



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



Strategie per l'agricoltura **biologica** nei PSR 2007-2013

PIANO STRATEGICO DELLO SVILUPPO RURALE
L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI



Documento realizzato da:

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Direzione Generale dello Sviluppo Rurale, Infrastrutture e Servizi

Il documento è stato realizzato dal gruppo di lavoro istituito nel contesto della Rete rurale nazionale composto da rappresentanti del Mipaaf (Christian Vincentini) dell'INEA (Carla Abitabile, Felicetta Carillo, Luca Cesaro, Filippo Chiozzotto, Sabrina Giuca, Alberto Sturla, Laura Viganò) e dell'ISMEA (Camillo Zaccarini Bonelli)

A cura di Laura Viganò e Christian Vincentini

Hanno curato le singole parti:

Capitolo 1: Sabrina Giuca

Capitolo 2: Laura Viganò

Capitolo 3: Filippo Chiozzotto (4.1), Christian Vincentini (4.2)

Capitolo 4: Christian Vincentini (5.1), Alberto Sturla (5.2), Filippo Chiozzotto (5.3)

Capitolo 5: Felicetta Carillo

Capitolo 6: Carla Abitabile

Grafica: Roberta Ruberto

Programma Rete Rurale Nazionale - Azione 1.1.1

Supporto orizzontale alle Amministrazioni impegnate nell'attuazione dei PSR

INDICE

INTRODUZIONE	7
1. L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NELLA POLITICA COMUNITARIA E NAZIONALE	9
1.1. LA POLITICA COMUNITARIA PER L'AGRICOLTURA BIOLOGICA	9
1.1.1 La nuova normativa comunitaria sulla produzione biologica	13
1.2. LA POLITICA NAZIONALE PER LA PRODUZIONE BIOLOGICA	17
2. L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE NAZIONALE E REGIONALI 2007-2013	22
2.1 LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA NEL PSN	22
2.2 L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NEI PSR DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME ITALIANE.....	25
2.3 LA STRATEGIA A FAVORE DELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA: ALCUNI ELEMENTI CONCLUSIVI	43
3. LA DETERMINAZIONE DEL LIVELLO DEI PAGAMENTI PER L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NEI PSR DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME ITALIANE.....	44
3.1 LA METODOLOGIA PER IL CALCOLO DEI PAGAMENTI AGRO AMBIENTALI	44
3.2 LE FONTI DEI DATI E LE VOCI DI COSTO.....	46
4. L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NEI PSR: CONFRONTO TRA I LIVELLI DEI PAGAMENTI NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME ITALIANE	60
4.1 LE COLTURE BIOLOGICHE	60
4.2 LA ZOOTECCNIA BIOLOGICA	70
4.3 LA CONVERSIONE ALL'AGRICOLTURA BIOLOGICA DI CEREALI, VITE E FRUTTIFERI: CONFRONTO DEL LIVELLO DEI PAGAMENTI SU SCALA EUROPEA.....	85
4.3.1. Confronto voci di costo e ricavo	89
4.3.2. Confronto tra pagamento erogato e pagamento giustificato	90
5. CONFRONTO TRA I PSR 2007-2013 E I PSR 2000-2006	100
6. LA GRADAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ AGRICOLA: BIOLOGICO E INTEGRATO NELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE.....	109
6.1 INTRODUZIONE	109
6.2 METODO DI ANALISI E FONTI DI DATI UTILIZZATE	111
6.3 L'AGRICOLTURA INTEGRATA NELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE	113
6.4 IL SOSTEGNO ALL'AGRICOLTURA INTEGRATA NELLE MISURE AGRO-AMBIENTALI	117
6.5 CONSIDERAZIONI DI SINTESI	121
7. CONCLUSIONI	136

INTRODUZIONE

L'agricoltura biologica italiana si sta sempre più configurando come un settore di punta dell'agroalimentare italiano. I dati relativi all'offerta (SINAB, 2008) e alla domanda (ISMEA, 2009; Coldiretti, 2009) indicano una tendenza all'aumento delle superfici, da un lato, e soprattutto dei consumi, dall'altro. In termini quantitativi, l'aumento dei consumi dal 2007 al 2008 è più contenuto rispetto a quello espresso in valore (ISMEA, 2009), ma pur sempre positivo. Questo fa supporre che, nonostante il periodo di forte crisi economica e finanziaria che stiamo attraversando, ci sia, da parte del consumatore, una disponibilità a pagare un prezzo superiore per questi prodotti, ottenuti con tecniche più rispettose dell'ambiente e ritenuti più salubri rispetto a quelli provenienti dall'agricoltura convenzionale. Sono evidenti, quindi, le elevate potenzialità di sviluppo del settore, soprattutto procedendo alla creazione di filiere del biologico o a una loro migliore strutturazione, là dove presenti, e a un rafforzamento di specifici canali di commercializzazione, così da assicurare sufficienti margini di guadagno agli agricoltori e un adeguato prezzo al consumo, che consenta di raggiungere fasce di consumatori sempre più ampie.

L'agricoltura biologica, inoltre, svolge un ruolo strategico rispetto alle sfide individuate nell'ambito dell'Health Check, quali cambiamenti climatici e Protocollo di Kyoto, gestione delle risorse idriche, biodiversità e ristrutturazione del settore lattiero-caseario, per le quali sono state destinate ulteriori risorse finanziarie ai Programmi di Sviluppo Rurale, provenienti dal I Pilastro della PAC, rispetto a quelle stanziata all'inizio del periodo di programmazione 2007-2013. E' chiaro, tuttavia, che il contributo dell'agricoltura biologica al conseguimento degli obiettivi delle singole sfide è realistico purché le scelte produttive delle aziende siano orientate in modo specifico verso le stesse, anche tramite la fissazione di impegni aggiuntivi per gli agricoltori.

In tale contesto, ci si chiede in che modo la politica nazionale per l'agricoltura biologica e soprattutto le strategie attuate per il biologico nell'ambito della politica di sviluppo rurale, a livello nazionale e regionale, rispondano a questi processi evolutivi in atto e tengano conto del potenziale ruolo dell'agricoltura biologica in tema di tutela e conservazione dell'ambiente. Il presente documento, pertanto, intende principalmente effettuare una analisi comparata delle politiche regionali a favore dell'agricoltura biologica disposte con i Programmi di sviluppo rurale (PSR) 2007-2013 dalle Regioni e Province Autonome italiane. L'obiettivo è quello di individuare, in vista della revisione degli stessi, da sottoporre alla Commissione europea entro il 15 luglio 2009 per la necessaria approvazione entro il 31 dicembre 2009, alcune linee di azione da privilegiare, per rendere eventualmente più incisive tali politiche e assicurarne una maggiore uniformità da regione a regione, così da ridurre le discriminazioni tra agricoltori biologici che operano in regioni amministrative diverse, ma spesso in condizioni simili per caratteristiche pedo-climatiche, tecnico-economiche e di mercato. E' chiaro, inoltre, che un impulso decisivo a un ulteriore sviluppo dell'agricoltura biologica italiana può derivare dal coordinamento e dalla messa a sistema di tutti i finanziamenti a questa diretti a titolo delle diverse politiche, comunitaria, nazionale e regionali.

A tal fine, prima di passare all'analisi delle strategie a favore dell'agricoltura biologica disposte con i diversi PSR, saranno illustrate la politica comunitaria e quella nazionale per il biologico, per delineare il contesto in cui si inseriscono gli interventi per l'agricoltura biologica previsti nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, i cui orientamenti a livello nazionale sono stati tracciati nel Piano strategico nazionale (PSN).

In particolare, sarà descritta la strategia del PSN per l'agricoltura biologica, evidenziando come, anche in questo caso, le Regioni possano ricorrere all'utilizzo di specifici strumenti suggeriti dal Piano per perseguire con maggiore efficacia lo sviluppo delle tecniche di agricoltura biologica e la diffusione dei suoi prodotti. Saranno poi presi in considerazione i PSR delle diverse regioni e province autonome italiane, eseguendo una ricognizione delle principali misure coinvolte nella strategia a favore dell'agricoltura biologica e dei principali elementi che la caratterizzano.

Una specifica attenzione sarà rivolta alla misura "pagamenti agroambientali" (214). Sarà eseguito, pertanto, un confronto tra le principali condizioni di accesso a tale misura e tra i livelli di pagamento definiti dalle diverse Regioni e Province Autonome, influenzati soprattutto dalle voci di costo considerate e dalle fonti di dati e dalla metodologia utilizzate per la loro determinazione. Si procederà, quindi, a un confronto dei pagamenti attuali sia con quelli individuati nella passata fase di programmazione, sia con quelli fissati nei PSR di alcuni Paesi comunitari, prestando una particolare attenzione all'importanza delle singole determinanti nella loro definizione. Gli attuali livelli di pagamento per l'agricoltura biologica saranno anche paragonati, infine, con quelli stabiliti per l'agricoltura integrata, limitatamente a quei PSR che prevedono di finanziarla.

Tutto ciò al fine di dare seguito alla richiesta della Commissione, europea rivolta alla Rete Rurale Nazionale, di garantire un'azione di analisi e supporto al MiPAAF per risolvere le problematiche emerse a seguito dell'approvazione dei PSR.

Il documento ha giovato anche delle osservazioni degli attori istituzionali e non, incontrati nella riunione tenutasi il 31 luglio 2008.

1. L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NELLA POLITICA COMUNITARIA E NAZIONALE

1.1. La politica comunitaria per l'agricoltura biologica

Nel 1992 prende avvio un importante processo di riforma della PAC mercati, che porta anche all'introduzione di alcune misure di accompagnamento relative all'agricoltura ecocompatibile e alla forestazione, capaci di influire fortemente sulla salvaguardia dell'ambiente.

In particolare, nell'ottica di adeguarsi all'evoluzione dei mercati, nei quali sono sempre più richieste dai consumatori produzioni differenziate a forte valenza ambientale e salutistica, e delle tecnologie, la PAC si orienta sempre più verso l'obiettivo di tutela ambientale e miglioramento del livello qualitativo dei prodotti agroalimentari:

- incoraggiando l'uso di pratiche agricole ecocompatibili e incentivando - in un contesto di eccedenze produttive e di relativi problemi economici e finanziari - la riconversione di aziende e terreni all'agricoltura biologica, mediante premi alla superficie nell'ambito delle misure di accompagnamento alla riforma della PAC (Reg. (CEE) n. 2078/92);
- promuovendo lo sviluppo rurale;
- favorendo il riorientamento della produzione verso le zone vocate e riconoscendo il pregio delle produzioni tradizionali attraverso la disciplina delle produzioni a denominazione di origine DOP e IGP (Reg. (CEE) n. 2081/92 abrogato e sostituito dal Reg. (CE) n. 510/2006) e delle specialità tradizionali garantite (Reg. (CEE) n. 2082/92 abrogato e sostituito dal Reg. (CE) n. 509/2006).

In questo contesto, matura la decisione dell'UE di "istituzionalizzare" il metodo di produzione biologico dei prodotti agricoli, la loro etichettatura e il loro controllo con l'emanazione del Reg. (CEE) n. 2092/91 (completato dal Reg. (CE) n. 1804/99 per le produzioni animali, e ora abrogato e sostituito dal Reg. (CE) n. 834/2007); nel considerando del regolamento si sottolinea, infatti, che tale metodo di produzione richiede un impiego meno intensivo della terra e *«può quindi svolgere una funzione nel quadro del riorientamento della politica agricola comune per quanto attiene alla realizzazione di un migliore equilibrio tra l'offerta e la domanda di prodotti agricoli, la tutela dell'ambiente e la conservazione dello spazio rurale»*.

Il regolamento sull'agricoltura biologica, unitamente ai regolamenti sulle denominazioni di origine, ha rappresentato una novità nella gran parte dei Paesi UE; per la prima volta uno strumento di differenziazione del prodotto sul mercato e, quindi, di politica competitiva viene ad assumere una veste istituzionale, in quanto è la stessa Comunità che diventa garante nei confronti del consumatore dei

prodotti ottenuti con metodo biologico e dei prodotti DOP/IGP, distinti da menzioni, denominazioni, segni e loghi specifici¹.

Il Reg. (CEE) n. 2092/91, infatti, da un lato, tutela i consumatori assicurando la trasparenza a tutti i livelli della produzione e della preparazione e, dall'altro, tutela i produttori che si avvalgono del metodo biologico nei confronti di un uso non corretto della denominazione, garantendo condizioni di concorrenza leale fra tutti i produttori biologici. La produzione biologica, infatti, è soggetta al controllo di enti privati conformi o accreditati in base alle norme di certificazione UNI EN ISO 45011, autorizzati e controllati, a loro volta, da organismi istituzionali (il MiPAAF per l'Italia), che verificano, inoltre, attraverso visite ispettive in azienda, esami dei registri dei trattamenti e analisi chimiche sui prodotti, la corretta applicazione dei metodi dell'agricoltura biologica.

I nuovi indirizzi comunitari sull'agricoltura biologica e la forte incentivazione nell'ambito delle misure agroambientali, previste con il Reg. (CEE) n. 2078/92 e riproposte, successivamente, nei regolamenti sul sostegno allo sviluppo rurale, si traducono in programmi di sostegno definiti a livello regionale, prima specifici e, dal 2000, inseriti nei piani e programmi di sviluppo rurale.

Negli anni '90, l'offerta di prodotti biologici cresce rapidamente in tutta Europa, soprattutto attraverso i circuiti brevi di vendita, che rappresentano i canali commerciali dominanti; tuttavia, l'ingresso di questi prodotti nella grande distribuzione contribuisce largamente alla circolazione e all'incremento dei consumi. Anche i paesi tradizionalmente esportatori (Italia, Francia, Spagna, Portogallo) promuovono il mercato interno e sviluppano la domanda locale.

In Italia, in particolare, la maggiore attenzione dei consumatori per la qualità ambientale intesa come rispetto della salute umana e dell'ambiente, fa leva sulla domanda di prodotti biologici, mentre gli incentivi alla produzione, la possibilità di differenziare i prodotti segmentando il mercato per assicurarsi vantaggi competitivi, ma anche fattori non economici, come la riduzione dei rischi di esposizione dell'operatore e dell'ambiente a prodotti tossici, fanno leva sull'offerta². Cresce, inoltre, l'interesse delle aziende per la certificazione dei prodotti e dei processi produttivi in modo da garantire ai consumatori l'effettivo valore ambientale dei prodotti, unitamente all'adozione di politiche di marchio che rendano facilmente riconoscibili tali prodotti.

¹ Uno specifico logo comunitario per i prodotti da agricoltura biologica, la cui utilizzazione è esclusivamente su base volontaria, è stato introdotto dal Reg. (CE) n. 331/2000.

² L'evoluzione del settore a livello nazionale ha portato l'Italia a essere, nel 2007, il quinto paese al mondo, dopo Australia, Cina, Argentina e Stati Uniti, e leader in Europa, per numero di aziende di produzione con metodo biologico - 43.159, pari al 23,5% del totale comunitario - e per superficie interessata (1.150.255 ettari), pari al 16,1% della Superficie agricola utilizzata (SAU) biologica della UE (dati SINAB al 31/12/2007); le Regioni con il più alto numero di ettari coltivati con metodo biologico sono la Sicilia, con 175.295, seguita dalla Basilicata (115.144 ettari) e dall'Emilia-Romagna (103.784 ettari). Gli operatori del settore si concentrano, come produttori, nel Sud Italia e, come trasformatori e importatori, nelle Regioni del Nord; l'area meridionale rappresenta il bacino di produzione più importante ma con un sistema di distribuzione poco efficiente. Nel 2008, secondo i dati del Comité de Agricultura Ecológica de Andalucía, la Spagna potrebbe aver scavalcato l'Italia come maggior produttore biologico europeo, avendo raggiunto 1,25 milioni di ettari di SAU biologica (di cui 784.000 ettari in Andalusia).

Negli anni Duemila la produzione agricola comunitaria è sempre più chiamata a rispondere in termini di tipicità, trasparenza e rintracciabilità: d'altra parte, il costante miglioramento della produzione agricola e delle pratiche industriali di trasformazione, nel corso degli anni, si è tradotto nell'utilizzo di fertilizzanti, antiparassitari, anticrittogamici, diserbanti, nonché in manipolazioni chimico-industriali (additivi, conservanti, coloranti, aromi artificiali), biochimiche (ormoni, antibiotici, farmaci) e biotecnologiche, come gli OGM. Tutto ciò ha incrementato l'incertezza e i rischi per la salute dell'uomo e per l'ambiente, oltre ad aver generato un inquinamento progressivo dell'ecosistema, anche a causa di una cattiva gestione degli scarti e dei reflui di lavorazione o per ricaduta dei contaminanti dopo le emissioni in aria.

Nell'opinione pubblica, la tematica della sicurezza alimentare assume particolare rilievo in conseguenza di una serie di emergenze che si sono succedute negli ultimi anni: non solo episodi di adulterazione, sofisticazione e varie forme di contaminazione alimentare, ma vere e proprie crisi sanitarie che hanno investito il settore agro-zootecnico e alimentare in numerosi Paesi europei: zoonosi causate da nuovi patogeni e, in particolare, l'encefalopatia spongiforme bovina (BSE); la contaminazione da diossina e da altre sostanze chimiche; la febbre catarrale degli ovini; la peste suina classica; l'influenza aviaria.

Le scelte dei consumatori più consapevoli, dunque, sono sempre più orientate verso le caratteristiche di qualità dei prodotti, in termini non solo di sicurezza alimentare (soprattutto caratteristiche igieniche e nutrizionali), ma anche di sostenibilità ecologica, che implica l'uso prevalente di risorse locali e rinnovabili, il mantenimento della fertilità del suolo, l'utilizzo di prodotti e procedimenti naturali, il rispetto per le condizioni di vita degli animali allevati.

L'inizio del nuovo millennio, quindi, si caratterizza per l'ampia attività legislativa comunitaria³ volta a migliorare gli standard sanitari e igienici nell'intera catena alimentare e ripristinare, dopo le varie emergenze sanitarie, la fiducia dei consumatori.

Allo stesso tempo, con il processo di riforma di medio termine (2003), la PAC si prefigge di rendere l'agricoltura europea maggiormente competitiva, orientata agli interessi dei consumatori e rispettosa dell'ambiente, lasciando gli agricoltori liberi di produrre ciò che il mercato esige, attraverso lo sviluppo del processo di disaccoppiamento degli aiuti, a cui gli agricoltori possono accedere "condizionalmente" al rispetto delle norme relative a:

- **la protezione dell'ambiente;**
- **la sanità pubblica, alla salute delle piante e degli animali;**
- **il benessere degli animali;**

³ Con il Libro bianco sulla sicurezza alimentare del 2000, l'UE ha adottato un approccio globale, integrato e scientifico dell'intera catena alimentare "dai campi alla tavola", con misure e strumenti nuovi che ruotano intorno a una serie di concetti-chiave volti a garantire la sicurezza alimentare: il controllo di filiera; la rintracciabilità dei percorsi degli alimenti, dei mangimi e dei loro ingredienti; la responsabilizzazione del produttore; l'informazione nei confronti del consumatore. Subito dopo, con il Reg. (CE) n. 178/2002, è stata istituita l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e sono stati riscritti i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare e le procedure nel campo della sicurezza alimentare. Nel 2006, infine, è entrato in vigore un insieme di norme innovative e significative sulla salubrità di alimenti e mangimi e sui loro controlli (c.d. "pacchetto igiene").

- **il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali.**

Contestualmente, con il Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici [COM (2004) 415 del 10 giugno 2004], maturato dopo un'ampia consultazione con gli Stati membri e i soggetti interessati al settore dell'agricoltura biologica, la Commissione europea promuove e finanzia un sistema integrato di informazione, ricerca e innovazione del settore, collocando l'agricoltura biologica fra gli elementi di forza del sistema agro-alimentare europeo, insieme ai prodotti tipici e di qualità. Il Consiglio dell'Unione europea Agricoltura e pesca si è espresso favorevolmente sul Piano con le conclusioni del 18 ottobre 2004, mentre il Parlamento europeo lo ha approvato con la risoluzione del 10 marzo 2005.

In particolare, il **Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici** propone una lista di 21 azioni, suddivise in tre sezioni: 1) il mercato dei prodotti alimentari; 2) gli indirizzi politici e l'agricoltura biologica; 3) le norme e i controlli.

Tali azioni sono finalizzate a:

- sviluppare del mercato dei prodotti alimentari biologici fondato tramite il miglioramento dell'informazione per i consumatori e gli operatori del settore e l'utilizzo del logo comunitario;
- rendere più efficienti gli aiuti pubblici a favore dell'agricoltura biologica, incoraggiando l'adozione delle varie misure di sviluppo rurale presso gli Stati membri;
- migliorare e rafforzare le norme comunitarie applicabili all'agricoltura biologica, nonché le disposizioni in materia di importazioni e controlli.

Contestualmente al Piano, la Commissione europea invita il Consiglio a rivedere il quadro normativo sull'agricoltura e sugli alimenti biologici, per renderlo più semplice, più trasparente e più coerente, dando avvio al lungo processo di revisione del Reg. (CEE) n. 2092/91.

Oggi, è cambiata la percezione del prodotto biologico nella mente dei consumatori, con il passaggio da prodotto elitario a scelta di cultura, stile di vita e consumo sostenibile e consapevole, legato alla sicurezza ambientale e a quella alimentare, sulla scia - come già accennato - degli scandali alimentari degli ultimi anni; il prodotto biologico abbraccia, addirittura, uno spettro di valori più ampio di quello originario, dagli aspetti etici e sociali agli impatti sul cambiamento climatico in termini di riduzione di gas serra, dal lato sia delle metodiche di produzione, sia delle modalità con cui questi prodotti vengono distribuiti e commercializzati (*food miles*)⁴.

Il contributo dell'agricoltura biologica al contenimento delle emissioni di gas serra traspare nella comunicazione della Commissione [COM (2007) 722] "In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC riformata" (c.d. Health Check), in cui si riconosce all'agricoltura europea, in generale, di aver contribuito a mitigare gli effetti del cambiamento climatico (uso efficiente dei fertilizzanti, riduzione

⁴ Il trasporto dei cibi, ovvero i chilometri percorsi da un alimento dal luogo di produzione a quello del suo consumo, si traduce in impatto ambientale.

del numero dei bovini) e anzi, per meglio affrontare le sfide ambientali e produttive, viene proposto un rafforzamento degli strumenti dello sviluppo rurale e, in particolare, delle misure della condizionalità.

Il nuovo Reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della PAC, estende l'applicazione del disaccoppiamento degli aiuti diretti, semplifica il regime di pagamento unico e adegua il campo di applicazione della condizionalità; il sostegno concesso ai produttori resta fermamente subordinato al rispetto di norme e criteri relativi a:

- sanità pubblica, salute delle piante e degli animali;
- ambiente;
- benessere degli animali;
- mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali.

Occorre sottolineare che l'esigenza di intraprendere nuove sfide per l'agricoltura europea (cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità, innovazione connessa alle priorità di cui ai quattro punti precedenti, misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario, più un'ulteriore nuova sfida riguardante le infrastrutture per internet a banda larga nelle zone rurali), emerse nella valutazione dell'attuazione della riforma della PAC, ha portato a modificare gli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 (decisione 2009/61/CE del 19 gennaio 2009), in quanto l'UE ritiene necessario prevedere nelle misure di sviluppo rurale un sostegno specifico «*alle operazioni innovative connesse alle nuove sfide*». Di conseguenza, è necessario procedere alla revisione dei Piani strategici nazionali, in quanto il Reg. (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modificato dal Reg. (CE) n. 74/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009, esplicita ora con più forza alcuni obiettivi di carattere ambientale, quali la tutela della biodiversità, la lotta al cambiamento climatico e la qualità delle acque.

Per le modifiche al regolamento sullo sviluppo rurale, ma anche per effetto dell'inserimento nella programmazione - già dal 2009 - delle risorse provenienti dalla rimodulazione e dalla riforma dell'OCM vino, devono essere rivisti i Programmi di sviluppo rurale (PSR) 2007-2013, con l'obiettivo di ridare coerenza alla gestione dei PSR, in particolare per quanto riguarda l'asse agroambientale, nel quale rientrano le azioni per l'agricoltura e la zootecnia biologiche, tenuto conto che i criteri con cui vengono riconosciuti i contributi all'agricoltura biologica sono, ancora una volta, basati solo sull'analisi dei costi, senza tenere conto dei benefici ambientali.

1.1.1 La nuova normativa comunitaria sulla produzione biologica

La riforma della normativa sulla produzione biologica prende corpo con il Reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007, che abroga e sostituisce il Reg. (CEE) n. 2092/91, e che indica obiettivi, principi e norme generali della produzione biologica, incluse le fasi della preparazione e della

distribuzione. Nei considerando del regolamento si legge che il metodo biologico è in grado di fornire *«beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale»*; l'UE, dunque, si mostra sensibile alla percezione che il consumatore ha, attualmente, della produzione biologica (prodotti genuini, controllati e tracciati, ottenuti con metodi che tengono in considerazione il ritmo della natura e favoriscono il mantenimento della biodiversità) e ne istituzionalizza, all'art. 43, i tre obiettivi generali:

- a) stabilire un sistema di gestione sostenibile dell'agricoltura;
- b) ottenere prodotti di alta qualità;
- c) produrre un'ampia varietà di alimenti che rispondano alla domanda dei consumatori di prodotti ottenuti con procedimenti che non danneggino l'ambiente, la salute umana, la salute dei vegetali o la salute e il benessere degli animali.

Il regolamento, che fornisce basi giuridiche di maggiore chiarezza per la produzione biologica animale, vegetale, di acquacoltura e di mangimi⁵, nonché per la produzione di alimenti biologici trasformati, introduce le seguenti importanti novità, lasciando - allo stesso tempo - una certa flessibilità agli Stati membri per tenere conto delle condizioni locali e dei vari stadi di sviluppo del settore⁶:

- conferma il divieto di utilizzare organismi geneticamente modificati nella produzione biologica e precisa che il limite generale dello 0,9% per la presenza accidentale di OGM autorizzati si applica anche ai prodotti biologici (pertanto, la presenza fortuita di OGM in misura superiore allo 0,9% impedisce la vendita di un prodotto etichettato come biologico)⁷;
- lascia invariato l'elenco delle sostanze autorizzate in agricoltura biologica, prescrive la pubblicazione delle richieste di autorizzazione di nuove sostanze e sottopone a un sistema centralizzato la concessione di eccezioni;
- introduce l'obbligatorietà del logo UE per i prodotti biologici di origine comunitaria, consentendo, tuttavia, l'uso complementare di loghi nazionali o privati;

⁵ In attesa dell'introduzione di norme di produzione dettagliate in materia di alimenti per animali da compagnia, si applicano norme nazionali o, in mancanza di queste, norme private accettate o riconosciute dagli Stati membri.

⁶ Tuttavia *«gli Stati membri possono applicare nel loro territorio norme più rigorose alla produzione biologica vegetale e a quella animale, purché tali norme siano applicabili anche alla produzione non biologica, siano conformi alla normativa comunitaria e non vietino o limitino la commercializzazione di prodotti biologici prodotti al di fuori del territorio dello Stato membro interessato»* (Reg. (CE) n. 834/2007, art. 34).

⁷ A questo proposito, si ravvisa un approccio dell'UE non proprio coerente tra la legislazione orizzontale, che tiene conto della protezione della salute umana e dell'ambiente, e la legislazione settoriale in materia di OGM. Questa ultima, infatti, benché trovi la sua *ratio* nel presupposto che sul territorio comunitario nessuna forma di agricoltura possa essere esclusa e abbia adottato il principio di precauzione, manca di norme uniformi e vincolanti sulla coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e transgeniche, avendo, di fatto, riconosciuto e autorizzato la contaminazione accidentale e lasciato agli Stati membri la discrezionalità di stabilire norme più restrittive sulla coesistenza, conformemente al principio di sussidiarietà (raccomandazione 2003/556/CE).

- rende possibile etichettare come prodotti biologici soltanto gli alimenti contenenti almeno il 95% di ingredienti biologici⁸ e autorizza l'indicazione degli ingredienti biologici nella composizione dei prodotti non biologici;
- istituisce un nuovo regime permanente d'importazione, in virtù del quale i paesi terzi possono esportare sul mercato comunitario a condizioni identiche o equivalenti a quelle applicabili ai produttori UE⁹;
- rende obbligatoria l'indicazione del luogo di provenienza dei prodotti, anche per quelli importati che recano il logo UE;
- amplia il campo di applicazione, ovvero gli Stati membri hanno la possibilità di aggiungere ulteriori disposizioni su acquacoltura, vitivinicoltura e prodotti specifici come alghe e lieviti;
- autorizza gli Stati membri a regolamentare il comparto della ristorazione privata e collettiva, rimandando a un riesame comunitario in materia entro il 2011;
- potenzia l'approccio basato sul rischio e migliora il sistema di controllo, allineandolo a quello comunitario vigente per le derrate alimentari e i mangimi¹⁰, mantenendo controlli specifici per la produzione biologica¹¹.

Sin dall'entrata in vigore, al 1° gennaio 2009, il Reg. (CE) n. 834/2007 prevede:

- l'utilizzo della menzione "biologico" (che sostituisce la vecchia dicitura "Agricoltura biologica - Regime di controllo CEE" che faceva riferimento al metodo di produzione)¹², oltre a derivati e abbreviazioni quali "bio" e "eco", nell'etichetta e nella pubblicità dei prodotti biologici conformi alla nuova normativa, ovvero prodotti con metodo biologico e derivanti da ingredienti di origine agricola con l'impiego di sole sostanze autorizzate all'uso per la produzione biologica e in assenza di promiscuità;
- la nuova versione del numero di codice dell'autorità o dell'organismo di controllo cui è soggetto l'operatore che ha effettuato la produzione o la preparazione più recente.

Inoltre, all'Organismo di controllo privato, autorizzato dalle Autorità competenti, è richiesto obbligatoriamente l'accreditamento (e non più la conformità) secondo la norma europea UNI EN ISO 45011, fin da giugno 2007, come dispone l'art. 27 del Reg. (CE) n. 834/2007¹³.

⁸ Non più il 70% come disposto dal Reg. (CEE) n. 2092/91.

⁹ Le modalità di applicazione del Reg. (CE) n. 834/2007 per quanto riguarda il regime di importazione di prodotti biologici dai paesi terzi sono definite dal Reg. (CE) n. 1235/2008 del 15 dicembre 2008.

¹⁰ Regolamento (CE) n. 882/2004 del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

¹¹ La natura e la frequenza delle attività di controllo è basata sulla valutazione dei rischi di infrazione verso le norme previste dal regolamento; tuttavia, sono sottoposti a controlli, almeno una volta all'anno, tutti gli operatori della filiera, ad eccezione dei grossisti che trattano prodotti preconfezionati e dei punti di vendita al dettaglio.

¹² L'art. 23 del Reg. (CE) n. 834/2007 rende possibile indicare nell'elenco degli ingredienti di un prodotto trasformato il termine "biologico" accanto anche a un solo ingrediente, indipendentemente dalla sua incidenza sul prodotto finito, a condizione che l'ingrediente sia conforme alla normativa stessa e che nell'etichetta sia riportata la percentuale di ingredienti biologici sul totale.

¹³ In Italia, con appositi decreti ministeriali emanati il 22 e 23 dicembre 2008 dall'Ispettorato centrale per la qualità (ICQ) del MiPAAF, è stata revocata l'autorizzazione a 6 Organismi di controllo e

Il vino rientra immediatamente nel campo di applicazione del regolamento, mentre è rimandata a norme successive la definizione delle tecniche di vinificazione, additivi e coadiuvanti tecnologici, in mancanza delle quali vigono le attuali norme di etichettatura che ammettono solo la seguente indicazione: “vino ottenuto con uve biologiche”.

Invece, diventa obbligatorio, ma solo dal 1° luglio 2010¹⁴, l'utilizzo del logo da apporre sulle confezioni degli alimenti preconfezionati, unitamente all'indicazione dell'origine della materia prima in etichetta tramite la dicitura “Agricoltura UE”, quando la materia prima è stata coltivata in Europa, “Agricoltura non UE”, quando la materia prima agricola è stata coltivata in paesi terzi, “Agricoltura UE/non UE”, quando la materia prima agricola è stata coltivata parte nella UE e parte in un paese terzo.

L'insieme delle disposizioni contenute nel Reg. (CE) n. 834/2007 ha posto, sin da subito, una serie di problematiche legate alle norme sul benessere animale e sulla sicurezza alimentare con riguardo alle materie prime (mangimi) e alle forme di allevamento, nonché alle procedure di controllo per tutte le fasi della produzione biologica.

A stabilire norme tecniche più specifiche e dettagliate per le aziende agricole, le aziende zootecniche, le aziende di trasformazione, l'etichettatura dei prodotti biologici e il sistema di controllo, quindi, è intervenuto il Reg. (CE) n. 889/2008 della Commissione del 5 settembre 2008.

In particolare, sul fronte dei controlli, è utile precisare che la nuova normativa comunitaria ha confermato e ulteriormente esteso l'obbligo di controllo e certificazione per tutti gli operatori della filiera. Infatti, nella definizione di “etichettatura” (art. 2 del Reg. (CE) n. 834/2007), oltre ai termini, alle diciture e alle indicazioni, sono compresi i marchi di fabbrica, i nomi commerciali, le immagini o i simboli riguardanti imballaggi, nonché documenti, avvisi, etichette, cartoncini, nastri o fascette presenti su di essi, che accompagnano o si riferiscono a un prodotto; pertanto, il regolamento chiarisce che anche i distributori che appongono sul prodotto propri marchi ed etichette, definendo la composizione e la tipologia del prodotto finito, devono essere assoggettati a controllo perché svolgono decisioni in materia di etichettatura e, dunque, svolgono attività assimilabile alla preparazione alimentare (già soggetta a controllo ai sensi del Reg. (CE) n. 2092/91).

Da ultimo, il Reg. (CE) n. 1254/2008 del 15 dicembre 2008 reca disposizioni per la produzione di lievito biologico, ampliando il campo di applicazione del Reg. (CE) n. 889/2008 ai lieviti utilizzati nell'alimentazione umana e animale.

certificazione (autorizzati ai sensi del Reg. (CEE) n. 2092/91), perché privi dello specifico accreditamento. Questi Organismi di controllo hanno tempo fino al 30 giugno 2009 per dimostrare di essere in possesso dell'accreditamento e richiedere, quindi, una nuova istanza di riconoscimento; nel frattempo, gli operatori da loro controllati possono utilizzare le etichette con le indicazioni degli Organismi stessi ma sono soggetti al controllo dell'ICQ.

¹⁴ Così disposto dal Reg. (CE) n. 967/2008.

1.2. La politica nazionale per la produzione biologica

L'Italia occupa una posizione di avanguardia nel biologico e il settore sta assumendo un'importanza crescente nel comparto produttivo agricolo nazionale, oltre a raccogliere ampio consenso tra i consumatori. Il consumo di prodotti biologici, tuttavia, seppure risulti in crescita sia nel mercato interno che in quello estero, rimane ancora lontano dai livelli raggiunti da paesi come Gran Bretagna e Germania.

Diverse sono le motivazioni, dal differenziale di prezzo, che appare ancora elevato rispetto a quello dei prodotti convenzionali (un prodotto biologico può arrivare a costare anche il 30% in più del suo omologo convenzionale)¹⁵, a un'irrisolta asimmetria informativa sulle peculiarità dei prodotti biologici, alle insufficienti politiche istituzionali di promozione, con le conseguenti difficoltà che ancora oggi i consumatori incontrano nella comprensione di marchi, etichette e certificazioni (biologico, agricoltura integrata, commercio equo e solidale, ecc.). Sul lato della commercializzazione, invece, appare fondamentale migliorare la gestione della tracciabilità e favorire accordi commerciali con la grande distribuzione, garantendo allo stesso tempo regole produttive precise ed effettive per tutti gli anelli della *supply chain*.

Un primo impulso "istituzionale" al consumo di prodotti biologici risale alla legge finanziaria 2000 (legge 488/99) che, all'articolo 59, istituisce il Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità e, inoltre, prevede per le mense pubbliche scolastiche e degli ospedali l'utilizzo nelle diete giornaliere di prodotti biologici, tipici e tradizionali¹⁶, nonché quelli a denominazione protetta DOP e IGP.

Sebbene solo alcune Regioni abbiano emanato leggi regionali per rendere operative a livello locale le direttive della legge finanziaria del 2000, sono centinaia i Comuni, a partire da quelli metropolitani (Roma, Bologna, Firenze, Milano, Napoli, Palermo e Venezia) che hanno optato per l'introduzione degli alimenti biologici nella refezione scolastica, seppure con modalità diverse che vanno dai microprogetti che coinvolgono singole scuole - con i genitori che curano direttamente l'approvvigionamento dei prodotti - alle Amministrazioni comunali che hanno imposto il biologico alle aziende di ristorazione. È opportuno evidenziare che l'adesione al biologico rappresenta non solo una scelta nutrizionale verso cibi sani, privi di residui di sostanze chimiche tossiche, con un maggior contenuto di sostanze antiossidanti e composti potenzialmente bioattivi, ma anche una scelta etica, perché si tratta di scegliere prodotti ottenuti con l'obiettivo di ridurre al minimo l'impatto negativo sull'ambiente contestualmente allo svolgimento di specifiche attività di educazione alimentare nella scuola e in famiglia; in alcuni casi, negli appalti di fornitura, sono privilegiate le aziende in possesso di certificazione etica SA 8000 (Social Account), attestante il comportamento socialmente responsabile dell'azienda certificata¹⁷.

¹⁵ Causa, anche, dei costi elevati di certificazione; solo da poco tempo, con la legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), è stata data la possibilità alle imprese agricole e agro-alimentari di detrarre dalle imposte il 50% dei costi di certificazione biologica.

¹⁶ Categoria di prodotti agro-alimentari iscritti nel registro istituito presso il MiPAAF (d.lgs. 173/98; d.m. 350/99), aggiornato da ultimo con il DM 16/08/2008 (per un totale di 4.396 prodotti), le cui metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura - riconosciute in deroga alla normativa comunitaria - risultano consolidate da almeno 25 anni.

¹⁷ La certificazione, rilasciata da organismi terzi accreditati, attesta che all'interno delle imprese vi siano

L'articolo 59 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, è stato modificato dall'articolo 123 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), che ne ha ampliato le finalità, e successivamente dall'art. 3 della legge 7 marzo 2003, n. 38, recante disposizioni in materia di agricoltura che ha istituito un nuovo fondo, il Fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità - le cui modalità di funzionamento sono state dettagliate solo con il DM del 18 luglio 2007 - finalizzato al finanziamento di programmi annuali, nazionali e regionali, di ricerca in materia di agricoltura biologica, nonché in materia di sicurezza e salubrità degli alimenti.

Al Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità, sono assegnate, attualmente, le seguenti finalità:

- il sostegno allo sviluppo della produzione agricola biologica *«mediante incentivi agli agricoltori e agli allevatori che attuano la riconversione del metodo di produzione, nonché mediante adeguate misure di assistenza tecnica e codici di buona pratica agricola per un corretto uso dei prodotti fitosanitari e dei fertilizzanti»;*
- il sostegno all'informazione dei consumatori sugli alimenti ottenuti con metodi di produzione biologica, sugli alimenti tipici e tradizionali, nonché su quelli a denominazione di origine protetta DOP e IGP.

Nell'ambito del Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità, ai sensi della legge finanziaria 2005 (legge del 30 dicembre 2004, n. 311), è stato istituito un apposito capitolo di spesa per l'attuazione del Piano di azione nazionale per l'agricoltura biologica e i prodotti biologici (PAN), il documento a valenza pluriennale con il quale sono stati individuati macro-obiettivi generali e assi di intervento ritenuti strategici per lo sviluppo del settore, tenendo in considerazione la Comunicazione della Commissione Europea del giugno 2004 sul Piano d'azione europeo sull'agricoltura biologica e i suoi prodotti e la relativa risoluzione del Consiglio del 18 ottobre 2004.

Il documento è composto da 19 azioni raggruppate in quattro assi d'intervento:

- Asse 1 - Penetrazione sui mercati mondiali: comprende le azioni relative alla "Penetrazione commerciale sui mercati internazionali" e alla "Creazione e rafforzamento reti a livello internazionale";
- Asse 2 - Organizzazione di filiera e commerciale: le azioni sono finalizzate al consolidamento e all'incremento della base produttiva (attraverso l'adeguamento normativo e delle politiche e il miglioramento dei servizi alle imprese) e all'aggregazione dell'offerta per via telematica, con il sostegno all'interprofessione, l'organizzazione commerciale e lo sviluppo di nuove produzioni e mercati (disciplinari e nuovi mercati);
- Asse 3 - Aumento della domanda interna e comunicazione istituzionale: comprende le azioni per il miglioramento delle conoscenze e dell'immagine del prodotto (immagine del settore e del prodotto), l'aumento degli acquisti pubblici e la politica fiscale;

equie condizioni di lavoro, un approvvigionamento etico di risorse e un processo indipendente di controllo per la tutela dei lavoratori.

- Asse 4 - Rafforzamento e miglioramento del sistema istituzionale e dei servizi: le azioni sono finalizzate al potenziamento della presenza nelle istituzioni internazionali, all'adeguamento delle politiche della salute e ambientali, al miglioramento della sostenibilità ambientale (efficienza ambientale e gestione del rischio ambientale) e al miglioramento dei servizi, in particolar modo, dei sistemi di gestione dati.

Il PAN è stato approvato con DM n. 92024 del 21 dicembre 2005, unitamente al Programma di azione nazionale per il 2005, il documento a valenza annuale con il quale sono stati individuati gli obiettivi strategici, le azioni e i finanziamenti (pari a 5 milioni di euro) da destinare alle singole azioni del PAN.

Per il Programma annuale di azione nazionale è stata prevista successivamente, con la legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), una integrazione di spesa fino a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Il Programma, nonostante le politiche di "annunci" sulla sua attuazione, ha scontato le manovre finanziarie dei governi che si sono succeduti ed è partito solo a inizio 2008, in particolare con le azioni previste per la comunicazione istituzionale, la promozione dell'offerta, definite e poste in essere a livello regionale, e il sostegno all'interprofessione. Da ultimo, con due decreti del MiPAAF dell'8 aprile 2009, sono state definite le iniziative finanziabili nell'ambito delle azioni per il miglioramento della qualità della logistica del prodotto biologico e per il sostegno all'interprofessione. A fine 2007, invece, si è potuta costituire l'Unione nazionale dei produttori biologici (Unaprobio)¹⁸.

Restando sul fronte normativo, la legge 5/2005 ha dettato il quadro normativo minimo per la coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e geneticamente modificate, previa predisposizione di piani regionali che evitino la contaminazione tra le diverse colture, in ottemperanza al principio comunitario della coesistenza che ha lasciato agli Stati membri la discrezionalità di stabilire norme più restrittive; il 18 ottobre 2007 la Conferenza permanente Stato Regioni ha approvato le Linee guida per le normative regionali di coesistenza, mentre, nello stesso anno, la legge n. 46 prevede l'istituzione, presso il MiPAAF, del Registro nazionale delle varietà da conservazione, di estrema importanza ai fini della valorizzazione delle risorse genetiche vegetali nel settore dell'agricoltura biologica.

La normativa nazionale in materia di etichettatura dei prodotti biologici è intervenuta - a partire dal decreto legislativo n. 220 del 17 marzo 1995 di attuazione degli articoli 8 e 9 del Reg. (CEE) n. 2092/91- specificando e aggiungendo alcuni adempimenti per gli operatori italiani rispetto a quanto previsto dal regolamento comunitario, per meglio identificare i prodotti biologici sul mercato¹⁹; come precisato dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MiPAAF) con la nota n. 8371 dell'8 dicembre 2008, il d.lgs. 220/95 non decade per effetto dell'entrata in vigore dei nuovi regolamenti sul biologico, ma continua ad applicarsi, salvo eventuali incompatibilità con il Reg. (CE) n. 834/2007.

¹⁸ Per effetto del decreto ministeriale n. 85/2007, che ha dato attuazione al d.lgs. 102/2005 e riconosce le Organizzazioni di produttori anche per le produzioni biologiche.

¹⁹ Obbligo per l'operatore di riportare in etichetta: il nome dell'Organismo di controllo e il numero della sua autorizzazione ministeriale; il riferimento al regolamento comunitario; il codice operatore; l'indicazione F o T a seconda che si tratti di prodotti freschi e trasformati; il codice che identifica il prodotto.

I prodotti ottenuti, condizionati ed etichettati anteriormente al 1° gennaio 2009, dunque a norma del Reg. (CEE) n. 2092/91, possono essere commercializzati con termini che fanno riferimento al metodo di produzione biologico fino a esaurimento delle scorte, mentre il materiale da imballaggio a norma del Reg. (CE) n. 2092/91 può essere utilizzato per i prodotti commercializzati con termini che fanno riferimento al metodo di produzione biologico - purché i prodotti siano conformi ai requisiti del Reg. (CE) n. 834/2007 - fino al 1° gennaio 2012.

Nelle etichette dei prodotti ottenuti e condizionati dopo il 1° gennaio 2009, in attesa di ulteriori e specifiche norme nazionali in materia:

- il termine “biologico” deve comparire accanto alla denominazione di vendita quando i prodotti contengono più del 95% di ingredienti di origine agricola;
- il termine “biologico” deve comparire per i prodotti con un contenuto di ingredienti biologici inferiore al 95%:
 - solo nella lista degli ingredienti accanto all’ingrediente (oppure con un asterisco che richiami tale termine) per i prodotti che contengono uno o più ingredienti biologici, indipendentemente dalla percentuale di contenuto biologico nel prodotto (percentuale che deve essere riportata sul totale degli ingredienti di origine agricola)²⁰;
 - nella lista degli ingredienti e nello stesso campo visivo della denominazione di vendita per i prodotti il cui principale ingrediente è un prodotto della caccia e della pesca (ad esempio tonno all’olio) e che contengano altri ingredienti di origine agricola che siano tutti biologici.

Per tutti i prodotti suddetti, fino a emanazione di nuove norme nazionali - come chiarito da una nota MiPAAF del 24 dicembre 2008 - il codice e il nome dell’Organismo di controllo da riportare nelle etichette rimangono quelli attualmente vigenti²¹.

I prodotti in conversione, invece, possono essere etichettati come tali solo se composti da un solo ingrediente di origine vegetale.

Con lo scopo di promuovere e favorire lo sviluppo e la competitività della produzione biologica *«perseguendo le finalità di concorrere alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, alla salvaguardia della biodiversità, alla salute e all’informazione dei consumatori»*, il Senato ha approvato il 4 febbraio 2009 il testo unificato dei disegni di legge n. 1035 (“Nuove disposizioni per lo sviluppo e la competitività della

²⁰ Per effetto delle misure transitorie del Reg. (CE) n. 889/2008, il sistema di calcolo della percentuale di ingredienti biologici negli alimenti ai fini dell’etichettatura resta - fino al 1° luglio 2010 - quello previsto dal reg. CEE n. 2092/91.

²¹ Inoltre, devono essere riportati in etichetta: il codice composto della sigla IT (Italia); la sigla di 3 lettere attribuita a ciascun Organismo di controllo autorizzato; il numero di 4 cifre attribuito all’operatore che ha fatto l’ultima produzione e/o preparazione; la lettera T per il prodotto fresco oppure la lettera F per il prodotto trasformato; il codice di 5 cifre attribuito a ogni singolo prodotto seguito dal nome dell’Organismo di controllo unitamente a numero e data dell’autorizzazione ministeriale relativa a tale organismo.

produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico”) e n. 1115 (“Disposizioni in materia di produzione biologica”) elaborato dal Comitato ristretto²².

Il testo si compone di 55 articoli che abbracciano l’intero settore: dall’organizzazione della produzione e del mercato all’istituzione di Autorità nazionali e regionali, dalle produzioni specifiche agli Organismi di controllo e certificazione. Oltre a sostituire i due fondi istituiti con la legge 488/1999, rispettivamente, con il Fondo per la ricerca nel settore dell’agricoltura biologica e con il Fondo per lo sviluppo dell’agricoltura biologica, che opereranno con nuove modalità e nuove dotazioni, la nuova normativa introduce una serie di strumenti, tra cui:

- il logo nazionale;
- i “distretti biologici” su base regionale e i “comprensori” su base provinciale;
- le intese e i protocolli di filiera;
- i disciplinari di produzione, etichettatura e controllo per l’acquacoltura biologica e per le specie zootecniche non disciplinate a livello europeo;
- il disciplinare relativo al processo di produzione ed etichettatura del vino ottenuto da filiera interamente biologica;
- l’uso di cibi biologici in mense ospedaliere, ospizi, asili, scuole e università gestiti, oltre che da strutture pubbliche, da istituzioni private in regime di convenzione con enti pubblici;
- la gestione “biologica” di aree di verde pubblico;
- il rafforzamento del sistema di controllo, con Regioni e Province autonome competenti per territorio;
- un regime sanzionatorio per gli Organismi di controllo.

Per rispondere a specifici requisiti previsti dalla nuova normativa comunitaria e, allo stesso tempo, per rendere il settore biologico nazionale in condizioni maggiormente competitive, si rende quanto mai necessaria e contestuale al licenziamento parlamentare del testo unificato, la predisposizione di decreti ministeriali puntuali e attuativi delle nuove e numerose disposizioni in materia. Intanto, si è reso opportuno modificare e integrare con il DM del 10 dicembre 2008 il Comitato consultivo per l’agricoltura biologica ed ecocompatibile²³, coerentemente alle nuove disposizioni comunitarie e nazionali.

²² Al Senato, inoltre, è stato presentato il disegno di legge S 593 “Norme per lo sviluppo e l’incentivazione dell’agricoltura biologica”, in attesa di essere assegnato alle Commissioni, mentre alla Camera sono stati assegnati alle Commissioni competenti e sono in attesa di iniziare l’esame, altri quattro disegni di legge: C 335 “Disposizioni per la riorganizzazione e la promozione dell’agricoltura biologica”; C 336 “Disposizioni in materia di acquacoltura biologica”; C 359 “Disposizioni per lo sviluppo e la commercializzazione dei prodotti dell’agricoltura biologica”; C 597 “Disciplina dell’acquacoltura biologica”.

²³ Il Comitato, costituito il 29 ottobre 2001 e successivamente modificato nella composizione, promuove e incentiva le produzioni ecocompatibili e dell’agricoltura biologica (diffusione di buone pratiche agricole fitosanitarie e tecniche agronomiche conformi al metodo di produzione biologico, promozione dell’etichettatura, incentivi per le catene di distribuzione), crea sinergie tra politiche e in particolare con la politica ambientale e formula pareri per l’attuazione della normativa comunitaria e nazionale di settore.

2. L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE NAZIONALE E REGIONALI 2007-2013

2.1 La strategia a favore dell'agricoltura biologica nel PSN

Il quadro sulla politica a favore dell'agricoltura biologica comunitaria e nazionale appena descritto è strumentale alla comprensione del contesto in cui si collocano gli interventi per il biologico programmati nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale regionali, che con tale politica si devono integrare e che trovano il loro momento di raccordo nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (PSN), documento programmatico di indirizzo e coordinamento.

In particolare, il PSN, nella propria strategia, sottolinea in modo ricorrente l'importanza dell'agricoltura biologica dal punto di vista sociale, ma soprattutto economico e ambientale, ponendo una maggiore enfasi sulla stessa rispetto ad altre tecniche agricole ecocompatibili, come la produzione integrata. Individua, inoltre, nell'ambito dell'Asse I, un obiettivo prioritario incentrato sui prodotti di qualità, ossia quelli biologici così come quelli con denominazione di origine (DOP, IGP e VQPRD) e i sistemi di qualità regionali o nazionali già riconosciuti o, eventualmente, ancora da riconoscere e, nell'ambito dell'Asse II, una serie di azioni chiave, strumentali al perseguimento degli obiettivi prioritari a favore della tutela dell'ambiente e del territorio. Sebbene piuttosto diluita nell'ambito delle diverse parti del piano, quindi, il PSN individua una propria strategia a favore dell'agricoltura biologica.

E' chiaro, tuttavia, che sarebbe stato possibile attribuirle una rilevanza maggiore, orientando le Regioni e le Province Autonome a concentrare le risorse della misura "pagamenti agroambientali" (214) a favore delle aziende biologiche, definendo degli obiettivi specifici a questa dedicati o anche semplicemente ponendo sulla stessa un'enfasi ancora maggiore nella elaborazione del piano. D'altra parte, il PSN, quale strumento di indirizzo e coordinamento della politica di sviluppo rurale nazionale, costituisce il risultato di un processo di negoziazione con tutte le Regioni e le Province Autonome, la cui volontà e indirizzo politico non sono sempre quelli di rafforzare l'agricoltura biologica o di accordarle una priorità tra i diversi obiettivi da perseguire con l'attuazione della politica di sviluppo rurale regionale.

Entrando nel vivo dell'analisi, si rileva come, tra gli obiettivi prioritari del I Asse perseguiti dal PSN, il secondo, "Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale", è rivolto ai prodotti di qualità. Le azioni chiave individuate nell'ambito di questo obiettivo si identificano con l'avvio di processi diretti al miglioramento degli standard qualitativi dei prodotti agricoli e ad assicurare l'integrazione di filiera.

In realtà, coerentemente con la filosofia che ispira il PSN, anche riguardo a questo obiettivo si cerca di promuovere l'integrazione non solo lungo la filiera, ma a tutti i livelli e mediante l'utilizzo di numerosi strumenti, alcuni dei quali già sperimentati nella passata programmazione soprattutto dalle regioni obiettivo 1, così da massimizzare l'efficacia degli interventi e assicurare la sostenibilità economica e

sociale dell'attività agricola. Oltre a ribadire la necessità di garantire la complementarità della politica di sviluppo rurale con le specifiche politiche per la qualità poste in essere a livello comunitario, nazionale e regionale, il PSN, infatti, cerca di orientare le Regioni verso un maggiore rafforzamento dell'integrazione tra misure intra e inter Asse, promuovendo l'utilizzazione di alcuni strumenti privilegiati, quali i pacchetti aziendali e i progetti integrati.

Attraverso i primi, i singoli agricoltori aderiscono a una molteplicità di misure, tutte dirette a perseguire uno specifico obiettivo, in questo caso il miglioramento del livello qualitativo dei prodotti agricoli. E' chiaro, infatti, come non solo le due misure del I Asse dirette specificatamente ai prodotti di qualità, ossia sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare (132) e sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare (133), possano essere strumentali al perseguimento dell'obiettivo prioritario sopra ricordato, in quanto sono numerose le misure previste dal Reg. (CE) n. 1698/2005 che, in modo più o meno diretto, possono contribuirvi (si pensi all'ammodernamento delle aziende agricole (121), alle azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione, inclusa la diffusione di conoscenze scientifiche e pratiche innovative, rivolte agli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale (111), all'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali (123), ad esempio, ma anche agli interventi per la valorizzazione delle aree rurali dell'Asse III).

Con i progetti integrati, invece, a cui partecipano una pluralità di soggetti diversi (non solo, quindi, agricoltori), si perseguono degli obiettivi tematici (si individua, ad esempio, un tema catalizzatore intorno al quale si costruisce una strategia di sviluppo), territoriali o il rafforzamento delle filiere di qualità, tutti ambiti dove i prodotti di qualità possono giocare un ruolo fondamentale per la loro attitudine a essere impiegati nei processi di rafforzamento della competitività sia del settore agricolo che dei singoli territori.

L'inserimento dei prodotti di qualità nei progetti integrati, qualunque ne sia la natura, è particolarmente importante, in quanto, in questo modo, si può concorrere, sebbene con intensità diverse a seconda della tipologia di progetto considerato, a risolvere il frequente problema del mancato riconoscimento agli agricoltori del valore aggiunto superiore che caratterizza tali prodotti rispetto a quelli ottenuti con tecniche agricole convenzionali o con materie prime, cultivar, razze animali e metodi di produzione non locali. I progetti integrati, infatti, implicano un'integrazione orizzontale e - nel caso dei progetti di filiera sicuramente - verticale tra i diversi operatori e un'organizzazione predefinita di tutte le attività, che dovrebbero assicurare il collocamento dei prodotti sul mercato finale e a condizioni più vantaggiose.

Tuttavia, le Regioni hanno la facoltà di utilizzare degli strumenti meno incisivi, ma sicuramente più agevoli da gestire, per assicurare l'integrazione degli interventi, come, ad esempio, la modulazione dei pagamenti o dei tassi di cofinanziamento pubblico, nell'ambito non solo delle misure concernenti i prodotti di qualità, ma anche delle altre (ad esempio, riguardo alla misura "investimenti aziendali", si potrebbe prevedere di accordare un tasso di cofinanziamento superiore alle aziende biologiche), oppure stabilire dei criteri di priorità nell'accesso ai finanziamenti pubblici in funzione di specifiche scelte operate dagli agricoltori.

Per quanto riguarda, in particolare, l'agricoltura biologica, un certo grado di integrazione è implicito già nell'organizzazione delle misure previste dal regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale, in quanto questa viene sostenuta tramite la misura (214), inserita nel II Asse e, a seconda delle scelte regionali, anche dalle due misure sulla qualità incluse nel I Asse. Le Regioni, infatti, in sede di programmazione, hanno dovuto decidere se contribuire alla copertura dei costi di certificazione e alle spese per i relativi controlli e le analisi eventualmente richieste tramite la misura 214 o la 132. La seconda opzione è sicuramente migliore, non solo perché, in questo modo, si può attivare anche per l'agricoltura biologica la misura sulla promozione dei prodotti di qualità, ma soprattutto perché si può disporre di un ammontare superiore di risorse, nell'ambito della misura 214, a favore dell'agricoltura biologica - che dovrebbe portare a un innalzamento del numero di beneficiari - e potrebbero usufruire di un sostegno diretto alla certificazione un numero maggiore di aziende rispetto a quelle che aderiscono alla misura stessa, implicando una minore distorsione della concorrenza²⁴.

Rispetto agli altri prodotti di qualità, comunque, il contributo delle produzioni biologiche allo sviluppo sostenibile nelle sue diverse componenti (economica, sociale e ambientale) è sicuramente più articolato. Il PSN, infatti, riconosce gli effetti positivi dell'agricoltura biologica sul suolo, in termini di minore inquinamento, erosione e riduzione della sostanza organica e la stessa rientra tra le azioni chiave individuate per conseguire tutti gli obiettivi prioritari dell'Asse II, quali "Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale", "Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde", "Riduzione dei gas serra" e "Tutela del territorio", con particolare riguardo al suolo. Si tratta di obiettivi, peraltro, fortemente legati a quelli dell'Asse III, relativi alla valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche nelle aree rurali, che, come sottolineato nel PSN, non possono prescindere dalla tutela delle diverse componenti ambientali. La valorizzazione delle aree rurali, infine, oltre che sulla diversificazione delle attività extra-agricole, poggia sulla rivitalizzazione e sullo sviluppo delle attività aziendali e di quelle connesse all'agricoltura, per cui il PSN ribadisce la necessità che le Regioni, nel definire la propria strategia di sviluppo rurale, considerino congiuntamente il potenziale impatto delle misure afferenti a tutti gli assi rispetto ai singoli obiettivi prioritari definiti nei relativi PSR. Non a caso, tra i fabbisogni del settore agro-industriale e forestale, vi è "il miglioramento dell'integrazione tra le misure a favore della qualità previste nei diversi Assi, in particolare con riferimento alle produzioni biologiche".

²⁴ Si consideri, infatti, che spesso, nell'accesso al sostegno per il biologico, si dà priorità alle aziende che non hanno mai aderito alla misura agro-ambiente o, comunque, essendo le risorse disponibili piuttosto limitate, numerose aziende biologiche non riescono ad accedere ai finanziamenti; nel complesso, quindi, le aziende biologiche di una stessa regione non operano nelle medesime condizioni, essendo alcune più avvantaggiate di altre dal punto di vista economico.

2.2 L'agricoltura biologica nei PSR delle Regioni e Province Autonome italiane

L'obiettivo di questa sezione del documento è quello di analizzare la strategia a favore dell'agricoltura biologica definita nei PSR 2007-2013 delle diverse Regioni e Province Autonome italiane, in termini di misure attivate e di strumenti utilizzati per garantirne una maggiore efficacia in fase di attuazione.

Tuttavia, prima di eseguire l'analisi di tale strategia, è opportuno considerare l'incidenza della superficie a biologico sulla rispettiva SAU totale per regione, per avere un'idea della rilevanza attribuita a questo metodo di coltivazione sia dagli agricoltori che a livello politico (tabella 3.1).

Sebbene i dati relativi alla SAU a biologico siano il risultato di proiezioni ottenute da dati parziali e, quindi, non definitivi, la tabella 1 dà comunque un'idea circa la sua distribuzione per regione, evidenziando come la stessa costituisca una componente piuttosto ampia della SAU regionale soprattutto nelle regioni centrali e in quelle meridionali, dove l'incidenza percentuale della SAU a biologico raggiunge valori superiori alla media nazionale.

Poiché diversi PSR rilevano che la SAU a biologico, in passato, è fortemente dipesa dal sostegno concesso ai sensi dei Reg. (CEE) n. 2078/92, prima, e del Reg. (CE) n. 1257/99, poi, e il confronto tra l'andamento dei dati relativi alla SAU a biologico, da un lato, e alle risorse stanziati e spese a titolo della misura agroambientale, dall'altro, sembra confermare tale fenomeno almeno fino al 2004 (cfr. figura 3.1)²⁵, si capisce come l'incidenza della SAU a biologico sulla SAU regionale costituisca un primo elemento indicativo della maggiore o minore rilevanza attribuita dalle diverse Regioni alle pratiche agricole ecocompatibili, tra cui quelle dell'agricoltura biologica²⁶. Se, infatti, si considerano le risorse spese, nel periodo 2000-2006, a titolo della Misura F (Reg. (CE) n. 1257/99) e dei trascinamenti del Reg. (CEE) n. 2078/92 nei diversi PSR delle regioni obiettivo 1, ad esempio, si rileva come queste contribuiscano alla formazione della spesa totale dei rispettivi PSR in misura maggiore nelle regioni dove l'incidenza della SAU a biologico è più elevata, nell'ordine, Puglia (95,6%)²⁷, Basilicata (84,6%), Sicilia (70,1%) e Calabria (66,9%).

²⁵ In realtà, un simile confronto richiederebbe i dati di spesa relativi alla sola agricoltura biologica, che tuttavia non sono disponibili.

²⁶ I dati di attuazione non disaggregano per azione l'importo relativo alle diverse misure, tra cui la f) "agroambiente" (Reg. (CE) n. 1257/99).

²⁷ La tabella 1, tuttavia, evidenzia come in Puglia l'incidenza percentuale della SAU a biologico, nel 2007, sia pari al solo 6,2%, percentuale ancora più contenuta rispetto a quella del 2003 (7,6%). Tale riduzione è dovuta soprattutto al fatto che, nella passata programmazione, è stato effettuato solo un bando a titolo della misura f) "agroambiente", a causa delle ridotte disponibilità finanziarie non vincolate al pagamento degli ampi trascinamenti, protrattisi fino al 2004, derivanti dall'applicazione del Reg. (CEE) n. 2078/92.

Tabella 3.1 - Incidenza della SAU a biologico per regione (2007)

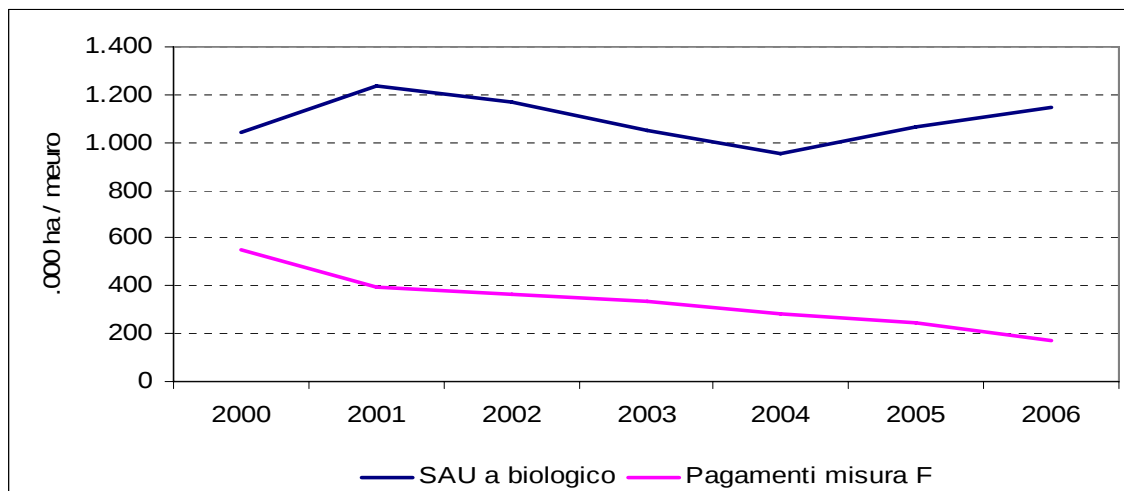
Regione	SAU°	SAU a biologico°°	SAU a biologico / SAU totale
	ha		%
Piemonte	1.040.185	24.567	2,4
Valle d'Aosta	67.878	5.874	8,7
Lombardia	995.323	10.807	1,1
Bolzano*	258.010	4.653	1,8
Trento*	141.129	4.344	3,1
Veneto	820.201	32.707	4,0
Friuli-Venezia Giulia	228.063	5.171	2,3
Liguria	49.408	5.580	11,3
Emilia-Romagna	1.052.585	103.784	9,9
Nord	4.652.783	247.303	5,3
Toscana	806.428	67.446	8,4
Umbria	339.404	54.954	16,2
Marche	496.417	101.532	20,5
Lazio	674.011	80.308	11,9
Centro	2.316.260	304.240	13,1
Abruzzo	434.013	31.768	7,3
Molise	200.257	3.192	1,6
Campania	562.880	26.360	4,7
Puglia	1.197.380	74.136	6,2
Basilicata	542.256	115.144	21,2
Calabria	514.047	95.282	18,5
Sicilia	1.251.851	175.295	14,0
Sardegna	1.072.469	77.535	7,2
Sud	5.775.153	598.712	10,4
Totale	12.744.196	1.150.255	9,0

* Dato al 31 dicembre 2008

° Fonte: ISTAT, *Struttura e produzioni delle aziende agricole (2009)*

°° Fonte: SINAB

Figura 3.1 - Andamento della superficie a biologico nazionale e della spesa a titolo della misura F del Reg. (CE) n. 1257/99 e del Reg. (CEE) n. 2078/92 dei PSR 2000-2006 considerati nel loro complesso



Fonte: Elaborazione su dati SINAB e MiPAAF

Tuttavia, nell'ambito delle strategie regionali a favore del biologico, la percentuale di risorse stanziata e spese a titolo delle misure agroambientali che si sono succedute nel corso del tempo costituiscono solo un aspetto dell'importanza attribuita dalle regioni alle pratiche ecocompatibili, tra l'altro viziato dal fatto che la misura agroambientale è a premio, per cui, agevolando la capacità di spesa, viene particolarmente sostenuta.

Per effettuare una prima valutazione delle strategie regionali a favore dell'agricoltura biologica, che sarà poi completata da un'analisi piuttosto dettagliata dei pagamenti, pertanto, è necessario prestare attenzione ad altri aspetti, quali:

- il finanziamento della produzione integrata accanto a quella biologica;
- le priorità date all'agricoltura biologica nell'assegnazione dei finanziamenti a titolo delle altre misure, soprattutto quelle dell'Asse I, e dei progetti di filiera;
- l'attribuzione di un numero di punti superiore a quello assegnato alle produzioni con denominazione di origine nella valutazione dei piani di sviluppo aziendale;
- l'utilizzazione della misura 132 per contribuire alla copertura dei costi di certificazione dei prodotti biologici;
- il numero di domande, qualora disponibile, rapportato al numero di aziende biologiche della stessa regione rilevate dal SINAB con riferimento al 2007;
- le condizioni di ammissibilità da soddisfare per aderire all'azione "agricoltura biologica";
- la fissazione di condizioni aggiuntive da soddisfare da parte di coloro che fanno domanda di finanziamento a titolo dell'azione agricoltura biologica della misura 214;
- la durata del periodo di introduzione del metodo biologico;

- la durata del periodo di impegno;
- i criteri di priorità territoriali o legati alle caratteristiche aziendali o alle scelte operate dagli agricoltori;
- i criteri di differenziazione dei pagamenti.

Chiaramente, l'analisi di tutti questi aspetti, di seguito sviluppata, consente non di stilare una classifica delle regioni e province autonome in termini di incisività ed efficacia delle relative strategie a favore dell'agricoltura biologica, ma di mettere in luce la coerenza delle varie scelte effettuate, la capacità di avere utilizzato congiuntamente una pluralità di strumenti e le buone prassi adottate dalle diverse regioni e province autonome italiane.

Il finanziamento della sola agricoltura biologica e non anche dell'agricoltura integrata o di tecniche a basso utilizzo di *input* chimici costituisce il segnale più forte che l'operatore pubblico possa dare circa la volontà di limitare al massimo l'impatto negativo delle pratiche agricole sull'ambiente. A questo proposito, un'analisi più dettagliata sarà effettuata nel capitolo 7, in cui i pagamenti fissati, nei PSR che la prevedono, per l'agricoltura integrata saranno posti a confronto con quelli stabiliti per l'agricoltura biologica. In tale contesto, invece, è importante sottolineare come siano solo quattro le regioni e le province autonome che non finanziano l'agricoltura integrata o tecniche a bassa intensità di *input* chimici, ovvero il Veneto, Trento, la Sardegna e la Puglia. Ormai, infatti, l'agricoltura integrata è piuttosto diffusa, costituendo la norma piuttosto che l'eccezione. Un'azione radicale a favore dell'ambiente e della salute dei consumatori, pertanto, che rafforzi, al contempo, la credibilità della strategia regionale intrapresa, richiede un passaggio ulteriore, quello verso la più ampia diffusione possibile dell'agricoltura biologica.

Tuttavia, altre regioni, pur finanziando l'agricoltura integrata, hanno adottato delle strategie abbastanza incisive, coinvolgendo specialmente i primi due Assi del PSR. Si tratta soprattutto del PSR dell'Emilia-Romagna e, a seguire, del Lazio, della Sicilia e della Basilicata.

Tali PSR, infatti, sono tutti accomunati dall'aver previsto un sistema di priorità più o meno articolato a favore dell'agricoltura biologica.

L'Emilia-Romagna, ad esempio, tra le priorità tematiche trasversali rispetto "agli Assi e allo schema progettuale e territoriale [...] che orientano tutte le strategie di intervento" del PSR, include la "valorizzazione dell'agricoltura a metodo biologico", distinguendola da un'altra priorità, "promozione dello sviluppo delle produzioni di qualità regolamentata e no OGM". Tale scelta valorizza non solo l'aspetto qualitativo dei prodotti biologici, ma anche il basso impatto dell'agricoltura biologica sull'ambiente. Questa priorità tematica a duplice valenza, quindi, viene declinata nell'obiettivo prioritario dell'Asse 1 "Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale" e nell'identificazione dell'agricoltura biologica quale azione strumentale al perseguimento di alcuni obiettivi specifici dell'Asse 2, quali tutela della risorsa acqua, tutela della risorsa suolo, salvaguardia e valorizzazione della biodiversità di specie e habitat e attenuazione dei cambiamenti climatici e miglioramento della qualità dell'aria.

L'operatività della priorità trasversale relativa all'agricoltura biologica è, a sua volta, assicurata da un sistema ben strutturato di priorità, articolato a livello di misura e di strumenti volti a garantire l'integrazione degli interventi, primi fra tutti i pacchetti aziendali.

Per quanto riguarda le misure, in particolare, l'Emilia-Romagna contribuisce alle spese di certificazione e ai costi dei relativi controlli mediante la misura 132, a cui accedono con priorità le aziende biologiche. Queste, diversamente dal passato, ricorreranno alla misura 214 solo per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno rispetto all'agricoltura convenzionale. Priorità all'agricoltura biologica, inoltre, viene data anche nell'ambito dei progetti di filiera, che implicano il concorso di tutte le misure dell'Asse I, ad eccezione di quelle sul prepensionamento (113) e sull'avviamento dei servizi di consulenza aziendale (115), e degli accordi agroambientali, finalizzati a concentrare gli interventi a carattere ambientale nelle aree più sensibili da questo punto di vista. Nella misura "ammodernamento delle aziende agricole" (121), infine, e con riferimento al comparto cerealicolo, gli interventi in strutture e attrezzature per la lavorazione, trasformazione, commercializzazione delle produzioni aziendali sono ammessi esclusivamente per il farro e le produzioni biologiche, mentre, con riguardo ai vini DOC e DOCG, sono prioritarie le produzioni biologiche. "Criteri e indirizzi per la progettazione di strategie locali di intervento, differenziate in funzione delle specificità dei diversi territori e aventi requisiti di maggiore integrazione (realizzazione dei "Progetti integrati territoriali" previsti nel PSN) sia nell'ambito delle forme di sostegno previste dallo sviluppo rurale, sia con gli altri interventi comunitari o regionali", infine, possono essere definiti con maggior dettaglio in seno ai Programmi Rurali Integrati Provinciali (PRIP). Nel caso dell'agricoltura biologica, gli ulteriori criteri si possono sicuramente riferire alla localizzazione della relativa azione della misura 214, al di là delle aree prioritarie definite nel PSR (ZVN e Aree Natura 2000), oltre alla possibilità di coniugare il metodo biologico con strategie di sviluppo locale più articolate, anche al di fuori dell'Asse I e II.

Analogamente all'Emilia-Romagna, il Lazio prevede l'attuazione di progetti di filiera, attribuendo una priorità alla filiera biologica, oltre che a quella foresta-legno, ortofrutticola, vitivinicola, carni, lattiero-casearia e olivicola. In numerose misure dell'Asse I, inoltre, quali 111 (Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione), 114 (Utilizzo di servizi di consulenza), 121 (Ammodernamento delle aziende agricole), 123 (Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali), 132 (Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare) e 133 (Sostegno alle associazioni di produttori per le attività di promozione e informazione riguardanti i prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare), si attribuisce priorità ai sistemi di qualità e, in particolare, a quelli "che hanno alla base le produzioni ottenute con il metodo biologico" (PSR della Regione Lazio, p. 355). Nella 112 (Insediamento di giovani agricoltori), invece, la priorità viene assegnata ai giovani agricoltori che aderiscono a sistemi di qualità in generale.

Come l'Emilia-Romagna, la Regione Siciliana individua alcune priorità tematiche trasversali riferite all'Asse I, tra cui le "produzioni di qualità regolamentata e biologiche". Anche in questo caso, tale priorità si declina in un obiettivo prioritario, "promozione e sviluppo delle produzioni agricole di qualità" e in due obiettivi specifici. La trasversalità di queste priorità rispetto a tutti i comparti sono ribadite, in particolare,

nell'ambito delle misure 121 e 123. La priorità alle produzioni biologiche in seno alla misura 121 viene ancora sottolineata con riguardo al comparto florovivaistico, dove l'utilizzazione di *input* chimici è particolarmente intensa. La Regione Siciliana, inoltre, definisce a priori le filiere produttive che necessitano di un'azione di stimolo e di supporto pubblico e tra queste rientra anche la filiera del biologico.

La Basilicata, infine, attribuisce una priorità all'agricoltura biologica nei progetti di filiera, mentre la stessa non viene privilegiata all'interno delle singole misure.

Per quanto riguarda, in particolare, le priorità attribuite nell'ambito delle singole misure all'agricoltura biologica, si deve sottolineare come sia particolarmente importante quella eventualmente prevista nell'ambito della misura 132, accordata solo da Emilia-Romagna e Lazio. La previsione di tale priorità, infatti, dovrebbe assicurare che, qualora la concorrenza per accedere a quest'ultima fosse elevata, tutte le aziende biologiche che accedono alla misura 214 possano ricevere i finanziamenti anche a titolo della misura 132, senza discriminazioni. Tuttavia, perché questo accada, è necessario anche che il numero di aziende biologiche finanziate con la misura 214 sia coerente con quello delle aziende beneficiarie della misura 132, nel senso che il secondo deve risultare significativamente superiore al primo²⁸.

Al di là delle Province Autonome di Bolzano e Trento e delle regioni Puglia e Molise²⁹, che non finanziano con la misura 132 i costi di certificazione e dei controlli connessi al sistema di qualità agricoltura biologica, la tabella successiva mostra come sia possibile effettuare tale verifica con riferimento ai PSR di Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Campania e Sardegna, i soli che, nell'ambito della misura 214, abbiano disaggregato gli indicatori di realizzazione per azione e, quindi, anche con riferimento all'agricoltura biologica. Tra questi il Friuli prevede di sostenere 455 aziende biologiche a titolo della misura 214, ma 200 aziende che partecipano a sistemi di qualità - non necessariamente biologici, quindi - a titolo della misura 132. Anche il Piemonte evidenzia un numero di beneficiari della misura 132, ossia 1.500 produttori, troppo ristretto rispetto ai 1.200 produttori biologici che si prevede accederanno alla misura agroambientale. Chiaramente, problemi potranno sorgere solo in presenza di un numero molto elevato di domande di adesione per la misura 132, mentre non dovrebbero sicuramente sopravvenire nel caso delle regioni Sardegna e Campania, dove l'indicatore di realizzazione "aziende beneficiarie" per la misura 132 è, rispettivamente, uguale a 6.000 e 16.000, contro le 2.000 e 1.185 relative alle aziende biologiche aderenti alla misura 214.

²⁸ Si deve ricordare, infatti, che la misura 132 finanzia anche le aziende che partecipano ai sistemi di qualità DOP e IGP, previsti anche per il vino ai sensi del Reg. (CE) n. 479/2008, e STG. In particolare, nel caso del vino, le nuove denominazioni di origine entreranno in vigore il 1 agosto 2009.

²⁹ Più precisamente, il Molise finanzia i costi di certificazione e i relativi controlli delle sole aziende biologiche che non aderiscono anche alla misura 214. Tali costi, infatti, sono stati considerati nella determinazione del livello dei pagamenti da corrispondere a titolo dell'azione agricoltura biologica. Diversamente da Bolzano e Puglia, quindi, ciò consente al Molise di poter attivare la misura 133 anche a favore dei prodotti biologici. Trento, invece, attiva la misura 132 con aiuti di Stato, ma finanzia i costi di certificazione e i relativi controlli e analisi con la 214.

Tabella 3.2 - Aziende beneficiarie a titolo delle misure 132 e 214

Regione o	Indicatori fisici di realizzazione			Produttori
Provincia	Misura 132	Misura 214		biologici (2007)
Autonoma	N.	N.	Riferimento dell'indicatore	N.
Piemonte	1.500	1.200	AB	1.926
Valle d'Aosta	350	2.400	214	74
Lombardia	2.000	15.640	214	852
Bolzano	300	400 (aziende aderenti per anno)	AB	1.091
Trento	Misura non prevista	2.850	214	
Veneto	3.282	n.d.		1.062
Friuli-Venezia Giulia	200	455	AB	272
Liguria	470 aziende che introducono sistemi di certificazione DOP/IGP: 400 aziende che introducono sistemi di certificazione per agricoltura biologica: 70	4.000	214	322
Emilia-Romagna	2.513	7.500	214	3.097
Toscana	8.000	5.800	214	2.197
Umbria	450 di cui strategia tabacco: 150	14.000	214	1.390
Marche	303	3.770	214	2.656
Lazio	4.098 di cui 1.788 aziende biologiche	4.300	214	2.376
Abruzzo	3.000	3.100	214	1.160
Molise	667	679	214	624
Campania	6.000	2.000	AB	1.252
Puglia	3.333	39.152	214	4.618
Basilicata	400	9.500	214	4.611
Calabria	1.600	8.995	214	6.815
Sicilia	1.100	17.500	214	7.060
Sardegna	16.000	1.185	AB	1.934

AB: l'indicatore si riferisce alle sole aziende biologiche

214: l'indicatore si riferisce a tutta la misura 214

Fonte: PSR delle Regioni e delle Province Autonome italiane e dati SINAB

Sebbene non si tratti di priorità, ma sempre con riferimento alle singole misure, si rileva, infine, come l'Emilia-Romagna e il Molise, nella valutazione dei piani di sviluppo aziendale predisposti dai giovani agricoltori (misura 112), ai fini della determinazione dell'importo del pagamento, tra i sistemi di qualità a cui gli stessi potrebbero partecipare, attribuiscono un punteggio superiore all'agricoltura biologica rispetto ai DOP e agli IGP.

Un altro aspetto evidenziato dalla tabella precedente, là dove gli indicatori di risultato della misura 214 sono disaggregati per azione, riguarda il confronto tra numero di aziende beneficiarie dell'azione agricoltura biologica della misura 214 e il numero di aziende produttrici rilevato dal SINAB con riferimento al 2007. L'analisi di tali dati, infatti, mostra come, in due casi, ovvero i PSR del Friuli-Venezia Giulia e della Campania, il numero di aziende beneficiarie sia superiore a quello delle aziende biologiche localizzate nelle rispettive regioni, indice di un marcato ottimismo riguardo al tasso di adesione delle aziende a tale azione o di una distorta valutazione della situazione.

Un ulteriore elemento che rafforza la strategia a favore del biologico è rappresentato da una delle condizioni di ammissibilità previste per la misura 214, ossia quella relativa all'estensione della superficie aziendale e/o alla consistenza dell'allevamento dei potenziali beneficiari che devono essere biologici per poter accedere alla misura. A questo proposito si possono distinguere due situazioni diverse. La regione può stabilire o meno che tutta la SAU aziendale o l'allevamento debbano essere condotti con tecniche di agricoltura e zootecnia biologiche e, come condizione aggiuntiva o alternativa, definire una dimensione minima, talvolta differenziata per coltura, di SAU a biologico e/o una certa consistenza dell'allevamento biologico per poter accedere al finanziamento. Entrambe sono finalizzate a garantire una superficie o un allevamento a biologico sufficientemente ampi, così da potenziare l'effetto dell'intervento. La prima, tuttavia, richiede una scelta più radicale da parte dell'agricoltore, dovendo impiegare in azienda solo tecniche di agricoltura e/o zootecnia biologica e non miste. Con riferimento alla previsione di una dimensione minima, invece, se, da un lato, si creano le condizioni per ampliare l'impatto ambientale positivo dell'azione (in termini di minore inquinamento, miglioramento della gestione dei suoli, ecc.), dall'altro, si discriminano le aziende di minori dimensioni o con una consistenza degli allevamenti ridotta che potrebbero contribuire efficacemente a potenziare il biologico, in particolare in quei comprensori nei quali la dimensione media delle aziende o degli allevamenti è bassa.

Per quanto riguarda le coltivazioni, i PSR che ammettono a finanziamento solo le aziende dove tutta la SAU aziendale è investita a biologico sono quelli di Piemonte, Veneto, Bolzano, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Sardegna, Puglia, Basilicata e Calabria. Tuttavia, Piemonte, Emilia-Romagna e Calabria prevedono la possibilità che i corpi separati dell'azienda beneficiaria non siano investiti a biologico. A questo proposito, però, l'Emilia-Romagna fissa un vincolo, ossia che la superficie complessiva dell'azienda con corpi separati non investiti a biologico debba essere superiore a 50 ha di SAU o a 10 ha se a indirizzo frutticolo/viticolo con PLV maggiore di 4.000 €/ha. La Lombardia, invece, stabilisce che la SAU sia investita tutta a biologico entro l'inizio del quinto anno di impegno. Di queste regioni, alcune, come Piemonte, Emilia-Romagna, Abruzzo e Puglia, non richiedono una superficie minima

per ricevere il sostegno a titolo dell'azione agricoltura biologica della misura 214, mentre le altre stabiliscono delle soglie minime, variabili a seconda della coltura e, talvolta, del tipo di coltivazione, in serra o a pieno campo. La Lombardia, comunque, prevede la possibilità che, nelle condizioni attuative della misura, la superficie minima possa essere variata anche in funzione dell'altimetria dei terreni. Valle d'Aosta e Trento, infine, stabiliscono che debba essere investita a biologico tutta la superficie relativa alla coltura per la quale si richiede il pagamento a titolo della misura 214.

Con riferimento alla zootecnia, invece, un'analisi più approfondita viene effettuata nel paragrafo 5.2.

Tabella 3.3 - Condizioni di ammissibilità per le colture vegetali

Regione o Provincia Autonoma	Condizioni di ammissibilità		
	Tutta la SAU	Tutta la SAU aziendale relativa alla coltura per la quale si richiede il pagamento	Superficie minima
Piemonte	con possibile eccezione dei corpi separati		
Valle d'Aosta		x	2.000 mq. per il prato/pascolo; 1.000 mq. per frutteto e/o vigneto; 500 mq. per erbe e piante aromatiche e officinali, produzioni di piccoli frutti e produzioni orticole
Lombardia			Variabile in funzione dell'altimetria dei terreni (pianura, collina, montagna; saranno stabilite nelle condizioni attuative)
Bolzano	x		prato: 1ha; altre colture: 0,3 ha. Al raggiungimento della superficie minima per un tipo di coltura, la superficie minima dell'altra tipologia colturale si riduce a 0,5 Ha per il prato ed a 0,1 Ha per tutte le altre colture.
Trento		x	0,3 ha
Veneto	x		1 ha Dimensione minima: 1 UTE
Friuli Venezia Giulia			0,5 ha
Liguria			0,5 ha per fruttiferi e seminativi; 0,2 ha per le altre colture
Emilia Romagna	con eccezione dei corpi separati nell'ambito di aziende di superficie complessiva superiore a 50 ha di SAU, oppure di 10 ha per quelle a indirizzo frutticolo/viticolo a PLV maggiore di 4.000 Euro/ha		
Toscana	x		1 ha; 0,5 ha per ortive
Umbria			3 ha per colture erbacee; 1 ha per colture arboree; superfici non applicate in caso di progetti collettivi d'area
Marche	x		2 ha; 0,5 ha con serre e tunnel; 3.000 mq. Per colture arboree da frutto od ortive
Lazio	x		2 ha; 0,5 ha con una superficie coperta da serre e tunnel di almeno 3.000 mq; 1 ha nell'ambito di interventi coordinati

Tabella 3.3 - Condizioni di ammissibilità per le colture vegetali (continua)

Regione o Provincia Autonoma	Condizioni di ammissibilità		
	Tutta la SAU	Tutta la SAU aziendale relativa alla coltura per la quale si richiede il pagamento	Superficie minima
Abruzzo	x		
Molise		Gli impegni devono essere applicati a tutta la SAU aziendale investita a colture erbacee e arboree	Stabilita con le disposizioni attuative
Campania			
Puglia	x		
Basilicata		Gli impegni devono essere applicati a tutta la SAU aziendale investita a colture erbacee e arboree 1 ha; colture ortive: 0,5 ha	
Calabria	con eccezione dei corpi separati		
Sicilia	x	2 ha; isole minori: 1 ha	
Sardegna	x	2 ha; per coltura: 0,5 ha di SAU; colture ortive e officinali: 0,30 ha; colture protette: 0,20 ha.	

Un altro importante aspetto da considerare riguarda la fissazione di condizioni aggiuntive da soddisfare da parte delle aziende beneficiarie dell'azione agricoltura biologica. Queste sono previste da Sardegna e Sicilia, mentre il Piemonte stabilisce che possano essere previste nei bandi. In particolare, la Sicilia prevede che almeno il 50% della produzione vegetale debba essere commercializzato come biologico certificato, sia in regime di conversione che di agricoltura biologica, assicurandone la relativa tracciabilità, con esclusione delle produzioni zootecniche. La Sardegna, mentre nella passata programmazione, aumentava il pagamento del 15% a favore degli agricoltori che conferivano almeno il 50% dei propri prodotti certificati presso industrie di trasformazione o altri preparatori che immettevano sul mercato prodotti certificati biologici o degli imprenditori che trasformavano in azienda i prodotti biologici e immettevano sul mercato almeno il 50% della produzione ottenuta, adesso stabilisce che tutto il prodotto venga immesso sul mercato come prodotto certificato. Come anticipato, il Piemonte, infine, lascia ai bandi la possibilità sia di prevedere o meno tale condizione aggiuntiva, sia di fissare la percentuale di produzione che deve essere commercializzata con marchio biologico.

Si tratta di una condizione aggiuntiva che può essere vista, da un lato, come un deterrente alla adesione al regime biologico e distorsiva della concorrenza rispetto alle aziende localizzate nelle regioni che non la prevedono e, dall'altro, come un incentivo a valorizzare la produzione biologica, portando l'agricoltore a operare con obiettivi non solo produttivi ma anche commerciali. Come già visto, infatti, uno dei problemi del sostegno pubblico all'agricoltura biologica è rappresentato dal fatto che, una volta terminata l'erogazione di risorse pubbliche, molte aziende tornano ad adottare il metodo convenzionale, perché non credono a sufficienza nella necessità di produrre con metodi che contribuiscono efficacemente a ridurre i rischi per la salute umana e a tutelare l'ambiente, perché non si sono curati o

non sono stati in grado di valorizzare la produzione, collocandola sul mercato come biologica e lungo canali commerciali che ne riconoscono il valore aggiunto superiore rispetto ai prodotti convenzionali e, infine, perché spesso non esiste una organizzazione per filiera, soprattutto a livello locale, che favorisca un'integrazione orizzontale e verticale degli operatori e assicuri la vendita del prodotto alle condizioni più appropriate.

Alcune organizzazioni di categoria sostengono che tali condizioni aggiuntive non debbano essere previste perché il sostegno al biologico avviene a titolo della misura 214, afferente all'Asse II, per cui si deve prescindere da qualsiasi considerazione di tipo commerciale e di marketing. Da un punto di vista puramente ambientale, ciò è condivisibile ma solo con riguardo al medio periodo. Se l'agricoltore torna al convenzionale una volta terminato il sostegno, infatti, nel lungo periodo si perdono i benefici ambientali acquisiti nel quinquennio e l'intervento pubblico risulta fallimentare. Una condizione aggiuntiva di questo tipo, invece, aiuta a effettuare, all'inizio, una selezione degli agricoltori, discriminando quelli che aderiscono solo per il sostegno da quelli che si vogliono realmente impegnare per potenziare il biologico, e costituisce, nel tempo, un incentivo per l'agricoltore a creare dei propri canali commerciali (ad esempio, vendita in azienda o *on line*) o a percorrere quelli già esistenti, dedicati, anche in modo parziale, al biologico. In questo modo, si gettano le basi perché l'agricoltore possa conseguire un più elevato valore aggiunto dalla vendita dei prodotti, che dovrebbe distoglierlo dall'abbandonare il regime di agricoltura biologica alla fine del periodo di adesione alla misura 214. E' chiaro, tuttavia, che la richiesta, da parte dell'operatore pubblico, di vendere una certa percentuale o tutta la produzione con marchio biologico non è sufficiente per conseguire tale obiettivo, ma può sicuramente contribuirvi, insieme ad adeguate politiche di promozione, alla creazione o al rafforzamento di filiere del biologico, ecc.

Un ulteriore elemento che differenzia le strategie regionali a favore dell'agricoltura biologica è costituito dalla durata del periodo di conversione. Nella stragrande maggioranza dei casi, questo è pari a due anni, in alcuni, a tre (Sicilia e Sardegna) e, in sei casi, ovvero in quelli di Piemonte, Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo, Molise e Basilicata, a un quinquennio. Per il Lazio, invece, il periodo di introduzione è pari a due anni relativamente alle colture erbacee e a cinque per quelle arboree, mentre per le circa 74 aziende (numero di aziende biologiche al 2007, SINAB)³⁰ presenti nella Valle d'Aosta, il periodo di conversione è pari ad almeno due anni prima della semina e tre prima del raccolto, secondo la procedura prevista per diventare agricoltore biologico. Tuttavia, l'organismo di controllo può abbreviare o allungare il periodo a seconda del terreno e del suo trattamento.

(http://www.regione.vda.it/agricoltura/biologico/diventare_i.asp)

La scelta di fissare il periodo di conversione pari a un quinquennio, se, da un lato, avvantaggia gli agricoltori perché usufruiscono di un pagamento più elevato per un periodo di tempo più lungo, dall'altro,

³⁰ Le aziende in conversione, quindi, potranno fare domanda di adesione alla misura 214 solo una volta terminato il periodo di conversione, pari, secondo la procedura prevista per diventare agricoltore biologico, ad almeno due anni prima della semina e tre prima del raccolto. Tuttavia, l'organismo di controllo può abbreviare o allungare il periodo a seconda del terreno e del suo trattamento (http://www.regione.vda.it/agricoltura/biologico/diventare_i.asp).

consente loro di vendere la produzione non con marchio biologico, ma solo come prodotto in conversione. Tuttavia, stabilire un periodo di conversione troppo lungo non porta gli agricoltori a svolgere tutte le attività necessarie per vendere il prodotto come biologico e a ricercare i canali commerciali più adeguati alle proprie caratteristiche. Sempre con riguardo alla durata, ma riferita, questa volta, a quella del periodo di adesione alla misura 214, tutti i PSR la mantengono a 5 anni, fissando tale durata, in alcuni casi, come soglia minima e, in altri, come massima, tranne la Lombardia, nel cui PSR prevede che questa sia uguale a 7, 6 o 5 anni a seconda che la misura venga bandita, rispettivamente, nel 2007, 2008 e 2009, e la regione Marche, che stabilisce una durata compresa tra 5 e 7 anni, senza ulteriori specificazioni.

Dal punto di vista dell'impatto ambientale è importante prevedere nei PSR la possibilità di realizzare degli accordi agroambientali così che una porzione piuttosto ampia SAU possa essere investita a biologico. E' chiaro, infatti, come la diffusione di corpi investiti a biologico non contigui sul territorio limiti l'impatto positivo dell'agricoltura biologica, soprattutto per quanto riguarda l'inquinamento delle risorse idriche superficiali e profonde.

Anche se tali accordi non sono sempre specifici per il biologico, ma riguardano, in generale, le misure dell'Asse II, questi sono previsti da Emilia-Romagna, come già anticipato, Umbria, Marche, Lazio, Campania e Calabria. In particolare, l'Umbria programma i Progetti collettivi d'area (presentati da più aziende che attuano una o più misure del II Asse, in un'area di almeno 500 ettari e per una superficie ad impegno che non sia inferiore al 50% dell'intera area), il Lazio prevede l'adozione di un Approccio coordinato d'area, dove la richiesta di partecipazione congiunta viene promossa da un qualificato organismo operante nel settore agricolo, mentre la Campania e la Calabria incentivano le azioni collettive, concedendo dei pagamenti più elevati alle aziende contigue che si accordano per adottare congiuntamente le pratiche di agricoltura biologica³¹.

Gli ultimi due elementi da considerare sono costituiti dai criteri di priorità fissati dalle Regioni dal punto di vista territoriale, delle caratteristiche strutturali delle aziende e delle scelte operate dagli agricoltori, con riferimento alla partecipazione o meno ad azioni collettive, e dai criteri di differenziazione dei pagamenti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si deve, innanzi tutto, mettere in evidenza come solo la Calabria limiti l'applicazione dell'azione agricoltura biologica a specifiche aree, quelle più vocate, a seconda delle tipologie colturali considerate. In particolare, mentre tale azione, con riferimento all'olivo, è applicabile all'intero territorio regionale, ciò non si verifica per gli agrumi, le drupacee, l'actinidia e la patata.

Tutte le altre regioni, invece, estendono all'intero territorio regionale l'applicazione dell'azione agricoltura biologica, fatta salva la fissazione di alcune priorità. Come evidenziato dalla tabella successiva (tabella 3.4), le aree prioritarie che ricorrono più frequentemente sono le aree protette, le aree Natura

³¹ In particolare, la Campania prevede la costituzione di Comprensori ad Agricoltura Biologica, qualora aderiscano al regime biologico almeno 3 aziende per una superficie non inferiore ai 10 ha. La Calabria, invece, stabilisce nel PSR non il numero di imprese (si parla solo di "più imprese"), ma che l'importo del pagamento sarà pari al 100% di quanto fissato nel PSR stesso, in caso di adesione congiunta, e al 90%, in caso di singola adesione.

2000 (SIC e ZPS) e le zone vulnerabili da nitrati, seguite, un po' a distanza, dalle aree di salvaguardia delle captazioni a uso idropotabile e da quelle soggette a erosione. Solo tre regioni, quali Campania, Puglia e Basilicata, fissano priorità di grado diverso a seconda della tipologia di area rurale considerata nella quale ricade l'azienda.

I criteri di priorità non basati sulla differenziazione delle aree (partecipazione ad accordi agroambientali, età inferiore a 40 anni, aziende che introducono il biologico, data di presentazione delle istanze), invece, sono utilizzati solo in pochissimi casi.

Come anticipato, un ultimo aspetto preso in considerazione concerne i criteri di differenziazione dei pagamenti utilizzati, così che il livello del pagamento compensi nel modo più preciso possibile le perdite di reddito subite dagli agricoltori nel passaggio dal convenzionale al biologico. Tutte le regioni, ad eccezione di Valle d'Aosta, Bolzano, Trento, Friuli-Venezia Giulia, Campania e Puglia, distinguono i pagamenti tra introduzione e mantenimento delle pratiche di agricoltura biologica. A questo proposito, tra le particolarità da rilevare, vi è l'applicazione di un coefficiente di regressione (pagamento differenziato per estensione della superficie inversamente correlato all'ampiezza della superficie aziendale biologica), previsto dal Piemonte e dal Lazio. La giustificazione di una simile scelta si basa sulle economie di scala, per il Piemonte in termini di assistenza tecnica, che si realizzano nella fase applicativa dell'azione e che sono proporzionali all'aumento della superficie aziendale.

Altri criteri di differenziazione utilizzati, quasi sempre in due casi per criterio, sono costituiti dalla localizzazione dell'azienda in un'area Natura 2000, in specifiche tipologie di aree rurali, in una zona vulnerabile da nitrati o in montagna. Umbria, Campania e Calabria, infine, stabiliscono un pagamento più elevato a favore delle aziende che partecipano ad accordi o progetti collettivi, mentre Emilia-Romagna e Abruzzo distinguono il pagamento per tipologia di allevamento e la Sardegna per carico di bestiame.

Tabella 3.4 - I criteri di priorità nell'ambito dell'azione "agricoltura biologica" per regione

Regione o Provincia Autonoma	Priorità territoriali						Altre priorità				
	Aree protette	Aree Natura 2000	ZVN	Zone ad alto valore naturale	Aree soggette a erosione	Aree di salvaguardia delle captazioni a uso idropotabile	Altre priorità territoriali	Accordi agroambientali	Età < 40 anni	Aziende che introducono il metodo biologico	Altro
Piemonte	X	X	X			X	ZV da prodotti fitosanitari		X		Data di presentazione delle istanze
Valle d'Aosta		X									
Lombardia	X	X	X								
Bolzano											
Trento							aree ad agricoltura intensiva				
Veneto	X	X	X			X					
Friuli Venezia Giulia	AP regionali		X				- aree di pianura irrigue; - aree di pianura non irrigue; - biotopi naturali; - aree di rilevante interesse ambientale; - aree di reperimento; - parchi comunali e intercomunali				
Liguria	X	X	X								
Emilia Romagna	facoltativo	X	X			facoltativo	- zone di protezione delle acque sotterranee (fac.); - zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua (fac.); - zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei (fac.); - pertinenze idrauliche dei principali corsi di acqua			X	

Tabella 3.4 - I criteri di priorità nell'ambito dell'azione "agricoltura biologica" per regione (continua)

Regione o Provincia Autonoma	Priorità territoriali						Altre priorità				
	Aree protette	Aree Natura 2000	ZVN	Zone ad alto valore naturale	Aree soggette a erosione	Aree di salvaguardia delle captazioni a uso idropotabile	Altre priorità territoriali	Accordi agroambientali	Età < 40 anni	Aziende che introducono il metodo biologico	Altro
Toscana	x	compresi i SIR	x			x	- zone di protezione delle acque sotterranee; - eventuali ulteriori zonizzazioni definite in base a future applicazioni di direttive/atti in materia di impiego di prodotti fitosanitari (ZV da prodotti fitosanitari ai sensi del D.lgs 152/2006)				
Umbria Marche		x	x					x			agricoltori che adottano l'allevamento biologico
Lazio	x	x	x						x		- aziende che prevedono la combinazione di più azioni e che aderiscono, in particolare, alle azioni 214.8 "Tutela della biodiversità agraria animale" e 214.9 " Tutela della biodiversità agraria vegetale"; - donne

Tabella 3.4 - I criteri di priorità nell'ambito dell'azione "agricoltura biologica" per regione (continua)

Regione o Provincia Autonoma	Priorità territoriali						Altre priorità				
	Aree protette	Aree Natura 2000	ZVN	Zone ad alto valore naturale	Aree soggette a erosione	Aree di salvaguardia delle captazioni a uso idroprotettibile	Altre priorità territoriali	Accordi agroambientali	Età < 40 anni	Aziende che introducono il metodo biologico	Altro
Abruzzo	X	X	X			X	zone di protezione della acque sotterranee				
Molise	X	X	X		X		In ordine decrescente: - macroaree A1, A2 e A3; - macroarea B; - macroarea C; - macroaree D1 e D2				
Campania*											
Puglia		X	X		X		- aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata, con un minimo di superficie contigua aderente all'impegno pari a 30 ha per le colture erbacee e a 15 per le colture arboree; - aree rurali intermedie.				
Basilicata		X	X				Aree rurali ad agricoltura intensiva ZV da prodotti fitosanitari				
Calabria		X	X		X						
Sicilia		X	X	X			bacini imbriferi definiti dal Piano di tutela delle acque.				
Sardegna		X	X								

* La Campania stabilisce anche una serie di criteri di selezione dei progetti, attribuendo punteggi diversi a seconda di alcune caratteristiche strutturali dell'azienda e della sua localizzazione

Tabella 3.5 - I criteri di differenziazione dei pagamenti nell'ambito dell'azione "agricoltura biologica"

Regione o Provincia Autonoma	Criteri di differenziazione dei pagamenti									
	Introduzione	Mantenimento	Ampiezza superficie per categoria di colture	Natura 2000	Tipologia di area rurale	Montagna	ZVN	Azioni collettive	Categoria di allevamento	Carico di bestiame
Piemonte	x	x	x							
Valle d'Aosta		x								
Lombardia	x	x								
Bolzano		x								
Trento		x								
Veneto	x	x		x						
Friuli Venezia Giulia		x								
Liguria	x	x								
Emilia Romagna	x	x							x	
Toscana	x	x								
Umbria	x	x			x			x		
Marche	x	x				mantenimento				
Lazio	x	x	x							
Abruzzo	x	x							x	
Molise	x	x								
Campania		x			x			x		
Puglia		x								
Basilicata	x	x								
Calabria	x	x						x		
Sicilia	x	x								
Sardegna	x	x								x

2.3 La strategia a favore dell'agricoltura biologica: alcuni elementi conclusivi

L'analisi fin qui effettuata delle strategie regionali a favore dell'agricoltura biologica poste in essere nell'ambito delle rispettive politiche di sviluppo rurale ha posto in evidenza come gli elementi da considerare nel valutarne la coerenza e l'incisività, a livello ambientale e non, siano molteplici. Il più importante riguarda sicuramente il solo finanziamento di questo tipo di agricoltura e non anche di quella integrata o di tecniche simili, a bassa intensità di *input* chimici. Tuttavia, anche alcune delle regioni che non hanno effettuato una scelta così netta hanno messo a punto una strategia ben strutturata e coerente, soprattutto, come già visto, dando la priorità alle aziende biologiche, nell'accesso a numerose misure del I Asse, e al sistema di qualità agricoltura biologica, nei progetti di filiera. Gli altri elementi considerati riguardano l'utilizzazione della misura 132 per compensare i costi della certificazione e dei controlli anche per l'agricoltura biologica, la fissazione di condizioni di ammissibilità più o meno severe per poter accedere all'azione agricoltura biologica e di condizioni aggiuntive, come ad esempio, la vendita di una parte o di tutta la produzione certificata come biologica, la durata del periodo di impegno e quella del periodo di introduzione del regime biologico. Infine, sono stati esaminati i criteri di priorità territoriali o legati alle caratteristiche aziendali o alle scelte operate dagli agricoltori e i criteri di differenziazione dei pagamenti che vadano oltre la distinzione tra introduzione e mantenimento delle pratiche di agricoltura biologica.

La considerazione di tutti questi elementi, pertanto, consente di mettere in luce una più o meno articolata e incisiva strategia a seconda delle scelte operate a livello politico su ogni singolo aspetto dalle diverse regioni e province autonome.

In tutti i casi, comunque, rispetto alla passata programmazione, sembra notevolmente più elevato il grado di consapevolezza delle regioni circa la necessità di sviluppare tutti i collegamenti possibili tra gli interventi finanziati con la politica di sviluppo rurale, così da perseguire gli obiettivi prioritari e specifici dei rispettivi PSR, in questo caso lo sviluppo dell'agricoltura biologica, anche se, sotto alcuni aspetti (come, ad esempio, il monitoraggio), non sempre è stata acquisita una visione unitaria della strategia posta in essere a suo favore. Sono stati messi in campo, inoltre, diversi strumenti e accorgimenti per sostenere l'agricoltura biologica, sebbene, come abbiamo visto, alcune scelte si siano rivelate migliori di altre in termini di incisività dell'azione.

Nel complesso si può affermare che il PSN ha fortemente orientato le Regioni verso una maggiore sistematizzazione degli interventi rispetto ai singoli obiettivi da conseguire, tra cui quello di valorizzazione dell'agricoltura biologica. Si tratta di un risultato importante e da non sottovalutare, vista la scarsa integrazione tra misure che ha caratterizzato la precedente fase di programmazione. Naturalmente, l'attuazione degli strumenti volti ad assicurare l'integrazione soprattutto a livello di filiera e territoriale è più complessa. In passato, numerose Regioni non ne hanno avuto esperienza, per cui è possibile che non sempre si riesca ad attuare con successo quanto previsto in fase di definizione dei PSR regionali.

3. LA DETERMINAZIONE DEL LIVELLO DEI PAGAMENTI PER L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NEI PSR DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME ITALIANE

3.1 La metodologia per il calcolo dei pagamenti agro ambientali

Il metodo per la definizione del livello dei pagamenti è analogo a quello della passata programmazione, in quanto si fonda ancora su un criterio “economico” volto a compensare l’agricoltore dei mancati guadagni e dei maggiori costi di conversione dal metodo di produzione convenzionale a quello biologico; si tratta, in altre parole, del costo opportunità di passare al biologico, nel caso di nuova azienda, o di mantenere il biologico, anziché ritornare al convenzionale, nel caso di azienda già convertita.

Il Reg. (CE) n. 1974/2006, infatti, all’art. 53 stabilisce che “gli Stati membri possono fissare l’entità del sostegno di cui agli articoli 31, da 37 a 41 e da 43 a 49 del Regolamento (CE) n. 1698/2005 sulla base di costi standard e di ipotesi standard di mancato guadagno”. Il medesimo articolo affida agli Stati membri il compito di garantire che i calcoli e il relativo sostegno rispettino i seguenti requisiti:

- contengano unicamente elementi verificabili;
- siano basati su valori assodati mediante opportune perizie;
- indichino chiaramente la fonte dei dati;
- siano differenziati in funzione delle condizioni regionali o locali e dell’effettiva utilizzazione del suolo;
- non contengano elementi correlati a costi d’investimento fissi³².

Tali principi sono stati approfonditi dalla Commissione nella nota tecnica 10/07/06 relativa agli impegni agroambientali ed estendibile, su indicazione della Commissione stessa, ad altre misure dell’Asse II.

Il primo “argomento” affrontato dalla Commissione nel documento riguarda la definizione della *baseline* di riferimento per il calcolo dei mancati redditi e costi aggiuntivi. A questo proposito, la principale novità riguarda il fatto che sono cambiati i termini di riferimento: nel 2000-2006, infatti, la *baseline* era rappresentata dalla buona pratica agricola normale (BPAn), mentre nei PSR della nuova programmazione la *baseline* deve essere riferita agli impegni di condizionalità pertinenti (CGO e BCAA). Pertanto, in passato potevano essere fissati pagamenti spesso vicini ai massimali, poiché non erano chiaramente identificati gli impegni di BPAn; ora, invece, la *baseline* è oggettiva e ben identificata nell’ambito della condizionalità ed è preesistente, essendo stata introdotta nell’ambito della PAC dalla campagna 2005. Tuttavia, durante la fase di negoziazione dei PSR, è emerso come spesso le normali pratiche agricole (vale a dire quelle più comunemente adottate dalle aziende agricole in una determinata zona) siano più restrittive dei vincoli

³² Solo per alcune misure del Reg. (CE) n. 1698/2005, tra cui i pagamenti agroambientali (art. 39).

fissati da CGO e BCAA. Pertanto in questi casi è la pratica normale a dover essere considerata come riferimento per il calcolo del sostegno.

Dopo aver introdotto le nuove *baseline* per la programmazione 2007-2013, la nota tecnica stabilisce che il principio generale per il calcolo del sostegno si deve basare sul confronto tra una pratica di *baseline* e una pratica agroambientale volontaria. Inoltre, solo i costi variabili (con alcune eccezioni) sono ammessi per il calcolo.

In pratica, il pagamento dovrebbe essere il risultato della differenza tra il reddito netto di due ipotetici bilanci aziendali: quello dell'azienda media, presa come livello di riferimento o *baseline* e quello dell'azienda che rispetta l'impegno di misura. Il risultato del calcolo costituisce, dunque, l'aggravio economico che l'amministrazione regionale dovrebbe effettivamente compensare per il rispetto dell'impegno di misura. Per un'azienda che si converte all'agricoltura biologica, gli effetti sul bilancio che si dovrebbero comunemente osservare sono: il calo delle rese, l'aumento del prezzo del prodotto venduto con il marchio, una diminuzione dei costi di acquisto degli *input* di produzione per il divieto d'uso di fertilizzanti e pesticidi, l'aumento dei costi di manodopera - perché numerose operazioni colturali devono essere fatte con mezzi meccanici e non chimici - e, infine, un certo aumento dei costi amministrativi dovuti alla gestione della pratica.

In un primo momento, i documenti giustificativi allegati ai vari PSR, tanto in Italia quanto nel resto d'Europa, evidenziavano come gli indirizzi della Commissione fossero stati recepiti solo parzialmente dalle Autorità di Gestione. Innanzitutto, raramente i documenti giustificativi riportavano chiaramente la *baseline* per ciascuna misura. Inoltre, è emersa tutta una serie di problematiche, come la difficoltà nel reperire i dati di base, che ha spesso portato l'ente giustificatore a basarsi su stime di "esperti" non sempre verificabili, e nell'usare serie storiche di dati (la nota tecnica della Commissione fa riferimento a dati medi di almeno tre anni), ad esempio quelle della RICA, a causa della non completa coerenza del riferimento con la struttura della *baseline*.

Notevole importanza riveste, inoltre, il rischio di effettuare doppi conteggi e/o compensazioni, quando due o più misure sono sottoscritte contemporaneamente: un esempio è l'adesione congiunta all'agricoltura biologica e all'indennità compensativa, quando quest'ultima prevede una riduzione degli *input*.

Altro aspetto molto dibattuto è quello relativo ai costi di transazione; infatti, solo in rari casi tali costi sono stati chiaramente descritti e quantificati. Più spesso essi sono stati stimati in modo "forfetario" come percentuale del pagamento calcolato, e questo ha fatto sorgere il dubbio che i costi di transazione siano stati usati dalle Autorità di Gestione per "aggiustare" i livelli di sostegno, più che per coprire gli effettivi aggravii economici dovuti alla gestione delle misure.

3.2 Le fonti dei dati e le voci di costo

Una volta esaminata la metodologia alla base del calcolo dei pagamenti agroambientali, è certamente utile individuare i dati utilizzati per il suddetto calcolo e il modo in cui sono stati impiegati.

A questo proposito è necessario tenere presente che il nostro Paese, data la sua conformazione fisica, è caratterizzato da una grande variabilità dal punto di vista non solo pedo-climatico, della tipologia dei terreni (struttura, tessitura, ...), della vocazione colturale delle diverse aree, delle tecniche agronomiche utilizzate, ecc., che si ripercuote sui livelli e sulla qualità delle produzioni, ma anche delle condizioni di mercato e della presenza di filiere dei prodotti biologici più o meno strutturate. Di conseguenza, le differenze di reddito ritraibile dall'agricoltore in funzione dell'areale di produzione possono anche essere consistenti.

È perciò evidente la quantità dei parametri dei quali si deve tenere conto nella definizione dei pagamenti riservati all'agricoltura biologica e, poiché non è immaginabile eseguire il calcolo per singola azienda, si fa ricorso alle cosiddette "fonti dei dati", le quali devono essere chiaramente indicate, come stabilito dall'art. 53 paragrafo 2 lettera c) del Reg. (CE) n. 1698/05.

Inoltre, il calcolo del differenziale di reddito tra agricoltura biologica e agricoltura "*baseline*" deve essere eseguito prendendo in considerazione le voci di costo sulle quali il cambiamento di metodo di coltivazione influisce.

Pertanto, tra le motivazioni che hanno determinato questa forte variabilità dei livelli di pagamento, oltre alla diversità delle aree di produzione, vi sono le fonti dei dati utilizzate e le voci di costo considerate nel calcolo dei pagamenti agroambientali, in generale, e per l'agricoltura biologica, in particolare.

Difatti, come è possibile rilevare nella tabella 4.1, la fonte dei dati principale è costituita dalla RICA, utilizzata da 16 Regioni e Province Autonome, immediatamente seguita dalle fonti regionali o provinciali, utilizzate da 15 regioni, spesso in concomitanza con i dati della RICA, o, come nel caso di Lombardia e Bolzano, come fonti principali, quando i dati RICA non consentono l'individuazione di risultati statisticamente significativi. Importante è anche l'uso di "Altre fonti", come i giudizi di esperti e operatori, indagini *ad hoc* o i risultati di studi specifici; tuttavia, questa ultima categoria comprende anche fonti non attendibili dal punto di vista statistico, poiché affidate in alcuni casi al giudizio personale e, quindi, dotate di una forte componente soggettiva. Altre fonti utilizzate sono la letteratura scientifica, i manuali e i vari prezzari e tariffari, nonché le quotazioni di mercato, mentre relativamente poco utilizzata è la banca dati ISTAT, alla quale ricorrono solo cinque regioni (Friuli-Venezia Giulia, Marche, Puglia, Basilicata e Calabria). Un'importanza minore è rivestita da altre fonti, come le banche dati di associazioni, università e istituti.

Passando all'osservazione del numero delle fonti a cui ricorrono le diverse Regioni e Province Autonome, si rileva come Valle d'Aosta³³, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Sicilia utilizzino sei tipologie di fonti. Cinque tipologie di fonti sono invece utilizzate da Piemonte e Calabria, quattro dal Veneto e dalla Basilicata. Casi estremi sono rappresentati da Toscana e Abruzzo, con una sola fonte di dati: la Toscana

³³ In particolare, la Valle d'Aosta non utilizza la RICA.

utilizza un database specifico messo a punto dall'ARSIA, contenente le rilevazioni effettuate in Toscana ai fini della contabilità RICA-INEA, mentre l'Abruzzo si serve esclusivamente della banca dati della RICA.

E' evidente, quindi, come le fonti dei dati utilizzate a livello regionale o provinciale siano diverse sia per numero che per tipologia e come questa eterogeneità possa avere effetti anche sulla quantificazione del pagamento. In linea di principio, pertanto, le fonti dei dati utilizzabili dovrebbero omogeneizzarsi alle banche dati di rilevanza maggiore e avere dimensioni tali da consentire l'ottenimento di stime del livello dei pagamenti statisticamente significative, così da contribuire a ridurre al minimo gli scostamenti che si possono verificare in sede di calcolo tra una regione/provincia e l'altra. Si potrebbe porre, perciò, anche la questione dell'opportunità di certificare le fonti dei dati secondo standard quali-quantitativi definiti, per assicurarne l'idoneità a essere utilizzate nel calcolo dei livelli di pagamento per le diverse categorie di colture.

Tabella 4.1 – Fonti dei dati a livello regionale

Regione o Provincia Autonoma		Fonte dei dati										Altre fonti	Numero fonti / Regione
RICA	ISTAT	INEA	ISMEA	Dati regionali / provinciali	letteratura scientifica / manuali	Università e Istituti	Associazioni	Prezzari, Tariffari e Quotazioni di mercato					
Piemonte	x			x	x			x		x	x	5	
Valle d'Aosta		x		x	x			x		x	x	6	
Lombardia	x			x	x							3	
P.A. di Bolzano				x				x		x	x	3	
P.A. di Trento	x			x								2	
Veneto	x	x			x					x	x	4	
Friuli-Venezia Giulia	x	x		x		x	x			x	x	6	
Liguria				x							x	3	
Emilia-Romagna				x	x	x						3	
Toscana				x								1	
Umbria	x									x		2	
Marche	x	x	x		x					x	x	6	
Lazio	x		x		x							3	
Abruzzo	x											1	
Molise	x				x					x		3	
Campania	x				x					x		3	
Puglia	x	x								x		3	
Basilicata	x	x			x				x			4	
Calabria	x	x				x			x			5	
Sicilia	x				x				x		x	6	
Sardegna	x					x				x		3	
Totale	16	5	3	1	15	7	3	4	7	14			

Fonti: Elaborazione su dati PSR regionali

Più complessa, invece, è la situazione riguardante le voci di costo prese in considerazione nella giustificazione dei pagamenti agroambientali e, nello specifico, dei pagamenti all'agricoltura biologica.

Il documento giustificativo si trova in un allegato al PSR di ogni Regione e Provincia Autonoma e i calcoli dei pagamenti al settore biologico sono illustrati per mezzo di una tabella nella quale sono riportate, per metodo di coltivazione (*baseline*, oppure convenzionale, e biologico), le voci di costo ritenute pertinenti; il pagamento, quindi, è calcolato come somma algebrica delle differenze tra le corrispondenti voci di costo.

L'obiettivo è mettere a confronto le voci di costo utilizzate dalle diverse Regioni e Province Autonome per capire se esista un legame tra queste e l'accuratezza nel calcolo dei pagamenti.

Il risultato finale è una rappresentazione tabellare piuttosto articolata, ottenuta prendendo in considerazione quattro gruppi di colture – cereali, frutticoltura, viticoltura e orticoltura (tabelle 4.2, 4.3, 4.4, 4.5)³⁴. I dati ricavati dai PSR sono stati organizzati aggregando le voci di costo in gruppi apparentemente affini e, all'interno dei gruppi affini, a ogni voce di costo è stato attribuito un numero crescente che, posto in corrispondenza della riga della regione di volta in volta considerata, indica se questa specifica voce di costo sia stata inclusa dalla stessa regione nel calcolo del livello di pagamento³⁵. In particolare, all'interno di ogni casella, a un certo numero corrisponde una specifica voce di costo della rispettiva colonna; ad esempio, nella tabella riguardante i cereali, all'undicesima colonna, la casella relativa alla Basilicata presenta al suo interno i numeri 5 e 6, che fanno riferimento, rispettivamente, alle voci Antiparassitari e Diserbanti della stessa colonna. In questo modo si comprende che, per quanto riguarda la difesa dei cereali dai parassiti, la Basilicata inserisce tra le voci di costo per il calcolo del pagamento agroambientale sia gli antiparassitari, in generale, che i diserbanti. Inoltre, alla fine di ogni tabella si trova una colonna, "Totale voci di costo", nella quale è riportato il numero delle voci di costo utilizzate da ogni Regione e Provincia Autonoma per ogni gruppo di coltura. Ciò dà un'idea, quindi, del

³⁴ In quasi tutti i casi, le Regioni e Province Autonome hanno preso in considerazione una sola coltura rappresentativa per il calcolo del pagamento agroambientale, estendendo poi il risultato a un intero gruppo considerato omogeneo ed escludendo qualsiasi possibilità di sovracompensazione. Il Lazio, invece, per calcolare il pagamento relativo a un gruppo, ha più correttamente eseguito una media ponderata su più colture, utilizzando come coefficienti di ponderazione i pesi relativi, in termini di superficie, di ciascuna coltura all'interno del gruppo; nel caso specifico del Lazio, infatti, i gruppi di colture sono talmente eterogenei al loro interno che una siffatta metodologia di calcolo si è rivelata indispensabile.

³⁵ Nel corso della fase preparatoria, sono state subito notate le differenze che hanno reso, in più di un caso, piuttosto difficile il confronto tra le voci di costo: infatti, anche appartenendo alla stessa categoria (es. Difesa delle colture, Nutrizione, ...), non sempre è stato possibile porre sotto lo stesso nome le voci di costo (Fungicidi e Antiparassitari, ad esempio, poiché i Fungicidi sono un sottogruppo degli Antiparassitari; quindi includere i Fungicidi nella voce Antiparassitari sarebbe un errore). Allo stesso modo, non è chiaro se tutte le regioni abbiano preso in considerazione la differenza che intercorre tra mezzi tecnici e operazioni colturali, come, ad esempio, "Concime" vs. "Concimazione", "Sementi" vs. "Semina", "Acqua per irrigazione" vs. "Irrigazione": anche in questo caso, la seconda categoria include la prima e rappresenta certamente un costo superiore per l'agricoltore. Talvolta, inoltre, le voci non sono ben definite, come quella rappresentata da "Altre spese", poco indagabile: in alcuni casi, infatti, questa ultima è considerata come voce aggregata definita nell'ambito della RICA, a volte (Sicilia) include le voci "Concimazione", "Assicurazioni", ecc. In altri casi, infine, si trovano raggruppamenti tra fattori della produzione che non permettono una comparazione tra gli stessi: "Acqua, elettricità e combustibili" con "Irrigazione" ed "Energia".

livello di dettaglio con il quale le singole Regioni e Province Autonome hanno creato le tabelle della giustificazione dei pagamenti al biologico.

Si noterà che alcune regioni non hanno voci di costo per alcuni o per tutti i gruppi di colture; questo può significare tre cose: 1) non è stato possibile trovare nell'allegato giustificativo la tabella relativa al gruppo di coltura; 2) non è stato possibile estrapolare le voci di costo dalle tabelle dell'allegato giustificativo; 3) l'allegato giustificativo non è presente. Il primo caso riguarda, ad esempio, Bolzano per i cereali e l'Umbria per la frutticoltura, mentre il secondo si riferisce specificamente al Lazio, che ha presentato tabelle troppo poco particolareggiate; il terzo, infine, fa riferimento alla regione Piemonte, la quale, in accordo con la Commissione europea, ha riportato nel PSR solamente la relazione sintetica predisposta dall'IPLA s.p.a. (Istituto per le Piante da Legno e l'Ambiente), senza presentare nel PSR il documento giustificativo dei pagamenti agroambientali; di conseguenza, non si dispone di alcun dato per questa regione.

L'ultima tabella (tabella 4.6) riporta le colonne "Totale voci di costo" per tutti i gruppi di colture considerati. Si nota, quindi, che le regioni che presentano il numero più elevato di voci di costo sono la Lombardia, l'Emilia-Romagna e la Basilicata, seguite da Umbria, Toscana, Molise e Abruzzo.

In linea di principio, non è possibile affermare che le regioni che hanno riportato nelle tabelle un numero maggiore di voci di costo abbiano eseguito il calcolo con un maggior grado di accuratezza, poiché, in tutti i casi, questo è stato eseguito secondo i criteri stabiliti dal già citato art. 53 del Reg. (CE) n. 1974/2006; tuttavia l'accuratezza utilizzata nel calcolo può essere il riflesso della rappresentatività e del grado di dettaglio dei dati presenti nelle banche dati utilizzate.

Mentre alcune regioni, come Friuli-Venezia Giulia e Lazio, sono state poco meticolose nella stesura della tabella giustificativa dei pagamenti, al punto che per il Lazio non è stato possibile estrapolare le voci di costo (cfr. quanto detto in precedenza), altre regioni, come, ad esempio, Lombardia, Umbria, Liguria, Basilicata, Calabria e Sardegna, sono state decisamente più scrupolose, specificando in modo abbastanza preciso le voci di costo. Alcune regioni hanno addirittura distinto il pagamento in base alla qualità del prodotto ottenuto: si veda, ad esempio, la Calabria, che suddivide la produzione di frutta in categoria extra, I°, II° e scarto e quella di olio in extra-vergine, vergine e lampante, anche se poi eroga pagamenti in genere molto inferiori a quelli calcolati.

Nel complesso, quindi, per quanto concerne le voci di costo, si rileva un'accentuata diversità sia nella loro definizione che nella loro utilizzazione nel calcolo dei pagamenti. Per questo motivo, si ritiene che l'omogeneizzazione delle voci di costo utilizzate nelle tabelle all'interno dei documenti giustificativi dei pagamenti agroambientali delle Regioni e Province Autonome potrebbe portare a una maggiore uniformità delle stesse e, quindi, a individuare con maggiore precisione le cause delle differenze tra i pagamenti regionali/provinciali al settore biologico.

Tabella 4.2 (segue) - Cereali

Regione	(1) Manodopera spargimento letame e/o compost	(2) Manodopera specializzata	(3) Salariati avventizi	(1) Noleggi passivi	(1) Spese manodopera e macchine	(5) Altri costi colturali (irrigazione, assicurazioni, ecc.)	(1) Consulenza agronomica, tenuta documentazione	(2) Valore ad ha delle assicurazioni	(1) Valore ad ha di acqua, elettricità e combustibili	(11) Trasporto	(2) Costi dell'opera zione	Totale voci di costo
Piemonte												0
Valle d'Aosta												2
Lombardia										4 - 6 - 9 - 11		17
P.A. di Bolzano												0
P.A. di Trento												0
Veneto											1	4
Friuli - Venezia Giulia							1					3
Liguria	1 - 2							1		2 - 7 - 8		5
Emilia Romagna								2				12
Toscana				1		1						10
Umbria										1 - 4 - 5 - 6 - 9		11
Marche						2						7
Lazio						3						0
Abruzzo				1								9
Molise				1				3	1			11
Campania												8
Puglia					1	3						11
Basilicata	3					4	2					13
Calabria												0
Sicilia				2							2	7
Sardegna	4					5				3		8

Tabella 4.3 - Frutticoltura

[illegible]

Tabella 4.4 – Viticoltura

				(1) Difesa					
				(2) Diserbo					
				(1) Antiparassitari e diserbanti	(3) Trattamenti antiparassitari				
				(2) Prodotti per la difesa	(4) Difesa fitosanitaria				
				(3) Fitofarmaci	(5) Controllo infestanti				
				(4) Mezzi per la difesa delle colture e diserbo	(6) Campionamento, trappole, diagnostica fogliare				
				(5) Input chimici	(7) Operazioni necessarie all'adozione della tecnica (controlli in campo sui parassiti)				
				(6) Antiparassitari fertilizzanti	(8) Diserbo manuale e meccanico				
				(4) Concimi Fertilizzanti	(3) Concimi analisi del suolo				
				(5) Concimi fogliare	(4) Concimi fogliare	(2) Piano di fertilizzazione			
				(1) Letame	(1) Sovesci, interramenti o residui, concimazio ne organica				
Regione	Resa	Prezzo	PLV	Resa sottoprodo tto	Prezzo sottoprodo tto	PLV sottoprodo tto	(1) Costi di trasazio ne	(1) Costi diretti gestione misura	
Piemonte									
Valle d'Aosta	x	x					1		
Lombardia	x	x							
P.A. di Bolzano	x	x				2	1		
P.A. di Trento	x	x							
Veneto	x						1		
Friuli - Venezia Giulia			x						
Liguria			x						
Emilia Romagna	x	x						1	1
Toscana	x	x							
Umbria	x		x				1		
Marche	x		x						
Lazio									
Abruzzo	x	x	x				2		1
Molise	x	x	x				1		1
Campania	x	x	x		2				
Puglia	x	x	x				3		
Basilicata	x	x				1 - 2	6		
Calabria									
Sicilia			x		4				
Sardegna			x				4		

Tabella 4.4 (segue) – Viticoltura

		(1) Salariati avventizi		(2) Lavorazioni manuali (diradamento, raccolta...)		(3) Costo distribuzioni / lavorazioni		(1) Valore ad ha delle altre spese (2) Altre spese (materiali vari di consumo, voce aggregata RICA)		(1) Consulenza agronomica, tenuta documentazione		(1) Assicurazioni		(1) Acqua, elettricit� e combustibili	(7) Raccolta, trasporto e potature	(1) Lavorazioni terreno	
		(3) Costo distribuzioni / lavorazioni				(4) Spese varie		(3) Altre spese								(5) Minori costi per vendemmia	
		(4) Difesa manuale				(4) Spese varie		(3) Altre spese								(6) Erpicatura	
		(5) Manodopera				(5) Altri costi culturali (irrigazione, assicurazioni, ecc.)		(3) Altre spese									
		(6) Manodopera specializzata				(6) Altre spese specifiche		(3) Altre spese									

Tabella 4.5 – Orticoltura

[illegible]

Regione	(11) Lavorazioni manuali / meccaniche	(3) Noleggi	(2) Certificazione funzionale macchine	(6) Altre spese specifiche	(3) Tariffa annuale certificazione	(3) Assicurazioni specifiche per le colture	(3) Energia	(2) Biorete	(13) Raccolta e trasporto	(2) Costi dell'operazione	Totale voci di costo
Piemonte											0
Valle d'Aosta	1										9
Lombardia	8										15
P.A. di Bolzano	6 - 9		2						2 - 6 - 10		7
P.A. di Trento	11				3			1			6
Veneto	1							2			4
Friuli - Venezia Giulia	3									1	3
Liguria	7 - 10										7
Emilia Romagna									2 - 7 - 12		15
Toscana		1		1							11
Umbria				2					1		22
Marche									1 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10 - 11 - 13		6
Lazio											0
Abruzzo											0
Molise		1		3		3	2				11
Campania		1		3		3	1				11
Puglia											8
Basilicata			1	3							9
Calabria	1			4	2						12
Sicilia	8						3			2	7
Sardegna		2		5							6
		3		6							5

Tabella 4.6 - Voci di costo per gruppo di colture

Regione o Provincia Autonoma	Totale voci di costo				Media aritmetica
	Cereali	Frutticoltura	Viticoltura	Orticoltura	
Piemonte	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	2	9	9	9	7,25
Lombardia	17	15	14	15	15,25
P.A. di Bolzano	0	7	7	7	5,25
P.A. di Trento	0	4	6	6	4
Veneto	4	4	4	4	4
Friuli-Venezia Giulia	3	3	3	3	3
Liguria	5	5	7	7	6
Emilia-Romagna	12	12	9	15	12
Toscana	10	11	7	11	9,75
Umbria	11	0	8	22	10,25
Marche	7	7	7	6	6,75
Lazio	0	0	0	0	0
Abruzzo	9	7	9	11	9
Molise	11	9	6	11	9,25
Campania	8	8	7	8	7,75
Puglia	11	7	7	9	8,50
Basilicata	13	11	10	12	11,50
Calabria	0	7	0	7	3,50
Sicilia	7	6	6	6	6,25
Sardegna	8	5	4	5	5,50

4. L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NEI PSR: CONFRONTO TRA I LIVELLI DEI PAGAMENTI NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME ITALIANE

4.1 Le colture biologiche

L'analisi dell'azione "agricoltura biologica" nell'ambito della misura 214 dei PSR evidenzia, come già rilevato nel paragrafo 3.2, che le Regioni e le Province autonome italiane hanno adottato strategie molto differenziate tra loro, diversità che si riflette anche sulla definizione delle *baseline* assunte come livello di riferimento dei mancati redditi o dei maggiori costi rispetto al metodo convenzionale e, di conseguenza, nel livello dei pagamenti agroambientali.

L'esame degli importi dei pagamenti previsti per le singole colture e/o classi di colture mostra, pertanto, una differenza piuttosto marcata tra Regioni e Province Autonome, pur tenendo conto del fatto che il livello dei pagamenti erogabili per il biologico deve comunque rispettare i massimali per coltura fissati nell'allegato del Reg. (CE) n. 1698/05, di seguito riepilogati:

- colture annuali: 600 €/ha;
- colture perenni specializzate: 900 €/ha;
- altri usi dei terreni: 450 €/ha;
- razze locali minacciate di abbandono: 200 €/UBA.

In particolare, i dati presenti nei PSR sono piuttosto eterogenei, fatto, questo, dovuto alle numerose differenze e peculiarità che caratterizzano le agricolture delle varie regioni d'Italia. Per consentire una comparazione dei pagamenti, è stato perciò necessario procedere all'aggregazione degli stessi per "Gruppi di colture", i quali sono costituiti da tutte quelle colture che presentano affinità di tipo colturale e/o di esigenze pedoclimatiche. Secondo tale approccio, sono stati individuati i seguenti 7 gruppi:

- Cereali autunno-vernini;
- Colture da rinnovo;
- Ortive;
- Foraggiere;
- Prati, Pascoli, ...
- Fruttiferi mediterranei: vite, olivo, agrumi;
- Altre colture permanenti: fruttiferi maggiori, fruttiferi minori, frutta a guscio;
- Altro: es. officinali, floricole.

Occorre premettere che la differenziazione dei pagamenti per coltura è talora molto accentuata e tale da non consentire sempre la comparazione diretta dei pagamenti; inoltre, nel caso specifico del Lazio, le categorie omogenee di colture individuate nel PSR non sono confrontabili direttamente con i gruppi di colture individuati nel presente documento (cfr. Prospetto 5.1).³⁶

Prospetto 5.1 – gruppi di colture della Regione Lazio

GRUPPO A	CEREALI: Frumento duro e tenero, altro frumento (grano e frumento segalato), Orzo, Segale, Avena, Grano saraceno, Miglio e Scagliola, Farro, Sorgo. SEMI OLEOSI: Colza, Ravizzone, Girasole, Soia. PIANTE PROTEICHE: Piselli, Fave e favette, Lupini dolci. FORAGGIERE: Erba medica trifoglio, Sulla, Lupinella, Erbaio di graminacee, Erbaio di leguminose, Erbaio misto, altre foraggere avvicendati, prati prati-pascoli e pascoli non avvicendati. Per i prati prati-pascoli e pascoli non avvicendati ricadenti in aree delle Rete Natura 2000 il premio è ridotto a 135 euro /ha PIANTE OLEIFERE: arachidi, ricino
GRUPPO B	CEREALI: Mais. COLTURE INDUSTRIALI: Barbabietola, Pomodoro, Patata, Tabacco, Pianta da fibra (Canapa, ecc.). Foraggiere avvicendate con zootecnica biologica. PIANTE OFFICINALI ED AROMATICHE: secondo classificazione tassonomica
GRUPPO C	Colture orticole in pieno campo e protette e piccoli frutti.
GRUPPO D	Actinidia, Olivo, Albicocco, Ciliegio.
GRUPPO E	Nocciolo, Vite da tavola e da vino, Pesco, Susino, Melo, Pero, Agrumi.
GRUPPO F	Castagno da frutto, noce da frutto.

Fonte: PSR Lazio

Il raggruppamento proposto nel documento ha permesso di ottenere delle entità comparabili dal punto di vista monetario (tabelle 5.1 e 5.2). Al fine di fornire una sintetica descrizione dei risultati del confronto dei pagamenti per gruppo di coltura nelle diverse Regioni, nel seguito si riportano i pagamenti per ettaro riferiti alla fase di introduzione dell'agricoltura biologica, aggiungendo tra parentesi i pagamenti per la fase di mantenimento:

- **Cereali autunno-vernini**: questo gruppo include tutti i cereali il cui ciclo vitale si compie essenzialmente tra l'autunno dell'anno considerato e l'inizio dell'estate dell'anno successivo. Per queste colture l'entità del pagamento è variabile tra i 96 € della Puglia (mantenimento: 96 €, Puglia) e i 220 € della Sicilia (mantenimento: 200 €, Sicilia e Umbria), se si escludono i pagamenti molto alti delle Province Autonome di Bolzano e Trento, pari, rispettivamente, a 600 € e a 450 €, sebbene la Provincia di Bolzano limiti il pagamento solo agli agricoltori che si impegnano a mettere a coltura le antiche cultivar locali.

Anche se può sembrare che la differenza tra il pagamento massimo e quello minimo sia piuttosto ridotta, non bisogna dimenticare che spesso le superfici investite a cereali sono relativamente più estese

³⁶ Il Lazio ha suddiviso le colture soggette a pagamento in 5 "Gruppi omogenei", definiti come costituiti da "colture, caratterizzate da esigenze pedoclimatiche, nutrizionali e fitoiatriche simili, nonché da tecniche di coltivazione comparabili". All'interno di questi gruppi si trovano colture anche distanti dal punto di vista botanico, come ad esempio l'actinidia e l'olivo (gruppo D) o il nocciolo e gli agrumi (gruppo E), le quali, però, sono titolari dello stesso pagamento.

rispetto a quelle di altre colture, per cui la piccola differenza di pagamento ad ettaro moltiplicata per le superfici in gioco può determinare una differenza anche marcata nell'importo finale.

Culture da rinnovo: il gruppo comprende i cereali primaverili (sorgo e mais), le oleaginose, le proteoleaginose e le colture industriali, per i quali il pagamento erogato varia dai 150 € del Lazio (mantenimento: 130 €, Marche) ai 500 € dell'Abruzzo e dell'Umbria (mantenimento: 500 €, Umbria). Quest'ultima Regione attribuisce tale importo al mais coltivato con il metodo dell'irrigazione a goccia e 426 € (mantenimento: 410 €) al tabacco coltivato con il metodo dell'irrigazione a goccia, in entrambi i casi nelle cosiddette "aree rurali intermedie".

Ortive: questo gruppo include tutte le colture annuali o biennali la cui coltivazione avviene sia in pieno campo che in coltura protetta. I pagamenti variano dai 247 € della Puglia (mantenimento: 247 €, Puglia) ai 600 € di Lazio, Marche, Province Autonome di Bolzano e Trento, Sicilia e Umbria (mantenimento: 600 €, Province Autonome di Bolzano e Trento, Umbria).

Foraggiere: in questo gruppo sono comprese le specie vegetali destinate all'alimentazione animale la cui permanenza sul terreno può essere annuale (erbai) o poliennale (erba medica), ma sempre inferiore ai 5 anni. I pagamenti a ettaro sono compresi tra i 100 € della Basilicata, ma anche i 101 € della Campania nelle macroaree D1, D2 (mantenimento: 80 €, Basilicata), e i 450 € della Valle d'Aosta (mantenimento: 450 €, Valle d'Aosta).

Prati, Pascoli, ...: in questo gruppo sono comprese tutte le superfici coperte da specie erbacee destinate all'alimentazione animale, che permangono sul terreno per un periodo superiore ai 5 anni e sono utilizzate mediante sfalcio o pascolamento. In questo raggruppamento i pagamenti sono compresi tra i 51 € del Piemonte in seconda fascia³⁷ (mantenimento: 49 €, Piemonte in seconda fascia) e i 350 € della Provincia Autonoma di Bolzano (mantenimento: 350 €, Provincia Autonoma di Bolzano).

Fruttiferi mediterranei: questo gruppo include le tre coltivazioni permanenti predominanti nell'ambiente mediterraneo, ossia la vite, l'ulivo e gli agrumi. Data la loro grande importanza, utilizzare un unico gruppo per confrontare i loro pagamenti sarebbe riduttivo e anche fuorviante. Per questo motivo si è deciso di mantenere le tre colture separate, seppur riunite sotto il nome di Fruttiferi mediterranei. Il livello dei pagamenti si dimostra molto più alto per la vite e gli agrumi che non per l'olivo: infatti, per le prime due colture si raggiunge il massimo livello di pagamento consentito per le colture perenni specializzate (900 €/ha), mentre l'olivo beneficia di un pagamento massimo di 680 €/ha. Entrando nello specifico, per la vite il pagamento massimo si ha nelle Province Autonome di Bolzano e Trento e in Valle d'Aosta, con 900 €/ha (mantenimento: 900 €/ha, Bolzano, Trento e Valle d'Aosta), mentre quello minimo, di 400 €/ha, si ha in Sardegna e Veneto (mantenimento: 320 €/ha, Sardegna e Veneto); l'olivo, invece, riceve il pagamento massimo in Liguria, con 680 €/ha (mantenimento: 609 €/ha, Campania) e quello minimo in Puglia, con 335 €/ha (mantenimento: 270 €/ha, Umbria). Infine, per gli agrumi, il pagamento massimo, pari a 900 €/ha, è concesso in Calabria, ma per il solo cedro, che è una coltura tipica e praticamente quasi esclusiva della regione (mantenimento agrumi: 812 €/ha, Puglia), mentre quello

³⁷ Il Piemonte, infatti, differenzia i pagamenti anche per fascia, relativa all'estensione della superficie a biologico, a sua volta differenziata per tipologia di coltura. In particolare, le fasce previste sono due.

minimo, 480 €/ha, è previsto dalla Sardegna (mantenimento: 400 €/ha, Sardegna). Come si può notare, la separazione delle tre colture è stata necessaria, sia perché gli agrumi sono coltivati solamente nel centro-sud d'Italia, sia per la differenza nell'ammontare dei pagamenti attribuiti all'olivo, mediamente più bassi da un quarto fino a un terzo rispetto a quelli per la vite e gli agrumi.

Altre colture permanenti: in questo gruppo sono inclusi tutti i fruttiferi maggiori, i fruttiferi minori e le piante da frutta a guscio, escludendo, naturalmente, le colture comprese nel gruppo dei fruttiferi mediterranei (vite, olivo, agrumi). I pagamenti ricadono nell'intervallo che va dai 307 € della Campania nelle macroaree D1 e D2 (mantenimento: 290 €, Lazio e Lombardia) ai 900 € nelle Province Autonome di Bolzano e Trento, Valle d'Aosta, Sardegna e Sicilia (mantenimento: 900 €, Province Autonome di Bolzano e Trento, Valle d'Aosta).

Altro: è costituito dalle colture floricole, dal settore del vivaismo e dalle piante officinali, con pagamenti che variano dai 180 € della Sardegna (mantenimento: 144 €, Sardegna) a 900 € della Liguria (mantenimento: 900 €, Liguria).

Tabella 5.1 – Pagamenti conversione al metodo di coltivazione biologico (€/ha*anno)

Regione o Provincia Autonoma		Pagamento Mantenimento (€/ha*anno)									
		Cereali autunno-vernini	Culture da rinnovo	Ortive	Foraggiere	Prati, pascoli, ...	Fruttiferi mediterranei**			Altre colture	Altro***
							Vite	Olivo	Agrumi		
Piemonte											
	prima fascia	175		da 306 a 445	351	da 54 a 99	630			da 360 a 630	ad 248 a 342
	seconda fascia	157		da 275 a 400	316	da 49 a 89	567			da 324 a 567	da 223 a 308
Valle d'Aosta				300	da 350 a 450		900			da 400 a 900	400
Lombardia		140		290	300	130				da 290 a 550	
Provincia Autonoma di Bolzano		600 (solo vecchie cv locali)	350	600	350	350	900			da 350 a 900	
Provincia Autonoma di Trento		450		600			900	450		ad 450 a 900	
Veneto		144		352	208	da 80 a 208	320	320		da 320 a 480	
Friuli-Venezia Giulia		200		420	da 200 a 300	da 100 a 190	650	400		700	
Liguria		180		400	180	170	700	555		750	da 600 a 900
Emilia-Romagna		142	270	355	da 142 a 350		568	426		da 426 a 682	
Toscana		150	da 140 a 230	390	125		650	500		700	700
Umbria											
Aree rurali intermedie		200	da 300 a 410*-500**	da 420 a 600	110		650	405			
Aree con probl complessivi di sviluppo		150	230		110		500	270			
Marche – Introduzione											
Mantenimento in zona montana		140	da 130 a 220	470	da 90 a 250		600	480		da 470 a 620	330
Mantenimento in altre zone		160	da 150 a 250	540	da 100 a 250		690	550		da 540 a 710	370
Lazio		150	da 150 a 300	550	150	150	695	355	695	da 290 a 695	300
Abruzzo		150	da 150 a 400	400	da 100 a 350		600	500		600	
Molise		150	da 200 a 450	da 450 a 460			680	500		700	
Campania											
macroaree A1, A2, A3, B		143	371	546	205		714	537		da 589 a 788	436
macroaree D1, D2		105	278	343	101		646	414		da 307 a 788	567
macroarea C		128	473	403	107		696	609		da 649 a 664	436
Puglia		96		da 247 a 357			da 506 a 770	335	812	da 456 a 738	
Basilicata		160		340	80		450	490		460	
Calabria				490	160			400	da 600 a 800*	600	
Sicilia		200		550	da 140 a 340		700	530	750	da 530 a 850	400
Sardegna		140	da 135 a 230	da 400 a 420	da 84 a 314	80	320	320	400	ad 400 a 720	144

(*) Tabacco con sistema di irrigazione a goccia

(**) Mais con sistema di irrigazione a goccia

*** es. ufficiali, floricole

Fonte: PSR regionali e delle Province Autonome di Bolzano e Trento

Tabella 5.2 - Pagamenti mantenimento del metodo di coltivazione biologico (€/ha*anno)

Regione o Provincia Autonoma	Pagamento Mantenimento (€/ha*anno)									
	Cereali autunno-vernini	Colture da rinnovo	Ortive	Foraggiere	Prati, pascoli, ...	Fruttiferi mediterranei**			Altre colture	Altro***
Piemonte						Vite	Olivo	Agrumi		
	prima fascia	175		da 306 a 445	351	da 54 a 99	630		da 360 a 630	ad 248 a 342
	seconda fascia	157	da 275 a 400	316	da 49 a 89	567			da 324 a 567	da 223 a 308
Valle d'Aosta			300	da 350 a 450		900			da 400 a 900	400
Lombardia		140	290	300	130				da 290 a 550	
Provincia Autonoma di Bolzano		600 (solo vecchie cv locali)	600	350	350	900			da 350 a 900	
Provincia Autonoma di Trento		450	600			900	450		ad 450 a 900	
Veneto		144	352	208	da 80 a 208	320	320		da 320 a 480	
Friuli-Venezia Giulia		200	420	da 200 a 300	da 100 a 190	650	400		700	
Liguria		180	400	180	170	700	555		750	da 600 a 900
Emilia-Romagna		142	355	da 142 a 350		568	426		da 426 a 682	
Toscana		150	390	125		650	500		700	700
Umbria										
Aree rurali intermedie	200	da 300 a 410*-500**	da 420 a 600	110		650	405			
Aree con probl complessivi di sviluppo	150	230		110		500	270			
Marche – introduzione										
Mantenimento in zona montana	140	da 130 a 220	470	da 90 a 250		600	480		da 470 a 620	330
Mantenimento in altre zone	160	da 150 a 250	540	da 100 a 250		690	550		da 540 a 710	370
Lazio	150	da 150 a 300	550	150	150	695	355	695	da 290 a 695	300
Abruzzo	150	da 150 a 400	400	da 100 a 350		600	500		600	
Molise	150	da 200 a 450	da 450 a 460			680	500		700	
Campania										
macroaree A1, A2, A3, B	143	371	546	205		714	537		da 589 a 788	436
macroaree D1, D2	105	278	343	101		646	414		da 307 a 788	567
macroarea C	128	473	403	107		696	609		da 649 a 664	436
Puglia	96		da 247 a 357			da 506 a 770	335	812	da 456 a 738	
Basilicata	160		340	80		450	490		460	
Calabria			490	160			400	da 600 a 800*	600	
Sicilia	200		550	da 140 a 340		700	530	750	da 530 a 850	400
Sardegna	140	da 135 a 230	da 400 a 420	da 84 a 314	80	320	320	400	ad 400 a 720	144

(*) Tabacco con sistema di irrigazione a goccia
(**) Mais con sistema di irrigazione a goccia
* Cedro
*** es. officinali, floricole

Fonte: PSR regionali e delle Province Autonome di Bolzano e Trento

I vantaggi dell'agricoltura biologica, rispetto ad altri metodi di coltivazione, sull'ambiente possono essere rafforzati tramite l'adesione, da parte dell'agricoltore, a impegni aggiuntivi presenti all'interno della stessa azione che, sempre nei limiti dei massimali stabiliti dal Reg. (CE) n. 1698/05, possono concorrere all'ottenimento di un pagamento superiore a quello erogato per la sola adozione di tecniche di agricoltura biologica: ci si riferisce, ad esempio, a quegli interventi che, pur essendo stati introdotti da due sole regioni (Piemonte e Friuli-Venezia Giulia), hanno lo scopo di favorire l'accrescimento della biodiversità e la protezione del suolo e sono previsti nell'ambito della stessa azione sull'agricoltura biologica della 214, come mostrato nella tabella 5.3.

Tabella 5.3 – Impegni aggiuntivi introdotti nell'ambito dell'azione agricoltura biologica

Regione o Provincia Autonoma	Impegni aggiuntivi
Piemonte	<i>Interventi a favore della biodiversità nelle risaie:</i> - <i>riduzione programmata delle asciutte</i> - <i>mantenimento della sommersione del terreno su parte della risaia durante le asciutte</i> - <i>pacciamatura con materiale biodegradabile</i> - <i>inerbimento di frutteti e vigneti</i> - <i>manutenzione di nidi artificiali</i>
Valle d'Aosta	x
Lombardia	x
Provincia Autonoma di Bolzano	x
Provincia Autonoma di Trento	x
Veneto	x
Friuli-Venezia Giulia	<i>Pagamento aggiuntivo per l'installazione di nidi artificiali</i>
Liguria	x
Emilia-Romagna	x
Toscana	x
Umbria	x
Marche	x
Lazio	x
Abruzzo	x
Molise	x
Campania	x
Puglia	x
Basilicata	x
Calabria	x
Sicilia	x
Sardegna	x

Fonte: PSR regionali e delle Province Autonome di Bolzano e Trento

Ciò non toglie, tuttavia, che molte Regioni abbiano utilizzato altre forme per erogare ulteriori pagamenti agli agricoltori, utilizzando i mezzi consentiti agli Stati membri nella programmazione 2007-2013, come, ad esempio, la Misura 216 - Investimenti non produttivi.

A prescindere dalle differenze regionali menzionate, da questa prima indagine emerge che la differenza tra i pagamenti erogati agli agricoltori che utilizzano il metodo dell'agricoltura biologica può essere molto accentuata tra le Regioni e Province Autonome. Può accadere, pertanto, che due agricoltori le cui aziende biologiche sono collocate sui versanti opposti del confine tra due regioni, si vedano attribuire pagamenti per il metodo dell'agricoltura biologica anche molto diversi tra loro. Questa è una sperequazione che, pur potendo essere giustificata dal punto di vista del puro calcolo dei pagamenti, non trova una giustificazione dal punto di vista dell'equità di sostegno degli agricoltori soggetti alle stesse sfide del mercato. Un altro elemento che influisce sul livello di pagamento relativo all'azione agricoltura biologica della misura 214 riguarda l'attivazione o meno della misura 132, *Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare*, che, come già visto in precedenza, prevede un sostegno economico per la copertura totale o parziale dei costi inerenti la certificazione.

Tabella 5.4 – Contributo per gli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare

Regione o Provincia Autonoma	Durata minima impegno (anni)	% max di copertura costi fissi	Incentivo produzioni biologiche	Note
Piemonte		100	Sì	
Valle d'Aosta			Sì	
Lombardia	3		Sì	
Bolzano		80	No	
Trento				**
Veneto			Sì	
Friuli-Venezia Giulia			Sì	
Liguria	3	100	Sì	
Emilia-Romagna	3 anni consecutivi	70	Sì	
Toscana	3 anni consecutivi	70	Sì	
Umbria	3 anni consecutivi		Sì	
Marche		70	Sì	
Lazio	5 anni consecutivi	80	Sì	
Abruzzo	3 anni consecutivi	70	Sì	
Molise	3 anni consecutivi	100	Sì	*
Campania			Sì	
Puglia			No	
Basilicata	3 anni consecutivi	70	Sì	
Calabria		80	Sì	
Sicilia			Sì	
Sardegna		100	Sì	

Fonte: PSR regionali e delle Province Autonome di Bolzano e Trento

** Gli Agricoltori Biologici che accedono ai benefici previsti dalla misura 214 azione 2 "introduzione o mantenimento dell'agricoltura biologica" sono esclusi dalla presente misura. La Regione Assicurerà un controllo ex ante per evitare sovrapposizioni.*

*** La misura 132 non è attivata. Di conseguenza si attinge agli aiuti di Stato.*

Nel caso in cui, infatti, le Regioni prevedano di non finanziare l'adesione al sistema di qualità biologico a titolo della 132, i costi di certificazione, dei relativi controlli e delle eventuali analisi sono inclusi nel calcolo dei pagamenti dell'azione agricoltura biologica, determinando livelli di pagamento più elevati.

Come già anticipato, la Regione Puglia e la Provincia Autonoma di Bolzano non includono le produzioni biologiche in questo regime di aiuto, mentre Trento ha deciso di non attivare la misura e di ricorrere agli aiuti di Stato per contribuire a coprire i costi di certificazione sostenuti dagli agricoltori.

Tuttavia, per capire quale sia l'effettivo livello di sostegno a favore degli agricoltori biologici e rilevare, quindi, ulteriori difformità di trattamento tra aziende biologiche localizzate in regioni diverse, è necessario effettuare una serie di considerazioni, riguardanti:

- la durata minima dell'impegno;
- la percentuale di copertura dei costi;
- la fissazione di un livello di pagamento pari al massimale fissato nel Reg. (CE) n. 1698/2005, pur attivando la misura 132.

Per quanto riguarda la durata del sostegno, il regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale la fissa a 5 anni consecutivi al massimo. Alcune regioni, pertanto, hanno fissato una durata minima, pari a 3 anni, mentre altre, come Piemonte, Valle d'Aosta, Lazio, Molise, Campania e Sicilia, solo quella massima (5 anni) o non ne hanno specificata alcuna. E' chiaro, quindi, come l'attribuzione del sostegno per un periodo inferiore a 5 anni penalizzi gli agricoltori rispetto a quelli che ne possono beneficiare per un periodo superiore.

Con riferimento alla percentuale massima di contribuzione, invece, si nota che, nella maggior parte dei casi, è parziale e non inferiore al 70%, mentre raggiunge il 100%, nei limiti dei massimali, nelle regioni Liguria, Molise, Piemonte e Sardegna. Altre regioni, infine, non specificano il tasso di copertura dei costi di certificazione, che si presume, quindi, uguale al 100%. Giova osservare che questa differenza nella percentuale di contribuzione può, di fatto, provocare una sperequazione a danno delle aziende che sostengono costi di certificazione relativamente più contenuti e sono situate in Regioni o Province Autonome diverse. Infatti, se consideriamo tre aziende che sostengono la stessa spesa per la partecipazione ai sistemi di qualità, ma si trovano in regioni che stabiliscono una percentuale di contribuzione diversa, la copertura dei costi fissi sarà diversa. Più precisamente, se si considera che il Reg. (CE) n. 1698/05 fissa a 3.000 €/anno l'importo massimo del sostegno che può essere concesso a titolo della misura 132, solo una volta oltrepassata la soglia dei 4.300 €/anno circa, si avrà l'equiparazione delle aziende, qualunque sia la percentuale di copertura dei costi fissi operata dalla regione, come mostrato

dalle due tabelle successive, dove a sinistra si ha il calcolo senza considerare il limite dei 3.000 €/anno; al di sotto dei 4300 €/anno, invece, ci sarà sempre disparità di trattamento tra aziende localizzate in regioni che prevedono tassi di copertura dei costi di certificazione diversi.

		Azienda		
		A	B	C
Costi	%	100	80	70
	1000	1000	800	700
	3000	3000	2400	2100
	4000	4000	3200	2800
	4300	4300	3440	3010

		Azienda		
		A	B	C
Costi	%	100	80	70
	1000	1000	800	700
	3000	3000	2400	2100
	4000	3000	3000	2800
	4300	3000	3000	3000

L'ultimo punto da considerare per rilevare ulteriori disparità di trattamento tra aziende biologiche situate in regioni diverse concerne la fissazione di un livello dei pagamenti prossimo o uguale ai massimali fissati dal Regolamento per un determinato gruppo di colture congiuntamente all'adesione alla misura 132. In questo caso, infatti, tali aziende saranno avvantaggiate rispetto a quelle localizzate nelle regioni che includono i costi di certificazione nel calcolo del livello di pagamento per le stesse colture biologiche a titolo della misura 214, come Bolzano, Puglia e Molise (ciò significa che non utilizzano la misura 132 per i prodotti biologici), anche se fissano il massimo livello possibile di pagamento.

Casi degni di nota possono essere quello della Valle d'Aosta, che attribuisce alla viticoltura il pagamento massimo di 900 €/ha e incentiva le produzioni biologiche attraverso la misura 132, e quello dei cedricoltori calabresi, che percepiscono un pagamento di 900 €/ha più un contributo massimo dell'80% dei costi fissi sostenuti per l'adesione ai sistemi di qualità; ma ancor più quello della Liguria, con 900 €/ha erogati per la floricoltura biologica e la copertura totale dei costi di certificazione attraverso la misura 132. In questo modo, gli agricoltori di alcune regioni che si dedicano a particolari produzioni biologiche sono favoriti rispetto ai loro omologhi di altre regioni, perché possono ottenere un sostegno complessivo superiore.

È da rilevare che il contributo erogato tramite la misura 132 è limitato nel tempo. Alla fine del periodo di adesione a tale misura, pertanto, la partecipazione ai sistemi di qualità alimentare costituirà un costo aggiuntivo per l'agricoltore, oltre a quelli già sostenuti per coltivare con il metodo biologico; qualora non riesca a spuntare, grazie alla certificazione, un prezzo superiore rispetto a quello dei prodotti provenienti da agricoltura convenzionale, inoltre, non avrà in cambio alcun ritorno economico. Questo quindi, potrebbe costituire un ulteriore elemento di dissuasione per gli agricoltori a proseguire nella conduzione dell'azienda secondo l'agricoltura biologica.

4.2 La zootecnia biologica

Analogamente a quanto si verifica per le colture vegetali, le azioni intese a sostenere l'allevamento condotto secondo le tecniche proprie dell'agricoltura biologica risultano piuttosto diversificate nei Programmi di sviluppo rurale 2007-2013 delle Regioni e Province Autonome italiane, così come lo erano, del resto, nei Piani di sviluppo rurale del periodo di programmazione 2000-2006. I risultati della ricognizione condotta sulla zootecnia biologica nei sopracitati programmi sono esposti nella tabella 5.6 e, di seguito, brevemente richiamati.

In generale, gli allevamenti biologici sono sostenuti in modo indiretto, attraverso l'erogazione di un pagamento destinato alle colture foraggere. Tuttavia, bisogna distinguere tra i diversi casi regionali. Al di là dei PSR di Trento, Molise³⁸ e Puglia, che non prevedono pagamenti per le superfici foraggere, si rilevano le seguenti situazioni:

1. previsione di un generico pagamento per le foraggere senza far riferimento alla presenza o meno di zootecnia biologica;
2. previsione di un pagamento per le foraggere con allevamento biologico, congiuntamente o meno a un altro pagamento per le foraggere, eventualmente più contenuto rispetto al primo.

Nella prima situazione rientrano i PSR di Bolzano, Liguria, Toscana, Campania e Calabria. Si deve specificare, comunque, che il PSR della Provincia Autonoma di Bolzano stabilisce che le aziende con superficie foraggera devono avere un carico di bestiame non inferiore a 0,4 UBA/ha e non superiore a 2 UBA/ha, senza specificare la tecnica di allevamento (convenzionale o biologica).

Nella seconda situazione, invece, rientrano i PSR di dodici Amministrazioni regionali, ovvero quelli di Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Sicilia e Sardegna, quattro in più rispetto alla passata programmazione. A queste si aggiunge la Basilicata, che stabilisce delle condizioni di ammissibilità per accedere al pagamento per le foraggere solo per le aziende zootecniche biologiche, ossia un carico massimo di bestiame pari a 2 UBA e una superficie foraggera pari almeno a 5 ha. Si desume, quindi, che gli allevamenti non biologici non possano beneficiare di tale pagamento.

Giova notare che in sei (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Sicilia e Sardegna) dei dodici PSR sopracitati, si è tenuto conto, al fine di quantificare l'ammontare dei pagamenti, dei mancati redditi e dei costi aggiuntivi derivanti dall'adozione del metodo biologico di allevamento e che, in 2 casi (Friuli e Marche), è stata considerata anche la specie allevata. Nei Programmi di Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Lazio, Abruzzo e Basilicata, invece, ci si è limitati a riconoscere un pagamento

³⁸ Il Molise non prevede un pagamento per le foraggere. Tuttavia, per accedere al pagamento per le altre colture, stabilisce, tra le condizioni di ammissibilità, che le aziende zootecniche biologiche devono avere una superficie foraggera non inferiore a 5 ha e che la consistenza dell'allevamento deve essere non inferiore alle 10 UBA.

per ettaro di superficie foraggera in modo forfetario, senza far riferimento alle variazioni di reddito o di costo rispetto alle baseline. La Regione Campania, che nel passato PSR assegnava un pagamento di 111 €/ha alle colture foraggere, purché destinate esclusivamente all'alimentazione animale, non ha ritenuto necessario imporre il medesimo vincolo nella presente programmazione, a fronte di un notevole innalzamento del pagamento nelle aree giudicate prioritarie.

I requisiti minimi per accedere ai pagamenti variano a seconda del PSR. Il rispetto dei regolamenti comunitari in materia di allevamento biologico costituisce, ovviamente, un pre-requisito fondamentale in tutti i PSR; in diversi casi, tuttavia, sono previsti specifici ulteriori vincoli riguardanti, in particolare, la densità di allevamento minima da rispettare al fine di evitare una sotto-utilizzazione delle superfici foraggere.

I PSR di Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Veneto si limitano a stabilire un carico minimo, mentre altre Regioni presentano condizioni di accesso al pagamento più articolate. Segnatamente, la Regione Abruzzo prevede che solo le aziende con almeno 0,8 UBA/ha di superficie foraggera e con almeno 5 ettari a foraggere (esclusi prati e pascoli) abbiano diritto al pagamento. I PSR dell'Emilia e delle Marche richiedono requisiti simili, mentre quello dell'Umbria impone che il rapporto tra i capi detenuti in azienda e la superficie foraggera non sia inferiore a 0,4 UBA/ha nelle aree con problemi complessivi di sviluppo e a 0,6 nelle aree intermedie. La Sardegna è l'unica regione a imporre un carico massimo più restrittivo di quello previsto dalla normativa comunitaria, fissato sulle 1,4 UBA/ha di superficie foraggera; il PSR specifica, inoltre, che le superfici a pascolo possono essere ammesse solo nel caso in cui il relativo carico animale non sia inferiore a 0,2 UBA/ha. La Valle d'Aosta costituisce un'ulteriore eccezione, in quanto la densità degli animali negli allevamenti biologici è normata dalla L.R. 8/01, che prevede carichi massimi variabili a seconda della razza e della zona (fondovalle o alpeggio) in cui sono localizzate le superfici foraggere a pagamento. Le Regioni Lazio e Marche, infine, distinguono tra le diverse tipologie di aziende con superficie foraggera: quelle che non hanno allevamenti possono beneficiare del pagamento per le foraggere con riferimento, al massimo, al 60% della SAU; tale quota può essere più elevata del 60% in presenza di allevamenti, purché venga rispettata una certa densità di carico (Marche e Lazio) e una determinata consistenza dell'allevamento, non inferiore a 3 UBA (solo il Lazio). Se gli allevamenti, infine, sono biologici, le aziende beneficiano dei pagamenti previsti per le foraggere destinate alla zootecnia biologica, più elevati rispetto a quelli delle foraggere in aziende che hanno o meno allevamenti non biologici. In entrambe le Regioni, inoltre, i prati, i prati pascoli e i pascoli permanenti sono ammessi a pagamento solo con allevamento biologico e, nel caso delle Marche, anche se effettivamente pascolati dai bovini.

Nell'ambito dei Programmi, il pagamento corrisposto per ettaro di coltura destinata all'alimentazione animale (e, più, in generale, di superficie foraggera) è assai variabile e, a volte, modulato all'interno di una regione in ragione della prevista zonizzazione (cfr. quanto riportato nelle tabelle 5.1 e 5.2). A questo riguardo, il pagamento per il mantenimento delle foraggere biologiche passa da un massimo di 350 €/ha concessi dalla P.A. di Bolzano a un minimo di 80 €/ha in Basilicata, mentre, con riferimento all'introduzione, dai 200 €/ha di Liguria e Calabria ai 100 €/ha sempre della Basilicata. Occorre comunque

notare che tre dei PSR che presentano un pagamento *ad hoc* per la zootecnia (Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Umbria) non erogano alcuna somma alle foraggere biologiche che non siano destinate all'alimentazione del bestiame aziendale. Una variabilità relativamente minore caratterizza, invece, i pagamenti specificamente previsti per la zootecnia biologica (cfr. tabella 5.6, pagamento per colture destinate all'alimentazione animale) essendo essi compresi tra i 250 e i 450 €/ha, nel caso del mantenimento, con la sola eccezione di quelli erogati dall'Umbria, che sono assai più contenuti³⁹, e tra i 100 €/ha (Veneto) e i 380€/ha (Abruzzo) relativamente all'introduzione.

Il numero di impegni baseline richiesti alle aziende zootecniche, inoltre, varia molto da regione a regione benché, come si è visto, la consistenza dei pagamenti per la zootecnia biologica non presenti forbici ampie come quelle che caratterizzano i pagamenti per le colture.

Tuttavia, bisogna notare come non vi sia una relazione lineare tra il numero di impegni richiesti agli allevatori e l'ammontare del pagamento. Infatti, se è vero che il Friuli-Venezia Giulia, ad esempio, a fronte di ben dodici impegni, tra atti e norme, eroga fino a un massimo di 680 €/ha di superficie foraggera, è altrettanto vero che la Regione Marche, che richiede agli imprenditori di rispettarne dieci, premia l'allevamento biologico con 250 €/ha. Occorre altresì ricordare che il pagamento massimo concesso dal Friuli-Venezia Giulia è frutto di una modulazione per tipo di coltura praticata (seminativi; prati; pascoli) e carico animale⁴⁰.

Nondimeno, se queste due regioni impongono requisiti molto stringenti (sono, infatti, le uniche che prendono in considerazione gli atti relativi al benessere animale e la norma sulla protezione del pascoli), la maggior parte delle rimanenti si limita a richiedere gli impegni descritti dagli atti A4 e B11. Abruzzo e Sicilia si limitano a richiedere il rispetto degli impegni previsti dall'atto B11.

In particolare, la tabella 5.5 mostra la distribuzione degli atti rispetto alle regioni che presentano una misura apposita per la zootecnia biologica. Lazio, Umbria e Veneto, pur non prevedendo impegni baseline per l'allevamento, pongono come requisito di accesso al pagamento il rispetto degli apporti di azoto da reflui zootecnici previsti dall'atto A4. Il Veneto, unica regione tra quelle che ammettono a pagamento solo le foraggere destinate all'allevamento aziendale, prevede anche il rispetto dell'impegno previsto dalla norma 4.1. Solo la Regione Lombardia non prevede nessun impegno baseline per la zootecnia biologica, facendo riferimento, per l'erogazione del pagamento, a quanto previsto per le colture foraggere. Come si vede, la Valle d'Aosta è l'unica regione che basa parte degli impegni su normative regionali.

³⁹ Il pagamento erogato dalla Regione Umbria, pari a 110 € per ettaro di foraggera destinata all'alimentazione animale, appare assai esiguo se comparato a quello delle altre Regioni.

⁴⁰ Anche la Regione Sardegna modula il pagamento per coltura (cereali esclusi mais e sorgo; mais e sorgo; leguminose da granella, erbai, prati avvicendati; oleaginose e proteoleaginose, superfici destinate al pascolamento del bestiame aziendale) e carico di bestiame, mentre il Veneto solo per coltura, distinguendo i prati e le foraggere pluriennali dai pascoli.

Prospetto 5.2 - Atti e norme di interesse zootecnico

AMBIENTE

Atto A4	(Direttiva 91/676/CEE) “Protezione delle acque dall’inquinamento da nitrati di origine agricola.
Sanità pubblica, salute delle piante e degli animali	
Atto A6	(Direttiva 92/102/CEE) “Identificazione e registrazione degli animali”.
Atto A7	(Regolamento (CE) n. 2629/97) “Modalità di applicazione per quanto riguarda i passaporti previsti dal sistema di identificazione e di registrazione dei bovini”.
Atto A8	(Regolamento (CE) n. 1760/2000) “Istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all’etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine”.
Atto A8.bis	(Regolamento (CE) n. 21/2004) “Istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli ovini e dei caprini”.
Atto B10	(Direttiva 96/22/CE) “Divieto di impiego di sostanze ormoniche, tireostatiche e beta-agoniste nelle produzioni animali”.
Atto B11	(Riferito al Regolamento (CE) n. 178/2002) “Principi generali della legislazione alimentare, istituzione Autorità Europea per la sicurezza alimentare, procedure nel campo della sicurezza alimentari”.
Atto B12	(Regolamento (CE) n. 999/2001) “Prevenzione, controllo ed eradicazione di encefalopatie spongiformi”.
Atto B13	(Direttiva 85/511/CEE) “Lotta contro l’afta epizootica”.
Atto B14	(Direttiva 92/119/CEE) Misure generali contro alcune malattie degli animali e specifiche contro la malattia vescicolare dei suini”.
Atto B15	(Direttiva 2000/75/CE) “Lotta ed eradicazione della febbre catarrale degli ovini”.
Igiene e benessere degli animali	
Atto C16	(Direttiva 91/629/CEE) “Norme minime per la protezione dei vitelli”.
Atto C17	(Direttiva 91/630/CEE) “Norme minime per la protezione dei suini”.
Atto C18	(Direttiva 98/58/CEE) “Protezione degli animali negli allevamenti”.
Norme	
Norma 4.1	(Limitazione della densità di allevamento ai sensi del Reg. CE 2092/91e Reg. CE 1804/99) “Protezione del pascolo permanente”.

Dalle informazioni contenute nella tabella 5.6 si evince che, in alcuni PSR, il pagamento a favore delle colture destinate all'allevamento biologico è modulato in base al carico del bestiame e alla superficie investita a prati, pascoli e foraggere (Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna). In generale, l'inclusione dei prati e dei pascoli nella superficie foraggera costituisce un elemento positivo, in quanto aumenta la superficie rispetto alla quale viene calcolato sia il pagamento complessivo da destinare alla singola azienda, sia il carico di bestiame, per cui è più difficile che venga superato il limite di 2 UBA/ha di superficie foraggera fissato dal Reg. (CE) n. 1804/99. In altri Programmi, invece, il pagamento varia a seconda del tipo di allevamento bovino (da latte o da carne, come avviene in Emilia-Romagna e Abruzzo) o della zona in cui ricade l'intervento (Veneto, Campania). Nei rimanenti PSR, invece, il pagamento è determinato sulla base dei costi aggiuntivi e dei mancati redditi connessi all'adozione delle tecniche biologiche, senza alcun tipo di differenziazione. Infine, le Regioni Valle d'Aosta e Marche non presentano la distinzione tra regime di "introduzione" e "mantenimento", diversamente da quanto avviene per le colture vegetali nel solo caso, tuttavia, delle Marche.

È opportuno sottolineare che, ovviamente, il sostegno alle aziende che praticano l'allevamento biologico non è garantito in via esclusiva dalla specifica misura "Pagamenti agroambientali"; tutti i Programmi, infatti, considerano la realizzazione di investimenti finalizzati all'introduzione di sistemi di qualità negli allevamenti, azione finanziabile attraverso la misura 121 (ammodernamento delle imprese agricole). In nove Programmi, poi, è concessa una priorità alle aziende zootecniche biologiche nell'accoglimento delle domande di sostegno presentate a titolo di questa misura. Di queste, sette (Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Campania e Sicilia) concedono una priorità al metodo biologico senza distinguere tra le diverse tipologie di produzione, mentre nei PSR di Lazio e Calabria la priorità è accordata solo agli allevamenti bovini da latte. Quattro Regioni (Campania, Emilia-Romagna, Umbria e Valle d'Aosta), infine, prevedono la cumulabilità con la misura intesa a favorire il benessere animale (misura 215).

Bisogna anche rilevare che 15 Regioni su 21 prevedono che le produzioni zootecniche biologiche possano accedere alla misura 123 "Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali".

L'analisi dei collegamenti tra biologico e le altre misure rileva come i PSR tendano a considerare il sistema di produzione biologico come un erogatore di prodotti la cui competitività deve essere favorita attraverso l'azione sinergica di più misure; tuttavia, con l'eccezione di Campania e P.A. di Trento, quasi nessuna Regione tiene conto del ruolo della zootecnia biologica come mezzo per la salvaguardia ambientale, favorendone l'interazione con le altre misure agroambientali.

Un'indicazione circa le connessioni tra l'intervento inteso a favorire la zootecnia biologica e le misure dei PSR 2007-13 delle Regioni e PP.AA. italiane è offerta nella tabella 5.7. La tabella distingue tra la semplice "cumulabilità" tra misure e la "priorità" di cui possono eventualmente godere le aziende zootecniche biologiche nell'accedere a una certa misura. Tale distinzione si rende necessaria in quanto il collegamento prioritario è "più forte" di una mera accumulazione tra le misure, in quanto il primo contiene l'ultima.

Stante i risultati dell'analisi degli interventi a favore degli allevamenti biologici nei PSR delle Regioni italiane, è possibile formulare alcune riflessioni in vista di modifiche e/o integrazioni che sarà possibile apportare ai Programmi medesimi.

Innanzitutto, si ritiene opportuno segnalare l'importanza di prevedere un sostegno specifico per la zootecnia, vista l'onerosità delle pratiche di allevamento biologico degli animali in produzione zootecnica. Laddove non fosse possibile formulare una sottoazione specifica, sarebbe senz'altro auspicabile prevedere pagamenti per le foraggere destinate esclusivamente all'alimentazione animale biologica (più elevati rispetto alla coltivazioni foraggere non destinate all'alimentazione del bestiame biologico detenuto in azienda), soluzione del resto già messa in pratica in diversi Programmi.

Sarebbe auspicabile, inoltre, una maggiore uniformità dei pagamenti per le foraggere biologiche. Infatti, se è vero che, in linea di massima, i Programmi che erogano somme elevate sono anche quelli che presentano impegni aggiuntivi più gravosi, derivanti soprattutto da norme e regolamenti regionali, è altrettanto vero che si hanno casi in cui i pagamenti paiono poco congrui rispetto allo sforzo richiesto per il rispetto degli impegni regolamentari connessi all'esercizio della zootecnia biologica.

Si potrebbe suggerire alle Regioni che già prevedono un pagamento per gli allevamenti biologici di differenziare i pagamenti (attraverso la formulazione di opportuni giustificativi tecnico-economici) a seconda delle diverse specie allevate. Si otterrebbe così una maggiore equità nel calcolo dell'ammontare dei pagamenti, evitando valori forfetari che rischiano di tradursi in una sperequata ripartizione delle risorse.

Infine, non è da escludersi l'estensione della cumulabilità tra la misura inerente il benessere animale e la misura "agricoltura biologica" anche ai PSR che attualmente non la contemplano, al fine di arrivare a un migliore riconoscimento della funzione di rispetto del benessere degli animali svolta dagli allevatori biologici, anche nei casi in cui il Programma non preveda un pagamento specifico per questa tipologia di allevamento.

Tabella 5.6 - Elementi caratterizzanti gli interventi a favore della zootecnia biologica nei PSR delle Regioni italiane

Regione o Provincia Autonoma	Periodo	Intervento specifico a favore della zootecnia biologica *	Pagamento per colture destinate all'alimentazione animale (€/ha)		Condizioni di ammissibilità, limitazioni e vincoli			Note
			Introduzione	Mantenimento	Condizioni	Limitazioni	Vincoli	
Piemonte	00 - 06	Si	450	400; 390	Aderire al Reg. 1804/99	Pagamento erogabile entro il limite di una superficie massima pari al rapporto tra animali allevati ed il numero di capi per ettaro desunto dalla tabella dell'allegato VII del Reg. 1804/99		
	07 - 13	Si	366; 333**	351; 316**	Aderire al Reg. 1804/99	Pagamento erogabile entro il limite di una superficie massima pari al rapporto tra animali allevati ed il numero di capi per ettaro desunto dalla tabella dell'allegato VII del Reg. 1804/99		
Valle d'Aosta	00 - 06	Si	-	450	Aderire al Reg. 1804/99	Il pagamento è corrisposto solo in presenza di un carico minimo di 1 UBA/ha. L'ammontare del carico (UBA/ha) viene calcolato in base alla consistenza effettiva dei capi nel corso dell'anno solare.		
	07 - 13	Si	-	450	Aderire al Reg. 1804/99	1) Carico animale (UBA/ha) come da L.R. 8/01. 2) Le superfici a pascolo sono ammesse a pagamento sulla base del bestiame detenuto in azienda: per ogni UBA allevata è ammesso a pagamento 1 ha di pascolo 3) Nei fondovalle e mayen sono ammessi a pagamento solo prato irriguo e prati asciutto	1) L'impegno deve interessare tutta la SAU investita in qualità culturali prative. 2) Tutti i capi presenti in azienda devono essere allevati secondo il Reg. 2092/91 e successivo Reg. 834/07	
Lombardia	00 - 06	Si	360	360	Aderire al Reg. 2092/91	Il sostegno è concesso esclusivamente alle superfici foraggiere che determinano un rapporto UBA/superficie foraggiere non inferiore a 1,5 in pianura e 1 in collina e montagna		
	07 - 13	Si	300	300	Aderire al Reg. 1804/99	Non sono ammissibili prati permanenti, prati pascoli e pascoli in comuni montani		

Tabella 5.6 - Elementi caratterizzanti gli interventi a favore della zootecnia biologica nei PSR delle Regioni italiane (continua)

Regione o Provincia Autonoma	Periodo	Intervento specifico a favore della zootecnia biologica *	Pagamento per colture destinate all'alimentazione animale (€/ha)		Condizioni di ammissibilità, limitazioni e vincoli			Note
			Introduzione	Mantenimento	Condizioni	Limitazioni	Vincoli	
P.A. Bolzano	00 - 06	No	-	450; 600°	Aderire al Reg. 2092/91		1) La superficie minima per il prato è pari a 1 ha 2) Le aziende biologiche che coltivano anche superfici foraggere devono rispettare un carico di bestiame minimo di 0,4 e massimo di 2 UBA/ha di superficie foraggiera	Le aziende che superano il carico massimo possono mediante contratto scritto stabilire una cooperazione con altre aziende
	07 - 13	No	-	350	Aderire al Reg. 2092/91		1) La superficie minima per il prato è pari a 1 ha 2) Le aziende biologiche che coltivano anche superfici foraggere devono rispettare un carico di bestiame minimo di 0,4 e massimo di 2 UBA/ha di superficie foraggiera	Le aziende che superano il carico massimo possono mediante contratto scritto stabilire una cooperazione con altre aziende
	00 - 06	No	-	-	-	-	-	-
	07 - 13	No	-	-	-	-	-	-
P.A. Trento	00 - 06	No	-	-	-	-	-	-
	07 - 13	No	-	-	-	-	-	-
	00 - 06	No	-	-	-	-	-	-
	07 - 13	Si	da 100 a 260	Da 80 a 208°°	Aderire al Reg. 2092/91		Il Carico deve essere almeno di 1 UBA/ha	-
Friuli-Venezia Giulia	00 - 06	No	-	-	-	-	-	-
	07 - 13	Si	da 148 a 680	da 148 a 680°°°	Aderire al Reg. 1804/99		1) adesione minima 2 UBA. 2) Il carico deve essere compreso tra 0,20 e 2 UBA/ha. 3) il beneficiario è tenuto a conservare copia delle schede prescritte dal Reg. 2091/91.	Le foraggere includono: - seminativi - prati - pascoli
	00 - 06	No	-	da 280 a 325°	Aderire al Reg. 2092/91		Per aziende con prati-pascoli e/o pascoli il carico minimo per la corresponsione dell'aiuto per ettaro è stabilito in 0,5 UBA/Ha; nel caso il carico sia inferiore, pur rimanendo l'impegno sull'intera superficie, l'aiuto viene annualmente parametrato in ragione del numero di UBA effettivamente caricate sul pascolo. Il carico massimo ammissibile è stabilito in 1,5 UBA/Ha.	
	07 - 13	No	200	180	Aderire al Reg. 1804/99		Il sostegno è concesso per una superficie minima di 1 ha	
Liguria	07 - 13	No	200	180	Aderire al Reg. 1804/99			

Tabella 5.6 - Elementi caratterizzanti gli interventi a favore della zootecnia biologica nei PSR delle Regioni italiane (continua)

Regione o Provincia Autonoma	Periodo	Intervento specifico a favore della zootecnia biologica *	Pagamento per colture destinate all'alimentazione animale (€/ha)		Condizioni di ammissibilità, limitazioni e vincoli			Note
			Introduzione	Mantenimento	Condizioni	Limitazioni	Vincoli	
Emilia-Romagna	00 - 06	SI	380; 450***	380; 450***	Aderire al Reg. 2092/91	Il pagamento è concesso alle aziende con carico non inferiore a 1,5 in pianura e 0,8 in montagna	1) Disporre di una sup. minima pari a 3 ha 2) la consistenza dell'allevamento non deve essere inferiore a 6 UBA	
	07 - 13	SI	380; 330***	350; 300***	Aderire al Reg. 1804/99	Il pagamento è concesso alle aziende con carico non inferiore a 1,5 in pianura e 0,8 in montagna	1) Disporre di una sup. minima pari a 3 ha 2) La consistenza dell'allevamento non deve essere inferiore a 6 UBA nel rispetto del limite massimo per ettaro di carico animale	
Toscana	00 - 06	No	-	Da 200 a 400*	Aderire al Reg. 1804/99			Il pagamento è modulabile da 200 a 400 euro/ha in base alla densità dei capi allevati, fino a 2 UBA/ha di superficie a foraggera (pascoli compresi) in base al rapporto: 1 UBA=200 euro
	07 - 13	No	125	125	Aderire al Reg. 2092/91	-	-	
Umbria	00 - 06	No	-	-	-	-	-	
	07 - 13	SI	120	110	Aderire al Reg. 1804/99	1) Il rapporto tra UBA e superficie foraggera non deve essere inferiore a 0,4 nelle aree con problemi complessivi e 0,6 nelle aree intermedie 2) I pascoli e i prati pascoli sono esclusi dai pagamenti	Possono accedere al pagamento solo le aziende che allevano bovini, ovicaprini ed equini	

Tabella 5.6 -Elementi caratterizzanti gli interventi a favore della zootecnica biologica nei PSR delle Regioni italiane (continua)

Regione o Provincia Autonoma	Periodo	Intervento specifico a favore della zootecnica biologica *	Pagamento per colture destinate all'alimentazione animale (€/ha)		Condizioni di ammissibilità, limitazioni e vincoli			Note
			Introduzione	Mantenimento	Condizioni	Limitazioni	Vincoli	
Marche	00 - 06	No	-	-	-	-	-	La rotazione colturale deve rispettare i seguenti vincoli: - presenza di foraggiere per 4 anni, con durata dell'impegno di 5 o 6 anni; - presenza di foraggiere per 5 anni, con durata dell'impegno di 7 anni; (questo vincolo non si applica se il carico di bestiame dell'allevamento - non necessariamente biologico - è compreso tra 0,3 e 2 UBA/ha di foraggiere) - divieto di monosuccessioni colturali, con esclusione degli erbai misti avvicendati
	07 - 13	Sì	250	250	Aderire al Reg. 1804/99	Il rapporto UBA/ha di sup. foraggiere deve essere di almeno 0,8 nelle aree montane e almeno 1,4 nelle restanti aree	1) Tutti i bovini devono essere allevati con il metodo biologico 2) Le sup. a pascolo, prato e prato pascolo non avvicendate sono eleggibili solo se effettivamente pascolate dai bovini aziendali	
Lazio	00 - 06	Sì	165	150	Aderire al Reg. 1804/99	Per prati, prati pascoli e pascoli non avvicendati: il rapporto UBA aziendali/superficie foraggiere dovrà essere almeno pari a 0,5 e comunque non superiore a 1,4. Per colture foraggiere avvicendate: il rapporto UBA aziendali/superficie foraggiere almeno superiore ad 1 e comunque non oltre 2	1) Tutto il bestiame deve essere allevato secondo il metodo biologico 2) La consistenza del bestiame aziendale deve essere almeno pari a 3 UBA. 3) Le sup. a pascolo, prato e prato pascolo non avvicendate sono eleggibili solo se effettivamente pascolate dai bovini aziendali	
	07 - 13	Sì	165	150-	Aderire al Reg. 1804/99	Per colture foraggiere avvicendate: il rapporto UBA aziendali/superficie foraggiere almeno superiore ad 1 e comunque non oltre 2	1) Tutto il bestiame deve essere allevato secondo il metodo biologico 2) La consistenza del bestiame aziendale deve essere almeno pari a 3 UBA. 3) Le sup. a pascolo, prato e prato pascolo non avvicendate sono eleggibili solo se effettivamente pascolate dai bovini aziendali	

Tabella 5.6 -Elementi caratterizzanti gli interventi a favore della zootecnica biologica nei PSR delle Regioni italiane (continua)

Regione o Provincia Autonoma	Periodo	Intervento specifico a favore della zootecnica biologica *	Pagamento per colture destinate all'alimentazione animale (€/ha)		Condizioni di ammissibilità, limitazioni e vincoli			Note
			Introduzione	Mantenimento	Condizioni	Limitazioni	Vincoli	
Abruzzo	00 - 06	No	-	-	-	-	-	
	07 - 13	Sì	380; 330****	350; 300****	Aderire al Reg. 1804/99	1) E' concesso solo alle superfici che determinano un carico animale non inferiore a 0,8 e comunque non superiore a 2. 2) I pascoli e i prati pascoli di montagna sono esclusi dai pagamenti	1) La sup. minima foraggera non deve essere inferiore a 5 ha, 2) La consistenza dell'allevamento non deve essere inferiore a 10 UBA	
	00 - 06	No	-	-	-	-	-	
	07 - 13	No	-	-	-	-	-	
Campania	00 - 06	Sì	111	111	Aderire al Reg. 2092/91	Superficie minima ammissibile: 2 ha		
	07 - 13	No	-	da 91 a 205	Aderire al Reg. 2092/91			
Puglia	00 - 06	No	-	-	-	-	-	
	07 - 13	No	-	-	-	-	-	
Basilicata	00 - 06	No	302	272	Aderire al Reg. 1804/99		Le superfici destinate all'allevamento devono rispettare un carico di bestiame max di 2 UBA per ettaro di superficie foraggera.	
	07 - 13	No	100	80	Aderire al Reg. 1804/99		E' necessario rispettare un carico massimo di bestiame per ettaro di superficie foraggera pari a 2 UBA e possedere una superficie foraggera, ad esclusione dei pascoli e prati-pascoli di montagna, a 5 ettari.	
Calabria	00 - 06	No	150, 130	130, 120	Aderire al Reg. 2092/91			Il pagamento è concesso solo ai prati permanenti
	07 - 13	No	200	160	Aderire al Reg. 2092/91			

Tabella 5.6 -Elementi caratterizzanti gli interventi a favore della zootecnica biologica nei PSR delle Regioni italiane (continua)

Regione o Provincia Autonoma	Periodo	Intervento specifico a favore della zootecnica biologica *	Pagamento per colture destinate all'alimentazione animale (€/ha)		Condizioni	Limitazioni		Vincoli		Note
			Introduzione	Mantenimento						
Sicilia	00 - 06	Sì	da 450 a 590	da 450 a 590	Aderire al Reg. 2092/91	Pagamenti applicabili esclusivamente in presenza di una dotazione di bestiame pari a un carico minimo di 0,5 UBA per ettaro di superficie ammissibile all'aiuto				
	07 - 13	Sì	370	340	Aderire al Reg. 1804/99	1) Il carico deve essere compreso tra 0,5 UBA/ha e 2 UBA/ha 2) I pascoli e i prati pascoli di montagna sono esclusi dai pagamenti				
Sardegna	00 - 06	Sì	da 247,06 a 450	da 197,65 a 447,78	Aderire al Reg. 2092/91	Il carico deve essere compreso tra 0,2 UBA/ha e 1,4 UBA/ha di superficie foraggera				
	07 - 13	Sì	da 174 a 270,80	da 152 a 224***	Aderire al Reg. 1804/99	Il carico deve essere compreso tra 0,2 UBA/ha e 1,4 UBA/ha di superficie foraggera				

* Per le regioni che non presentano un pagamento specifico per gli allevamenti, si faccia riferimento a quanto esposto nelle tabelle contenute nei paragrafi precedenti.

** Il pagamento varia a seconda delle dimensioni aziendali.

*** Il pagamento varia a seconda del tipo di allevamento bovino praticato.

° Il PSR differenzia il pagamento tra foraggiere e prati-pascoli.

°° Il pagamento si differenzia per coltura.

°°° Il pagamento si differenzia per coltura e carico di bestiame

Fonte: elaborazione su dati PSR regionali

Tabella 5.7 - Collegamenti tra la zootecnia biologica e le altre misure nei PSR 2007-13

Regione	Misura	Tipo di collegamento
Piemonte	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Priorità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
	214.8 Conservazione di razze locali minacciate di abbandono	Cumulabilità
	215 Benessere animale	Cumulabilità
Valle d'Aosta	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
	215 Benessere Animale	Cumulabilità
Lombardia	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
P.A. Bolzano	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Cumulabilità
P.A. Trento	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Priorità
	214.B1 Gestione delle aree prative	Cumulabilità
	214.G1.1 Aree natura 2000: Conversione dei seminativi in prati/pascoli per la biodiversità	Cumulabilità
Veneto	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
	214/f Sottomisura Biodiversità	Cumulabilità
Friuli-Venezia Giulia	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Priorità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
Liguria	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
	214.c Allevamento di specie animali locali a rischio di estinzione	Cumulabilità
Emilia-Romagna	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Priorità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Priorità
	214.5 Biodiversità: tutela del patrimonio di razze autoctone del territorio emiliano -romagnolo	Cumulabilità
	215 Benessere Animale	Cumulabilità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
Toscana	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Priorità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
Umbria	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
	215 Benessere Animale	Priorità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Cumulabilità

Tabella 5.7 - Collegamenti tra la zootecnia biologica e le altre misure nei PSR 2007-13 (continua)

Regione	Misura	Tipo di collegamento
Marche	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Priorità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
	214.D Tutela delle risorse genetiche in agricoltura	Cumulabilità
Lazio	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Priorità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Priorità
	214.4 Mantenimento dei seminativi in prati, prati-pascoli e pascoli – Introduzione di pascoli permanenti	Cumulabilità
	214.8 Tutela della biodiversità animale	Priorità
Abruzzo	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Cumulabilità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Cumulabilità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
Molise	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Cumulabilità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
Campania	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Cumulabilità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
	214 - e1 Allevamento di specie animali in via di estinzione	Cumulabilità
	214 - d2 Sostegno al pascolo estensivo in aree destinate al pascolo	Cumulabilità
	215 Benessere Animale	Priorità
Puglia	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Cumulabilità
Basilicata	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Cumulabilità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Cumulabilità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
Calabria	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Priorità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
	214 - 4 Salvaguardia biodiversità animale	Cumulabilità
Sicilia	114 Utilizzo di servizi di consulenza	Cumulabilità
	121 Ammodernamento delle Imprese agricole	Priorità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Priorità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità
Sardegna	121 Ammodernamento delle aziende agricole	Cumulabilità
	123 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Cumulabilità
	132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	Cumulabilità

Fonte: elaborazione su dati PSR regionali

4.3 La conversione all'agricoltura biologica di cereali, vite e fruttiferi: confronto del livello dei pagamenti su scala europea

I pagamenti per l'introduzione dell'agricoltura biologica sono da sempre caratterizzati da un'elevata variabilità a livello europeo. Il pagamento medio per la programmazione 2000-2006, nell'UE-14⁴¹, ammontava a 185 €/ha, vale a dire meno della metà del pagamento medio ad ettaro riscontrato in Grecia (404 €/ha), ma ben cinque volte superiore a quello erogato nel Regno Unito (36 €/ha). In Italia, il pagamento medio a ettaro si attestava a 337 € (VLACHOS E TSAKALOU, 2007)⁴².

Tale variabilità, comune a tutte le azioni agroambientali, è probabilmente uno dei fattori che ha spinto la Commissione europea a emanare la nota tecnica 10/07/06⁴³, in cui sono fissati i principi base per la corretta determinazione e differenziazione dei livelli di aiuto da erogare ai beneficiari delle principali misure di Sviluppo Rurale.

I problemi legati alla determinazione del corretto incentivo volto a compensare le perdite di reddito per la sottoscrizione di impegni di misura sono stati rilevati fin dal periodo di programmazione 1993-1999. Tuttavia, solo con l'attuale programmazione è stato introdotto l'obbligo per le Autorità di Gestione di allegare ai PSR dei documenti giustificativi che permettessero di verificare la correttezza dei livelli di pagamento assegnati alle principali misure, tra cui quella agroambientale.

Di seguito, si richiamano alcuni degli assunti basilari che disciplinano il calcolo dei pagamenti nello Sviluppo Rurale:

- il principio generale del calcolo si basa sul confronto tra una pratica di *baseline*⁴⁴ e una pratica volontaria che il beneficiario si impegna a mantenere aderendo alla misura;
- nel calcolo devono essere presi in considerazione solo gli elementi⁴⁵ verificabili e i valori inseriti devono provenire da fonti appropriate chiaramente indicate;
- gli aiuti devono essere differenziati in modo da riflettere il più possibile i differenti metodi di produzione e le condizioni agricole delle aziende potenzialmente beneficiarie (es. aziende situate in aree di montagna e pianura).

Nei prossimi paragrafi si presenta un confronto tra i pagamenti erogati per l'introduzione dell'agricoltura biologica nella programmazione 2007-2013 nelle regioni italiane e quelli adottati in alcuni altri paesi/regioni dell'Unione Europea, più precisamente: Austria (AU), Vallonia in Belgio (BE-VA),

⁴¹ Non è disponibile il dato relativo all'Irlanda.

⁴² Vlahos G. e E. Tsakalou (2007). *Summary review of payment calculations for Agri-environmental measures*. AGRIGRID internal report.

⁴³ European Commission, Rural Development Committee. Agri-environment commitments and their verifiability. Working Document RD 10/07/06-final.

⁴⁴ Come già visto (cfr. par. 4.1), con pratiche di *baseline* la nota tecnica della Commissione intende quelle che sono le pratiche dell'azienda normale che rispetta i requisiti minimi previsti dalla legislazione vigente; tali requisiti sono identificabili nei CGO e nelle BCAA.

⁴⁵ Per "elementi" la nota intende quelle voci di costo e ricavo che bisogna tenere in considerazione confrontando la pratica di *baseline* e quella di impegno. La nota fornisce la lista degli impegni, distinti a seconda della loro verificabilità.

Repubblica Ceca (CZ), Nord Reno-Westfalia in Germania (DE-NRW), Paesi Baschi in Spagna (ES-PB), Finlandia (FI), Francia (FR), Grecia (GR), Ungheria (HU), Lettonia (LET), Lituania (LT), Lussemburgo (LUX), Polonia (PL), Scozia (SCO) e Svezia (SV).

Il raffronto è stato eseguito per i tre gruppi di colture più comunemente utilizzati per la differenziazione del pagamento stesso a livello europeo, vale a dire cereali, vite e fruttiferi.

La principale fonte di dati è rappresentata dalle schede di misura dei singoli PSR, integrata da informazioni tratte dal progetto europeo AGRIGRID⁴⁶. In particolare, le informazioni utilizzate riguardano i pagamenti per l'agricoltura biologica come indicati nei documenti di programmazione delle regioni e Paesi oggetto di indagine e i documenti tecnici con i quali le Autorità di Gestione hanno fornito alla Commissione europea la giustificazione economica sui mancati guadagni e sui costi aggiuntivi relativi all'adozione degli impegni di misura.

I livelli di pagamento per coltura sono riportati negli istogrammi delle Figure 1, 2 e 3; in ciascun grafico sono riportate tre linee: la linea verde indica il livello medio di pagamento a livello europeo, la linea rossa individua il pagamento medio italiano, mentre la linea rosa mostra la media italiana ponderata con le superficie a biologico di ogni regione (fonte: SINAB, 2007).

CEREALI

In Italia, i pagamenti per la conversione al metodo biologico della coltivazione dei cereali presentano un intervallo di variazione compreso tra i 96 €/ha della Puglia e i 450 €/ha delle Province di Trento e Bolzano. Il pagamento medio è pari a 210 €/ha; tuttavia, nella maggior parte delle regioni, non si superano i 250 €/ha.

Pressoché analoga la situazione riscontrabile nei paesi europei considerati, nei quali il pagamento a ettaro varia tra i 108 € della Lettonia e i 500 € della Vallonia, l'unica regione assieme ai Paesi Baschi in cui il pagamento eccede i 250 €/ha.

Il livello del pagamento non sembra avere nessuna correlazione con la posizione geografica della regione.

Per alcuni Paesi/regioni⁴⁷ è stato possibile effettuare anche un confronto tra il pagamento stabilito nel PSR e quello riportato nel documento giustificativo; in otto casi i due livelli del pagamento sono risultati identici, mentre nei restanti nove casi il valore calcolato ha subito un adeguamento. Ad eccezione della Finlandia (dove la probabile assenza nella giustificazione economica dei costi transazionali ha permesso all'Autorità di Gestione di fissare un pagamento più elevato in considerazione di tali costi

⁴⁶ AGRIGRID è un *EU Specific Targeted Research Project* (codice progetto SSPE-CT-2006-044403) all'interno del Programma Quadro 6, è iniziato nel gennaio 2007 e terminato nel dicembre 2008. <http://www.macauley.ac.uk/agrigrid/>

⁴⁷ Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano, Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Umbria, Campania, Basilicata e Sardegna a livello italiano; Repubblica Ceca, Nord Reno-Westfalia, Finlandia, Polonia, Scozia, Paesi Baschi e Grecia per quanto riguarda il resto d'Europa.

aggiuntivi), l'adeguamento è avvenuto sempre "al ribasso", vale a dire che il pagamento fissato nel PSR è inferiore a quello riportato nella giustificazione. La Provincia Autonoma di Bolzano era l'unica realmente obbligata a modificare il pagamento giustificato, in quanto esso eccedeva il massimale imposto dalla Commissione per le colture annuali (600 €/ha).

VITE

Nella conversione della vite i pagamenti a livello europeo sono ovviamente più elevati rispetto a quelli relativi ai cereali, con un intervallo di variazione compreso tra i 350 €/ha della Francia e i 1.000 €/ha della Vallonia. Quest'ultima regione, pur erogando un pagamento superiore al massimale di 900 €/ha, rientra nei parametri fissati dal Regolamento sullo Sviluppo Rurale, in quanto tale cifra viene pagata solo nei primi 2 anni di adesione, mentre nei restanti 3 essa cala oltre tale limite in modo da compensare l'iniziale *surplus*.

Come per la coltivazione dei cereali, i livelli del pagamento non sono correlati con la posizione geografica delle corrispondenti regioni.

A livello italiano il pagamento medio erogato è di circa 688 €/ha, in linea quindi con la situazione europea. Le Province Autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta erogano gli aiuti più elevati, pari al massimale da Regolamento, mentre i pagamenti inferiori sono stanziati dal Veneto e dalla Sardegna (400 €/ha).

Analizzando i documenti giustificativi, si nota come in alcuni Paesi/Regioni vi sia una significativa differenza tra il pagamento derivante dal calcolo e quello effettivamente stabilito nei PSR, sempre inferiore rispetto al primo; tale differenza è significativa soprattutto per Campania, Emilia-Romagna e Provincia di Bolzano in Italia, e per Paesi Baschi e Repubblica Ceca a livello europeo.

FRUTTA

Il terzo istogramma fa riferimento ai pagamenti per la conversione delle colture frutticole: i valori sono peraltro abbastanza simili a quelli riportati per la vite. L'intervallo di variazione del pagamento nei paesi europei considerati è compreso tra i 234 €/ha erogati dalla Scozia e i 1.000 €/ha della Vallonia. Anche per questa coltivazione la posizione geografica della regione non sembra influenzare il livello di aiuto.

Le regioni italiane pagano mediamente 730 €/ha. Il massimale a ettaro di 900 € viene raggiunto da Valle d'Aosta, Sicilia e dalle Province di Trento e Bolzano; le regioni che erogano i pagamenti minori sono Sardegna e Basilicata con valori prossimi ai 500 €/ha.

Un altro aspetto comune a quanto descritto a proposito della viticoltura è la notevole discrepanza tra pagamento calcolato e pagamento proposto nel PSR nelle regioni e paesi citati in precedenza, cui si

aggiunge in questo caso la Polonia. In generale, tra i Paesi/Regioni per cui è stato analizzato il documento giustificativo, sono dieci quelli per cui il pagamento fissato nel PSR è inferiore a quello calcolato.

I confronti sin qui riportati offrono alcuni spunti di riflessione. I pagamenti calcolati nella giustificazione e quelli fissati per la misura nei PSR sono il risultato dell'azione congiunta di fattori differenti: durante la fase di calcolo e giustificazione economica essi sono più di natura normativa ed economica, mentre nella fase di decisione del pagamento di misura emergono anche scelte di tipo politico.

Si prendano inizialmente in considerazione gli aspetti normativi. La conversione all'agricoltura biologica prevede l'applicazione di disciplinari pressoché comuni a tutti gli Stati membri dell'Unione europea; ciò facilita il confronto, in quanto gli impegni tra regioni risultano praticamente identici; dovrebbe essere garantita, pertanto, una certa omogeneità nel pagamento. Tuttavia, il tipo di vincoli normativi presi come *baseline* di riferimento per la determinazione del pagamento costituisce un primo elemento di complicazione da tenere in considerazione. Per fare un esempio, si consideri una regione con vincoli molto rigorosi, che si avvicinano a quelli imposti dai disciplinari di produzione biologica e, per contro, una regione con impegni più blandi: l'aggravio economico nelle due situazioni è ovviamente diverso, rispettivamente minore nel primo caso e maggiore nel secondo. Ne consegue che, pur in presenza di disciplinari di produzione simili, la diversa definizione della *baseline* può influenzare l'entità del pagamento.

Un secondo e più importante aspetto, responsabile della variabilità dei pagamenti, è dato invece dalla differente convenienza economica, tra regione e regione, a convertire un'azienda al metodo biologico. A tal proposito, entrano in gioco fattori legati all'efficienza della filiera biologica, alla valorizzazione del prodotto all'interno del mercato, alla vicinanza ai principali centri di consumo.

Nello specifico, l'analisi relativa alla conversione dei cereali mostra un livello del pagamento abbastanza omogeneo tra le regioni, con un impegno economico relativamente basso e costante, soprattutto in Italia.

Differente la situazione della vite e dei fruttiferi, colture per cui si stimano aggravii economici anche doppi tra un Paese/regione e l'altro. Per queste coltivazioni un'analisi dettagliata delle componenti di costo e ricavo usate nel calcolo può fornire un quadro più completo di quali possono essere gli aspetti critici nelle singole regioni. Un tentativo di analisi in tal senso per quanto riguarda il panorama europeo è riportato nel prossimo paragrafo; tuttavia, a causa della difficile reperibilità dei dati, tale analisi è solo parziale.

Passando a un confronto a livello di singolo Paese/regione, i pagamenti osservati per la Provincia Autonoma di Bolzano e per i Paesi Baschi mettono in evidenza le maggiori difficoltà economiche affrontate dai beneficiari in tali regioni piuttosto che in altre. Il divario è particolarmente evidente nella coltivazione dei cereali, ma si nota anche nella vite e nei fruttiferi; per queste ultime due coltivazioni anche la Repubblica Ceca, la Nord Reno-Westfalia, la Polonia, l'Emilia-Romagna, il Lazio e la Campania

stimano pagamenti altrettanto elevati. La Provincia di Bolzano costituisce senz'altro un'eccezione a causa sia delle caratteristiche fisiche del territorio, spesso limitanti per le pratiche agricole, sia della scarsa estensione di superfici a biologico. Si consideri la rilevanza di questo secondo aspetto per il potenziamento di una filiera locale che valorizzi il prodotto biologico o per il consolidamento di pratiche agronomiche biologiche adattate alle particolari condizioni climatiche. Anche se in misura inferiore, gli aspetti strutturali appena descritti potrebbero essere i fattori che determinano un pagamento elevato anche nelle altre regioni con la stessa situazione.

Quando si osservano delle differenze di valore tra pagamento erogato e pagamento calcolato per singola regione non derivanti dall'applicazione dei massimali, invece, l'attenzione si focalizza inevitabilmente sulle scelte di tipo politico che possono aver influenzato il livello finale del pagamento erogato dalle varie Autorità di Gestione. In linea teorica, il pagamento dovrebbe essere uguale al livello calcolato nella giustificazione o, nel caso la stima sia superiore al massimale, uguale al valore del massimale stesso.

Tuttavia, si osserva frequentemente la situazione in cui le Autorità di Gestione scelgono di ridurre il pagamento al di là dei limiti imposti a livello comunitario. Tale decisione non sembra dipendere dal tipo di coltivazione: infatti, i Paesi/Regioni che riducono i pagamenti risultano per lo più gli stessi, indipendentemente dal tipo di coltura in esame.

Come già esaminato al paragrafo 4.2, un altro aspetto da considerare riguarda le fonti di dati utilizzate per la determinazione del pagamento stesso. Nel documento⁴⁸ di recepimento della nota tecnica 10/07/06, il Ministero ha fornito un elenco delle fonti di dati considerate "idonee" al calcolo dei pagamenti. Tuttavia si tratta di un insieme alquanto eterogeneo, e l'utilizzo di una fonte piuttosto di un'altra può contribuire considerevolmente alla variabilità dei pagamenti tra regioni, e ancor più tra Stati membri.

4.3.1. Confronto voci di costo e ricavo

La seguente analisi osserva nel dettaglio le componenti considerate nel calcolo del pagamento. Purtroppo, come accennato in precedenza, si tratta di un confronto abbastanza parziale, in quanto sono pochi i documenti giustificativi europei a nostra disposizione che presentano un sufficiente livello di dettaglio.

Scomponendo il pagamento calcolato nelle due componenti di costi aggiuntivi e mancato guadagno, si ottiene la situazione descritta in figura 5.4. Come si vede, nei pochi Paesi/regioni europei considerati, sono quasi sempre i mancati guadagni a incidere maggiormente nella determinazione del pagamento; le poche eccezioni sono rappresentate dalla Repubblica Ceca nella produzione della vite e dalla Nord Reno-Westfalia per quanto riguarda le colture frutticole. A proposito di quest'ultima regione, c'è da considerare

⁴⁸ INEA – Osservatorio Politiche Strutturali. *Valutazione della congruenza dei pagamenti delle misure di SR – Alcune considerazioni sulla metodologia di calcolo e sul processo di verifica e conferma dei dati.* Gennaio 2007.

che la somma di costi aggiuntivi e mancati guadagni non coincide con il valore finale calcolato, in quanto tale somma è stata successivamente moltiplicata per 0,8 per tener conto dell'effettiva area in cui il prodotto viene commercializzato come biologico. È inoltre interessante notare come il *Bundesländer* tedesco sia l'unico in cui si verifica un aumento dei ricavi con il passaggio al biologico, precisamente nel comparto frutticolo.

Questo dato appare anomalo se si osserva il calo stimato delle rese a ettaro provocato dal passaggio al regime biologico (figura 5.5); dal grafico si nota, infatti, come la Nord Reno-Westfalia sia l'unica regione in cui si verifica un sensibile calo della resa delle colture frutticole, mentre negli altri casi questa è quasi sempre stata considerata identica nei due sistemi di coltivazione.

Evidentemente, la differenza di prezzo tra prodotto convenzionale e biologico (figura 5.6), pur non essendo in Germania particolarmente rilevante, consente ugualmente di ottenere un guadagno aggiuntivo. Degne di nota anche le variazioni di prezzo considerate in Lituania nell'ambito dei cereali, ma soprattutto in Repubblica Ceca (ben 126 €/ha) per quanto riguarda i fruttiferi.

Per quanto concerne, invece, i costi aggiuntivi, i pochi dati in nostro possesso permettono esclusivamente una sommaria distinzione tra costo degli *input* produttivi e costo del lavoro; infatti, la scarsità di Paesi/regioni che presentano un maggior livello di dettaglio renderebbe non generalizzabili i risultati dell'analisi. Il grafico di figura 5.7 mostra come, in Europa, l'aumento dei costi relativi alla manodopera è generalmente controbilanciato dalla riduzione della spesa per l'acquisto di *input*. Anche qui, tuttavia, non mancano le eccezioni: le più rilevanti sono rappresentate nella fattispecie dalla Nord Reno-Westfalia (frutta), dove al contrario aumenta il costo dei mezzi di produzione e diminuisce il costo del lavoro, e dalla Repubblica Ceca, in cui, sempre nell'ambito dei fruttiferi, si osserva una riduzione di entrambe le voci di costo.

Un altro aspetto interessante riguarda il fatto che, in molti Paesi/regioni non si osservano significative variazioni di costi; una possibile interpretazione di questo dato può risiedere nel fatto che, probabilmente, in molti Paesi le pratiche di *baseline* sono molto simili a quelle previste dal disciplinare biologico.

4.3.2. Confronto tra pagamento erogato e pagamento giustificato

Il confronto tra i risultati del processo di giustificazione dei pagamenti e il pagamento effettivamente previsto nella programmazione regionale/nazionale di sviluppo rurale possono essere interpretati alla luce di diverse considerazioni.

Anzitutto, va detto che, nel caso vi siano differenze tra il pagamento risultante dall'analisi economica (giustificazione) e quello programmato, le situazioni possibili sono diverse a seconda che la differenza (sempre negativa) tra pagamento giustificato e pagamento erogato sia:

- a) esplicitamente voluta dalla Regione (è questo il caso in cui sia il pagamento giustificato che quello programmato/erogato sono sotto il massimale di misura oppure quando, pur in presenza di un

pagamento giustificato superiore al massimale, la regione abbia deciso di adottare un livello di pagamento inferiore al massimale stesso);

- b) obbligata, nel senso che in presenza di un pagamento giustificato superiore al massimale la regione ha comunque deciso di erogare il pagamento massimo possibile.

In tutti i casi, la decisione di adottare pagamenti inferiori rispetto ai costi addizionali / mancati guadagni evidenziati nella giustificazione economica comporta, di fatto, una sotto-compensazione degli impegni aggiuntivi assunti dai beneficiari. Se le sovra-compensazioni sono ovviamente da evitare in quanto creano fenomeni di rendita, spesso gli effetti della sotto-compensazione non sono sufficientemente compresi e approfonditi dalle amministrazioni regionali. A titolo di premessa è opportuno ricordare come tutte le giustificazioni economiche presentate dalle regioni a supporto della definizione dei pagamenti di sviluppo rurale siano basate su elaborazioni, giudizi di esperti, pubblicazioni scientifiche e altre fonti di natura varia ed eterogenea, ma presentino tutte di fatto esclusivamente dati medi. Questo significa che, soprattutto in presenza di elevata variabilità tra le tipologie, le dimensioni e le caratteristiche aziendali, ci si trova in presenza di un certo numero di aziende che hanno strutture di costo e di ricavo tali da essere sovracompenstate, mentre altre hanno strutture tali per cui la definizione di un certo livello di pagamento causa una sottocompensazione degli impegni. E' logico attendersi che, quando il pagamento deciso dalla amministrazione regionale è inferiore al valore della giustificazione economica (che dovrebbe rappresentare il valore medio), sarà maggiore il numero di aziende sotto-compensate a discapito del numero di quelle sovra-compensate. Assumendo che le decisioni imprenditoriali siano guidate da un semplice e razionale comportamento economico (aderisco solo se ne ho un vantaggio di tipo economico), si può pertanto ipotizzare che, quanto maggiore sarà la differenza tra pagamento giustificato e pagamento adottato, tanto minore potrà essere la quota di aziende che aderiscono alla misura. Questo semplice ragionamento è ben noto alle regioni che spesso motivano la sottocompensazione con problemi di capienza finanziaria della misura stessa, adducendo, come ragione della scelta di livelli di pagamento bassi, la necessità di contenere il numero di adesioni.

Si ritiene peraltro opportuno evidenziare alcuni aspetti legati alla distribuzione della misura. Se, da un lato, è chiaramente dimostrato come la differenziazione del pagamento tra le aree geografiche, altimetriche, o tra le diverse tipologie e dimensioni aziendali riduca notevolmente il rischio di sovra compensazione, diminuendo anche l'area di rendita del produttore e dando quindi maggiore efficacia alla politica, dall'altro, è un po' meno chiaro come la definizione di un determinato livello del pagamento possa, in situazioni di scarsa differenziazione dello stesso, portare a effetti distorsivi non voluti. Quando la differenziazione è scarsa o nulla, la definizione di un pagamento a un livello inferiore rispetto alla giustificazione fa sì che aderiscano alla misura solamente le aziende che hanno una struttura produttiva caratterizzata da costi di produzione inferiori alla media o da ricavi superiori alla media. Di fatto questo può comportare la concentrazione della politica nelle aree geografiche o nelle tipologie aziendali più intensive. Se questo sia un bene o un male non è facile dirlo: sicuramente, qualora uno stesso livello di pagamento dovesse essere applicato in aree geografiche o in tipologie aziendali diverse, i fenomeni

distorsivi sarebbero evidenti, con una concentrazione della misura nelle aree meno svantaggiate, a scapito di quelle di collina e montagna. Nondimeno, anche in presenza di un'applicazione su aree omogenee, la sotto-compensazione porterebbe a favorire le aziende più efficienti, di maggiori dimensioni, con gestione più imprenditoriale, lasciando le più piccole e con gestione meno imprenditoriale fuori dalla applicazione della misura. Non si vuole, in questa sede, entrare nel merito delle scelte politiche effettuate dalle amministrazioni regionali, che ovviamente possono (anzi, dovrebbero) agire anche sulla leva della definizione e modulazione del pagamento, quanto piuttosto evidenziare come decisioni apparentemente neutre possano avere effetti sulla distribuzione della politica e dei pagamenti e come questi effetti, se non opportunamente considerati e valutati, possano portare a risultati non completamente coerenti con gli obiettivi della politica di sviluppo rurale.

Entrando nel dettaglio dell'analisi (figura 5.8), i valori di pagamento calcolati nelle giustificazioni variano considerevolmente da regione a regione, mentre i pagamenti confermati nei PSR hanno un *range* di variazione più ridotto. In Italia, i valori delle giustificazioni sono solitamente maggiori a quelli degli aiuti; fanno eccezione la Lombardia e la Sardegna, in cui i valori sono identici. In quelle situazioni in cui le giustificazioni superano il massimale previsto dal Regolamento, solo nella provincia autonoma di Bolzano gli aiuti sono pari ai livelli massimi, ossia 600 €/ha per i cereali e 900 €/ha per vite e fruttiferi: le altre regioni hanno adottato un valore di pagamento inferiore al massimale. Tale decisione, non esplicitamente motivata nei PSR, potrebbe essere dovuta a limiti di budget assegnato alla misura.

Negli altri Paesi/regioni europei considerati, solo Scozia e Polonia presentano valori di pagamento più bassi rispetto a quanto riportato nelle giustificazioni; tale differenza è particolarmente marcata nel caso dei fruttiferi. Gli altri Paesi considerati presentano aiuti identici a quelli giustificati, o quantomeno limitati dai massimali del regolamento. Un caso particolare è certamente costituito dalla Finlandia, che assegna alla conversione al biologico un livello di aiuto sistematicamente maggiore a quello calcolato nella giustificazione, in quanto quest'ultima evidentemente non considera i costi amministrativi/transazionali, che sono stati aggiunti in una fase successiva.

Sempre dal confronto dei valori medi riportati nei PSR e nelle giustificazioni, emerge come i pagamenti più elevati siano erogati per la coltivazione dei fruttiferi, seguiti da quelli per la vite e, infine, dai pagamenti per i cereali. Il risultato relativo ai cereali è prevedibile, in quanto la produzione cerealicola coinvolge importi a ettaro inferiori rispetto alle due coltivazioni permanenti, in termini sia di prodotto venduto che di costi di produzione; ciò vale a livello tanto italiano quanto comunitario. Il primato dei fruttiferi, invece, si osserva in modo netto nelle regioni italiane, con la sola eccezione della Basilicata. In Scozia, Finlandia, Lituania e Polonia tale raffronto non è possibile, poiché la viticoltura non viene sostanzialmente praticata. Nelle restanti Nazioni prese in analisi, le due coltivazioni presentano essenzialmente gli stessi livelli di aiuto: solo in Grecia si osserva una differenza significativa, in quanto la conversione al biologico della viticoltura riceve più del doppio dei pagamenti rispetto alla conversione dei fruttiferi. Relativamente alle regioni italiane, un'analisi più approfondita delle componenti di bilancio delle giustificazioni non dà una spiegazione univoca al primato dei fruttiferi se non che, per questi ultimi, si

nota un maggior calo delle rese rispetto alla vite. I bilanci dettagliati delle giustificazioni per gli altri paesi UE non sono in nostro possesso.

La Provincia Autonoma di Bolzano è la regione che eroga gli aiuti più elevati per il passaggio al biologico, per tutte e tre le coltivazioni analizzate. Infatti, i valori stimati nella giustificazione sono maggiori rispetto sia a quelli delle altre regioni e nazioni, sia ai massimali erogabili; per i fruttiferi, ad esempio, il differenziale stimato è più che doppio rispetto al massimale. La voce di bilancio responsabile è la consistente perdita di guadagno. Dati più dettagliati sulle componenti della produzione per Bolzano sono disponibili solo per i fruttiferi: da questi emerge come il fattore che provoca l'elevata perdita di guadagno nel passaggio al biologico sia il consistente calo delle rese, stimato a 15 t/ha. Tale valore risulta molto elevato, se confrontato con quello di altre regioni come l'Emilia-Romagna (5,4 t/ha) o il Veneto (1,7 t/ha).

Livelli di aiuto per la viticoltura e per i fruttiferi, simili a quelli erogati dalla regione Alto-Adige, sono stati assegnati dai Paesi Bassi, dalla Repubblica Ceca e dalla Germania; per le prime due spiccano i valori calcolati nelle giustificazioni, ben superiori al massimale. Solo in Campania e Polonia, invece, si ritrovano differenziali di reddito ben superiori al limite dei 900 €/ha, ma con pagamenti erogati decisamente inferiori.

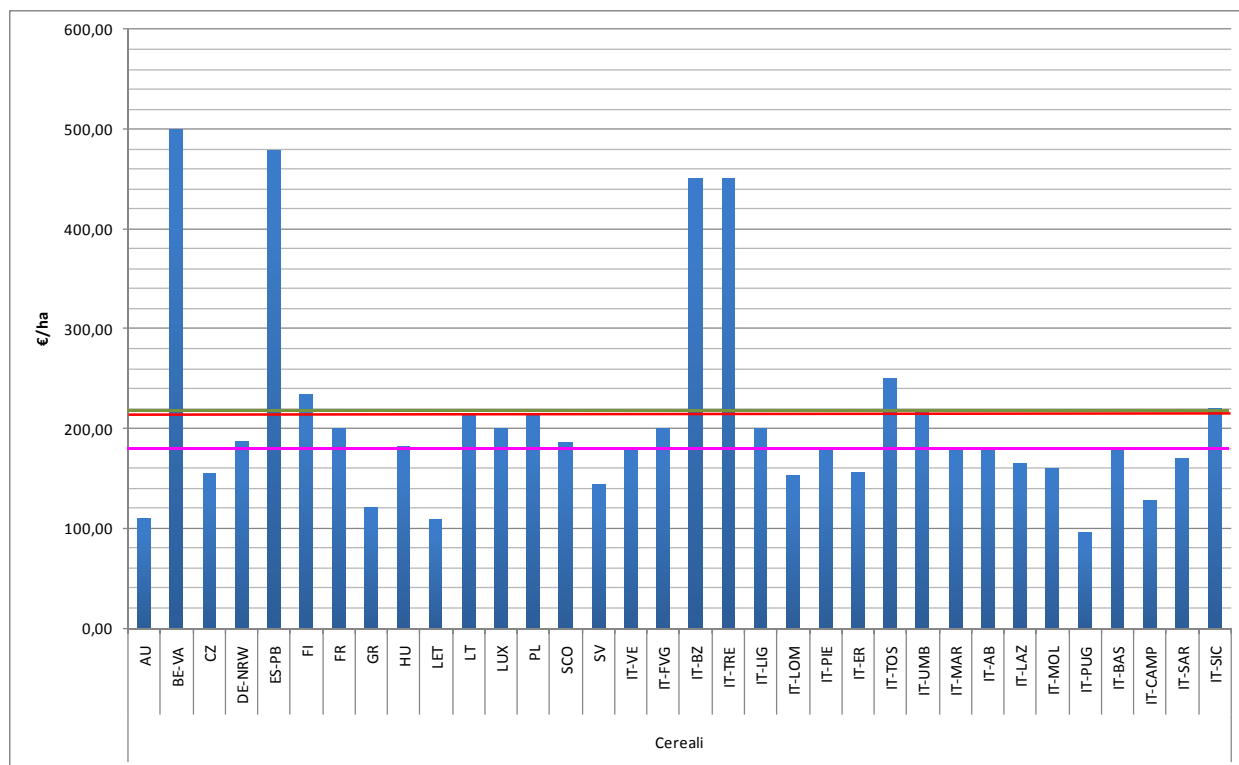


Figura 5.1 - Pagamenti medi agricoltura biologica programmazione 2007-2013 – Cerealicoltura

N.b. medie - verde media aritmetica EU, rossa media aritmetica IT, rosa media ponderata IT

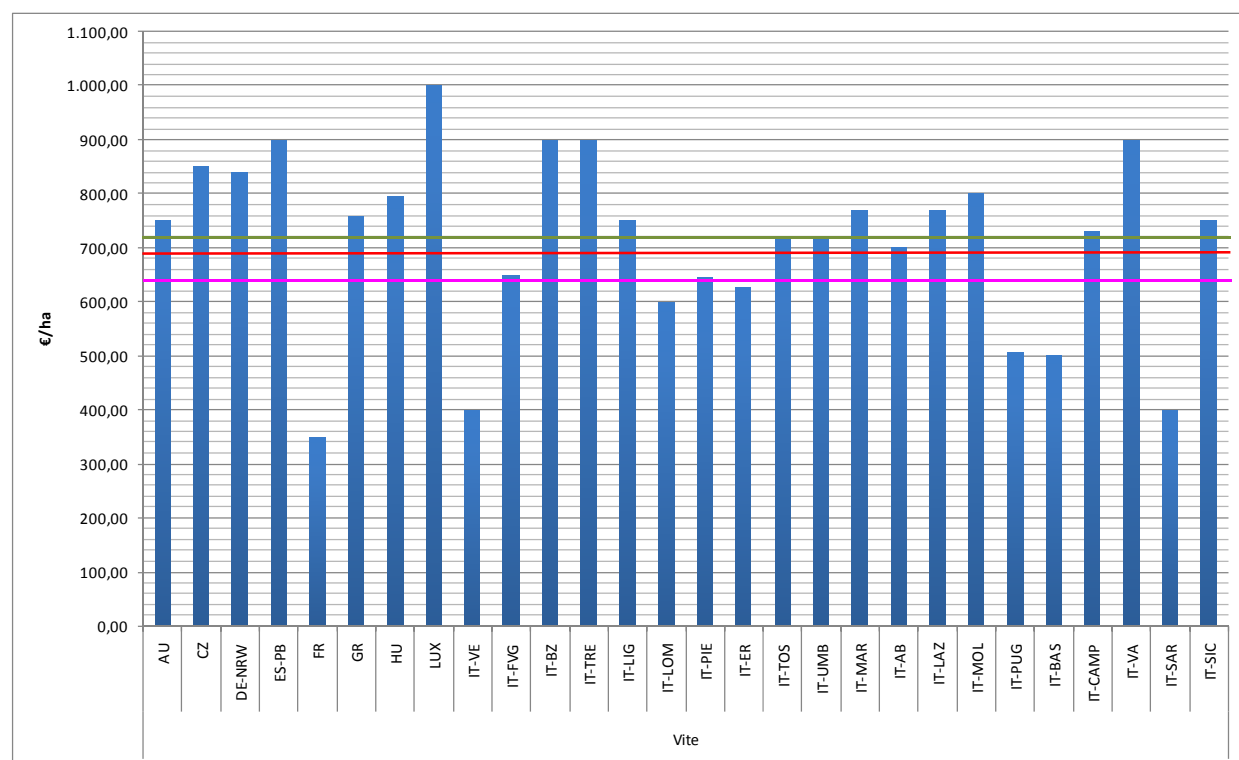


Figura 5.2 - Pagamenti medi agricoltura biologica programmazione 2007-2013 – Viticoltura

N.b. medie - verde media aritmetica EU, rossa media aritmetica IT, rosa media ponderata IT

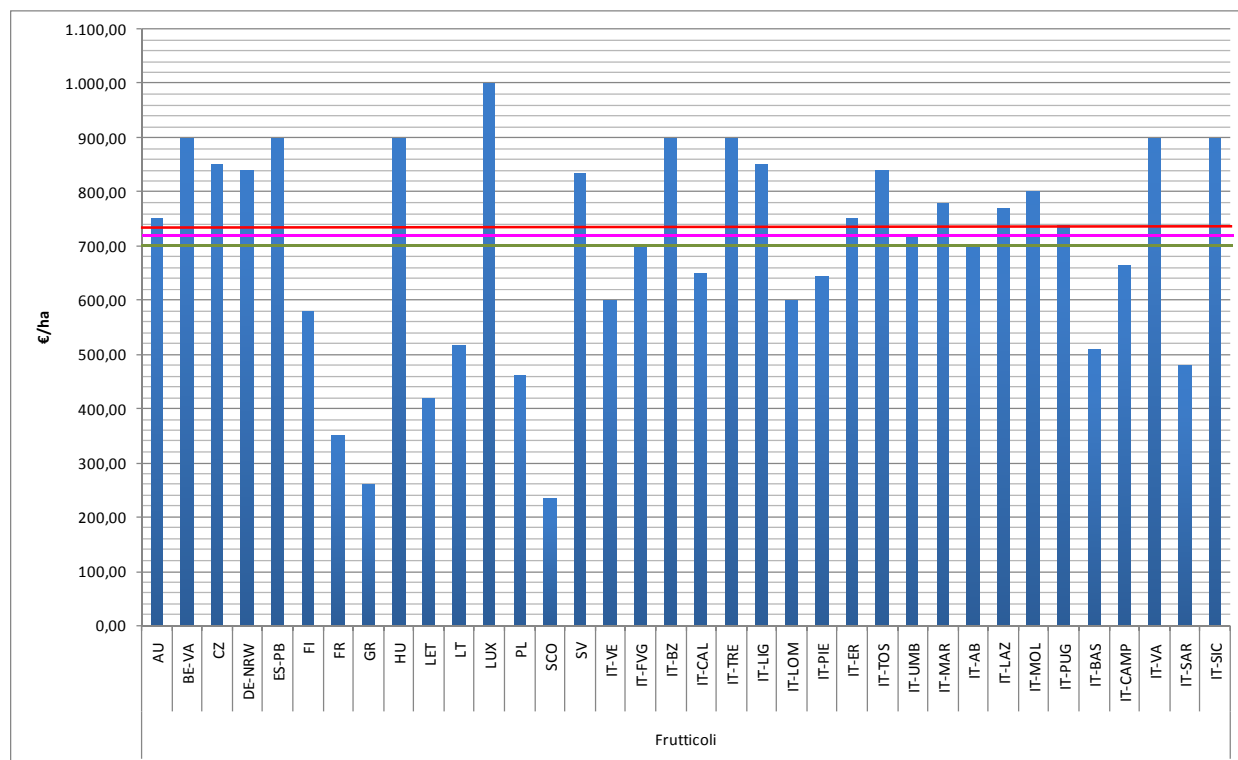


Figura 5.3 - pagamenti medi agricoltura biologica programmazione 2007-2013 – Frutticoltura

N.b. medie - verde media aritmetica EU, rossa media aritmetica IT, rosa media ponderata IT

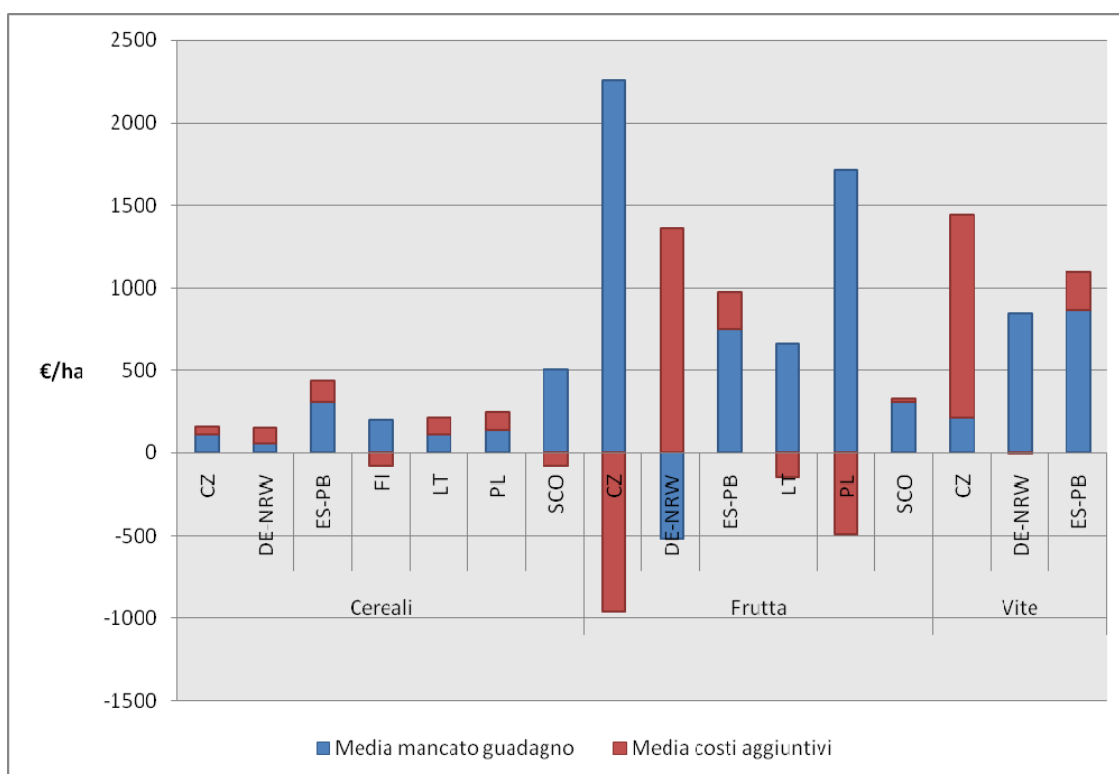


Figura 5.4. Componenti di costo e ricavo considerate nel calcolo dei pagamenti per l'agricoltura biologica programmazione 2007-2013

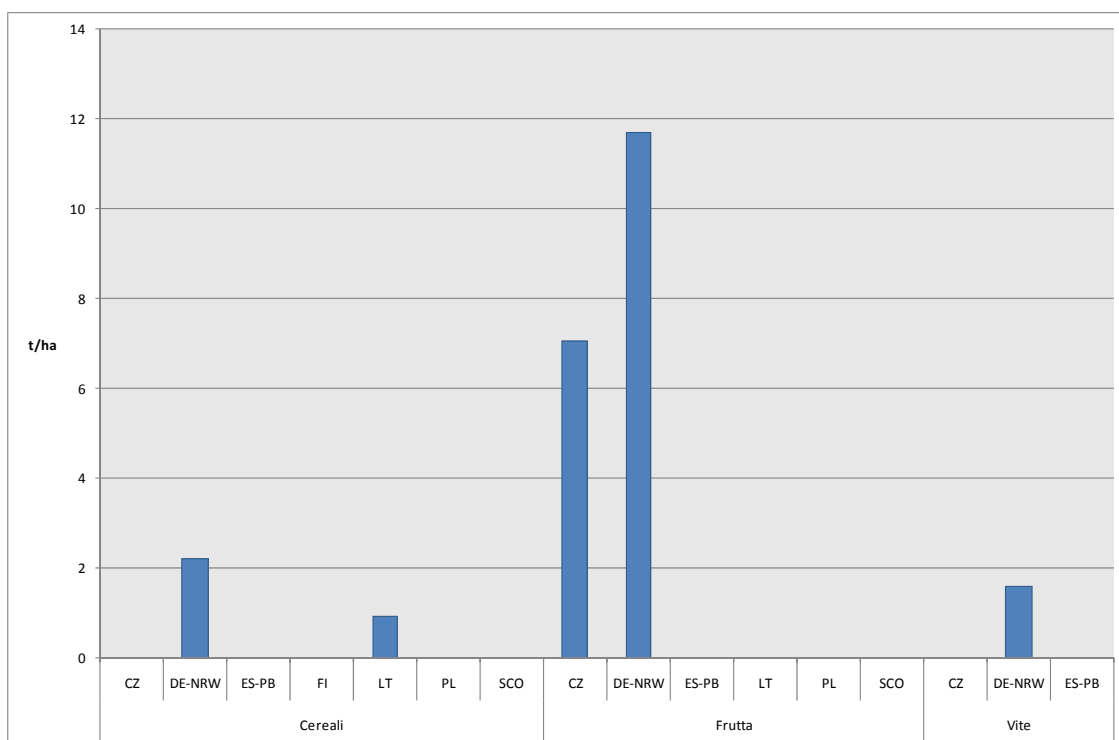


Figura 5.5. - Calibri delle rese nel passaggio al biologico considerati nel calcolo dei pagamenti per la programmazione 2007-2013

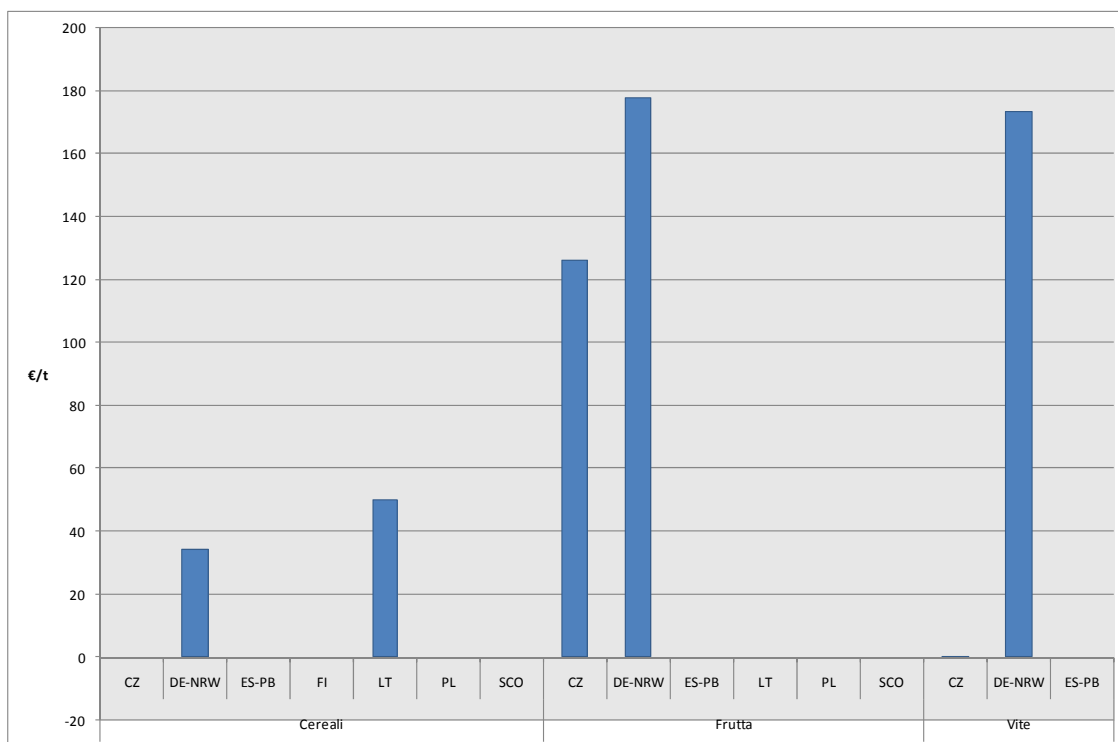


Figura 5.6 -. Aumento dei prezzi del prodotto biologico considerato nel calcolo dei pagamenti per la programmazione 2007-2013

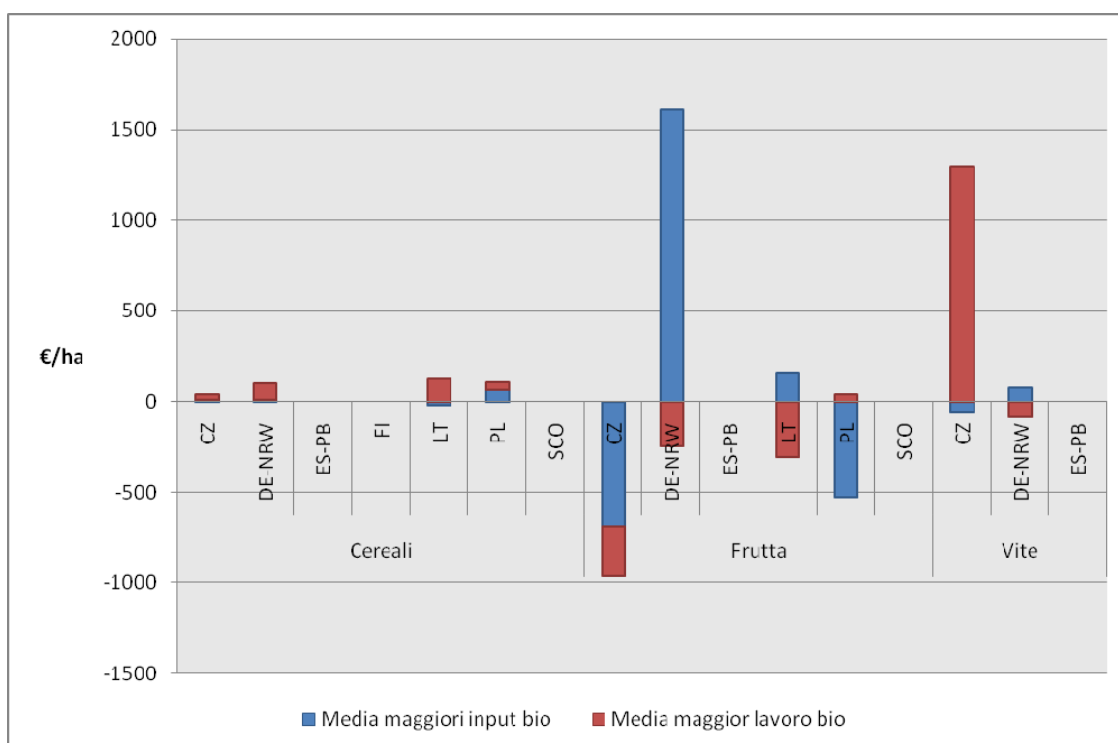
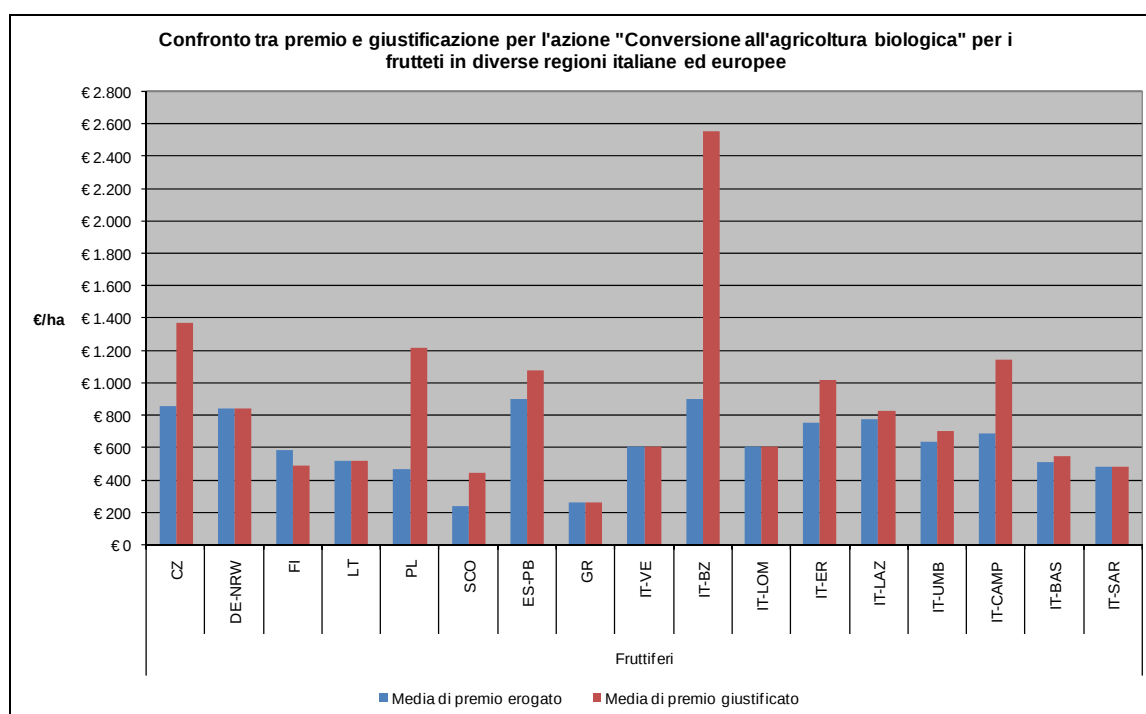
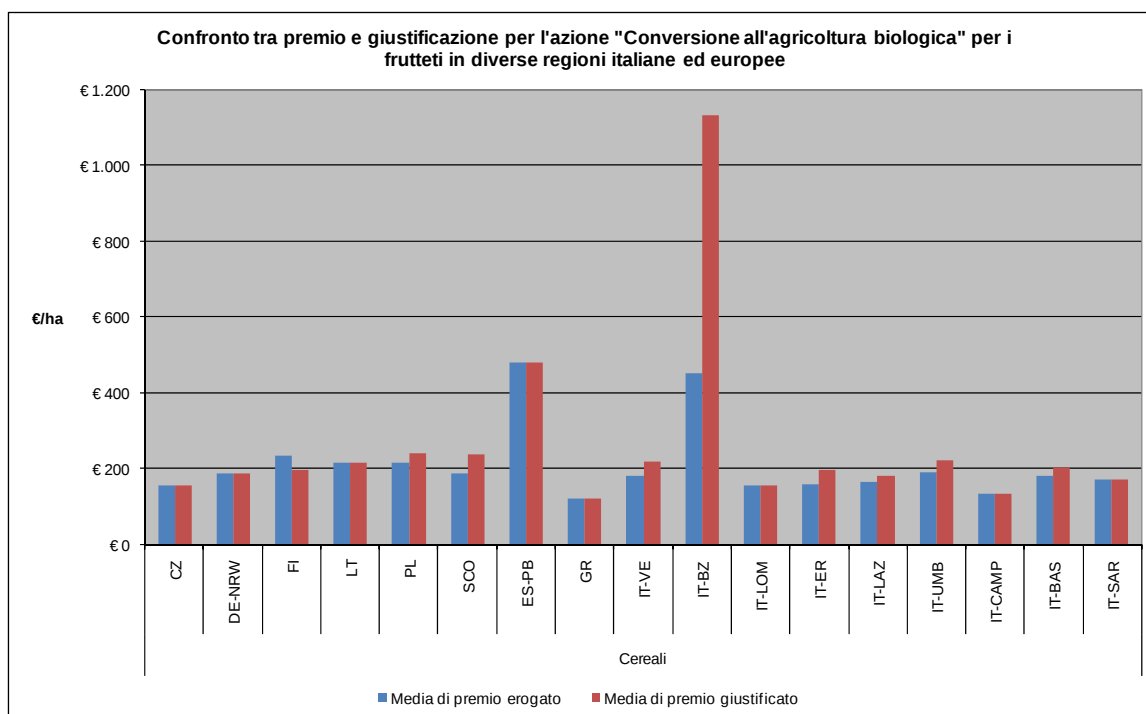


Figura 5.7 - Importanza relativa di alcune voci di costo nel calcolo dei pagamenti per l'agricoltura biologica programmazione 2007-2013



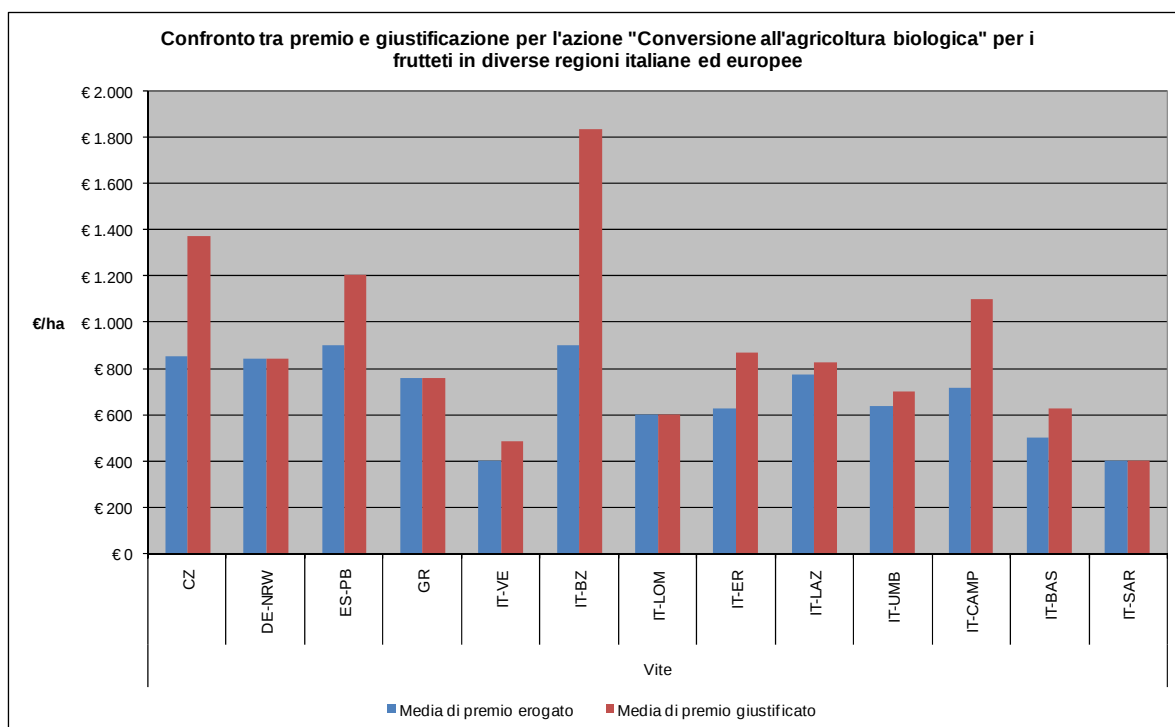


Figura 5.8 - Confronto tra pagamento e giustificazione per la misura di conversione all'agricoltura biologica

5. CONFRONTO TRA I PSR 2007-2013 E I PSR 2000-2006

Nell'analizzare la politica a favore dell'agricoltura biologica nell'ambito dei PSR delle diverse regioni, è utile effettuare un confronto tra l'applicazione della misura F) agroambiente relativa al periodo di programmazione 2000-2006 e quella della misura 214 del 2007-2013, al fine di rilevare possibili evoluzioni nell'impianto programmatico delle due misure e di mettere in evidenza, quindi, gli eventuali elementi di miglioramento o regressione, nell'ottica di un potenziamento dell'agricoltura biologica italiana. L'attenzione, pertanto, sarà posta non solo sul livello dei pagamenti, ma anche sui criteri di ammissibilità e su quelli di differenziazione dei pagamenti.

Nella fase di programmazione 2000-2006, la misura per l'agricoltura biologica si presenta ben strutturata all'interno dei PSR regionali, prevedendo dei criteri di ammissibilità differenziati a seconda delle colture, con aiuti maggiorati in funzione sia della localizzazione aziendale in particolari aree, sia della fase di conversione o mantenimento del metodo biologico.

La differenziazione dei pagamenti in funzione della coltivazione veniva imposta dal Reg. (CE) n. 1257/99 (colture annuali, permanenti e altri utilizzi); tuttavia, nella quasi generalità dei PSR regionali sono previste differenziazioni ancora più spinte. Tale articolazione, infatti, in alcune regioni, è stata esplosa fino al dettaglio delle singole specie, mentre, in altre, si è proceduto nell'accorpamento di gruppi di colture omogenee. L'omogeneità ha riguardato sia l'aspetto agronomico e delle tecniche produttive, sia l'aspetto più strettamente economico, quest'ultimo determinato dall'aggravio finanziario che il passaggio dal convenzionale al biologico comporta.

La diversificazione dei pagamenti su base localizzativa non è presente in tutti i PSR regionali 2000-2006; difatti, solo in alcuni casi, sono stati fissati pagamenti più elevati per particolari aree sub-regionali; in altri, invece, sono stati semplicemente fissati dei criteri di 'priorità' nella selezione delle domande, qualora l'entità delle richieste superasse l'effettiva disponibilità finanziaria della misura.

Anche per quanto riguarda l'ammontare dei pagamenti per le diverse coltivazioni, si evidenziano scelte differenziate fra le regioni. Il pagamento per le foraggere, in alcune di queste, come Calabria, Campania, Sardegna, Lombardia e Piemonte, è previsto solamente in presenza di zootecnia biologica, mentre in Emilia-Romagna, Lazio e Valle d'Aosta è previsto un pagamento diverso a seconda che le foraggere siano destinate o meno all'alimentazione biologica del bestiame. Riguardo alla vite, Abruzzo e Puglia prevedono un pagamento diverso per la vite da vino e quella per uva da tavola, mentre in Liguria il pagamento è maggiore per la vite in zone DOC e IGT, analogamente a quanto si verifica per l'olivo, dove un pagamento più elevato è destinato alle aziende che operano in areali di produzione con DOP. Certe regioni, inoltre, incentivano particolarmente alcune produzioni tradizionali. Il caso più significativo è costituito dalla Liguria che, unica in Italia, prevede un pagamento per il florovivaismo praticato secondo il metodo di coltivazione biologico.

In linea generale, si osserva che, per quanto flessibile, l'applicazione delle misure agroambientali prevede non poche restrizioni imposte dall'UE soprattutto in termini di massimali di pagamento. In molte Regioni, tali massimali rappresentano un vincolo stringente, soprattutto per quelle colture che più soffrono il passaggio dal convenzionale al biologico. L'esperienza fatta con il Reg. (CEE) n. 2078/92 è d'altra parte servita per stimolare la ricerca di un sistema più appropriato di definizione del sostegno pubblico all'adozione di sistemi a basso impatto ambientale. Essa si basa sul presupposto fondamentale di migliorare l'efficacia delle misure agroambientali, su scala sia aziendale, attraverso un calcolo più preciso dei pagamenti, che territoriale, per assicurare maggiore incisività all'impatto sull'ambiente. Anche con la programmazione 2000-2006 i livelli dei pagamenti sono stati differenziati in relazione agli impegni realizzati, alle colture praticate e alla zonizzazione del territorio, ma sono stati introdotti due criteri innovativi: adesione aggregata e regressione. In conclusione, la modulazione dei pagamenti ha contribuito solo in parte a risolvere le problematiche emerse nella precedente fase di programmazione; infatti, quasi sempre è stata riproposta la classica differenziazione dei pagamenti, mentre solo poche regioni hanno compiuto scelte più mirate e circostanziate, prevedendo maggiorazioni dei pagamenti in caso di adesione aggregata da parte delle aziende (Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Calabria) e decurtazione degli incentivi al superamento di determinate soglie di dimensione della superficie (Veneto, Liguria e Lazio).

Inoltre, si nota che non tutte le Regioni hanno differenziato l'entità degli importi in funzione della fase (introduzione e mantenimento). Quelle che lo prevedono sono Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sardegna, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia e Veneto. La durata della prima fase, quella di introduzione, varia da 1 a 2 anni a seconda delle colture e delle regioni e prevede un pagamento più elevato, giustificato dalla fase di adattamento del processo produttivo.

Infine, alcune regioni prevedono una diversificazione dei pagamenti in base alla localizzazione delle aziende. La Campania ha operato una differenziazione territoriale in tre sistemi, più o meno ascrivibili alle zone di pianura, collina e montagna. Le altre regioni, invece, hanno previsto l'applicazione della misura con l'indicazione di alcune aree prioritarie, individuate sulla base di condizioni di svantaggio, della presenza di risorse naturali particolarmente vulnerabili o di aree protette e di particolare valenza ambientale. Di notevole importanza risultano le priorità per le aree naturali e protette e per i Siti di Interesse Comunitario e le Zone di Protezione Speciale (SIC e ZPS): questi ambiti territoriali presentano infatti, da un lato, caratteristiche agronomiche marginali e una modesta redditività, che li rende più vulnerabili da un punto di vista economico, e, dall'altro, il particolare rapporto tra attività agricola e risorse naturali garantisce la sopravvivenza di specie selvatiche e il mantenimento dei paesaggi agrari locali (tabella 6.1).

Tabella 6.1 - La zonizzazione prevista dalle Regioni

Regione o Provincia Autonoma	Diversificazione per aree	Zone preferenziali
Piemonte	Altre aree	
	Aree preferenziali	Aree protette, zone vulnerabili ed a tutela idrologica
Trentino A. A. P.A. Trento	Sottozona A/1	Zone vulnerabili
Liguria	Casi normali	
	Programmi collettivi	
Emilia-Romagna	Aree ordinarie	
	Aree preferenziali	Aree protette, zone vulnerabili ed a tutela idrologica
Umbria	Maggiorazioni	Aree protette, zone vulnerabili ed a tutela idrologica
Marche	Collina	
	Montagna	
Lazio	Altre aree	
	Aree preferenziali	Aree protette, zone vulnerabili e comuni con elevata incidenza della zootecnia
Abruzzo	I - II Fascia	
	Aree preferenziali	Aree protette ed altre aree soggette a tutela ambientale
Molise	Aree ordinarie	
	Aree preferenziali	Aree protette ed altre aree soggette a tutela ambientale
Campania	Sistema 1	
	Sistema 2	
	Sistema 3	
Sicilia	Aree ordinarie	
	Aree preferenziali	Aree protette ed altre aree soggette a tutela ambientale

Fonte: elaborazione su dati PSR regionali

In generale, è possibile rilevare delle criticità nell'ammontare dei pagamenti, che spesso sono risultati non adeguati a una sostanziale diffusione della conversione verso il metodo biologico. I motivi sono legati sostanzialmente a:

- 1) *la bassa differenziazione dei pagamenti rispetto alla misura per la riduzione degli input chimici* (agricoltura integrata). L'inadeguata differenziazione dei pagamenti per il biologico rispetto a quelli previsti per l'integrato in alcune regioni ha reso più conveniente per l'agricoltore aderire alla misura per la riduzione degli *input* chimici, in quanto meno impegnativa dal punto di vista sia degli standard produttivi da rispettare che dei vincoli dovuti ai controlli;
- 2) *la bassa differenziazione dei pagamenti tra le fasi di introduzione e mantenimento*. I contributi previsti per l'introduzione dei metodi di produzione biologica, rispetto a quelli relativi al mantenimento, non considerano i costi nettamente maggiori sostenuti dalle aziende nel primo caso; difatti, in 12 regioni, tale diversificazione non viene prevista e, nelle rimanenti, la variazione non supera, in genere, il 25%;
- 3) *la bassa differenziazione del pagamento tra le colture*. I pagamenti erogati per le colture foraggere rappresentano spesso un reale sostegno al reddito delle aziende estensive, scarsamente correlato

all'effettivo aumento dei benefici ambientali; diversamente, le colture a elevato utilizzo di *input*, come le orticole, dovrebbero essere accompagnate da un maggiore sostegno per gli sforzi di riorganizzazione dei processi produttivi che devono essere sostenuti quando si passa al biologico.

Rispetto alle criticità riscontrate nella passata programmazione, non sempre le singole Regioni hanno effettuato scelte rivolte al superamento delle stesse nell'attuale fase di programmazione.

Difatti, nella programmazione 2007-2013 il riconoscimento di un pagamento più elevato per l'introduzione del metodo biologico continua a non essere adottato da tutte le regioni. Si è già avuto modo di osservare che tale scelta rappresenta un limite di non poco conto per le nuove adesioni, poiché le aziende in fase di conversione non possono vendere sul mercato i prodotti con il marchio biologico e non riscontrano i prezzi più elevati che normalmente sono riconosciuti ai prodotti biologici. Tuttavia, la mancata differenziazione si limita soltanto a pochi casi regionali. Difatti, alle undici regioni che nella scorsa programmazione la prevedevano se ne aggiungono altre sette nell'attuale programma. Dunque, soltanto la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia e le Province di Bolzano e Trento continuano a non prevedere differenze per la fase di conversione; a queste si aggiungono la Campania e la Puglia che evidenziano un'inversione di tendenza rispetto al passato (tabella 6.2).

Ulteriori differenze nell'ammontare dei pagamenti sono basate, come nello scorso periodo, sulla localizzazione aziendale e sulla modalità di adesione (se singole o con azioni collettive). Per quanto riguarda la localizzazione, diverse regioni che nel passato avevano previsto pagamenti differenziati in funzione di questa, ossia Piemonte, Lazio, Abruzzo, Emilia-Romagna, Molise, Sicilia e provincia di Trento, hanno deciso di abbandonare tale articolazione, affidando a criteri di "priorità" nella selezione delle domande la possibilità di spingere maggiormente le adesioni per particolari aree considerate più vulnerabili da un punto di vista ambientale e/o economico. In altre regioni, si riscontra invece, una strategia omogenea rispetto al passato, nel senso che continuano a differenziare o meno i pagamenti su base localizzativa (tabella 6.2).

Per le adesioni aggregate di agricoltori appartenenti ad una particolare area e/o filiera erano già previste maggiorazioni nei pagamenti nella passata programmazione, ma tali contratti hanno avuto un'applicazione limitata e poco incoraggiante, tant'è che alcune regioni hanno abbandonato tale modalità di applicazione, ossia il Veneto e la Liguria. Le regioni che invece l'hanno introdotta nella programmazione 2007-2013 sono l'Umbria, la Campania e la Calabria (tabella 6.2).

Il confronto dei pagamenti per coltura tra vecchia e nuova programmazione evidenzia come, in diverse regioni, i livelli dei pagamenti attualmente fissati siano più bassi rispetto al passato; soltanto l'Emilia-Romagna, il Lazio e la Provincia Autonoma di Trento hanno mantenuto gli stessi importi della passata programmazione. Le generalizzate riduzioni nei pagamenti possono essere spiegate dalla diversa modalità di calcolo dei mancati redditi o dei costi aggiuntivi della tecnica biologica. Difatti, per la determinazione delle tecniche produttive *baseline* (utilizzate per il confronto), mentre nel periodo 2000-2006 si faceva riferimento alle cosiddette normali buone pratiche agricole (nBPA) determinate a livello locale, nell'attuale periodo ci si è dovuti riferire ai criteri di gestione obbligatori, che in alcuni casi risultano

più stringenti delle nBPA; pertanto, il confronto ha evidenziato dei *gap* economici tra le coltivazioni biologiche e quelle convenzionali meno evidenti che nel passato.

Per le arboree, che rappresentano le coltivazioni interessate dai tagli più ampi, sono soprattutto la vite e i fruttiferi a subire, in molte regioni, le riduzioni maggiori. In particolare, l'Abruzzo, la Basilicata, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, la Lombardia, il Molise, il Piemonte, la Sardegna, la Toscana e il Veneto presentano pagamenti ridotti mediamente del 20%, che in alcuni casi raggiungono anche il 50% (Veneto; cfr. tabella 6.3). Per la coltivazione dell'olivo si riscontrano situazioni più eterogenee a livello regionale. Tendenzialmente i pagamenti si attestano sui livelli degli anni precedenti o su valori leggermente superiori; ci sono, tuttavia, delle regioni che contraggono gli importi riconosciuti a tale coltura in misura anche piuttosto consistente come nel caso di Campania, Friuli, Liguria, Lombardia, Sicilia e Veneto.

Anche i pagamenti relativi ai cereali subiscono riduzioni abbastanza generalizzate. In particolare, le regioni che ridimensionano il supporto ai cereali biologici sono soprattutto l'Abruzzo, la Campania, la Liguria, il Molise, la Sicilia, la Toscana ed il Veneto, con riduzioni che vanno dal 20% al 70% rispetto alla passata programmazione.

Stessa tendenza si riscontra nelle coltivazioni orticole; in particolare, sono le regioni Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Toscana e Valle d'Aosta che abbassano i pagamenti in maniera piuttosto consistente, con riduzioni che vanno dal 30% al 50%. Si segnala, inoltre, come la Calabria abbia addirittura escluso il sovvenzionamento per le coltivazioni orticole, limitandolo soltanto alle patate. Si evidenzia, a tale proposito, che sarebbe, invece, opportuno spingere l'utilizzo della tecnica biologica soprattutto per queste coltivazioni, generalmente più intensive in *input* chimici e, pertanto, maggiormente inquinanti l'ambiente rispetto ad altre coltivazioni.

Infine, il gruppo delle coltivazioni foraggere e dei prati pascoli presenta anch'esso situazioni piuttosto variegata a livello regionale. In alcune regioni si è avuto un aumento degli importi riconosciuti in presenza di attività zootecnica biologica, anche piuttosto evidente, come nel caso di Campania, Emilia-Romagna, Abruzzo e Lombardia. Tuttavia, diverse sono le regioni che anche per queste coltivazioni riconoscono sovvenzioni mediamente più contenute rispetto al passato. Si evidenziano, in particolare, Bolzano, Basilicata, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Toscana.

Tabella 6.2 – Differenziazione nell'ammontare dei pagamenti per l'agricoltura biologica nelle regioni per i due periodi di programmazione

Regione o Provincia Autonoma	Pagamenti differenziati per fase introduzione	Pagamenti differenziati per azioni collettive	Pagamenti differenziati per aree
	Sì/no	Sì/no	Sì/no
Piemonte			
2000-2006	no	no	sì
2007-2013	sì	no	no
Valle d'Aosta			
2000-2006	no	no	no
2007-2013	no	no	no
Lombardia			
2000-2006	sì	no	no
2007-2013	sì	no	no
P. A. Bolzano			
2000-2006	no	no	no
2007-2013	no	no	no
P. A. Trento			
2000-2006	no	no	sì
2007-2013	no	no	no
Veneto			
2000-2006	sì	sì	sì
2007-2013	sì	no	sì
Friuli V. G.			
2000-2006	no	no	no
2007-2013	no	no	no
Liguria			
2000-2006	no	sì	no
2007-2013	sì	no	no
Emilia-Romagna			
2000-2006	sì	no	sì
2007-2013	sì	sì	no
Toscana			
2000-2006	no	no	no
2007-2013	sì	no	no
Umbria			
2000-2006	sì	sì	no
2007-2013	sì	sì	sì
Marche			
2000-2006	no	no	sì
2007-2013	sì	no	sì
Lazio			
2000-2006	sì	no	sì
2007-2013	sì	no	no
Abruzzo			
2000-2006	no	no	sì
2007-2013	sì	no	no

Tabella 6.2 – Differenziazione nell'ammontare dei pagamenti per l'agricoltura biologica nelle regioni per i due periodi di programmazione (continua)

Regione o Provincia Autonoma	Pagamenti differenziati per fase introduzione	Pagamenti differenziati per azioni collettive	Pagamenti differenziati per aree
	Sì/no	Sì/no	Sì/no
Molise			
2000-2006	no	no	sì
2007-2013	sì	no	no
Campania			
2000-2006	sì	no	sì
2007-2013	no	sì	sì
Puglia			
2000-2006	sì	no	no
2007-2013	sì	no	no
Basilicata			
2000-2006	sì	no	no
2007-2013	sì	no	no
Calabria			
2000-2006	sì	no	no
2007-2013	sì	no	no
Sicilia			
2000-2006	no	no	sì
2007-2013	sì	no	no
Sardegna			
2000-2006	sì	no	no
2007-2013	sì	no	no

Fonte: elaborazione su dati PSR regionali

Tabella 6.3 - *Pagamenti per l'agricoltura biologica nelle regioni per i due periodi di programmazione*
(Media dei pagamenti in aree ordinarie e fase di mantenimento - €/ha*anno)

Regione o Provincia Autonoma	Arboree				Seminativi		
	Olivo	Vite	Fruttiferi e agrumi	Altre permanenti	Cereali	Ortive e patate	Foraggiere e Prati/Pascoli
Piemonte							
2000-2006		700	700	400	170	497	187
2007-2013		630	630	360	175	347	151
Valle d'Aosta							
2000-2006		900	900	700	600	600	391
2007-2013		900	900			300	400
Lombardia							
2000-2006	740	740	740	740	170	320	214
2007-2013	550	550	550	550	140	290	300
P. A. Bolzano							
2000-2006		900	900		600	600	600
2007-2013		900	617		475	600	350
P. A. Trento							
2000-2006	450	850	850	450	540	540	540
2007-2013	450	900	900	450	450	600	600
Veneto							
2000-2006	855	855	855		480		
2007-2013	320	320	480	320	144	352	208
Friuli V. G.							
2000-2006	540	800	900	900	500	600	300
2007-2013	400	650	700	700	200	420	145
Liguria							
2000-2006	780	795	800	665	280	600	266
2007-2013	555	700	750		180	400	175
Emilia-Romagna							
2000-2006	426	568	568	426	142	355	142
2007-2013	426	568	568	426	142	355	264
Toscana							
2000-2006	450	810	810	200	330	600	300
2007-2013	500	650	700		190	390	125
Umbria							
2000-2006	350	500	500		250	450	110
2007-2013	405	650	650		250	550	120
Marche							
2000-2006	600	780	780		145	560	145
2007-2013	550	690	710		205	540	175
Lazio							
2000-2006	355	695	525		225	550	150
2007-2013	355	695	525	290	225	550	150
Abruzzo							
2000-2006	400	750	800	400	200	500	150
2007-2013	500	600	600	600	150	400	250

Tabella 6.3 - *Pagamenti per l'agricoltura biologica nelle regioni per i due periodi di programmazione (Media dei pagamenti in aree ordinarie e fase di mantenimento - €/ha*anno) (continua)*

Regione o Provincia Autonoma	Arboree				Seminativi		
	Olivo	Vite	Fruttiferi e agrumi	Altre permanenti	Cereali	Ortive e patate	Foraggiere e Prati/Pascoli
Molise							
2000-2006	480	750	750	750	262	420	215
2007-2013	500	680	700		150	455	
Campania							
2000-2006	725	688	663		182	536	111
2007-2013	537	714	689		143	546	205
Puglia							
2000-2006	335	696	676		117	290	
2007-2013	335	638	634		96	302	
Basilicata							
2000-2006	381	652	652		163	303	272
2007-2013	490	450	460		160	340	80
Calabria							
2000-2006	298	630	592		111	385	105
2007-2013	400		650			490	160
Sicilia							
2000-2006	750	600	800	440	290	550	394
2007-2013	530	700	800	530	200	550	240
Sardegna							
2000-2006	397	492	646		217	480	383
2007-2013	320	320	560		185	410	218

Fonte: elaborazione su dati PSR regionali

6. LA GRADAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ AGRICOLA: BIOLOGICO E INTEGRATO NELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

6.1 Introduzione

L'agricoltura integrata è un metodo produttivo a ridotto impatto ambientale, sostenuto dalle amministrazioni pubbliche attraverso un'azione specifica nell'ambito della misura relativa ai pagamenti agroambientali (misura 214) dei Programmi di sviluppo regionali (PSR). Finalizzata a migliorare la gestione delle risorse naturali nei processi produttivi agricoli, l'azione è destinata a quegli imprenditori agricoli che si attengono a una serie di disposizioni riguardanti una gestione "responsabile" dei fattori di produzione - particolarmente *input* di origine chimica - e tecniche agronomiche in linea con quanto previsto dalle buone pratiche agricole. Persegue, dunque, obiettivi di carattere ambientale - quali la tutela della biodiversità, della fertilità del suolo, della qualità delle risorse idriche e dell'aria - soprattutto nelle aree ad agricoltura intensiva, dove maggiori sono i rischi di un elevato depauperamento di tali risorse. L'azione specifica, inoltre, partecipa agli obiettivi di qualità dei prodotti agricoli, grazie al ridotto utilizzo di prodotti fitosanitari, agendo in complementarietà e sinergia con altre misure dell'Asse 1.

A differenza del sistema produttivo biologico, l'agricoltura integrata non è però regolata da una normativa a carattere nazionale o sovranazionale. Disciplinari e linee guida specifici sono elaborati perlopiù a livello regionale, dalle amministrazioni pubbliche (Regioni o altri enti locali) oppure da associazioni di categoria. Anche la GDO elabora disciplinari per la fornitura dei prodotti ottenuti da metodi a ridotto impiego di *input* chimici, che in taluni casi possono assumere carattere maggiormente vincolante rispetto ad altri disciplinari (INEA, 2005)⁴⁹. Un quadro molto vario, dunque, con la possibilità di una differenziazione ingiustificata nelle modalità applicative e nei livelli di sostegno previsti dai relativi interventi regionali.

Nel tentativo di riordinare la materia e in seguito alle indicazioni pervenute dalla Commissione europea per l'adozione di criteri più uniformi a livello nazionale, ai fini della possibilità di continuare a sostenere questo metodo produttivo tramite i PSR, sono state recentemente diffuse dal Comitato Produzione Integrata, istituito presso il MiPAAF, le "Linee guida nazionali di Produzione Integrata 2008-2009" di cui fanno parte le "Linee guida nazionali per la Difesa Integrata" e i "Principi generali, criteri e linee guida per le Pratiche Agronomiche". Questi documenti, insieme alla norma UNI 11233 Agricoltura Integrata, costituiscono il punto di riferimento per tutti i disciplinari di produzione per l'agricoltura integrata ai fini dei pagamenti agroambientali dei PSR 2007-2013 e sono stati elaborati con modalità

⁴⁹ INEA (2005). *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso*, Osservatorio sulle politiche strutturali, INEA, Roma.

concertata con tutti i soggetti interessati. Rappresentano, quindi, un elemento di potenziale progresso del settore, anche se il carattere non vincolante dello strumento potrebbe rendere più difficoltoso il raggiungimento dell'obiettivo di armonizzazione.

Questa situazione eterogenea a livello nazionale rispecchia un quadro normativo europeo altrettanto indefinito. È il Reg. (CEE) n. 2078/92 che introduce per la prima volta uno specifico regime di aiuti per la produzione integrata, benché la legislazione europea non fornisca un sistema di regole precise, al contrario del biologico. Con il Sesto Programma di Azione ambientale (2002) viene elaborata una strategia europea per l'uso sostenibile dei pesticidi, poi ripresa nelle Comunicazioni 372 e 373 (Direttiva quadro sull'uso sostenibile dei pesticidi) del 2006, dove si fa esplicito riferimento, tra l'altro, all'agricoltura integrata. Più recentemente, la nuova proposta di regolamento sulla commercializzazione dei prodotti fitosanitari (COM 2008/93), che sostituirà la Direttiva 91/414/CE, prevede una sensibile diminuzione delle sostanze ammesse.

La persistenza, per l'agricoltura integrata, di una situazione incerta e dai contorni sfumati (che oltretutto rende più difficile una valutazione delle eventuali esternalità positive) e la percezione che altri metodi produttivi siano capaci di migliori prestazioni ambientali costituiscono elementi di dubbio sull'opportunità di uno specifico sostegno a questo intervento nell'ambito delle misure agroambientali. In questo senso, vanno probabilmente interpretate le scelte operate da alcune Regioni di non finanziare azioni di questo tipo tramite i PSR della nuova programmazione: come vedremo più avanti, la riduzione del ricorso all'agricoltura integrata, parallelamente a un incremento di superfici e risorse per il biologico, potrebbe confermare questa ipotesi.

Nonostante il quadro problematico, la rilevanza del metodo di produzione integrata è stata riaffermata nella nuova programmazione, anche se il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, ponendo la diffusione di questo metodo produttivo tra i punti di forza del sistema agroalimentare italiano, evidenzia come la sua diffusione e il suo sviluppo possano essere compromessi dalla mancanza di specifiche norme comuni a livello nazionale, facendo riferimento alla "definizione di una certificazione nazionale di qualità con riferimento alla produzione integrata, che superi alcuni limiti esistenti". D'altra parte, il pur sempre elevato numero di regioni che hanno attivato questa azione e la presenza di realtà in cui l'intervento si presenta ben strutturato all'interno dei PSR, assumendo una configurazione simile a quella dell'azione relativa al biologico, evidenziano il ruolo di rilievo che questo metodo produttivo può ancora svolgere.

Come accennato, tuttavia, il quadro nazionale si presenta abbastanza variegato con riferimento sia all'entità del sostegno e alla sua articolazione territoriale, sia - più in generale - alla scelta operata dalle regioni tra i due metodi produttivi. L'obiettivo di questa parte del documento è rappresentare tale differenziazione territoriale, cercando di comprendere quali siano le strategie attuate delle Regioni nella programmazione 2007-2013. In particolare, ci si chiede se le Regioni promuovano maggiormente modalità produttive che richiedono un impegno relativamente più basso da parte delle aziende, come l'agricoltura integrata, oppure se optino per un'azione ambientale più efficace, che comporta maggiori vincoli per l'imprenditore, puntando sull'agricoltura biologica.

Preliminarmente all'analisi comparativa dei pagamenti, per fini di completezza, di seguito al successivo paragrafo metodologico sono fornite indicazioni di sintesi anche sui modi di attivazione dell'azione 'agricoltura integrata' come prevista dalla programmazione regionale corrente, mostrando eventuali divergenze rispetto all'azione 'agricoltura biologica'. Un rapido esame del sostegno fornito tramite i PSR 2000-2006 fornisce, infine, alcuni elementi utili alla comprensione del quadro complessivo.

6.2 Metodo di analisi e fonti di dati utilizzate

L'esame del sostegno per l'agricoltura integrata e l'analisi comparativa tra integrato e biologico sono svolti prendendo in considerazione l'ammontare dei pagamenti agroambientali specifici e il livello del sostegno stabilito per ciascuna regione, guardando in particolare a:

- divergenze territoriali, per ottenere una mappatura della situazione nazionale del sostegno all'agricoltura integrata;
- evoluzione temporale dei pagamenti previsti per l'agricoltura integrata, che permette di valutare il cambiamento tra vecchia e nuova programmazione in ciascuna regione;
- confronto tra il sostegno per l'agricoltura a basso impatto e quella biologica a livello regionale, che fornisce il quadro generale della situazione nazionale;
- differenze per comparto produttivo, per verificare l'eventuale specializzazione dei due diversi pagamenti. In questo caso, l'ipotesi da riscontrare con l'analisi riguarda l'eventuale preferenza espressa dal sostegno per la produzione integrata verso tipologie colturali tradizionalmente intensive (orticole, frutticole). Tale preferenza sarebbe accordata per evitare l'eccessiva onerosità dell'eventuale incentivo per il biologico che, comportando vincoli maggiori, richiederebbe livelli di pagamenti poco sostenibili per poter compensare le minori entrate e/o i maggiori costi.

I dati utilizzati per le analisi relative alla nuova fase programmatoria (pagamenti previsti per il periodo 2007-2013) sono tratti direttamente dai relativi PSR, mentre per la fase precedente (2000-2006), salvo diversa indicazione, le informazioni si riferiscono, in particolare, al triennio 2003-2005. Per questo periodo sono, infatti, disponibili i dati AGEA - sebbene provvisori - sui finanziamenti erogati per le misure agroambientali (Reg. (CEE) n. 2078/92 + Misura F dei PSR del triennio).

L'analisi comparativa dei livelli medi dei pagamenti per l'agricoltura integrata e per quella biologica sulla base dei dati oggi disponibili pone alcuni problemi relativamente agli obiettivi dell'analisi stessa. Innanzitutto va sottolineata la carenza di dati dettagliati in materia, in particolare sull'agricoltura integrata (specificamente su superfici e colture interessate), a livello sia nazionale che regionale. C'è poi da considerare il diverso contenuto informativo dei dati per il confronto tra vecchia e nuova programmazione: si tratta, nel primo caso, di pagamenti effettivi, così come risulta dal rapporto tra finanziamenti erogati a livello regionale e superfici interessate (informazioni AGEA); mentre, per la nuova programmazione, si dispone degli importi da erogare previsti nei PSR. D'altra parte, l'obiettivo di omogeneità delle informazioni da confrontare avrebbe comportato l'uso dei pagamenti stabiliti dalle

Regioni anche per la programmazione 2000-2006, cosa possibile sul piano metodologico – poiché si tratta di dati di analoga derivazione – ma meno opportuna su quello temporale, in quanto si tratta di livelli di pagamento definiti circa 10 anni fa.

Per il confronto tra i pagamenti dal punto di vista sia temporale sia di metodo di produzione si è quindi optato per l'utilizzo dei dati di attuazione per il 2000-2006 (come da AGEA) e, per il periodo successivo, degli analoghi pagamenti stabiliti nei PSR 2007-2013 corretti a livello regionale mediante ponderazione con le superfici interessate, nel seguente modo:

(1) Pagamento regione j per agricoltura biologica (BPr_j)

$$BPr_j = \sum_{c=1}^6 BPr_{jc} \cdot BSAUr_{jc} = \sum_{c=1}^6 BPr_{jc} \cdot BSAUn_c \left(\frac{SAUr_{jc}}{SAUn_c} \right)$$

dove:

- BPr_{jc} è il livello di pagamento per agricoltura biologica stabilito nel PSR 2007-2013 della regione j-esima relativamente alla coltura c o al raggruppamento colturale c⁵⁰;
- BSAUr_{jc} è la superficie della coltura c coltivata con metodo biologico e stimata moltiplicando la superficie della coltura c nazionale biologica (BSAUn_c), da fonte SINAB (MiPAAF-SINAB, 2008)⁵¹, per il peso della stessa coltura complessiva regionale sul totale nazionale in termini di superficie (SAUr_{jc}/SAUn_c) da fonte ISTAT (INEA, 2008)⁵².

(2) Pagamento regione j per agricoltura integrata (IPr_j)

$$IPr_j = \sum_{c=1}^6 IPr_{jc} \cdot ISAUr_{jc} = \sum_{c=1}^6 IPr_{jc} \cdot ISAUnc \left(\frac{SAUr_{jc}}{SAUn_c} \right)$$

dove:

- IPr_{jc} è il livello di pagamento per agricoltura integrata stabilito nel PSR 2007-2013 della regione j-esima relativamente alla coltura c;
- ISAUr_{jc} è la superficie della coltura c coltivata con metodo integrato e stimata moltiplicando la superficie della coltura nazionale a integrato (ISAUnc), risultante dai dati AGEA relativi al periodo 2003-2005⁵³, per lo stesso fattore utilizzato in (1).

⁵⁰ Come vedremo più avanti, si tratta di: seminativi, foraggiere, ortive, olivo, vite e fruttiferi.

⁵¹ Sistema Informativo Nazionale per l'Agricoltura Biologica (MiPAAF-SINAB, 2008) che raccoglie i dati degli Organismi di controllo; MiPAAF-SINAB (2008), *Bio in cifre 2007*, www.sinab.it

⁵² INEA (2008), *Annuario dell'agricoltura italiana*, volume LXI, ESI, Napoli

⁵³ Tale scelta 'obbligata', dovuta alla mancanza di dati specifici, pone tuttavia altre questioni. Ci si può interrogare, ad esempio, sulla coerenza tra questo dato - che misura la superficie ad integrato per la quale è stato erogato il finanziamento - e la reale superficie ad integrato. La differenza potrebbe essere

Per esaminare la sola 'geografia' nazionale del sostegno all'integrato secondo la programmazione 2007-2013 sono stati invece utilizzati i pagamenti stabiliti nei PSR di ciascuna regione, ottenuti come media semplice dei pagamenti per singola coltura, indice che ci sembra possa esprimere meglio le scelte operate dalle istituzioni regionali.

6.3 L'agricoltura integrata nella programmazione regionale

Nella programmazione 2000-2006, eccezion fatta per la Provincia Autonoma di Trento, tutte le Regioni hanno attivato l'azione a sostegno dell'agricoltura integrata. Nel triennio 2003-2005, in particolare, sono stati impegnati complessivamente 593 milioni di euro, che rappresentano quasi un terzo dei finanziamenti erogati per tutte le misure agroambientali del periodo. Si tratta di una percentuale di poco inferiore a quella relativa all'agricoltura biologica nazionale dello stesso periodo (37%) e che costituisce il segnale di un interesse ancora rilevante verso questo metodo di produzione a cui, insieme all'azione per il biologico, è destinato il 68% delle risorse dirette alla misura agroambientale (tabelle A.1-A.6 in appendice). D'altra parte, nonostante il calo registrato nel triennio, la superficie coltivata con metodo integrato si mantiene rilevante (in media, 539.060 ha), con una concentrazione al nord (soprattutto Piemonte e Lombardia) che partecipa al dato nazionale per oltre il 60%. Il modesto contributo del meridione, con soli 49.000 ettari medi, sembra determinato dal progressivo abbandono dell'azione da parte delle regioni Abruzzo, Basilicata, Puglia, Calabria e Sardegna che, nello stesso periodo, si orientano verso un incremento del biologico. Soltanto in Campania e Sicilia l'intervento mantiene una sua rilevanza in questi anni, con un incremento più che doppio di superfici e risorse.

Si conferma, quindi, la netta partizione nella distribuzione territoriale dei due metodi produttivi, già registrata nel periodo di programmazione (INEA, 1999)⁵⁴, 1994-'99, in cui era in vigore il Reg. (CEE) n. 2078/92, con l'agricoltura integrata che si concentra al nord e quella biologica al sud (Cagliero R., Henke R., 2007)⁵⁵.

L'evoluzione nel triennio delle superfici (Fig. 7.1) e delle risorse mostra, tuttavia, una riduzione dell'agricoltura integrata parallelamente a un incremento del biologico. Mentre nel 2003 si conferma il primato del metodo a ridotto impatto (ovvero biologico e integrato) rispetto agli altri interventi ambientali già rilevato negli anni precedenti (INEA, 2005, *op. cit.*), nel 2004 ambedue le azioni registrano un calo considerevole che tuttavia si presenta più consistente per l'integrato (con riferimento alle risorse finanziarie, -29% contro il -17% del biologico). Nella campagna successiva, per l'integrato si conferma

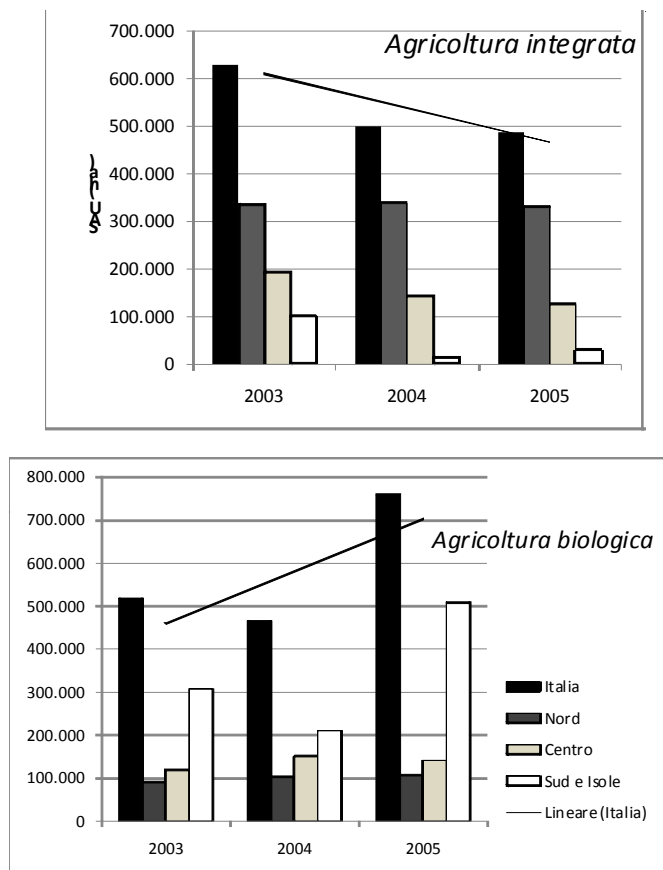
notevole, se si pensa che nel caso del biologico la discordanza tra i dati AGEA e quelli SINAB relativi al 2005 è pari a -50%

⁵⁴ INEA (1999), *Le misure agroambientali in Italia*, Rapporto nazionale, Osservatorio sulle politiche strutturali, INEA, Roma.

⁵⁵ Cagliero R., Henke R., (2007), *Territorio e imprese nell'articolazione del sostegno comunitario*, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, INEA, Roma.

sostanzialmente la riduzione del 2004, mentre il biologico registra un aumento di oltre il 60% per superficie e risorse, acquisendo così il primato nell'ambito della misura f)⁵⁶.

Figura 7.1 - Evoluzione delle superfici da agricoltura integrata e biologica finanziate dai PSR 2000-2006



Fonte: dati AGEA

Le dinamiche dell'azione integrata a livello regionale appaiono piuttosto differenti, con le regioni settentrionali che nell'insieme contribuiscono ben poco alla riduzione nazionale 2003-2005 in termini percentuali, anche se tale contributo è il risultato di una compensazione tra regioni che presentano forti diminuzioni (Emilia-Romagna e Toscana), e regioni dove invece si registra un aumento (evidente in Lombardia e, in misura minore, in Alto Adige). L'evoluzione di superfici a integrato e delle relative risorse nelle regioni centrali (Toscana e Marche, principalmente) e, soprattutto, meridionali è invece molto evidente: qui la riduzione 2003-2005 oscilla tra il 35% e il 71%. È chiaro tuttavia che lo scarso peso relativo dell'agricoltura integrata di queste regioni fa sì che il dato generale non sia influenzato significativamente da questa riduzione.

Nella programmazione 2007-2013 si conferma l'importanza dell'agricoltura a basso impatto - cioè biologico e integrato - a partire dal PSN che, tuttavia, non fa distinzione tra le due azioni, ponendo

⁵⁶ Nel 2005, i finanziamenti erogati relativi al Reg. (CEE) n. 2078/92 sono pari a 1.000 euro, essendosi esauriti i trascinamenti a titolo di questo regolamento.

l'accento su tecniche e sistemi di produzione a basso impatto ambientale, tra cui rientra il metodo di produzione integrata, in particolare tra le linee di intervento a favore delle aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata. La scelta tra i due metodi produttivi e tra relativi modi e livelli di sostegno è pertanto lasciata alle amministrazioni regionali.

A livello di programmazione regionale, la situazione riguardante l'azione 'agricoltura integrata' si presenta quindi piuttosto variegata, con casi di mancata attivazione dell'intervento o di sostegno mirato a determinate colture e/o aree. Laddove è previsto un sostegno strutturato, la relativa articolazione varia in quanto a indirizzi culturali, territorio e fasi di applicazione (introduzione e mantenimento), raggiungendo in alcune regioni la stessa segmentazione del sostegno al metodo biologico. Alcuni PSR, infine, attivano ulteriori linee d'intervento per metodi a basso impatto ambientale che, sebbene non regolati da un disciplinare specifico come previsto per l'integrato, può essere a questo assimilato per obiettivi e profilo tecnico.

Nello specifico, la provincia autonoma di Trento, il Veneto, la Puglia e la Sardegna non fanno riferimento alcuno a questo metodo di produzione o ad altri metodi a basso impatto ambientale, confermando la riduzione di interesse verso tale azione già evidenziata nel periodo di programmazione precedente. Tale scelta si giustifica con la "volontà di favorire un progressivo salto di qualità alla logica di programmazione dell'intervento agro-ambientale, rendendo più stringenti ed evidenti (nonché giustificabili nei confronti del cittadino-contribuente) gli impegni e quindi i servizi ambientali forniti dalle aziende aderenti.", come evidenziato nel PSR del Veneto (PSR 2007-2013 della Regione Veneto, pag 187)⁵⁷. Il sostegno all'agricoltura integrata è comunque garantito, in queste regioni, tramite strumenti alternativi. Nel PSR del Veneto, la misura 132 (partecipazione a sistemi di qualità alimentare) prevede un marchio regionale per i prodotti ortofrutticoli ottenuti con il metodo di produzione integrata e con tecniche di difesa integrata che soddisfano i requisiti di un disciplinare di produzione.

In Trentino si riconosce all'agricoltura biologica e integrata un ruolo di assoluto rilievo per l'intera agricoltura della provincia sin dagli anni '90, ma un maggior ricorso in futuro al metodo integrato è incentivato solo per alcuni comparti e gli strumenti attraverso cui sostenere i due metodi produttivi sono tenuti ben distinti. Tramite il PSR si finanzia, infatti, solo l'agricoltura biologica, mentre ai programmi operativi dell'OCM ortofrutta si lascia il compito di incentivare il metodo integrato. Anche la Provincia autonoma di Bolzano si orienta in tal senso, pur riservandosi una linea di finanziamento specifico nell'ambito del PSR per una 'viticoltura rispettosa dell'ambiente' (Misura 214, Intervento 4), riconducibile a una viticoltura integrata.

Friuli-Venezia Giulia e Sicilia, invece, stabiliscono pagamenti specifici nell'ambito della misura 214 per l'adozione di tecniche produttive sostenibili, riferendosi con ciò a tecniche a basso impatto ambientale assimilabili al metodo integrato, pur se in assenza di specifico disciplinare⁵⁸. Anche altre regioni

⁵⁷ Nonostante il Veneto riconosca il successo dell'agricoltura integrata nella programmazione 2000-2006, sia per capacità di spesa (pari al 50% delle spese totali dell'Asse) che di partecipazione (il 37% della superficie agroambientale regionale, il 71% considerando le sole aree di pianura).

⁵⁸ Gli stessi PSR forniscono comunque indicazioni precise in merito agli impegni degli agricoltori.

sostengono tecniche di produzione a basso impatto ambientale: oltre alla citata Provincia di Bolzano, è il caso della Valle d'Aosta, che sostiene questo metodo produttivo solo su alcuni settori (vite e ortofrutta), dove il limitato impiego di prodotti fitosanitari e diserbanti ammessi è definito da un disciplinare e da schede tecniche di applicazione. D'altronde, queste stesse regioni attivano forme di controllo codificate a garanzia del rispetto degli impegni agro-ambientali, coerentemente con quanto stabilito all'articolo 27 del Reg. (CE) n. 1974/2006.

Il sostegno regionale a forme di agricoltura integrata è attivato nella maggior parte dei casi per l'intero territorio regionale; in Emilia-Romagna, Calabria (tranne che per l'olivo), Lazio e Marche, al contrario, esso è previsto limitatamente a quelle aree soggette a una maggiore pressione da parte dell'agricoltura e/o caratterizzate da una elevata sensibilità ambientale. A tale azione è comunque riconosciuta l'idoneità di adozione anche su superfici più ampie, se in presenza di accordi agro-ambientali (Emilia-Romagna). Anche nel caso di attivazione indifferenziata si prevede, tuttavia, che la localizzazione delle aziende in aree particolari (aree rurali ad agricoltura intensiva, zone vulnerabili ai sensi della Direttiva n. 91/676/CEE, zone di Protezione Speciale e Siti di Importanza Comunitaria individuati in applicazione delle Direttive n. 79/409/CEE e n. 92/43/CEE) costituisca carattere di priorità per l'accesso ai pagamenti. Priorità viene anche data alla presentazione congiunta di domanda di adesione da parte di più imprenditori, secondo un approccio coordinato, oppure ad aziende che aderiscono anche ad altre azioni con obiettivi ambientali o sociali (conservazione biodiversità, giovani e donne).

Le condizioni di ammissibilità per l'azione agricoltura integrata nelle diverse regioni sono omogenee e prevedono l'adozione del metodo sull'intera superficie aziendale, purché superi un livello minimo di SAU, oppure su porzioni di azienda in casi particolari (SAU elevata, azienda a corpi separati, colture particolari). In ogni caso il sostegno si applica alle sole colture per le quali esista uno specifico disciplinare di produzione regionale.

La difformità di approccio è certamente il risultato della mancanza di una regolamentazione sulla materia a livello nazionale, come già menzionato, ma anche delle diverse situazioni produttive ed economiche a livello territoriale. Mentre la rilevanza finanziaria dell'agricoltura sostenibile (insieme di tutte le azioni/sottomisure che incentivano metodi a basso impatto) nell'ambito della misura agro-ambientale testimonia l'impegno ambientale delle istituzioni regionali, la permanenza di un sostegno parallelo al metodo biologico e all'integrato può indicare il riconoscimento di una valenza specifica del metodo integrato per particolari contesti dove i vincoli del metodo biologico, nonché l'incertezza dei suoi risultati (almeno nella fase di introduzione), potrebbero essere considerati eccessivamente penalizzanti per le aziende.

D'altra parte, nei PSR 2000-2006 quasi tutte le regioni italiane avevano attivato azioni specifiche relative all'agricoltura a ridotto impatto ambientale, che hanno riscosso, tra l'altro, un notevole successo, con numeri rilevanti in merito ad adesioni, superfici interessate, risorse finanziarie dedicate. Considerata, tuttavia, la mancata attivazione dell'azione nella nuova programmazione di alcune regioni, sembra evidente la volontà a rafforzare il sostegno degli altri interventi agro-ambientali - grazie all'aumento delle

risorse complessive assegnate dalla nuova programmazione alla misura agro-ambientale (Carillo, F., 2008)⁵⁹.

6.4 Il sostegno all'agricoltura integrata nelle misure agro-ambientali

Il sostegno all'adozione di tecniche di produzione integrata si identifica con pagamenti annuali per ettaro di superficie coltivata, eventualmente distinti in base alla modalità di accesso (fase di introduzione o mantenimento), gruppi di colture e zone di intervento. La metodologia di calcolo utilizzata dalle Regioni per la quantificazione degli importi considera il minor ricavo e/o i maggiori costi derivanti dall'applicazione del metodo produttivo a minor impatto rispetto alla *baseline*, alla situazione cioè determinata dalla conduzione ordinaria (convenzionale) dell'azienda nel rispetto degli obblighi normativi correnti (condizionalità, requisiti minimi riguardo a fertilizzanti e fitofarmaci, ecc.), con un'impostazione, quindi, analoga a quella adottata per l'azione agricoltura biologica. Non sempre i pagamenti corrispondono esattamente a quanto calcolato dai conti colturali: considerazioni di diverso tipo possono influire sulla determinazione degli importi definitivi, come nel caso della Regione Toscana che riduce tali importi con l'obiettivo di massimizzare il numero di adesioni.

L'articolazione del sostegno per il metodo integrato è perlopiù semplificata rispetto a quella per il biologico. Contrariamente a quest'ultimo, pochi sono i PSR che prevedono la differenziazione del pagamento nelle fasi di introduzione e mantenimento (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte). Come per il biologico, i pagamenti possono essere accresciuti (fino ai massimali consentiti) grazie ad impegni aggiuntivi da parte dell'imprenditore (inerbimento, manutenzione nidi artificiali, interventi a favore della biodiversità, microirrigazione, progetti collettivi di area, Difesa Integrata Avanzata⁶⁰).

Come già riportato, il livello di pagamento può essere articolato in relazione all'indirizzo produttivo (colture e/o aggregati di colture), al territorio (zonizzazione regionale o selezione di particolare aree) e alla fase di applicazione (introduzione e mantenimento). Tra le regioni che attivano l'azione, in un terzo dei casi si registra il parallelismo tra le azioni agricoltura biologica e integrata (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte), mentre il pagamento integrato di Liguria, Toscana, Molise e Sicilia, pur avendo la stessa modulazione produttiva del biologico, non si differenzia riguardo alla fase di adozione.

Le tabelle A.7 e A.8 in appendice riportano i pagamenti previsti per l'agricoltura integrata e biologica, per le fasi di introduzione e mantenimento, con la stessa impostazione produttiva delle tabelle nel paragrafo 5.1, schemi che forniscono il quadro generale della situazione a livello nazionale.

⁵⁹ Carillo F. (2008), *Le politiche per lo sviluppo dell'agricoltura biologica: evoluzione ed impatti*, working paper SABIO n. 4, INEA, Roma

⁶⁰ La Difesa Integrata Avanzata (DIA) è prevista nel PSR dell'Emilia-Romagna e interessa pomacee, drupacee e vite, i cui disciplinari prescrivono la possibilità di impegni aggiuntivi rispetto al metodo integrato.

Tuttavia, per esprimere sinteticamente il confronto diretto tra i valori dei pagamenti stabiliti per i due metodi, è opportuno riferirsi a schemi colturali più semplici. Nella tabella seguente (tab. 7.1) sono calcolate le differenze percentuali tra i pagamenti medi previsti per l'agricoltura integrata e per quella biologica, limitatamente ad alcune colture e raggruppamenti particolarmente significativi per l'agricoltura italiana. Il confronto tra gli stessi pagamenti normalizzati è riportato anche nei grafici di figura 7.2.

Una prima osservazione che emerge dalla lettura dei dati riguarda la maggiore specializzazione produttiva dell'agricoltura integrata del nord, più orientato a sostenere questo metodo produttivo per colture come vite e frutta. Sono pochi invece i casi di sostegno all'orticoltura integrata in questa circoscrizione, che tra l'altro mantiene mediamente poco differenziati i due pagamenti.

Più in generale, risulta come i due valori si differenzino maggiormente per l'olivo (-48%) e per i seminativi (-39%), mentre ortive e vite rappresentano le colture per le quali si registrano gli scarti più contenuti (circa il 30% a livello nazionale).

A livello regionale, le differenze crescono passando dal nord al sud, a dimostrazione di un sostegno relativo più spinto dell'integrato al nord e del biologico al sud, andamento che conferma la diversa localizzazione territoriale dei due metodi produttivi già riscontrata per la passata programmazione (Cagliero e Henke, *op. cit.*). Costituisce eccezione l'olivo, il cui sostegno a livello di circoscrizioni presenta differenze analoghe tra i due metodi e comunque di ordine più elevato (tra il 45% e il 49%) rispetto alle altre colture. Solo il Lazio – e in misura minore la Campania – differenzia poco i due pagamenti per questa coltura.

Tabella 7.1 - Sostegno medio per integrato e differenze percentuali tra pagamenti per integrato e biologico (int/bio) per coltura e regione nei PSR 2007-2013

Regioni	Seminativi		Ortive		Olivo		Vite		Frutta	
	integrato	Int/bio	integrato	Int/bio	integrato	Int/bio	integrato	Int/bio	integrato	Int/bio
	€/ha-anno	diff. %	€/ha-anno	diff. %	€/ha-anno	diff. %	€/ha-anno	diff. %	€/ha-anno	diff. %
Piemonte	103	-39	303	-21	341	-44	341	-44	374	-38
Valle d'Aosta	0	-	0		0	-	840	-7	775	-14
Lombardia	0		270	-11	0	-	500	-13	500	-13
Bolzano	0		0		0	-	600	-33	0	
Friuli V.G.	155	-35	0		180	-59	0		300	-59
Liguria	150	-21	300	-33	300	-51	500	-31	500	-38
Emilia R.	94	-37	216	-37	280	-40	530	-15	432	-30
Toscana	100	-45	280	-36	200	-64	400	-42	420	-45
Umbria	151	-46	428	-19	216	-45	216	-45	354	-41
Marche	0		300	-46	250	-55	400	-43	450	-38
Lazio	183	-23	460	-20	310	-17	555	-24	442	-11
Abruzzo	85	-48	275	-39	175	-68	400	-38	450	-31
Molise	100	-35	200	-45	200	-61	400	-46	420	-44
Campania	58	-51	321	-22	396	-22	491	-26	421	-32
Basilicata	100	-41	330	-8	180	-65	350	-26	300	-38
Calabria	0	-	350	-32	250	-41	0	-	350	-49
Sicilia	120	-40	300	-48	350	-37	450	-38	467	-36
Nord	125	-33	272	-26	275	-49	552	-24	480	-32
Centro	145	-38	367	-30	244	-45	393	-39	416	-34
Sud	93	-43	296	-32	259	-49	418	-35	401	-38
Italia	116	-39	310	-30	259	-48	465	-31	435	-35

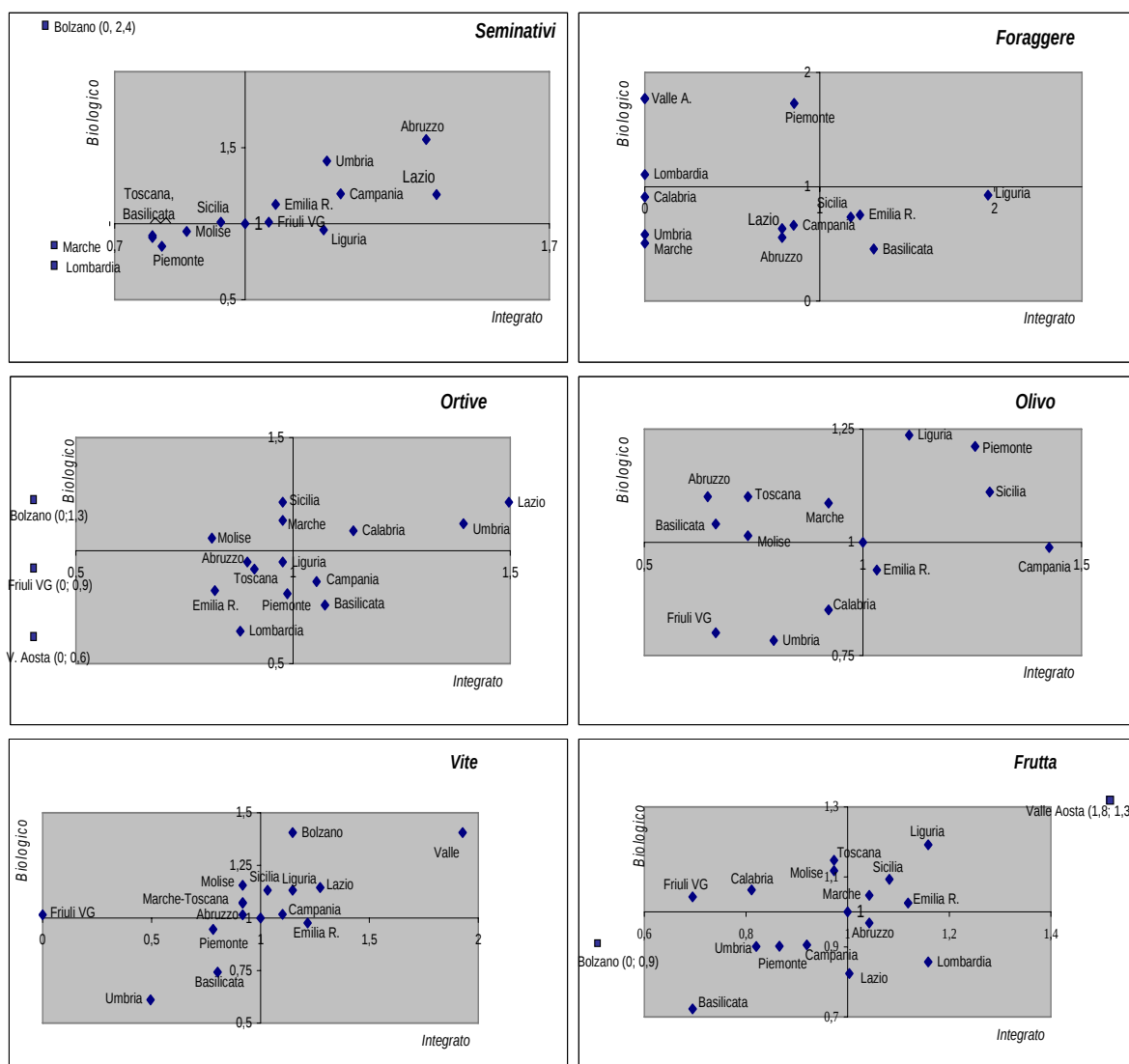
In grigio, comparti produttivi per i quali non è previsto alcun pagamento per integrato; al trattino corrispondono casi in cui non esiste sostegno per biologico né per integrato.

La media nazionale è riferita alle sole regioni che attivano il sostegno per la produzione integrata

Fonte: PSR 2007-2013

In definitiva, il confronto tra i pagamenti dei due metodi produttivi per le colture scelte sembra confermare l'ipotesi iniziale (cfr. punto 4 del par. 7.2) di una maggiore propensione da parte delle regioni a sostenere forme di agricoltura integrata per attività produttive a più elevato utilizzo di *input*, contenendo pertanto il potenziale impatto positivo di un'azione ambientale più energica che è possibile ottenere con l'introduzione di metodi di agricoltura biologica.

Figura 7.2 - Pagamenti medi per agricoltura biologica e integrata per coltura e regione



Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR 2007-2013, dati AGEA 2003-2005, dati Istat 2007

Per cogliere l'evoluzione della propensione delle regioni a sostenere la produzione integrata, il grafico di figura 7.3 pone a raffronto i pagamenti medi previsti nei PSR della corrente fase di programmazione e quelli precedenti, mentre nella tabella 7.2 si possono osservare i cambiamenti anche relativamente al biologico.

I dati mostrano che il sostegno per l'integrato ha subito una diminuzione rilevante (-35%) a livello nazionale, contro la riduzione notevolmente meno significativa (-9%) del livello medio del sostegno per il biologico, nonostante le sensibili riduzioni, superiori al 30% e relative a Friuli-Venezia Giulia, Bolzano, Valle d'Aosta e Abruzzo degli importi medi ponderati dei pagamenti. Per ambedue i metodi produttivi, è soprattutto il sud a registrare il calo maggiore dei pagamenti per l'integrato, con una punta (-66%) in Abruzzo. Esaminando la situazione a livello regionale, sono pochissimi i casi di incremento di pagamento: oltre al Lazio che sembra avere un analogo atteggiamento positivo verso il sostegno dei due metodi produttivi, si evidenziano i casi di Lombardia e Marche per l'integrato e Piemonte per il biologico. Riduzioni evidenti si registrano in tutti gli altri casi, con poche eccezioni di sostanziale stabilità (Emilia-Romagna, Toscana e Molise per il biologico e Valle d'Aosta per l'integrato).

6.5 Considerazioni di sintesi

La situazione attuale del sostegno all'agricoltura a ridotto impatto ambientale è il risultato di un percorso evolutivo piuttosto lungo e distinto per i due metodi di produzione 'codificati' che si ascrivono a questa tipologia di agricoltura, il metodo biologico e quello integrato. Quest'ultimo, in particolare, pur avendo riscontrato un notevole successo in passato, sembra ora in deciso declino in termini di superficie rispetto al biologico, sostanzialmente a causa della progressiva diminuzione del sostegno pubblico. Il comparto è penalizzato, inoltre, dalla carenza di un quadro normativo chiaro che definisca, per un verso, il suo profilo tecnico e procedurale (fase di produzione) e, per l'altro, la possibilità di identificazione della produzione integrata (fase del consumo) a livello nazionale.

D'altra parte, le indicazioni sempre più stringenti della politica europea relative a un uso più razionale degli agrofarmaci, con una crescente limitazione del loro utilizzo, (e, più in generale, relativamente a un uso più equilibrato delle risorse naturali) e la crescente preferenza espressa dai consumatori verso prodotti alimentari salubri e di elevata qualità, stanno lentamente ma progressivamente riducendo la distanza tra agricoltura convenzionale e gli attuali metodi produttivi eco-compatibili, così che già in alcuni contesti l'intervento pubblico si prefigge finalità a valenza ambientale più elevata tramite una manifesta preferenza per il biologico, verso cui possono convergere ulteriori risorse. In altri casi, la produzione integrata viene considerata una fase di passaggio che agevola il percorso verso forme di agricoltura più sostenibile e quindi incentivata in quanto tale.

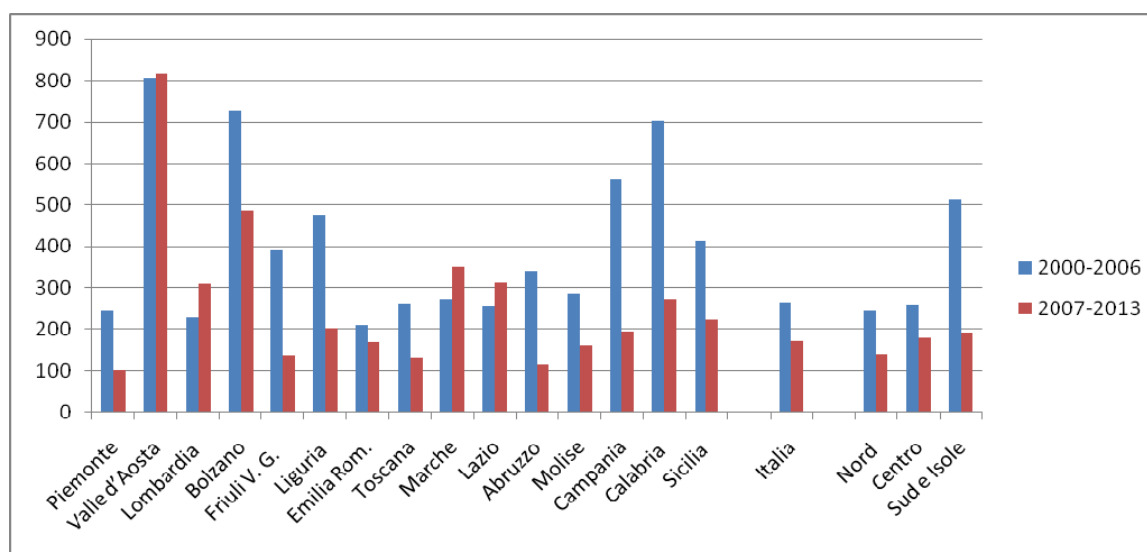
Lo stesso sostegno assicurato al metodo integrato, per quanto variegato a livello territoriale, ha una configurazione e un'impostazione analoghe a quelle per il biologico, perseguendo nei PSR gli stessi obiettivi; talvolta è modulato in maniera simile e deriva sempre da una sola metodologia di calcolo. Questo rende agevole il confronto tra i due livelli di pagamenti per poter delineare, come si è cercato di

fare qui, il quadro complessivo e le tendenze, ed evidenziare le divergenze territoriali e le specializzazioni produttive.

Perché il confronto tra livello di sostegno per l'agricoltura biologica e integrata possa essere effettivamente indicativo, dovrebbe tuttavia fornire informazioni sulla reale equità del pagamento, rispetto non solo ai mancati guadagni e ai maggiori costi derivanti dall'adozione di tali metodi, ma anche ai vantaggi ambientali e sociali forniti dagli stessi. Il livello di questi servizi non può a priori considerarsi uguale nei due tipi di agricoltura, anche perché esso dipende da numerosi fattori legati, tra l'altro, alle condizioni fisiche e socio-economiche del contesto.

Sulla valutazione delle esternalità dell'agricoltura a basso impatto bisognerà pertanto proseguire il lavoro di analisi comparativa, con lo scopo ultimo di internalizzare tali elementi nella metodologia di calcolo dei pagamenti agro-ambientali. A tale riguardo, esiste una specifica letteratura che può essere di supporto, a partire dal recente lavoro prodotto nell'ambito del progetto sulla sostenibilità dell'agricoltura biologica (Boatto, V., Menguzzato A., Rossetto L., 2008)⁶¹.

Figura 7.3 – Regioni che hanno attivato l'azione sull'agricoltura integrata nei PSR 2007-2013: confronto dei pagamenti medi per l'agricoltura integrata tra vecchia e nuova programmazione (euro/ha-anno)



Fonte: nostre elaborazioni su PSR 2000-2006 e 2007-2013 e Istat 2007

⁶¹ Boatto, V., Menguzzato A., Rossetto L. (2008), *Valutazione monetaria dei benefici esterni dell'agricoltura biologica*, working paper SABIO n. 6, INEA, Roma

Tabella 7.2 – Pagamenti medi ponderati per agricoltura biologica e integrata: confronto tra vecchia e nuova programmazione per le regioni che hanno attivato l'azione agricoltura integrata per il periodo 2007-2013 (Euro)

Regione o Provincia Autonoma	Integrato			Biologico		
	2000-2006	2007-2013	diff. %	2000-2006	2007-2013	diff. %
Piemonte	244	102	-58	289	317	10
Valle d'Aosta	807	816	1	537	359	-33
Lombardia	230	311	35	268	193	-28
Bolzano	728	487	-33	621	386	-38
Friuli-Venezia Giulia	390	137	-65	585	253	-57
Liguria	476	204	-57	392	328	-16
Emilia-Romagna	211	169	-20	257	257	0
Toscana	263	133	-49	272	270	-1
Marche	272	351	29	223	185	-17
Lazio	255	313	23	307	413	34
Abruzzo	340	115	-66	323	218	-33
Molise	287	160	-44	319	313	-2
Campania	563	196	-65	446	306	-31
Calabria	703	274	-61	365	333	-9
Sicilia	414	225	-46	414	378	-9
Italia	264	172	-35	318	290	-9
Nord	245	142	-42	284	276	-3
Centro	261	180	-31	274	256	-6
Sud e Isole	512	192	-63	358	317	-12

Fonte: nostre elaborazioni su PSR 2000-2006 e 2007-2013e Istat 2007



APPENDICE AL PARAGRAFO 7

Tabella A.1 - Superficie e finanziamenti erogati per l'agricoltura integrata nel triennio 2003-2005 (Reg. (CE) 2078/92 e Misura f dei PSR)

Regione o Provincia Autonoma	Anno 2003		Anno 2004		Anno 2005		Media triennio		TOT Fin. triennio 000 euro	2004 - 2003		2005 - 2004		2005 - 2003	
	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.		SAU	Fin	SAU	Fin	SAU	Fin
	ha	000 euro	ha	000 euro	ha	000 euro	ha	000 euro		Variazioni %					
Piemonte	146.599	35.590	130.697	31.815	123.203	30.474	133.500	32.626	130.505	-11	-11	-6	-4	-16	-14
Valle d'Aosta	381	300	368	301	385	314	378	305	1.220	-3	0	4	4	1	5
Lombardia	69.927	18.029	111.851	24.330	113.164	25.355	98.314	22.571	90.285	60	35	1	4	62	41
Bolzano	783	570	833	606	860	626	825	601	2.402	6	6	3	3	10	10
Trento	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
Veneto	37.465	16.141	37.744	15.090	37.593	15.012	37.601	15.414	61.656	1	-7	0	-1	0	-7
Friuli-Venezia Giulia	13.713	5.338	13.988	5.449	14.026	5.484	13.909	5.424	21.695	2	2	0	1	2	3
Liguria	2.691	1.273	2.123	993	2.771	1.341	2.528	1.202	4.810	-21	-22	31	35	3	5
Emilia-Romagna	65.023	14.520	41.512	8.310	40.070	8.047	48.869	10.292	41.169	-36	-43	-3	-3	-38	-45
Toscana	130.655	38.346	88.745	18.250	73.340	20.499	97.580	25.698	102.794	-32	-52	-17	12	-44	-47
Umbria															
Marche	12.969	3.099	5.238	1.864	4.630	1.251	7.613	2.071	8.285	-60	-40	-12	-33	-64	-60
Lazio	50.368	12.715	49.519	12.579	48.064	12.446	49.317	12.580	50.320	-2	-1	-3	-1	-5	-2
Abruzzo	11.512	3.914	0	0	0	0	3.837	1.305	5.219						
Molise	2.233	661	1.133	306	0	0	1.122	322	1.289	-49	-54				
Campania	9.474	5.239	13.475	8.148	22.921	12.436	15.290	8.608	34.432	42	56	70	53	142	137
Puglia	68.191	18.907	0	0	0	0	22.730	6.302	25.210						
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
Calabria	6.993	4.918	0	0	0	0	2.331	1.639	6.558						
Sicilia	1.855	788	1.792	760	6.285	2.568	3.311	1.372	5.487	-3	-4	251	238	239	226
Sardegna	19	4	0	0	0	0	6	1	6						
Italia	630.851	180.352	499.019	128.800	487.310	135.854	539.060	148.335	593.341	-21	-29	-2	5	-23	-25
Nord	336.583	91.760	339.117	86.893	332.070	86.654	335.924	88.436	353.743	1	-5	-2	0	-1	-6
Centro	193.992	54.159	143.503	32.693	126.034	34.197	154.509	40.350	161.399	-26	-40	-12	5	-35	-37
Sud e isole	100.276	34.432	16.399	9.214	29.206	15.004	48.627	19.550	78.200	-84	-73	78	63	-71	-56

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA. Dati provvisori: informazioni Umbria non disponibili

Tabella A.2 – Superficie e finanziamenti erogati per l'agricoltura biologica nel triennio 2003-2005 (Reg. (CE) 2078/92 e Misura f dei PSR)

Regione o Provincia Autonoma	Anno 2003		Anno 2004		Anno 2005		Media triennio		TOT	2004 - 2003		2005 - 2004		2005 - 2003	
	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz	Fin. Triennio	SAU	Fin	SAU	Fin	SAU	Fin
	ha	000 euro	ha	000 euro	ha	000 euro	ha	000 euro	000 euro	Variazioni %					
Piemonte	22.950	6.843	18.122	4.955	21.517	6.273	20.863	6.024	24.094	-21	-28	19	27	-6	-8
Valle d'Aosta	24	11	12	5	395	215	144	77	308	-49	-54	3.161	4.148	1.554	1.860
Lombardia	10.611	2.998	11.191	2.857	11.632	3.094	11.145	2.983	11.932	5	-5	4	8	10	3
Bolzano	2.018	1.282	2.264	1.390	2.321	1.425	2.201	1.366	5.463	12	8	3	3	15	11
Trento	410	298	423	315	395	292	409	302	1.208	3	6	-7	-7		
Veneto	5.928	3.704	5.513	3.280	5.544	3.283	5.662	3.422	13.689	-7	-11	1	0	-6	-11
Friuli-Venezia Giulia	1.684	996	1.754	1.020	1.749	1.016	1.729	1.011	4.044	4	2	0	0	4	2
Liguria	2.959	1.151	2.790	1.084	3.232	1.283	2.994	1.173	4.692	-6	-6	16	18	9	11
Emilia-Romagna	44.002	12.591	60.948	15.024	60.587	14.921	55.179	14.179	56.715	39	19	-1	-1	38	19
Toscana	39.249	12.118	66.399	14.262	53.070	16.789	52.906	14.389	57.558	69	18	-20	18	35	39
Umbria															
Marche	29.323	6.280	33.139	7.743	36.650	8.118	33.037	7.381	29.522	13	23	11	5	25	29
Lazio	50.930	15.359	52.303	15.889	52.112	16.447	51.782	15.898	63.593	3	3	0	4	2	7
Abruzzo	10.967	3.731	10.183	3.441	19.812	6.050	13.654	4.407	17.629	-7	-8	95	76	81	62
Molise	3.722	1.217	3.668	1.185	1.491	430	2.961	944	3.775	-1	-3	-59	-64	-60	-65
Campania	5.124	2.303	4.234	2.126	8.234	3.416	5.864	2.615	10.461	-17	-8	94	61	61	48
Puglia	38.402	13.860	0	0	86.912	27.726	41.771	13.862	55.449					126	100
Basilicata	30.800	8.563	42.922	11.393	115.253	27.830	62.992	15.929	63.715	39	33	169	144	274	225
Calabria	11.500	5.345	0	0	52.140	17.886	21.213	7.744	30.975					353	235
Sicilia	99.822	42.422	99.796	41.082	155.200	63.390	118.273	48.965	195.858	0	-3	56	54	55	49
Sardegna	107.779	23.765	49.971	10.236	70.774	9.587	76.175	14.529	58.117	-54	-57	42	-6	-34	-60
Italia	518.203	164.840	465.634	137.287	759.020	229.472	580.952	177.199	708.798	-10	-17	63	67	46	39
Nord	90.585	29.875	103.018	29.930	107.374	31.803	100.326	30.536	122.145	14	0	4	6	19	6
Centro	119.501	33.757	151.841	37.894	141.831	41.354	137.725	37.668	150.673	27	12	-7	9	19	23
Sud e isole	308.117	101.208	210.775	69.462	509.815	156.315	342.902	108.995	435.980	-32	-31	142	125	65	54

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA. Dati provvisori: informazioni Umbria non disponibili

Tabella A.3 – Superficie e finanziamenti erogati per le misure agro ambientali nel triennio 2003-2005 (Reg. (CE) 2078/92 e Misura f dei PSR)

Regione o Provincia Autonoma	Anno 2003		Anno 2004		Anno 2005		Media triennio		TOT Fin. Triennio 000 euro	2004 - 2003		2005 - 2004		2005 - 2003	
	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.		SAU	Fin	SAU	Fin	SAU	Fin
	ha	000 euro	ha	000 euro	ha	000 euro	ha	000 euro		Variazioni %					
Piemonte	296.955	50.635	276.802	45.102	266.495	45.538	280.084	47.092	188.367	-7	-11	-4	1	-10	-10
Valle d'Aosta	26.550	5.056	27.457	5.773	36.040	5.786	30.016	5.538	22.154	3	14	31	0	36	14
Lombardia	187.491	43.023	244.357	44.036	241.966	45.660	224.605	44.240	176.959	30	2	-1	4	29	6
Bolzano	156.526	17.343	156.731	18.414	153.818	18.378	155.692	18.045	72.180	0	6	-2	0	-2	6
Trento	51.879	7.521	51.362	7.661	57.617	7.569	53.620	7.584	30.336	-1	2	12	-1		
Veneto	104.456	35.337	101.152	31.620	100.587	31.642	102.065	32.867	131.466	-3	-11	-1	0	-4	-10
Friuli-Venezia Giulia	41.174	16.525	41.020	16.761	40.326	16.582	40.840	16.623	66.492	0	1	-2	-1	-2	0
Liguria	15.330	5.775	11.693	4.546	15.407	6.287	14.143	5.536	22.144	-24	-21	32	38	1	9
Emilia-Romagna	132.277	41.142	126.584	36.700	124.817	36.303	127.893	38.048	152.194	-4	-11	-1	-1	-6	-12
Toscana	173.339	52.843	158.042	35.660	129.402	40.554	153.594	43.019	172.076	-9	-33	-18	14	-25	-23
Umbria															
Marche	61.802	15.245	58.099	15.236	64.462	16.112	61.455	15.531	62.125	-6	0	11	6	4	6
Lazio	139.053	36.522	140.065	36.968	128.291	36.521	135.803	36.670	146.681	1	1	-8	-1	-8	0
Abruzzo	72.616	13.092	58.883	8.545	78.353	11.889	69.950	11.175	44.701	-19	-35	33	39	8	-9
Molise	7.501	2.572	6.150	2.149	2.494	1.031	5.382	1.918	7.670	-18	-16	-59	-52	-67	-60
Campania	18.101	8.323	17.708	10.275	31.154	15.853	22.321	11.483	45.934	-2	23	76	54	72	90
Puglia	137.639	39.634	54	29	100.624	32.325	79.439	23.996	95.984					-27	-18
Basilicata	52.456	21.637	64.264	24.277	135.060	39.788	83.927	28.567	114.269	23	12	110	64		
Calabria	18.608	10.312	0	0	54.511	19.425	24.373	9.912	39.649					193	88
Sicilia	114.416	51.501	118.381	52.043	186.600	79.892	139.799	61.145	244.581	3	1	58	54	63	55
Sardegna	143.870	23.781	49.971	10.236	70.774	9.587	88.205	14.535	58.139	-65	-57	42	-6	-51	-60
Italia	1.952.039	497.819	1.708.774	406.032	2.018.800	516.724	1.893.204	473.525	1.894.101	-12	-18	18	27	3	4
Nord	1.012.637	222.359	1.037.158	210.614	1.037.074	213.746	1.028.956	215.573	862.292	2	-5	0	1	2	-4
Centro	374.194	104.609	356.205	87.865	322.155	93.187	350.852	95.220	380.882	-5	-16	-10	6	-14	-11
Sud e isole	565.207	170.851	315.411	107.553	659.571	209.791	513.396	162.732	650.927	-44	-37	109	95	17	23

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA. Dati provvisori: informazioni Umbria non disponibili

Tabella A.4 – Peso dell'agricoltura integrata su totale misure agroambientali nel triennio 2003-2005 (%)

Regione o Provincia Autonoma	Anno 2003		Anno 2004		Anno 2005		Media triennio	
	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz
Piemonte	49	70	47	71	46	67	48	69
Valle d'Aosta	1	6	1	5	1	5	1	6
Lombardia	37	42	46	55	47	56	44	51
Bolzano	1	3	1	3	1	3	1	3
Trento	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	36	46	37	48	37	47	37	47
Friuli-Venezia Giulia	33	32	34	33	35	33	34	33
Liguria	18	22	18	22	18	21	18	22
Emilia-Romagna	49	35	33	23	32	22	38	27
Toscana	75	73	56	51	57	51	64	60
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	21	20	9	12	7	8	12	13
Lazio	36	35	35	34	37	34	36	34
Abruzzo	16	30	0	0	0	0	5	12
Molise	30	26	18	14	0	0	21	17
Campania	52	63	76	79	74	78	68	75
Puglia	50	48	0	0	0	0	29	26
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	38	48			0	0	10	17
Sicilia	2	2	2	1	3	3	2	2
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0
Italia	32	36	29	32	24	26	28	31
Nord	33	41	33	41	32	41	33	41
Centro	52	52	40	37	39	37	44	42
Sud e Isole	18	20	5	9	4	7	9	12

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA. Dati provvisori: informazioni Umbria non disponibili

Tab. A.5 - Peso dell'agricoltura biologica su totale misure agroambientali nel triennio 2003-2005 (%)

Regione o Provincia Autonoma	Anno 2003		Anno 2004		Anno 2005		Media triennio	
	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.
Piemonte	8	14	7	11	8	14	7	13
Valle d'Aosta	0	0	0	0	1	4	0	1
Lombardia	6	7	5	6	5	7	5	7
Bolzano	1	7	1	8	2	8	1	8
Trento	1	4	1	4	1	4	1	4
Veneto	6	10	5	10	6	10	6	10
Friuli-Venezia Giulia	4	6	4	6	4	6	4	6
Liguria	19	20	24	24	21	20	21	21
Emilia-Romagna	33	31	48	41	49	41	43	37
Toscana	23	23	42	40	41	41	34	33
Umbria								
Marche	47	41	57	51	57	50	54	48
Lazio	37	42	37	43	41	45	38	43
Abruzzo	15	29	17	40	25	51	20	39
Molise	50	47	60	55	60	42	55	49
Campania	28	28	24	21	26	22	26	23
Puglia	28	35	0	0	86	86	53	58
Basilicata	59	40	67	47	85	70	75	56
Calabria	62	52			96	92	87	78
Sicilia	87	82	84	79	83	79	85	80
Sardegna	75	100	100	100	100	100	86	100
Italia	27	33	27	34	38	44	31	37
Nord	9	13	10	14	10	15	10	14
Centro	32	32	43	43	44	44	39	40
Sud e Isole	55	59	67	65	77	75	67	67

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA. Dati provvisori: informazioni Umbria non disponibili

Tabella A.6 - Peso dell'agricoltura biologica e integrato su totale misure agroambientali nel triennio 2003-2005 (%)

Regione o Provincia Autonoma	Anno 2003		Anno 2004		Anno 2005		Media triennio	
	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz.	SAU	Finanz
Piemonte	57	84	54	82	54	81	55	82
Valle d'Aosta	2	6	1	5	2	9	2	7
Lombardia	43	49	50	62	52	62	49	58
Bolzano	2	11	2	11	2	11	2	11
Trento	1	4	1	4	1	4	1	4
Veneto	42	56	43	58	43	58	42	57
Friuli-Venezia Giulia	37	38	38	39	39	39	38	39
Liguria	37	42	42	46	39	42	39	43
Emilia-Romagna	82	66	81	64	81	63	81	64
Toscana	98	95	98	91	98	92	98	93
Umbria								
Marche	68	62	66	63	64	58	66	61
Lazio	73	77	73	77	78	79	74	78
Abruzzo	31	58	17	40	25	51	25	51
Molise	79	73	78	69	60	42	76	66
Campania	81	91	100	100	100	100	95	98
Puglia	77	83	0	0	86	86	81	84
Basilicata	59	40	67	47	85	70	75	56
Calabria	99	100			96	92	97	95
Sicilia	89	84	86	80	87	83	87	82
Sardegna	75	100	100	100	100	100	86	100
Italia	59	69	56	66	62	71	59	69
Nord	42	55	43	55	42	55	42	55
Centro	84	84	83	80	83	81	83	82
Sud e isole	72	79	72	73	82	82	76	79

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA. Dati provvisori: informazioni Umbria non disponibili

Tabella A.7 - Pagamenti agroambientali regioni, PSR 2007 - 2013, Misura 214, Azioni Agricoltura integrata e Agricoltura biologica (Integrazione)

Regione	Azione	Cereali autunno- vernini	Colture da rinnovo	Ortive	Pascoli/Foraggiere	Fruttiferi mediterranei**	Altre colture permanenti	Altro***
Abruzzo	<i>integrato</i>	100	100	70	300	200 - 450	500	
	<i>biologico</i>	180	180 - 500	500	120 - 380	600 - 700	700	
Basilicata	<i>integrato</i>	100	100	100	330	300	300	
	<i>biologico</i>	180		380	100	500 - 550	510	
Bolzano	<i>integrato</i>					300 - 900		
	<i>biologico</i>	600	350	600	350	900	350 - 900	
Calabria	<i>integrato</i>	350			250 - 350	350		
	<i>biologico</i>			540	200	450 - 900	650	
Campania								
macroaree A1, A2, A3, B	<i>integrato</i>	70	70 - 201	104	353	439 - 571	362 - 581	454
	<i>biologico</i>	143	371	546	205	537 - 714	589 - 788	436
macroaree D1, D2	<i>integrato</i>	51	51 - 170	55	300	307 - 422	231 - 512	406
	<i>biologico</i>	105	278	343	101	414 - 646	307 - 788	567
macroarea C	<i>integrato</i>	61	61 - 284	72	360	475 - 522	410 - 502	454
	<i>biologico</i>	128	473	403	107	609 - 696	649 - 664	436
Emilia-Romagna	<i>integrato</i>	110	209	110	275	330 - 590	528 - 678	
	<i>biologico</i>	156	296	390	156 - 380	469 - 625	469 - 750	
Friuli V.G.	<i>integrato</i>	95 - 425				180 - 300	300	
	<i>biologico</i>	200		420	100 - 330	400 - 650	700	
Lazio	<i>integrato</i>	120	120 - 260	120	480	330 - 580	330 - 580	260
	<i>biologico</i>	165	165 - 330	600	165	390 - 770	320 - 770	330
Liguria	<i>integrato</i>	150	150	150	300	300 - 500	500	450 - 850
	<i>biologico</i>	200		500	180 - 200	680 - 750	850	600 - 900
Lombardia	<i>integrato</i>				270	500	270 - 500	
	<i>biologico</i>	154		320	143 - 300		320 - 600	
Marche - Introduzione	<i>integrato</i>				300	250 - 400	450	
	<i>biologico</i>	180	170 - 280	600	110 - 250	600 - 770	600 - 780	400
Molise	<i>integrato</i>	100	100 - 220	100	280	200 - 400	420	
	<i>biologico</i>	160	240 - 540	540 - 550		515 - 800	800	
Piemonte								
prima fascia	<i>integrato</i>	113	113	72	225 - 405	405	153 - 450	
	<i>biologico</i>	180		320 - 495	56 - 366	645	370 - 645	252 - 357
seconda fascia	<i>integrato</i>	103	103	65	203 - 365	365	138 - 405	
	<i>biologico</i>	162		291 - 445	51 - 333	580	332 - 580	227 - 325

Sicilia	<i>integrato</i>	120	120	90	300	350 - 450	350 - 600	150
	<i>biologico</i>	220		600	150 - 370	580 - 800	570 - 900	450
Toscana	<i>integrato</i>	100	70 - 130	60	280	200 - 400	420	420
	<i>biologico</i>	160	150 - 250	480		600 - 720	840	840
Umbria								
Aree rurali intermedie	<i>integrato</i>	170	170 - 350		350 - 500	295 - 480	480	
	<i>biologico</i>	216	326 - 500	500 - 600	120	525 - 720		
Aree con probl compless di sviluppo	<i>integrato</i>	120	170 - 350		350 - 500	295 - 480	215	
	<i>biologico</i>	162	250	500 - 600	120	365 - 550		
Valle d'Aosta	<i>integrato</i>					775 - 840		
	<i>biologico</i>	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: PSR 2007 – 2013

Tabella A.8 - Pagamenti agroambientali regioni, PSR 2007 - 2013, Misura 214, Az. Agricoltura integrata e Agricoltura biologica (Mantenimento)

Regione o Provincia Autonoma	Azione	Cereali autunno- vernini	Colture da rinnovo	Ortive	Pascoli/ Foraggiere	Fruttiferi mediterranei**	Altre colture permanenti	Altro***
Abruzzo	<i>integrato</i>	70	70	50	250	150 - 350	400	
	<i>biologico</i>	150	150 - 400	400	100 - 350	500 - 600	600	
Basilicata	<i>integrato</i>	100	100	100	330	300	300	
	<i>biologico</i>	160		340	80	450 - 490	460	
Bolzano	<i>integrato</i>					300 - 900		
	<i>biologico</i>	600	350	600	350	900	350 - 900	
Calabria	<i>integrato</i>	350			250 - 350	350		
	<i>biologico</i>			490	160	400 - 800	600	
Campania								
macroaree A1, A2, A3, B	<i>integrato</i>	70	70 - 201	104	353	439 - 571	362 - 581	454
	<i>biologico</i>	143	371	546	205	537 - 714	589 - 788	436
macroaree D1, D2	<i>integrato</i>	51	51 - 170	55	300	307 - 422	231 - 512	406
	<i>biologico</i>	105	278	343	101	414 - 646	307 - 788	567
macroarea C	<i>integrato</i>	61	61 - 284	72	360	475 - 522	410 - 502	454
	<i>biologico</i>	128	473	403	107	609 - 696	649 - 664	436
Emilia-Romagna	<i>integrato</i>	77	150	77	230	230 - 470	390 - 540	
	<i>biologico</i>	142	270	355	142 - 350	426 - 568	426 - 682	
Friuli V.G.	<i>integrato</i>	95 - 425				180 - 300	300	
	<i>biologico</i>	200		420	100 - 300	400 - 650	700	
Lazio	<i>integrato</i>	110	110 - 240	110	440	290 - 530	290 - 530	240
	<i>biologico</i>	150	150 - 300	550	150	355 - 695	290 - 695	300
Liguria	<i>integrato</i>	150	150	150	300	300 - 500	500	450 - 850
	<i>biologico</i>	180		400	170 - 180	555 - 700	750	600 - 901
Lombardia	<i>integrato</i>				270	500	270 - 500	
	<i>biologico</i>	140		290	130 - 300		290 - 550	
Marche	<i>integrato</i>				300	250 - 400	450	
Mantenimento in zona montana	<i>biologico</i>	140	130 - 220	470	90 - 250	480 - 600	470 - 620	330
Mantenimento in altre zone	<i>biologico</i>	160	150 - 250	540	100 - 250	550 - 690	540 - 710	370
Molise	<i>integrato</i>	100	100 - 220	100	280	200 - 400	420	
	<i>biologico</i>	150	200 - 450	450 - 460		500 - 680	700	
Piemonte								
prima fascia	<i>integrato</i>	103	103	65	203 - 365	365	138 - 405	

	<i>biologico</i>	175		306 - 445	54 - 351	630	360 - 630	248 - 342
seconda fascia	<i>integrato</i>	92	92	59	183 - 329	229	124 - 365	
	<i>biologico</i>	157		275 - 400	49 - 316	567	324 - 567	223 - 308
Sicilia	<i>integrato</i>	120	120	90	300	350 - 450	350 - 600	150
	<i>biologico</i>	200		550	140 - 340	530 - 750	530 - 850	400
Toscana	<i>integrato</i>	100	70 - 130	60	280	200 - 400	420	420
	<i>biologico</i>	150	140 - 230	390	125	500 - 650	700	700
Umbria								
Aree rurali intermedie	<i>integrato</i>	170	170 - 350		350 - 500	295 - 480	480	
	<i>biologico</i>	200	300 - 500	420 - 600	110	405 - 650		
Aree con probl compless	<i>integrato</i>	120	170 - 350		350 - 500	295 - 480	215	
di sviluppo	<i>biologico</i>	150	230		110	270 - 500		
Valle d'Aosta	<i>integrato</i>					775 - 840		
	<i>biologico</i>			300	350 - 450	900	400 - 900	

Fonte: PSR 2007 - 2013

7. CONCLUSIONI

La revisione del PSN e dei PSR delle diverse regioni e province autonome italiane costituisce l'occasione per verificare le relative strategie a favore dell'agricoltura biologica, strumentale al conseguimento degli obiettivi connessi alle nuove sfide stabilite nell'ambito dell'Health Check. Lo sviluppo che il biologico sta avendo in questi ultimi anni in Italia, soprattutto in termini di consumo e nonostante il perdurare della crisi economica e finanziaria, inoltre, rende quanto mai opportuno procedere a un potenziamento dell'agricoltura biologica, e quindi a un rafforzamento della politica a questa diretta. Perché un tale obiettivo possa essere perseguito con successo, è necessario identificare nel PSN una precisa strategia che abbia un carattere trasversale a tutta la politica di sviluppo rurale nazionale, a cui corrisponda nei PSR regionali una strumentazione coerente con lo sviluppo di questo segmento produttivo.

E' opportuno sottolineare, tuttavia, che si tratta non di delineare *ex novo* una politica a favore del biologico - che è già presente nel PSN e nei diversi PSR - ma di rafforzarla per migliorarne l'efficacia in fase di attuazione, identificando ulteriori aree di intervento, connessioni da attivare tra gli strumenti già presenti nei Piani ed eventuali strumenti aggiuntivi.

Scopo di questo lavoro, pertanto, è stato quello di rilevare gli elementi che caratterizzano le strategie a favore dell'agricoltura biologica nei diversi PSR, con particolare riguardo agli importi del sostegno, e le differenze più rilevanti tra le stesse che, oltre a modulare l'efficacia della politica per il biologico da una regione all'altra, possono determinare delle forti discriminazioni tra aziende localizzate in regioni diverse ma che spesso operano in condizioni pedo-climatiche, tecnico-economiche e di mercato simili. Gli aspetti positivi rilevati e quelli che, pur assenti, andrebbero previsti, quindi, dovrebbero essere tenuti in considerazione a livello sia centrale, sia periferico nella riformulazione degli strumenti di programmazione, per procedere a una migliore strutturazione della politica a favore del biologico.

La nostra analisi è partita naturalmente dal PSN, dove l'attuale strategia per il biologico si può sostanzialmente identificare nella necessità di integrare gli interventi programmabili a titolo delle misure afferenti ai diversi assi. L'agricoltura biologica, pertanto, benché sia destinataria di un'azione specifica della misura 214, può essere sostenuta anche tramite le restanti misure dell'asse II dirette al settore agricolo e quelle degli Assi III e soprattutto I. Per facilitare tale integrazione, il PSN propone l'attivazione di specifici strumenti, quali i pacchetti aziendali e i progetti integrati di filiera, territoriali o tematici. Tra i pacchetti aziendali, attivati da singoli agricoltori che aderiscono contemporaneamente a una serie di misure sulla base di un programma di sviluppo aziendale ben finalizzato, il PSN propone un pacchetto per la qualità, diretto allo sviluppo in azienda delle produzioni di qualità, quali DOP, IGP, biologiche e, fino al 31 luglio 2009, DOC e DOCG.

E' proprio qui che si individua il primo elemento da tener presente per una 'nuova' strategia a favore dell'agricoltura biologica: nei pacchetti qualità dovrebbe essere data priorità ai pacchetti per il biologico,

presentati dai produttori che fanno solo agricoltura biologica e non anche convenzionale o integrata. Gli obiettivi legati alla produzione di prodotti biologici, infatti, sono più ampi rispetto a quelli dei prodotti DOP e IGP, essendo più forte la valenza ambientale dei primi rispetto ai secondi e, quindi, anche il rispettivo contributo alle sfide dell'Health Check. E' chiaro che al pacchetto per il biologico potrebbe essere data priorità anche rispetto a un possibile pacchetto giovani o energia, ad esempio, qualora la Regione ponesse come prioritario rispetto ad altri l'obiettivo di riduzione dell'impatto negativo dell'agricoltura sull'ambiente. Il PSN dovrebbe, inoltre, orientare le Regioni a non stabilire a priori le misure che possono entrare nel pacchetto qualità, ma a lasciare agli agricoltori la facoltà di individuarle, ricorrendo a tutti e tre gli assi, se necessario, così da massimizzare lo sviluppo di effetti sinergici. Se una misura è ritenuta dall'agricoltore strumentale al conseguimento dei propri obiettivi, infatti, non dovrebbero essere posti dei limiti alle sue scelte. Diversamente, si dovrebbe indirizzare le Regioni a includere almeno la misura 214 nei pacchetti per la qualità, cosa che nessuno dei tre PSR che ne prevedono l'attivazione ha considerato.

Anche nell'ambito dei progetti integrati di filiera dovrebbe essere data priorità alle filiere biologiche. Il rafforzamento della filiera, infatti, è particolarmente urgente in questo settore, soprattutto per organizzare i produttori di base, spesso con aziende di piccole dimensioni, aumentandone anche, in questo modo, il potere contrattuale rispetto ai segmenti della trasformazione e della distribuzione. Dovrebbe anche essere meglio evidenziato come i prodotti biologici - e non solo quelli con denominazione di origine - possano costituire dei motori di sviluppo del territorio, così come si è verificato in alcuni comprensori, dove il mantenimento della elevata naturalità dei luoghi è stata legata anche alla forte concentrazione di aziende biologiche. Poiché i progetti integrati di filiera potrebbero anche avere una valenza territoriale, inoltre, analogamente al caso precedente (pacchetti aziendali) e, forse, a maggior ragione, non dovrebbero essere stabilite a priori le misure che è possibile attivare.

Al di là degli strumenti diretti a facilitare l'integrazione degli interventi secondo strategie aziendali, di filiera e territoriali ben precise, il PSN sottolinea spesso l'azione dell'agricoltura biologica tra le azioni chiave dirette al perseguimento degli obiettivi prioritari dei singoli Assi. Solo in alcuni casi, soprattutto nell'ambito degli Assi I e III, tale azione dovrebbe essere specificata in modo più preciso.

Per quanto riguarda i PSR, il rafforzamento della strategia per il biologico dovrebbe essere improntato anche ad assicurare nel tempo il contenimento degli effetti negativi dell'agricoltura sull'ambiente, coerentemente con il carattere "permanente" degli obiettivi connessi alle sfide lanciate dall'Health Check (come, ad esempio, l'obiettivo di ridurre l'emissione di gas serra). L'azione a favore dell'agricoltura biologica, pertanto, dovrebbe essere strutturata in modo da indurre una sorta di fidelizzazione del produttore al metodo biologico. In altre parole, le Regioni, nella definizione di questa azione, dovrebbero prevedere l'assunzione di specifici impegni da parte dell'agricoltore, così che questi aderisca solo se realmente motivato a produrre biologico e non unicamente per ottenere il sostegno. In questo modo, quindi, si dovrebbe evitare il ritorno al convenzionale da parte di numerosi agricoltori, una volta terminato il periodo di sostegno, assicurando la produzione di effetti duraturi sull'ambiente.

Partendo dai risultati dell'analisi dei PSR, quindi, si evidenziano numerosi elementi che potrebbero potenziare le strategie a favore dell'agricoltura biologica e gli aspetti che, invece, sono stati trascurati, ma che sarebbe importante valorizzare nell'ambito delle stesse.

Il segnale più evidente della volontà di promuovere lo sviluppo di un'agricoltura sostenibile, funzionale al conseguimento delle sfide a carattere ambientale è il sostegno, mediante la misura 214, alla sola agricoltura biologica e non anche quella integrata o meno intensiva per *input* chimici, considerando anche il fatto che tuttora l'agricoltura integrata non presenta un quadro normativo definito e cogente che la regoli da un punto di vista tecnico e procedurale, diversamente da quanto avviene per l'agricoltura biologica.

Tuttavia, in aggiunta o in alternativa all'opzione di non finanziare l'agricoltura integrata con il PSR, esistono altri strumenti in grado di potenziare l'agricoltura biologica regionale. Tra i primi, vi è l'attribuzione di una priorità alle aziende biologiche nell'accesso a diverse misure sia del I che del II Asse e l'attribuzione di un punteggio superiore alle aziende che producono prodotti biologici rispetto a quelle con prodotti con denominazione di origine nella valutazione dei piani di sviluppo aziendale previsto dalla misura sui giovani.

Risulta opportuna, inoltre, l'attivazione della misura 132 per finanziare i costi di certificazione, in quanto può assicurare all'agricoltore biologico un maggior livello di sostegno, soprattutto in presenza di importi di pagamento per l'azione agricoltura biologica pari ai massimali fissati dal regolamento, e/o un sostegno a un più ampio numero di agricoltori rispetto a quello delle aziende che accedono alla misura 214. Nell'ambito della 132, tuttavia, nessuna Regione ha previsto la promozione di forme più innovative di certificazione per l'agricoltura biologica, come la certificazione di gruppo, a cui si può ricorrere quando, su territori ben definiti, si hanno produzioni simili, realizzate da un largo numero di piccoli agricoltori. Questa forma di certificazione, infatti, consente di sollevare il singolo agricoltore dagli oneri burocratici, di ridurre drasticamente i costi di certificazione e di estendere i vantaggi dell'agricoltura biologica ad ampie porzioni omogenee di territorio anziché alla singola azienda.

Un'altra possibilità che le Regioni hanno è quella di ammettere a finanziamento solo le aziende dove tutta la SAU aziendale è investita a biologico o l'intero allevamento è biologico, implicando una scelta più radicale da parte dell'agricoltore e riducendo il rischio di adesione alla misura 214 solo per ottenere il sostegno. In aggiunta, possono essere fissate anche una superficie minima e una certa consistenza dell'allevamento biologico per garantire un effettivo impatto sull'ambiente. Tuttavia, esiste il rischio di discriminare aziende di piccole dimensioni ma vitali, che potrebbero contribuire efficacemente allo sviluppo del biologico.

La dissuasione dell'agricoltore dall'ottenere un pagamento facile viene più facilmente garantita tramite la fissazione di condizioni aggiuntive che incidono sulla sfera commerciale, nel senso di richiedere all'agricoltore che il prodotto sia commercializzato tutto o in parte come certificato biologico. Tali condizioni, inoltre, assicurano la valorizzazione del prodotto biologico. A questo proposito, tuttavia,

sarebbe opportuno che tutti i PSR prevedessero un simile impegno e non solo, come attualmente accade, alcuni tra questi, per non generare ulteriori elementi di discriminazione tra agricoltori che operano in regioni differenti.

Anche la fissazione di un pagamento più elevato per le foraggere nel caso di aziende zootecniche biologiche appare più appropriata rispetto alla fissazione di un generico pagamento per le foraggere e indipendente dal fatto che il prodotto sia destinato o meno ad allevamenti biologici, contribuendo in modo più deciso alla diffusione della zootecnia biologica. Sarebbe più adeguato, tuttavia, concedere un sostegno specifico per gli allevamenti di tipo non indiretto, fissando un pagamento per UBA, ad esempio, possibilmente differenziato per tipologia di allevamento. Buona, inoltre, la possibilità di includere tra le foraggere anche i prati e i prati-pascoli, ma solo in presenza di allevamenti biologici e purché tali superfici siano pascolate, così come quella di consentire la cumulabilità con la misura 215 relativa al benessere animale.

In generale, tuttavia, la cumulabilità dell'azione agricoltura biologica con le altre azioni della misura 214 e alcune misure dell'Asse II non è sempre garantita con riferimento al medesimo terreno. Le associazioni di categoria, pertanto, oltre a ritenere iniqua l'esclusione delle aziende biologiche dal compenso per l'adozione di pratiche che le stesse sono tenute comunque a effettuare, ne temono la fuoriuscita dal regime perché, in termini di pagamenti complessivamente raggiungibili, potrebbe essere più vantaggioso aderire a molteplici misure dell'Asse II e azioni della 214 che non alla semplice azione agricoltura biologica, con evidenti riduzioni, però, dei benefici ambientali.

In funzione delle nuove sfide, sarebbe importante prevedere degli impegni aggiuntivi che determinano un innalzamento del livello del sostegno, come, ad esempio, la copertura vegetale dei seminativi nel periodo autunnale e invernale, l'inerbimento di vigneti e frutteti, ecc.

Riguardo alle priorità accordate agli agricoltori nell'accesso all'azione agricoltura biologica della misura 214, è opportuno privilegiare non solo quelle di tipo territoriale, relative alle aree Natura 2000, alle aree protette e alla ZVN, scelta comunque importante ai fini della salvaguardia della biodiversità, ma anche attribuire la priorità alle aziende che aderiscono ad accordi agroambientali, a quelle che introducono il biologico e ai giovani, in generale più sensibili alle tematiche ambientali.

Per quanto riguarda gli importi del sostegno relativi al biologico, la loro accentuata diversità da regione a regione è dovuta anche alle fonti dei dati e alle voci di costo utilizzate per il calcolo, perché le prime sono diverse sia per numero che per tipologia, mentre le seconde si differenziano in termini di definizione e utilizzo nel calcolo dei pagamenti. Sarebbe perciò opportuno assicurare un'omogeneizzazione delle banche dati verso quelle di dimensioni maggiori, nonché l'uso solamente di quelle in grado di consentire l'ottenimento di stime del livello dei pagamenti statisticamente significative, eventualmente prevedendo l'opportunità di certificare le fonti dei dati secondo specifici standard qualitativi.

Riguardo alle voci di costo, invece, anche in questo caso si ritiene che la loro omogeneizzazione consentirebbe di ottenere delle tabelle di calcolo più uniformi e, quindi, una minore diversità tra gli importi del sostegno relativi a una stessa coltura.

Sempre in merito agli importi del sostegno, è importante che le Regioni siano consapevoli del rischio di fissare dei livelli di pagamento inferiori a quelli risultanti dall'applicazione della metodologia di calcolo prescelta, ossia quello di limitare il sostegno alle aziende più efficienti, di dimensioni più ampie e con gestione imprenditoriale, generalmente localizzate nelle zone di pianura, rispetto alle quali l'importo del pagamento è verosimilmente sufficiente per coprire i maggiori costi e i mancati guadagni. A ciò si aggiunga il fatto che il livello del sostegno, calcolato su dati medi, già porta a una sovra-compensazione delle aziende con una struttura dei costi più contenuta e a una sottocompensazione delle altre.

Benché si ritenga opportuno differenziare il pagamento tra periodo di conversione e mantenimento - visto che il livello del sostegno è più elevato in conversione che nel periodo di mantenimento a causa dei maggiori costi che l'agricoltore deve sostenere nei primi anni del passaggio dal convenzionale al biologico e della contrazione delle rese, frequentemente sensibile - è importante che la durata del primo sia abbastanza contenuta (due o tre anni) e non lunga quanto il periodo di adesione alla misura (minimo 5 anni). Nel periodo di conversione, infatti, i prodotti non possono essere venduti come biologici, per cui l'azienda non è sufficientemente incentivata a sviluppare i canali di vendita più adeguati alla propria realtà e non ha la possibilità di valorizzare i prodotti come bio. Il rischio che, una volta terminato il periodo di adesione alla misura 214, l'agricoltore ritorni al convenzionale, pertanto, è molto elevato. Peraltro, un periodo di conversione più lungo potrebbe rivelarsi necessario per raggiungere le condizioni aziendali, sia tecniche che di impresa (formazione, marketing, commercializzazione, ecc.), che costituiscono il pre-requisito per assicurare il successo della conduzione biologica dell'impresa. Sarebbe opportuno, quindi, effettuare un'attenta riflessione sulla durata ottimale del periodo di conversione, magari differenziata per categorie di colture, e sulla entità del relativo premio.

Più corretta, inoltre, è la scelta di attribuire una priorità alle aziende localizzate in talune aree preferenziali come, ad esempio, quelle Natura 2000, le zone vulnerali ai nitrati, ecc., piuttosto che differenziare il premio per tipologia di area, visto che non necessariamente si tratta di aree più difficili dal punto di vista pedo-climatico o soggette sempre a maggiori vincoli. Tra gli aspetti trascurati da tutte le Regioni, vi è la mancanza di un qualunque criterio per valorizzare il legame naturale tra agricoltura biologica e recupero delle razze e cultivar locali, che potrebbe essere funzionale anche alle nuove sfide, in quanto tali razze e cultivar si adattano meglio agli habitat locali, richiedendo un minor utilizzo di *input* a elevato contenuto energetico e, spesso, di risorse idriche, così come il connubio tra prodotti biologici e quelli con denominazione di origine. Questo legame, inoltre, potrebbe essere ancor meglio valorizzato nell'ambito del pacchetto per il biologico e dei progetti integrati di filiera e territoriali.

Nessun PSR, inoltre, valorizza il legame tra biologico e agricoltura sociale, magari accordando una priorità alle cooperative e aziende biologiche che sono impegnate nello svolgimento di molteplici attività

sociali nelle loro articolazioni educative, terapeutiche, riabilitative e di inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati (persone con handicap fisici o psicologici, detenuti ed ex detenuti, disoccupati di lungo periodo, ex tossicodipendenti, donne sottratte allo sfruttamento sessuale, ecc.). Benché, infatti, l'agricoltura biologica sia sostenuta nell'ambito del II Asse, si dovrebbe cercare di valorizzare tutte quelle attività, non solo agricole e con un impatto più o meno diretto sull'ambiente, che possono contribuire a un potenziamento del settore e alla riscoperta dei valori fondanti dell'agricoltura biologica, quali il rispetto e la sicurezza dei lavoratori, la trasparenza, l'equità della distribuzione del valore aggiunto, l'impegno nel sociale e così via. Simili scelte, inoltre, favorendo l'integrazione tra le diverse misure dei PSR, sono in grado di sviluppare degli effetti sinergici con ricadute su diverse componenti del sistema socio-economico rurale e, quindi, di migliorare l'efficacia della politica di sviluppo rurale.

Coerentemente con il Piano di azione nazionale per l'agricoltura biologica, quindi, le Regioni e le Province Autonome dispongono di numerosi strumenti e modalità di intervento per potenziare il settore biologico tramite la politica di sviluppo rurale. Chiaramente, le diverse scelte regionali devono rispondere alle reali esigenze degli operatori, che possono anche variare all'interno della stessa regione, per cui è necessaria un'attenta riflessione per calibrare le diverse opzioni disponibili. Le nuove sfide previste nell'ambito dell'Health Check costituiscono una buona occasione per affinare le strategie regionali a favore dell'agricoltura biologica in vista di un suo potenziamento, e il settore potrà anche beneficiare dell'estensione della banda larga a tutto il territorio nazionale per lo sviluppo delle ICT in azienda e di specifici canali di vendita, come l'e-commerce o i GAS. Tali canali di vendita, infatti, appaiono particolarmente congeniali al settore, sia per caratteristiche specifiche dei prodotti biologici e della stessa domanda, sia perché nei canali più tipici del convenzionale, come ad esempio la GDO, le linee di prodotti biologici spesso non sono ancora sufficientemente sviluppate.



**PIANO STRATEGICO DELLO SVILUPPO RURALE
L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI**

RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013

Mipaaf - Dipartimento delle politiche di sviluppo economico e rurale
Direzione generale dello sviluppo rurale, infrastrutture e servizi
Via XX Settembre, 20 - 00187 Roma

reterurale@politicheagricole.gov.it
www.reterurale.it

