
PREMESSA

Il rapporto tra produzione agricola e gestione delle risorse naturali è sempre esistito. L'agricoltore pur interessato prioritariamente alla produzione ha sempre dovuto tenere in considerazione i vincoli imposti dalle caratteristiche dell'ambiente in cui si trovava la propria azienda. Cosciente di non dover eccedere nello sfruttamento e nel degrado di queste risorse in quanto ciò avrebbe compromesso anche la produzione futura. Con l'agricoltura intensiva e industrializzata questo rapporto e questa attenzione si sono decisamente ridotti e sono diventati più indiretti, distaccati e meno attenti. Ciononostante l'attenzione nei confronti dell'ambiente è rimasta crescente negli ultimi decenni spostandosi però soprattutto al contesto pubblico e di comunità. L'agricoltura d'altronde rimane sempre l'attività produttiva più a stretto contatto con il territorio e l'ambiente naturale evidenziando da un lato i limiti e gli impatti di una produzione troppo intensiva e dall'altro i maggiori interessi della società per la qualità della vita e quindi per la protezione e la fruizione dell'ambiente naturale e agro-forestale. Le politiche agricole, di conseguenza, risultano sempre più orientate all'integrazione tra obiettivi di produzione e salvaguardia dell'ambiente, degli habitat naturali e delle specie selvatiche. Secondo alcuni si tratta di un ritorno agli equilibri originari secondo altri di un'evoluzione verso nuovi equilibri. Certo è che la conservazione dell'ambiente naturale è diventata un fattore sempre più importante e condizionante la produzione agricola e difficilmente, salvo grandi crisi o cambiamenti epocali, si avrà un'inversione di tendenza.

Le funzioni agricole di protezione e salvaguardia dell'ambiente e del territorio non si possono più basare solo su di un rapporto spontaneo e improvvisato, ma richiedono un impegno definito e continuo (in parte anche obbligatorio) a cui deve corrispondere un ritorno e un beneficio economico per l'agricoltore proveniente dalla collettività attraverso appunto le politiche agricole e agro-ambientali. Questa è la direzione delle più recenti riforme della PAC (Condizionalità, *Health check*, Sviluppo rurale) e di conseguenza di tutte le politiche nazionali e regionali di settore. Anche la prossima riforma comunitaria (Europa 2014-2020), in fase di approvazione, pur sottolineando un ritorno di attenzione per gli obiettivi economici relativi all'innovazione, all'efficienza e alla competitività ribadisce gli impegni ambientali di valorizzazione e protezione dei beni comuni, quali appunto l'ambiente, la biodiversità, il paesaggio e le specie selvatiche.

Evidentemente però nel rapporto tra agricoltura, biodiversità e fauna selvatica rimane un problema irrisolto, che fra l'altro giustifica, motiva e impone ricerche, indagini e documenti come questo: il problema di trasformare le funzioni e i servizi eco-sistemici svolti dagli agricoltori in un reddito agricolo integrativo o alternativo. Ciò non avviene ancora, o avviene in modo insufficiente o inefficiente, nonostante i provvedimenti europei, nazionali e regionali, le collaborazioni tra amministrazioni pubbliche, enti territoriali, organizzazioni agricole, ambientaliste, cacciatori e agricoltori. A differenza di altri aspetti della multifunzionalità quali: le produzioni energetiche, l'agri-turismo, la socialità e la didattica, che originano delle entrate economiche dirette, il ruolo della conservazione e della valorizzazione ambientale e faunistica difficilmente origina un reddito diretto e tangibile. E' necessario poi considerare che la protezione e la fruizione dell'ambiente sono causa anche di contrasti e scontri territoriali che risultano in maggiori costi o mancati redditi per il produttore agricolo o per l'ente pubblico. Ci si riferisce in particolare ai vincoli imposti alle attività agricole nelle aree naturali protette (parchi, aree natura 2000, oasi, zrc, ecc.) o ai danni prodotti dalle specie selvatiche e dalle attività ricreative alle produzioni agricole.

A questi contrasti e costi corrispondono anche nuove e non completamente sfruttate opportunità economiche, come ad esempio: i prodotti tipici locali e a marchio all'interno di parchi e aree protette di particolare pregio naturalistico e ambientale; lo sviluppo di attività ricreative (naturalistiche

e venatorie) che altrimenti non ricaverebbero stimoli economici così significativi; la possibilità di ricevere sovvenzioni e aiuti economici dalle politiche agricole e ambientali per la produzione e fornitura dei beni comuni, ecc.

Gli approfondimenti presenti in questo documento possono essere di aiuto anche per individuare le soluzioni più adeguate e percorribili nel prossimo futuro in questa direzione.

Gianni Salvadori

(Assessore all'Agricoltura e alle Foreste della Regione Toscana)

1. INTRODUZIONE E DEFINIZIONI

Il termine multifunzionalità può avere molti significati e interpretazioni e non esiste un'unica definizione universalmente accettata. Il concetto è stato molto studiato ed approfondito negli ultimi anni ed esiste una notevole produzione bibliografica sull'argomento.¹ L'interpretazione più immediata e intuitiva è di un'attività produttiva che ha più funzioni. Secondo l'OCSE (2001) infatti, il concetto di multifunzionalità si riferisce ad una attività economica che può avere più risultati o "prodotti" (*outputs*) e in virtù di ciò può contribuire contemporaneamente a diversi obiettivi per la società. La multifunzionalità è quindi un concetto riferito all'attività economica e alle specifiche proprietà del processo di produzione e dei suoi molteplici risultati o prodotti. Nel caso dell'agricoltura ci si riferisce al fatto che questa può avere funzioni multiple e non esclusivamente quella di produrre beni alimentari e fibre. Funzioni che possono essere riassunte in tre categorie principali (CE 2001, Casini 2009):

- **economica** tra cui quella produttiva, della generazione di reddito e occupazione nelle aree rurali;
- **ambientale**, che comprende il mantenimento della qualità dell'ambiente, la conservazione del paesaggio, la salvaguardia idrogeologica, la conservazione della biodiversità e più in generale la valorizzazione delle risorse naturali locali;
- **sociale**, intesa come mantenimento delle tradizioni e del tessuto socio-culturale rurale, ma anche di erogazione di servizi ricreativi, didattici e terapeutici e di garanzia della qualità e sicurezza degli alimenti.

Questa idea la ritroviamo anche nella definizione più formale di Idda (2002) che identifica la multifunzionalità agricola come "l'insieme di contributi che il settore agricolo può apportare al benessere sociale ed economico della collettività e che quest'ultima riconosce come propri dell'agricoltura". Interessante osservare come secondo l'Autore si tratterebbe di una potenzialità e non di una condizione sempre presente di apporto di diversi contributi da parte dell'agricoltura al benessere sociale ed economico della società. Lo stesso inoltre ritiene debba esistere un rapporto di dare e avere tra agricoltura e società in relazione ai contributi potenzialmente apportati dall'attività agricola alla società. Concetti importanti che sono alla base delle Politiche Comuni Agricole (PAC) degli anni 2000.

Che nell'agricoltura, più che in altri settori economici, esistesse un elevato grado di multifunzionalità è forse sempre stato riconosciuto ed evidente, per lo stretto rapporto di questa con l'ambiente naturale e perché vi è sempre stata una ricerca di diversificazione della produzione e di multi-attività nel processo produttivo agricolo.² Molto di questo interesse si deve ai cambiamenti intervenuti dal dopoguerra ad oggi. La produzione agricola è cambiata molto e non può più essere considerata solo ed esclusivamente un settore primario. E' diventata infatti: agro-alimentare, agro-ambientale, agro-turistica, agro-energetica, agro-sociale e molto altro. Sono aumentate di importanza proprio le altre funzioni e le c.d. attività connesse all'attività agricola. Tra queste in particolare: il fattore ambientale della conservazione e valorizzazione delle risorse naturali e il fattore umano e sociale cioè l'importanza della ruralità, delle relazioni e dei valori umani presenti sul territorio rurale che possono rappresentare un elemento di valorizzazione e utilizzazione diversificata delle risorse e non un problema di marginalità economica e sociale di queste aree.

1 Si richiamano a riguardo i principali testi di riferimento: OECD (2001), (2003), (2005), Idda (2002), Van Huylenbroeck, Durand (2003), Casini (2003, 2009), Henke (2004), Velazquez (2004), Belletti (2005), Wilson (2007), Aguglia et al. (2008), Nazzaro (2008).

2 Anche se, come evidenziato da Van Huylenbroeck (2007), Aguglia et al. (2008) è necessario distinguere i concetti di diversificazione e pluri-attività da quello di multifunzionalità.

Entrando più nel dettaglio, nei primi lavori dell'OCSE (2001) sull'argomento viene evidenziata la presenza di due elementi chiave nella multifunzionalità in agricoltura:

- 1) l'esistenza di una "produzione" congiunta di beni alimentari e fibra (*commodity outputs*) e di beni non alimentari o non di mercato (*non-commodity outputs*);
- 2) il fatto che alcuni di questi beni "senza mercato" hanno le caratteristiche economiche delle **esternalità** e dei **beni pubblici** e pertanto non vengono considerati negli scambi economici (mercato) o per loro il mercato funziona in modo imperfetto.³

Tabella 1.1 - Categorie di beni pubblici, descrizione ed esempi (OECD 2001 mod.).

Beni pubblici puri (*Pure Public Goods*): Habitat naturali, biodiversità, valori di non-uso del paesaggio, ecc. Sono beni caratterizzati da non-escludibilità e non-rivalità nel consumo. Per questa ragione generalmente è lo Stato (Ente pubblico) a fornirli. La difficoltà nello stimare la domanda di questi beni spesso può risultare in un eccesso di offerta (es. difesa nazionale). La fornitura volontaria, spontanea, che risulta essere l'unica opzione per i privati, risulta spesso in una scarsa offerta.

Beni pubblici puri locali (*Local Pure Public Goods*): valori d'uso del paesaggio, controllo del dissesto idrogeologico, insediamento rurale, servizi di protezione municipali dei vigili del fuoco, ecc. I benefici sono limitati a piccole giurisdizioni locali. L'eccesso di offerta da parte dello Stato o lo scarso apporto volontario sono un problema meno serio rispetto al caso dei beni pubblici puri.

Risorse con accesso libero (*Open Access Resources*): le risorse della pesca negli oceani (acque internazionali), valore d'uso del paesaggio per i turisti, la sicurezza alimentare, ecc. Per la caratteristica di essere beni non-escludibili e rivali nel consumo tendono ad essere sfruttati eccessivamente. La conversione di questi in risorse di proprietà della comunità è una possibile opzione per migliorare l'efficienza nel loro uso. Altrimenti risulta necessario un intervento dello Stato.

Risorse di proprietà comune (*Common Property Resources*): i valori d'uso degli habitat naturali e della biodiversità, il rifornimento/ricarico delle acque di falda, acqua di irrigazione di comunità, ecc. In conseguenza della escludibilità e rivalità nei confronti degli esterni alla comunità, questi beni possono essere gestiti efficientemente dalla comunità finché quest'ultima può definire delle regole sull'uso di queste risorse.

Beni escludibili senza rivalità (*Excludable and Non-Rival Goods*): autostrade non congestionate, i valori di non uso degli habitat naturali e della biodiversità (se sono stati definiti degli opportuni accorgimenti istituzionali per la loro gestione come ad esempio le fondazioni (*trusts*) per l'ambiente). Il settore privato può rifornire questi beni tassando gli utilizzatori, ma ciò può condurre all'inefficienza perché i potenziali utilizzatori che sarebbero disposti a pagare per queste risorse verrebbero esclusi. Tuttavia la fornitura di questi beni da parte dei privati può essere migliore di quella del settore pubblico se la possibilità di un eccesso di offerta è presa in considerazione dallo Stato (Ente pubblico). Questi beni diventano beni di club (*Club Goods*) nel caso vi sia congestione (affollamento) nel loro uso.

Beni di club (*Clubs Goods*): i campi da golf, i valori di non uso degli habitat naturali e della biodiversità (se sono stati definiti degli opportuni accorgimenti istituzionali per la loro gestione come ad esempio le fondazioni (*trusts*) per l'ambiente).

Data la loro natura di beni escludibili e congestionabili, questi beni sono generalmente forniti dal settore privato o dal settore pubblico finanziato da una tariffa o biglietto per l'utilizzo (ingresso).

L'evidenziazione di queste due caratteristiche è importante perché va alla radice del problema per cercare il modo e gli strumenti economici (politiche economiche) per "curarlo" e possibilmente risolverlo. L'aspetto chiave della multifunzionalità in agricoltura non è tanto il fatto che questa possa svolgere e svolga diverse funzioni oltre a quelle della produzione alimentare, ma il fatto che alcune di queste funzioni sono collegate e connesse con la produzione agricola e quindi evidenzino il ruolo

³ In economia una esternalità si manifesta quando l'attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza, negativamente o positivamente, il benessere di un altro soggetto, senza che quest'ultimo riceva una compensazione (nel caso di impatto negativo) o paghi un prezzo (nel caso di impatto positivo) pari al costo o al beneficio sopportato/ ricevuto. I beni comuni o risorse comuni (in inglese *commons*) sono beni utilizzati da più individui, rispetto ai quali si registrano - per motivi diversi - difficoltà di esclusione e il cui "consumo" da parte di un attore riduce le possibilità di fruizione da parte degli altri: sono generalmente risorse prive di restrizioni nell'accesso e indispensabili alla sopravvivenza umana e/o oggetto di accrescimento con l'uso. (Wikipedia 2013). Un inquadramento dei diversi tipi di beni pubblici è presentato nella tabella 1.1.

ambientale e sociale, oltreché economico di quest'ultima. Ma soprattutto che queste funzioni congiunte non sono ben considerate e valorizzate negli scambi di mercato, cioè nel "normale" funzionamento del sistema economico e quindi richiedano un intervento della "mano pubblica" per una loro valorizzazione a favore delle produzioni agricole più sostenibili. Se queste funzioni connesse (es. biodiversità, paesaggio, salute, ecc.) trovassero una valorizzazione adeguata, ad esempio grazie alla capacità e inventiva dell'imprenditore agricolo, o all'intervento dello Stato e dell'Ente pubblico, o attraverso accordi spontanei tra produttori e consumatori, il problema non esisterebbe. Il problema esiste e può avere delle conseguenze significative sulle risorse naturali e sui produttori di questi beni comuni, perché in molti casi ciò non avviene, o se avviene, avviene in modo inefficiente o incompleto. Ad esempio la protezione di certi habitat o specie selvatiche in condizioni di scarse informazioni e conoscenze sul valore e il ruolo di queste risorse per la società può essere completamente trascurata e portare al degrado, alla distruzione degli habitat o all'estinzione delle specie. Oppure, se le informazioni sono insufficienti o sbagliate o gli strumenti economici e legislativi sono inadeguati, la loro protezione e valorizzazione può essere perseguita (dai privati o dallo Stato) in modo inefficiente attraverso misure di protezione o sovvenzione eccessivamente costose o difficili da applicare. Esistono però dei casi in cui l'azione congiunta o singola dello Stato e dei privati ha consentito una adeguata valorizzazione di queste risorse. Esempi di questo tipo non sono molto numerosi ma certamente possono essere individuati nelle situazioni di valorizzazione agri-turistica dei paesaggi rurali e delle produzioni locali presenti in diverse aree geografiche del nostro paese, oppure nell'ampia diffusione dell'agricoltura biologica, o ancora nella gestione attenta ed efficace di certi comprensori territoriali (Oasi di protezione, Riserve naturali, Aziende faunistico-venatorie) in cui ad esempio la collaborazione tra agricoltori e organizzazioni ambientaliste (WWF, LIPU, Italia Nostra, ecc.) o interessi faunistico-venatori consentono una valorizzazione di queste risorse.

Un concetto molto vicino a quello della multifunzionalità è quello dei servizi eco-sistemici (Figura 1.1) e nel nostro caso in particolare di quelli provenienti dall'agricoltura. Le molteplici funzioni socio-economiche e ambientali fornite dalle attività agricole alla società rappresentano in altri termini i servizi forniti dagli agro-ecosistemi alla collettività.⁴ La ricerca di una valorizzazione delle funzionalità e dei beni pubblici procurati dall'agricoltura e non remunerati dal mercato non è altro che il tentativo di definire dei pagamenti agli agricoltori per i servizi ecosistemici o ambientali forniti (PES).⁵



Figura 1.1 - Servizi procurati dagli ecosistemi (MEA 2003). Paesaggi agrari e biodiversità (Foto D. Zanin. R. Nardelli).

4 Per un approfondimento del concetto generale dei servizi ecosistemici si veda Costanza et al. 1997, Daily et al. 1997, De Groot et al. 2002, MEA 2003, Fisher et al. 2009, e in particolare per quelli forniti dall'agricoltura: Swinton et al. 2007, Zhang et al. 2007 e TEEB 2008.

5 Per un approfondimento del concetto dei *Payment for Environmental Services* (PES) si veda: FAO 2007, Ottaviani e Scialabba (eds) 2011.

Il gruppo di lavoro del *Millennium Ecosystem Assessment* (2003) ha distinto i servizi provenienti dagli ecosistemi in 4 categorie principali: Servizi di approvvigionamento (produzioni), Servizi di regolazione (benefici), Servizi culturali (benefici immateriali) e Servizi di supporto (necessari agli altri servizi). Si comprende come l'agricoltura, e quindi gli agro-ecosistemi, sono parte integrante di questo sistema coinvolgendo buona parte del territorio e svolgendo un ruolo attivo sia in senso positivo nel fornire e mantenere questi servizi, ma anche in senso negativo per gli impatti procurati agli ecosistemi nella fornitura di questi servizi. Impatti che possiamo definire come veri e propri dis-servizi, rappresentati ad esempio dalle modifiche degli habitat, dagli inquinamenti per l'impiego di prodotti chimici, ecc. (Swinton et al. 2007, Zhang et al. 2007). L'importanza delle politiche agricole e ambientali sta proprio nel poter influenzare questo sistema favorendo, attraverso le normative ma anche gli incentivi economici, i ruoli positivi e sfavorendo, attraverso regole, vincoli e disincentivi le azioni e gli effetti negativi.

Delle diverse funzioni connesse o servizi ecosistemici correntemente attribuite all'agricoltura (Tabella 1.2) in quest'ambito ci occuperemo prevalentemente di quelle che coinvolgono l'ambiente naturale ed in particolare la biodiversità selvatica, cioè le specie selvatiche e i loro habitat.

Tabella 1.2 - Servizi agro-ecosistemici e funzioni ambientali, economiche e sociali collegate all'agricoltura.⁶

Produzione di alimenti (sicurezza alimentare) fibra (biomassa) e combustibile
 Reddito e occupazione rurale
 Qualità alimenti (sani e tipici locali)
 Paesaggio rurale
 Cultura e tradizioni rurali e contadine
 Presidio del territorio (aree marginali)
Fruizione dell'ambiente (servizi ludici, turistici, ricreativi, didattici, divulgativi, formativi, ecc.)
 Sistema idro-geologico (controllo delle inondazioni, frane, smottamenti)
 Suolo: fertilità, struttura, inquinamento e erosione (controllo erosione eolica e idrica)
 Risorse idriche superficiali e profonde (protezione falde acquifere, purificazione dell'acqua)
 Biodiversità genetica (conservazione, mantenimento e promozione di razze e varietà coltivate e allevate)
 Impollinazione (abbondanza ed efficienza degli impollinatori)
Biodiversità selvatica (conservazione, mantenimento e promozione)
Habitat (agro-ecosistemi estensivi, amb. eterogenei, micro-habitat, field margins, mant. di spazi aperti)
 Isolamento e relax (dalla congestione cittadina)
 Contatto con la natura e mondo rurale (servizi terapeutici, riabilitativi, sanitari, ecc.)
 Benessere degli animali domestici (attraverso un miglioramento dei sistemi di allevamento)
 Clima e ciclo dei nutrienti (sequestro del carbonio e mitigazione cambiamenti climatici)

Tra i diversi aspetti della multifunzionalità in agricoltura quelli che riguardano l'ambiente e la biodiversità selvatica sono probabilmente quelli più complessi o comunque quelli che evidenziano maggiormente sia la natura connessa o congiunta delle funzioni della produzione agricola, sia le caratteristiche economiche delle esternalità e dei beni pubblici.

Queste caratteristiche evidenziano l'importanza di un'analisi economica della problematica e dei possibili strumenti di politica economica (normative e strumenti economici) da utilizzare al fine di modificare e migliorare la situazione esistente e consentire una valorizzazione delle risorse naturali. L'approfondimento delle problematiche relative ai rapporti tra agricoltura e biodiversità selvatica coinvolge evidentemente anche gli aspetti relativi alla gestione faunistica e all'impatto delle specie selvatiche sull'agricoltura. Sebbene questi siano aspetti molto specifici della gestione territoriale e

6 Le funzioni e servizi indicati evidentemente possono essere conservate e mantenute, ma anche degradate e distrutte come conseguenza delle attività agricole. Ciò dipende dal tipo di agricoltura realizzata se a minore o maggiore impatto ambientale. In grassetto vengono evidenziate le funzioni a favore della biodiversità selvatica (habitat e specie selvatiche). Lista tratta da spunti proposti da diversi Autori tra cui: Altieri 1995, Velasquez 2004, Whasher et al. 2004, Zhang et al. 2007, Rapidel et al. 2011.

possano complicare ulteriormente il quadro della situazione, rientrano in pieno nella problematica dei rapporti tra attività agricole, gestione dell'ambiente e delle risorse naturali. Come evidenziato nella figura 1.2 (a-b) questa problematica può essere considerata nel quadro generale (a) dei rapporti territoriali tra attività antropiche di produzione e fruizione dell'ambiente da una parte e conservazione delle risorse naturali dall'altra, oppure in modo più focalizzato e specifico (b) nei rapporti a livello micro-economico e aziendale della produzione agricola e della gestione faunistico-venatoria dei comprensori. Sia nella visione più ampia che in quella più specifica possono essere messi in risalto gli impatti esistenti tra queste attività e funzioni ma anche le opportunità economiche derivanti da una gestione equilibrata e integrata del territorio.

L'inserimento della gestione faunistica del territorio, della fruizione venatoria e degli impatti della fauna selvatica all'agricoltura non modifica sostanzialmente il quadro della multifunzionalità visto finora. Ciò che possiamo evidenziare e che tra le attività connesse originate dall'agricoltura sono da considerare anche i servizi ricreativi di tipo venatorio forniti dalle specie selvatiche di particolare interesse per i cacciatori (selvaggina e ungulati) e le conseguenze (effetti positivi o negativi) che l'attività agricola può avere nei confronti degli habitat di interesse per queste specie.



Figura 1.2 - (a) Territorio, attività antropiche e risorse naturali, (b) agricoltura e fauna selvatica: contrasti e opportunità.



Foto G. De Socio.

Tra le categorie dei possibili fruitori delle risorse faunistiche naturalmente si aggiungono anche i cacciatori che come vedremo possono svolgere un ruolo importante negli equilibri della multifunzionalità agricola. In particolare questa componente risulta fortemente motivata e coinvolta emotivamente ed è per questo disposta a mettere a disposizione importanti risorse umane ed economiche per l'utilizzazione e la valorizzazione di questi beni ambientali. Naturalmente il loro ruolo va considerato nell'ambito di una gestione equilibrata e sostenibile delle risorse faunistiche e non evidentemente di un'utilizzazione non equilibrata e di uno sfruttamento eccessivo. Non bisogna poi



Figura 1.3 - Beni ambientali con diversi gradi di escludibilità e rivalità (Durand, Van Huylenbroeck 2003, mod.). Foto D. Zanin.

trascurare il ruolo che questa componente può avere come presenza attiva sul territorio nelle attività di gestione faunistica e di volontariato. E' interessante infine osservare come la fauna selvatica di interesse venatorio abbia di fatto delle caratteristiche peculiari di bene pubblico. Pur rimanendo nell'alveo delle *res communitalis* (beni pubblici), la possibilità di ottenere una valorizzazione di mercato attraverso la componente di interesse venatorio la "avvicina" leggermente alle condizioni giuridiche ed economiche dei beni di club o privati e questo come vedremo può avere dei vantaggi dal punto di vista della valorizzazione economica di queste risorse (Figura 1.3).

Tali concetti sono alla base di questo studio e verranno approfonditi nei capitoli successivi dal punto di vista normativo (capitolo 3) delle indagini sul territorio (capitolo 5) delle realizzazioni concrete e delle possibilità di miglioramento della situazione (capitolo 6).

Ritornando alle caratteristiche delle risorse naturali, dei beni ambientali e della fauna selvatica esiste quindi un problema di base legato alla natura economica e giuridica di questi beni (Figura 1.4a). Queste condizioni rendono difficile la loro valorizzazione sia dal punto di vista della protezione e salvaguardia, sia dal punto di vista del tornaconto economico per l'imprenditore agricolo che non riesce ad essere coinvolto nella loro gestione (Figura 1.4b).



Figura 1.4a e b – Natura economica e giuridica dei beni ambientali e della biodiversità selvatica: problemi e rimedi.

Il risultato di questa condizione è spesso l'eccessiva utilizzazione o sfruttamento, il degrado e distruzione (estinzione) di queste risorse. Per tale ragione è necessario un intervento dello Stato o dell'Ente pubblico che attraverso la legislazione, le politiche agricole e ambientali e la programmazione territoriale può ridurre gli effetti negativi della carenza nella definizione dei diritti di proprietà (rivalità ed escludibilità) dei beni ambientali. Attraverso questi strumenti è possibile

migliorare la condizione economico-giuridica di queste risorse e favorirne la salvaguardia, ristabilendo dei rapporti economici e un maggiore interessamento degli agricoltori o dei proprietari dei fondi agricoli alla gestione dell'ambiente. Il coinvolgimento degli imprenditori agricoli nella gestione ambientale e faunistica dell'azienda agricola può essere più o meno intenso ed efficace a seconda degli strumenti economici e normativi utilizzati (incentivi, sovvenzioni, contratti, definizione di diritti di proprietà e di mercati, ecc.). Questi ultimi condizionano in modo significativo le scelte dell'imprenditore sul livello di multifunzionalità ambientale e faunistica da adottare per la propria azienda agricola (Figura 1.5). Come vedremo e approfondiremo nei capitoli successivi però la scelta finale, e quindi determinante, del rapporto da definire a livello aziendale tra agricoltura e ambiente è principalmente “nelle mani” dell'imprenditore agricolo.



Figura 1.5 – Coinvolgimento degli agricoltori nella gestione ambientale e livelli di multifunzionalità. Foto F. Malaggi.

L'obiettivo della ricerca non è stato quello di realizzare un ampio e completo rapporto sulla multifunzionalità in agricoltura,⁷ quanto quello molto più specifico e limitato di approfondire alcuni aspetti relativi al coinvolgimento degli agricoltori negli obiettivi di conservazione della biodiversità selvatica e della gestione faunistica del territorio agro-silvo-pastorale partendo dalla situazione e dalle esperienze della regione Toscana ed in particolare delle province di Firenze e Pistoia. Tale coinvolgimento rappresenta uno degli aspetti chiave per la valorizzazione della multifunzionalità in agricoltura e richiede necessariamente un approfondimento della normativa che regola l'attività agricola nel settore nonché una consultazione territoriale dei diretti interessati. A tal fine è stata realizzata un'indagine *ad hoc* per verificare la propensione e la disponibilità degli agricoltori alla realizzazione di un'azienda orientata verso la multifunzionalità ambientale e faunistica.

I risultati della ricerca qui presentati si articolano: in questo primo capitolo introduttivo dove viene inquadrata la problematica riportando alcune definizioni e concetti base indispensabili per comprendere la materia; un secondo capitolo in cui viene esposto il progetto di ricerca nei suoi intenti iniziali, nella sua organizzazione e realizzazione; un terzo capitolo dedicato alla normativa di interesse che partendo da un quadro necessariamente comunitario e nazionale arriva alle misure adottate dalla regione Toscana. Su queste ultime in particolare viene sviluppata un'analisi critica e vengono indicate le possibilità di miglioramento; un quarto capitolo dedicato ad un breve inquadramento della situazione agricola, ambientale e faunistica della Toscana; un quinto capitolo incentrato su due indagini territoriali realizzate in provincia di Firenze e Pistoia e indirizzate alle aziende agricole ordinarie e agli istituti privati di gestione faunistico-venatoria (AFV e AAV). Il

7 Per questo si rimanda alla bibliografia e a testi specifici già richiamati e tra cui in particolare si ricorda quello prodotto recentemente dall'ISPRA sulla “Multifunzionalità dell'azienda agricola e sostenibilità ambientale” a cura di V. Forconi, S. Mandrone e C. Vicini (2010).

sondaggio ha riguardato nel primo caso la propensione ed interesse degli agricoltori alla protezione della biodiversità selvatica e alla gestione faunistica e nel secondo la verifica dei pro e contro dell'attuale normativa per la valorizzazione della multifunzionalità in queste aziende faunistiche; un sesto capitolo conclusivo dove vengono riportati gli esempi più eclatanti di valorizzazione della multifunzionalità ad indirizzo ambientale e faunistico realizzate soprattutto in Toscana, ne vengono analizzate le “chiavi” interpretative ed esplicative e vengono proposte soluzioni economiche e normative per il miglioramento della situazione.

Il documento presentato rappresenta il risultato delle ricerche svolte sugli argomenti evidenziati e per tale motivo rischia spesso di entrare in dettagli tecnici e approfondimenti spesso pesanti da illustrare. Per cercare tuttavia di mantenere un linguaggio e un'impostazione quanto più diretta e immediata, considerati gli obiettivi anche divulgativi dell'iniziativa, si è cercato di concentrare queste parti più tecnicistiche e meno immediate solo in alcuni capitoli. In particolare il capitolo 5, sui risultati dell'indagine e l'appendice normativa, volutamente separata dal capitolo 3 relativo alla sola analisi critica della normativa, ma evidentemente strettamente connesso con questo capitolo.



Figura 1.6 - Paesaggi agricoli, biodiversità e multifunzionalità. Foto *M. Genghini*.

2. IL PROGETTO E GLI OBIETTIVI DELLA RICERCA

Il presente progetto fa parte di una iniziativa di finanziamento promossa dall'ARSIA (Agenzia Regionale per lo Sviluppo dell'Innovazione nel settore Agricolo-forestale, Ente ora confluito nella Regione Toscana) che prevedeva il sostegno di diversi **progetti territoriali di ricerca** a carattere locale di rilevante interesse pubblico per la Regione. Le tematiche indicate nel bando per lo sviluppo di questi progetti riguardavano:

- la multifunzionalità delle imprese agricole,
- la valorizzazione delle produzioni agricole, forestali ed agroalimentari locali,
- l'utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili di origine agricola e forestale,
- l'agricoltura sociale,
- la salvaguardia del patrimonio genetico autoctono,
- i miglioramenti ambientali,
- la tutela delle risorse naturali,
- la gestione della fauna selvatica,

e più in generale tutte quelle attività che concorrono in modo diretto al presidio attivo dei territori rurali toscani nel rispetto della vigente normativa in materia e della disciplina comunitaria relativa ad aiuti di Stato alla ricerca.

Il progetto, pur occupandosi principalmente degli argomenti evidenziati nel titolo: "Interventi di miglioramento ambientale a fini faunistici e multifunzionalità delle aziende agricole – Inquadramento della normativa nella Regione Toscana", ha approfondito numerose delle problematiche segnalate come prioritarie nell'elenco indicato nei bandi.

In particolare considerata l'enfasi e l'importanza data dall'Arsia-Regione Toscana all'indirizzo "territoriale" e divulgativo di queste iniziative, l'impostazione del progetto ha cercato di privilegiare gli aspetti di coinvolgimento delle comunità locali e dei diretti interessati, o portatori di




VENERDI' 18 febbraio 2011 ore 17.30

Incontro con gli agricoltori
per parlare di
INCENTIVI E AIUTI PER LE AZIENDE AGRICOLE
a favore dell'ambiente e della fauna selvatica.

Cosa prevede
il Piano di Sviluppo Rurale (PSR)
il Piano Agricolo Regionale (PAR)
e l'Ambito Territoriale di Caccia ATC PT 16

Siete invitati VENERDI' 18 febbraio 2011
alle ore 17.30 presso la sala del CIRCOLO
MILLELUCI, Via Pollacci 45 – Casalguidi (PT)

Saranno presenti: Dott. Marco Genghini (ISPRA)
Dott. Marco Ferretti (Provincia di Pistoia)
Dott.ssa Sara Innocenti (ISPRA)
Dott. Lorenzo Vagaggini (ATC PT 16)

ALLA FINE DELL'INCONTRO, DURANTE UN PICCOLO BUFFET,
SARANNO DISTRIBUITI ALCUNI TESTI SULL' ARGOMENTO

Figura 2.1 - Presentazione a uno degli incontri territoriali (Foto M. Ferretti) e volantino di invito.

interessi (*stakeholders*) di queste problematiche. Tra questi in particolare e principalmente sono stati coinvolti gli imprenditori agricoli, ma certamente anche gli imprenditori e le ditte forestali, le comunità montane, gli amministratori pubblici e gestori degli enti territoriali (aree protette e ambiti territoriali di caccia), i proprietari dei fondi agricoli, i cacciatori, i naturalisti/ambientalisti, le associazioni di categoria di questi gruppi, gli esperti del settore, ecc.

Queste componenti, o parte di queste, sono state coinvolte sia in fase di impostazione del progetto, attraverso gli incontri realizzati nelle province di Firenze e Pistoia, sia in fase di indagine e divulgazione dell'iniziativa, nonché nella fase finale di presentazione dei risultati che ha visto e vedrà la realizzazione di seminari e convegni.

L'**area geografica o area di studio** coinvolta dal progetto ha riguardato soprattutto le province di Firenze e Pistoia, ma considerando gli aspetti normativi così importanti e ampiamente trattati nel progetto, certamente tutto il territorio della Regione Toscana e in prospettiva anche il resto del territorio nazionale.

I **Partners** ufficiali del progetto (Figura 2.2a) e quindi coinvolti anche dal punto di vista amministrativo e finanziario sono stati: l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (I.S.P.R.A.) e in particolare il CRA 16 di Ozzano Emilia – BO (ex Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica) responsabile scientifico e coordinatore del progetto, la Provincia di Firenze (Direzione Agricoltura, Caccia, Pesca, Risorse Naturali), la Provincia di Pistoia (Servizio Agricoltura, Patrimonio Naturale, Ittico-Faunistico), l'Ambito Territoriale di Caccia FI 5, l'Ambito Territoriale di Caccia PT 16, la Comunità Montana Appennino Pistoiese, le Organizzazioni Agricole (Coldiretti e Unione Agricoltori) delle province di Firenze e Pistoia.¹



Figura 2.2 - a) titolo, finanziatori, partners e componenti territoriali coinvolte nel progetto; b) obiettivi, e fasi principali del progetto di ricerca.

Gli obiettivi del progetto sono stati pertanto i seguenti:

- 1) analisi della normativa e proposte di miglioramento;
- 2) formazione, ma soprattutto divulgazione delle problematiche approfondite e dei risultati ottenuti;
- 3) ricerche sugli argomenti trattati.

L'approfondimento e l'analisi della normativa esistente (comunitaria, nazionale e regionale) ha riguardato evidentemente le problematiche di coinvolgimento degli agricoltori nella realizzazione di interventi di miglioramento ambientale con finalità ambientali in generale e in particolare per le specie selvatiche. Tali tematiche hanno interessato la multifunzionalità agricola relativa soprat-

¹ Le tre maggiori organizzazioni agricole sono state tutte coinvolte inizialmente sia a Firenze che a Pistoia, ma solo alcune di queste hanno aderito ufficialmente all'iniziativa.

tutto agli aspetti di valorizzazione dell'ambiente e della fauna selvatica. L'analisi della normativa esistente ha previsto, attraverso il coinvolgimento delle componenti territoriali (incontri iniziali) la verifica delle potenzialità, o meglio, degli aspetti positivi e negativi rilevati dal gruppo di lavoro (*partners*) e dai pareri degli interessati raccolti attraverso le indagini territoriali. Il risultato di questo processo ha portato alle proposte di miglioramento presentate nelle relazioni finali, nel Rapporto ISPRA sui risultati del progetto e nel convegno finale.

La parte formativa e soprattutto divulgativa ha riguardato tutte le occasioni di incontro con i gruppi di interesse sul territorio. Ciò è avvenuto durante lo svolgimento della ricerca come momento informativo e di scambio, in entrambe le direzioni, dal gruppo di ricerca ai partecipanti e viceversa. Alla fine della ricerca evidentemente ha prevalso la divulgazione "in uscita" con la presentazione dei risultati attraverso convegni e seminari e la distribuzione di materiale informatico e cartaceo.



Figura 2.3 - a) tipi di incontri realizzati durante la ricerca e argomenti sviluppati; b) schema illustrativo delle potenzialità dell'agricoltura multifunzionale indirizzata agli obiettivi ambientali e faunistici.

La ricerca ha previsto inizialmente la raccolta e l'analisi della bibliografia e dell'ampia normativa esistente sulla materia. E' stato quindi messo a punto un questionario distribuito e presentato durante gli incontri territoriali. La fase principale dello studio ha riguardato l'analisi della documentazione e l'elaborazione dei dati raccolti. Ciò ha riguardato soprattutto gli aspetti normativi e le informazioni raccolte attraverso l'indagine (questionari) e archiviate nel *database*. I risultati della ricerca sono riportati in questo Rapporto ISPRA (167/2012) presentato e distribuito principalmente al convegno finale e in occasioni successive. In seguito gli ulteriori approfondimenti ed elaborazioni dei dati verranno presentati in pubblicazioni scientifiche nazionali ed internazionali.

3. CONSIDERAZIONI SULLA NORMATIVA

Le caratteristiche economico-giuridiche delle risorse naturali e i problemi di conservazione e valorizzazione che ne conseguono evidenziano l'importanza dell'intervento pubblico e il ruolo della normativa. Ciò vale in senso generale ma in modo particolare per il nostro paese dove la fauna selvatica è *res comunitatis* e quindi evidenzia tutte le peculiarità dei beni pubblici o comuni. L'analisi e l'approfondimento della legislazione esistente è pertanto un aspetto centrale di questa ricerca.

Attraverso tutto quello che possiamo identificare come intervento della "mano" pubblica e cioè: le istituzioni e il sistema amministrativo, le convenzioni, i regolamenti, le leggi, i contratti, gli accordi, ecc. è possibile tentare di ovviare ai problemi e alle imperfezioni del "mercato" che non riesce a valorizzare adeguatamente i beni pubblici e le risorse naturali. E' importante però comprendere che queste azioni non sono prive di controindicazioni. L'intervento dell'Ente pubblico nel regolare il sistema economico può infatti creare delle distorsioni ed inefficienze nel "mercato" che invece di migliorare la situazione possono anche peggiorarla. E' necessario quindi che anche l'azione pubblica e l'intervento normativo siano oculati e corretti. Nel caso delle risorse naturali e dei beni ambientali la politica economica può intervenire con strumenti normativi o economici per ripristinare o sostituire un "mercato" che non c'è o che non funziona bene. Una "ricetta" generale e assoluta non esiste. Spesso ogni situazione è particolare e richiede comportamenti specifici che devono individuare una giusta combinazione tra "mercato" e intervento pubblico e tra strumenti economici e normativi. A questo riguardo risulta fondamentale conoscere i pro e i contro degli strumenti a disposizione e comprendere il funzionamento e le caratteristiche delle leggi economiche dell'offerta e della domanda da una parte e dell'intervento pubblico e della normativa dall'altra.

Attraverso i regolamenti possono essere create le condizioni per migliorare il rapporto tra agricoltura, ambiente e fauna selvatica sia dal punto di vista dell'imprenditore agricolo che da quello delle amministrazioni pubbliche o degli enti che gestiscono il territorio. La legislazione ad esempio consente di definire e ridefinire i diritti di proprietà e d'uso delle risorse naturali, i doveri dei privati e degli enti pubblici nei confronti dei beni comuni e individuali, le misure economiche per la gestione delle risorse naturali e dei beni ambientali (tasse, sovvenzioni, incentivi, ecc.).

L'imprenditore agricolo, il privato, il proprietario del terreno, può utilizzare la normativa per ricavare tutte le possibili fonti di reddito integrativo o alternativo alla produzione agricola e remunerare i beni e servizi ambientali forniti. Gli enti pubblici e territoriali possono applicare le leggi per proteggere l'ambiente e le risorse naturali o per migliorare il rapporto tra i privati e l'ambiente, tra le attività agricole e l'utilizzazione delle risorse naturali.

Per contro tra i problemi più frequenti attribuiti all'azione e all'intervento pubblico e normativo possiamo evidenziare: la proliferazione dei regolamenti e delle leggi soprattutto se emanate con tempistiche che non consentono un facile adeguamento dei diretti interessati (la crescente attenzione per le problematiche ambientali e l'aumento della programmazione territoriale hanno incrementato a dismisura il numero di norme e provvedimenti), la complessità e la poca chiarezza delle misure (i problemi sempre più difficili e articolati della produzione agricola e della conservazione dell'ambiente hanno aumentato la "tortuosità" e scarsa chiarezza delle norme), la sovrapposizione, contraddizione e incoerenza delle leggi (molte norme non vengono aggiornate, uniformate e cancellate e finiscono per sovrapporsi e contraddirsi tra loro), la distanza tra i propositi, i proclami e i provvedimenti effettivamente approvati e applicati (quanto enunciato non sempre viene tradotto in norme specifiche), la mancanza di amministrazioni pubbliche sufficientemente preparate e/o efficienti.

Per le ragioni più sopra evidenziate appare importante procedere ad un'analisi critica della normativa prevista ed applicata sui temi della multifunzionalità agricola in connessione con la protezione

dell'ambiente e la gestione della fauna selvatica, per capire i punti deboli, le inefficienze, i problemi, i costi eccessivi di applicazione, ecc.

A tal fine un primo problema è dato dalla scelta delle leggi da analizzare. L'universo normativo relativo a: agricoltura, impresa, ambiente, risorse naturali, biodiversità e fauna selvatica è decisamente ampio e variegato e difficile da delimitare. Dovremo pertanto fare delle scelte per circoscrivere gli argomenti più importanti. Per ovviare a questo problema abbiamo comunque cercato di definire i provvedimenti più significativi in una tabella riassuntiva da considerare come riferimento (Tabella 3.1). Qui le normative sono distinte nei principali settori tematici e livelli amministrativi: agricoltura, ambiente e altre politiche collegate e misure comunitarie, nazionali e regionali.

Tabella 3.1 - Politiche ambientali e agricole europee, nazionali e regionali (Toscana) di interesse per la multifunzionalità agricola e la biodiversità selvatica (habitat e specie selvatiche).

POLITICHE AMBIENTALI

Europee

AREE NATURA 2000 e Direttive "Uccelli" 79/409/CEE, 2009/147/CE, "Habitat" 92/43/CEE
VIA (Dir. 85/337/CEE, 96/61/CE, 97/11/CE, 2003/35/CE), VAS (Dir. 2001/42/CE)
LIFE (Reg. CEE n. 1765/1992, e succ. 1404/1996, 614/2007, Proposta 2012 COM (2004) 621
CITES (Reg. CE 3626/82, 3418/83, 2496/89...338/97, 2724/2000...865/2006, 100/2008, 318/2008, 811/2008)
PROTEZIONE DELLE FORESTE (Reg. CEE 3528/86 e 3529/86...)
CERTIFICAZIONI AMBIENTALI (Reg. CE 1836/1993, 761/2001 EMAS, Reg. CE 880/1992 e 1980/2000 Ecolabel)
PROTEZIONE DELLE ACQUE E DEL SUOLO: DIRETTIVA NITRATI (86/278/CEE, 91/676/CEE e 2000/60/CE)
DIRETTIVA 91/414/CEE Fitosanitari, Reg. "REACH" 1907/2006

Nazionali

PARCHI E LE AREE PROTETTE (L.N. 394/1991)
STRATEGIA NAZIONALE PER LA BIODIVERSITÀ 2010
FAUNA SELVATICA E PRELIEVO VENATORIO (L.N. 157/1992)
PAN (Programma Nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione): del. CIPE n. 229/99
PIANO DI BACINO DISTRETTUALE (Norme in materia ambientale D. L. n. 152/06)

Regionali (Toscana)

PARCHI E LE AREE PROTETTE (L.R. 49/1995)
PIANO AMBIENTALE ed ENERGETICO PAER 2012-2015
RETE NATURA 2000 (L.R. 56/2000)
FAUNA SELVATICA E CACCIA (L.R. 3/1994 e s.m.i., L.R. 20/2002 e s.m.i. (cal. ven.), D.P.G.R. 33/R 2011 e s.m.i.)
PFV 2006-2010 (Piano Faunistico Venatorio)→2013-2017

POLITICHE AGRICOLE

Europee

La PAC (Politica Comune Agricola): Fondi FEAGA e FEARS
I° PILASTRO (Condizionalità, Reg. CE 1782/2003, Health Check, Reg. 73/2009), Prop. COM (2011) 625/3
II° PILASTRO: (Svil. Rurale): (Reg. CE 1257/99, 2001-06) e (Reg. CE 2069/05, e 74/2009, 2007-13), Prop. COM (2011) 627/3
PRODOTTI TIPICI, LOCALI: Reg. CE 2081 e 2082/92, 509, 510/2006, 1234/2007, 491/2009 (Doc, Dop, Igp, Stg, Igt)
AGRICOLTURA BIOLOGICA: Reg. CE 2092/1991, 2200/1996, 834/2007, 203/2002.

Nazionali

LEGGE ORIENTAMENTO E MODERNIZZAZIONE DEL SETTORE AGRICOLO (D.L. 228/2001)
AGRITURISMO (L.N. 730/1985 e 96/2006)

Regionali (Toscana)

AGRITURISMO (L.R. 30/2003 e 80/2009)
PRAF 2012-2015 (Piano Regionale Agricolo e Forestale ex PAR), L.R. 1/06; Delibera C.R. 3/12

ATRE POLITICHE COLLEGATE

Europee

FSE (Fondo Sociale Europeo 2000-2006, 2007-2013) Reg. CE 1260/1999, 1784/1999
FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2000-2006, 2007-2013) 1783/1999, 1080/2006
REGOLAMENTI del “*DE MINIMIS*” (Regg. CE 994/1998, 1857/2006, 1998/2006 e 1535/2007)

Nazionali

QSN (Quadro Strategico Nazionale), delibera CIPE: (n. 166 del 21/12/2007)
FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate): Finanziarie: 2003 (L. 27/12/02, n.289), 2007 (L. 27/12/06, n.296), 2008 (L. 24/12/07, n.244)

Regionali (Toscana)

DUP (Documento unitario di programmazione) 2007-2013 relativo al PRS 2006-2010
POR-CReO 2007-2013 (Piano Operativo Regionale, Competitività Regionale e Occupazione)
PRS (Programma Regionale di Sviluppo) 2011-2015, Ris. C. R. n. 49 29/06/2011

Di tutte le normative richiamate approfondiremo solo le leggi con un impatto economico significativo sulla problematica esaminata e che pertanto forniscono direttamente o indirettamente degli incentivi economici agli agricoltori per poter realizzare o favorire una multifunzionalità orientata agli obiettivi ambientali e faunistici. Naturalmente dei provvedimenti regionali considereremo solo quelli applicati nella regione Toscana.

Le normative prese in esame saranno le seguenti: la PAC (Politica Agricola Comune) ed in particolare le misure agro-ambientali del 2° pilastro (Sviluppo Rurale), considerando la riforma in corso di attuazione ma soprattutto le misure adottate dalla Regione Toscana (bandi attivati) nell'ultima programmazione,¹ il Piano Regionale Agricolo e Forestale (PRAF) della Regione Toscana, la legge regionale sulla protezione della fauna selvatica e il prelievo venatorio, i regolamenti comunitari sul “*de minimis*”, la c.d. legge Orientamento e modernizzazione del settore agricolo e la normativa sull'agriturismo.

In questo capitolo viene presentata solo l'analisi critica delle normative considerate, il quadro dettagliato e preciso dei provvedimenti analizzati è riportato in Appendice (7.1) dove comunque sono state selezionate le parti della normativa di specifico interesse.

RIFORMA DELLA PAC (2014-2020) E NUOVO REGOLAMENTO SULLO SVILUPPO RURALE

In prossimità dell'approvazione della riforma (2014-2020) della Politica Comune Agricola (PAC) è doveroso commentare gli aspetti principali e le implicazioni ambientali dei nuovi provvedimenti. Il ritardo nell'approvazione della stessa e la situazione ancora non ben definita però ci impediscono di esprimere un parere dettagliato sui provvedimenti specifici.²

Come già avvenuto con le precedenti riforme della PAC generalmente le proposte sono molto più “coraggiose”, riformatrici e innovative delle politiche che alla fine verranno approvate. Le prime

1 Ci si rende conto che l'analisi critica dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 in prossimità dell'applicazione della nuova riforma della PAC 2014-2020 potrebbe sembrare di scarsa utilità in quanto un po' tardiva, tuttavia è proprio in questi mesi che è in corso e si sta sviluppando il processo di elaborazione e messa a punto della nuova programmazione sullo sviluppo rurale ed è pertanto utile che in questo momento possano essere presentate le proposte e le analisi critiche che potranno essere prese in considerazione nella nuova programmazione. Vi è poi da considerare che l'impianto e la struttura base dei piani di sviluppo rurale è abbastanza consolidata e non subisce grosse modifiche e stravolgimenti nella sostanza dei provvedimenti. Pertanto l'analisi sviluppata potrà avere un valore e un'utilità che va oltre le applicazioni immediate.

2 I forti contrasti e opposizioni suscitate dalle proposte della Commissione europea del 2011, le notevoli modifiche avanzate nelle controproposte della Commissione agricoltura dell'inizio del 2013 e l'attesa per l'approvazione del Bilancio, ci impongono di essere molto cauti sul risultato finale della riforma.

proposte dalla Commissione inoltre si caratterizzano spesso coll'essere molto favorevoli all'ambiente. Ciò appare "normale" considerando che la tendenza degli ultimi 25 anni è certamente stata quella di una crescente attenzione nei confronti dei problemi dell'ambiente con scelte sempre più orientate all'integrazione tra gli obiettivi della produzione agricola e quelli della protezione e valorizzazione ambientale. Altrettanto normale e fisiologico è l'arroccamento di certe posizioni sugli equilibri del passato e la difesa degli interessi precostituiti a cui si assiste in occasione di ogni riforma. La situazione attuale però, rispetto al passato, sembra maggiormente condizionata dal particolare momento di crisi che stanno attraversando le economie europee e mondiali. Questo è quello che sembra stia avvenendo dopo la proposta di "inverdimento" (*greening*) del primo pilastro della PAC e le controproposte successive.³

Considerata la fase ancora transitoria e non ancora ben definita dei provvedimenti relativi al primo pilastro dedicheremo maggiore attenzione alla proposta di Regolamento (COM 2011/627) sullo Sviluppo Rurale (secondo pilastro) che sembra essere più consolidata e in cui tradizionalmente sono inserite le principali misure con valenza ambientale⁴.



Figura 3.1 - La PAC, i 2 pilastri, i 4 regolamenti e i 2 fondi (Frascarelli 2011b mod.). Foto D. Zanin.

La maggior parte degli Esperti è concorde nell'affermare che la nuova proposta di Regolamento sullo Sviluppo Rurale (SR) ricalca sostanzialmente l'impostazione della precedente programmazione presentando però elementi di novità interessanti. Sono confermati infatti i due principali pilastri su cui poggia l'intera politica agricola comunitaria (Figura 3.1) e la destinazione delle politiche strutturali al secondo pilastro (SR). Tra le novità principali la sostituzione degli Assi con 6 priorità (come riportato nell'inserto 3.1 e nella tabella 3.2). Gli obiettivi principali dello SR rimangono sostanzialmente 3: economico (competitività), ambientale (gestione sostenibile delle risorse naturali e azioni per il clima) e sociale (sviluppo equilibrato delle zone rurali) (Sotte 2012a, Frascarelli 2012). Le misure previste (a cui corrispondono specifici articoli del regolamento) si riducono a 27 rispetto alle 40 precedenti con un sostanziale ampliamento dei singoli obiettivi e accorpamento di misure trasversali. Questi aspetti, a detta della maggioranza degli Autori, dovrebbero consentire una maggiore elasticità di programmazione rispetto all'impostazione precedente criticata per l'eccessiva schematicità e rigidità.

3 Per un approfondimento delle misure ambientali proposte con il *greening* si veda il capitolo 6. Riguardo alla discussione svolta sino a qui sulle proposte di riforma ed in particolare sul *greening* si veda: Corsi et al. 2011, Gwyn 2011, Frascarelli 2011a e 2011b, Zaccarini Bonelli 2011, De Filippis e Frascarelli 2012, Povellato 2012, Romito 2012, Sotte 2012b, Tropea 2012, Inea 2013.

4 Approfondimenti relativi alla nuova proposta di regolamento sullo Sviluppo Rurale sono meno diffusi rispetto alla discussione sulla riforma complessiva e sul *greening*. Tuttavia alcuni di questi si trovano soprattutto sulle riviste e i siti specializzati che trattano l'attualità. A questo riguardo richiamiamo l'attenzione sui seguenti articoli: Corsi et al. 2011, Romito 2011a e 2011b, Frascarelli 2012, Gwyn 2011, Mengon 2012, Sotte 2012a e 2012b, Inea 2013.

Tabella 3.2 - Le sei nuove priorità della politica di Sviluppo Rurale 2014-2020*.

PRIORITA'		PAROLE CHIAVE
1	Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;	Capitale umano, reti, divulgazione, formazione, innovazione, ricerca
2	Potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;	Ristrutturazione, mercato, diversificazione, efficienza, ricambio generazionale
3	Incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;	Integrazione, promozione, qualità, filiere corte, gestione del rischio, volatilità prezzi
4	Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;	Biodiversità, paesaggio, acqua, suolo, aria, salute
5	Incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;	Uso di acqua, energia, rifiuti, emissioni-sequestro di CO ₂ , N, CH ₄
6	Promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.	Multifunzionalità, nuova occupazione, inclusione sociale, marginalità, sviluppo loc.

*: Tratto da Sotte (2012a mod.).

Un aspetto generale che riguarda l'intera riforma è quello della maggiore coerenza nell'utilizzazione dei diversi fondi di finanziamento previsti dalla UE (Figura 3.2). La nuova programmazione prevede un Quadro Strategico Comune (QSC) definito a livello comunitario dalla Commissione europea che traduce gli obiettivi e le priorità in azioni chiave utilizzando tutti i fondi a disposizione. Ogni Stato membro deve farsi approvare dalla Commissione un Contratto di Partenariato (CP) che fissa la strategia, gli obiettivi e le regole comuni della programmazione nazionale per tutti i fondi di finanziamento europeo previsti: Programmi operativi (Por), Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), Fondo sociale europeo (Fse), Fondo di coesione (Fc), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp). Ciò dovrebbe consentire una maggiore omogeneità e coordinamento nella programmazione delle diverse strategie di finanziamento nazionale nell'ambito del Contratto di Partenariato. Quest'ultimo dovrebbe incoraggiare una spesa più orientata ai risultati e agli obiettivi specifici condivisi (Frascarelli 2012).



Figura 3.2 - PSR e la nuova programmazione 2014-2020. Foto M. Genghini.

Un'altra novità interessante è relativa alla possibilità di presentare dei sottoprogrammi relativi a 4 tematiche principali: giovani agricoltori, piccoli agricoltori, zone montane e filiere corte. Questi programmi potranno avere delle aliquote di sostegno più elevate rispetto al resto delle misure, naturalmente "incrociandosi" con una o più delle 6 priorità generali previste.

Inserto 3.1 - Un quadro generale della nuova proposta di Sviluppo Rurale, di Silvia Masi.

La nuova proposta per lo sviluppo rurale si inserisce nella strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e solidale in modo complementare con le altre politiche della UE.

Il sostegno del fondo viene quindi accordato sia per fronteggiare le principali sfide con le quali l'agricoltura si deve confrontare, quali la sicurezza alimentare, la variabilità dei prezzi e la crisi economica; ma anche per rispondere alle esigenze di una più vasta società (consumatori e contribuenti) in termini di produzione di beni pubblici collegata alle attività agricole e forestali: salvaguardia e potenziamento degli ecosistemi e del territorio, gestione sostenibile delle risorse naturali, difesa dai cambiamenti climatici, inclusione sociale.

In relazione a questi obiettivi, la proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale si articola su sei grandi temi, chiamati Priorità:

1. trasferimento delle conoscenze in agricoltura;
2. competitività dell'agricoltura e vitalità delle aziende agricole;
3. organizzazione della filiera e gestione dei rischi;
4. preservare e migliorare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura;
5. uso efficiente delle risorse e transizione verso una economia a bassa emissione di CO₂;
6. inclusione sociale, riduzione della povertà e sviluppo economico delle zone rurali.

Le prime tre Priorità si collegano agli aspetti più economici del settore agricolo, la quarta e la quinta rispondono in modo esplicito all'obiettivo della sostenibilità, la sesta evidenzia le caratteristiche del mondo rurale che favoriscono la coesione e l'inserimento sociale.

Le misure di aiuto che possono essere attivate nei singoli programmi sono 27.

- Trasferimento di conoscenze e azioni di informazioni (art. 15).
- Servizi di consulenza e di assistenza alla gestione delle aziende agricole (art. 16).
- Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (art. 17).
- Investimenti in immobilizzazioni materiali (art. 18).
- Ripristino del potenziale agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione (art. 19).
- Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (art. 20).
- Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (art. 21).
- Investimenti nello sviluppo delle foreste e nel miglioramento della redditività delle foreste (art. 22-27).
- Costituzione di associazioni di produttori (art. 28).
- Pagamenti agro-climatico-ambientali (art. 29).
- Agricoltura biologica (art. 30).
- Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque (art. 31).
- Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (art. 32).
- Benessere degli animali (art. 34).
- Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta (art. 35).
- Cooperazione (art. 36).
- Gestione del rischio (art. 37).

Quest'ultima è una delle maggiori novità e va incontro alla necessità di trovare strumenti di difesa del reddito: la nuova PAC obbliga gli agricoltori ad assumersi le proprie responsabilità di fronte ai rischi ed alle crisi i cui effetti erano prima assorbiti dalle politiche di mercato e dei prezzi.

Rispetto agli interventi finanziati oggi, sostanzialmente confermati, l'articolazione è differente; per esempio la nuova misura art. 18 comprende gli interventi delle attuali misure 121, 123, 125, 216; la nuova misura art. 20 comprende gli interventi delle attuali misure 112, 311, 312 ed uno nuovo a favore di piccoli agricoltori che cedono la propria azienda; i pagamenti agro-ambientali, oggi compresi nella misura 214, sono articolati su ben 5 misure diverse.

Vi sono inoltre azioni completamente nuove (come l'art. 28 e l'art. 37) ed altre profondamente innovate come l'art.36.

Queste linee di intervento concorrono in vario modo alle priorità e possono essere combinate piuttosto liberamente nei programmi regionali, sia come misure singole, che nell'ambito di uno o più Sottoprogrammi tematici riguardanti:

- i giovani agricoltori;
- le piccole aziende agricole;
- le zone montane;
- le filiere corte.

Rispetto alla precedente programmazione, nella quale le misure erano articolate su assi con percentuali di finanziamento obbligatorie, i prossimi Piani di Sviluppo Rurale potranno avere un'architettura molto più flessibile ed adattarsi alle specifiche esigenze locali; per questo motivo diventa difficile prevedere il set di misure realmente disponibili nei prossimi anni per ciascun territorio.

Sicuramente le sfide ambientali individuate fin dall'Health check della Pac del 2009 (biodiversità, gestione della risorsa idrica, energie rinnovabili e cambiamento climatico) rientrano negli obiettivi prioritari 4 e 5 che prevedono azioni per il ripristino, la salvaguardia e il potenziamento degli ecosistemi, la promozione di pratiche agricole che usano le risorse in modo efficiente nonché di un'agricoltura a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima.

Concretamente, tuttavia, le misure attraverso cui potrà essere accordato un sostegno alle attività specificatamente rivolte alla gestione degli ecosistemi agricoli non sono molte:

- art.18 lettera d) Investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli impegni agroambientali, alla conservazione della biodiversità delle specie e degli habitat o alla valorizzazione in termini di pubblica utilità delle zone Natura 2000 o di altre zone di grande pregio naturale da definirsi nel programma; per questo tipo di intervento (corrispondente alla attuale misura 216), ciascun singolo programma potrà scegliere le attività da sostenere e l'eventuale localizzazione, nonché l'entità dell'aiuto (non è previsto un massimale di contribuzione);
- art. 22 lettera d), limitatamente agli ambienti forestali, Investimenti diretti ad accrescere la resilienza, il pregio ambientale e il potenziale di mitigazione degli ecosistemi, ovvero finalizzati all'adempimento di impegni assunti per scopi ambientali, all'offerta di servizi ecosistemici e/o alla valorizzazione in termini di pubblica utilità delle aree forestali e boschive della zona interessata o al rafforzamento della capacità degli ecosistemi di mitigare i cambiamenti climatici;
- art. 29 Pagamenti per impegni agro-climatico-ambientali assunti volontariamente che vadano oltre i requisiti minimi già previsti da altri interventi; la durata dell'impegno è di 5-7 anni con importi ad ettaro che vanno a compensare i costi aggiuntivi ed il mancato guadagno, ma non possono superare i massimali già indicati nel regolamento (attualmente 900 euro/ha per coltivazioni perenni specializzate, 600 euro/ha per colture annuali e 450 euro/ha per usi diversi).

Le possibilità di intervento offerte da queste misure dipendono moltissimo dalle scelte della programmazione locale, ogni PSR infatti potrà scegliere le priorità e temi da sviluppare, le misure da attivare con i relativi pesi finanziari, nonché i dettagli operativi (aree, attività, contribuzione) che possono rendere più o meno appetibile per le imprese agricole l'inserimento di pratiche a favore della biodiversità; la fase preliminare di redazione dei Piani appare quella più importante per avanzare proposte per inserire azioni più incisive in tal senso ed evitare che questo tema resti solo un'enunciazione.

E' vero che la programmazione del fondo avrà una genesi decisamente complessa: a parte le attuali difficoltà connesse all'approvazione del quadro finanziario, per assicurare una strategia di investimento complessiva in linea con gli obiettivi di Europa 2020, sono previsti ulteriori atti di coordinamento tra fondi europei, sia a livello dell'Unione che a livello nazionale.

Ciò consente, se non altro, di pensare che ci sia un tempo non breve per presentare proposte per i vari documenti programmatici dei PSR.

Per quanto riguarda gli aspetti ambientali vi è da segnalare, a differenza di quanto previsto nei programmi precedenti, l'individuazione di una misura specifica destinata all'agricoltura biologica e separata dai pagamenti agro-climatico-ambientali. Ciò evidenzia l'importanza sempre maggiore data a questo tipo di produzioni.

L'aggiunta della parola "climatico" ai tradizionali pagamenti agro-ambientali fa comprendere il peso dato a queste misure nella nuova programmazione. Le misure ambientali e climatiche oltre che essere uno degli obiettivi principali della PAC sono indicate specificatamente ai punti 4 e 5 delle priorità dello SR:

- preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;
- incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il paesaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agro-alimentare e forestale.

Relativamente al clima è stata proposta l'applicazione della metodologia elaborata dall'OCSE (2002) con i c.d. "marcatori di Rio", che definiscono delle procedure per "tracciare", cioè quantificare chiaramente, la spesa totale di ogni programma indirizzata ad azioni climatiche o favorevoli

all'efficienza energetica. Le spese verrebbero classificate in tre categorie: ad esclusiva rilevanza climatica (100%), significativa rilevanza climatica (40%) e senza rilevanza climatica (0%). Attraverso questi marcatori dovrebbero inoltre essere evidenziati i benefici collaterali, a livello di biodiversità, ottenibili con i finanziamenti relativi al clima per quanto riguarda il programma REDD (Riduzione delle emissioni originate dalla forestazione e il degrado forestale) (CE 2011, Romito 2011b).

Un altro aspetto di una certa rilevanza dal punto di vista ambientale riguarda la nuova delimitazione delle zone svantaggiate (zone montane, zone soggette a vincoli naturali significativi e zone soggette a vincoli specifici). I nuovi criteri definiti sembrerebbero incrementare il territorio complessivo. Anche gli aiuti risulterebbero nel complesso più alti infatti una parte del premio sarebbe quasi automatica, derivando dal primo pilastro (pagamento per aree svantaggiate, facoltativo, fino al 5% del massimale nazionale), e un'altra parte deriverebbe dallo Sviluppo Rurale attraverso nuove misure previste in sottoprogrammi tematici specifici per le Zone montane (Zaccarini Bonelli 2012).

Le maggiori associazioni ambientaliste e biologiche nazionali si sono espresse favorevolmente sul *greening* proponendone anzi un rafforzamento assieme ad un aumento deciso dei fondi per lo sviluppo rurale anche attraverso un maggiore cofinanziamento. Decisamente contrarie invece ai doppi finanziamenti e ai vantaggi finora avuti dalle grandi aziende, monoculturali e indifferenziate a scapito di quelle differenziate e multifunzionali e alle recenti controproposte della Commissione Agricoltura (AIAB et al. 2012).

In un recente studio dell'IEEP (Polakova et al. 2011), sempre riguardo alle politiche di SR, è stata evidenziata la necessità che i singoli Stati possano applicare i programmi con una certa elasticità adattandoli alle specifiche realtà locali. Questa soluzione ha però il difetto di lasciare eccessivi margini di manovra ai singoli Stati che in questo modo possono applicare troppo facilmente misure con scarso "peso" ambientale. Il *greening* da questo punto di vista consentiva di creare una minima base di intervento ambientale molto simile per tutti gli Stati lasciando poi maggiore libertà ai singoli di intervenire a proprio piacimento nello SR. Nello stesso studio, finanziato dalla Commissione europea, e in Hart et al. (2011), si evidenziano inoltre i pro e i contro delle misure ambientali regionali con obiettivi ampi e generici (*broad and brush*) rispetto a quelle più specifiche locali (*targeted and tailored*). In realtà entrambe le misure svolgono la loro funzione e dovrebbero essere previste nel *carney* di misure a disposizione degli agricoltori. Le prime infatti intendono coinvolgere quanti più agricoltori possibili ed hanno un'ampia valenza ambientale in quanto coinvolgono più risorse naturali contemporaneamente magari in modo meno incisivo ma comunque positivo. Le seconde invece sono specifiche nei *target* ma anche per gli interessati che intendono coinvolgere. Ad esempio solo gli agricoltori che hanno aziende di un certo tipo (multifunzionali, con sistemi di produzione ad elevato valore ambientale, ecc.), o situate in ambienti di particolare interesse (Aree Natura 2000, aree di elevato valore naturalistico, habitat di specie importanti per la conservazione, ecc.). Evidentemente il secondo tipo di interventi è quello genericamente più favorevole alla biodiversità. Un altro aspetto importante evidenziato anche in Opperman (2009) è relativo all'importanza di definire delle misure agro-ambientali orientate al risultato o all'obiettivo. Questo potrebbe essere rappresentato ad esempio: dall'incremento di biodiversità in generale o di un gruppo di specie o ancora dell'aumento nel numero di esemplari di una determinata specie di interesse per la conservazione, oppure da parametri di qualità dell'acqua o del suolo, ecc. In questo caso diventa fondamentale il sistema di monitoraggio di queste politiche e degli indicatori utilizzati per queste verifiche.

Una valutazione approfondita e relativa agli aspetti ambientali della proposta di regolamento sullo Sviluppo Rurale è tuttavia molto difficile e non può che essere incompleta a livello europeo in quanto manca di un'analisi di dettaglio relativa alle singole misure. Questa può avvenire solo quando il programma di sviluppo rurale è stato approvato a livello regionale. Per tale ragione, non avendo ancora i nuovi piani regionali approvati, appare più opportuno valutare attentamente i pregi e difetti dei programmi di sviluppo rurale realizzati con la precedente programmazione (2005-2013).

Tale analisi consentirà di fornire degli spunti utili per l'elaborazione dei nuovi PSR. Considerato gli obiettivi di questa ricerca indirizzati all'analisi della normativa regionale, le considerazioni che seguiranno saranno indirizzate prevalentemente alla normativa toscana o alle norme comunitarie e nazionali che hanno applicazione diretta anche sul territorio toscano.



Foto D. Zanin



Foto D. Zanin

I PIANI DI SVILUPPO RURALE E LE MISURE ATTIVATE IN TOSCANA

Distinguiamo innanzitutto le considerazioni generali sulla normativa comunitaria dalle valutazioni più specifiche relative a quanto applicato a livello regionale.

Una critica che coinvolge un po' tutti i piani di sviluppo rurale nelle diverse regioni italiane e forse anche oltralpe riguarda la complessità, la conseguente forte burocratizzazione e scarsa immediatezza dei programmi comunitari della precedente programmazione. Il passaggio dai primi programmi agro-ambientali degli anni '90 (Regg. CEE 2078 e 2080 del 1992) ai piani di sviluppo rurale del 1999-2006 e poi 2007-2013 ha visto un progressivo aumento del numero delle misure previste, ma nello stesso tempo della confusione, della moltiplicazione dei decreti, dei capitoli, degli articoli, dei cavilli legislativi che hanno reso questi programmi incomprensibili e sempre più lontani dai loro potenziali fruitori: principalmente gli agricoltori. Probabilmente era inevitabile che una programmazione del territorio sempre più precisa, articolata e funzionale per le diverse problematiche esistenti richiedesse un'altrettanto complessa articolazione e diramazione dei provvedimenti. E' vero, il mondo, il sistema economico e sociale è sempre più complesso e variegato e la politica economica, l'intervento dello Stato nel regolamentare, programmare questo sistema non può che essere sempre più articolato e risultare quindi più complicato, pesante e incomprensibile. Ciò in particolare nei settori dell'ambiente e dell'agricoltura dove l'intervento pubblico è necessario se non indispensabile. Di fronte a questa inevitabile equazione, progresso = complessità, e in particolare riguardo alla nostra problematica specifica dei piani di sviluppo rurale e della prossima programmazione (2014-2020) è comunque possibile individuare dei margini di miglioramento. Da un lato certamente la semplificazione delle norme. I programmi generali dei recenti governi continuano a parlare e proporsi semplificazioni normative, la nuova riforma della Politica Agricola Comune (PAC) e in particolare dei nuovi Piani di Sviluppo Rurale tra i punti principali prevede quello della semplificazione delle misure da proporre. Evidentemente è più facile dirlo che farlo. Sfoltire ed eliminare le leggi o il numero di provvedimenti senza conoscere come funzionano le cose e come sono legate le diverse norme può in realtà peggiorare la situazione. Solo chi conosce bene i singoli settori, le problematiche e le legislazioni conseguenti è in grado effettivamente di semplificarli. Un percorso in questo senso però va certamente individuato e sembrerebbe che la nuova proposta comunitaria di regolamento per lo Sviluppo Rurale (COM(2011) 627/3) vada in questa direzione. Tutto sta a vedere però come le singole regioni intenderanno applicare il regolamento.

Mantenendo un livello elevato nell'articolazione dei provvedimenti e delle misure previste è però sempre possibile a nostro avviso intervenire per rendere più trasparenti e comprensibili i provvedimenti proposti. Da questo punto di vista in ambito Toscano, e in particolare la Provincia di Firenze, aveva previsto, con la partenza dell'ultima programmazione dei PSR, un opuscolo divulgativo (Agricoltura Natura) molto efficace ed immediato per favorire la comprensione dei diversi provvedimenti a disposizione e della logica generale con la quale era stato previsto il PSR Toscano 2007-2014 (Provincia di Firenze 2010). A questo opuscolo è seguito solo un documento generale, pubblicato tardivamente, di notevoli dimensioni e comunque non efficace dal punto di vista divulgativo (Regione Toscana 2011). Nulla di efficace è stato previsto in fase di pubblicazione dei singoli bandi, cioè nel momento più importante della divulgazione, nessun documento o servizio divulgativo è stato predisposto se non quello della pubblicazione dei decreti e bandi ufficiali sul BURT e nel sito della Regione Toscana. Una divulgazione intermedia, più semplificata, schematica e accattivante è certamente necessaria e utile da prevedere nella programmazione futura. Un esempio di come un bando possa essere reso più comprensibile, sintetico ed immediato è riportata in appendice ai Box 7.1, 7.2 e 7.3 sui bandi più interessanti per gli aspetti faunistici e ambientali. Attraverso queste modalità divulgative "intermedie" non devono essere fornite tutte le informazioni necessarie per aderire al bando, per queste è opportuno rimandare (vista la complicazione intrinseca dei singoli bandi), alla documentazione specifica del BURT disponibile tramite il sito della Regione. Attraverso questa fase di divulgazione intermedia, da rendere disponibile al momento di uscita dei singoli bandi, è possibile fornire rapidamente agli operatori di settore le informazioni necessarie per far comprendere, il tipo di misura prevista, chi ne può usufruire, quando è possibile aderire, dove è prevista l'applicazione dell'intervento (aree preferenziali), quant'è il premio unitario previsto, ecc. In questo modo l'agricoltore si rende conto subito se la misura è interessante o meno e quindi se è il caso o meno di approfondire la questione consultando la documentazione più dettagliata e specifica, o gli esperti e professionisti del settore.

Anche la divulgazione dei bandi e del Piano di Sviluppo Rurale nel suo complesso tramite il sito Web della Regione, non ci è sembrata particolarmente efficace ed immediata. La disponibilità dei bandi quasi in tempo reale sul sito internet rappresenta certamente un passo da giganti rispetto al passato e rispetto a molte altre regioni italiane. Tuttavia per ciò che concerne: chiarezza, aggiornamento e immediatezza delle informazioni fornite, l'attuale situazione è certamente migliorabile. Un altro aspetto che merita un'attenzione particolare riguarda gli importi delle sovvenzioni previste dalle diverse misure e azioni del PSR. Non è possibile fare un discorso generale, per alcune misure però vi è una netta sensazione che gli importi previsti sono molto al di sotto dei livelli minimi soddisfacenti per l'agricoltore. Le misure in questo caso non vengono utilizzate o sono adottate solo dalle aziende più grandi che riescono ad abbassare i costi unitari dell'intervento in quanto possono realizzarlo su superfici più ampie. Per certi interventi dovrebbe essere prevista una modulazione degli importi di sovvenzione inversamente proporzionale all'entità degli ettari realizzati. La misura relativa alle "Coltivazioni per la fauna selvatica" (Misura 214, a.3.D), che interessa in modo particolare gli argomenti di questo studio, è un esempio evidente di livello di sovvenzioni troppo ridotto per stimolare l'interesse degli agricoltori. Il livello di incentivo è uguale a quello previsto per la misura: "Sospensione delle produzioni agricole" (Misura 214, a.3.B), cioè di 286 Euro/ha in pianura e 212 Euro/ha in collina. Evidentemente se la sola non coltivazione delle superfici determina un minor reddito di questa entità non è possibile che la realizzazione aggiuntiva di colture a perdere per la fauna selvatica abbia lo stesso costo complessivo. Al criterio del mancato reddito deve essere aggiunto anche quello delle maggiori spese sostenute per l'intervento.

Su questo argomento ci sembra utile evidenziare almeno due aspetti importanti che dovrebbero essere tenuti in considerazione nella realizzazione delle programmazioni future dei Piani di Sviluppo Rurale. Uno relativo al livello economico delle sovvenzioni unitarie ed uno relativo al tipo di misure agro-ambientali e agro-faunistiche da prevedere nei piani di sviluppo rurale. Riguardo

al primo aspetto, considerato che il *team* di esperti per il calcolo dei costi e dei mancati redditi derivanti dalla realizzazione delle diverse misure prevede certamente degli economisti, è necessario che questi costi e mancati redditi vengano calcolati adeguatamente alla realtà presente nei territori ove si vuole intervenire ed in relazione alle misure che effettivamente si vuole vengano realizzate. In altri termini è necessario calcolare bene gli effettivi mancati redditi e costi di queste realizzazioni considerando anche i costi aggiuntivi necessari per l'organizzazione e l'implementazione effettiva degli interventi (costi di transazione), considerando ad esempio i costi più elevati per la realizzazione di impegni ripetuti di piccole dimensioni, i costi più elevati dovuti alle realizzazioni in ambienti non favorevoli (aree marginali di collina e montagna non facilmente raggiungibili), i maggiori costi dovuti all'incremento dei rischi da danneggiamento delle colture da fauna selvatica, ecc. Considerando le soglie massime di sovvenzione previste a livello comunitario, eventualmente dovrebbero essere previsti dei gruppi di lavoro in grado di dimostrare i maggiori costi dovuti alle caratteristiche specifiche degli interventi o alle particolari condizioni dell'agricoltura locale e regionale che possono differenziarsi da quelli stabiliti a livello comunitario. A questo riguardo il problema dovrebbe essere affrontato a livello nazionale da parte del Ministero dell'Agricoltura in quanto questa problematica riguarda diverse realtà regionali e sarebbe meno costoso predisporre un gruppo di lavoro nazionale, o per macro-aree bio-geografiche con caratteristiche simili, che elabora ed applica un'unica metodologia per realtà territoriali diversificate.



Foto D. Zanin



Foto D. Zanin

Relativamente al tipo di programmazione agro-ambientale e faunistico-ambientale da prevedere nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale, a nostro avviso le misure di politica agraria con finalità ambientali e faunistiche vanno distinte dalle misure faunistico-ambientali da prevedere nelle aree protette e nelle aree di interesse faunistico-venatorio. Le prime, definite normalmente come misure agro-ambientali, tendono a favorire l'ambiente in senso generale, cercando di coinvolgere quanti più agricoltori possibili, con finanziamenti spesso a pioggia, con sovvenzioni unitarie relativamente basse (200-600 euro/ha). L'obiettivo è quello di coinvolgere ampi territori agricoli arrivando ad esempio al 20-30% della SAU. Non conviene concepire questi interventi come misure specifiche di ripristino o gestione degli habitat per finalità ambientali e faunistiche. Queste ultime richiedono necessariamente interventi puntuali, mirati ed impegnativi difficilmente realizzabili con il livello ridotto dei premi previsti dalle misure comunitarie dei piani di sviluppo rurale. Questi interventi inoltre se realizzati in territori non vocati ed in modo non corretto possono addirittura creare dei problemi negli equilibri della gestione faunistico-venatoria incrementando i danni da fauna selvatica alle coltivazioni agricole. E' preferibile invece indirizzare queste misure a favore dell'integrazione tra agricoltura e ambiente, cioè per diffondere le moderne tecniche e i sistemi avanzati di produzione agricola a basso impatto ambientale (agricoltura biologica, integrata, conservativa e di Elevato Valore Naturalistico - HNV) che consentono di migliorare le condizioni generali dell'ambiente per diverse componenti ambientali: acqua, suolo, ecosistemi, specie selvatiche, paesaggio, ecc.

Le misure faunistico-ambientali a favore di specie di interesse per la conservazione (nelle aree protette) o di interesse faunistico-venatorio (nella aree di gestione faunistica) cercano invece di coinvolgere gli agricoltori in interventi molto mirati e puntuali e per questo generalmente con premi unitari elevati (600-2.000 euro/ha), nell'ambito di una programmazione territoriale ben definita, preferibilmente seguita da un tecnico agro-faunistico-naturalista (si veda a riguardo l'insero 6.10 riportato nel capitolo 6), in pochi ambiti generalmente interdetti all'attività venatoria e con una concentrazione di interventi su aree limitate. In questi casi sono sufficienti estensioni del 2-4% della superficie agricola per ottenere dei risultati interessanti. Questi ultimi interventi appaiono più adatti se previsti nell'ambito della programmazione regionale o provinciale (PRAF), degli enti territoriali specifici (Ambiti territoriali di Caccia, Parchi, Aree natura 2000, ecc.) o da particolari gruppi di interesse (banche, fondazioni, associazioni ambientaliste, venatorie, ecc.).

Considerando questa distinzione alcune misure previste nell'attuale Piano di Sviluppo Rurale non appaiono particolarmente adatte a questo strumento di programmazione (in particolare le colture per la fauna selvatica e gli investimenti non produttivi indirizzati alla fauna selvatica) mentre dovrebbero essere incrementate e favorite nell'ambito del PRAF e attraverso finanziamenti specifici o generali agli enti di gestione territoriale (ambiti protetti e venatori). Si rileva invece la mancanza nell'ambito dell'attuale piano di sviluppo rurale di misure che favoriscano i sistemi agricoli a basso impatto ambientale. In particolare ci riferiamo alla cosiddetta "agricoltura blu", cioè ai sistemi di produzione che prevedano un uso conservativo del suolo (non lavorazione e minima lavorazione del suolo, la lavorazione a prode o per strisce - *mulch tillage*, *strip tillage*, la semina sul sodo - *sod-seeding* e le colture di copertura e da sovescio - *cover crops*) e i cosiddetti sistemi agricoli di elevato valore naturalistico (*HNV farming*).⁵

Il valore naturalistico-ambientale e faunistico di tutti questi sistemi di produzione agricola a basso impatto ambientale è universalmente riconosciuto. Risultano inoltre particolarmente adatti alle caratteristiche estensive e orografiche del territorio toscano e ben si adattano alle sovvenzioni unitarie limitate previste dai piani di sviluppo rurale. Non si comprende per quale ragione abbiano trovato scarsa diffusione, da sempre, nella programmazione agro-ambientale toscana. E' auspicabile siano previsti degli studi tesi a dimostrare il valore di questi sistemi e la loro adattabilità alle condizioni agricole e ambientali della regione in modo che vengano introdotti tra le misure di sovvenzione previste nelle future programmazioni di politica agraria.

Passando infine ad un'analisi comparata delle misure previste nei PSR delle altre regioni rispetto a quelle adottate nella Regione Toscana, è possibile evidenziare misure particolarmente interessanti dal punto di vista faunistico-ambientale che, non previste o non attivate nel PSR della Toscana, sono invece state attivate in altre regioni. Tra queste misure si segnala in particolare:

- misure di copertura vegetale per contenere il trasferimento di inquinanti dal suolo alle acque;
- regime sodivo e praticoltura estensiva (che prevede la gestione sostenibile dei prati permanenti e/o pascoli, di medicaia a fine ciclo, di prati polifiti permanenti storicamente presenti, dei prati di alta collina e montagna abbandonati);
- il mantenimento di siepi e/o boschetti, di stagni, laghetti, e bacini per la fitodepurazione, ecc.;⁶

5 Attraverso il marchio dell'Agri-qualità la regione Toscana ha consentito di individuare un sistema per valorizzare le produzioni derivanti dall'agricoltura integrata (si veda a riguardo l'insero 6.9 nel capitolo 6). Tuttavia siamo ancora lontani dall'identificazione e valorizzazione dei sistemi agricoli di elevato valore naturalistico.

6 In realtà questo tipo di intervento è stato previsto nel Piano di Sviluppo Rurale Toscano seppur limitatamente agli ambienti forestali. Per gli stagni, laghetti e torbiere all'interno di superfici forestali è previsto anche il mantenimento, ma nel caso di siepi e boschetti si parla solo di realizzazione, e quindi non manutenzione, di impianti arborei per la tutela idrogeologica e il miglioramento ambientale.

-
- la creazione e/o mantenimento di corridoi ecologici e fasce tampone arboree ed erbacee;⁷
 - il mantenimento, valorizzazione e tutela dei prati ad elevato valore naturalistico e storico situati in aree SIC e ZPS;
 - il mantenimento, creazione di prati stabili, pascoli e prati-pascoli (con riconversione di seminativi);
 - adozione di tecniche di agricoltura conservativa del suolo;
 - misure di copertura continuativa del suolo;
 - sviluppo della filiera delle carni da selvaggina.⁸

PIANO REGIONALE AGRICOLO E FORESTALE (PRAF) E NORMATIVA FAUNISTICO-VENATORIA IN TOSCANA

In una fase di transizione legislativa, com'è quella attuale per la Regione Toscana relativamente alle problematiche agricole e faunistico-venatorie è difficile poter valutare adeguatamente il quadro legislativo e gli effetti sulle problematiche di nostro interesse. Posto che la nostra attenzione non riguarda tutti gli aspetti della programmazione toccati dal PRAF, né tutta la legislazione faunistico-venatoria, anche per argomenti specifici come la multifunzionalità faunistica e ambientale il quadro risulta ancora incompleto e di difficile valutazione.

Come per i Piani di Sviluppo Rurale anche per il PAR, prima, e PRAF dopo, una primissima considerazione di carattere generale riguarda la complessità, scarsa trasparenza, poca chiarezza e limitata divulgazione di questi provvedimenti. In misura ancora superiore rispetto al PSR, i provvedimenti previsti dal PAR in questi due anni di attuazione sono risultati decisamente confusi, poco trasparenti e con una insufficiente divulgazione.⁹ Per quanto riguarda le possibilità di miglioramento di questo aspetto in vista delle prossime programmazioni già si è detto relativamente ai PSR. Gli stessi principi e miglioramenti possono essere applicati anche nel caso del PRAF.

Gli aspetti di maggiore interesse derivanti dall'integrazione tra PRAF e normativa faunistico-venatoria sono quelli che riguardano la gestione delle risorse finanziarie per la realizzazione dei miglioramenti ambientali e delle misure di prevenzione dei danni delle specie selvatiche alle produzioni agricole. L'articolo 7 della legge regionale 3/94 (aggiornata) afferma che la Giunta regionale delibera annualmente in attuazione del PRAF alla ripartizione delle risorse. In particolare destina il 10% dei fondi a favore delle province per la tutela delle produzioni agricole, quindi presumibilmente per il risarcimento dei danni. Il 65,5% alle province per il "...perseguimento degli obiettivi gestionali programmati" e "...per la realizzazione di progetti di valorizzazione del territorio, per l'incremento della fauna e per il ripristino degli equilibri naturali". Tali progetti sono quelli previsti nelle misure del PRAF evidenziati in appendice nei box 7.4, 7.5 e 7.6, che quindi riguardano le misure di prevenzione dei danni da fauna selvatica, di attività delegate e istituzionali di gestione faunistico-venatoria, di valorizzazione della fauna selvatica e di programmazione faunistico-venatoria. Il 30% di queste risorse deve essere destinato al territorio a caccia programmata (ATC). Specificatamente quindi, nonostante l'enfasi con la quale vengono ripetutamente richiamati nel PRAF non si parla esplicitamente di interventi di miglioramento ambientale. Sarà la provincia pertanto a

7 Anche questo tipo di intervento è stato previsto nel PSR Toscano non con questa denominazione ma nell'ambito delle misure per la forestazione ed in particolare nelle misure 221 e 223 denominate di "imboschimento dei terreni agricoli" e di "...superfici non agricole".

8 La Regione Emilia-Romagna con l'atto della Giunta Regionale n. 987 del 11 luglio 2011, nell'ambito del Piano di sviluppo Rurale 2007-2013, ha regolamentato la somministrazione di carni da selvaggina negli agriturismi. La legislazione prevede che i capi di selvaggina possono essere ceduti direttamente dai cacciatori agli operatori del settore o ai centri raccolta predisposti in modo specifico affinché le carni degli ungulati vengano macellate secondo le norme sanitarie europee (Reg. CE 853/2004). La Regione Toscana stava prevedendo qualcosa di simile nell'ambito del Piano Zootecnico Regionale, ma nulla ancora è stato previsto.

9 La confusione tra lettere, numeri, azioni, decreti, allegati, definizione delle misure e uscita dei bandi, ecc. sono solo degli esempi di questa poca chiarezza e trasparenza dei provvedimenti.

decidere la tipologia di interventi e progetti da realizzare. In particolare la materia specifica viene demandata ai Piani di gestione annuali provinciali (art. 9, L.R. 3/94), attraverso la misura “Attuazione degli interventi di programmazione faunistico venatoria”. La misura è finalizzata ad attribuire le risorse necessarie alla realizzazione degli interventi faunistico-venatori programmati mediante le amministrazioni provinciali. Annualmente le amministrazioni provinciali presentano un piano di gestione i cui contenuti sono specificati nell’art. 9 della L.R. 12 gennaio 1994, n. 3 e successive modifiche e integrazioni e che specifica gli interventi attuativi del piano faunistico venatorio provinciale da realizzare nell’anno in corso. Quindi le Province dovranno indicare (anche se non vi è un’indicazione specifica a riguardo) nel proprio Piano annuale, le modalità per la programmazione e la realizzazione dei miglioramenti ambientali a fini faunistici.

Vi è poi un altro 13% di fondi destinato ad iniziative di interesse regionale in favore dell’ambiente e della fauna, ma non si comprende esattamente per quali finalità possano essere utilizzati in quanto non ben specificati.¹⁰



Foto D. Zanin



Foto G. De Socio

Rispetto a quanto previsto prima del 2007 vi sono tre cambiamenti sostanziali: non vi sono più fondi pubblici destinati ai miglioramenti ambientali, sono solo le province e la regione direttamente a gestire questi fondi¹¹ e qualora destinati ai miglioramenti ambientali (su decisione delle singole amministrazioni pubbliche), possono esserlo solo attraverso progetti e convenzioni. Tale impostazione presenta alcuni vantaggi: consente di superare il problema degli aiuti di Stato, almeno per le province e la Regione in quanto attraverso il PRAF e i bandi la notifica alla Commissione Europea è automatica, consente anche di indirizzare eventuali fondi destinati a miglioramenti ambientali per territori ben definiti e progetti finalizzati. In questo modo gli interventi sono realizzati da tecnici del settore coinvolgendo solo agricoltori selezionati e ben motivati. L’aspetto negativo è rappresentato dalla massima libertà per la Regione e le province nell’indirizzare queste risorse. Alcune di queste potrebbero privilegiare altre tipologie di interventi (ripopolamenti, reintroduzioni, ecc.), meno qualificanti dal punto di vista della gestione faunistico-venatoria e certamente poco favorevoli al coinvolgimento della componente agricola. Altre potrebbero coinvolgere gli agricoltori su basi meno meritorie e qualificanti.

Un altro cambiamento sostanziale è avvenuto dopo il 2007, con le prime modifiche della legge 3/94 e l’approvazione del PAR e PRAF, nella filosofia di finanziamento dei miglioramenti ambientali

¹⁰ Una parte di questi vanno a costituire i fondi destinati ai bandi per le ricerche nel settore faunistico-ambientale, ma possono essere dirottati in modi diversi. Negli ultimi anni infatti, la crisi finanziaria a fatto sì che i fondi destinati alla ricerca fossero utilizzati per la gestione ordinaria delle province e della regione.

¹¹ Nei precedenti bandi del PAR tra i beneficiari di questi fondi pubblici vi erano anche gli ATC. Nelle misure previste dal nuovo PRAF non si fa riferimento agli ATC. Tuttavia i nuovi bandi del PRAF non sono ancora usciti ed è possibile, almeno considerando quanto avvenuto precedentemente, che i bandi non siano del tutto coerenti con quanto indicato nelle misure (Box 7.4, 7.5 e 7.6). In particolare sarà possibile ad esempio che le Province girino questi fondi agli ATC in forma di progetti.

a fini faunistici e del coinvolgimento degli agricoltori toscani, la maggior parte dei fondi previsti a questo scopo è stata indirizzata al finanziamento autonomo degli ATC. Sono quindi gli Ambiti Territoriali di Caccia, che attraverso la loro programmazione e finanziamento interno (tasse dei cacciatori per gli ATC), sono i maggiori promotori del coinvolgimento degli agricoltori attraverso le misure di miglioramento ambientale a fini faunistici. Il grosso dei finanziamenti e delle iniziative di questo tipo deriva quindi dall'azione degli ATC. La stessa legge 3/94 prevede infatti, come già precedentemente, che sia l'ATC che: "...predispone programmi di intervento, anche mediante progetti finalizzati per promuovere e organizzare le attività di ricognizione delle risorse ambientali e della consistenza faunistica dell'ATC," e in modo innovativo "...documentando anche cartograficamente gli interventi di miglioramento degli habitat;"...inoltre: "...e) predispone programmi di miglioramento ambientale comprendenti coltivazioni per l'alimentazione della fauna selvatica, il ripristino di zone umide e fossati, la differenziazione delle colture, l'impianto di siepi, cespugli e alberature, l'adozione di tecniche colturali e attrezzature atte a salvaguardare nidi e riproduttori, nonché l'attuazione di ogni altro intervento rivolto all'incremento e alla salvaguardia della fauna selvatica".

Un'altra novità introdotta con le successive modifiche della legge 3/94 è l'indicazione dello strumento della convenzione per gli accordi tra ATC e agricoltori. Anche questa rappresenta una evoluzione rispetto al passato dove il coinvolgimento dell'agricoltore era previsto principalmente attraverso lo strumento del bando. La convenzione infatti è uno strumento più elastico che permette un rapporto meno rigido tra ATC e agricoltore e dovrebbe in questo modo consentire di ottimizzare le risorse a disposizione senza favorire gli interventi a pioggia più tipici dello strumento dei bandi.¹² Nella realtà dei fatti gli ATC sono liberi di scegliere lo strumento economico che preferiscono per il coinvolgimento degli agricoltori, l'indicazione della convenzione da parte della legge è solo un'opzione tra le diverse possibili.

Vi è d'altronde da considerare che l'efficacia dei bandi, soprattutto nel caso degli ATC toscani, dipende molto da come vengono programmati e gestiti dai tecnici degli ATC stessi. Se questi sono sufficientemente esperti e a contatto con la realtà agricolo-ambientale del territorio anche questo strumento consente di ottimizzare le risorse a disposizione.

Attualmente quindi in Toscana, rispetto al passato, il meccanismo del finanziamento degli agricoltori per la realizzazione degli interventi di miglioramento ambientale si è sostanzialmente mo-



Foto D. Zanin



Foto D. Zanin

¹² Sulle possibili forme di convenzione tra pubblico e privato si veda anche il paragrafo relativo alla legge orientamento.

dificato: ora avviene principalmente attraverso i fondi propri degli ATC, e solo in misura minore attraverso i fondi pubblici previsti dal PRAF. In precedenza (prima del 2007) invece avveniva in buona parte attraverso i fondi pubblici. Almeno il 30% della tassa venatoria regionale era destinata a questo scopo (il 10% di questa proveniva dalle province e il rimanente 20% veniva distribuito direttamente dalla Regione agli ATC).

Se osserviamo l'andamento dei fondi complessivi della Regione Toscana destinati agli interventi di miglioramento ambientale (Figura 4.9 del capitolo 4), dopo il 2007 si assiste ad una leggera riduzione di questi finanziamenti, ma nella sostanza le cifre spese rimangono sempre oltre i 2.100.000 Euro a stagione. Una conferma di questo *trend* di investimenti ci viene dai fondi destinati dall'ATC FI5 (Figura 4.9). Anche questi sono leggermente diminuiti dopo il 2007 ma rimanendo sempre intorno ai 400.000-500.000 Euro spesi per ogni stagione. Se i valori riportati sono corretti si potrebbe affermare che il cambiamento di filosofia intervenuto nella legislazione faunistico-venatoria degli ultimi anni non ha portato a grossi cambiamenti nei finanziamenti per i miglioramenti ambientali e in altri termini ai fondi destinati a coinvolgere gli agricoltori nella gestione multifunzionale faunistica e ambientale dell'azienda agricola. Ciò è da considerare positivamente riguardo al lavoro svolto dall'Amministrazione pubblica della Regione Toscana. Tale cambiamento può risultare in risvolti positivi dal punto di vista della gestione pubblica delle risorse e dal punto di vista della collaborazione tra mondo agricolo e mondo venatorio. In una fase di riduzione delle disponibilità di risorse pubbliche per l'ambiente e di crisi economica, un mantenimento degli stessi livelli di finanziamento degli agricoltori per interventi agro-ambientali e agro-faunistici, ottenuto passando da fondi pubblici a fondi privati di autofinanziamento degli ATC può essere visto come un successo in linea con gli obiettivi generali di *spending review*. Allo stesso tempo il rapporto più diretto e più attento esistente tra l'ente territoriale (ATC) e gli agricoltori rispetto a quello che potevano avere le amministrazioni pubbliche (principalmente le province) con gli agricoltori dovrebbe essere visto favorevolmente per facilitare i rapporti di collaborazione tra cacciatori e agricoltori e le situazioni di pace ed equilibrio territoriale. In realtà negli ultimi anni questi rapporti sono peggiorati, ma ciò non è attribuibile alla gestione da parte dell'A.P. quanto ad un aumento della crisi in generale e ad una difficile gestione della problematica dei danni da fauna selvatica alle coltivazioni agricole.

Per quanto riguarda i finanziamenti autonomi previsti dall'ATC nei confronti degli agricoltori per la realizzazione degli interventi di miglioramento ambientale è necessario tuttavia aggiungere altre considerazioni. Come noto, la base giuridica degli Ambiti Territoriali di Caccia non è del tutto chiara né omogenea sul territorio nazionale. In alcune regioni sono considerati enti privati, in altre enti pubblici in altre ancora una via di mezzo. La Toscana sembra più vicina a quest'ultimo modello. In questo caso non è del tutto chiaro se le risorse raccolte dagli ATC attraverso i propri finanziamenti autonomi (tasse dei cacciatori agli ATC) possano essere considerati fondi pubblici o risorse autonome e quindi di origine privata. Nel primo caso, quando vengono distribuiti agli agricoltori per gli interventi di miglioramento ambientale o per la realizzazione di servizi faunistico-venatori e ambientali, potrebbero essere assimilabili agli aiuti di Stato. Se così fosse, evidentemente anche gli ATC dovrebbero porre particolare attenzione alla normativa comunitaria sugli aiuti di Stato. Da questo punto di vista diventa necessario fare riferimento alla normativa comunitaria del "*de minimis*" e alle sue possibili applicazioni. Ciò è da tenere presente per le evoluzioni future della normativa e i necessari adeguamenti. E' certamente probabile che gli ATC, abbiano già considerato l'eventualità di essere considerati assimilabili agli enti pubblici, e quindi si siano già adeguati nel prevedere i finanziamenti agli agricoltori nell'ambito dei "paletti" e dell'entità dei finanziamenti, previsti dai regolamenti di "*de minimis*". Per tale ragione è sembrato necessario riportare queste norme dettagliatamente come previsto nel paragrafo successivo e in appendice.

Se questa situazione però determinasse dei problemi agli ATC nella gestione delle proprie risorse, dovrebbero essere individuate altre soluzioni: dal cambiamento dello stato giuridico degli ATC, all'applicazione ferrea anche negli ATC dei regolamenti del "*de minimis*", all'applicazione della

legge orientamento e quindi dello strumento delle convenzioni, alla modifica ulteriore della legge 3/94. Alcuni ATC per la verità hanno già espressamente indicato nei bandi sui miglioramenti ambientali l'applicazione della norma del "*de minimis*". In futuro ciò però potrebbe diventare necessario per tutti gli ATC.

Non è da escludere in quest'ultimo caso anche la previsione di una norma specifica per consentire di dare delle sovvenzioni agli agricoltori per la realizzazione di interventi di miglioramento ambientale. In questa direzione si era mossa la Regione Lombardia prevedendo una legge *ad hoc* autorizzata e notificata dalla Comunità Europea.¹³

I REGOLAMENTI SUL "*DE MINIMIS*"

Nel caso delle aziende che praticano attività multifunzionali di interesse faunistico e ambientale i regolamenti di interesse per l'applicazione del "*de minimis*" sono principalmente il 1537/2007 per le misure di miglioramento ambientale che non prevedono investimenti e il 1857/2006 per le misure di investimento. Il regolamento 1998/2006 può interessare le imprese non agricole e quindi nel nostro caso più che altro quelle turistiche. E' possibile ipotizzare che, nel caso gli ATC siano considerati enti privati, anche quest'ultimo regolamento possa essere utilizzato.

Come evidenziato dal regolamento base della normativa "*de minimis*" (994/1998), la Commissione Europea può definire nuovi regolamenti di "*de minimis*" attenendosi alle regole che si è imposta in particolare per le categorie di aiuto più sopra ricordate. Nel nostro caso ci interessa richiamarsi alla categoria "aiuti a favore dell'ambiente". Il regolamento 1537/2007 prevede un limite di finanziamento, per gli imprenditori agricoli, su tre annate di 7.500 euro. Una cifra non banale o esigua, ma certamente limitata. Questa cifra deve essere considerata per l'attività di produzione primaria, pertanto può essere ricondotta a tutti gli interventi di miglioramento ambientale di breve periodo e non di investimento (colture a perdere, misure di mitigazione degli impatti delle operazioni agricole, misure di gestione degli habitat e micro-habitat, ecc.). Nel caso di investimenti (Reg. 1857/2006) a fini ambientali sono concesse invece cifre molto superiori (es. 400.000 euro su tre annate).

Ritornando agli interventi di gestione delle superfici agrarie e dimostrando che la destinazione del suolo sarà esclusivamente indirizzata a finalità ambientali (in particolare per gli habitat delle specie selvatiche), probabilmente in futuro sono da prevedere degli interventi finanziabili in "*de minimis*" per cifre anche superiori.

LA "LEGGE ORIENTAMENTO" E LA MULTIFUNZIONALITÀ DELLE AZIENDE AGRICOLE

La legge orientamento 228/2001 e le integrazioni successive offrono diverse possibilità di reddito per gli agricoltori che intendono orientarsi ad una gestione multifunzionale faunistico-ambientale della propria azienda agricola.

Diciamo innanzitutto che la legge, ampliando le funzioni dell'imprenditore agricolo (anche attraverso una modifica del Codice Civile), ha creato opportunità economiche per "aprire" l'attività agricola alle numerose possibilità multifunzionali date dalle c.d. attività connesse. Questa è stata la condizione di base per integrare le possibili fonti di reddito per gli agricoltori. Con l'adeguamento della figura dell'agricoltore a quella dell'imprenditore agricolo professionale lo ha reso potenzial-

¹³ Regione Lombardia, 2002. Deliberazione Giunta Regionale 30 Dicembre 2002 n. 7/11807 "Presenza d'atto dell'espressione del parere di compatibilità da parte della Commissione UE, ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato UE, e riapprovazione delle "Disposizioni attuative per la concessione di contributi per interventi finalizzati ad uno sviluppo rurale compatibile con la valorizzazione delle risorse faunistiche ed ambientali. L. R. 07/02/2000, n. 7 - artt. 4 e 25".

mente “multi-recettivo” alle diverse possibilità reddituali realizzabili nell’azienda agricola e, nei limiti del consentito, al di fuori di questa. Tutto ciò naturalmente entro i “paletti” previsti dalla legge, cioè purché l’attività agricola rimanga l’attività principale.

Contemporaneamente ad aver creato un agricoltore “IAP”, con “interfacce” imprenditoriali aggiuntive, la legge ha dato la possibilità alle amministrazioni pubbliche (e a tutto quello che può essere considerato comparabile) di poter interagire in modo più elastico, semplice e diretto attraverso le diverse forme pattizie e contrattuali (contratti di collaborazione, convenzioni, appalti, ecc.) appunto con i nostri imprenditori agricoli professionali.

Queste sono le condizioni di partenza, non trascurabili, messe a disposizione dalla legge. Le possibilità che la legge venga applicata e che si inneschi e sviluppi il fenomeno dell’agricoltura multifunzionale dipende a questo punto, in parte dagli agricoltori e dalle loro capacità imprenditoriali nell’individuare tutte le possibili forme di multifunzionalità adatte alla loro azienda e in parte dalle iniziative sviluppate delle amministrazioni pubbliche.

Il ruolo di queste ultime da questo punto di vista è importante in quanto può funzionare da volano di tutta l’attività multifunzionale innescando e attivando quelle forme di multifunzionalità meno immediate e convenienti per l’imprenditore agricolo.

Le amministrazioni pubbliche (e simili) possono infatti creare le occasioni economiche affinché si instaurino queste collaborazioni, si realizzino queste attività multifunzionali sul territorio e nell’azienda agricola. Per le amministrazioni pubbliche l’innesco di queste condizioni e disponibilità può essere assicurato se sono presenti due condizioni indispensabili: le risorse economiche, cioè i fondi pubblici da destinare a questi scopi e la volontà e le professionalità in grado di far partire queste iniziative. Condizioni queste ultime certamente non scontate o banali, ma sicuramente presenti in buona parte delle amministrazioni pubbliche italiane. Appare però evidente che l’intensità e diversificazione di queste iniziative è certamente influenzata dalle due condizioni considerate. Questo è un aspetto importante in quanto a differenza di altri provvedimenti e normative, la legge orientamento di per se non fornisce risorse economiche, pur rimanendo una legge decisamente innovativa e migliorativa.

Da un lato quindi è l’imprenditore agricolo che deve predisporre ed organizzarsi la multifunzionalità più adatta alla propria azienda e a se stesso, dall’altro sono le amministrazioni pubbliche che possono favorire l’innesco e lo sviluppo di queste attività sul territorio. Le fonti di finanziamento pubbliche europee, nazionali e regionali non mancano, si tratta di convogliarle anche verso queste iniziative.

Evidentemente esistono attività multifunzionali e territori più facili da attivare in quanto vi è la presenza di una domanda forte e dinamica o vi sono normative e aiuti economici nazionali e comunitari che favoriscono queste attività. E’ il caso ad esempio delle fonti energetiche alternative; delle biomasse forestali, del fotovoltaico, dell’agriturismo, dell’agricoltura sociale, delle fattorie



Foto F. Malaggi



Foto M. Genghini

didattiche, dei servizi urgenti e complessi per le amministrazioni pubbliche (es. sgombero neve, manutenzione dei boschi, dei torrenti e ruscelli, delle sistemazioni agricole).

Esistono invece altre attività multifunzionali o territori in cui queste attività sono più difficili da far partire. E' questo sicuramente il caso delle aree marginali di collina e montagna, meno frequentate dal turismo di massa e con scarse presenze agricole, o delle funzioni di tutela dell'ambiente e del territorio dal dissesto idrogeologico, o dalla protezione della biodiversità agricola e selvatica e dei siti di importanza per la conservazione, ecc. Queste ultime situazioni hanno certamente bisogno di un aiuto iniziale dell'ente pubblico.

Le possibili forme di attività multifunzionale come si è visto possono essere numerose (Box 7.10 e tabelle in Appendice), quelle per finalità di conservazione e promozione della fauna selvatica, dei loro habitat e della biodiversità selvatica in generale possono essere rappresentate da tutti gli interventi di miglioramento ambientale con finalità faunistiche realizzabili in aree di interesse per la conservazione (parchi, riserve, aree Natura 2000, ecc.) e in aree di interesse faunistico-venatorio (aree protette faunistiche, aziende faunistiche, ambiti territoriali di caccia, ecc.). In altri termini gli interventi di conservazione, ripristino, creazione e mantenimento di habitat di interesse per le specie selvatiche (boschi, boschetti, siepi, alberi, prati/pascoli, aree aperte nei boschi, sentieri, zone erbacee di vegetazione naturale o seminata, zone umide, laghetti, pozze, maceri, risorgive, fontanili, zone di abbeverata, ecc.), misure di mitigazione degli impatti delle attività agricole e forestali sulle specie selvatiche (astensione, riduzione, controllo nell'uso delle sostanze chimiche, lavorazioni conservative o minime del suolo, mantenimento e incremento delle rotazioni colturali, mantenimento dei residui colturali o incremento delle colture di copertura e dei sovesci, sfasamento, rotazione e controllo delle operazioni colturali, gestione e controllo delle epoche di sfalcio, ecc.).¹⁴ Possono essere svolti all'interno della propria azienda o all'esterno dove vengono richieste ed esistono condizioni di particolare interesse. Possono essere richieste dalle amministrazioni pubbliche (regioni, province, comuni, ecc.), dagli enti territoriali (parchi, riserve, aree protette faunistiche, ambiti territoriali di caccia, aziende faunistiche, ecc.), da associazioni o enti (naturalistici, ambientali, venatori, ecc.).

Se la spinta alla multifunzionalità faunistica e ambientale non è mancata, in certe regioni e province in ambito più strettamente faunistico-venatorio, in quanto trainata dagli incentivi economici forniti dalle tasse dei cacciatori (legge 157/1992, leggi regionali e ATC), in ambito ambientale e naturalistico le iniziative in questo senso sono dipese dalla volontà e capacità dei singoli parchi o aree protette. Poco è ancora stato fatto per collegare ad esempio le misure di Politica Agricola Comune (PAC), in particolare lo Sviluppo Rurale, con le politiche ambientali nelle aree protette (Aree Natura 2000).¹⁵

Le fonti di finanziamento saranno diverse per i diversi comprensori e committenti considerati. Gli agricoltori, per rimanere nell'ambito della figura economica, sociale e fiscale dell'imprenditore agricolo professionale (IAP), potranno ricevere aiuti fino a coprire il 50% del proprio reddito o tempo impiegato. Le forme di collaborazione, contrattazione potranno essere quelle dei bandi, dei progetti, delle convenzioni, dei contratti di collaborazione, degli appalti ambientali, del cottimo fiduciario, delle scritture private, dei contratti di promozione e sponsorizzazione, ecc.¹⁶

Evidentemente per quanto riguarda l'entità degli aiuti, nel caso provengano da amministrazioni pubbliche, dovranno attenersi alla regolamentazione comunitaria sugli aiuti di Stato e quindi alle norme sul "*de minimis*".

14 Un elenco e un approfondimento di queste misure può essere individuato su diverse fonti bibliografiche, tra queste si segnalano: Andrews & Rebane 1994; Payne & Bryant 1994; Genghini 1994, 2004, 2005.

15 Nella maggior parte delle regioni infatti le misure relative alle indennità Natura 2000 non sono ancora state attivate.

16 Per un approfondimento degli aspetti contrattualistici si veda Ente Parco Regionale della Maremma 2012.

NORMATIVA SULL'AGRITURISMO E GESTIONE FAUNISTICA

La normativa sull'agriturismo non aggiunge molto di più a quanto finora considerato circa le possibilità di sviluppo di attività multifunzionali ad indirizzo faunistico-ambientale per l'azienda agricola. Di fatto l'agriturismo rappresenta una delle possibili attività multifunzionali dell'azienda agricola e la legge sull'agriturismo definisce quali possono essere queste attività. Attraverso l'inquadramento legislativo queste attività vengono identificate e valorizzate ottenendo i vantaggi propri delle politiche a marchio. In questo modo è possibile organizzare meglio l'offerta (attività agrituristica) e orientare la domanda (fruitori dei servizi agrituristici) incrementando le possibilità di reddito. L'attività agri-turistica si può integrare bene sia con le funzionalità faunistico-ambientali più orientate alla fruizione naturalistica e ricreativa delle risorse naturali (in particolare nelle aree protette) che con quelle faunistico-venatorie più orientate all'attività di prelievo diretto degli animali (in particolare nelle aree di caccia). Tuttavia questi due tipi di indirizzo caratterizzano in modo diverso l'offerta agri-turistica. L'agri-turismo collegato con la fruizione faunistico-venatoria mantiene una sua specificità precisa e netta molto legata all'attività venatoria. Pertanto un'offerta di cibo riconducibile alle carni di selvaggina, alloggi organizzati e predisposti in funzione delle attività di caccia svolte in azienda, una vendita diretta di prodotti trasformati prevalentemente di natura venatoria, un'insieme di altre funzionalità secondarie che hanno come principale riferimento e sono a corollario dell'attività faunistico-venatoria. Questa specificità riduce il "bacino di utenza" ma consente di ottenere entrate economiche più consistenti.

L'agriturismo legato alla ricreazione naturalistica in prossimità o all'interno dei parchi, delle riserve naturali e di qualsiasi area di un certo interesse naturalistico è un agriturismo più generico che si avvicina all'agriturismo tradizionale. In relazione a ciò ha un bacino di utenza più ampio e meno specialistico, ma anche meno redditizio in quanto legato quasi esclusivamente alle entrate derivanti dai servizi di vitto e alloggio. Gli altri servizi ricreativi sono in genere a corollario del vitto e l'alloggio e non forniscono entrate aggiuntive a differenza di quanto avviene nelle aziende faunistiche ad indirizzo venatorio.

Proprio in considerazione delle potenziali entrate significative (nelle aziende agri-turistico-venatorie) derivanti dalla fruizione faunistico-venatoria, l'azienda agricola e l'imprenditore multifunzionale con questo tipo di orientamento potranno avere delle difficoltà a rientrare nella categoria dell'azienda agri-turistica e dell'imprenditore agricolo professionale (IAP). Come è noto e come abbiamo evidenziato nelle pagine precedenti è necessario infatti che l'attività agricola (in termini di reddito o di tempo dedicato) si mantenga come attività dominante rispetto alle altre (almeno oltre il 50%). Questa è una condizione "spartiacque" che in un certo senso può allontanare l'agriturismo o le aziende ad indirizzo faunistico-venatorio dal concetto dell'azienda agricola multifunzionale per farle appartenere ad un universo a se stante non necessariamente legato all'attività agricola.



Foto M. Genghini



Foto S. Innocenti

4. BREVE DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE AGRICOLA, AMBIENTALE E FAUNISTICA DELLA TOSCANA

L'AGRICOLTURA

L'agricoltura è un'attività essenziale per la Toscana: garantisce la catena alimentare, la conservazione dell'ambiente, la tipicità del paesaggio e il mantenimento delle tradizioni e della cultura delle comunità locali. Nel corso degli ultimi anni l'agricoltura è mutata significativamente: le coltivazioni, che nel 2000 costituivano il 36% del totale delle produzioni, oggi si fermano al 20; le produzioni legnose (in particolare oliveti e vivai), che pesavano per il 35%, oggi sono diminuite di circa la metà. Questo andamento è dovuto in parte alla continua e "fisiologica" contrazione delle superfici agricole che è comune a tutto il territorio nazionale e a tutti i paesi sviluppati e che nell'ultimo decennio si è ulteriormente accentuata. In parte, e soprattutto per il territorio toscano, è attribuibile ad un incremento delle produzioni di qualità (nuovi impianti di vigneti e incremento in certe aree dei vivai), che oggi costituiscono circa un quarto dell'attività agricola e il 15% dell'agroalimentare toscano. La Superficie Agricola Forestale (SAF) della Toscana si estende su 2.109.391 ettari (Censimento agricoltura 2010), un'area pari al 91,75% dell'intero territorio regionale (Tabella 4.1). Nel corso della storia recente la variazione degli usi del suolo ha seguito il modificarsi del sistema produttivo regionale con una connotazione non molto difforme dal rimanente contesto italiano. Dopo la rapida industrializzazione intercorsa negli anni sessanta e settanta, fortemente concentrata in alcune ristrette aree regionali, è seguito un processo di progressiva terziarizzazione. Entrambi i fenomeni sono stati accompagnati da un lento ma progressivo processo di ridimensionamento dell'attività agricola con un calo della superficie agricola utilizzata (SAU) tra il 1990 e il 2000 pari al 26% (29% in Italia), fino ad arrivare nel 2011 a 754.345 ettari (Censimento agricoltura 2010), con una diminuzione percentuale del 11,8% nell'ultimo decennio.

Tabella 4.1 - Superficie Territoriale e Agro-Forestale delle province toscane (PRAF 2012).

Province	Superficie Territoriale (ha)	Sup. Agro-Forestale (ha)	% SAF su S.T.
Arezzo	323.421	301.523	93,2
Firenze	351.337	317.592	90,4
Grosseto	450.502	433.690	96,3
Livorno	121.417	106.499	87,7
Lucca	177.373	152.815	86,2
Massa-C.	115.511	102.950	89,1
Pisa	244.470	224.144	91,7
Prato	36.586	29.074	79,5
Pistoia	96.439	84.270	87,4
Siena	381.983	363.806	95,2
TOSCANA	2.299.039	2.116.363	92,1



Foto A. Grazzini

Molto più drastica la diminuzione del numero delle aziende, che è passato da 121.177 del 2000 a 72.686 del 2010 (-40 %). Il 91% utilizza esclusivamente manodopera familiare, il 6% manodopera mista e il 4% manodopera prevalentemente extra familiare.

Il settore primario della Toscana nel 2006 ha prodotto beni e servizi per un valore totale di 2 miliardi e 367 milioni di euro valutati ai prezzi di base. Di questi circa il 95% è rappresentato da prodotti e servizi dell'agricoltura, mentre la silvicoltura e la pesca rappresentano rispettivamente il 2 e il

3% del totale. Le coltivazioni rappresentano la componente fondamentale dell'agricoltura toscana rispetto agli allevamenti. Complessivamente le colture erbacee e quelle legnose pesano per circa il 70%; alla base di tale struttura delle produzioni vi è la presenza di una vitivinicoltura orientata alle produzioni di qualità che continua a consolidarsi e di un settore vivaistico fortemente competitivo anche sui mercati internazionali. Nell'agricoltura toscana, la maggior parte della produzione è fortemente concentrata in una minoranza di aziende di medio-grandi dimensioni, con reali potenzialità di gestione di tipo imprenditoriale. Il numero delle aziende biologiche in Toscana al 2010 è di 3.237. Il *trend* di crescita delle aziende biologiche si è arrestato anche in Toscana a partire dal 2002. Nel 2008 abbiamo avuto una sensibile diminuzione del numero degli operatori dovuto al fatto che la Regione ha dovuto riallineare gli operatori presente nell'elenco con quelli effettivamente presenti negli elenchi degli Organismi di Controllo. Questa stabilizzazione degli operatori (differenza tra chi entra e chi esce), avvenuta dal 2003, è un segno non solamente di un mercato maturo e delle difficoltà economiche di molte famiglie italiane, ma anche della necessità di operare le necessarie ristrutturazioni in modo da garantire un'offerta efficace capace di rivolgersi anche fuori dal mercato locale. Il 2006 è stato il primo anno che ha evidenziato una contrazione. La dimensione media delle aziende biologiche toscane è di oltre 35 ettari. L'evoluzione recente del biologico è legata al parziale mutamento delle superfici investite. Nonostante le superfici cerealicole continuino ad essere quelle maggiormente interessate da queste pratiche, dal 2001 al 2003 si è registrato un maggior coinvolgimento delle coltivazioni frutticole, olivicole e viticole. Nonostante l'incremento del numero delle aziende l'aumento dell'offerta dei prodotti biologici ha subito un forte rallentamento rispetto al periodo antecedente al 2001, a causa della diminuzione dei tassi di crescita dei consumi e in particolare, della domanda di prodotti biologici caratterizzati da prezzi mediamente più alti dei prodotti convenzionali.



Foto A. Grazzini



Foto G. De Socio

L'AMBIENTE

Circa il 10 per cento del territorio regionale in Toscana, per una superficie totale di circa 230 mila ettari, è coperto da parchi e aree naturali protette (Tabella 4.3). Un patrimonio verde che si coniuga con quello culturale, e che contribuisce a una valorizzazione diffusa e capillare del territorio regionale e allo sviluppo di un turismo sostenibile. Tra le tante zone della Toscana che attraggono un numero sempre maggiore di visitatori c'è anche quella dei grandi parchi nazionali e regionali e di tutte le aree protette, con il loro patrimonio di ricchezze naturalistiche e di biodiversità. Di questo sistema complesso e strategico fanno parte 3 parchi nazionali (Arcipelago Toscano, Appennino Tosco-emiliano e Foreste Casentinesi), 3 parchi regionali (Maremma, Migliarino-San Rossore-Massaciuccoli e Alpi Apuane), 3 parchi provinciali (Montioni, che interessa le province di Grosse-

to e Livorno, e Monti Livornesi), 28 riserve naturali statali, 45 riserve naturali provinciali e 59 aree naturali protette di interesse locale (Anpil). Il sistema toscano dei parchi e delle aree protette è stato istituito nel 1995 con l'approvazione della Legge Regionale 49/95 che lo tutela e lo promuove.

Da allora è più che raddoppiata l'estensione delle aree protette. Peraltro sono in aumento le richieste di inserimento di nuove aree nell'elenco ufficiale regionale definito dalla Consulta tecnica per le aree protette e la biodiversità e giunto al nono aggiornamento. La Regione Toscana ha istituito il parco della Maremma nel 1975, quello di Migliarino-San Rossore nel 1979 e quello delle Alpi

Tabella 4.2 - Superfici delle diverse categorie di aree protette nelle province della Toscana (PRAF 2012 mod.).

Province	PN	PP	PR	RN	RP	ANPIL	DEM	OASI	ZP	ZRC	ZRV	CPS pub.	CPS priv.	Art. 25 e FC	Totale Superfici		
															ha	% ST	% SAF
Arezzo	13.846	0	0	517	5.025	71	0	10.623	13.400	16.227	4.848	0	0	3.326	67.883	21,0	22,5
Firenze	3.953	0	0	1.270	25	0	7.045	913	13.421	27.222	6.329	0	557	4.331	65.066	18,5	20,5
Grosseto	1.145	2.048	9.009	1.719	8.328	0	5.711	2.582	11.121	20.050	13.351	12	0	13.937	89.013	19,8	20,5
Livorno	16.587	5.099	0	626	147	2.003	204	0	1.855	3.372	3.394	0	0	2.015	35.302	29,1	33,1
Lucca	2.570	0	13.990	711	64	132	840	7.222	9.533	412	207	131	0	439	36.251	20,4	23,7
Massa-C.	0	0	7.307	0	0	766	571	401	6.629	1.701	847	0	0	1.385	24.261	21,0	23,6
Pisa	0	0	12.337	512	7.850	722	1.468	2.608	0	21.088	8.926	0	0	456	55.967	22,9	25,0
Prato	0	0	0	0	1.867	0	211	0	1.015	3.184	0	0	0	290	6.567	17,9	22,6
Pistoia	0	0	0	0	209	47	5.755	4.355	5.548	1.130	0	0	0	25	17.069	17,7	20,3
Siena	0	0	0	1.636	8.880	0	2.541	0	4.772	49.012	12.831	0	581	7.823	88.076	23,1	24,2
TOTALE	42.755	7.147	42.643	6.991	32.395	3.741	24.346	28.704	67.294	143.398	50.733	143	1.138	34.027	485.455	21,1	22,9
% Protetto	8,8	1,5	8,8	1,4	6,7	0,8	5	5,9	13,9	29,5	10,5	0	0,2	7	100		

RIASSUNTIVO DELLE AREE A DIVIETO DI CACCIA (PN=Parchi Nazionali, PP=Parchi Provinciali, PR=Parchi Regionali, RN=Riserve Naturali, RP=Riserve Provinciali, ANPIL=Aree Naturali Protette di Interesse Locale, DEM=demanio, OASI=Oasi, ZP=Zone di Protezione (art. 14), ZRC=Zone di Ripopolamento e Cattura, ZRV=Zone di Rispetto Venatorio, CPS pub.=Centri di Produzione di Selvaggina Pubblici, CPS priv.=Centri di Produzione di Selvaggina Privati, Art. 25=aree a divieto art. 25 L.R. 3/94, FC=Fondi Chiusi). ST: Superficie Territoriale, SAF: Superficie Agro-Forestale.

Apuane fra il 1980 e il 1985. I programmi triennali dei parchi e delle aree protette hanno puntato non tanto ad ampliare il sistema, quanto a consolidarlo, migliorarlo e integrare maggiormente tutte le realtà che lo compongono. Seguendo le linee guida regionali, le amministrazioni provinciali e gli enti parco hanno predisposto piani pluriennali di sviluppo economico e sociale, valorizzando non solo le aree protette, ma anche le attività economiche tradizionali e sensibilizzando il grande pubblico al rispetto dell'ambiente. Con la rete delle aree protette si interseca la rete ecologica regionale che risulta costituita da un totale di 157 siti di interesse regionale (Sir) di cui 137 inseriti nella Rete europea Natura 2000. La superficie complessiva coperta dai 157 siti di interesse regionale è di 312.241 ettari, più del 12% dell'intero territorio regionale. La rete ecologica punta a perseguire in loco la conservazione degli ecosistemi e habitat naturali, una priorità riconosciuta da tutti gli Stati membri della Ue, e che è alla base di due direttive comunitarie, "Habitat" e "Uccelli".

L'obiettivo è di prevenire le cause di riduzione o perdita della diversità biologica. La "rete di aree protette" è distinta dalla "rete ecologica", avendo ognuna obiettivi diversi, ma sono reciprocamente funzionali l'una all'altra. Nell'ambito di questa politica di integrazione, la Regione Toscana ha presentato al Ministero dell'ambiente il progetto Conservazione e valorizzazione della biodiversità nelle aree umide dei 3 Parchi Regionali della Toscana. La Regione dispone anche di un Repertorio naturalistico toscano (Renato), che classifica e analizza tutte le specie toscane minacciate nonché di un WebGIS dedicato.



Foto M. Genghini



Foto M. Genghini



Figura 4.1 - I 19 Ambiti Territoriali di Caccia (ATC) presenti in Toscana.

Tabella 4.3 - ATC toscani, Superficie Territoriale e Agro-Forestale (PRAF 2012 mod.).

Province	Comprensori	Superficie Territoriale (ha)	Sup. Agro-Forestale SAF (ha)	ATC	SAF a caccia programmata	
					(ha)*	%
Arezzo	Casentino	70.089	66.680	AR01	213.652	70,9
	Valtiberina	58.242	56.459	AR02		
	Area Aretina	195.091	178.384	AR03		
Firenze-Prato	Firenze Nord e Prato	241.368	214.542	FI04	232.685	67,1
	Firenze Sud	146.554	132.124	FI05		
Grosseto	Grosseto Nord	128.073	123.570	GR06	290.292	66,9
	Grosseto Centro	192.939	185.188	GR07		
	Grosseto Sud	129.491	124.932	GR08		
Livorno	Livorno Nord	96.928	85.398	LI09	63.126	59,3
	Elba	24.489	21.101	LI10		
Lucca	Lucca 1	53.381	50.912	LU11	111.770	73,1
	Lucca 2	123.943	101.904	LU12		
Massa-C.	Massa-C.	115.511	102.950	MS13	70.011	68,0
Pisa	Pisa Occidentale	142.628	129.243	PI14	139.578	62,3
	Pisa Orientale	101.842	94.901	PI15		
Pistoia	Pistoia	96.439	84.270	PT16	65.103	77,3
Siena	Siena 1	125.662	120.254	SI17	233.628	64,2
	Siena 2	131.829	125.100	SI18		
	Siena 3	124.492	118.452	SI19		
TOTALE		2.299.040	2.116.363		1.495.717	71

* La SAF destinata alla caccia programmata, gestita dagli ATC di competenza, è stata ricavata a livello residuale e calcolata complessivamente in ettari di superficie per Provincia. I dati presenti sono stati verificati e convalidati dalle rispettive Province.

LA FAUNA SELVATICA

Da un punto di vista faunistico-venatorio la superficie di ciascuna provincia della Toscana è organizzata in comprensori (Figura 4.1), che rappresentano la base territoriale ed organizzativa su cui le Province realizzano la destinazione differenziata del territorio e pianificano il medesimo dal punto di vista faunistico e venatorio. In ogni comprensorio, la parte del territorio agro-silvo-pastorale che residua dalla presenza sullo stesso degli istituti faunistici e faunistico-venatori e che non è soggetta ad altra destinazione, è destinata alla caccia programmata ed è gestita dal rispettivo Ambito Territoriale di Caccia (ATC) (Tabella 4.2). La SAF regionale risulta ripartita in territorio a divieto di caccia (23%) (Parchi Nazionali, Regionali, Provinciali, Riserve Naturali, Oasi di protezione, Zone di Protezione, Zone di Ripopolamento e Cattura), territorio a gestione privata dell'attività venatoria (10%) (Aziende Faunistico Venatorie, Aziende Agrituristiche Venatorie, Aree Addestramento Cani) e territorio a caccia programmata (67%) (Figura 4.3).

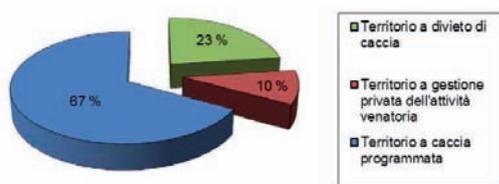


Figura 4.3 - Destinazione differenziata del territorio agricolo forestale della Regione Toscana (PRAF 2012).
Foto D. Zanin.

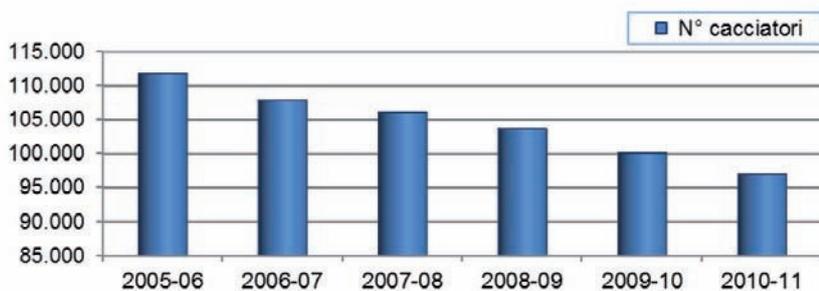


Figura 4.2 - Numero di cacciatori attivi in Toscana negli anni 2005-2010 (PRAF 2012). Foto A. De Faveri.

Nell'ultimo decennio si è assistito ad una crisi della piccola selvaggina stanziale con una riduzione generalizzata delle densità, specialmente per il fagiano. Fino a pochi anni fa, un buon numero di questi veniva catturato nelle Zone di Ripopolamento e Cattura (ZRC) per poi essere re-immesso con una certa continuità ed efficacia nel territorio a caccia programmata. Le ZRC sono diventate nel tempo poco produttive, sia per ragioni di carattere ambientale, sopra esposte, che per la diminuzione del volontariato venatorio, indispensabile per la gestione degli istituti faunistici pubblici. Di contro sono aumentati in maniera esponenziale gli ungulati, sia per ragioni ambientali che per mancanza di predatori. Anche i piani di abbattimento non sono stati sufficienti a contenere l'esplosione demografica di queste specie. La Toscana risulta una delle regioni europee più ricche di cinghiali, caprioli, daini, cervi e mufloni (Figure 4.4 e 4.5 e tabella 4.4).

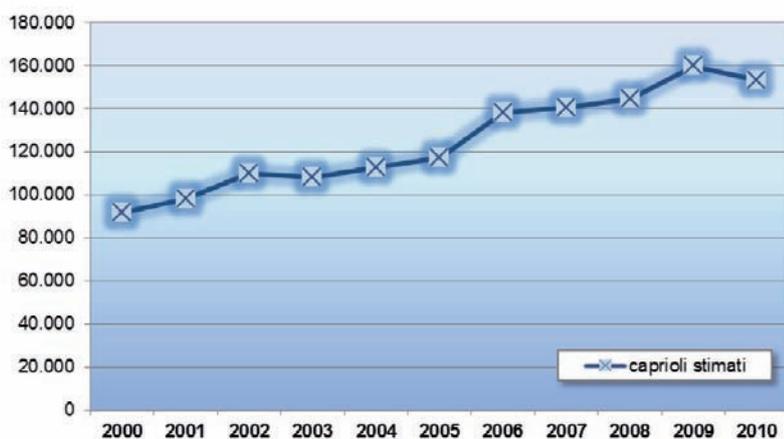
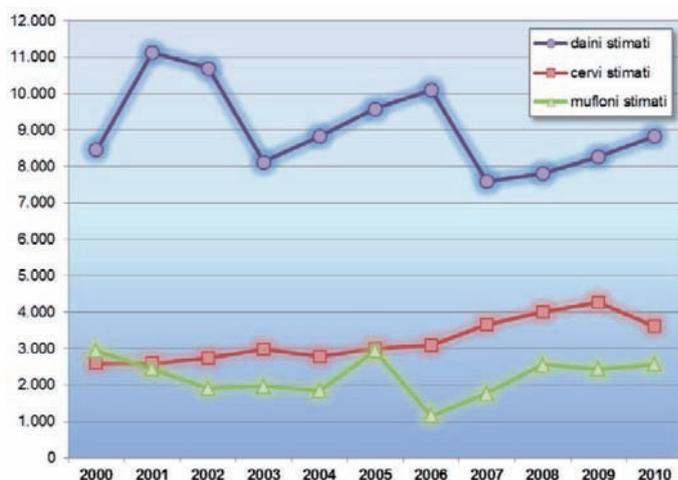


Figura 4.4 - Andamento delle consistenze (stimate) di Capriolo nei Distretti e nelle AFV toscane (PRAF 2012). Foto G. De Socio.

I dati del PRAF mostrano un andamento piuttosto altalenante dei danni provocati dalla fauna selvatica sul territorio regionale negli ultimi 10 anni. Nel periodo più recente (2005-2010) gli importi annui dei danni hanno registrato il picco più alto nel 2007 con un importo pari a 2.495.920 euro. Negli anni successivi gli importi totali sono scesi piuttosto rapidamente fino ad arrivare ad un importo di 1.596.360 euro nel 2010. Le province che mediamente registrano danni maggiori sono Siena, Arezzo, Firenze e Grosseto, a causa della massiccia presenza di ungulati, soprattutto cinghiali e caprioli, sul loro territorio. A queste si aggiungono Pisa, Lucca e Pistoia con importi intermedi. Nelle restanti province (Massa Carrara e Livorno) i danni si aggirano intorno ai 70.000 euro di media all'anno, mentre per la provincia di Prato la media nel periodo di riferimento non supera i 20.000 euro/anno. Per quanto riguarda le specie responsabili è evidente che il Cinghiale rappresenta la vera criticità per il territorio regionale. Nel periodo considerato (2005-2010) la specie ha causato 7.285.004 euro di danni, un importo pari al 67,09% dei danni totali. Se poi si considerano i danni da ungulati nel complesso la percentuale sul totale sale all' 83,62%.



Tab. 4.4 - Stime complessive (Distretti e AFV) di ungulati in Toscana (2000-10, PRAF 2012).

Anno	Capriolo	Daino	Cervo	Mufflone
2000	91.872	8.464	2.600	2.934
2001	98.151	11.138	2.613	2.424
2002	110.162	10.701	2.735	1.906
2003	108.011	8.124	2.977	1.954
2004	112.893	8.824	2.785	1.841
2005	117.223	9.588	3.000	2.936
2006	138.366	10.097	3.086	1.161
2007	140.639	7.593	3.651	1.760
2008	144.586	7.814	3.996	2.543
2009	159.858	8.268	4.277	2.433
2010	153.134	8.841	3.621	2.562

Figura 4.5 - Andamento delle consistenze (stimate) di Daino, Cervo e Mufflone nei Distretti e nelle AFV toscane (PRAF 2012).

Relativamente al Cinghiale, dopo un aumento dei danni che nel 2007 sfioravano i 1.720.000 euro negli ultimi anni si è avuta una netta riduzione degli importi che dai 1.587.741 euro del 2008 sono passati ai 1.038.362 euro del 2010. Il Capriolo negli ultimi anni risulta essere (dopo il Cinghiale) la specie principalmente responsabile dei danni, con un *trend* in rapido aumento dal 2005 al 2008. Da notare che oltre agli ungulati, anche i corvidi e lo storno contribuiscono in maniera importante al danneggiamento delle colture. Il *trend* dei danni relativamente a queste specie appare altalenante con una significativa diminuzione a partire al 2007.

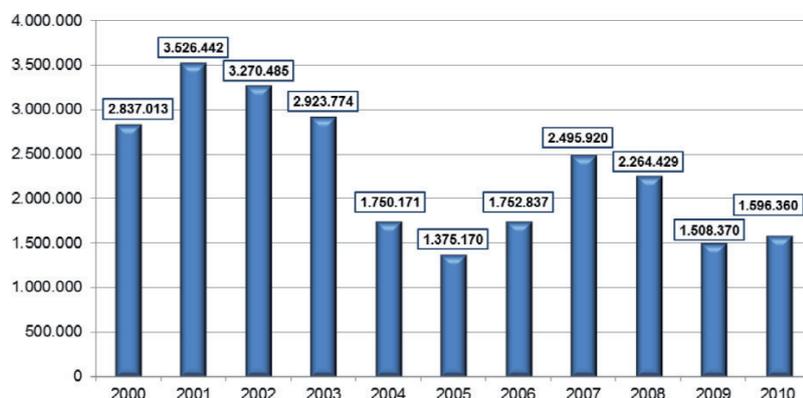


Figura 4.6 - Importo totale annuo (Euro) dei danni provocati dalla fauna selvatica in Toscana (PRAF 2012). Foto D. Zanin.

Tab. 4.5 - Importo dei danni da fauna selvatica in euro e per ettaro di SAF provinciale e regionale (PRAF 2012 mod.).

Province	2005		2006		2007		2008		2009		2010		Importo medio ha
	Euro	ha											
Arezzo	288.225	1,0	412.180	1,4	390.925	1,3	257.963	0,9	221.265	0,7	357.915	1,2	1,1
Firenze	209.712	0,7	286.611	0,9	459.763	1,5	409.141	1,3	323.476	1,0	234.066	0,7	1,0
Grosseto	248.943	0,6	231.537	0,5	493.506	1,1	313.085	0,7	159.192	0,4	235.648	0,5	0,7
Livorno	53.071	0,5	47.945	0,5	72.859	0,7	124.850	1,2	45.957	0,4	43.178	0,4	0,6
Lucca	72.562	0,5	63.290	0,4	85.673	0,6	127.011	0,8	87.916	0,6	139.657	0,9	0,6
Massa-C.	59.975	0,6	55.912	0,5	41.333	0,4	104.512	1,0	104.699	1,0	73.566	0,7	0,7
Pisa	94.229	0,4	96.984	0,4	203.357	0,9	217.230	1,0	70.565	0,3	54.321	0,2	0,6
Pistoia	48.637	0,6	80.510	1,0	67.063	0,8	115.623	1,4	79.982	1,0	98.118	1,2	1,0
Prato	8.965	0,3	11.048	0,4	17.427	0,6	34.856	1,2	13.595	0,5	8.654	0,3	0,5
Siena	290.851	0,8	466.820	1,3	664.014	1,8	560.158	1,5	401.723	1,1	351.237	1,0	1,3
TOSCANA	1.375.170	0,6	1.752.837	0,8	2.495.920	1,2	2.264.429	1,1	1.508.370	0,7	1.596.360	0,8	0,9

La situazione dei danni da fauna selvatica all'agricoltura, se si mantiene su questi livelli, risulta difficilmente sostenibile anche nel prossimo futuro. Ciò sia in termini generali ed in particolare se si considera la situazione economica particolarmente critica degli ultimi anni con una progressiva riduzione delle risorse pubbliche. Se le fonti di finanziamento regionali e provinciali continuano a diminuire gli ATC, a breve, dovranno destinare tutto il loro bilancio, fatto esclusivamente di entrate provenienti dalle iscrizioni venatorie, alla refusione dei danni.¹ Questo avrà notevoli ripercussioni su tutte le attività gestionali degli ATC, comprese le attività di coinvolgimento degli agricoltori attraverso gli interventi di miglioramento ambientale (Figura 4.7), attività che hanno caratterizzato fino ad oggi la Toscana come un esempio importante nel panorama nazionale di gestione equilibrata del rapporto tra agricoltura, ambiente e gestione faunistico-venatoria in attuazione della L.157/92. Risulta pertanto necessario e improcrastinabile un riequilibrio della situazione con un contenimento dell'entità dei danni complessivi (in particolare degli ungulati) non solo nelle aree agricole (non vocate) ma sull'intero territorio, dove anche il problema degli incidenti stradali causati da questi animali è crescente e preoccupante. Tale riequilibrio deve essere raggiunto con una strategia diversificata che comprende il controllo e la riduzione delle densità delle popolazioni selvatiche nelle aree e territori maggiormente interessati da queste problematiche.²

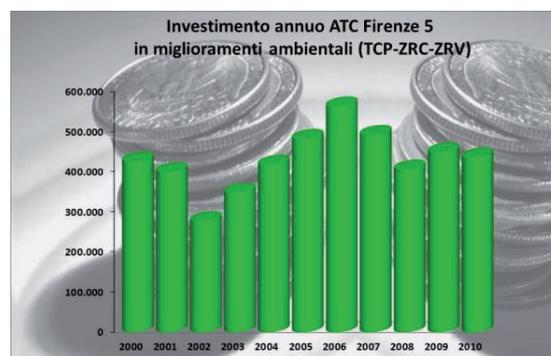
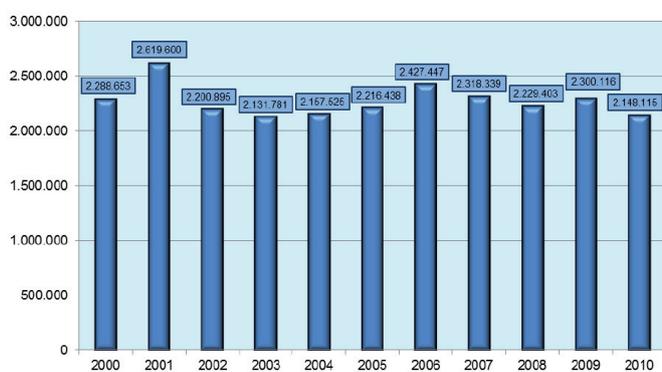


Figura 4.7 - Entità della spesa in miglioramenti ambientali nel corso degli anni in Toscana e ATC FI 5.

- 1 In base a quanto definito recentemente dal PRAF (2012), il danno deve essere refuso interamente al danneggiato e non percentualmente.
- 2 Per un approfondimento di questi aspetti di gestione faunistica del territorio si rimanda alla bibliografia specifica e a quanto evidenziato, in termini di equilibrio e convivenza agro-faunistica, nella prima parte del capitolo 6.

