

# IL RUOLO DEI PAF NEL PERCORSO DI AVVICINAMENTO ALLA PAC POST-2020

Dialogo istituzionale e sinergia fra strumenti di  
programmazione per la tutela della biodiversità  
nei Siti Natura 2000



## PAC e tutela della biodiversità

La “nuova architettura verde della PAC” è costituita da strumenti capaci di favorire la tutela della biodiversità e la conservazione degli habitat e del paesaggio rurale in maniera più ambiziosa rispetto al passato. Nel post-2020, la condizionalità rafforzata e gli eco-schemi del primo Pilastro, insieme alle misure tematiche e trasversali del PSR, dovranno lavorare in modo sinergico per garantire un contributo fattivo all’attuazione della Strategia europea per la biodiversità, in particolare per la gestione della rete Natura 2000.

Al futuro Piano strategico nazionale spetta il compito di rispondere anche a queste esigenze, selezionando tra gli strumenti della PAC un adeguato set di interventi che siano opportunamente sintonizzati con le necessità territoriali in tema di tutela della biodiversità e della conservazione degli habitat e delle specie.

Fra questi, un elemento di fondamentale riferimento per la programmazione PAC è rappresentato dai **PAF Natura 2000 (Prioritised Action Frameworks)** (Quadri di azioni prioritaria di intervento per la Rete Natura 2000) che le 21 Regioni e Province autonome italiane dovranno adottare entro il 2020 per assicurare un’azione organica di intervento per la tutela della biodiversità nei siti Natura 2000.

## Il percorso di lavoro «PAF-PAC» proposto dal Programma Rete Rurale Nazionale

Nell’ambito delle attività di supporto tecnico ai lavori di predisposizione del futuro Piano strategico nazionale PAC previsti dal Programma Rete rurale nazionale, il gruppo di lavoro «agroambiente» del CREA, d’intesa con la Direzione generale dello sviluppo rurale (DISR) del MIPAAF e con la Direzione generale per il patrimonio naturalistico (PNA) del MATTM, promuove un’azione volta a favorire una efficace integrazione fra i percorsi di costruzione dei PAF regionali e la programmazione degli interventi di Politica agricola post-2020.

Si è costituita quindi una Task Force, con l’obiettivo di favorire un efficace dialogo sui temi della tutela della biodiversità in Natura 2000 fra le Amministrazioni regionali competenti, rispettivamente, in materia di agricoltura ed in materia di ambiente, con la finalità di individuare gli elementi essenziali per un’adeguata programmazione degli strumenti della futura PAC rivolti a questa priorità strategica. Sono previste, oltre che attività di studio, analisi e approfondimento, azioni per:

- accompagnare la predisposizione dei PAF regionali e a garantire la loro coerenza con la programmazione PAC/PSR;
- accompagnare la predisposizione di un Piano strategico nazionale PAC-post 2020 coerente con il quadro di regole e obiettivi delineato dai PAF.

## Cosa sono i PAF?

I PAF si inquadrano nel contesto degli interventi a favore delle aree Natura 2000, sulla base di quanto previsto nell’articolo 8 della Direttiva Habitat (92/43/CEE). Si tratta di strumenti strategici di pianificazione pluriennale, mirati a fornire una panoramica generale delle misure necessarie per attuare la Rete Natura 2000 nelle diverse Regioni e Province autonome, oltre che il fabbisogno finanziario e le corrispondenti fonti di finanziamento dell’UE (FESR, FSE, FEAMP, FEASR, LIFE), necessari per sostenere l’applicazione di tali misure.

I PAF si concentrano soprattutto sull’individuazione delle esigenze che sono direttamente collegate alle misure di conservazione (MdC) previste per i siti Natura 2000, con riferimento specifico ai tipi di habitat e specie per i quali tali siti sono stati designati. Oltre alle misure previste dentro i siti Natura 2000, il PAF include anche quelle relative alla infrastruttura verde, essenziale per garantire la coerenza della rete ecologica. Con il coordinamento del MATTM, in Italia la responsabilità della redazione dei PAF spetta alle Regioni e Province autonome, che di norma operano attraverso i propri Dipartimenti e Uffici “Ambiente”.

Affinché i fabbisogni finanziari espressi nei PAF possano essere efficacemente integrati nel processo di programmazione del PSN, nonché nelle scelte regionali di sviluppo rurale, è importante che la redazione del PAF avvenga in tempo utile. Il periodo di “validità” dei Piani è 2021-2027, un arco temporale che coincide con la programmazione di altri strumenti di politica territoriale e settoriale previsti dall’Unione europea.

## La struttura dei PAF

Il nuovo format del PAF prevede l'individuazione di misure prioritarie per la gestione e amministrazione della Rete Natura 2000 (misure orizzontali), per il mantenimento e ripristino di habitat comunitari e habitat di specie, per la protezione diretta di specie di interesse conservazionistico e, infine, per la prevenzione e compensazione dei danni provocati dalle specie protette.

Una ulteriore novità riguarda l'organizzazione delle misure di mantenimento e ripristino che vengono declinate per tipologie ecosistemiche, 8 in tutto, secondo la classificazione MAES, istituita come base concettuale per la valutazione degli ecosistemi a livello UE\*. Per ciascuna categoria, il format prevede l'individuazione delle misure da attuare all'interno dei siti della Rete Natura 2000 e quelle aggiuntive per costruire una più ampia infrastruttura verde.

Per le misure prioritarie è inoltre richiesto di stimare i costi di attuazione, distinguendo in costi di esercizio e una tantum, al fine di agevolare la corretta allocazione delle risorse tra i differenti fondi comunitari.

Infine, le misure prioritarie indicate nel PAF, oltre a contribuire agli obiettivi specifici delle direttive UE sulla natura, forniranno anche importanti benefici alla società in termini socioeconomici e di servizi ecosistemici (es. la mitigazione dei cambiamenti climatici e la fornitura di altri servizi ecosistemici).

\* <https://biodiversity.europa.eu/maes>

## L'importanza del dialogo fra agricoltura e ambiente

In Italia la Rete Natura 2000 è costituita complessivamente da 2.625 siti, per una superficie totale terrestre di circa 6 milioni di ettari (19,35% del territorio nazionale terrestre). L'attività agricola è significativamente ricompresa nella Rete, con circa 2,7 milioni di ettari di SAT e 1,6 milioni di ettari di SAU. La maggior parte di questa superficie è costituita da prati e pascoli permanenti (33%) e da boschi (32%), mentre il 20% è occupato da aree seminabili e il 5% da colture legnose. Data l'importanza strategica svolta dall'attività primaria nei siti Natura 2000, risulta fondamentale favorire un dialogo fra le autorità competenti al fine di promuovere metodi di gestione sostenibile delle aree agricole e forestali capaci di contribuire alla tutela e alla salvaguardia di habitat e specie, così come richiesto alla PAC dagli strumenti comunitari vigenti in tema di tutela della biodiversità.

## I punti cardine del percorso di lavoro «PAF-PAC»

Per garantire una efficace integrazione fra le strategie delineate dai PAF e le azioni che la futura PAC può mettere in campo in favore della tutela della biodiversità in Natura 2000, occorre lavorare in primis sull'integrazione e complementarità fra i diversi strumenti della PAC (I e II Pilastro) e le misure prioritarie previste dai PAF per i siti Natura 2000.

## Strumenti della PAC e misure di conservazione: fra obbligatorie e volontarie, compensazioni e incentivi

La conservazione degli habitat e delle specie nei siti della Rete Natura 2000 passa attraverso l'applicazione di misure di conservazione generali e sito-specifiche. Le misure di conservazione di interesse agricolo e forestale, in funzione della propria coerenza, possono essere ulteriormente classificate in misure di «divieto/obbligo», di «regolamentazione» e di «incentivazione». La PAC può svolgere un ruolo molto importante nel favorire l'attuazione di queste misure, ma la definizione della modalità e degli strumenti di intervento da parte della politica agricola passa attraverso l'attenta definizione di quanto è previsto come «obbligo» e quanto è previsto come «volontario» nelle misure di conservazione stabilite all'interno di Natura 2000. Ciò che è obbligatorio, infatti, può essere finanziato dalla PAC attraverso: **1) meccanismi di compensazione** (es. Misura PSR «indennità Natura 2000) nel caso degli obblighi più virtuosi dei pertinenti obblighi di base, oppure **2) mediante meccanismi generali di condizionalità**, legati al percepimento dei pagamenti a superficie della PAC, nel caso degli obblighi di base. Ciò che è volontario potrà essere, invece, **incentivato** attraverso altri strumenti di intervento come gli eco-schemi del I Pilastro o le altre Misure del PSR (es. Misure ACA PSR, investimenti non produttivi, cooperazione ecc.).

## Misure di conservazione Natura 2000 e strumenti PAC post 2020: principali elementi di integrazione

### 1. Condizionalità: linea di base fra obbligo e incentivo.

Anche per il post-2020, il set delle regole della condizionalità prevede Criteri di gestione obbligatori (CGO) e Buone pratiche agronomiche e ambientali (BCAA), che sono prescrizioni ambientali al cui rispetto è, appunto, "condizionato" l'ottenimento dei pagamenti PAC da parte degli agricoltori ammessi ai regimi di pagamento o di sostegno. Fra queste prescrizioni ambientali figurano anche gli obblighi di conservazione di habitat e specie, dentro e fuori dei siti Natura 2000. Questo rappresenta il primo livello su cui occorre garantire integrazione fra PAC e Misure di conservazione Natura 2000 per definire il confine fra quanto è obbligatorio e quanto è invece volontario e, dunque, incentivabile da PAC ed interventi di gestione del PSR. Nell'ambito degli obblighi appena considerati, si delineano alcuni obblighi di livello "superiore": si tratta degli obblighi delle misure di conservazione, afferenti agli articoli delle Direttive Natura 2000 richiamati nei pertinenti CGO della condizionalità, di livello più virtuoso dei pertinenti obblighi stabiliti con le BCAA. Il disagio generato dall'osservanza di tali obblighi può essere compensato dalle cosiddette indennità Natura 2000 dei PSR.

### 2. Eco-schemi per la biodiversità: alzare l'impegno della PAC in natura 2000.

Una delle novità della PAC post-2020 è la possibilità di prevedere schemi di pagamento «verde» nel I Pilastro come incentivo/compensazione per impegni volontari (annuali) che vanno oltre le norme della condizionalità. Questa appare una novità importante in quanto offre la possibilità di elevare l'impegno ambientale di una vasta platea di beneficiari, potenzialmente

tutti gli operatori agricoli attivi in Natura 2000. Proprio per la loro natura, questi schemi dovranno essere semplici da seguire per i beneficiari e facili da controllare per le autorità. Un secondo livello di integrazione fra PAC e Misure di conservazione Natura 2000 è rappresentato dunque proprio dagli eco-schemi per i quali sarà fondamentale individuare un set di impegni in materia di ambiente e clima coerenti con le scelte dei PAF e con le regole delle politiche agricole e trasversali alla diversità che contraddistingue tutti i siti della Rete.

### 3. Misure tematiche del PSR: più operatività per le Misure ACA nei siti Natura 2000.

Un terzo livello di efficace integrazione fra PAC e Misure di conservazione all'interno di Natura 2000 va cercato per le misure «tematiche» dei PSR. La Misura «Indennità Natura 2000» andrebbe potenziata per garantire la compensazione di tutti gli impegni «obbligatori» di conservazione stabiliti per la gestione delle aree agricole e forestali dei siti Natura 2000. Le Misure agro-climatico-ambientali andrebbero rafforzate in riferimento agli interventi previsti per la tutela della biodiversità e per la gestione di Natura 2000 per supportare il rispetto di tutti gli impegni di conservazione che sono invece «volontari». Per sfruttare appieno le opportunità di finanziamento dello sviluppo rurale è importante che le misure di conservazione prevedano specifici impegni di gestione delle aree agricole e forestali all'interno dei siti Natura 2000.

### 4. Misure «orizzontali» del PSR: un ruolo rafforzato per formazione, consulenza e cooperazione in Natura 2000.

Un ultimo livello su cui va cercata efficace integrazione fra PAC e Misure di conservazione Natura 2000 è quello delle misure «orizzontali» dei PSR. Il sostegno alla formazione, alla consulenza, agli investimenti, alla cooperazione possono infatti essere strumenti molto preziosi per favorire azioni coerenti con le azioni «non obbligatorie» previste dalle Misure di conservazione.

## Siti utili

RRN – Biodiversità-PAF N2000: [www.reterurale.it/paf](http://www.reterurale.it/paf)

MATTM – N2000: [www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000](http://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000)

MIPAAF – PROPOSTE PAC POST-2020: [www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12126](http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12126)

DG ENV – N2000: [ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm)

## A chi rivolgersi

CREA-RRN: [pac-paf@crea.gov.it](mailto:pac-paf@crea.gov.it)

MIPAAF: [disr3@politicheagricole.it](mailto:disr3@politicheagricole.it)

MATTM: [natura2000@minambiente.it](mailto:natura2000@minambiente.it)



Rete Rurale Nazionale  
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali  
Via XX Settembre, 20 Roma

    [RETERURALE.IT](http://RETERURALE.IT)

Prodotto realizzato con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)  
nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020 - Scheda CREA-RRN 5.1

