
Una iniziativa di “Mind the CAP”, co-finanziata dall’UE

Programmi di Sviluppo Rurale e Agricoltura Biologica in Italia¹

Gianluigi Cardone e Patrizia Pugliese²

Introduzione

L’Italia è uno dei Paesi leader nel comparto del biologico dell’Unione Europea rappresentando il 12% della superficie biologica nel 2011 (Eurostat, 2013), e si colloca al secondo posto a livello europeo dopo la Spagna. La superficie italiana coltivata secondo il metodo biologico è pari a 1.167.362 ettari nel 2012 in crescita del 6,4% rispetto l’anno precedente (SINAB, 2013). I principali orientamenti produttivi sono le foraggere, i cereali, i prati e pascoli, e l’olivo. Per maggiori informazioni sulla produzione e mercato biologico in Italia vedi il capitolo 5 e 6 di questo volume.

La politica di sostegno all’agricoltura biologica in Italia si concretizza in una serie di strumenti di genesi comunitaria, nazionale e regionale che hanno l’obiettivo principale di diffondere l’agricoltura biologica sul territorio italiano per fornire beni pubblici che contribuiscano alla tutela dell’ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale, ma anche per soddisfare la domanda crescente dei consumatori nazionali e stranieri di prodotti biologici.

Il supporto dell’agricoltura biologica nei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013

Negli ultimi decenni, i programmi di sviluppo rurale (PSR) sotto la Politica Agricola Comune (PAC) sono stati senza ombra di dubbio lo strumento più importante utilizzato dalle regioni italiane per intervenire sullo sviluppo del comparto del biologico. Infatti, il trend di crescita complessivo, in termini di superficie coltivata con il metodo biologico e di numero di operatori biologici, ha subito delle fasi involutive in concomitanza della chiusura dei rubinetti finanziari comunitari tra la fine di una programmazione e l’avvio della successiva per le ultime due programmazioni.

¹ Versione tradotta in italiano dell’articolo: *Rural Development Programmes and Organic farming in Italy*, pag.30-37, dal volume: *Organic in Europe: Prospects and developments*, Editore: IFOAM-EU Group in collaborazione con FiBL e CIHEAM-IAMB, 2014

² International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (CIHEAM), Mediterranean Agronomic Institute of Bari (IAMB), cardone@iamb.it, www.iamb.it

In seguito alla pubblicazione del Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio europeo, sul supporto per lo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013, l'Italia ha predisposto un Piano Strategico Nazionale (PSN). In conformità con tale piano, ogni singola regione ha approntato il proprio PSR allo scopo di pervenire ad una modulazione dell'offerta di politiche su scala locale nel rispetto dell'eterogeneità dei diversi contesti territoriali regionali (regionalizzazione) e locali (zonizzazione).

Nel rispetto degli indirizzi della Politica Agricola Comune (PAC) e della strategia nazionale, i PSR 2007-2013 regionali hanno individuato nel metodo biologico uno strumento potenzialmente molto interessante ai fini della protezione dell'ambiente, della conservazione dello spazio naturale e della tutela della salute dei consumatori e dell'operatore agricolo.

L'azione a sostegno dell'agricoltura biologica partecipa alla realizzazione degli obiettivi dell'Asse 2 "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale", in particolare, il metodo biologico interviene al conseguimento dell'obiettivo prioritario dell'Asse 2 sulla riduzione dell'emissione dei gas serra e dei livelli di contaminazione e inquinamento delle acque e del suolo derivanti dagli input di origine agricola, quindi, alla mitigazione del cambiamento climatico e al miglioramento della qualità dell'aria, con particolare attenzione alle aree a maggiore rischio ambientale.

A giustificazione di quanto affermato, tutte le regioni hanno ritenuto opportuno attuare l'azione a supporto dell'agricoltura biologica nell'ambito della misura 214 "Pagamenti agro ambientali", attraverso l'apertura di bandi durante il periodo 2007-2013. Le risorse impegnate nell'azione "Agricoltura biologica" sono state superiori alle altre azioni della misura 214. In coerenza con gli indirizzi forniti dagli Orientamenti Strategici comunitari (Decisione 2006/144/CE) e dal PSN, e sulla base dell'esperienza già sviluppatasi nei precedenti periodi di programmazione dello sviluppo rurale, si è ritenuto necessario consolidare ed estendere il supporto il metodo di produzione biologica. Questo ultimo, infatti, favorendo un approccio globale e sistemico alla gestione/utilizzazione sostenibile delle risorse, consente processi di innovazione e sviluppo aziendale più significativi e duraturi, rispetto all'attuazione di singoli e specifici interventi agro ambientali.

I premi destinati agli operatori biologici sono differenziati secondo le coltivazioni presenti sulle superfici ammissibili a contributo (Cardone *et al.*, 2010). Sono stati calcolati secondo la metodologia "analisi costi-ricavi" per valutare il mancato reddito lordo conseguente alla conversione delle superfici dal metodo convenzionale a quello biologico e al mantenimento di questo ultimo. Gran parte delle regioni hanno distinto un premio biologico per le superfici in conversione e un altro per le superfici che hanno finito il periodo di conversione così detto di mantenimento. Il premio durante la conversione è più alto rispetto a quello in mantenimento. Queste regioni hanno voluto incentivare la conversione di superfici dal convenzionale al metodo biologico. Al contrario, altre regioni, in minoranza, hanno preferito individuare un premio base uguale per tutti anche per scoraggiare coloro che intendono uscire dal biologico alla fine di una programmazione PSR e rientrare nella successiva.

I premi per stessa coltura sono differenti da regione a regione per l'eterogeneità delle condizioni pedo-climatiche, delle tecniche colturali e dei prezzi degli input, lavoro e output. Inoltre, in base alla classificazione delle aree rurali regionali (zonizzazione), alcune regioni hanno escluso dall'accesso all'azione sull'agricoltura biologica quelle aree con maggior criticità ambientali come i Poli urbani e le Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata. Secondo alcuni policy maker, proprio in queste ultime aree, caratterizzate da un forte impatto dell'attività agricola sull'ambiente e sulla gestione delle risorse naturali, si dovrebbe sviluppare l'agricoltura biologica.

Tutte le regioni hanno posto in essere il principio in base al quale chi aderisce all'azione sul biologico deve convertire tutta la superficie aziendale, non manca qualche deroga per particolari situazioni locali.

L'offerta crescente di molti prodotti biologici realizzati in Italia come cereali, patate, riso, olio di oliva extravergine, legumi, limoni, ecc., non soddisfa la domanda interna, pertanto, i trasformatori e i commercianti si rivolgono al mercato estero (Callieris *et al.*, 2010). Tra le motivazioni della scarsa propensione dei produttori italiani convenzionali a convertirsi al metodo biologico vi sono l'incertezza del risultato economico e le incombenze burocratiche che spaventano i possibili produttori. Gli stessi operatori biologici spesso producono per ricevere il premio bio, ma poi non vendono i propri prodotti con la certificazione di prodotto "Bio", ma li collocano sul mercato in modo "anonimo". Nel premio non è stato considerato il costo di certificazione che invece è riconosciuto in caso di adesione ad un'altra misura dell'Asse 1, ma ciò richiede un'ulteriore onere burocratico da parte dei beneficiari.

In generale, le regioni hanno posto come priorità l'ampliamento della superficie investita a coltivazioni in biologico per accrescere l'impatto positivo sull'ambiente della specifica azione nel rispetto degli obiettivi del PSR. Purtroppo, solo poche regioni hanno voluto incentivare i produttori a vendere nel mercato del biologico. Qualcuna ha, infatti, previsto penalizzazioni per chi non fosse indirizzato al mercato bio, altre hanno definito delle priorità per chi vende con logo Bio o per chi possiede un punto vendita aziendale. Al contrario, alcune regioni hanno preferito non vincolare le produzioni dei beneficiari dei premi bio al mercato reale per evitare problemi e contenziosi post assegnazione intervento pubblico con chi, in fase di rendicontazione, non fosse riuscito a documentare la vendita del proprio prodotto sul mercato del bio.

Nella misura 214 sono presenti altre azioni finalizzate sempre a perseguire ulteriori obiettivi ambientali come quella sull'incremento della biodiversità e sull'incremento della qualità dei suoli. Molte regioni non permettono la cumulabilità del premio bio con quello di altre azioni dei Pagamenti agro-ambientali.

Al fine di favorire una maggiore incisività delle misure, alcune regioni incentivano con premi aggiuntivi o priorità la concentrazione degli interventi sia per aree sensibili e/o protette (progetti integrati territoriali e/o distretti produttivi), sia per favorire l'aggregazione dei beneficiari nella filiera (progetti integrati di filiera). L'aggregazione ha l'intento di far sviluppare sinergie tra gli stessi operatori, di avere un maggior impatto positivo sul territorio in termini ambientali, e di concentrare l'offerta dei prodotti attraverso accordi comuni con trasformatori e/o commercianti.

Nei PSR sono state individuate ulteriori priorità territoriali che tengono conto della localizzazione delle aziende, in particolare, aree di rilevante interesse ambientale come le Aree protette e Aree Rete Natura 2000, le Zone di salvaguardia delle risorse idriche, le Zone vulnerabili da nitrati di origine agricola, le Zone vulnerabili da prodotti fitosanitari.

Alcune regioni hanno posto come priorità nell'assegnazione dei premi ai beneficiari quella di essere giovani agricoltori, e l'esclusione di quei produttori che godono di una pensione di vecchiaia.

La riforma della Politica Agricola Comune 2014-2020: Strumenti di sostegno politico per l'agricoltura biologica

Con la nuova PAC 2014-2020, l'agricoltura biologica rafforzerà il suo ruolo centrale nella lotta ai cambiamenti climatici, nella salvaguardia dell'ambiente e nel mantenimento delle biodiversità. Per maggiori informazioni sulle opportunità disponibili nella riforma della PAC post-2013, vedi il Capitolo 1 in questo volume.

Nel primo Pilastro dei Pagamenti Diretti, l'agricoltore biologico che usufruisce del pagamento base è esentato dall'applicare gli obblighi della componente "greening", in quanto egli è *ipso facto* "greening" compatibile, giacché già applica quelle pratiche agricole d'impatto positivo su clima e ambiente, oltre la condizionalità, insite nel "greening". Pertanto, i beneficiari nonché produttori biologici già rispettano gli obblighi del "greening" nello specifico della diversificazione dei seminativi e del mantenimento delle colture permanenti come vigneti, oliveti e frutteti oltre i prati e pascoli permanenti (De Filippis e Sandali, 2013). Il secondo Pilastro, Sviluppo Rurale, da grande attenzione all'agricoltura biologica che passa da azione, inquadrata nella vecchia misura "Pagamenti agro-ambientali", a specifica misura "Agricoltura biologica" autonoma e distinta da quella "Agro-climatico-ambientale" che include altri interventi ecosostenibili. Per evitare il "doppio finanziamento" nel primo e secondo pilastro, l'operatore biologico non potrà usufruire nei pagamenti diretti della componente "greening"³. Non è previsto un pagamento supplementare per gli agricoltori che attuano tecniche che comportano benefici agro ambientali aggiuntivi, così come è avvenuto con l'attuazione dell'articolo 68 del regolamento (CE) n.73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009, evitando il rischio di sovrapposizione di pagamenti nelle aziende biologiche.

La misura "Agricoltura biologica" deve anche accettare la competizione, in termini di disponibilità finanziaria complessiva del secondo Pilastro, da parte dell'agricoltura integrata e di altre misure che hanno sempre una ricaduta positiva sul clima, agro-ambiente, foreste, biodiversità, Natura

³ Successivamente alla chiusura del presente testo, sono stati pubblicati il Reg. (UE) 1307/2013 sui Pagamenti diretti e il Reg. (UE) 1305/2013 sullo Sviluppo rurale, nella Gazzetta Ufficiale del 20 dicembre 2013, secondo cui l'operatore biologico ha diritto *ipso facto* al pagamento del "greening", in quanto gli Stati Membri deducono dai pagamenti per la misura "Agricoltura biologica" (art. 29 Reg. (UE) 1305/2013) l'importo necessario per escludere il doppio finanziamento del "greening" dei Pagamenti diretti, a cui possono accedere gli operatori biologici che sono *ipso facto* "greening" compatibili.

2000, acque e zone svantaggiate. Tutto questo è dovuto al fatto che l'agricoltura integrata pur essendo obbligatoria (norme minime o basiline) per tutti gli agricoltori dal 2014 in applicazione della Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'uso sostenibile dei pesticidi, è sostenuta dai PSR.

La nuova riforma della PAC è stata ampiamente discussa dal movimento italiano biologico e ambientalista. Per i PSR post-2013, i suddetti portatori di interesse hanno chiesto di incrementare il budget finanziario disponibile per le misure ecosostenibili del secondo Pilastro dal 30% al 50%, di trasferire il 15% di risorse finanziarie dal primo al secondo Pilastro, e la creazione di uno specifico sotto programma per la filiera dell'agricoltura biologica e lo sviluppo del mercato del Bio (Greenreport, 2013a, Greenreport 2013b). Inoltre, essi vogliono che le Autorità italiane fissino l'obiettivo per l'agricoltura biologica di raggiungere il 20% della totale superficie coltivata entro il 2020.

Politiche nazionali al di là della PAC

L'Italia è intervenuta per la crescita del comparto del biologico oltre che con il Piano Strategico Nazionale e con i Programmi di Sviluppo Rurale regionali, anche con il Piano d'azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e prodotti biologici, nonché, con specifici Programmi per la ricerca in tema di agricoltura biologica.

Il Ministero italiano per le politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF) si è dotato di un ufficio *ad hoc* con competenze di coordinamento, e inoltre, di un Comitato consultivo e un Gruppo di lavoro per l'agricoltura biologica. Il Comitato rappresenta il luogo di confronto e discussione tra istituzioni e operatori, per intraprendere in modo condiviso le azioni finalizzate a promuovere e incentivare le produzioni biologiche. Il Gruppo di lavoro è un organo di supporto e consulenza tecnico-scientifico al MiPAAF in materia di normative, politiche di sostegno e linee guida tecnico-divulgative (INEA, 2012).

Il Piano d'Azione Nazionale del 2005 sul biologico (MiPAAF, 2005) ha individuato 7 obiettivi strategici:

1. Rafforzamento e la qualificazione del ruolo dell'Italia nei mercati internazionali e nelle politiche per lo sviluppo dell'agricoltura biologica nel mondo;
2. Rafforzamento, la qualificazione e lo sviluppo della base produttiva e delle filiere relative;
3. Sviluppo della zootecnia biologica;
4. Aumento dei consumi interni;
5. Implementazione delle politiche ambientali e di quelle per la salute pubblica attraverso l'agricoltura biologica;
6. Miglioramento della sostenibilità ambientale delle imprese del settore;
7. Introduzione di principi e tecniche del metodo biologico in comparti anche non produttivi per la riduzione dell'impatto ambientale, della qualità della vita e della salute pubblica.

Il Piano d'azione Nazionale consiste in 22 azioni raggruppate in 4 assi, come di seguito:

1. Penetrazione sui mercati mondiali;
2. Organizzazione di filiera e commerciale;
3. Aumento della domanda interna e commerciale;
4. Rafforzamento e miglioramento del sistema istituzionale e dei servizi.

In attuazione del suddetto Piano, il MiPAAF ha predisposto una serie di Programmi, come il "Programma di azione nazionale per l'agricoltura biologica e i prodotti biologici" (MiPAAF, 2008), attivando negli ultimi anni i seguenti assi:

- Asse 1 "Penetrazione sui mercati mondiali", intervenendo con l'Azione 1.2 "Creazione e rafforzamento reti internazionali";
- Asse 2 "Organizzazione di filiera e commerciale", intervenendo con l'Azione 2.3 "Sostegno all'interprofessione" e l'azione 2.4 "Iniziativa a sostegno delle organizzazioni di produttori";
- Asse 3 "Aumento della domanda interna e comunicazione istituzionale" intervenendo con due azioni: 3.1 "Promozione del bio nella ristorazione collettiva biologica", e 3.2 "Promozione del bio al cittadino-consumatore".

Conclusioni

La Politica Agricola Comune conferma e rilancia l'agricoltura biologica nel suo ruolo centrale tra gli strumenti idonei alla salvaguardia ambientale, alla resilienza ai cambiamenti climatici e alla conservazione della biodiversità. Purtroppo, anche nella PAC post-2013, l'agricoltura biologica subirà la concorrenza di altre pratiche ecosostenibili. L'integrazione e la coerenza di tutti i fondi a livello comunitario e nazionale dovranno essere tenuti in debita attenzione per utilizzare al meglio le ridotte risorse finanziarie disponibili.

Bibliografia

Callieris R., et al., 2010. *Produzioni biologiche italiane: dinamiche interne e prospettive commerciali sui mercati esteri*, INTERBIO Progetto. Bari: MiPAAF e IAM Bari. Available from: www.interbio.it/share/img_download/22_publicazione_interbio_dic_2010.pdf

Cardone G., Pugliese P., Triantafyllidis A., 2010. *Lo stato dell'arte della programmazione e dell'attuazione delle misure rilevanti per l'agricoltura biologica nei PSR regionali. Prime valutazioni e riflessioni: b) Sintesi della discussione dei tavoli tecnici* In: *L'agricoltura biologica nelle politiche di sviluppo rurale comunitarie tra presente e futuro Esperienze della programmazione 2007-2013 e prospettive nella riforma della PAC*, Atti di seminario 19-20 maggio 2010 Roma; Progetto INTERBIO, Mipaaf, CIHEAM IAMB, IFOAM EUGROUP, pp. 37-51. Available from: www.interbio.it/share/img_download/interbio_pac.pdf

Commissione Europea, 2013. *Riforma della politica agricola comune (PAC): accordo politico raggiunto sugli ultimi punti rimasti*. [Comunicato stampa]. Available from: www.europa.eu/rapid/press-release_IP-13-864_it.htm

De Filippis F. and Sandali P., 2013. *La nuova PAC : Un'analisi dell'accordo del 26 giugno 2013*. Gruppo 2013. Working Paper., n.21 agosto 2013. Roma: Gruppo 2013. Available from: www.gruppo2013.it/working-paper/Documents/WP%20n.%2021_agosto2013.pdf

Eurostat, 2013. Agriculture Statistical database, Luxembourg: Eurostat. Available from: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Greenreport, 2013a. *Agricoltura, arriva la riforma della PAC 2014-2020 (ma agli ambientalisti non piace)*. Livorno: Greenreport. 27 giugno 2013. Available from: www.greenreport.it/news/agricoltura/agricoltura-arriva-la-riforma-della-pac-2014-2020-ma-agli-ambientalisti-non-piace

Greenreport, 2013b. *Riforma della PAC: faccia a faccia tra associazioni e De Girolamo*. Livorno: Greenreport. 15 novembre 2013. Available from: www.greenreport.it/news/agricoltura/riforma-pac-ambientalisti-de-girolamo/

INEA, 2012. *Politiche e strumenti di sostegno per l'agricoltura biologica in alcuni paesi europei*. Programma Rete Rurale Nazionale 2007-2013. Roma: MiPAAF COSVIR II. Available from: dspace.inea.it/bitstream/inea/325/1/2037.pdf

MiPAAF, 2005. *Piano d'Azione Nazionale per l'agricoltura biologica e i prodotti biologici*. Roma: MiPAAF

MiPAAF, 2008. *Programma di Azione nazionale per l'agricoltura biologica e i prodotti biologici 2008-2009*. Roma: MiPAAF

Rete Rurale Nazionale, 2012. *BIOREPORT 2012 L'agricoltura biologica in Italia*. Rete Rurale Nazionale 2007-2013 Programme. Roma: MiPAAF

Rete Rurale Nazionale, 2013. *PSR 2007-2013 Regioni Italiane*. Available from: www.reterurale.it/regioni

SINAB, 2013, *Bio in cifre 2012*. Roma: MiPAAF. Available from: www.sinab.it