



L'agricoltura biologica nei PSR 2014-2020

WORKING PAPER

Agosto 2016

Rete Rurale Nazionale

Autorità di gestione:
Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 - Roma

reterurale@politicheagricole.it
www.reterurale.it
@reterurale
www.facebook.com/reterurale

**Documento realizzato nell'ambito del
Programma Rete Rurale Nazionale**

Autorità di gestione: Ministero delle
politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Cura del documento:

Laura Viganò

Autori:

Alessandra Vaccaro e Laura Viganò

Impaginazione e grafica:

Anna Lapoli, Francesco Ambrosini

Si ringrazia Alessandro Monteleone per la
lettura critica dei testi.

| | |
|--|----------|
| Premessa | 4 |
| 1. L'agricoltura biologica nelle strategie regionali di sviluppo rurale | 5 |
| 1.1. Il quadro delle politiche strutturali comunitarie di riferimento per la politica di sviluppo rurale a favore dell'agricoltura biologica | 6 |
| 1.2. La Misura "agricoltura biologica" | 13 |
| 1.3. La cumulabilità dell'agricoltura biologica con la misura agro-climatico-ambientale | 27 |
| 1.4. L'agricoltura biologica nelle altre misure del PSR | 30 |
| 1.5. Conclusioni | 37 |

PREMESSA

L'obiettivo del presente *working paper* è illustrare le strategie poste in essere dalle Regioni e Province Autonome italiane a favore dello sviluppo del settore biologico nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurale 2014-2020 adottati dalla Commissione europea nel 2015 e di effettuare dei confronti con la Misura agro-climatico ambientale con riguardo, in particolare, al sostegno della produzione integrata e dell'agricoltura conservativa, metodi quasi sempre concorrenti di quello biologico. La prima è sempre alternativa all'agricoltura biologica, talvolta cumulabile, invece, sulla stessa superficie con l'agricoltura conservativa.

Con tale confronto si vuole verificare la tipologia di impegni aggiuntivi, obbligatori o volontari, associati nei PSR alla produzione integrata e all'agricoltura conservativa e se i rispettivi livelli di pagamento sono analoghi o anche superiori a quelli fissati per l'agricoltura biologica. Di quest'ultima si è ormai dimostrata la maggiore sostenibilità sotto diversi aspetti, tanto che, tra gli indicatori utilizzati dall'ISPRA per rilevare gli impatti ambientali positivi dell'agricoltura, vi è la dimensione della superficie biologica e il numero delle relative aziende agricole.

In questo primo stadio dei lavori, si illustra lo stato dell'arte relativamente alle scelte operate dalle diverse Regioni e Province Autonome italiane in merito sia all'adozione della Misura Agricoltura biologica o Misura 11 sia all'eventuale trattamento privilegiato accordato al settore biologico nell'ambito delle restanti misure, per rafforzare lo stesso dal punto di vista strutturale. I restanti capitoli, invece, relativi al sostegno uno della produzione integrata e l'altro dell'agricoltura conservativa, saranno aggiunti successivamente.

La fornitura di un quadro aggiornato sull'agricoltura biologica e sugli altri metodi/tecniche di produzione consente di mettere in evidenza alcuni punti di forza e di debolezza delle strategie dei PSR a favore dell'ambiente con riguardo a specifici interventi e le possibili incoerenze tra gli stessi. Eventuali correttivi, pertanto, potranno essere disposti nel 2017 in sede di revisione di medio termine dei PSR o comunque meditati nella prossima fase di programmazione. L'azione di coordinamento prevista dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico (2016), invece, è auspicabile per rendere più omogenee le strategie regionali a favore dell'agricoltura biologica con riguardo a specifici elementi della M11, quali il livello dei pagamenti, le condizioni di ammissibilità e il sistema sanzionatorio, quando tali diversità non sono giustificate da situazioni pedoclimatiche, tecniche e di mercato sostanzialmente differenti.

1. L'AGRICOLTURA BIOLOGICA NELLE STRATEGIE REGIONALI DI SVILUPPO RURALE

Con il documento *La PAC verso il 2020, rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, la Commissione europea riconosce l'importante ruolo dell'agricoltura biologica nel perseguimento di tre obiettivi, quali: 1) la preservazione del potenziale di produzione dell'UE secondo criteri di sostenibilità, così da garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare a lungo termine; 2) il sostegno alle comunità agricole che forniscono ai cittadini europei una grande varietà di derrate alimentari di pregio e di qualità prodotte in modo sostenibile; 3) la preservazione della vitalità delle comunità rurali, per le quali l'agricoltura costituisce un'attività economica importante in grado di creare occupazione locale (CE, 2010)¹. Dal punto di vista operativo, quindi, l'Unione europea, nell'ambito del I pilastro della PAC, ha stabilito che le aziende biologiche destinatarie dei pagamenti diretti ricevessero *ipso facto* la componente ambientale o di inverdimento (*greening*) obbligatoria, che ammonta al 30% del massimale nazionale destinato ai pagamenti diretti. Per il II Pilastro, invece, ha disposto l'introduzione di una nuova misura, la Misura 11 o M11, relativa esclusivamente al sostegno dell'agricoltura biologica, regolato nelle precedenti fasi di programmazione della politica di sviluppo rurale con le misure agroambientali dei Programmi o Piani di sviluppo rurale (PSR) o, ancora prima, dal Reg. (CEE) n. 2078/92. Analogamente alle passate programmazioni, però, con la definizione dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), ciascuna Regione ha avuto facoltà di assegnare uno specifico ruolo all'agricoltura biologica nell'ambito della propria strategia per lo sviluppo rurale. A seconda degli strumenti messi in campo da ogni singola Regione a favore dello sviluppo del settore biologico, quindi, tale ruolo è stato riconosciuto come più o meno importante. Questi strumenti, infatti, si possono limitare all'attivazione della M11 o prevedere anche un trattamento privilegiato per le imprese biologiche nell'accesso alle altre misure del PSR, mediante l'attribuzione di una priorità agli operatori biologici, innalzando la percentuale di cofinanziamento a loro favore o inserendo l'agricoltura biologica tra i campi prioritari di intervento di alcune specifiche misure, quali quelle relative a formazione, consulenza e cooperazione.

Nel panorama dei 21 PSR 2014-2020 approvati dalla Commissione europea nel 2015, sono poche le Regioni che hanno scelto di potenziare il settore biologico soprattutto mediante la messa a punto di una strategia articolata su molteplici misure e lo stanziamento di adeguate risorse finanziarie dirette prioritariamente alla conversione al metodo di produzione biologico e non al suo mantenimento, mostrandosi attente non solo ai problemi di ordine ambientale e sanitario ma anche alla crescente domanda di prodotti biologici sia interna sia estera.

In questa prima parte del lavoro, pertanto, dopo aver contestualizzato l'agricoltura biologica rispetto al quadro delle politiche comunitarie per il periodo 2014-2020 (par. 1.1), si analizzeranno dapprima le caratteristiche della Misura 11 definite nei diversi PSR regionali (par. 1.2) e, successivamente, il rapporto tra agricoltura biologica e le altre misure di tali programmi (parr. 1.3 e 1.4).

¹ CE (2010), *La PAC verso il 2020; rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2010) 672 def., Bruxelles, 18.11.2010.

1.1. Il quadro delle politiche strutturali comunitarie di riferimento per la politica di sviluppo rurale a favore dell'agricoltura biologica

Il Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR), con cui si finanzia la politica a sostegno dello sviluppo rurale, rientra, insieme agli altri fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), in un unico quadro di programmazione strettamente correlato a 11 Obiettivi Tematici, che discendono direttamente dalla Strategia Europa 2020, per uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo. In particolare, gli Obiettivi Tematici (OT) di riferimento a livello europeo sono definiti dal Quadro Strategico Comune (QSC), che indirizza le strategie dei diversi Fondi.

L'elemento di congiunzione tra il livello europeo e il livello nazionale è assicurato dall'Accordo di Partenariato (AdP), che fa da cornice metodologica e strategica all'azione dei Programmi dei Fondi Europei (FSE, FESR, FEASR, FEAMP, nel caso dell'Italia, visto che nel nostro paese non opera il Fondo di Coesione), dove gli 11 OT vengono declinati a livello nazionale (tab. 1.1) e ai quali vengono associati i risultati attesi e le azioni da intraprendere entro il 2020.

Tab. 1.1 – Gli Obiettivi Tematici dell'Accordo di Partenariato

| Obiettivi Tematici | |
|---------------------------|--|
| OT 1 | Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione |
| OT 2 | Migliorare l'accesso alla tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità della medesima |
| OT 3 | Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura |
| OT 4 | Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori |
| OT 5 | Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi |
| OT 6 | Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse |
| OT 7 | Promuovere sistemi di trasporto sostenibile ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete |
| OT 8 | Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori |
| OT 9 | Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione |
| OT 10 | Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenza e l'apprendimento permanente |
| OT 11 | Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente |

Fonte: Accordo di Partenariato

Il regolamento "ombrello" (Reg. (UE) n. 1303/2013), che definisce le disposizioni comuni ai diversi Fondi, assegna al FEASR il compito di intervenire nelle zone rurali in modo complementare rispetto agli altri fondi europei, per ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni. Nell'AdP, per ogni OT, sono definiti i

Risultati attesi (RA) e le relative Azioni da porre in essere per conseguirli con l'indicazione del Fondo che vi interviene. Le Azioni, realizzate attraverso gli interventi delle misure dei Programmi, sono l'espressione di ciò che deve essere concretamente realizzato con il contributo di ciascun Fondo e, in quanto collegate agli specifici RA fissati per ciascun OT, rappresentano l'anello di congiunzione tra il quadro di riferimento nazionale (AdP) e gli interventi dei Programmi.

Il FEASR, in particolare, è chiamato a intervenire rispetto a nove OT e a contribuire al conseguimento di una parte dei relativi RA per la politica a sostegno dello sviluppo rurale (tab. 1.2).

Tab. 1.2 – Obiettivi Tematici, Risultati attesi e Azioni dell'Accordo di Partenariato del FEASR

| Obiettivi Tematici | | Risultati Attesi | Azioni del FEASR e relative Focus Area |
|---------------------------|---|---|---|
| OT 1 | Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione | RA 1.1 Incremento dell'attività di innovazione delle imprese | 1.1.6 Interventi volti a rinsaldare i nessi tra agricoltura e silvicoltura da un lato e ricerca e innovazione dall'altro anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali (Focus area 1.b) |
| OT 2 | Migliorare l'accesso alla tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità della medesima | RA 2.1 Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda ultra larga ("Digital Agenda" europea) | 2.1.2 Interventi volti a promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali (Focus area 6c) |
| OT 3 | Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura | RA 3.1 Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo | 3.1.4 Azioni per migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato, nonché la diversificazione delle attività (Focus area 2.a) |
| | | RA 3.3 Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali | 3.3.7 Azioni per favorire una migliore integrazione dei produttori primari nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali (Focus area 3.a) |
| | | RA 3.4 Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi | 3.4.5 Azioni per migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato, nonché diversificazione delle attività (Focus area 2.a) |
| | | RA 3.5 Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese | 3.5.3 Interventi volti a favorire il ricambio generazionale nel settore agricolo (Focus area 2.b) |

Tab. 1.2 – Obiettivi Tematici, Risultati attesi e Azioni dell'Accordo di Partenariato del FEASR (segue)

| Obiettivi Tematici | Risultati Attesi | Azioni del FEASR e relative Focus Area |
|---|---|--|
| OT 4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori | RA 4.2 Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili | 4.2.2 Interventi volti a rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare (Focus area 5.b) |
| | RA 4.3 Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti | 4.3.3. Interventi volti a rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare (Focus area 5.b) |
| | RA 4.4 Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da cogenerazione e trigenerazione di energia | 4.4.2 Interventi per l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia (Focus area 5.c) |
| | RA 4.5 Aumento dello sfruttamento sostenibile delle bioenergie | 4.5.1 Interventi per l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia (Focus area 5.c) |
| | RA 4.7 Riduzione delle emissioni di gas serra e aumento del sequestro di carbonio in agricoltura e nelle foreste | 4.7.1 Interventi volti a ridurre le emissioni di gas serra e di ammoniaca prodotti dall'agricoltura (Focus area 5.d) 4.7.2 Interventi per la conservazione e il sequestro di carbonio nel settore agricolo e forestale (Focus area 5.e) |
| OT 5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi | RA 5.1 Riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera | 5.1.5 Interventi volti a prevenire l'erosione dei suoli e migliorare la gestione del suolo (Focus area 4.c) |
| | RA 5.2 Riduzione del rischio di desertificazione | 5.2.1 Interventi volti a migliorare la gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi (Focus area 4.b) |
| | RA 5.3 Riduzione del rischio incendi e del rischio sismico | 5.3.4 Interventi volti a prevenire l'erosione dei suoli e migliorare la gestione del suolo (Focus area 4.c) |

Tab. 1.2 – Obiettivi Tematici, Risultati attesi e Azioni dell'Accordo di Partenariato del FEASR (segue)

| Obiettivi Tematici | | Risultati Attesi | Azioni del FEASR e relative Focus Area |
|---------------------------|--|--|---|
| OT 6 | Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse | RA 6.4 Mantenimento e miglioramento della qualità dei corpi idrici e gestione efficiente dell'irrigazione | 6.4.5 Interventi volti a migliorare la gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi (Focus area 4.b) |
| | | | 6.4.6 Interventi volti a rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura (Focus area 5.a) |
| OT 8 | Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori | RA 8.8 Nuove opportunità di lavoro extra-agricolo nelle aree rurali | 8.8.1 Azioni volte a facilitare la diversificazione, la creazione di nuove piccole imprese e di lavoro nelle aree rurali (focus area 6.a) |
| OT 9 | Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione | RA 9.1 Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale | 9.1.6 Interventi volti a promuovere lo sviluppo locale nelle aree rurali (Focus area 6.b) |
| OT 10 | Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente | RA 10.3 Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta | 10.3.9 Azioni volte a stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base delle conoscenze nelle zone rurali (Focus area 1.a) |
| | | RA 10.4 Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, dell'inserimento/reinserimento lavorativo | 10.4.6 Azioni volte ad incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale (focus area 1.c) |

Fonte: Accordo di Partenariato

Nello specifico, per quanto riguarda tale politica, l'Unione europea ha stabilito sei Priorità di intervento, attraverso cui i PSR possono contribuire al raggiungimento di tre obiettivi generali stabiliti nel Reg. (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale, quali:

1. stimolare la competitività del settore agricolo;
2. garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
3. realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

Le sei Priorità si articolano in Focus Area, che ne specificano le finalità e sono collegate a uno o più Obiettivi Tematici nonché ai relativi RA e azioni (tab. 1.3). Le misure del PSR, sulla base della strategia delineata dalle Regioni, contribuiscono al perseguimento delle finalità di una o più Priorità e delle relative Focus Area. Dal momento che l'agricoltura biologica ha assunto una sua autonoma trattazione nella M11, risulta abbastanza agevole intercettare il collegamento di tale Misura con le Priorità e, quindi, con gli obiettivi specifici dello sviluppo rurale a cui contribuisce maggiormente e con il quadro di intervento a livello nazionale.

La Priorità 1, conoscenza e innovazione, è trasversale al Programma, per cui è strumentale al perseguimento dei tre obiettivi dello sviluppo rurale sopra menzionati e a tutte le misure del PSR. Le Priorità 2 e 3 concorrono al primo obiettivo (competitività), mentre la 4 e la 5 sono prettamente legate alle tematiche ambientali, avendo come obiettivo la gestione sostenibile delle risorse naturali, e all'azione comunitaria diretta a mitigare i cambiamenti climatici. La Priorità 6, infine, è funzionale a uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali.

Secondo le disposizioni dell'Unione europea, le Regioni, nel definire la propria politica di sviluppo rurale, sono state chiamate ad attivare almeno quattro delle sei Priorità e a destinare almeno il 30% delle risorse finanziarie del FEASR agli interventi per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici e il ridimensionamento dei problemi di natura ambientale. È lo stesso regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale a indicare le misure del PSR che contribuiscono alla determinazione della quota FEASR del 30%, quali, oltre alla M11, la Misura pagamenti agro-climatico-ambientali (M10), le misure che prevedono indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici (M13) e delle aree Natura 2000 (M12), quelle a sostegno delle foreste (M8 e M15), gli investimenti in materia di clima e ambiente realizzati nell'ambito della M4.

Tab. 1.3 – Priorità dello sviluppo rurale e Focus Area

| | | | |
|---------------|---|---------------|--|
| La Priorità 1 | Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali | Focus Area 1A | Stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali |
| | | Focus Area 1B | Rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali |
| | | Focus Area 1C | Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale |
| La Priorità 2 | Potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste | Focus Area 2A | Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato |
| | | Focus Area 2B | Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale |
| La Priorità 3 | Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo | Focus Area 3A | Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali |
| | | Focus Area 3B | Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali |
| La Priorità 4 | Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura | Focus Area 4A | Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, compreso nelle zone Natura 2000 e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa |
| | | Focus Area 4B | Migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi |
| | | Focus Area 4C | Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi |
| La Priorità 5 | Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale | Focus Area 5A | Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura |
| | | Focus Area 5B | Rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare |
| | | Focus Area 5C | Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia |
| | | Focus Area 5D | Ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura |
| | | Focus Area 5E | Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale |
| La Priorità 6 | Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali | Focus Area 6A | Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione |
| | | Focus Area 6B | Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali |
| | | Focus Area 6C | Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali |

Fonte: Reg. (UE) n. 1305/2013

In tale contesto, accanto al fondamentale ruolo di salvaguardia ambientale, nei contesti territoriali dove la presenza di produzioni biologiche risulta già consolidata e la commercializzazione dei relativi prodotti ben

avviata, l'agricoltura biologica può acquisire una forte rilevanza anche dal punto di vista economico, per cui il sostegno a tale metodo di produzione contribuisce a potenziare la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura, perseguite dalla Priorità 2. Nell'ambito dei PSR, inoltre, può essere valorizzato anche il ruolo sociale dell'agricoltura biologica. Il collegamento tra il sostegno alla stessa e una politica a favore dell'inserimento dei giovani in agricoltura e dell'occupazione nonché della diversificazione produttiva può innescare quei processi funzionali al perseguimento della Priorità 6. Si tratta di interventi che trovano attuazione nelle sole aree rurali, caratterizzate da fenomeni di progressivo invecchiamento della popolazione, disoccupazione e, quindi, spopolamento, dove l'agricoltura biologica può anche fungere da volano dello sviluppo locale a fianco di iniziative dirette a migliorare la sostenibilità complessiva del territorio (sviluppo di energia da fonti alternative, gestione sostenibile dei rifiuti e delle risorse naturali, formazione permanente, integrazione delle attività economiche afferenti a settori diversi, adozione di adeguati modelli di governance, che prevedano il coinvolgimento di tutti gli operatori economici e sociali, degli stakeholder, incluse le comunità locali, ecc.). Nell'ambito di interventi di diversificazione dell'attività agricola con attività extra-agricole, inoltre, l'agricoltura biologica può essere coniugata a iniziative a servizio delle popolazioni delle aree rurali volte a promuovere l'educazione alimentare, l'agricoltura sociale e la sostenibilità ambientale e ad avviare attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti che non rientrano nell'Allegato I del Trattato.

1.2. La Misura “agricoltura biologica”

Dalla lettura dei PSR emergono le scelte operate dalle Regioni in tema di agricoltura biologica e riguardo alla sua collocazione nella strategia di sviluppo rurale. Come già anticipato, tali scelte possono incentrarsi sulla sola M11 o anche riguardare una più vasta gamma di misure.

La Misura 11, in particolare, concorre al raggiungimento delle priorità 2, 4 e 5, ma solo alla Priorità 4, in tutti i PSR, assicura il suo contributo diretto al raggiungimento dei risultati attesi, allocando tutte le sue risorse finanziarie nel budget di questa Priorità, insieme a quello di altre misure a carattere ambientale². Alle priorità 2 e 5, pertanto, viene riconosciuto un contributo solo indiretto da parte della Misura 11, ossia senza attribuzione di budget.

Tra i primi elementi da considerare nell'analisi della Misura 11, vi è l'entità delle risorse finanziarie stanziare per il periodo 2014-2020 a favore della conversione e del mantenimento dell'agricoltura biologica, che ammontano complessivamente a 1,69 miliardi di euro, il 9,1% delle risorse pubbliche complessivamente stanziare per i PSR in Italia (tabb. 1.4 e 1.5). Si tratta di un ammontare considerevole, benché inferiore a quello relativo alla misura “pagamenti agro-climatico-ambientali” (pagamenti o Misura ACA) o M10, declinata in due sotto-misure e rispettive operazioni, pari a 2,38 milioni di euro (12,8% delle risorse pubbliche dei PSR).

² A questo proposito si sottolinea come alcune Regioni abbiano assegnato una particolare importanza alla valenza ambientale della politica di sviluppo rurale, scegliendo di destinare alla Priorità 4 fino al 58% delle risorse pubbliche del Programma, come nel caso della Valle d'Aosta. Si tratta di una dotazione, quindi, che va ben oltre il vincolo finanziario relativo alle risorse del FEASR e alla quota mediamente assegnata a tale Priorità nei PSR in termini di spesa pubblica (37,2%).

La Regione che ha scelto di investire maggiormente nel sostegno all'agricoltura biologica è la Calabria, che ha destinato alla M11 il 21,7% delle risorse del Programma, mentre nella Provincia Autonoma di Trento si registra la percentuale più bassa (0,9%).

Tab. 1.4 – Risorse pubbliche per PSR, Priorità 4 e Misure 10 e 11 e loro incidenza su PSR e Priorità 4 per regione

| Regione o Provincia Autonoma | PSR | Priorità 4 | M10 | M11 | P4/PSR | M10/P4 | M11/P4 |
|---------------------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|
| | .000 EUR | | | | % | | |
| Piemonte | 1.093.054 | 360.221 | 263.254 | 25.500 | 33,0 | 73,1 | 7,1 |
| Valle d'Aosta | 136.835 | 79.461 | 28.302 | 2.276 | 58,1 | 35,6 | 2,9 |
| Lombardia | 1.157.646 | 363.200 | 196.900 | 38.000 | 31,4 | 54,2 | 10,5 |
| Liguria | 313.709 | 113.180 | 15.000 | 12.085 | 36,1 | 13,3 | 10,7 |
| P.A. Bolzano | 366.381 | 179.515 | 100.000 | 9.000 | 49,0 | 55,7 | 5,0 |
| P.A. Trento | 301.482 | 155.330 | 51.300 | 2.700 | 51,5 | 33,0 | 1,7 |
| Veneto | 1.184.321 | 375.580 | 166.280 | 21.800 | 31,7 | 44,3 | 5,8 |
| Friuli Venezia Giulia | 296.110 | 88.250 | 27.000 | 7.000 | 29,8 | 30,6 | 7,9 |
| Emilia-Romagna | 1.189.680 | 420.471 | 175.924 | 100.559 | 35,3 | 41,8 | 23,9 |
| Toscana | 961.841 | 477.292 | 59.000 | 129.000 | 49,6 | 12,4 | 27,0 |
| Umbria | 876.651 | 249.010 | 141.500 | 34.100 | 28,4 | 56,8 | 13,7 |
| Marche | 537.962 | 175.902 | 27.800 | 80.000 | 32,7 | 15,8 | 45,5 |
| Lazio | 780.121 | 206.365 | 44.778 | 113.890 | 26,5 | 21,7 | 55,2 |
| Abruzzo | 432.796 | 139.517 | 55.917 | 30.000 | 32,2 | 40,1 | 21,5 |
| Molise | 210.469 | 75.800 | 14.000 | 18.000 | 36,0 | 18,5 | 23,7 |
| Campania | 1.836.256 | 711.396 | 225.000 | 35.000 | 38,7 | 31,6 | 4,9 |
| Puglia | 1.632.881 | 556.000 | 233.000 | 208.000 | 34,1 | 41,9 | 37,4 |
| Basilicata | 680.160 | 209.889 | 82.019 | 87.310 | 30,9 | 39,1 | 41,6 |
| Calabria | 1.103.562 | 434.568 | 77.686 | 239.835 | 39,4 | 17,9 | 55,2 |
| Sicilia | 2.212.747 | 1.051.230 | 226.000 | 417.000 | 47,5 | 21,5 | 39,7 |
| Sardegna | 1.308.407 | 510.496 | 163.250 | 78.250 | 39,0 | 32,0 | 15,3 |
| Italia | 18.613.070 | 6.932.673 | 2.373.910 | 1.689.305 | 37,2 | 34,2 | 24,4 |

Fonte: PSR 2014-2020 adottati dalla CE

Tab.1.5 – Risorse pubbliche programmate 2014-2020, SAU biologica e totale e indicatori di output

| Regione | Risorse pubbliche totale | | Incidenza M11/PSR | Incidenza SAU bio (2014)/ SAU regionale (2013) | Variazione 2014/2013 Incidenza SAU bio/SAU regionale | Indicatori di output (2014-2020) | |
|-----------------------|--------------------------|------------------|----------------------|---|---|----------------------------------|------------------|
| | PSR | M11 | | | | Conversione | Mantenimento |
| | .000 EUR | | | | | % | ha |
| Piemonte | 1.093.054 | 25.500 | 2,3 | 3,3 | 0,3 | 4.000 | 8.000 |
| Valle d'Aosta | 136.835 | 2.276 | 1,7 | 6,9 | 2,3 | 80 | 830 |
| Lombardia | 1.157.646 | 38.000 | 3,3 | 2,5 | 0,3 | 1.350 | 8.650 |
| Liguria | 313.709 | 12.085 | 3,9 | 6,9 | -0,4 | 1.670 | 1.300 |
| P.A. Bolzano | 366.381 | 9.000 | 2,5 | 2,8 | 2,8 | 1.000 | 3.500 |
| P.A. Trento | 301.482 | 2.700 | 0,9 | 4,6 | 4,6 | 623 | 3.530 |
| Veneto | 1.184.321 | 21.800 | 1,8 | 1,9 | 0,1 | 1.575 | 6.275 |
| Friuli Venezia Giulia | 296.110 | 7.000 | 2,4 | 1,7 | 0,0 | 800 | 2.100 |
| Emilia-Romagna | 1.189.680 | 100.559 | 8,5 | 8,6 | 0,8 | 7.181 | 67.420 |
| Toscana | 961.841 | 129.000 | 13,4 | 13,9 | -0,6 | 18.000 | 87.000 |
| Umbria | 876.651 | 34.100 | 3,9 | 16,8 | 7,5 | 2.200 | 20.000 |
| Marche | 537.962 | 80.000 | 14,9 | 12,7 | 0,0 | 3.765 | 38.557 |
| Lazio | 780.121 | 113.890 | 14,6 | 18,6 | 1,4 | 15.000 | 76.000 |
| Abruzzo | 432.796 | 30.000 | 6,9 | 5,7 | -0,4 | 5.000 | 15.000 |
| Molise | 210.469 | 18.000 | 8,6 | 2,6 | -0,4 | 8.333 | 6.667 |
| Campania | 1.836.256 | 35.000 | 1,9 | 3,8 | -1,5 | 2.285 | 10.588 |
| Puglia | 1.632.881 | 208.000 | 12,7 | 14,2 | -1,2 | 50.000 | 88.667 |
| Basilicata | 680.160 | 87.310 | 12,8 | 9,7 | 0,0 | 14.520 | 22.617 |
| Calabria | 1.103.562 | 239.835 | 21,7 | 29,7 | 4,1 | 5.106 | 110.112 |
| Sicilia | 2.212.747 | 417.000 | 18,8 | 22,0 | 1,6 | 139.650 | 757.635 |
| Sardegna | 1.308.407 | 78.250 | 6,0 | 13,1 | 0,7 | 43.000 | 117.000 |
| Italia | 18.613.071 | 1.689.305 | 9,1 | 11,2 | 0,0 | 325.138 | 1.451.448 |

Fonte: PSR 2014-2020 adottati dalla CE, SINAB (2015), ISTAT (2015)

Le aziende che accedono alla Misura 11 devono garantire la conformità al metodo di produzione biologica, conformemente al Reg. (CE) n. 834/07 e s.m.i. e il rispetto degli adempimenti sulla condizionalità stabiliti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale ai sensi del Reg. (UE) n. 1306/2013, per almeno 5 anni. Detto termine, su richiesta del beneficiario, può essere prorogato di anno in anno fino a un massimo di sette anni in tutto, qualora previsto nel Programma e comunque fino alla fine della programmazione.

Nel caso di aziende o porzioni di superfici aziendali non sottoposte ai disciplinari di produzione biologica, il periodo di impegno prevede la fase di conversione (M11.1). Diversamente dal passato, in cui tale fase poteva durare anche tutto il periodo di impegno, nell'attuale programmazione dura massimo tre anni e poi si passa automaticamente a quella di mantenimento (M11.2). A quest'ultima, invece, accedono direttamente le aziende con superfici già certificate entro i 3 anni precedenti la domanda di sostegno. Tuttavia, la Regione Toscana, riconosce l'accesso alle due sottomisure in funzione non della superficie ma della tipologia aziendale: se un'azienda mista decide di estendere il disciplinare a nuove superfici, infatti, beneficia direttamente del sostegno previsto per il mantenimento.

L'accesso alla Misura 11 è soggetto ad alcune condizioni di ammissibilità, oltre al vincolo posto dal regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (Reg. (UE) n. 1305/2013) in cui si stabilisce, nel caso delle aziende agricole, che i beneficiari delle risorse del PSR devono essere agricoltori in attività ai sensi dell'art. 9 del Reg. (UE) n. 1307/2013. Tali condizioni di ammissibilità variano da PSR a PSR e riflettono la necessità di migliorare l'efficacia della misura in presenza di risorse scarse (tab. 1.6).

Quasi tutte le Regioni (16 su 21) hanno fissato una soglia minima di superficie, differenziata per coltura (Valle d'Aosta, Trento, Toscana, Marche, Campania e Basilicata), altitudine (Lombardia), localizzazione nelle Isole Minori o altrove (Sicilia), forma di adesione individuale o collettiva alla M11 (Veneto, Abruzzo, Puglia, Calabria) o, in alternativa, per il valore del pagamento (Bolzano e Piemonte). L'obiettivo è quello di evitare che le risorse del PSR vengano destinate a superfici troppo piccole per poter generare degli effetti benefici per l'ambiente o a pagamenti ridotti, che non superano i costi amministrativi necessari per generarli in capo sia alle aziende, per la presentazione delle domande, sia alla Regione, per espletare le procedure di selezione dei beneficiari. Toscana ed Emilia Romagna, inoltre, fissano una dimensione minima degli allevamenti biologici, rispettivamente pari a 6 e 5 UBA.

Per evitare l'adozione di comportamenti opportunistici da parte delle aziende, che aderiscono al regime biologico limitatamente al periodo di impegno per poi tornare al convenzionale una volta terminato tale periodo, inoltre, alcune Regioni hanno stabilito l'inammissibilità ai benefici della M11 per i produttori ritirati dal regime di produzione biologica dopo aver ricevuto provvidenze nel corso della/e passata/e programmazione/i. A seconda delle regioni, tale limitazione è estesa a tutta la misura (Basilicata, Calabria, Veneto), solo alla sottomisura relativa alla conversione (Lazio, Campania, Marche, Puglia, Sicilia) o, viceversa, a quella del mantenimento (Abruzzo). Altra questione è quella dei requisiti temporali stabiliti per accedere alla M11.1, normalmente legati alla data della prima notifica che deve essere antecedente alla domanda di adesione alla sottomisura, variando, però, da PSR a PSR. Si va da un periodo inferiore ai tre anni dalla prima notifica del Piemonte alla necessità che questa sia stata effettuata nello stesso anno agrario in cui si presenta la domanda per accedere alla M11.1 nel caso della Sicilia. Chiaramente, questa variabilità piuttosto spinta determina una distorsione della concorrenza tra le aziende localizzate nelle diverse regioni: nel caso del Piemonte, ad esempio, le aziende aderirebbero tre anni alla M11.1, benché uscite dal periodo di conversione stabilito dall'organismo di controllo e certificazione anche due anni e mezzo prima, qualora fossero mancati sei mesi alla scadenza dei tre anni dalla data della prima notifica al momento della presentazione della domanda per accedere alla M11.

L'Abruzzo è l'unica Regione a richiedere che il soggetto beneficiario sia licenziatario per la vendita di prodotti certificati biologici. Se, da un lato, ciò obbliga il produttore a curare anche gli aspetti commerciali delle produzioni biologiche con il vantaggio di poter spuntare prezzi alla produzione più elevati, dall'altro, il fatto che solo una Regione abbia previsto tale vincolo genera distorsioni nella concorrenza a favore delle aziende biologiche localizzate nelle altre regioni, non obbligate a sostenere i costi della certificazione dei prodotti. Sarebbe opportuno, pertanto, che tale condizione di ammissibilità fosse prevista ovunque, con evidenti benefici per le imprese, che sarebbero costrette a organizzarsi, anche congiuntamente, per attivare i canali commerciali più adeguati dove vendere i prodotti biologici certificati e a promuovere gli stessi, valorizzando l'offerta e contribuendo a soddisfare con produzione nazionale il continuo aumento della domanda interna (CIHEAM-ISMEA, annate varie)³. Come si vedrà successivamente, l'Abruzzo, anche

³ CIHEAM-ISMEA (annate varie), Bio in cifre, Mipaaf, <http://www.sinab.it/content/bio-statistiche>.

nella selezione delle aziende beneficiarie, attribuisce un certo punteggio (20 punti) in presenza di produzione venduta con certificazione biologica.

Alcune Regioni pongono quale condizione di ammissibilità l'impegno a partecipare ad attività formative che consentano di acquisire le competenze professionali per una corretta gestione degli impegni agroambientali. Una maggiore conoscenza delle tecniche agronomiche utilizzate in agricoltura biologica da parte degli agricoltori, infatti, costituisce uno degli aspetti fondamentali per aumentare le rese. In particolare, la Regione Abruzzo ha scelto di assegnare ai soggetti beneficiari della M11 un voucher per la frequenza di un corso di formazione a titolo della misura inerente la formazione e l'informazione degli agricoltori (M1) e un voucher per la consulenza specialistica nell'ambito della M2, con l'obbligo di usufruirne entro due anni dalla data della prima domanda di aiuto. L'Umbria stabilisce che il soggetto beneficiario, sia nel caso di conversione sia in quello di mantenimento del metodo di produzione biologica, debba partecipare, entro il primo anno di adesione alla Misura, a un corso della durata minima di 15 ore, in cui saranno trattate le tematiche oggetto degli impegni assunti. Analogamente, il Friuli Venezia Giulia pone l'obbligo di un periodo minimo di formazione da effettuare durante il periodo di impegno.

Alle condizioni di ammissibilità sopra descritte, 14 Regioni hanno affiancato l'obbligo per le aziende di estendere il metodo biologico a tutta la superficie aziendale, ad eccezione dei corpi separati, purché sia sempre possibile assicurare la distinzione delle produzioni biologiche da quelle non biologiche. Su richiesta delle organizzazioni di produttori biologici, alcune Regioni, come l'Emilia Romagna, ad esempio, hanno rimosso tale vincolo, previsto nelle passate programmazioni, in considerazione delle difficoltà che le aziende di grandi dimensioni potrebbero incontrare nel convertire contemporaneamente tutta la superficie aziendale. In un numero di casi più limitato (Molise, Campania, Sicilia e Sardegna), invece, è stato stabilito l'obbligo di estendere il metodo di gestione biologica anche agli allevamenti, qualora presenti in azienda. La Sardegna, tuttavia, esclude da tale obbligo gli allevamenti di cavalli.

Nella maggior parte dei casi, quindi, le Regioni hanno lasciato libere le aziende di scegliere se adottare metodi biologici per l'allevamento e disponendo, eventualmente, il sostegno per le superfici a colture foraggere (Lombardia, Lazio) e/o a prati e pascoli (Bolzano, Liguria, Molise, Toscana, Campania, Sicilia) solo a favore delle aziende con allevamenti biologici. In assenza di allevamenti biologici, la Lombardia prevede un pagamento solo per i prati permanenti e sempre che non siano situati nelle zone svantaggiate di montagna e la Valle d'Aosta nelle zone di fondovalle e mayer non solo per i prati ma anche per i pascoli permanenti. Caso particolare è quello del PSR del Veneto, dove le colture foraggere non destinate all'alimentazione di allevamenti biologici possono essere ammesse al sostegno nella misura massima del 30% della SAU e comunque entro il limite dei 5 ettari di superficie. Superfici superiori vengono ammesse a sostegno, quindi, solo in presenza di allevamenti biologici.

Con riguardo alle superfici foraggere, alcuni PSR fissano un valore soglia massimo per la densità di carico inferiore a quello stabilito dal Reg. (CE) n. 889/2008, pari a 170 kg di azoto per anno/ettaro di SAU o 2 UBA/ha. Il Friuli Venezia Giulia, infatti, in considerazione della natura estensiva degli allevamenti biologici, fissa la densità di carico massima a 1 UBA/ha, mentre nella Provincia Autonoma di Bolzano, dove il territorio è caratterizzato da significative differenze orografiche, il valore massimo di riferimento varia in funzione dell'altitudine delle superfici, per cui la densità di carico massima sarà più bassa per le superfici ubicate ad altitudini maggiori.

In sei PSR, si fissa anche una soglia minima per la densità di carico, come in quello della Sardegna, ad esempio, che la pone a 0,2 UBA/ha, o dell'Emilia Romagna, che modula tale soglia per pianura, collina e montagna.

Tab. 1.6 – Le condizioni di ammissibilità per accedere alla Misura 11

| Regione o Provincia Autonoma | Condizioni di ammissibilità | | | | |
|------------------------------|---|---|---|---|--|
| | <i>Tutta la SAU aziendale ad agricoltura biologica</i> | <i>Superficie minima</i> | <i>Altre condizioni di ammissibilità</i> | <i>Allevamenti</i> | <i>Foraggiere</i> |
| Piemonte | x (con possibile eccezione dei corpi separati) | | Pagamento ≥ 250 Euro/anno; Agricoltori entrati nel regime biologico da meno di tre anni. | E' consentito l'allevamento convenzionale; UBA/ha superficie agricola ≤ 2 anche in caso di allevamenti non biologici; pagamento per colture per l'alimentazione animale (pagamento maggiorato - PM) solo in presenza di allevamenti biologici | |
| Valle d'Aosta | | 1.000 m ² frutteto, vigneto, orto, cereali; 500 m ² piccoli frutti, erbe officinali e aromatiche; ≥ 2.000 m ² superfici foraggiere | L'agricoltura biologica si applica solo alle superfici di fondovalle e mayen coltivate a colture premanenti foraggiere, viticolo-frutticole e piccoli frutti, erbe officinali e aromatiche. | E' consentito l'allevamento convenzionale | Colture foraggiere di allevamenti biologici (PM): superfici coltivate a prato e pascolo permanente (prati, pascoli fertili e pascoli magri); colture foraggiere biologiche: aziende con bestiame non allevato con metodo biologico per le superfici foraggiere a prato e pascolo permanente; aziende senza bestiame per le superfici prative affienate, volte alla produzione di foraggio. |
| Lombardia | Tutta la SAU aziendale oppure tutta la SAU riferita a unità di produzione separate e distinguibili dalle unità non biologiche | ≥ 0,5 ha comuni classificati ISTAT di collina e montagna; ≥ 1 ha nei comuni classificati ISTAT di pianura | Notifica entro il 31 dicembre dell'anno precedente | | Pagamento colture foraggiere destinate alla zootecnia biologica: solo se conversione degli allevamenti entro il periodo di impegno. Diversamente, solo pagamento per prati permanenti; esclusi dal pagamento prati permanenti, prati pascoli e pascoli situati in comuni ricadenti nelle Aree Svantaggiate di montagna di cui all'allegato B del Programma |

Tab. 1.6 – Le condizioni di ammissibilità per accedere alla Misura 11 (segue)

| Regione o Provincia Autonoma | Condizioni di ammissibilità | | | | |
|------------------------------|---|--|--|--|--|
| | Tutta la SAU aziendale ad agricoltura biologica | Superficie minima | Altre condizioni di ammissibilità | Allevamenti | Foraggiere |
| Liguria | x (con possibile eccezione dei corpi separati) | | Iscritti al SIB o aver presentato notifica di inizio attività da meno di 12 mesi dalla data di presentazione della domanda | Nel caso di allevamenti biologici, non aver richiesto premio di macellazione dei relativi capi per lo stesso anno | Pagamento per prati e prati-pascoli e pascoli solo in presenza di allevamenti bio. Diversamente solo pagamento per prati stabili; pascoli: obbligo di piano di pascolamento |
| P.A. Bolzano | x | Superficie netta: ≥ 2 ha | Conversione: solo superfici mai state soggette al metodo biologico o entrate nel sistema di controllo da non più di un anno dalla data della notifica; condizioni di ammissibilità specifiche per tipologia di intervento; pagamento ≥ 300 euro/anno. | UBA/ha SAU foraggera $\geq 0,5$; Carico massimo UBA/ha SAU foraggera: ≤ 2 fino a 1.500 m.l.m.; $\leq 1,8$ da 1.500 m.l.m. fino a 1.800 m.l.m.; $\leq 1,6$ da oltre i 1.800 m.l.m.; In caso di allevamenti biologici il carico di bestiame si calcola con riferimento all'intera SAU. | Pagamento per prati e pascoli solo in presenza di allevamenti bovini bio; Se le aziende zootecniche non hanno allevamenti bovini, almeno una tipologia di allevamento deve essere certificata biologica per ottenere il pagamento; Obbligo di sfalcatura prato annuale e asportazione; sfalcatura biennale per prato a sfalcatura biennale. |
| P.A. Trento | | $\geq 0,3$ ha; ≥ 1 ha nel caso dei prati; la superficie minima deve essere effettivamente coltivata | In caso di aziende miste, la singola coltura oggetto di impegno deve essere gestita integralmente con metodo biologico; notifica prima della domanda di aiuto. | | |
| Veneto | SAU aziendale ≥ 1 UTE completa | ≥ 1 ha | Non ammessi a pagamento i beneficiari del sostegno per l'agricoltura biologica nelle due precedenti programmazioni e ritirati dal regime; beneficiario collettivo: n. produttori ≥ 10 . | Nel caso di zootecnia biologica: UBA/ha SAU foraggera ≥ 1 . | Prato stabile e pascolo: max 30% SAU aziendale e ≤ 5 ha se non presente zootecnia biologica; SOI non soggetta a vincoli dimensionali in presenza di zootecnia biologica. |
| Friuli Venezia Giulia | | | Obbligo di formazione | PM per seminativi, foraggiere, inclusi prati e pascoli, solo in presenza di allevamenti bio (bovini/bufalini, suini, equidi, ovicapri, cunicoli e avicoli) | |

Tab. 1.6 – Le condizioni di ammissibilità per accedere alla Misura 11 (segue)

| Regione o Provincia Autonoma | Condizioni di ammissibilità | | | | |
|---------------------------------|--|--|--|---|---|
| | <i>Tutta la SAU aziendale ad agricoltura biologica</i> | <i>Superficie minima</i> | <i>Altre condizioni di ammissibilità</i> | <i>Allevamenti</i> | <i>Foraggere</i> |
| Emilia Romagna | | | | UBA \geq 6; Carico minimo UBA/ha SAU foraggera e CDAA \geq 1 in pianura, 0,8 in collina e 0,6 in montagna | Superficie minima foraggera e di colture destinate all'alimentazione animale \geq 3 ha; PM in presenza di allevamenti biologici per superficie foraggera e colture destinate all'alimentazione animale |
| Toscana | x | 1 ha; 0,5 ha per ortive | Aziende iscritte per la prima volta all'EROB | PM per seminativi in presenza di allevamento biologico; Consistenza allevamento biologico: \geq 5 UBA | Pagamento per pascolo solo in presenza di allevamenti bio |
| Umbria | | 1 ha | Corso di formazione 15 ore con attestato nel I anno di impegno; Mantenimento: attività di aggiornamento di 20 ore complessive negli anni successivi | Maggiorazione pagamento: 262 Euro/UBA con riferimento a una densità di carico media di 1 UBA/ha; maggiorazione modulata in funzione della densità di carico se \leq 2. | PM per superficie foraggera o a pascolo e prato pascolo in presenza di allevamento del bestiame pascolivo biologico (bovini, equidi e ovicapri) |
| Marche | x è possibile limitare l'impegno alle colture perenni specializzate coltivate su tutta la superficie della UTE. | 3 ha; 0,5 ha: serre o tunnel, colture arboree da frutto o ortive | Conversione: nel caso in cui si limiti l'impegno alle colture perenni specializzate, ammessi chi abbia presentato la Notifica di attività biologica nel SIAR entro la data di presentazione della domanda di impegno e non abbia beneficiato del sostegno per l'AB nelle due precedenti programmazioni o a titolo del Reg. (UE) n. 1305/2013 | PM per foraggere con allevamenti bovini e/o ovini biologici se UBA/ha SAU foraggera \geq 0,8 e \leq 2 | |
| Lazio | | Superficie effettivamente coltivata: 1 ha | Conversione: non ammessi i beneficiari del sostegno per l'agricoltura biologica nella precedente di programmazione; diversamente, il beneficiario potrà fare domanda per il mantenimento | UBA/ha SAU foraggera \geq 0,3 | Pagamento solo in presenza di allevamenti biologici aziendali |

Tab. 1.6 – Le condizioni di ammissibilità per accedere alla Misura 11 (segue)

| Regione o Provincia Autonoma | Condizioni di ammissibilità | | | | |
|---------------------------------|---|--|--|---|--|
| | <i>Tutta la SAU aziendale ad agricoltura biologica</i> | <i>Superficie minima</i> | <i>Altre condizioni di ammissibilità</i> | <i>Allevamenti</i> | <i>Foraggere</i> |
| Abruzzo | x (con possibile eccezione dei corpi separati con produzioni distinguibili rispetto alle altre e aventi magazzino distinto dei fattori produttivi) | Soggetto singolo: 1 ha; associazione di produttori: 12 ha | Conversione: i beneficiari non devono risultare iscritti al regime di controllo AB nell'anno precedente alla presentazione della domanda Impegno a conseguire formazione (M1) e una consulenza specifica (M2) entro due anni dalla domanda di sostegno Mantenimento: solo agricoltori non ritirati dai disciplinari dopo aver ricevuto provvidenze quinquennali 2007/2013 e licenziatari di prodotti certificati biologici | | PM per foraggere in presenza di allevamenti biologici; Pagamento per pascoli indipendentemente dalla presenza di allevamenti ma in combinazione con la 10.1.2 (miglioramento pascoli e prati pascoli) |
| Molise | x | 1 ha | | Gli allevamenti devono essere biologici | Prati e prati pascoli ammessi solo in presenza di zootecnia con densità di carico ≤ 2 UBA/ha |
| Campania | x (con possibile eccezione dei corpi separati) | 0,5 ha ad eccezione di ortive (0,30), floricole, vite e limone (0,20); azienda zootecniche 5 ha. | Conversione: i beneficiari non hanno ricevuto il sostegno per l'AB nei due precedenti periodi di programmazione | | PM per colture cerealicole e foraggere avvicendate in M11.1 riconosciuto a bovini e bufalini allevati con metodo biologico; maggiorazione a ettaro modulata in funzione della densità di carico; pagamento prati pascoli e pascoli solo in presenza di zootecnia biologica |
| Puglia | x (le produzioni sotto serra e serra tunnel devono essere biologiche, ma non beneficiano del sostegno) | SAU accorpata ≥ 1 ha; Associazioni di agricoltori: ≥ 50 ha | Possono accedere alla misura 11.1 aziende già certificate per assoggettare nuove superfici; M 11.1: superficie non oggetto di sostegno nel precedente periodo di programmazione e mai notificata all'Organismo di controllo a partire dal primo gennaio 2013. | | |

Tab. 1.6 – Le condizioni di ammissibilità per accedere alla Misura 11 (segue)

| Regione o Provincia Autonoma | Condizioni di ammissibilità | | | | |
|---------------------------------|--|--|--|--|---|
| | Tutta la SAU aziendale ad agricoltura biologica | Superficie minima | Altre condizioni di ammissibilità | Allevamenti | Foraggere |
| Basilicata | x | 1 ha; 0,5 ha per ortive | Esclusi i beneficiari del sostegno per AB nel precedente periodo di programmazione e poi ritirati | | |
| Calabria | | beneficiari singoli: 1 ha; soggetti collettivi: 5 ha con superficie minima per ogni singolo beneficiario pari a 0,5 ha | Esclusi i beneficiari del sostegno per AB nei due precedenti periodi di programmazione e poi ritirati o che hanno aderito in precedenza al regime di AB | Pagamento per zootecnia biologica | Impegno associato alle colture foraggere in biologico: in caso di pascolamento, densità di carico ≤ 2 UBA/ha nelle zone non vulnerabili ai nitrati, 1,4 UBA/ha nelle zone vulnerabili ai nitrati e, in entrambi i casi, $\geq 0,25$ UBA/ha |
| Sicilia | Tutta la SAU escluso superfici ritirate, imboschite e campi agricoltori custodi purché condotti con metodo di produzione biologico | 2 ha e 0,5 ha per le isore minori | Conversione: mai applicato il metodo biologico ed entrata nel sistema di controllo per la prima volta nell'anno agrario di accesso alla misura. Tutte le superfici e le UBA acquisite successivamente devono essere bio. | Gli allevamenti devono essere biologici. Densità di carico: $\geq 0,4$ UBA/ha; se inferiore: obbligo allevamento bio senza pagamento | Pagamento per foraggere e pascoli modulato in funzione della densità di carico; PM per foraggere in presenza di zootecnia biologica; pagamento per pascoli solo in presenza di zootecnia biologica |
| Sardegna | x (ad eccezione delle superfici dedicate agli allevamenti di cavalli) | | | Allevamenti, tranne quelli di cavalli, devono essere gestiti con metodo biologico; densità di carico: $\geq 0,2$ UBA/ha SAU foraggera; $\leq 1,4$ UBA/ ha SAU foraggera; | Pagamento aggiuntivo per UBA biologica, modulato in funzione della densità di carico; PM per seminativi, foraggere, pascoli, prati permanenti e prati pascoli avvicendati |

Fonte: PSR 2014-2020 adottati dalla CE

Dal regolamento sul sostegno dello sviluppo rurale discende l'obbligo per le Regioni di determinare appositi criteri di selezione per l'assegnazione delle risorse ai potenziali beneficiari, al fine di assicurare un'efficace gestione delle risorse, la coerenza con le Priorità dell'Unione europea e la parità di trattamento dei richiedenti. Fanno eccezione a questa regola i pagamenti delle misure con finalità ambientale, in quanto i benefici derivanti dalla loro attivazione hanno uguale valenza. In ragione di questa eccezione, quattro Regioni, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Marche, Calabria, e le Province Autonome di Bolzano e Trento non hanno fissato per la M11 alcun criterio di selezione. Le altre Regioni (14 su 15) invece, hanno scelto di attribuire una priorità di tipo territoriale alle aziende localizzate nelle Aree Natura 2000 e nelle zone vulnerabili ai nitrati (ZVN), dove la presenza degli agricoltori biologici si ritiene vada sostenuta e privilegiata più che in altre zone; le tecniche produttive adottate sono infatti in grado di assicurare il rispetto delle

limitazioni imposte compatibilmente con l'uso delle risorse naturali in agricoltura e silvicoltura con finalità economiche (tab. 1.7).

Una parte di queste Regioni (8 su 14) ha esteso detta priorità anche alle aziende localizzate nelle aree a tutela naturalistica, paesaggistica e idrologica o in quelle sottoposte a misure di tutela delle risorse idriche (Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, Lazio, Sicilia). In altri casi, la priorità di tipo territoriale è stata assegnata alle aziende localizzate in aree rurali marginali o di montagna (Toscana, Molise, Campania).

La Sicilia, oltre a definire le priorità di tipo territoriale, decrescenti dalla Priorità 1 alla Priorità 4, è l'unica Regione ad aver affinato ulteriormente la scelta dei soggetti beneficiari, in funzione non solo dell'importanza delle aree ma anche della percentuale di localizzazione della SAU biologica nelle aree dove è stata assegnato un livello di priorità compreso tra 1 e 4.

L'individuazione di una o più priorità per la selezione delle iniziative si traduce nella definizione di una griglia di punteggi dei criteri di selezione che ne stabilisce il peso relativo e quindi l'ordine di importanza. Piemonte, Toscana, Lazio e Sicilia, ad esempio, assegnano il massimo del punteggio sia alle aziende localizzate nelle aree Natura 2000 sia a quelle la cui SAU ricade in aree naturali protette; Liguria e Abruzzo riconoscono il massimo del punteggio alle aziende localizzate nelle ZVN, mentre Campania ed Emilia Romagna attribuiscono lo stesso punteggio per tutti i criteri di tipo territoriale⁴.

Il ricorso a pratiche agricole a elevata sostenibilità ambientale, tra le quali rientra a pieno titolo l'agricoltura biologica, risulta funzionale anche al ripristino e alla valorizzazione degli ecosistemi nei quali la presenza di un'agricoltura intensiva e specializzata ha compromesso le condizioni di biodiversità agraria e naturale, determinando sia un eccessivo sfruttamento del suolo sia la contaminazione di risorse naturali come l'acqua e il suolo, per effetto di un uso non controllato di input chimici di sintesi. In Piemonte, ad esempio, alle aziende localizzate nelle aree classificate come Aree urbane e periurbane (Aree A) e nelle Aree rurali ad agricoltura intensiva (Aree B) viene assicurata una priorità nell'accesso alle risorse per il sostegno all'agricoltura biologica, con l'assegnazione rispettivamente di 7 e 5 punti; in relazione alle zone vulnerabili da prodotti fitosanitari, inoltre, sono stati fissati 10 punti, 6 punti per le aree di salvaguardia delle captazioni ad uso idropotabile e 3 punti per le ZVN, a fronte, comunque, di 11 punti attribuiti alle aziende localizzate nelle aree naturali protette e nelle aree Natura 2000.

L'esperienza delle passate programmazioni ha messo in evidenza come molti produttori convertitisi all'agricoltura e alla zootecnia biologica grazie al sostegno non siano stati poi in grado di vendere il prodotto come certificato biologico⁵, non solo per il costo della relativa certificazione, ma anche per le difficoltà legate alla logistica e all'accesso ai diversi canali di vendita, spuntando così prezzi mediamente meno remunerativi. Come anticipato, una chiara espressione della volontà di contrastare questo fenomeno si riscontra nel caso dell'Abruzzo, che stabilisce una priorità di accesso alla M11.2 (con l'attribuzione di 20 punti al criterio di selezione "Produzione biologica certificata commercializzata" *Allegato A - Bando 2016 – Criteri di selezione, pag. 7*) per le aziende che risultano licenziarie per la vendita di prodotti a marchio da

⁴ *Gli esempi si riferiscono alle sole Regioni per le quali, al momento della stesura del presente documento, risultano approvati i criteri di selezione della misura.*

⁵ *Mele G. (2008), Repertorio delle aziende biologiche licenziarie di Basilicata, Regione Basilicata, Alsia, Editrice Cerbone, Cardito (NA), http://www.ssabasilicata.it/CANALI_TEMATICI/Agricoltura_Biologica/File_allegati/Repertorio_aziende_bio_licenziarie.pdf.*

agricoltura biologica ai sensi del Reg. n. 834/2007 e s.m.i. Diversamente da quanto stabilito nei PSR, tuttavia, nel bando della misura si stabilisce che il punteggio venga non più modulato in funzione della percentuale di prodotto certificato commercializzato rispetto al totale delle vendite ma solo dello status di licenziatario.

Dai valori degli indicatori di output al 2020 stabiliti per la M11, che indicano la dimensione della superficie che sarà interessata da tale misura, si prevede un aumento del 28% rispetto alla SAU rilevata dal SINAB al 31 dicembre 2014. Per quanto elevato, tale aumento non sarà sufficiente a raggiungere l'obiettivo del 50% stabilito nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico⁶ approvato in Conferenza Stato-Regioni a marzo 2016, per cui sarà necessario fare leva su altri strumenti per favorire la conversione all'agricoltura biologica di ulteriori superfici e conseguire tale obiettivo. Anomalo, inoltre, è il dato relativo alla Sicilia, dove l'indicatore di output è superiore all'estensione della SAU biologica al 2014 per il 196%. Benché l'indicatore di output relativo alla superficie in conversione sia sottostimato, in quanto al 2020 alcune superfici convertite in questo periodo di programmazione saranno già passate alla fase di mantenimento, questo si attesta sul solo 18% della superficie complessivamente interessata dalla M11, valore che, insieme al precedente, consente di rilevare l'intento delle Regioni di consolidare la presenza delle produzioni biologiche piuttosto che stimolarne la crescita. In effetti, solo Piemonte ed Emilia Romagna incoraggiano le iniziative di conversione, attribuendo a queste un punteggio aggiuntivo in fase di selezione. Liguria e Molise, inoltre, sono le uniche regioni nelle quali, a fine periodo, l'obiettivo di conversione delle superfici al metodo di produzione biologico risulta quantitativamente maggiore rispetto a quello per le superfici in mantenimento. In particolare, in entrambi i casi, la SAU biologica nel 2014 diminuisce rispetto a quella dell'anno precedente (SINAB, 2015). Per le altre regioni, invece, si registra una correlazione positiva tra l'incidenza percentuale della SAU biologica rispetto alla SAU totale e quella delle risorse dedicate alla M11 sulla dotazione finanziaria complessiva dei relativi PSR, per cui si investe di più sull'agricoltura biologica laddove questa è più sviluppata.

Per massimizzare i benefici ambientali e, possibilmente, economici del sostegno, otto Regioni incoraggiano la partecipazione congiunta alla M11 da parte di più produttori, assegnando una priorità nell'accesso a tale misura ai soggetti collettivi, talvolta limitatamente al caso di introduzione del metodo di produzione biologico (Abruzzo, Basilicata).

In un numero di casi limitati, per stimolare il superamento delle logiche individualistiche e promuovere la strutturazione delle filiere biologiche, è stato adottato un criterio di selezione a favore delle aziende che aderiscono a una filiera (Lazio e Basilicata, quest'ultima con riguardo alla sub-misura M11.1, conversione). Anche l'accesso ad altre misure del Programma costituisce un criterio di preferenza nella scelta dei beneficiari della M11, trasversale a tutte le misure nel PSR del Molise e alla sola M16 (cooperazione) in quello della Campania.

⁶ Mipaaf (2016), Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico, <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10014>.

Tab. 1.7 – Principi per la fissazione di criteri di selezione, criteri di selezione o priorità previsti nell'ambito della Misura 11 per regione

| Regione o Provincia Autonoma | Altre misure del PSR | Aree naturali protette | Aree Natura 2000 | HVN | ZVN | Aree di salvaguardia delle captazioni ad uso idropotabile | Zone vulnerabili da prodotti fitosanitari | Altre tipologie di aree | Tutta SAU aziendale | Azioni collettive | Associazione di produttori | Adesione filiera | Giovani e donne | Commercializzazione prodotti certificati biologici | Aziende in conversione | Altre tipologie di priorità |
|------------------------------|---|------------------------|-------------------|--------------------------------------|---------------------------|---|---|--|---------------------|--|----------------------------|------------------|-----------------|--|--|--|
| Piemonte (M11.1.1) | | 11 | 11 | | 3 | 6 | 10 | 5 (Aree urbane e periurbane) 7 (Aree rurali ad agricoltura intensiva) | | A parità di punteggio viene data priorità alle associazioni di agricoltori biologici | | | | | 3 (se da meno di 1 anno) 2 (da almeno 1 anno fino a 2 anni) | |
| Lombardia | | x | x | | x | | | | x | | | | | | | x (Presenza sistemi di controllo per razionalizzazione interventi fitosanitari o di biofiltri depuratori) |
| Liguria (M11.2) | | 30 | 30 | 30 (Parchi regionali e nazionali) | 40 (Albenga e Ceriale) | | | | | | | | | | | |
| Veneto | | | x | | x | | | | | | | | | | | x (altre aree) |
| Emilia-Romagna | max 10 (5 per ciascun impegno aggiuntivo operazione M10.1.1) | | 30 | | 30 | | | | 15 | | | | | | 30 (15 punti secondo e terzo anno di adesione) | 30 (aree interesse miglioramento stato dei corpi idrici) |
| Toscana | | 10 | 10 (SAU > 50%) | | 5 (SAU > 50%) | | | Aree rurali marginali e montagna: 6 (SAU > 60%) 3 (SAU >30% e < 60%) | | | | | | | | 3 (Parchi fuori Natura 2000 SAU > 50%) |
| Umbria | | | | | x | | | | | | | | | | | x (SOI maggiore) |

Tab. 1.7 – Principi per la fissazione di criteri di selezione, criteri di selezione o priorità previsti nell'ambito della Misura 11 per regione (segue)

| Regione o Provincia Autonoma | Altre misure del PSR | Aree naturali protette | Aree Natura 2000 | HVN | ZVN | Aree di salvaguardia delle captazioni ad uso idropotabile | Zone vulnerabili da prodotti fitosanitari | Altre tipologie di aree | Tutta SAU aziendale | Azioni collettive | Associazione di produttori | Adesione filiera | Giovani e donne | Commercializzazione prodotti certificati biologici | Aziende in conversione | Altre tipologie di priorità |
|------------------------------|--------------------------|------------------------|------------------|-----|---------------------------------------|---|---|--|---------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------|-----------------|--|------------------------|---|
| Lazio (annualità 2015) | | 10 | 20 | x | 20 | | | | | x | | x | | | | 45 (zootecnica biologica) 5 (dimensione aziendale) |
| Lazio (annualità 2016) | | 35 | 35 | | 15 | | | | | 15 (Accordo Ambientale) | | 10 | | | | 15 (zootecnica biologica) 10 (Piani di gestione dei bacini idrografici) |
| Abruzzo | | 30 (100% SOI) | 30 (100% SOI) | | 40 (100% SOI) | | | | | M11.1 | M11.1 | | | 20 (M11.2) | | 10 (altre aree) |
| Molise | x | | x | | | | | x | | x | | | | | | |
| Campania | 40 (M16.1, M16.4, M16.5) | 30 | 30 | x | 30 (min. 50% SAU) 15 (max 49% SAU) | | | Aree rurali marginali e montagna: 30 (min. 50% SAU) 15 (max 49% SAU) | | x | | | | | | |
| Puglia | | | 30 | | 30 | | | | 10 | 30 | | | | | | |
| Basilicata | | | x | | x | | | | | M11.1 (Progetti coordinati) | | M11.1 | | | | M11.1 (aziende con zootecnica biologica) |
| Sicilia | | 1° | 1° | | 3° | | | | | | | | | | | 2° (Aree rischio erosione, desertificazione) P4 (Aree sensibili Piano di Tutela Acque) |
| Sardegna | | | x | | x | | | | | | | | | | | |

Fonte: PSR 2014-2020 adottati dalla CE, documenti Criteri di selezione e Disposizioni attuative e Bandi (Regioni e PPAA)

Le Regioni, in molti casi, hanno fatto coincidere la durata del periodo di conversione con quello previsto dal regolamento sull'agricoltura biologica per le diverse colture (due anni per i seminativi e i prati e pascoli permanenti, tre anni nel caso di colture perenni diverse dai foraggi). In altri casi, invece, la durata del periodo di conversione e di mantenimento è stata fissata indipendentemente dalle disposizioni del suddetto regolamento: per Piemonte, Abruzzo, Basilicata e Sardegna, il periodo di conversione ha una durata di tre anni e quello di mantenimento cinque, mentre, per la Toscana, il pagamento per la conversione viene concesso solo i primi due anni di impegno. Ovviamente, la durata complessiva degli impegni, dovendo rientrare nel periodo di programmazione, è legata al momento in cui il produttore accede al sostegno.

Il numero di ettari oggetto di impegno può subire delle variazioni. Questa possibilità, secondo quanto stabilito dall'art. 47 del regolamento sullo sviluppo rurale, è subordinata alla regolamentazione dei casi di variazioni delle superfici oggetto di impegno già in fase di definizione del PSR e sempre che non vengano meno le finalità ambientali.

Più precisamente, nel caso di aumento delle superfici oggetto di impegno, l'art. 15 del regolamento delegato n. 807/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, che integra alcune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013, stabilisce che la variazione deve essere giustificata dalla natura dell'impegno, dalla durata del restante periodo e dalla dimensione della superficie aggiuntiva e che, sull'intera superficie aziendale deve essere rispettata la durata iniziale dell'impegno. Al riguardo la situazione risulta abbastanza variegata: otto Regioni non hanno fornito alcun tipo di indicazione, per cui le variazioni di superficie non saranno ammesse; l'Umbria, in particolare, non ammette variazioni "*... per evitare la compromissione delle finalità ambientali*" (PSR 2014-2020 della Regione Umbria, 2015, p. 459). Le altre Regioni prevedono i casi di riduzione delle superfici oggetto di impegno (Lombardia, Puglia), di incremento (Piemonte, Lazio, Abruzzo, Calabria) o di incremento e riduzione (Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Marche, Sardegna, Sicilia), fissando talvolta un limite massimo di variazione in termini percentuali per singolo anno agrario o cumulato per l'intero periodo di impegno (Piemonte) o di ettari (Bolzano). La Sicilia, in particolare, coerentemente con la condizione di ammissibilità⁷, stabilisce che per tutte le superfici e le UBA acquisite successivamente alla domanda si debba adottare il metodo di produzione biologico. Poiché, inoltre, un'eventuale riduzione della superficie non deve compromettere le finalità ambientali assicurate con l'assunzione degli impegni iniziali, detta variazione non è mai superiore al 20% della superficie iniziale. Nel caso di variazione in aumento della superficie o dei capi di allevamento, la Calabria fissa la variazione percentuale più elevata, ossia il 40% della superficie oggetto di impegno iniziale.

Un caso diverso è quello in cui il soggetto beneficiario può chiedere di sospendere l'impegno assunto su una data superficie con la misura agro-climatico-ambientale per sostituirlo con gli impegni e per la durata previsti dalla M11 e viceversa. La variazione può avvenire a condizione che questa abbia effetti benefici significativi per l'ambiente o il benessere degli animali e l'impegno inizialmente preso venga notevolmente rafforzato. Le Regioni che hanno disciplinato questa possibilità hanno provveduto a indicare le misure con finalità ambientale tra le quali può avvenire la trasformazione degli impegni. Nei PSR di Piemonte, Lombardia, Liguria e Calabria viene indicata la possibilità di convertire impegni di operazioni della M10, comunque non indicati, in impegni della M11. La Sicilia limita questa possibilità ad alcune specifiche

⁷ *L'intera superficie aziendale deve essere coltivata ad agricoltura biologica ad eccezione delle aree imboschite e di quelle ritirate dalla produzione agricola e dei campi degli agricoltori custodi.*

operazioni della M10 quali: produzione integrata, metodi di gestione delle aziende eco-sostenibili, salvaguardia e gestione del paesaggio tradizionale e delle superfici terrazzate e adozione di tecniche di agricoltura conservativa.

La definizione del livello dei pagamenti a ettaro per la conversione e il mantenimento del metodo di produzione biologico ha visto impegnate le Regioni nello sforzo di individuare, nella maniera più obiettiva possibile, i maggiori costi e i minori ricavi derivanti dall'adozione dei disciplinari biologici rispetto ai pertinenti criteri e requisiti minimi a cui l'agricoltore "ordinario" deve comunque sottostare, che vanno a definire la baseline⁸. Ciò ha comportato, come già avvenuto in passato, la definizione di pagamenti differenziati per la conversione, generalmente più elevati rispetto a quelli per il mantenimento, differenze dovute soprattutto al calo delle rese nei primi anni di conversione, al divieto di vendere i prodotti come certificati biologici e, quindi, all'impossibilità di ottenere un premium price e ai maggiori costi per l'adozione delle nuove tecniche.

La Misura 11, inoltre, in alcuni casi copre i costi di transazione, ovvero i costi sostenuti dall'agricoltore per la gestione della domanda inclusi quelli relativi al tempo necessario per espletare le relative pratiche e il costo orario del lavoro. Secondo le disposizioni del regolamento sullo sviluppo rurale, tali costi possono essere conteggiati nella misura massima del 20% del pagamento, elevabile fino al 30% nel caso di beneficiario collettivo. In tema di costi di transazione, buona parte delle Regioni (17 su 21) si sono attenute alle disposizioni del regolamento. La Calabria, tuttavia, ha stabilito delle percentuali più basse (10% beneficiario singolo e 20% beneficiario collettivo, percentuali ridotte del 5% e del 10%, rispettivamente, quando la M11 è combinata con la M10), la Toscana ammette i costi di transazione solo in caso di conversione ed Emilia Romagna e Campania fissano una soglia massima del 20% indipendentemente dalla tipologia di soggetto beneficiario.

Nel calcolo dei pagamenti talvolta sono stati considerati anche i costi da sostenere per l'ottenimento della certificazione ovvero i costi di prima iscrizione al sistema dei controlli, di mantenimento nel sistema dei controlli e per le analisi previste dal disciplinare di produzione (Bolzano, Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche, Abruzzo, Molise). In effetti, il Reg. (UE) n. 1305/2013 prevede una misura dedicata, la M3 "Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari" per la copertura dei costi di prima adesione a regimi di qualità o a regimi facoltativi di certificazione, che non tutte le Regioni, però, hanno scelto di attivare (Bolzano, Trento e Valle d'Aosta), mentre altre hanno lasciato aperta la possibilità agli operatori biologici di scegliere se fare riferimento alla M11 o alla M3. Liguria, Marche, Lazio e Sicilia non hanno incluso i costi di certificazione nella M11.1 per cui gli agricoltori biologici devono necessariamente aderire alla M3.1, mentre li hanno inclusi nella M11.2 (mantenimento), dal momento che i relativi beneficiari non possono accedere alla M3.1.

La differenza tra le possibili opzioni, infatti, consiste, da un lato, nell'evitare l'onere, per il produttore, di presentare due domande distinte e, per l'Amministrazione, di istruire le relative due richieste e, dall'altro, nella possibilità di accedere al sostegno per le attività di informazione e promozione, da realizzare nell'ambito del mercato interno, previste dalla sottomisura M3.2 a favore delle associazioni di produttori esclusivamente per i prodotti rientranti in un regime di qualità sovvenzionato con la sottomisura M3.1. Secondo quest'ultima alternativa, pertanto, rimangono esclusi dal sostegno alle attività di promozione e,

⁸ RRN, 2014

come già visto, ai costi di certificazione i produttori biologici in mantenimento, a meno che tali costi siano inclusi, appunto, nei pagamenti della M11.2.

Al di là dei costi di transazione e di certificazione, i livelli dei pagamenti sono determinati dalle Regioni in funzione di fattori riconducibili a una specifica produzione per il territorio di riferimento, tanto da poter giustificare livelli di pagamenti anche superiori ai massimali fissati nell'Allegato 2 del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale. È il caso, ad esempio, di Liguria, per colture floristiche e olivicoltura, Valle d'Aosta, per ortive, vite, fruttiferi e piante officinali, e Bolzano, per seminativi, vite e fruttiferi.

Dall'analisi dei PSR emerge che il livello di classificazione delle colture è estremamente differenziato: mentre alcune Regioni hanno definito ampie classi a cui ricondurre i pagamenti, altre hanno ritenuto di modulare il livello dei pagamenti per singola coltura.

La Sicilia, inoltre, ha previsto un abbattimento del premio del 50% nel caso di colture arboree non ancora in produzione, mentre le Marche stabiliscono un premio ridotto per le superfici vitate a cui è connesso il premio "vendemmia verde". Tuttavia, indipendentemente dal livello di dettaglio con cui sono stati definiti i livelli dei pagamenti, si rileva una forte variabilità degli stessi da regione a regione, anche in presenza di condizioni pedoclimatiche, tecniche e di mercato simili (tab. 1.8).

In pochi casi, il pagamento per le colture foraggere è stato riservato solo alle aziende con zootecnia biologica (Lombardia e Lazio). Analogamente, altre sei Regioni (Bolzano, Liguria, Toscana, Molise, Sicilia e Sardegna) prevedono il pagamento per prati e pascoli esclusivamente in presenza di allevamenti biologici aziendali. Sebbene il numero di PSR in cui si stabiliscono pagamenti per foraggere e/o prati/pascoli solo in presenza di zootecnia biologica sia piuttosto contenuto, questo è aumentato rispetto alla passata programmazione, indice di una maggiore consapevolezza circa la necessità di sviluppare il comparto zootecnico biologico per ridurre l'impatto sull'ambiente e contribuire al mantenimento della popolazione nelle aree più marginali, in particolare quelle di montagna e alta collina, e alla manutenzione dei relativi territori. Dodici Regioni hanno invece previsto un pagamento maggiorato in presenza di allevamenti biologici, differenziandolo talvolta per foraggere, prati/pascoli e/o seminativi. Una parte delle Regioni ha limitato la maggiorazione del pagamento solo in presenza di allevamenti di alcune specie di particolare rilevanza per il territorio. Le Marche, ad esempio, riconoscono tale maggiorazione solo per bovini e ovini; l'Emilia Romagna opera una distinzione in funzione sia della specie allevata sia dell'attitudine degli allevamenti, da carne o da latte, con un pagamento superiore a favore dei secondi; altre, ancora, hanno stabilito un pagamento in funzione del carico di bestiame (Campania, Sicilia, Sardegna). Emilia Romagna e Lazio hanno previsto il pagamento per le colture proteiche destinate all'alimentazione animale mentre le altre Regioni indicato più genericamente coltura foraggere.

Il confronto tra il livello minimo e massimo di pagamento previsto dalle diverse Regioni per una stessa classe di colture mette in evidenza, in alcuni casi, delle differenze significative sia nel caso della conversione sia in quello del mantenimento. Le colture per le quali tale differenza risulta maggiore sono prati e pascoli, anche quando destinati alla zootecnia. In particolare, il livello di pagamento più basso per prati-pascoli per zootecnia biologica si ha in Sardegna in corrispondenza di un carico di bestiame pari a 0,2 UBA/ha. Detto pagamento passa da 31 Euro/ha a 141 Euro/ha per un carico di 1,40 UBA/ha. Anche per frutta in guscio e castagno la differenza percentuale tra minimo e massimo è piuttosto sostenuta soprattutto nel caso del mantenimento, mentre la classe di colture per la quale si rileva una maggiore omogeneità di pagamento tra le diverse Regioni è quella degli agrumi, dove la differenza percentuale si attesta intorno al 50% (tab. 1.8).

*Tab. 1.8 – Gli importi minimi e massimi dei pagamenti nei PSR 2014-2020 (EUR/ha)**

| Tipologia di coltura | Pagamenti conversione | | | Pagamenti mantenimento | | |
|--------------------------------|-----------------------|-------------|---------|------------------------|-------------|---------|
| | min | max | Diff. % | min | max | Diff. % |
| Seminativi per zootecnia | 308 | 706 | 129 | 257 | 642 | 150 |
| Foraggiere per zootecnia | 150 | 600 | 300 | 140 | 540 | 286 |
| Prati e pascoli per zootecnia | 31 | 600 | 1.835 | 29 | 450 | 1.452 |
| Seminativi | 145 | 600 (650) | 348 | 120 | 600 | 400 |
| Foraggiere | 100 | 454 | 354 | 90 | 359 | 299 |
| Prati e pascoli | 13 | 450 | 3.362 | 12 | 450 | 3.650 |
| Orticole | 434 | 600 (1.200) | 176 | 321 | 600 (1.000) | 212 |
| Colture in serra | 570 | 600 (1.200) | 111 | 500 | 600 (1.200) | 140 |
| Piante aromatiche e officinali | 190 | 900 (1.200) | 532 | 173 | 900 | 420 |
| Piante industriali | 180 | 600 | 233 | 160 | 600 | 275 |
| Fruttiferi | 390 | 900 (1.200) | 208 | 330 | 900 | 173 |
| Frutta a guscio e castagno | 113 | 900 | 696 | 102 | 900 | 782 |
| Agrumi | 609 | 900 | 48 | 559 | 900 | 61 |
| Vite | 506 | 900 (1.200) | 137 | 465 | 900 | 94 |
| Olivo | 390 | 900 | 131 | 330 | 810 | 145 |

* In parentesi gli importi dei pagamenti che superano le soglie stabilite nel Reg. (UE) n. 1305/2013.

Fonte: Elaborazione su dati PSR regionali adottati dalla CE

I criteri adottati per stabilire l'entità dei pagamenti destinati agli agricoltori possono essere fissati in modo da evitare un'eccessiva concentrazione delle risorse finanziarie in capo a pochi soggetti con aziende di grandi dimensioni in termini di superficie, attraverso un meccanismo di regressione dei pagamenti correlato all'incremento della SAU. Si tratta di una soluzione adottata da Bolzano, Molise, Calabria e Sardegna. Anche in questo caso, le classi di superficie che determinano la regressione del pagamento sono molto diverse: il caso più semplice è quello della Sardegna, che prevede due pagamenti differenziati, uno per i primi 10 ettari di SAU e l'altro per gli ettari di SAU eccedenti i primi 10. Più articolato risulta il caso del Molise, che stabilisce un pagamento al 100% per i primi 25 ettari di SAU, mentre decresce di un punto percentuale per ogni ettaro aggiuntivo dal ventiseiesimo fino al quarantacinquesimo ettaro, attestandosi sull'80% dell'intero pagamento oltre i 45 ettari. In Calabria il pagamento è riconosciuto al 100% per i primi 30 ettari di SAU, al 90% per gli ettari successivi fino al raggiungimento dei 100 ettari e all'80% dai 100 ettari in poi. Il caso di Bolzano differisce dai precedenti perché la regressività dei pagamenti è prevista solo nel caso delle coltivazioni arboree/pluriennali, oltre a essere piuttosto sostenuta. Tenuto conto, inoltre, delle dimensioni aziendali tipiche dell'agricoltura della Provincia, sono stati individuati quattro scaglioni che rispecchiano le aziende di piccola e media dimensione a fronte di una riduzione del pagamento significativa in corrispondenza di aziende con SAU superiore a 20 ettari. Le aziende, dunque, ricevono il pagamento al 100% per i primi 5 ettari di SAU e all'80% per gli ettari che vanno da 5,1 a 10; per gli ettari oltre il decimo e fino al ventesimo si passa al 60%, mentre la quota del pagamento pagata arriva al 30% per gli ettari successivi.

L'Umbria stabilisce pagamenti differenziati in funzione della localizzazione dei produttori, più elevati nel caso delle Aree rurali intermedie (Aree C) rispetto a quelli stabiliti per le Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (Aree D), dove le tecniche di coltivazione e allevamento sono verosimilmente più estensive, per cui la conversione all'agricoltura biologica dovrebbe determinare cambiamenti di entità più contenuta in termini di costi e ricavi rispetto al caso delle Aree C.

Alcune Regioni stabiliscono pagamenti maggiorati in caso di iniziative collettive, sia per tenere conto dei costi derivanti dalla formalizzazione di tali iniziative, sia per incoraggiare l'adesione congiunta alla M11 da parte di più agricoltori, determinando, per effetto delle superfici ad agricoltura biologica più estese, maggiori benefici per la collettività. La Puglia, in particolare, ha scelto di favorire le iniziative collettive realizzate da produttori biologici con l'attribuzione, in fase di selezione, di un punteggio *ad hoc* e, durante il periodo di impegno, di un pagamento maggiorato, mentre Liguria, Marche, Calabria e Sardegna prevedono solo il secondo.

Infine, l'Emilia Romagna prevede una maggiorazione del pagamento base qualora il soggetto beneficiario assuma impegni aggiuntivi facoltativi che migliorano le performance ambientali della produzione biologica, benché la Commissione europea ritenga che gli impegni volontari di tipo agro-ambientale dovrebbero essere sostenuti ricorrendo alla Misura 10. Si deve sottolineare, tuttavia, come la scelta dell'Emilia Romagna possa evitare ai beneficiari della M11 di presentare un'ulteriore domanda a titolo della M10, opportunità rilevante in vista di una maggiore semplificazione.

1.3. La cumulabilità dell'agricoltura biologica con la misura agro-climatico-ambientale

Come già visto, il sostegno all'agricoltura biologica assume nella programmazione 2014-2020 un'identità a sé stante rispetto alla misura "pagamenti agro-climatico-ambientali". In particolare, la sottomisura M10.1 "Pagamenti per impegni agro-climatico-ambientali" prevede una più o meno ampia gamma di interventi classificabili, a seconda delle scelte operate dalle Regioni nei rispettivi PSR, come complementari o alternativi rispetto alla M11. Le due misure risultano alternative tra loro quando le Regioni hanno escluso la possibilità di cumulare interventi della M10 sulla stessa superficie aziendale di riferimento per la M11 (Bolzano, Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Puglia). In questi casi l'agricoltore dovrà scegliere se accedere alla M10 o alla misura M11, valutando gli obiettivi aziendali, la tipologia di impegno richiesto e l'entità del pagamento a superficie riconosciuto. In generale, sono due le operazioni previste nella sottomisura M10.1 che possono presentarsi in modo concorrenziale rispetto alla M11, ovvero la produzione integrata e l'agricoltura conservativa.

La prima, non sostenuta con la M10 solo da tre Regioni (Bolzano, Trento e Lazio), non è mai cumulabile sulla stessa superficie con la M11 e, a seconda del pagamento riconosciuto per gli impegni adottati, può determinare un effetto spiazzamento a scapito dell'agricoltura biologica. In alcuni casi, infatti, al produttore è data la possibilità di assumere impegni aggiuntivi facoltativi rispetto agli impegni base previsti dai disciplinari della produzione integrata, cumulando così premi molto prossimi se non superiori al corrispondente premio previsto per la medesima coltura in biologico, soggetta, però, a una normativa più vincolante.

L'operazione di agricoltura conservativa, attivata in 15 PSR, rappresenta quasi sempre un'alternativa alla produzione biologica in quanto solo quattro PSR (Toscana, Abruzzo, Campania e Calabria) prevedono la possibilità di cumulare i relativi impegni con quelli della M11 sulla stessa superficie.

La Toscana, ad esempio, ha previsto la cumulabilità sulla stessa superficie degli impegni relativi alla *Semina su sodo* nell'ambito dell'operazione 10.1.1 *Conservazione del suolo e della sostanza organica* con quelli della M11, ma il pagamento è stato determinato in modo da evitare sovracompensazioni⁹. La Calabria, invece, qualora si renda necessario stabilire dei criteri di selezione, assegna una priorità agli agricoltori biologici che accedono all'operazione M10.1.5 - *Difesa del suolo ed incremento sostanza organica*, prevedendo una riduzione del pagamento cumulato pari al 5% per i beneficiari singoli e al 10% per i beneficiari collettivi, al fine di evitare il doppio finanziamento connesso ai costi di transazione.

La M10 e la M11 risultano complementari, invece, laddove le Regioni, per alcune operazioni della M10.1 diverse da quelle ora menzionate, consentono la cumulabilità con la M11 sulla stessa superficie, trattandosi di interventi che possono sviluppare effetti sinergici se realizzati congiuntamente (tab. 1.9). L'unico vincolo riguarda la necessità di non generare situazioni di doppio finanziamento. Tali operazioni riguardano gli interventi a favore delle razze in estinzione (Piemonte, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Sicilia), la conservazione della biodiversità (Umbria, Marche, Lazio), le tecniche di distribuzione degli effluenti (Lombardia, Emilia Romagna), l'incremento della sostanza organica nei suoli (Emilia Romagna, Toscana, Sardegna) e il miglioramento dei pascoli o dei prati-pascoli (Toscana, Umbria, Marche).

Più diffuso è il caso in cui gli interventi agro-climatico-ambientali risultano compatibili con l'agricoltura biologica su superfici diverse e, in questo caso, rientra una grande varietà di operazioni della sottomisura M10.1.

Piemonte, Lombardia e Campania, infine, sostenendo l'avvicendamento con le operazioni 10.1.4 *Sistemi colturali ecocompatibili* (Piemonte), 10.1.02 *Avvicendamento con leguminose foraggere* (Lombardia) e 10.1.1 *Produzione integrata* (Campania), discriminano gli agricoltori a discapito di quelli biologici, per i quali tale pratica è obbligatoria e, pertanto, inclusa nella *baseline* e non remunerabile.

⁹ Sono stati decurtati 30 Euro connessi alla voce "diserbo in presemina", non consentito in agricoltura biologica, dal pagamento relativo alla semina su sodo combinato con quello stabilito per i seminativi della M11.

Tab. 1.9 – Cumulabilità sulle stesse superfici M10 e M11

| | |
|----------------|---|
| Piemonte | M10.1.2 - Interventi a favore della biodiversità nelle risaie |
| | M10.1.8 - Allevamento di razze autoctone minacciate di abbandono |
| Valle d'Aosta | M10.1.5 - Varietà a rischio di erosione genetica è cumulabile con gli interventi a favore dell'agricoltura biologica della M11 |
| Lombardia | M10.1.03 - Conservazione della biodiversità nelle risaie |
| | M10.1.10 - Tecniche di distribuzione degli effluenti di allevamento |
| | M10.1.03 + M10.1.10 |
| Liguria | M10.1.C - Allevamento di specie animali locali a rischio di estinzione |
| Emilia Romagna | M10.1.02 - Gestione degli effluenti |
| | M10.1.03 - Incremento sostanza organica |
| | M10.1.05 - Biodiversità animale di interesse zootecnico |
| Toscana | M10.1.1 - Conservazione del suolo e della sostanza organica |
| | M10.1.3 - Miglioramento di pascoli e prati-pascolo con finalità ambientali |
| | M10.1.5 - Coltivazione delle varietà adattate alle condizioni locali a rischio di estinzione |
| Umbria | M10.1.2 - Realizzazione di aree per la conservazione della biodiversità |
| | M10.1.3.1 - Riconversione dei seminativi in pascoli o prati-pascoli |
| | M10.1.3.2 - Miglioramento dei pascoli e prati-pascoli |
| | M10.1.5 - Copertura vegetale intercalare (copertura del suolo) |
| Marche | M10.1.A.1 - Inerbimento permanente delle colture perenni |
| | M10.1.B.1 - Margini erbosi multifunzionali |
| | M10.1.C - Gestione sostenibile dei pascoli |
| | M10.1.D.2 - Conservazione del patrimonio genetico di origine vegetale |
| Lazio | M10.1.1 - Inerbimento degli impianti arborei |
| | M10.1.8 - Conservazione in azienda e in situ della biodiversità agraria vegetale |
| Molise | M10.1.9 - Conservazione in azienda in situ o ex situ della biodiversità agraria animale |
| | M10.1.5 - Miglioramento della biodiversità (razze a rischio di estinzione, cultivar soggette a erosione genetica) |
| | M10.1.2.1 - Apporti di matrici organiche al terreno |
| Campania | M10.1.2.2 - Tecniche agronomiche conservative per la coltivazione di cereali, colture erbacee foraggere a ciclo annuale e pascoli |
| | M10.1.3.1 - Gestione attiva di "infrastrutture verdi" realizzate con la tipologia di intervento 4.4.2; |
| | M10.1.3.2 - Mantenimento di colture a perdere a beneficio della fauna selvatica. |
| | M10.1.3.3 - Azioni di tutela dell'habitat |
| Basilicata | M10.1.4 - Coltivazione e sviluppo sostenibile di varietà vegetali autoctone minacciate di erosione genetica |
| | M10.1.3 - Limitatamente agli impegni "allevatori custodi" |
| | M10.1.3 - Biodiversità - Allevatori e coltivatori custodi |
| Calabria | M10.1.2 - Colture permanenti in aree ad elevata vulnerabilità ambientale |
| | M10.1.3 - Preservazione della biodiversità: colture a perdere |
| | M10.1.4 - Conversione colturale da seminativi a pascolo a prato-pascolo, prato |
| | M10.1.5 - Difesa del suolo ed incremento sostanza organica |
| | M10.1.6 - Preservazione della biodiversità: Bergamotto |
| Sicilia | M10.1.7 - Preservazione della biodiversità: Cedro |
| | M10.1.8 - Salvaguardia delle razze animali autoctone minacciate di abbandono e presenti sul territorio regionale |
| | M10.1.g - Allevamento di razze in pericolo di estinzione |

Fonte: PSR 2014-2020 adottati dalla CE

1.4. L'agricoltura biologica nelle altre misure del PSR

Nell'ambito delle politiche definite con i PSR regionali, lo sviluppo del settore biologico non dovrebbe essere affidato alla sola misura per l'agricoltura biologica, che sostiene gli agricoltori dal punto di vista economico, ma non è funzionale a superare le debolezze strutturali del settore e, quindi, delle singole imprese. Sarebbe opportuno mettere in campo, infatti, tutti gli strumenti disponibili dei PSR per potenziare il settore, attribuendo una priorità nell'accesso alle diverse misure o - laddove previsto dal regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale - prevedendo una maggiorazione della relativa aliquota di sostegno (non superiore al 20%) o dell'importo dell'aiuto, nel caso delle misure a premio (come, ad esempio, la misura destinata a sostenere l'insediamento in azienda di giovani agricoltori), a favore degli operatori biologici. Ciò in virtù della maggiore sostenibilità dell'agricoltura biologica rispetto agli altri metodi produttivi dal punto di vista ambientale, economico e presumibilmente sociale e del continuo aumento della domanda interna di prodotti biologici che l'Italia non riesce a soddisfare. Interventi a favore degli operatori biologici, inoltre, dovrebbero essere esplicitamente previsti con riguardo alla formazione, alla consulenza e alla cooperazione, la cui misura, in questa fase di programmazione, risulta molto più articolata rispetto al passato, includendo azioni particolarmente adeguate ai fini di un ridimensionamento dei problemi del settore biologico.

Sono diverse, quindi, le modalità con cui promuovere lo sviluppo del settore biologico. In alcune misure, le Regioni utilizzano solo la priorità a suo favore, mentre in altre la priorità e/o l'aliquota di sostegno maggiorata o la maggiorazione dell'aiuto¹⁰. Rientrano nel primo caso tutte le misure ad eccezione della M1, M4, M6 e M16 e nel secondo le restanti, anche se si deve sottolineare come non tutte le Regioni ricorrano allo strumento dell'aliquota di sostegno maggiorata o della maggiorazione dell'aiuto per favorire lo sviluppo del settore biologico¹¹. Ad esempio, la misura a supporto della costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori (M9) è stata attivata da otto Regioni, di cui sei hanno scelto di assicurare una priorità ai produttori biologici in fase di selezione dei beneficiari (tab. 1.10). A questo proposito si deve rilevare come la Lombardia abbia previsto in un maggior numero di misure (esattamente 15 operazioni in 8 misure, inclusa la M16) la priorità per gli operatori del settore biologico. Tutte le Regioni, ad eccezione di Valle d'Aosta e Veneto, invece, hanno assegnato agli operatori biologici una priorità e/o previsto una maggiorazione dell'aliquota di sostegno nel caso di accesso alla sottomisura 4.1 "investimenti delle aziende agricole" o ad alcune sue operazioni, analogamente a quanto disposto in undici PSR con riguardo agli investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli (M4.2).

Il concorso di più misure risulta funzionale anche a supportare gli operatori nell'applicazione del metodo di produzione o allevamento biologici, come in quelli delle azioni di formazione/informazione, scambi e visite aziendali (M1) e delle azioni di consulenza mirata (M2). Nonostante che, nella rilevazione dei fabbisogni territoriali, più Regioni abbiano evidenziato la necessità di migliorare il livello delle conoscenze professionali degli agricoltori, comprese quelle necessarie per gestire gli impegni derivanti dall'adozione del metodo di

¹⁰ I beneficiari dell'aliquota maggiorata del sostegno possono anche essere costituiti da categorie di produttori più ampie di quelli biologici, in cui, tuttavia, le aziende biologiche possono rientrare. Si tratta, quindi, dei beneficiari della Misura 10, delle misure che perseguono gli obiettivi legati a determinate focus area, partecipanti ad accordi agroambientali, ecc.

¹¹ In particolare, in fase di bando, la priorità si traduce nell'attribuzione di un punteggio aggiuntivo assegnato alle aziende biologiche che aderiscono alle misure del PSR diverse dalla M11 nell'ambito delle procedure di selezione dei beneficiari.

produzione biologico, in effetti sono solo sette le Regioni che hanno incluso, tra le tematiche prioritarie da trattare nei corsi di formazione, quelle a supporto degli operatori biologici. Solo la Regione Marche, inoltre, nel caso delle azioni informative realizzate nell'ambito degli accordi agroambientali, che possono essere stipulati anche da aziende biologiche, prevede una maggiorazione dell'aliquota di sostegno. Con le stesse finalità, sette Regioni, in parte coincidenti con le prime, hanno scelto di assicurare agli operatori biologici la possibilità di ricevere consulenze aziendali, stabilendo una priorità per i servizi a supporto della produzione biologica. Le attività di formazione così come quelle di consulenza aziendale a favore degli operatori biologici si rivolgono a tutti gli operatori regionali del settore che ne facciano richiesta, indipendentemente dalla loro adesione alla M11.

Un altro collegamento importante è quello tra la misura M11 e la M3, che fornisce un sostegno a copertura dei costi di prima adesione ai regimi di qualità comunitari (costi delle analisi propedeutiche al rilascio della certificazione, di certificazione e dei controlli), tra cui quello biologico, o riconosciuti dagli Stati membri. Sono in tutto tredici le Regioni che hanno assicurato un sostegno a copertura dei costi per le certificazioni biologiche, assegnando loro una priorità in fase di selezione delle domande. Come già anticipato, l'accesso alla sottomisura M3.1 consente di aderire alla M3.2.

Il tema dell'agricoltura biologica si intreccia abbastanza frequentemente con le iniziative a favore del ricambio generazionale e di creazione di nuova occupazione nel settore agricolo: otto Regioni, infatti, nella valutazione delle iniziative di nuovi insediamenti di giovani in qualità di capo azienda (sottomisura M6.1), hanno deciso di assegnare una priorità e/o previsto una maggiorazione dell'aiuto a coloro che scelgono di convertire le colture aziendali al metodo di produzione biologico.

Analogamente, anche gli interventi a sostegno della diversificazione delle attività produttive vengono associati all'agricoltura biologica da sei Regioni (Lombardia, Trento, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo), tramite priorità e/o maggiorazione dell'aliquota di sostegno, nell'ambito della sottomisura M6.4. Si tratta di un'opzione particolarmente importante per non limitare l'adozione di criteri sostenibili in ambito aziendale alle pratiche strettamente agricole e/o zootecniche. In particolare, tutte le sei Regioni prevedono tale possibilità con riferimento all'agriturismo, cinque alla produzione di energia da fonti rinnovabili (eccetto l'Abruzzo) e all'offerta di servizi didattici (tranne Trento), quattro all'agricoltura sociale (eccetto Lombardia ed Emilia Romagna, che, tuttavia, sostiene le fattorie didattiche), tre (Friuli Venezia Giulia, Lazio e Abruzzo) alla produzione e/o commercializzazione di prodotti non ricompresi nell'allegato I del Trattato e tre (Trento, Lazio, Abruzzo) alle produzioni artigianali. La Regione Lazio, infine, prevede il sostegno alla fornitura di servizi ambientali da parte dell'azienda agricola attinenti alla cura e alla manutenzione di spazi non agricoli, soluzione adottata anche da alcuni comuni al di fuori dei PSR, per assicurare la manutenzione del territorio.

Tab. 1.10 – Misure, sottomisure e operazioni del PSR che privilegiano le aziende biologiche mediante priorità, criteri di selezione o principi per la loro definizione, maggiorazione dell'aliquota di sostegno o dell'aiuto

| Regione o Provincia Autonoma | M1 | M2.1 | M3 | M4 | M5 | M6 | M8 | M9 | M10 | M12 | M14 |
|------------------------------------|--------------------|-----------|-------------|--|-------------|---|-------------|-----------|---|-----|--------------|
| Piemonte | M1 (P) | | M3 (P) | M4.1.1 – M4.1.2 (P + ASM) M4.1.3 (ASM) M4.2.1 (P) | | M6.1.1 (P) | | | | | |
| Valle d'Aosta | | | | M4.2 (P) | | M6.1 (P) | | | | | |
| Lombardia | M1.1 - M1.3 (P) | M2 (P) | M3 (P) | M4.1 - M4.2 (P) | | M6.1 - M6.4 (P) | M8.1 (P) | | M10.1.03 M10.1.05 M10.1.06 M10.1.07 M10.1.10 (P) | | |
| Liguria | | | M3.1 (P) | M4.1 (P + ASM) M4.2 - M4.4 (P) | | | | | | | |
| P.A. Bolzano | | | | M4.1 - M4.2 (P + ASM) | | M6.1 (P) | | | | | |
| P.A. Trento | M1.1 - M1.2 (P) | M2 (P) | | M4.1 (P) | | M6.1 - M6.4 (P) | | | | | |
| Veneto | | M2 (P) | M3 (P) | | | | | | | | |
| Friuli Venezia Giulia | M1 (P) | M2 (P) | | M4.1 (P + ASM) | | M6.1 (MA) M6.4.1 (ASM) M6.4.2 – M6.4.3 (P + ASM) | | M9 (P) | | | M14.1 (P) |
| Emilia Romagna | | | M3 (P) | M4.1 (P) | | M6.4 (P) | | | | | |
| Toscana | | | M3 (P) | M4.1 (P) | | | | | | | |
| Umbria | | | | M4.1 (P) | M5.2 (P) | | | | | | |

Tab. 1.10 – Misure, sottomisure e operazioni del PSR che privilegiano le aziende biologiche mediante priorità, criteri di selezione o principi per la loro definizione, maggiorazione dell'aliquota di sostegno o dell'aiuto (segue)

| Regione o Provincia Autonoma | M1 | M2.1 | M3 | M4 | M5 | M6 | M8 | M9 | M10 | M12 | M14 |
|------------------------------------|--|-----------|-----------|---|---------------|--|-------------|-------------|---|------------|-----|
| Marche | M1.2 op. B) FA 4B - Azioni informativa in ambito Accordo Agroambientale d'Area (ASM) | M2 (P) | M3 (P) | M4.1 op. A) in ambito Accordo Agroambientale d'Area (ASM) | | | | | | M12 (P) | |
| Lazio | M1.1 (P) | | | M4.1.1 (P + ASM) M4.1.4 – M4.2.1 (P) | | M6.4.1 (P + ASM) M6.4.2 (ASM) | M8.1 (P) | M9.1 (P) | M10.1.9 (zotec.) – M10.2.3 (P) | | |
| Abruzzo | | M2 (P) | | M4.1.1 (P + ASM) M4.1.2 (ASM) M4.2 (P) | | M6.4.1 (P) | | | | | |
| Molise | M1.3 (P) | M2 (P) | M3 (P) | M4.1 (P + ASM) | | M6.1 (P + MA) | | | | | |
| Campania | | | | M4.1.1 (P + ASM) M4.1.2 – M4.1.3 – M4.1.4 (ASM) | M5.1.1 (P) | M6.1.1 (P) | | M9 (P) | | | |
| Puglia | | | M3 (P) | M4.1 - M4.2 – M4.4.a (P) | | | | M9 (P) | | | |
| Basilicata | | | M3 (P) | M4.1 - M4.2 (P) | | | | M9 (P) | | | |
| Calabria | | | M3 (P) | M4.1.1 – M4.1.2 – M4.2.1 (P) | | | | | M10.1.5 (P) | | |

Tab. 1.10 – Misure, sottomisure e operazioni del PSR che privilegiano le aziende biologiche mediante priorità, criteri di selezione o principi per la loro definizione, maggiorazione dell'aliquota di sostegno o dell'aiuto (segue)

| Regione o Provincia Autonoma | M1 | M2.1 | M3 | M4 | M5 | M6 | M8 | M9 | M10 | M12 | M14 |
|------------------------------------|-----------|------|-------------|--------------------|----|----|----|-----------|-----|-----|-----|
| Sicilia | | | M3.1 (P) | M4.1 - M4.2 (P) | | | | | | | |
| Sardegna | M1 (P) | | M3 (P) | M4.1 - M4.2 (P) | | | | M9 (P) | | | |

Legenda

P = Priorità

ASM = Aliquota di sostegno maggiorata

MA = Maggiorazione dell'aiuto

Fonte: PSR 2014-2020 adottati dalla CE

La Misura 16 *Cooperazione*, infine, con le sue numerose sottomisure, risponde all'esigenza di stimolare forme diverse di aggregazione tra operatori del settore agricolo e non, per l'avvio di nuove e innovative progettualità. La valorizzazione delle iniziative di cooperazione, infatti, consente di superare la logica individualistica e di favorire l'aggregazione di soggetti che intervengono con ruoli, competenze e in fasi diverse del processo produttivo, non solo per la gestione in comune di servizi e attività, ma anche per la soluzione di problemi e per l'adozione di innovazioni di processo, di prodotto o di tipo organizzativo.

La politica dell'Unione europea affida all'innovazione un ruolo centrale per garantire una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile e riconosce una grande importanza alla rimozione della distanza tra i risultati della ricerca e l'adozione di nuove pratiche, tecnologie, forme organizzative da parte degli operatori economici e dei servizi di consulenza. In particolare, a livello comunitario, la politica per la ricerca è definita dal programma *Horizon 2020*, che individua strumenti per sostenere azioni di ricerca e innovazione anche in tema di sicurezza alimentare, bio-economia, agricoltura sostenibile e in altri campi che hanno riflessi sul settore agricolo e le aree rurali (azione del clima, uso efficiente delle risorse naturali, energia sicura, pulita ed efficiente). I Partenariati europei per l'innovazione (PEI), fra cui il PEI Produttività e sostenibilità dell'agricoltura, sono strumenti progettati dalla Commissione proprio per costruire un legame tra la ricerca e le esigenze specifiche di settore e per promuovere il trasferimento di conoscenze e innovazioni nei diversi settori di attività economica, tra cui quello agricolo e forestale. L'introduzione di innovazioni per il miglioramento della produttività e della sostenibilità dell'agricoltura è promossa anche dalla politica di sviluppo rurale, che finanzia l'attivazione dei gruppi operativi, costituiti da soggetti pubblici (università, centri di ricerca, agenzie di supporto e consulenza) e privati (consulenti, imprenditori agricoli o operanti nei segmenti della trasformazione e della commercializzazione, altre imprese, associazioni, organizzazioni non governative), finalizzati a trasferire specifiche innovazioni agli operatori del settore agroalimentare e forestale, intervenendo nelle relative fasi di sviluppo, collaudo e applicazione, e finanziati tramite i PSR.

Le sottomisure M16.1 *Sostegno per la costituzione e il funzionamento dei gruppi operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura* e M16.2 *Sostegno a progetti pilota e allo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie*, quindi, consentono a livello regionale l'attuazione della strategia europea per l'innovazione definita per l'agricoltura. In particolare, con la seconda sottomisura, il sostegno ai progetti promossi da Gruppi Operativi dei PEI sono finanziati mediante sovvenzione globale, che attiva congiuntamente tutte le misure necessarie per l'attuazione del progetto. L'alternativa, invece, è rappresentata dalla partecipazione dei Gruppi Operativi del PEI ai bandi delle misure funzionali alla realizzazione del progetto.

Nello specifico, con riferimento alla M16.1, il Friuli Venezia Giulia prevede di attivare gruppi operativi in tema di riduzione degli input nella vitivinicoltura biologica e/o riguardanti l'orticoltura biologica, la Regione Marche pone tra le tematiche di intervento preferenziali le tecniche di produzione agricola a basso impatto ambientale e biologiche, mentre Piemonte e Molise fissano al 100% l'aliquota di sostegno per la costituzione dei gruppi operativi nel caso di progetti relativi alle priorità 4 e 5, in cui rientra anche l'agricoltura biologica (tab. 1.11).

Riguardo alla M16.2, invece, l'Emilia Romagna specifica che la sperimentazione e la verifica delle innovazioni di processo produttivo in campo zootecnico e vegetale possono essere relative anche al metodo biologico e la Regione Marche pone i progetti a carattere innovativo attinenti le tecniche di coltivazione e allevamento biologici tra le tematiche preferenziali.

Il Molise, infine, è l'unica regione a indirizzare prioritariamente il miglioramento della capacità di innovare e di trasferire le conoscenze e l'innovazione verso due settori, in particolare quello lattiero-caseario e quello biologico, con un'azione trasversale verso tutte le forme di partenariato finalizzate alla creazione, all'introduzione e alla diffusione di innovazioni nei prodotti, nelle pratiche, nelle forme organizzative e nelle tecnologie finalizzate alla competitività, alle filiere o circuiti brevi, alla resilienza dell'agricoltura verso i cambiamenti climatici. Le quattro sottomisure attivate da questa Regione (M16.1, M16.2, M16.4 e M16.5), pertanto, sono rivolte in via prioritaria a questi due settori.

Nel complesso, nonostante le potenzialità della M16, molto più articolate rispetto a quelle della vecchia Misura 124 della programmazione 2007-2013, le Regioni hanno ritenuto di attivarla senza un particolare riguardo per il settore biologico se non in un numero molto contenuto di casi.

Le Regioni che hanno deciso di cogliere questa opportunità per iniziative di cooperazione diverse da quelle relative ai gruppi operativi già analizzate, infatti, sono in tutto otto, ma lo spazio assicurato alle produzioni biologiche attraverso l'attribuzione di una priorità è stato limitato, quasi sempre, alla sottomisura 16.5, che sostiene azioni congiunte per la mitigazione del cambiamento climatico e per l'adozione di approcci comuni nella gestione di progetti e pratiche ambientali.

Non ha suscitato particolare interesse, ad esempio, la sottomisura 16.4 *Sostegno alla cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali e sostegno ad attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali*. Le iniziative di cooperazione promosse nell'ambito di tale sottomisura, infatti, se orientate ai produttori biologici, consentono di potenziare alcuni fattori che stimolerebbero la crescita dell'offerta di prodotti biologici, tra i quali lo sviluppo di una logistica dedicata, l'aggregazione del prodotto, la distribuzione equa del valore aggiunto lungo la filiera, l'accessibilità a tali prodotti da parte di un maggior numero di consumatori. La Lombardia è l'unica Regione che, nell'ambito della sottomisura M16.4, valuta la qualità dei progetti riguardanti le aggregazioni di nuova costituzione e quelle già esistenti dirette a favorire la strutturazione delle filiere corte anche in base al coinvolgimento delle produzioni biologiche realizzate da imprese agricole e di trasformazione e distribuite da intermediari commerciali (massimo uno per filiera). Il coinvolgimento di questi soggetti potrebbe consentire ai produttori di base di avere accesso anche a mercati diversi da quelli locali.

La strategia per il settore biologico in Lombardia riguarda non solo le filiere corte ma anche le forme più articolate di filiere produttive presenti nella regione. In una specifica operazione della sottomisura M16.10.1, di supporto ai Progetti Integrati di Filiera (PIF) o ad accordi tra gli operatori della stessa, infatti, analogamente al caso delle filiere corte, le produzioni biologiche concorrono a definire la qualità del progetto, uno degli elementi di valutazione su cui si basano i criteri di selezione.

Il PSR Abruzzo prevede di attivare dei PIF, nell'ambito della M16, con priorità anche per gli interventi volti a migliorare le performance ambientali e la sostenibilità del sistema di produzione alimentare, per cui vi rientrano anche le imprese biologiche.

L'Emilia Romagna, infine, sostiene le imprese agricole che erogano servizi multifunzionali alla collettività, riconoscendo una priorità ai progetti che prevedono il coinvolgimento di aziende agricole biologiche nell'ambito dell'operazione 16.9.02 *Promozione e implementazione di servizi di educazione alimentare e di educazione alla sostenibilità*.

Tab. 1.11 – L'agricoltura biologica nella misura 16 Cooperazione

| M16 | Operazione | Regione |
|---|--|---|
| 16.1 - Sostegno per la costituzione e il funzionamento dei gruppi operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura | Riduzione input nella vitivinicoltura biologica; orticoltura biologica. Tra le tematiche di intervento preferenziali: tecniche di produzione agricola a basso impatto ambientale e biologiche. | Friuli Venezia Giulia Marche |
| 16.2 - Sostegno a progetti pilota e allo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie | 16.2.a - Prevedere nei progetti pilota anche la sperimentazione e verifica di innovazioni di processo produttivo in campo zootecnico e vegetale anche con metodo biologico. Tra le tematiche di intervento preferenziali: tecniche di produzione agricola a basso impatto ambientale e biologiche per progetti attinenti a tecniche di coltivazione e allevamento biologici. | Emilia-Romagna Marche |
| 16.4 - Sostegno alla cooperazione di filiera, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali | 16.4.01 - Filiere corte (produzioni biologiche tra gli elementi di valutazione per definire la qualità del progetto). 16.5.01 - Cooperazione per la sostenibilità ambientale per progetti articolati promossi da più soggetti e riconducibili alle misure e sottomisure con finalità ambientale (produzioni biologiche tra gli elementi di valutazione per definire la qualità del progetto). | Lombardia Lombardia |
| 16.5 - Sostegno azioni congiunte per la mitigazione del cambiamento climatico e per approcci comuni ai progetti e alle pratiche ambientali | 16.05 - Approcci collettivi ai progetti e alle pratiche ambientali in corso che prevedano l'attivazione della M11 16.5.C - Forme di cooperazione tra operatori per favorire l'organizzazione di aree più ampie e omogenee di applicazione delle Misure agro-climatico-ambientale e agricoltura biologica. 16.5.3 - Ai fini della tutela delle acque è previsto il sostegno ad accordi agro-ambientali d'area per l'adesione congiunta alla M11. 16.5.1 - Approcci collettivi ai progetti ed alle pratiche ambientali in corso: tra i criteri di selezione vi sono la numerosità delle aziende agricole beneficiarie delle misure 10 e 11 e l'estensione delle superfici delle aziende agricole coinvolte nel progetto soggette alle Misure 10, 11 e 12. 16.5.1 - Progetti collettivi di sviluppo territoriale: Azioni congiunte per l'agricoltura biologica incluse tra le tre tipologie di intervento a carattere ambientale previste. 16.5 - Sostegno per azioni congiunte per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi. 16.5.1 - Progetti collettivi a carattere ambientale che prevedano l'attivazione di specifiche misure e sottomisure tra le quali la M11. | Veneto Emilia-Romagna Marche Abruzzo Molise Basilicata Campania |
| 16.9 - Sostegno per la diversificazione delle attività agricole riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare | 16.9.B - Priorità alla partecipazione di aziende biologiche all'iniziativa di promozione e implementazione di servizi di educazione alimentare e alla sostenibilità. | Emilia-Romagna |
| 16.10 - Altri | 16.10.01 – Progetti integrati di filiera (produzioni biologiche tra gli elementi di valutazione per definire la qualità del progetto). | Lombardia |

Fonte: PSR 2014-2020 adottati dalla CE

1.5. Conclusioni

Gli ultimi dati diffusi dall'ISPRA sulla situazione, in Italia, delle acque superficiali e sotterranee (ISPRA, 2016)¹² così come, più in generale, dell'ambiente (ISPRA, 2015)¹³ evidenziano un quadro abbastanza allarmante. Innanzitutto, per quanto riguarda le acque, aumenta la percentuale di sostanze derivanti dall'uso di input chimici di sintesi in agricoltura e rinvenute sul totale di quelle cercate, passando da circa il 52% del 2012 al 61,4% del 2014, incremento probabilmente dovuto anche a quello del numero di sostanze cercate (da 335 nel 2012 a 365 nel 2014). Nel caso delle acque superficiali, inoltre, il 63,9% dei punti di monitoraggio risulta contaminato, superando gli standard di qualità ambientale (SQA) nel 21,3% dei punti monitorati. Sebbene la densità media della rete di campionamento, data dal numero dei punti di monitoraggio per 1.000 km², sia diversa da regione a regione, potendo influenzare la percentuale di punti monitorati risultati contaminati, la maggiore incidenza si rileva per Bolzano (100%), Umbria (95%), Toscana (90,6%), Emilia Romagna (84,4%), Lazio (80%) e Lombardia (78,5%). Nel caso delle acque sotterranee, invece, a livello nazionale, tale incidenza si attesta sul 31,7% e sul 6,9% quella relativa ai punti di monitoraggio in cui la concentrazione di alcune sostanze cercate supera i relativi SQA. Sempre tenendo conto della disomogenea densità media della rete di campionamento, nulla o prossima a zero nella maggior parte delle regioni meridionali con riguardo alle acque sotterranee, le situazioni più negative si rilevano in Sicilia, con il 76,6% dei punti di monitoraggio contaminati, Friuli Venezia Giulia (68,6%), Lombardia (41,3%) e Lazio (38,1%).

Riguardo alla qualità dell'aria, invece, nel 2013, il settore agricolo è stato responsabile del 96% delle emissioni totali nazionali di ammoniaca, dovute soprattutto all'uso spinto di fertilizzanti e all'elevata intensità degli allevamenti animali, per quanto tale contributo si sia ridotto del 2% dal 1990, così come le quantità rilasciate in atmosfera sono diminuite del 16% (ISPRA, 2015). Analogamente, anche le emissioni di gas serra, determinate dagli allevamenti animali e dall'utilizzo di fertilizzanti inorganici azotati, hanno subito una contrazione del 15% in termini di quantità prodotte, ma è aumentato dell'1% l'incidenza delle emissioni dell'agricoltura su quelle totali. Nel caso dei gas serra, comunque, il contributo dell'agricoltura alle emissioni totali è molto inferiore a quello delle emissioni di ammoniaca, attestandosi sul 7,7% (ISPRA, 2015).

Nel complesso, considerando il riconoscimento, da parte dell'Unione europea, del contributo dell'agricoltura biologica, confermato da numerosi studi¹⁴, alla sicurezza alimentare nel rispetto dei criteri della sostenibilità, al miglioramento della qualità delle derrate alimentari e all'occupazione nelle aree rurali, la situazione sempre più degradata dal punto di vista ambientale e lo sviluppo dei mercati dei prodotti biologici a livello nazionale e internazionale (CIHEAM-ISMEA, annate varie), le strategie a favore dello sviluppo del settore biologico nell'ambito dei PSR 2014-2020 sarebbero potute essere maggiormente incisive. Va anche detto, comunque, che, grazie all'esperienza maturata nelle passate programmazioni, le

¹² ISPRA (2016), Rapporto nazionale pesticidi nelle acque, Dati 2013-2014, Rapporto n. 244/2016, Roma, http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/rapporto-244/Rapporto_244_2016.pdf.

¹³ ISPRA (2015), Annuario dei dati ambientali 2014-2015, Rapporto 59/2015, Roma, <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/stato-dellambiente/annuario-dei-dati-ambientali-edizione-2014-2015>.

¹⁴ Per una specifica di alcuni riferimenti bibliografici in tema di agricoltura biologica e sostenibilità, si veda Viganò L., Vaccaro A. (2016), *Il biologico nei Programmi di Sviluppo Rurale Regionali*, Assemblea Nazionale ANABIO Scommettere sul Biologico come modello agricolo del futuro, Roma, 6 luglio 2016, www.anabio.it/uploads/news/presentazione/viganoevaccaro6lu-873bff4bb6.pptx.

Regioni hanno introdotto alcune condizioni di ammissibilità nella Misura11 per favorire le aziende più virtuose e utilizzato in un maggior numero di casi rispetto al passato una più ampia gamma di strumenti per potenziare lo sviluppo del settore biologico soprattutto dal punto di vista strutturale.

Per comprendere meglio la situazione, si possono fare alcuni esempi. Si è visto che ben il 9,1% delle risorse pubbliche complessivamente destinate al cofinanziamento dei PSR sono dirette alla Misura 11. Si tratta di un ammontare piuttosto importante. Se, tuttavia, si presta attenzione alle regioni e province autonome che presentano i maggiori problemi in termini di contaminazione delle risorse idriche, soprattutto nel caso di quelle localizzate al Nord, si rileva come le risorse pubbliche programmate per il finanziamento della Misura 11 costituiscano una quota molto contenuta di quelle complessivamente destinate al cofinanziamento dei rispettivi PSR. D'altro canto, Lombardia e Friuli Venezia Giulia, dove la situazione delle acque appare piuttosto grave, programmano di destinare, rispettivamente, solo il 3,3% e il 2,4% al finanziamento della M11, ma ricadono tra quelle poche Regioni che favoriscono gli operatori biologici nell'accesso a un numero maggiore di misure diverse dalla M11 rispetto ai restanti PSR. La Lombardia, in particolare, ha cercato di diversificare gli interventi del PSR a favore del settore biologico proprio in considerazione del forte aumento della domanda. È chiaro che un maggiore accento sulla necessità di promuovere la conversione di nuova SAU sarebbe stato opportuno per rispondere in modo più adeguato all'incremento dei consumi e ridurre la pressione sulle risorse idriche e, in generale, sull'ambiente. A questo proposito, inoltre, sono solo Piemonte ed Emilia Romagna che attribuiscono una priorità alle aziende in conversione nell'accesso alla Misura agricoltura biologica, ma solo la seconda attribuendo loro un punteggio molto elevato.

Tra le condizioni di ammissibilità alla M11 introdotte in questa programmazione dalle Regioni, importante è quella prevista da otto Regioni di non consentire l'accesso alla misura 11 da parte di coloro già iscritti precedentemente all'Elenco degli operatori biologici regionali e/o già beneficiari della sottomisura agroambientale per l'agricoltura biologica nella/e precedente/i fase/i di programmazione ma poi ritirati da tale regime. Ciò al fine di non sostenere più gli agricoltori che richiedono il sostegno e ritornano al convenzionale una volta terminato il periodo di impegno, con l'evidente spreco di risorse pubbliche, la vanificazione dei benefici ambientali e la creazione di un legame tra entità del sostegno e andamento della SAU biologica, che, in questi ultimi anni, comunque, sembra si stia allentando¹⁵. Il Lazio, invece, in questi casi, dirotta coloro che avanzano la richiesta di sostegno direttamente sulla M11.2, probabilmente per non penalizzare gli agricoltori che, per motivi diversi e loro malgrado, non sono riusciti a permanere nel sistema biologico, così come sottolineato da alcuni *stakeholder* nei lavori preparatori alla formulazione del Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico.

Al di là dei singoli elementi della M11, analizzati in dettaglio nei precedenti paragrafi, un ostacolo piuttosto pesante all'attuazione efficace di tale misura riguarda la forte differenziazione del livello dei pagamenti, delle condizioni di ammissibilità e del sistema sanzionatorio tra i diversi PSR, che solo una decisa azione di coordinamento potrebbe ridurre per limitare gli effetti distorsivi della concorrenza tra aziende localizzate in regioni diverse ma operanti in condizioni pedo-climatiche, tecnico-economiche e di mercato simili. L'azione 1 (operazione 1.1) del Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico, pertanto, stabilisce di individuare soluzioni che consentano l'armonizzazione delle regole su questo fronte. Riconosciuta dalle istituzioni e dagli operatori del settore tale necessità, quindi, si dovranno ora individuare le modalità e l'organizzazione più adeguate per procedere in tal senso.

¹⁵ A questo proposito si veda Viganò L., Vaccaro A. (2016), *Le criticità del biologico italiano: le risposte dalla politica di sviluppo rurale 2014-2020, comunicazione al Convegno Agricoltura biologica: le nuove sfide per un mercato che cresce, Confagricoltura, Roma, 15 giugno 2016.*

Per quanto riguarda, invece, le misure diverse dalla M11, è importante sottolineare come, nel caso di quella diretta al sostegno degli investimenti, siano ben 17 le Regioni che favoriscono gli agricoltori biologici e 10 quelle che privilegiano i preparatori biologici, nella veste sia di trasformatori sia di distributori. E' evidente, infatti, l'importanza dell'ammmodernamento delle imprese biologiche, che soprattutto in fase di conversione devono spesso procedere alla costruzione o ristrutturazione degli immobili, come nel caso, ad esempio, delle stalle, o alla sostituzione di macchine e impianti. Una simile frequenza si riscontra solo con riguardo alla M3 relativa ai sistemi di qualità.

Si sarebbe sicuramente potuto potenziare maggiormente, invece, il sistema della conoscenza, particolarmente debole nel caso del settore biologico, introducendo più diffusamente l'agricoltura biologica come settore da privilegiare con riferimento a formazione, informazione, scambi e visite aziendali, consulenza e diffusione delle innovazioni, tramite la costituzione di gruppi operativi e il finanziamento dei relativi progetti. L'agroecologia, ad esempio, verso cui è puntata l'attenzione a livello internazionale, non ha rappresentato un tema di interesse specifico per l'attivazione di gruppi operativi, poli o reti. Nel complesso, sarebbe stato importante un maggiore interesse per l'approccio di rete nelle sue diverse declinazioni e finalità, che caratterizza la versione rinnovata della misura sulla cooperazione insieme all'innovazione, entrambi collegati alla promozione di servizi innovativi volti a completare e strutturare la filiera e a stimolare diverse forme di aggregazione, così come le iniziative dirette al rafforzamento delle relazioni dirette tra produttori e consumatori, attraverso il sostegno alla diffusione di modelli distributivi alternativi. Analogamente, appare poco considerata la rilevanza dell'associazionismo per il settore biologico, vista la maggiore dispersione sul territorio delle aziende biologiche e, quindi, la loro difficoltà a raggiungere masse critiche di prodotto adeguate per la commercializzazione o la trasformazione.