

SOLUZIONI CONTRATTUALI PER I BENI PUBBLICI AMBIENTALI

SCOPO DEL PROGETTO CONSOLE È STUDIARE SOLUZIONI INNOVATIVE DI INTERVENTO NELL'AMBITO DELLE MISURE PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ AMBIENTALE DEGLI ECOSISTEMI. GLI STRUMENTI, OGGI ANCORA DI NICCHIA, POSSONO PORTARE BENEFICI PER L'AMBIENTE E PER GLI AGRICOLTORI E POTREBBERO ESSERE DIFFUSI MAGGIORMENTE.

Molti dei benefici o dei danni ambientali prodotti dall'agricoltura sono generati sotto forma di beni pubblici o esternalità. Il concetto di bene pubblico in economia è contraddistinto dalla combinazione di due caratteristiche: la non escludibilità e la non rivalità nel beneficiare dei servizi prodotti dal bene. Beni con queste caratteristiche danno luogo al problema pratico che gli operatori privati, in sostanza i meccanismi di mercato, non hanno incentivi sufficienti a produrli nella quantità auspicata dalla società. Questo comporta in genere l'intervento attraverso politiche pubbliche, con varie tipologie di strumenti. Questo articolo illustra l'impostazione e alcuni dei risultati del progetto Horizon 2020 Console (*Contracts solutions for effective and lasting delivery of agri-environmental-climate public goods by EU agriculture and forestry*) (<https://console-project.eu/>). Il progetto si propone di

studiare soluzioni migliorative nelle formulazioni contrattuali che permettano di aumentare la diffusione e l'efficacia di quattro tipologie di contratti per la produzione di beni pubblici ambientali:

- affitti con prescrizioni ambientali
- strumenti collettivi
- pagamenti a risultato
- strumenti basati su contratti di filiera.

Una raccolta di oltre 60 casi di studio da 13 paesi che illustrano queste tipologie contrattuali è disponibile sul sito del progetto. Per ogni caso sono identificati i fattori di successo e viene fornita un'analisi delle precondizioni e delle *performance*. Sono inoltre presenti 5 casi di studio italiani, comprendenti, tra l'altro, la Carta del mulino di Barilla, i bacini collettivi di stoccaggio delle acque irrigue e la rinaturalizzazione della cassa di espansione di Massalombarda (RA). Entrambe queste ultime iniziative sono finanziate dal Psr Emilia-Romagna.

Perché Console

Il progetto Console è stato finanziato dalla Commissione europea sulla scia di una serie di interventi volti da un lato a migliorare le *performance* ambientali dell'intero sistema produttivo europeo e, dall'altro, a garantire una maggiore efficacia ed efficienza degli interventi che agiscono in questa direzione. Da quasi un trentennio la Politica agricola comune (Pac) contiene misure rivolte al miglioramento della qualità ambientale degli ecosistemi. Le componenti più note sono le misure agroambientali del secondo pilastro (incluse nei piani di sviluppo rurale), la condizionalità ambientale e il *greening* nel primo pilastro. Con la riforma della Pac per il periodo 2021-2027, l'architettura verde della Pac verrà rivista, con l'eliminazione del *greening* e l'introduzione degli eco-schemi, una



nuova tipologia di intervento volontario nel primo pilastro. Queste riforme sono legate a un problema politico ormai annoso: quella della modesta efficacia ed efficienza dimostrate dagli strumenti finora utilizzati per gli interventi ambientali nella Pac. Da qui nasce l'esigenza di promuovere e studiare modalità innovative di intervento. In particolare, sia modalità di pagamento a risultato, sia forme di implementazione collettive sono già contemplate nella riforma, ma in pratica ancora pochissimo utilizzate. Nelle prossime sezioni vedremo alcune delle caratteristiche principali e delle potenzialità degli strumenti considerati nel progetto.

Affitti con prescrizioni ambientali

Si tratta di forme contrattuali nelle quali l'affittuario si impegna a realizzare determinate attività a beneficio dell'ambiente, in cambio di un canone d'affitto ridotto. La riduzione può essere garantita, ad esempio, da una riduzione di tasse a beneficio del proprietario. Per quanto non molto conosciute e diffuse solo in alcune realtà, queste forme contrattuali possono essere di grande interesse per terreni di proprietà collettiva e di enti benefici, per i quali si pone il problema di bilanciare gli obiettivi di reddito e gestione patrimoniale con quelli di un utilizzo anche rivolto all'interesse collettivo.

Strumenti collettivi

Gli strumenti collettivi sono forme di intervento in cui il pagamento per le misure agro-climatico-ambientali viene fornito a un gruppo di agricoltori, i quali si coordinano al loro interno per l'utilizzo delle risorse e l'implementazione degli interventi. I benefici principali di questo contratto sono sul piano dell'efficacia, in quanto permettono una maggiore concentrazione degli interventi e anche una distribuzione spaziale consona agli obiettivi, ad esempio la continuità spaziale per interventi legati alla biodiversità. Pur non essendo nuovo nel panorama normativo legato alla Pac (in Emilia-Romagna erano già usati nel periodo 2000-2006), molto spesso il loro funzionamento non è stato soddisfacente. Si tratta quindi di capire meglio come disegnare questi interventi in modo da ottenere la massima efficacia senza caricare costi o complicazioni eccessive sui beneficiari o mettendo in moto meccanismi eccessivamente onerosi di progettazione e coordinamento. Anche la possibilità di estendere il concetto a enti diversi dagli agricoltori è di grande interesse. Si pensi al coordinamento

tra municipalità, enti a carattere territoriale (quali i Consorzi di bonifica), Ong e agricoltori per interventi di manutenzione del territorio.

Pagamenti a risultato

I pagamenti a risultato sono misure agro-climatico-ambientali in cui tutto il pagamento, o più frequentemente parte di esso, è legato all'ottenimento di determinati risultati ambientali. Esempi sono pagamenti commisurati alla variazione di carbonio nel suolo o alla variazione del numero di specie animali o vegetali. La varietà di questi strumenti è molto ampia a seconda del bene ambientale considerato, in quanto la misurazione dell'effetto può implicare azioni e livelli di pagamento molto diversi. Questi strumenti sono per ora poco o per nulla usati in Italia, ma sono già stati sperimentati operativamente con successo in molte realtà europee. Il beneficio principale è quello di un incentivo più diretto alla produzione del bene ambientale a fronte di una maggiore flessibilità negli interventi volti alla sua produzione. Infatti, l'azienda agricola può scegliere come produrre il bene ambientale nel modo che le risulta più consona (e meno costoso), a confronto con le misure classiche basate su prescrizioni sulle tecnologie da utilizzare. Tuttavia, si tratta anche di forme che spostano maggiori rischi a carico degli agricoltori e a volte faticano a trovare parametri ambientali misurabili con sicurezza.

Strumenti basati su contratti di filiera

Molti strumenti emergenti coniugano obiettivi pubblici con interventi privati, in particolare attraverso l'uso di prescrizioni ambientali nell'ambito di interventi di filiera, quali i contratti di produzione. L'attore agroindustriale beneficia della possibilità di ottenere un migliore prezzo da parte del consumatore, che quindi paga direttamente per il beneficio ottenuto. Una parte di questo beneficio viene redistribuito sugli agricoltori a titolo di incentivo. Si tratta di uno strumento molto interessante, in quanto permette di valorizzare la crescente attenzione dei consumatori per la sostenibilità e, al contempo, diversificare e rafforzare le filiere. Il fatto che il contratto si collochi in un contesto privato permette un'ampia flessibilità. È però di grande interesse capire come le politiche possono aiutare e incoraggiare l'uso di questi strumenti.

Strumenti ibridi

Le quattro tipologie contrattuali



delineate sopra rappresentano delle alternative stilizzate che, in realtà, sono spesso applicate usando modelli ibridi. Ad esempio, contratti di produzione tra privati possono contenere elementi di pagamento a risultato. Le forme ibride sono non solo diffuse ma anche molto interessanti perché riflettono la possibilità di adattare questi strumenti alle diverse realtà territoriali e normative, nonché alle caratteristiche degli attori locali potenzialmente coinvolti.

Conclusioni

Gli strumenti studiati dal progetto Console sono ormai praticati in numerose realtà, in forma più o meno sperimentale. Il contesto italiano è spesso ancora scettico e ne sta valutando l'adozione prevalentemente sotto la pressione dell'Unione europea. Non mancano però i casi di successo, in particolare nell'ambito privato. Il progetto Console, nelle sue prime fasi, ha dimostrato che questi strumenti sono fattibili, con soddisfazione sia della società sia degli agricoltori. È peraltro vero che i casi esistenti sono spesso realtà di nicchia, per cui il problema attuale è di verificare le possibilità di trasformarli in strumenti *mainstream*, di più ampia diffusione. A tal fine, il passaggio fondamentale è quello della comprensione e dello studio obiettivo di queste modalità di intervento, in modo da identificarne le reali potenzialità e i contesti nei quali possono meglio offrire un valore aggiunto. Deve essere anche chiaro che l'applicabilità di questi strumenti può dipendere da importanti prerequisiti (ad esempio la presenza di rotte prassi di collaborazione) e dalla presenza di *trade off* che ne richiedono un'adeguata valutazione in ciascun contesto.

Davide Viaggi

Docente di Economia ed estimo rurale, Università degli studi di Bologna