

SAGGI E CONTRIBUTI

- Aspetti estimativi delle misure agro-ambientali e forestali previste dalla riforma della politica agricola dell'unione europea, di *L. Cesaro e M. Merlo.*
- Ciclo di vita degli insediamenti industriali e processi valutativi, di *S. Mattia.*
- I nuovi confini del Diritto Agrario, di *A. Carrozza.*
- Sistema regionale delle aree protette della fascia fluviale del Po, di *F. Noce.*

Aspetti estimativi delle misure agro-ambientali e forestali previste dalla riforma della politica agricola dell'Unione Europea

L. Cesaro* - M. Merlo**

Introduzione

La riforma della Politica Agricola dell'Unione Europea (UE) concretizzatasi nel 1992 (ma in certa misura avviata già nella seconda metà degli anni '80) comprende una serie di misure accompagnatorie volte a migliorare i rapporti fra agricoltura ed ambiente.

In particolare con i Regg. 2078 e 2080/92 si concedono incentivi volti a:

- (i) salvaguardare la produzione di servizi ambientali connessi all'agricoltura e alla selvicoltura quali il paesaggio, gli *habitats* ed in generale la qualità dell'ambiente;
- (ii) limitare i danni ambientali dovuti all'eccessiva intensificazione produttiva che può dare luogo ad inquinamenti od impoverimenti degli ecosistemi agricolo-forestali.

Una corretta quantificazione, e quindi modulazione, degli incentivi risulta essenziale ai fini dell'applicazione dei regolamenti: se infatti gli incentivi sono troppo elevati possono creare ingiustificate posizioni di rendita, se troppo contenuti possono non essere accettati dagli agricoltori, vanificando l'applicazione dei regolamenti.

Il problema non è certo nuovo. Si è posto ovunque, e comunque lo Stato sia intervenuto in economia. Un esempio lontano nel tempo, ma concettualmente vicino alle misure agro-ambientali e forestali, è forse quello della Bonifica Integrale degli anni '20 e '30. Anche allora era in gioco la salvaguardia di rilevanti interessi pubblici: la regimazione delle acque, che si voleva perseguire tramite l'azione degli agricoltori, opportunamente incentivati all'esecuzione di miglioramenti fondiari. L'intervento pubblico, si decise allora (Serpieri), andava modulato in modo tale da fare scattare la convenienza del privato: niente di più e niente di meno.

* Borsista, Istituto Nazionale di Economia Agraria, Osservatorio per il Veneto.

** Prof. Ordinario di Economia ed Estimo Forestale nell'Università di Padova.

In quell'occasione l'estimo si è rivelato importante strumento ai fini dell'applicazione della legge. Si pensi allo sviluppo dei metodi di analisi della convenienza ai miglioramenti fondiari ed alle modalità di ripartizione dei contributi di bonifica.

Anche nel caso delle misure agro-ambientali e forestali si ritiene che l'estimo possa dare un importante contributo nel dosare gli incentivi e valutare la priorità degli interventi.

Le misure agro-ambientali e forestali

Va premesso che l'adesione alle misure agro-ambientali e forestali avviene in ogni caso per libera scelta degli agricoltori. Non esiste quindi alcun elemento di coercizione e nemmeno di pressione indiretta, nel senso di *cross compliance* cioè adesione pena l'esclusione da altre agevolazioni.

Il Regolamento agro-ambientale 2078/92 prevede aiuti per gli agricoltori che si impegnino ad eseguire per almeno 5 anni azioni quali:

Premi massimi in ECU/ha per capo o UBA	
Estensivazione delle culture annuali e dei pratipascoli	250
Estensivazione vigneti	700
Estensivazione agrumeti	1.000
Estensivazione uliveti	400
Riduzione capi allevati	210
Allevamento capi di specie tradizionali (in via di abbandono)	100
Cura superfici agricolo-forestali abbandonate	250
Ritiro ventennale seminativi	600

Il regolamento forestale 2080/92 prevede invece aiuti per l'imboschimento di superfici agricole e la cura di boschi esistenti. I premi sono piuttosto consistenti potendo raggiungere massimi da 2000 ECU/ha per il pino e l'eucalipto fino a 4000 ECU/ha per le latifoglie nobili. Si considera inoltre una copertura delle spese di avvio all'imboschimento per i primi 5 anni ed un premio annuale per i mancati redditi fino a 20 anni.

L'applicazione in Italia dei regolamenti 2078 e 2080/92

L'UE, nel definire le misure agro-ambientali e forestali, si è quindi limitata a fissare dei valori di incentivo massimo, impegnandosi a contribuirvi per il 50% - e per il 75% nelle aree meno sviluppate. Agli Stati Membri e/o alle loro regioni spetta invece il compito di predisporre piani agro-ambientali e forestali, per aree omogenee, ove sia indicata l'entità monetaria degli incentivi e le priorità. Trattasi di aspetti oltremodo critici anche perchè i due regolamenti non sono molto espliciti nell'indicare i criteri d'intervento. In linea generale viene affermato che gli incentivi vanno commisurati ai maggiori costi e ai minori ricavi, cioè al mancato reddito cui va incontro l'agricoltore che aderisce alle misure. Per quanto riguarda invece le priorità fra interventi ed aree, i due regolamenti si limitano unicamente a richiamare gli obiettivi generali delle esistenti politiche agro-ambientali e forestali.

L'incertezza del quadro comunitario va certamente vista, e quindi apprezzata, nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione degli Stati Membri e delle loro regioni. Dopotutto le critiche finora portate a Bruxelles hanno soprattutto riguardato l'eccessivo centralismo e la rigidità degli interventi, tali da non tenere conto delle diverse situazioni esistenti all'interno dell'UE.

La flessibilità concessa ai piani regionali e zionali dovrebbe quindi permettere una loro articolazione corrispondente alle diverse realtà regionali. La lettura dei piani agro-ambientali predisposti dalle diverse regioni italiane attualmente al vaglio dell'UE fa intravedere come alcune regioni commisurino i premi alle specificità locali - e quindi agli effettivi mancati redditi degli agricoltori che aderiscono al programma. Altre si limitano invece a definire valori standard - da applicare in tutti i contesti. Inoltre incerta, e non sempre coerente, risulta l'individuazione delle priorità fra interventi ed aree.

Analoghe osservazioni si possono fare riguardo ai piani forestali previsti dal Reg. 2080/92 i quali sono tuttavia già passati al vaglio dell'UE per cui dovrebbero essere operativi a partire dall'autunno 1994.

Possibili criteri per modulare gli incentivi e scegliere le azioni agro-ambientali e forestali

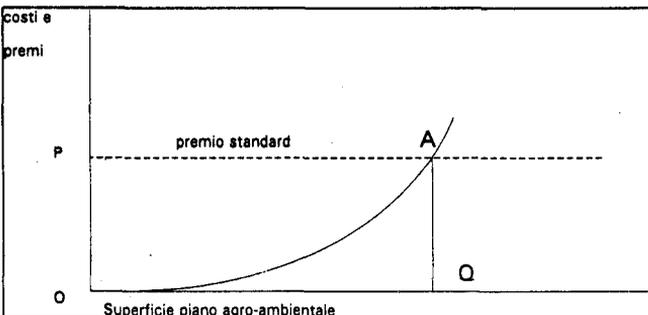
Modulazione incentivi

Il criterio di commisurare gli incentivi al mancato reddito (maggiori costi e minori ricavi) imposto dall'UE risulta ovviamente corretto. L'incentivo così calcolato non dovrebbe infatti dare luogo a rendite, fatto salvo un profitto ordinario necessario per superare la soglia di indifferenza fra adesione e non-adesione alle misure agroambientali e forestali.

Rimane tuttavia il fatto che anche all'interno delle zone omogenee per le quali si sono predisposti i piani agro-ambientali e forestali, i diversi siti, per non dire aziende, presentano proprie funzioni di costo e di ricavo. Ogni piano dovrebbe quindi articolarsi in modo tale da prevedere premi effettivamente corrispondenti ai mancati redditi di ogni singola azienda. Una determinazione *ad hoc* dei premi risulta ovviamente impegnativa ed onerosa, con costi amministrativi (o di transazione come si usa dire in economia) oltremodo elevati. In effetti molte regioni, e questo non solo in Italia, hanno scelto la via di fissare premi standard all'intero di zone più o meno omogenee. Questa semplificazione può portare con se l'erogazione di premi eccessivi per alcune aziende (ove i mancati redditi siano inferiori al premio) e la non partecipazione di altre (ove i mancati redditi siano superiori al premio).

La fig. 1 evidenzia come all'interno di un piano agro-ambientale, definito un premio standard pari ad OP, solo una parte delle aziende, per una superficie pari ad OQ, possano trovare conveniente aderire alle misure agroambientali, presentando costi marginali per le operazioni richieste inferiori al premio standard.

Fig. 1. Premio e costo marginale delle operazioni richieste



Il premio globale percepito dagli agricoltori corrisponderebbe in questo caso all'area OPAQ, mentre il costo effettivamente incontrato sarebbe pari a OAQ. L'area OPA rappresenterebbe invece un soprappiù pagato agli agricoltori: una vera e propria rendita del produttore. Potendo invece meglio commisurare i premi ai mancati redditi il costo degli incentivi potrebbe risultare più contenuto. Il soprappiù pagato agli agricoltori potrebbe così servire per estendere l'area d'intervento, facendo partecipare gli agricoltori che si trovano oltre OQ, e che spesso sono quelli collocati in aree più sensibili dal punto di vista ambientale - vedasi l'estensivazione di zone litorali, con agricoltura che inquina, ove l'adesione ai programmi agro-ambientali e forestali può comportare rilevanti contenimenti nei redditi.

Priorità degli interventi

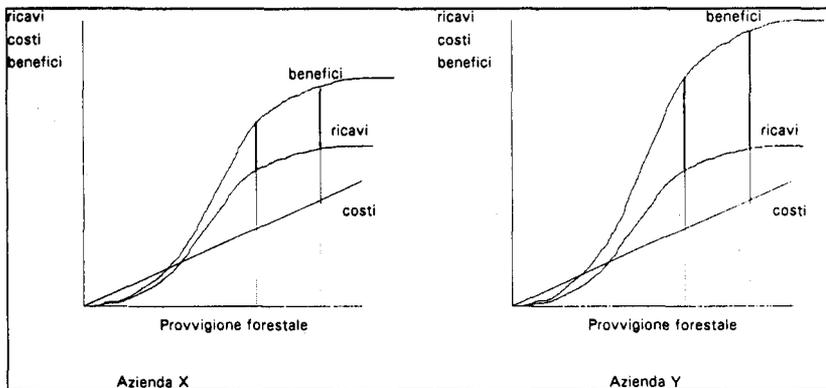
Posto che i mezzi finanziari disponibili per applicare le misure agroambientali e forestali risultano limitati, sorge il problema di scegliere gli interventi da finanziare. Si rendono al riguardo necessari criteri che individuino la priorità fra tipo d'interventi, aree ed aziende. Le indicazioni provenienti dai regolamenti 2080 e 2078 sono piuttosto vaghe, per non dire ambigue, oscillando dall'obiettivo di migliorare l'ambiente a quello di garantire redditi adeguati agli agricoltori. I piani predisposti a livello di stati membri e singole regioni ovviamente riflettono questa incertezza. E' da ritenersi tuttavia che la priorità, in prospettiva vada assegnata agli interventi che, a parità di costi, contribuiscono in maggiore misura a migliorare l'ambiente, e con questo la funzione di benessere sociale.

Bisogna ricordare al riguardo che la valutazione dei servizi ambientali forniti dall'agricoltura e dalla selvicoltura è da tempo considerata con attenzione dai cultori dell'estimo. Si è al riguardo introdotto un criterio estimativo del tutto nuovo: l'utilità sociale (Grillenzoni e Grittani, 1990; Marinelli, 1988; Merlo, 1982). Trattandosi di beni pubblici per i quali manca un mercato, l'utilità sociale viene stimata in riferimento ai comportamenti dei consumatori nel mercato (vedasi procedimenti quali il costo del viaggio oppure edonimetrico) oppure ad una simulazione del mercato tramite interviste, volte ad appurare la disponibilità a pagare per i beni ambientali o ad accettare compensazioni per rinunciarvi (procedimenti di valutazione contin-

gente). In Italia si contano, a partire dai primi anni '80, numerose valutazioni che indubbiamente permettono una buona quantificazione del valore economico dei servizi ambientali. Ovviamente i benefici così calcolati, corrispondenti ad una rendita dei consumatori visto che non vengono pagati, non possono rappresentare la base di stima dell'incentivo. Ciò non toglie che la loro conoscenza sia essenziale per definire le priorità d'intervento. Appare infatti chiaro che a parità di costo vadano privilegiati gli interventi che massimizzano il beneficio pubblico.

Dovendo così scegliere fra due aziende o due zone, X e Y, che presentano la medesima funzione di costo e di ricavo monetario, va privilegiato la Y in quanto massimizza il beneficio sociale netto.

Fig. 2 - Ricavi monetari e benefici sociali riferiti a due ipotetiche aziende



Conclusioni

L'analisi ha evidenziato come gli incentivi agro-ambientali e forestali vadano commisurati ai mancati redditi degli agricoltori, dando comunque priorità agli interventi che a parità di costo massimizzano il beneficio netto sociale. Si richiede al riguardo una stima dei mancati redditi secondo i criteri dell'estimo tradizionale ed una valutazione dei benefici ambientali secondo il criterio dell'utilità sociale. Ovviamente per garantire l'efficienza globale dell'intervento la funzione di costo va rapportata a quella di beneficio tenendo conto sia degli aspetti monetari che di quelli economici insensu lato.

Si può pertanto concludere che il riferimento all'equilibrio di mercato (eguaglianza fra ricavo e costo marginale) risulta valido anche nell'applicazione delle misure agro-forestali ed ambientali. L'individuazione di questo equilibrio passa attraverso la valutazione dei benefici ambientali dell'agricoltura e della selvicoltura. Non è certo un caso che negli ultimi tempi la commissione della UE abbia concesso attenzione alle metodologie per la stima dei benefici pubblici agricoltura (Dubgaard.1994), le quali, pur ampiamente criticabili, sono le uniche attualmente disponibili.

BIBLIOGRAFIA

- Dubgaard A., Bateman I. and Merlo M. (1994), *Identification and Valuation of Public Benefits for Farming and Countryside Stewardship*. Commission of the EU, DG VI, Bruxelles.
- Grillenzoni M., Grittani G. (1990), *Estimo*, Edagricole, Bologna
- Marinelli A. (1988), *Estimo forestale ed uso multipli del bosco*. Atti XVII Incontro CeSET, Firenze.
- Merlo M. (1982), *La stima del valore ricreazionale dei boschi*. Atti XII Incontro CeSET, Firenze.
- Serpieri A. (1948), *La bonifica nella storia e nella dottrina*. Edagricole, Bologna.
- Sorbi U., (1988) *Inquinamento ambientale e moria dei boschi: un primo approccio estimativo*. Atti XVII Incontro Ce.S.E.T., Firenze, 1987.

Summary

The article considers valuation aspects of agri-environmental and forestry measures of Common Agricultural Policy 1992 reform. It is underlined that the application of Regulations 2078 and 2080 requires precise valuation of income losses (to compensate farmers for equity reasons) and of social utility to choose among alternatives (for efficiency reasons).

Résumé

L'article considère les aspects estimatives liées à l'application des mesures agri-environnemental et forestières de la réforme de la Politique Agricole Communautaire du 1992. On souligne que l'application des règlements 2078 et 2080 nécessite d'une précise évaluation des pertes de revenus pour compenser les agriculteurs (raisons d'équité) et des utilités sociales pour choisir entre possibles alternatives (raisons d'efficacité).