

**CORRELAZIONE TRA EVOLUZIONE DELLE SUPERFICI E I PAGAMENTI
DELLA MISURA DELLO SVILUPPO RURALE DEL BIOLOGICO.**

INDICE

1. Analisi della dinamica di sviluppo delle superfici bio e similitudini con il primo pilastro.....	5
2. Importo complessivo della spesa nel periodo di programmazione 2007-2013 sulla misura 214.....	5
3. Analisi dei dati per regione.....	6
4. Correlazione tra spesa sulla misura e sviluppo della superficie per regione	9
5. Analisi del numero di operatori diviso per regione.....	12
6. Valutazione della metodologia dei premi utilizzata dalle regioni nei PSR nella programmazione 2014-2020	22
7. Conclusioni.....	24

ANALISI DELLA DINAMICA DI SVILUPPO DELLE SUPERFICI BIO E DELLA CONSISTENZA DEGLI ALLEVAMENTI BIOLOGICI NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013

Il presente documento è il risultato di un lavoro di ricerca finalizzato a fornire le basi per successive analisi di impatto delle politiche europee sul territorio e alcuni strumenti utili per poter meglio indirizzare la programmazione successiva.

In particolare le valutazioni scaturite, utili anche come spunto per altri lavori, sono il frutto di un'operazione di monitoraggio puntuale che ha interessato soprattutto gli aspetti finanziari e i contenuti delle politiche regionali per il settore del biologico

1. Analisi della dinamica di sviluppo delle superfici bio e similitudini con il primo pilastro.

L'Agricoltura Biologica dal 1992 è stata beneficiaria di aiuti a superficie grazie al Reg CE 2078/92, Per la nostra agricoltura mediterranea, ed in particolare nel Mezzogiorno d'Italia, questo ha significato una vera e propria compensazione di un Politica agricola comunitaria (PAC) che non l'aveva mai privilegiata. In pratica quello che attualmente chiamiamo il secondo pilastro della PAC ovvero lo Sviluppo rurale andava a compensare il mancato aiuto che arrivava dal ben più importante primo pilastro rappresentato dagli aiuti diretti. Le misure a superficie del secondo pilastro sono, di fatto, del tutto simili ai premi del primo pilastro, degli aiuti diretti, ma vanno a remunerare chi ha sempre preso troppo poco dal primo pilastro. Essendo questo schema, nonostante le tante riforme, rimasto essenzialmente invariato negli ultimi venticinque anni, questo tipo di dinamica si reitera ancora oggi.

2. Importo complessivo della spesa nel periodo di programmazione 2007-2013 sulla misura 214

Nella programmazione 2007-2013 oltre il 20% dell'intera spesa PSR nazionale è stata spesa per la misura del biologico, con un investimento complessivo che ha superato i 14 miliardi di euro. Un importo assai importante, indubbiamente facilitato anche dalla volontà delle Regioni di utilizzare con semplicità i fondi del secondo pilastro. Tale approccio si evidenzia più nelle Regioni del sud che, infatti, hanno una dinamica direttamente proporzionale fra percentuale di spesa PSR per la misura Biologico e la dinamica di evoluzione della superficie convertita al Biologico.

Le superfici sostenute da premio non sono andate molto oltre i limiti già raggiunti nel 2001, perché le risorse a disposizione delle Regioni, sono sostanzialmente equivalenti, così come i massimali di sostegno alle superfici. In definitiva risulta che l'influenza dell'aiuto pubblico è evidente, ma ormai abbiamo raggiunto anche i limiti dello stesso e registriamo delle fluttuazioni che sono legate a dinamiche amministrative rispetto alla effettiva disponibilità di fondi, ma in senso assoluto la programmazione 2007-2013 ha sostanzialmente confermato le superfici già raggiunte nella precedente programmazione pur con un'esplosione in questi anni dei consumi di prodotti biologici.

Dunque probabilmente non è il mercato a influenzare la dinamica di crescita delle superfici biologiche ma piuttosto altri fattori.

Diminuiscono il numero totale dei produttori, ma aumentano le superfici, perché vengono esclusi i piccoli grazie alle nuove regole che impongono delle superfici minime di accesso alle misure di sostegno che spesso li scoraggiano unito ad un carico burocratico assolutamente insostenibile. In questo senso andrebbe fatta un riflessione sui costi di transazione che sono veramente insostenibili per le piccole aziende, ma essendo calcolati , anche essi in base alla superficie, non vengono, di fatto, riconosciuti alle piccole aziende; mentre vengono spesso sovrastimati per le grandi aziende.

3. Analisi dei dati per regione

I grafici che seguono sono la fotografia di quanto è avvenuto nella programmazione 2007 – 2013.

Si è praticamente confermata la dinamica della precedente programmazione 2000 -2006, con un forte sviluppo delle superfici convertite nelle tre Regioni d' Italia meridionali: Sicilia, Puglia, Calabria. La Basilicata e la Sardegna vanno in controtendenza perché questa programmazione è stata meno ricca della precedente in termini di risorse stanziare.

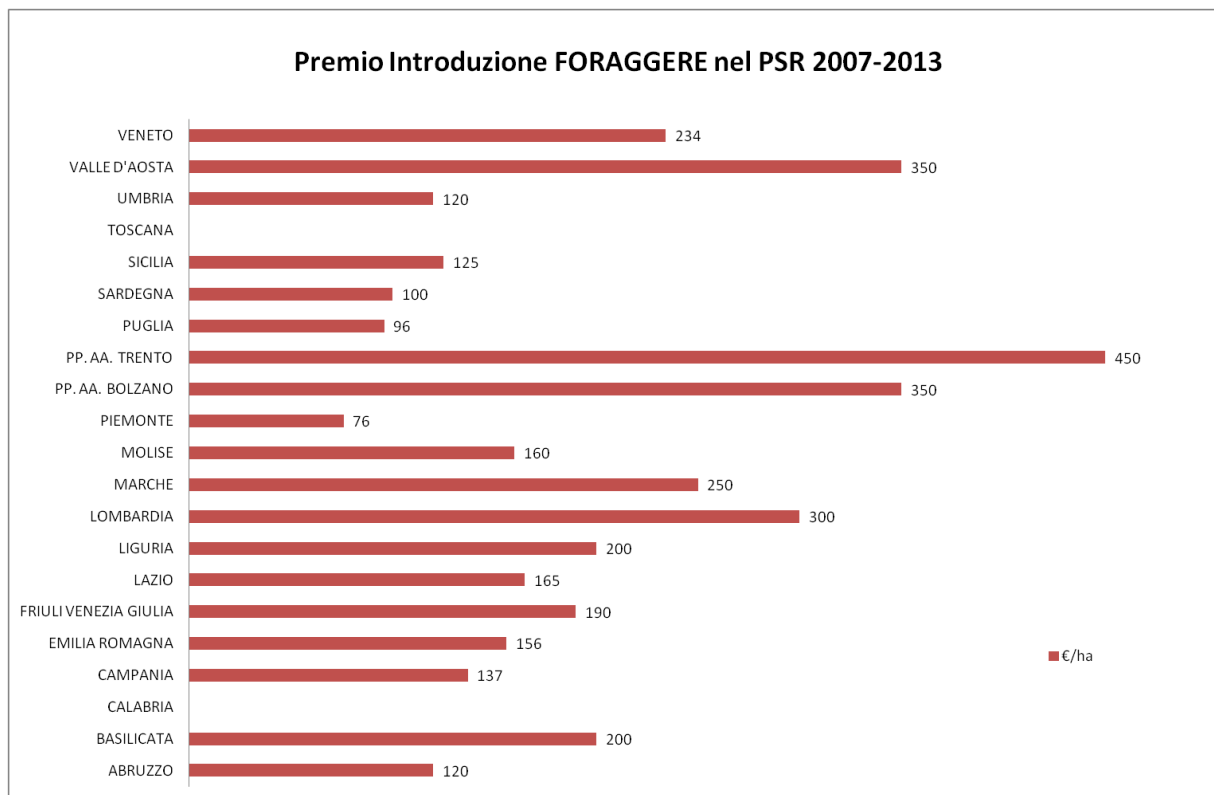


Figura 1 – Premio introduzione foraggere nel PSR 2007-2013

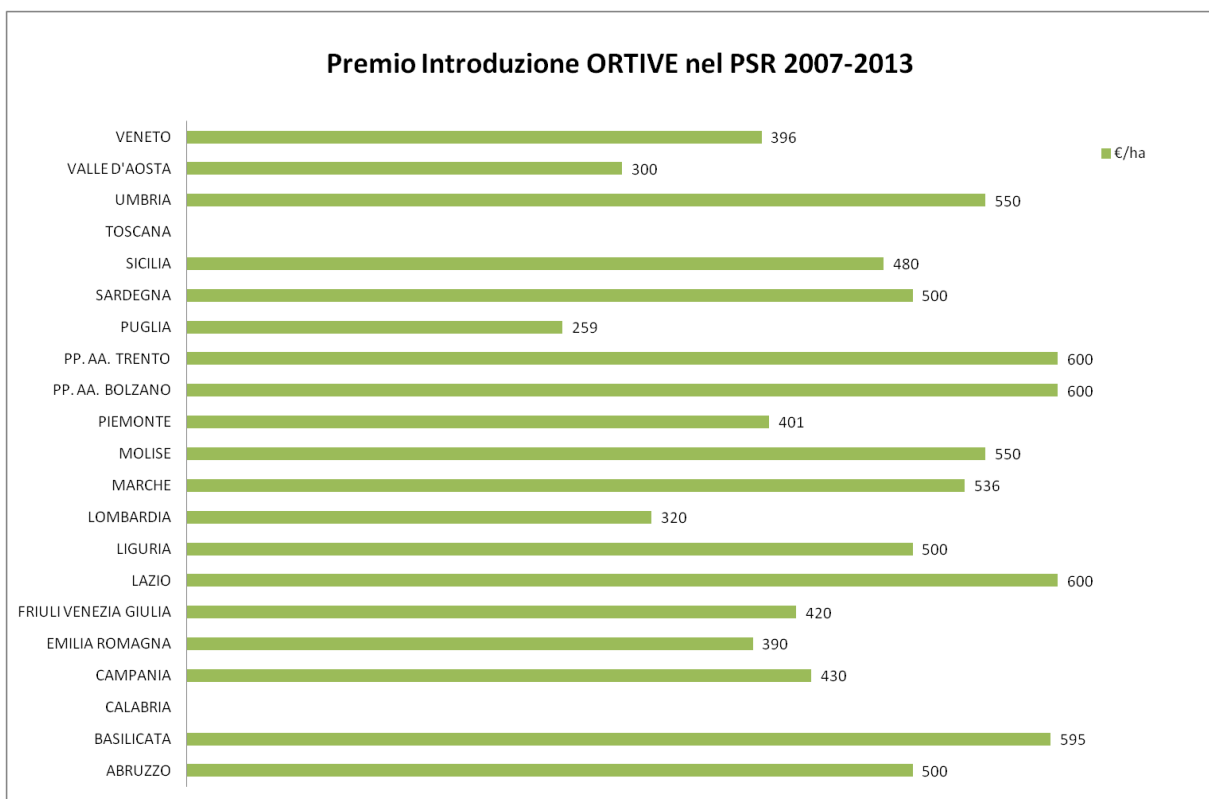


Figura 2 – Premio introduzione ortive nel PSR 2007-2013

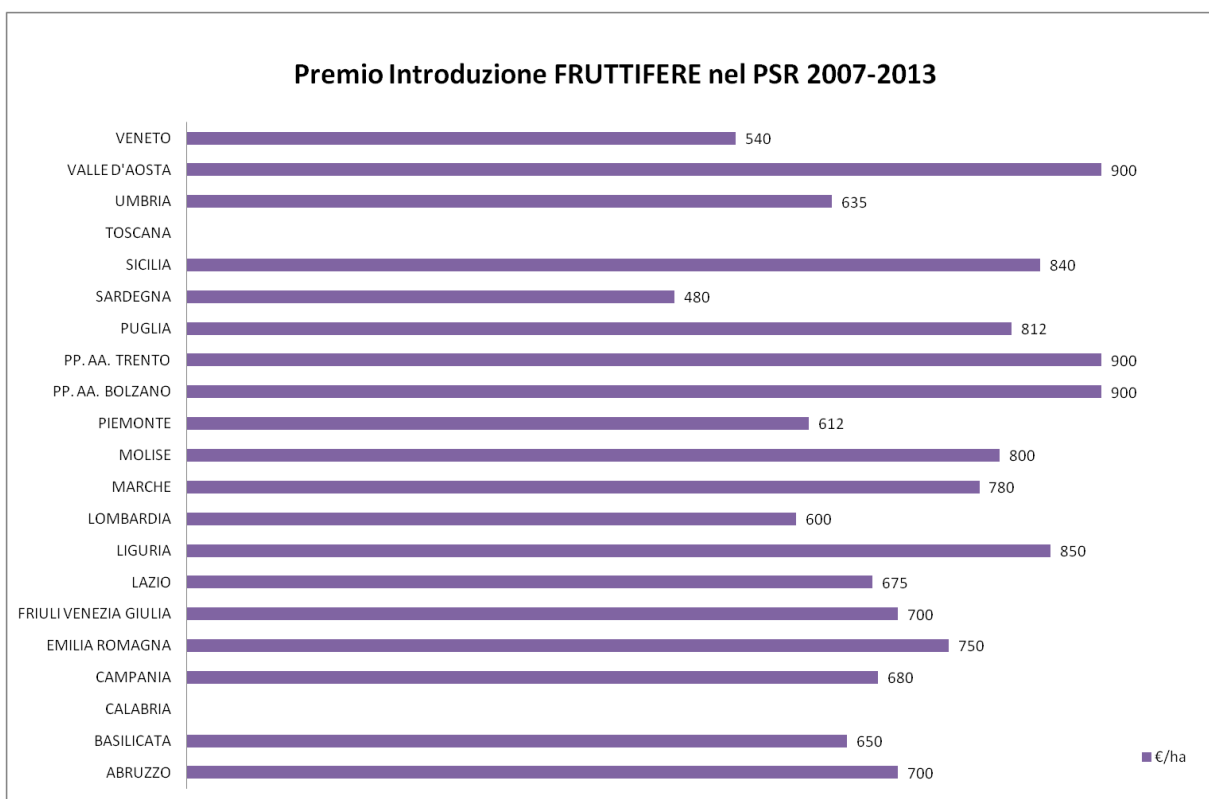


Figura 3 – Premio introduzione fruttifere nel PSR 2007-2013

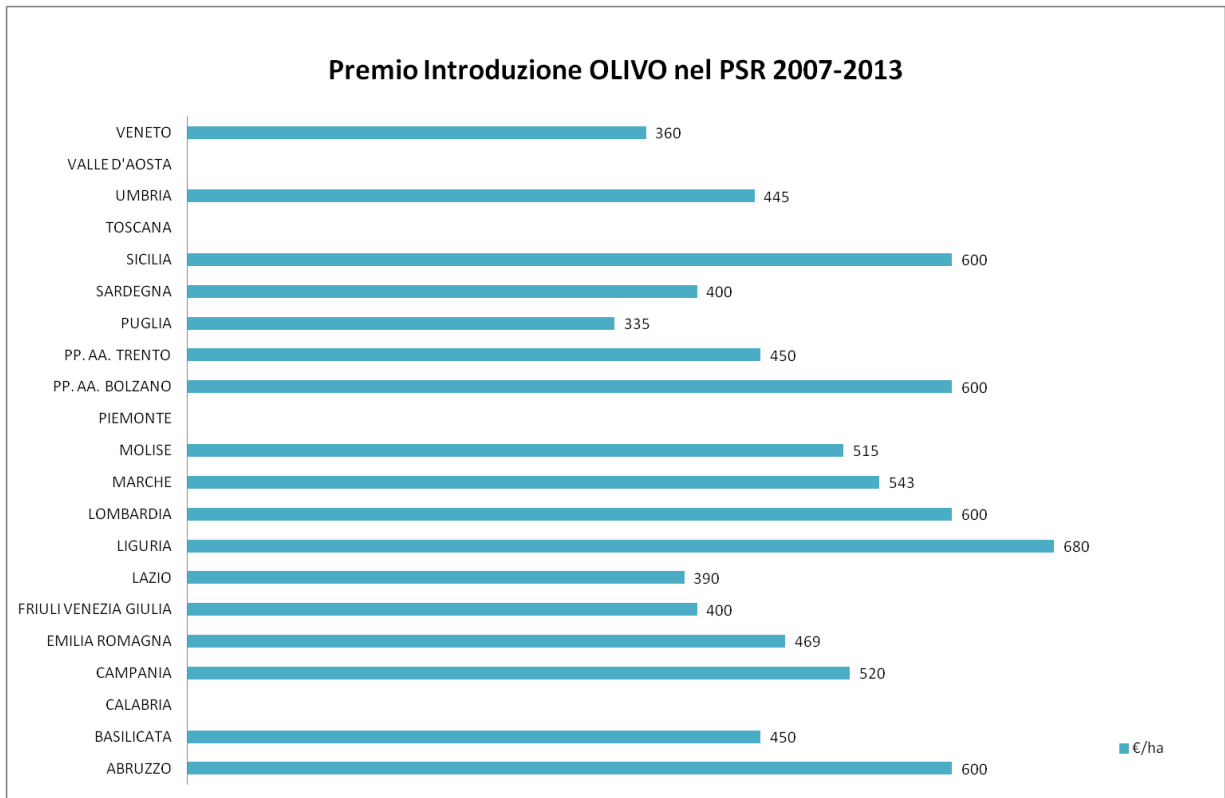


Figura 4 – Premio introduzione olivo nel PSR 2007-2013

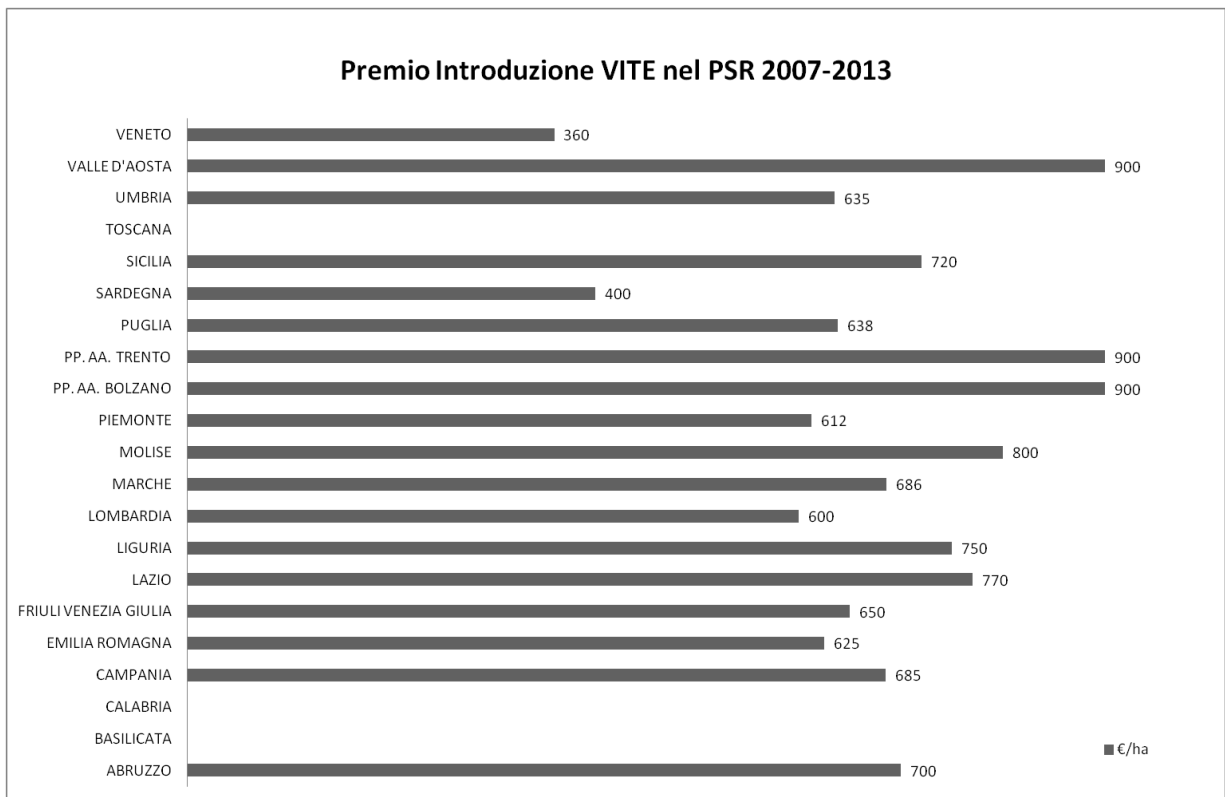


Figura 5 – Premio introduzione vite nel PSR 2007-2013

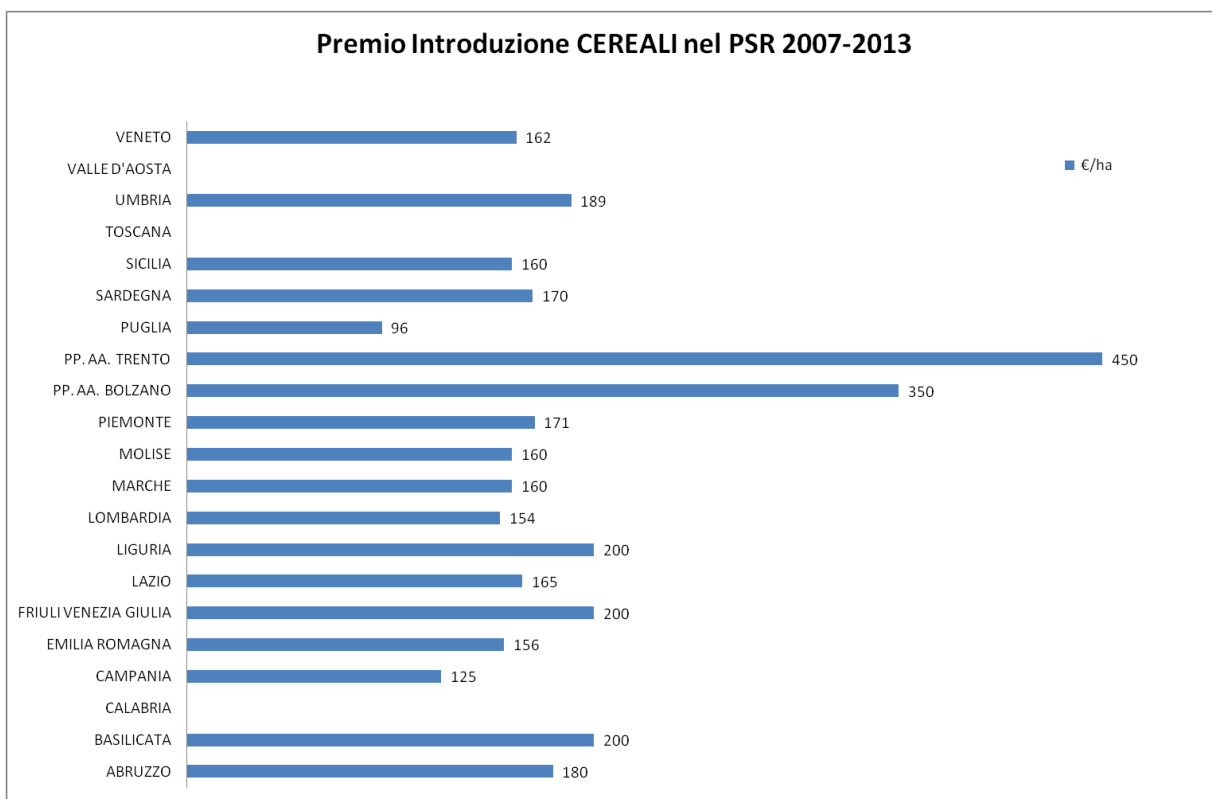


Figura 6 – Premio introduzione cereali nel PSR 2007-2013

Fonte: Dati set grafici 2007-2013 da *Biologico*, il «toto-premi» dei Psr su Agrisole 11-17 Aprile 2008

4. Correlazione tra spesa sulla misura e sviluppo della superficie per regione

Il dettaglio dei premi previsti dalle Regioni per le diverse colture biologiche ci fa notare subito la relazione fra la spesa dedicata all'agricoltura biologica e sviluppo delle superfici. Nelle regioni del Sud come Sicilia, Calabria e Puglia i terreni biologici aumentano perché il valore del premio culturale rappresent un sussidio importante per il reddito dell'agricoltore. Purtroppo però a tale incremento di superfici non corrisponde un aumento dei consumi di prodotto biologico.

Un approccio diverso è seguito da altre regioni come l'Emilia Romagna che ha preferito sostenere il biologico con un pacchetto integrato di diverse misure dello sviluppo rurale. Un atteggiamento che come conseguenza ha portato a una stabilizzazione delle superfici ma anche a un incremento del valore aggiunto della produzione bio regionale.

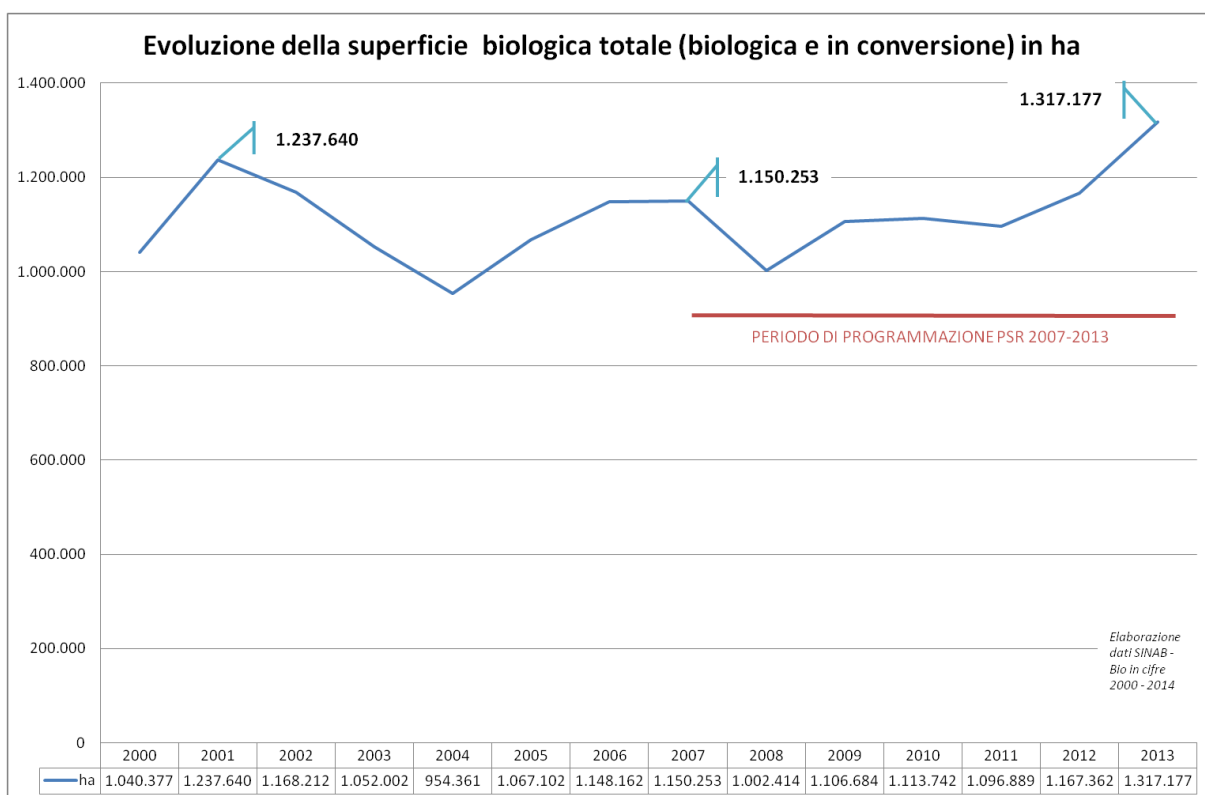


Figura 7 – Evoluzione della superficie biologica totale (biologica e in conversione) in ha

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
superficie bio (ha)	502.078	724.258	746.511	751.860	708.043	729.192
superficie in conversione	538.299	513.382	421.701	300.141	246.318	337.910
totale	1.040.377	1.237.640	1.168.212	1.052.002	954.361	1.067.102

Tabella 1 - Evoluzione della superficie biologica totale in ha

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
superficie bio (ha)	801.350	903.254	812.139	735.327	821.921	837.107
superficie in conversione	346.812	246.999	190.275	371.357	291.821	259.782
totale	1.148.162	1.150.253	1.002.414	1.106.684	1.113.742	1.096.889

Tabella 2 - Evoluzione della superficie biologica totale in ha

	2012	2013
superficie bio (ha)	923.786	977.707
superficie in conversione	243.575	339.470
totale	1.167.362	1.317.177

Tabella 3 - Evoluzione della superficie biologica totale in ha

Fonte: Dati SINAB – Bio in Cifre 2001-2014

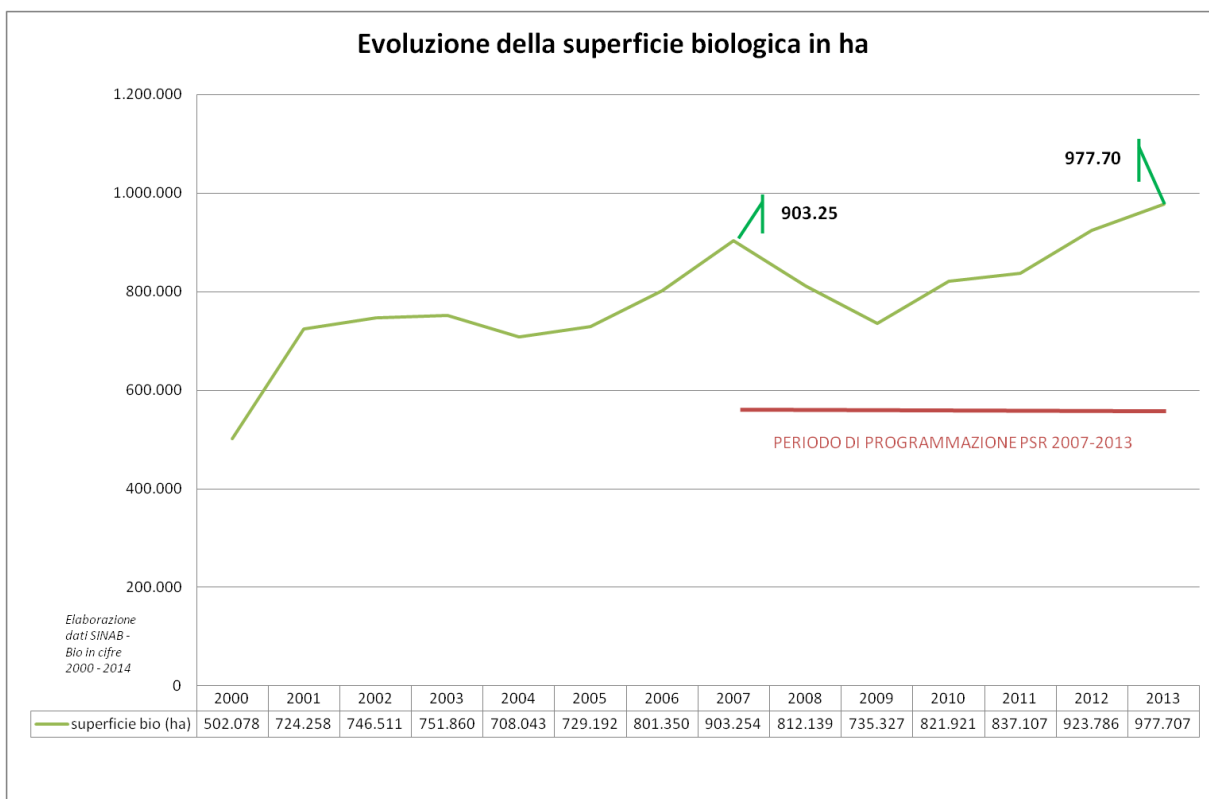


Figura 8 – Evoluzione della superficie biologica in ha

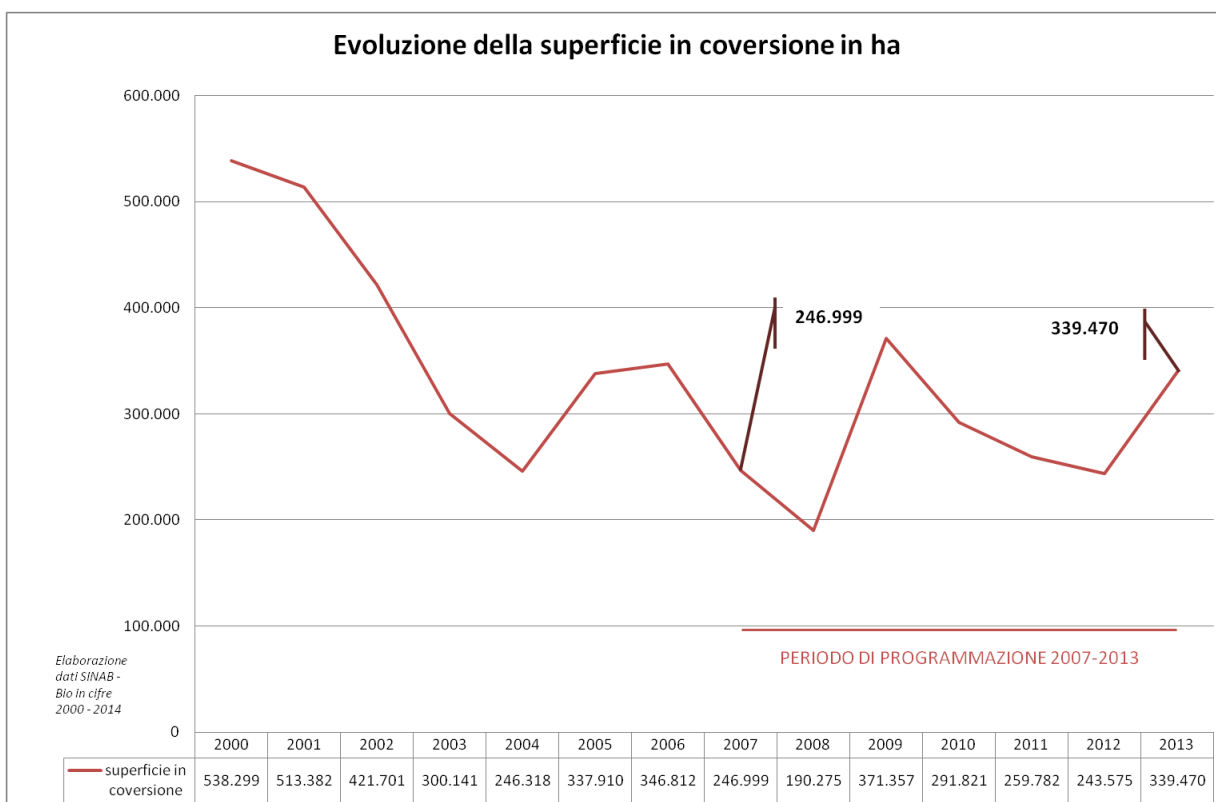


Figura 9 – Evoluzione della superficie in conversione in ha

5. Analisi del numero di operatori diviso per regione

Il numero di operatori biologici rappresenta un altro indicatore di quanto l'agricoltura biologica contemporanea sia legata al sostegno pubblico. Infatti è palese come molti imprenditori che conducono l'azienda in biologico non risultino poi licenziatari di prodotti certificati. Ovvero ancora una volta, soprattutto nel sud Italia, molti operatori preferiscono piazzare sul mercato il proprio prodotto come se venisse da agricoltura convenzionale, magari per ragioni di praticità o di facilità nella commercializzazione. I grafici che seguono mostrano un andamento degli operatori coinvolti che è lontano dall'andamento di mercato.

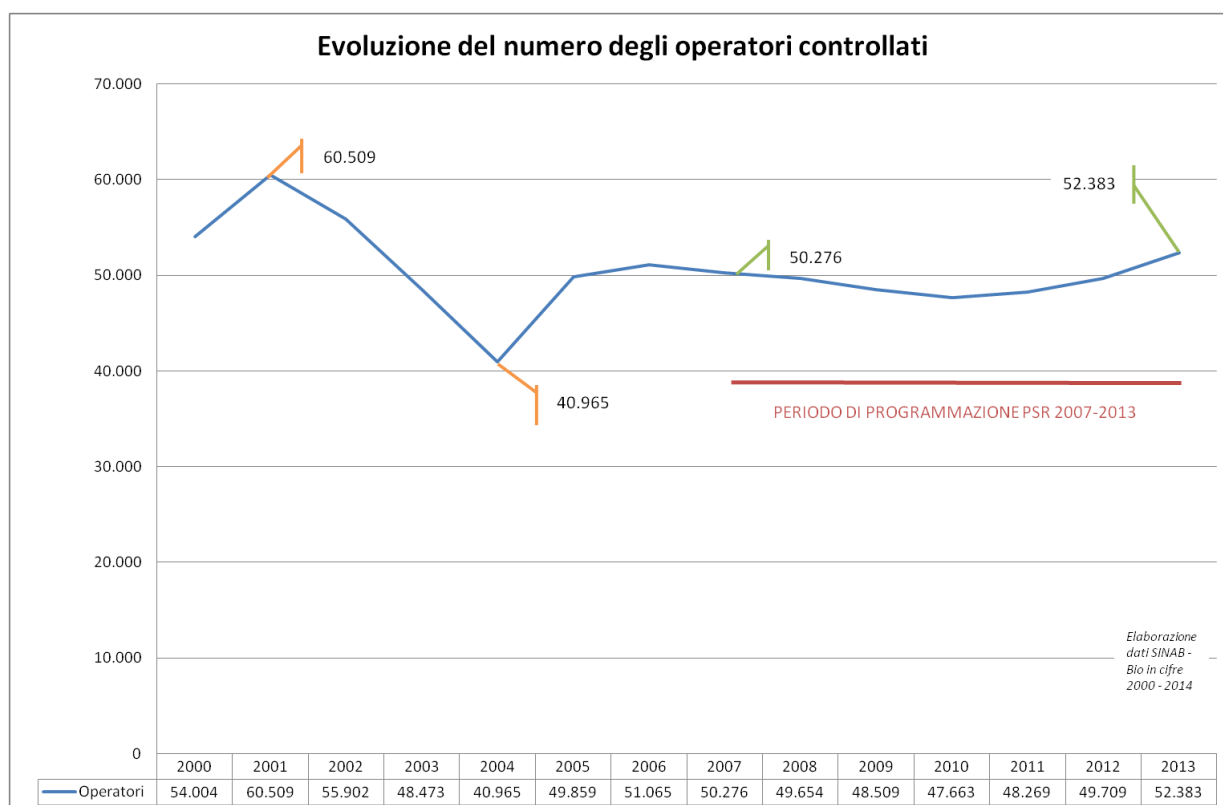


Figura 10 – Evoluzione del numero degli operatori controllati

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Operatori	54.004	60.509	55.902	48.473	40.965	49.859	51.065	50.276

Tabella 4 – Evoluzione del numero degli operatori controllati

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Operatori	49.654	48.509	47.663	48.269	49.709	52.383

Tabella 5 – Evoluzione del numero degli operatori controllati

Fonte: Dati SINAB – Bio in Cifre 2001-2014

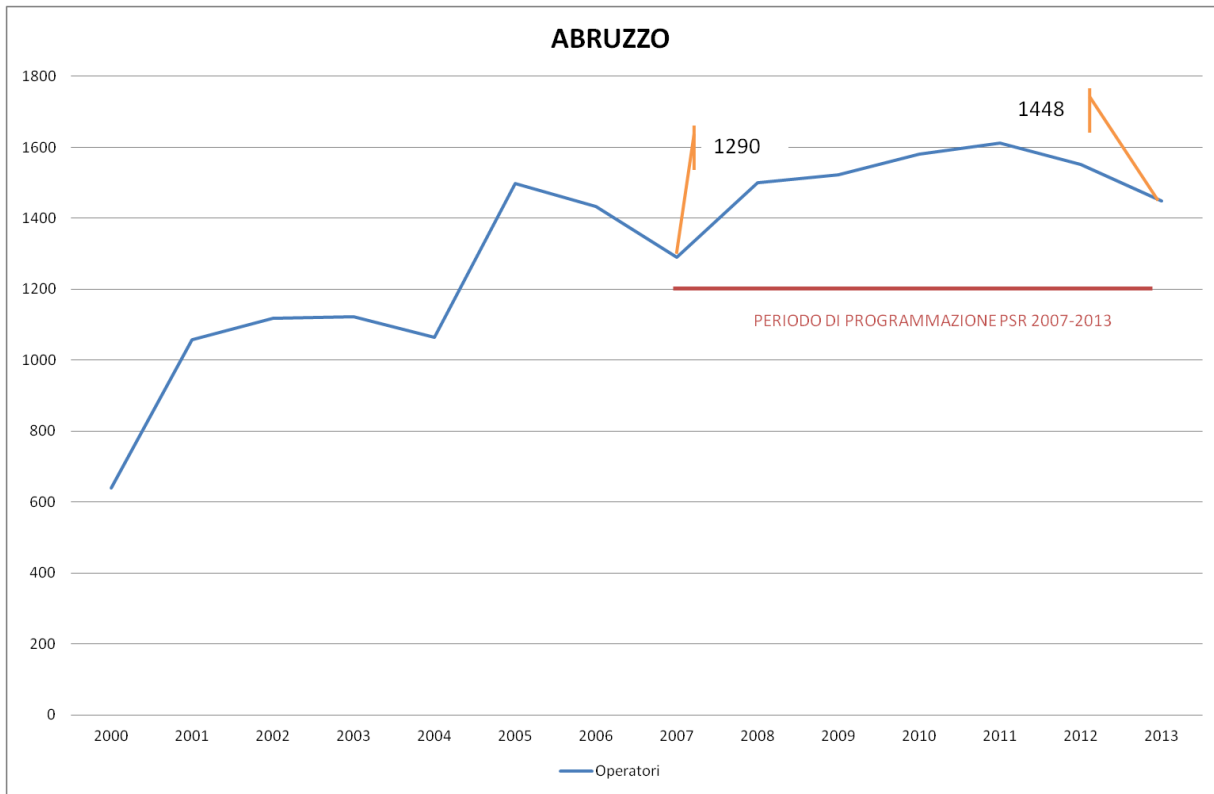


Figura 11 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Abruzzo

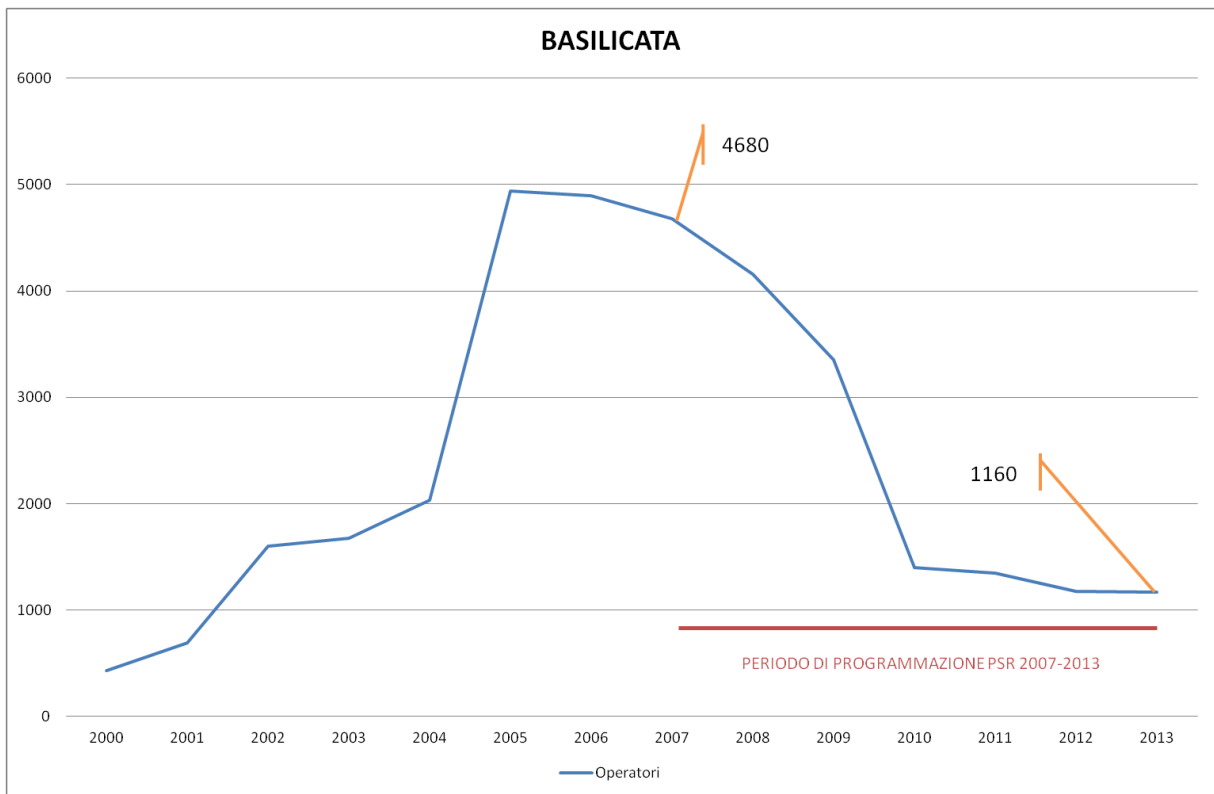


Figura 12 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Basilicata

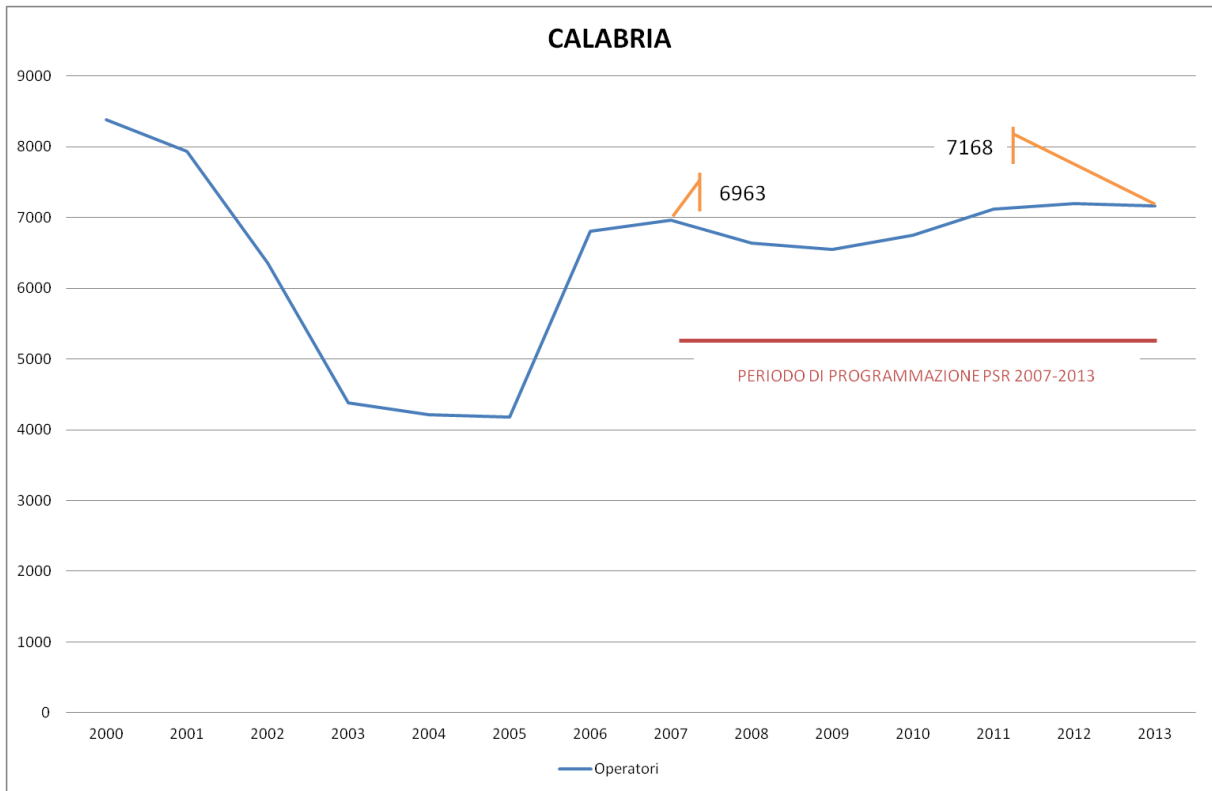


Figura 13 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Calabria

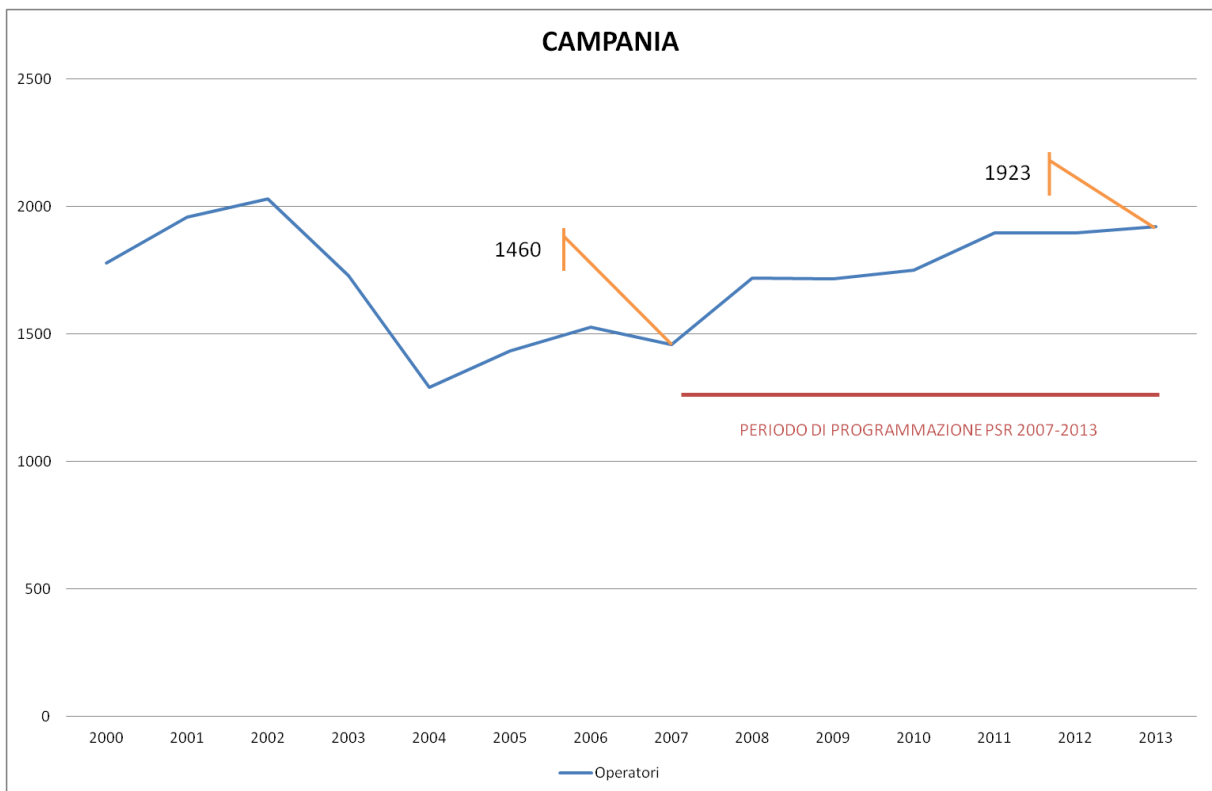


Figura 14 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Campania

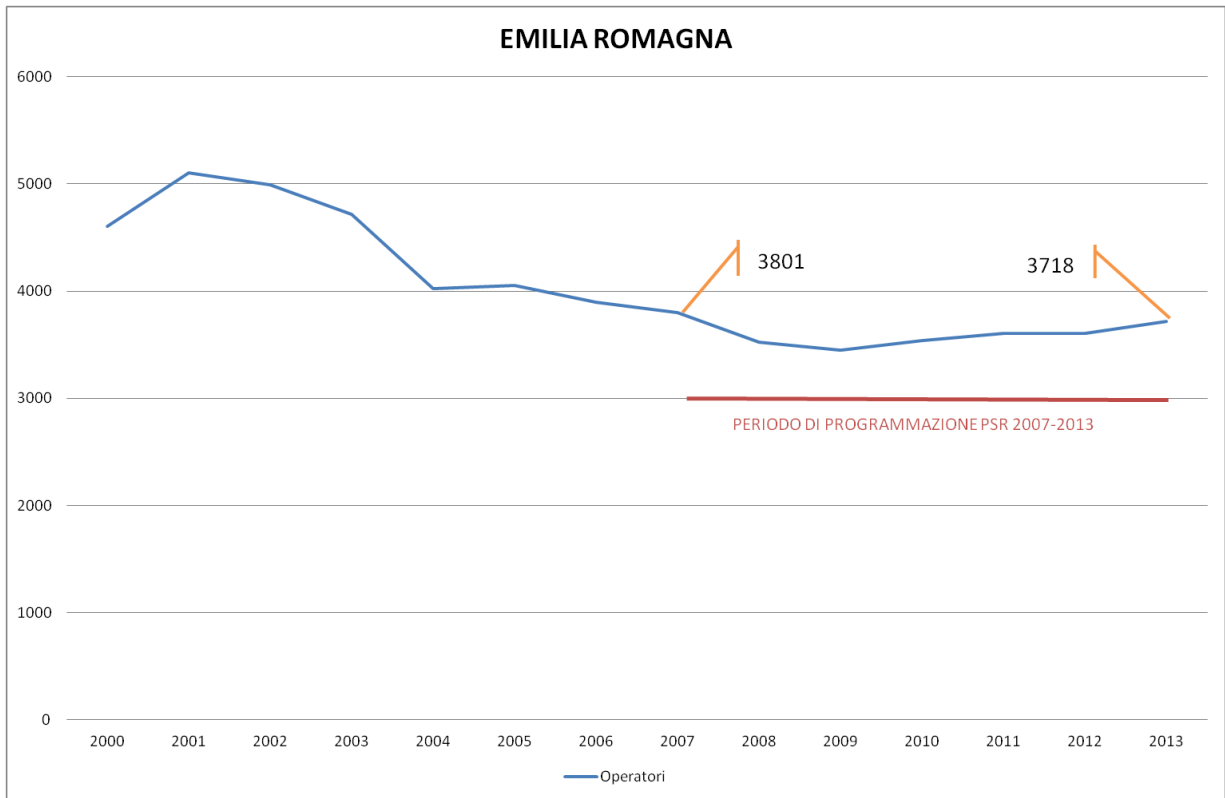


Figura 15 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Emilia Romagna

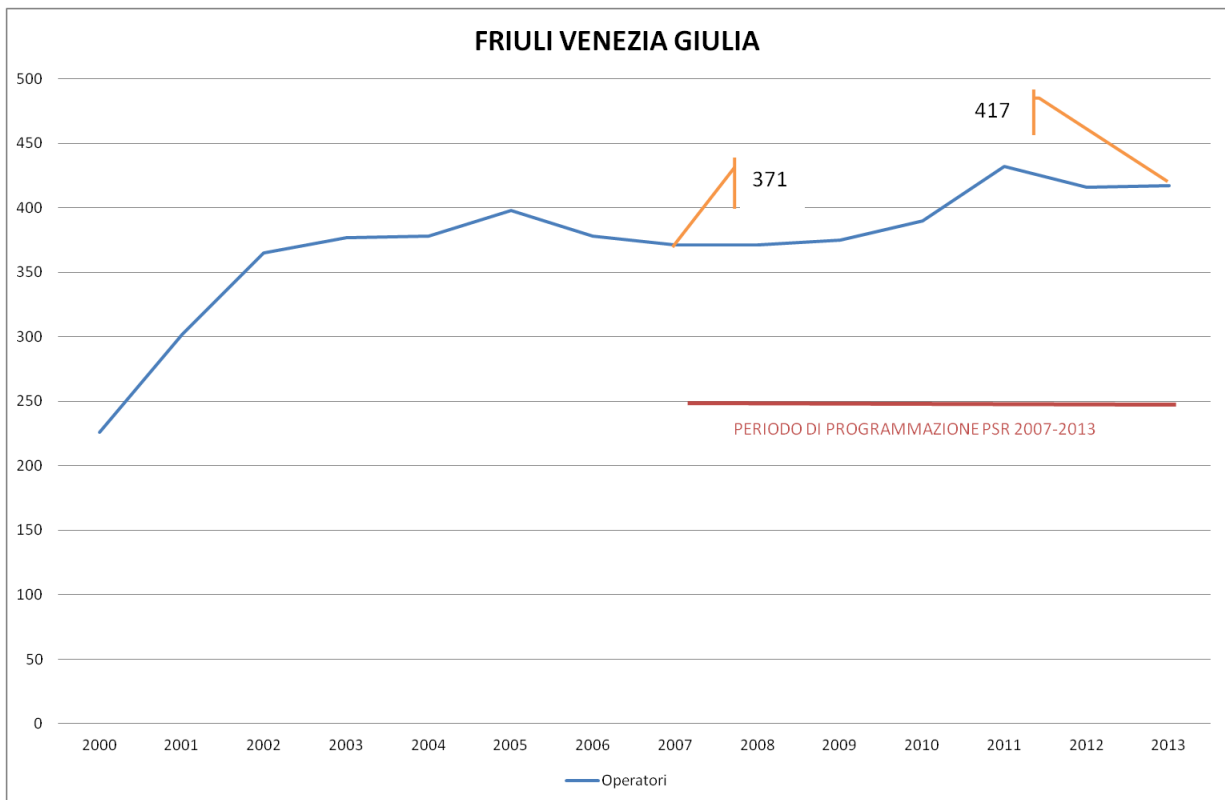


Figura 16 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Friuli Venezia Giulia

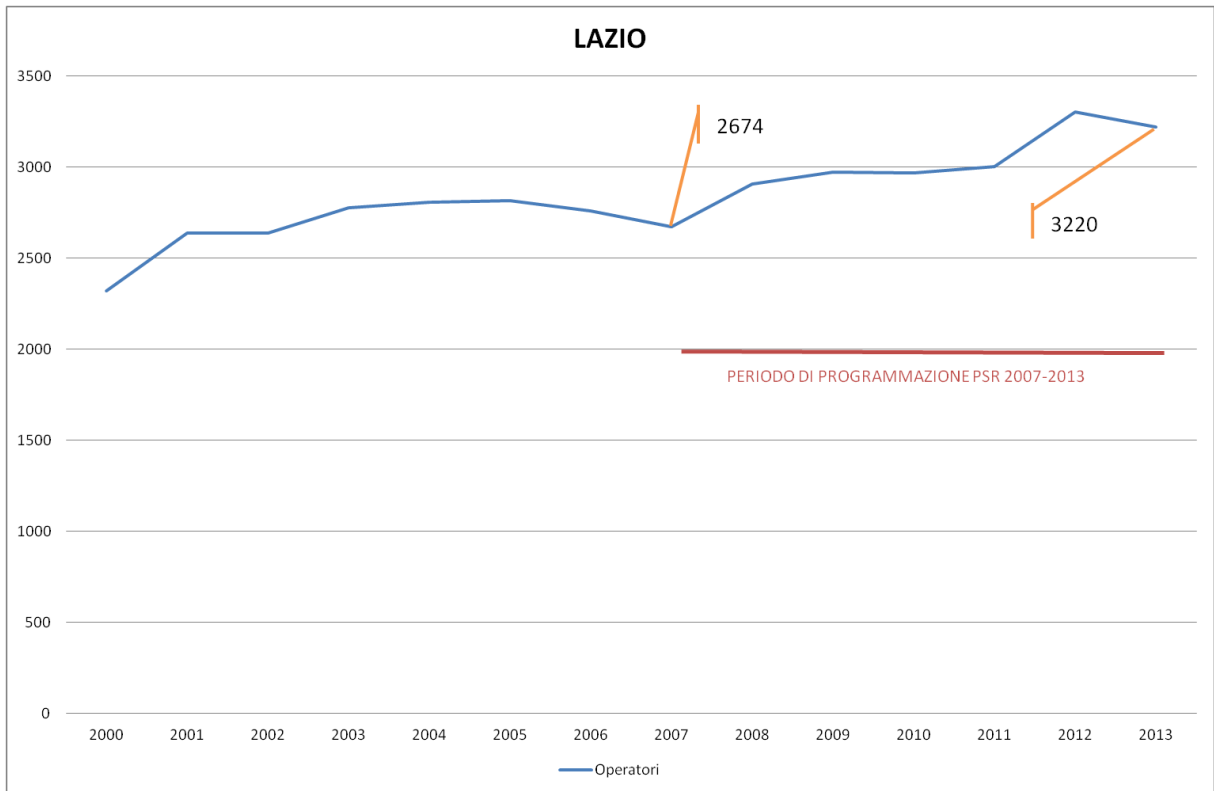


Figura 17 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Lazio

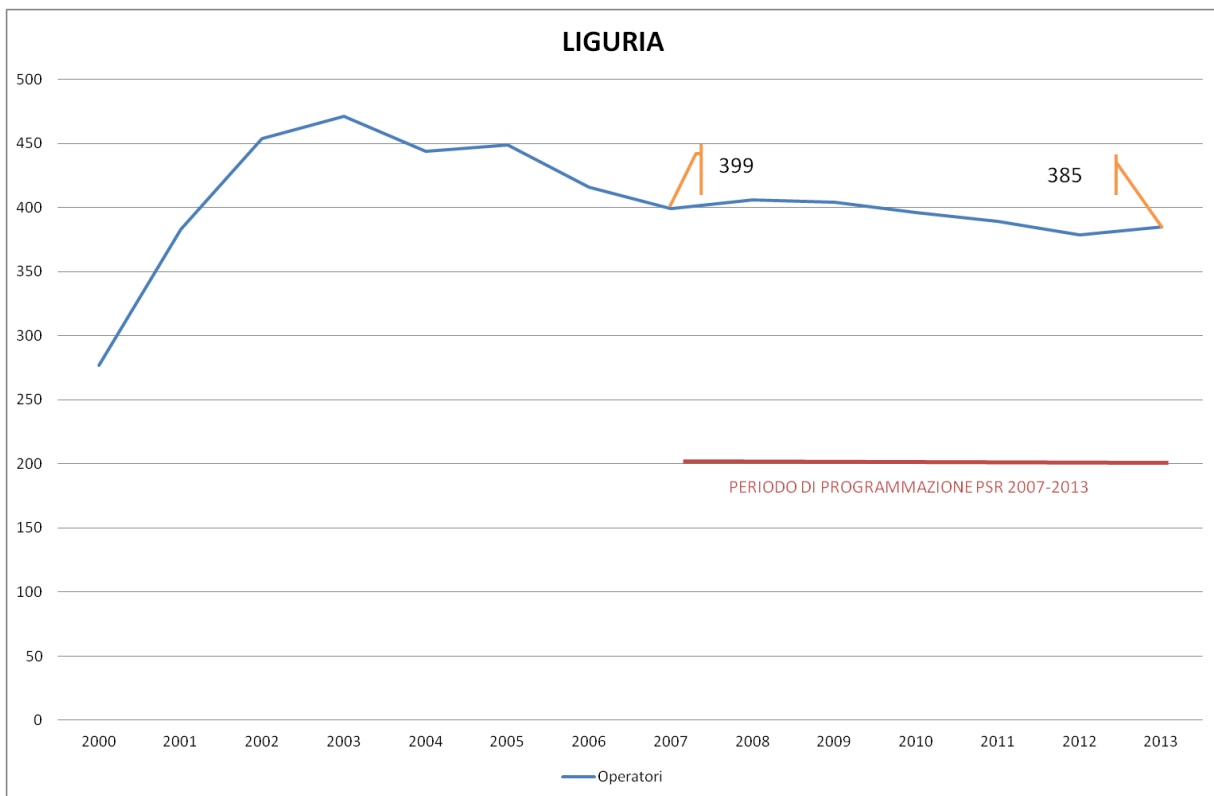


Figura 18 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Liguria

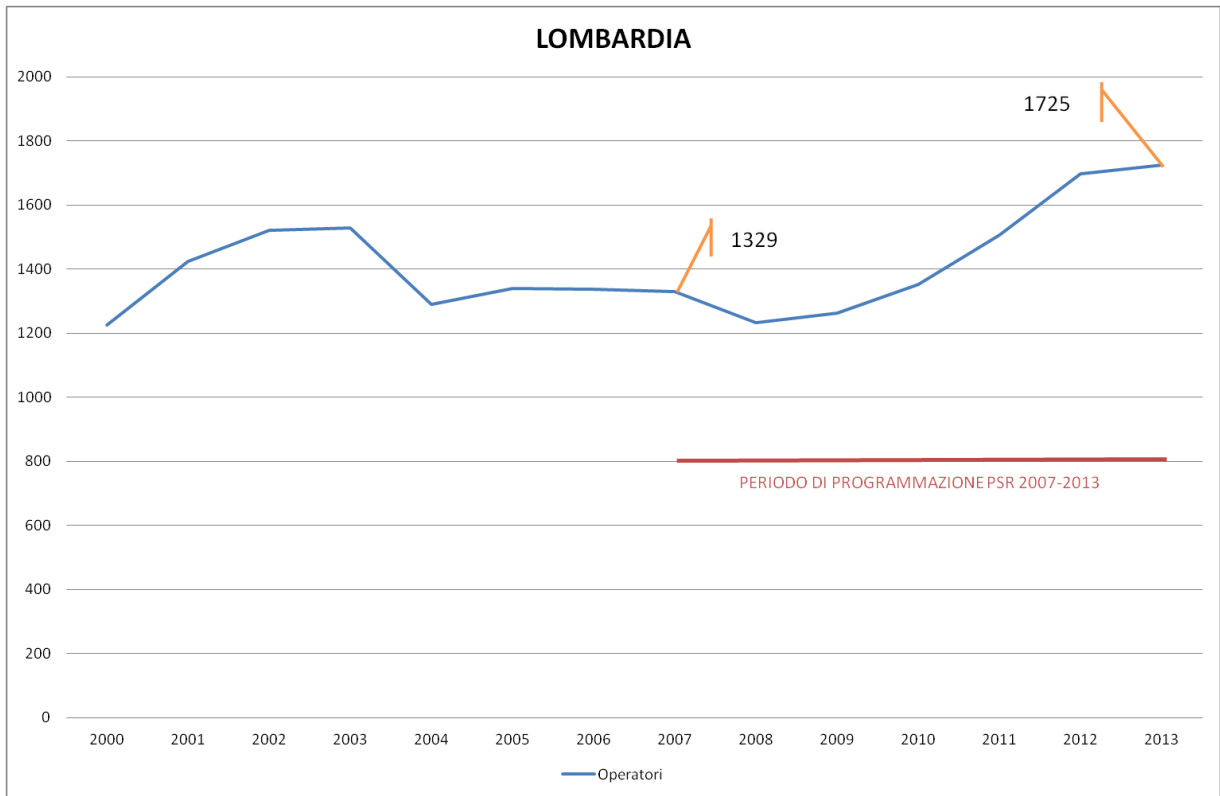


Figura 19 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Lombardia

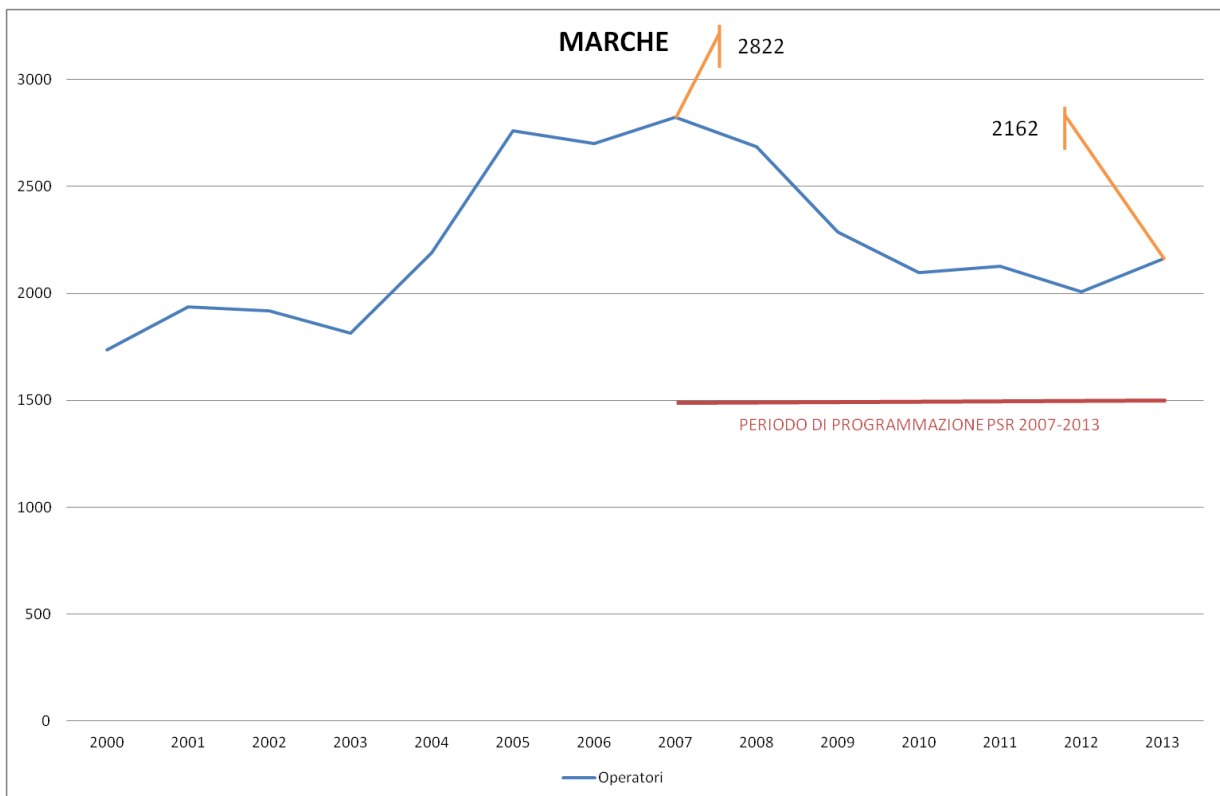


Figura 20 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Marche

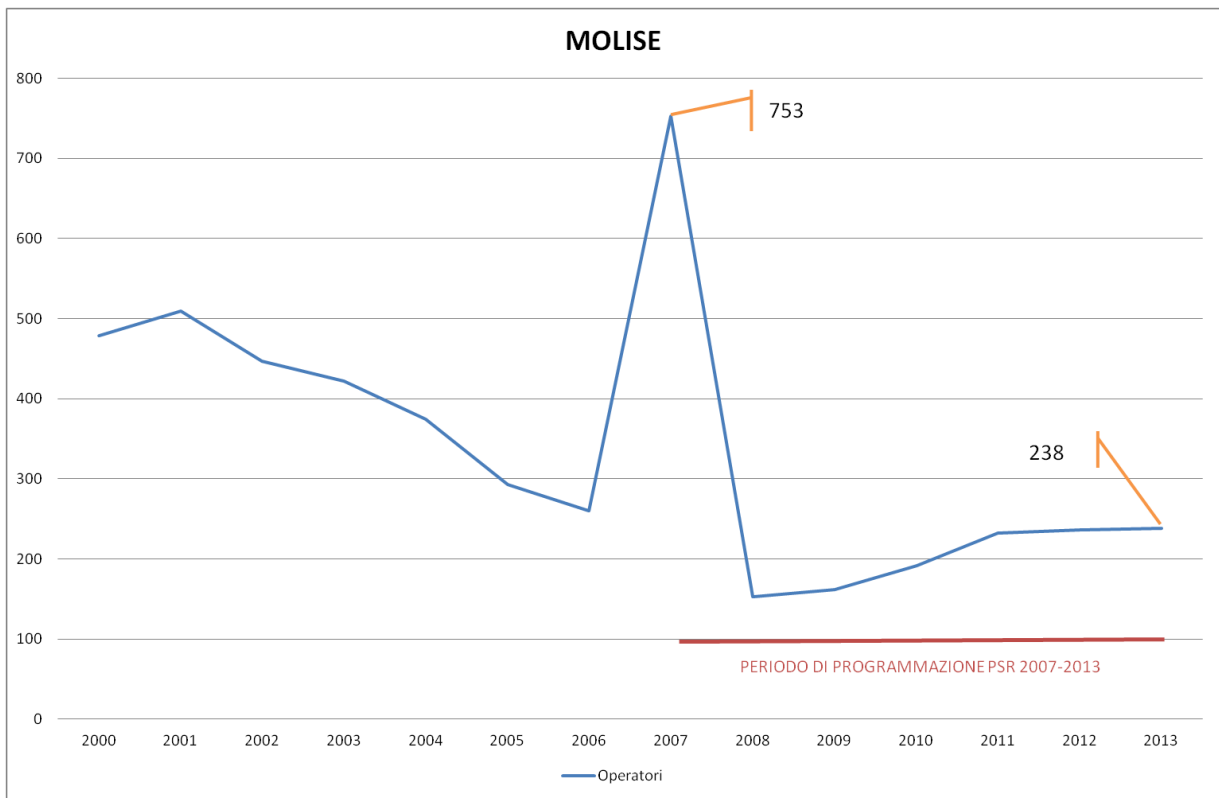


Figura 21 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Molise

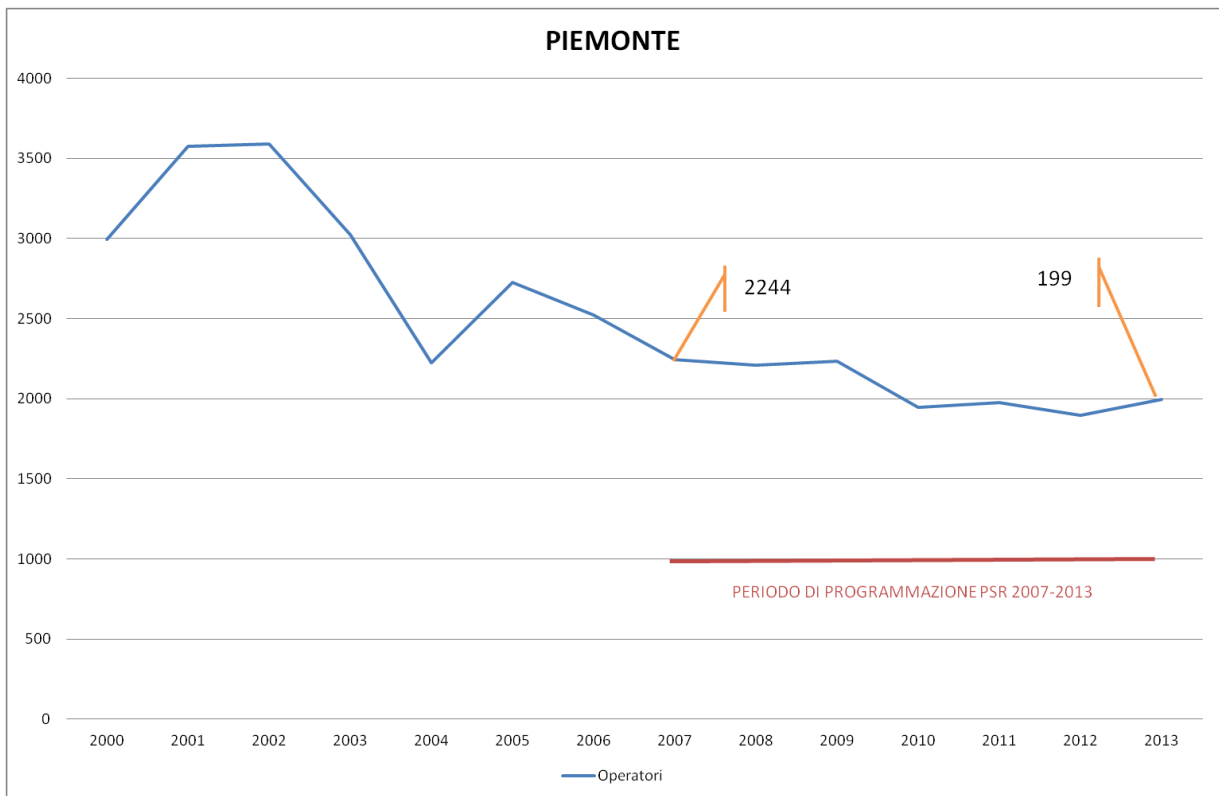


Figura 22 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Piemonte

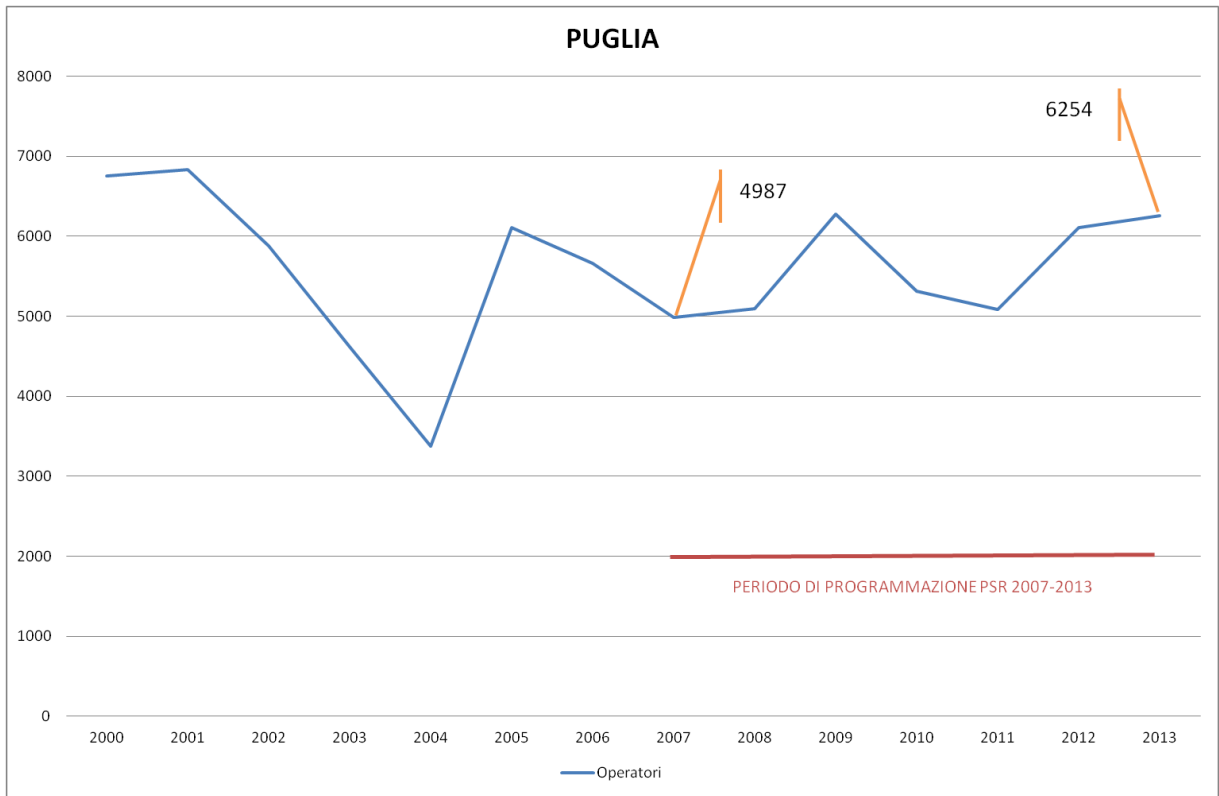


Figura 23 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Puglia

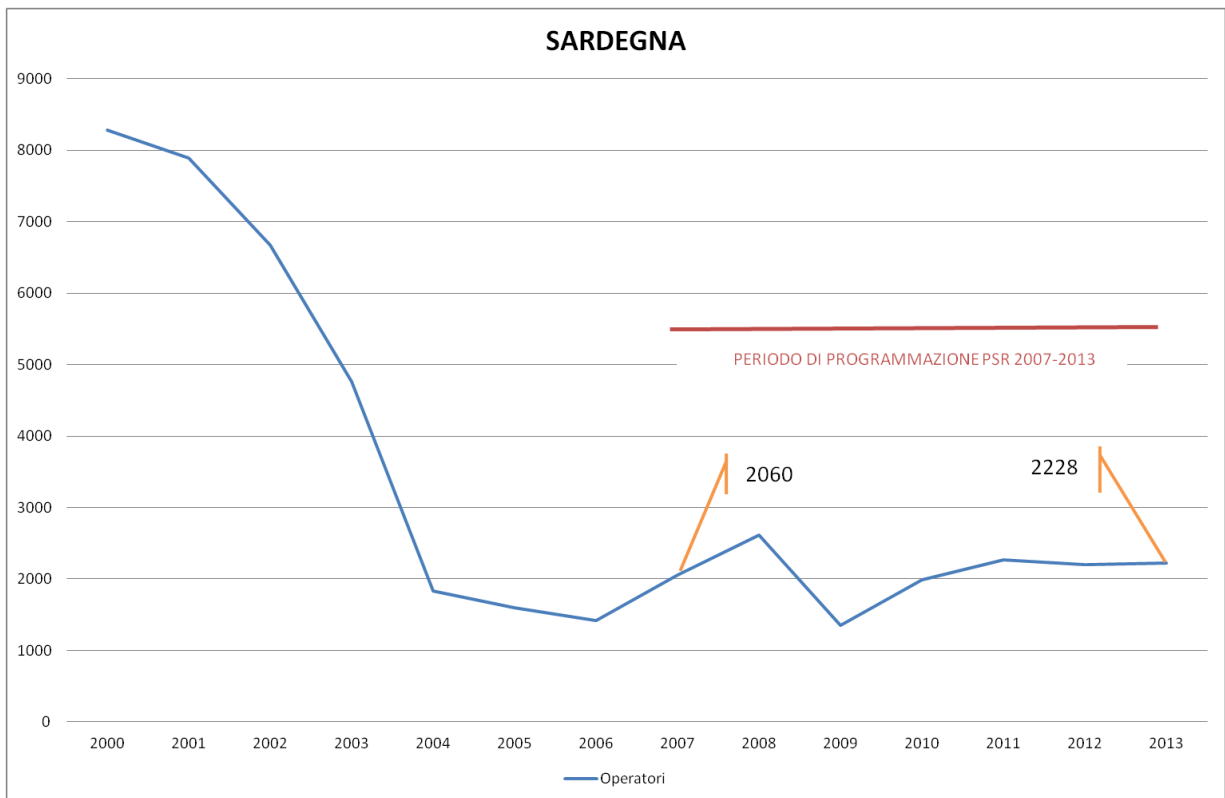


Figura 24 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Sardegna

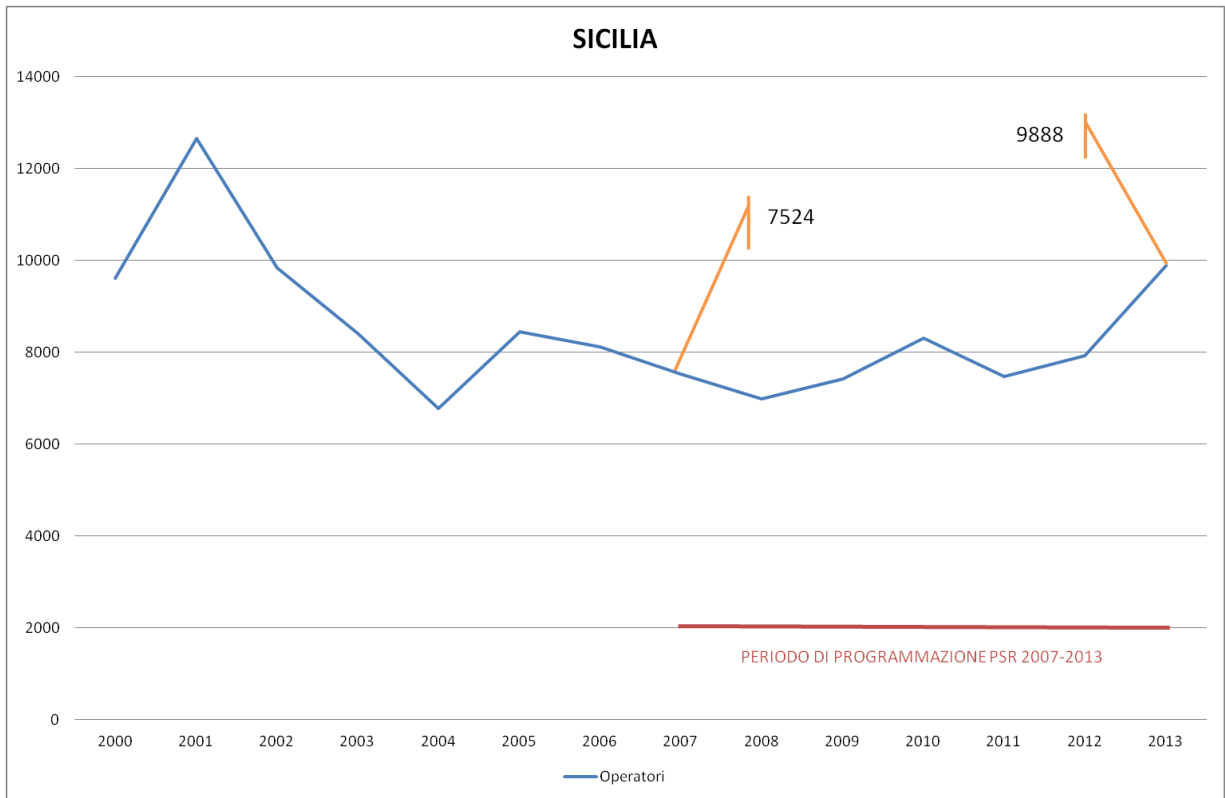


Figura 25 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Sicilia

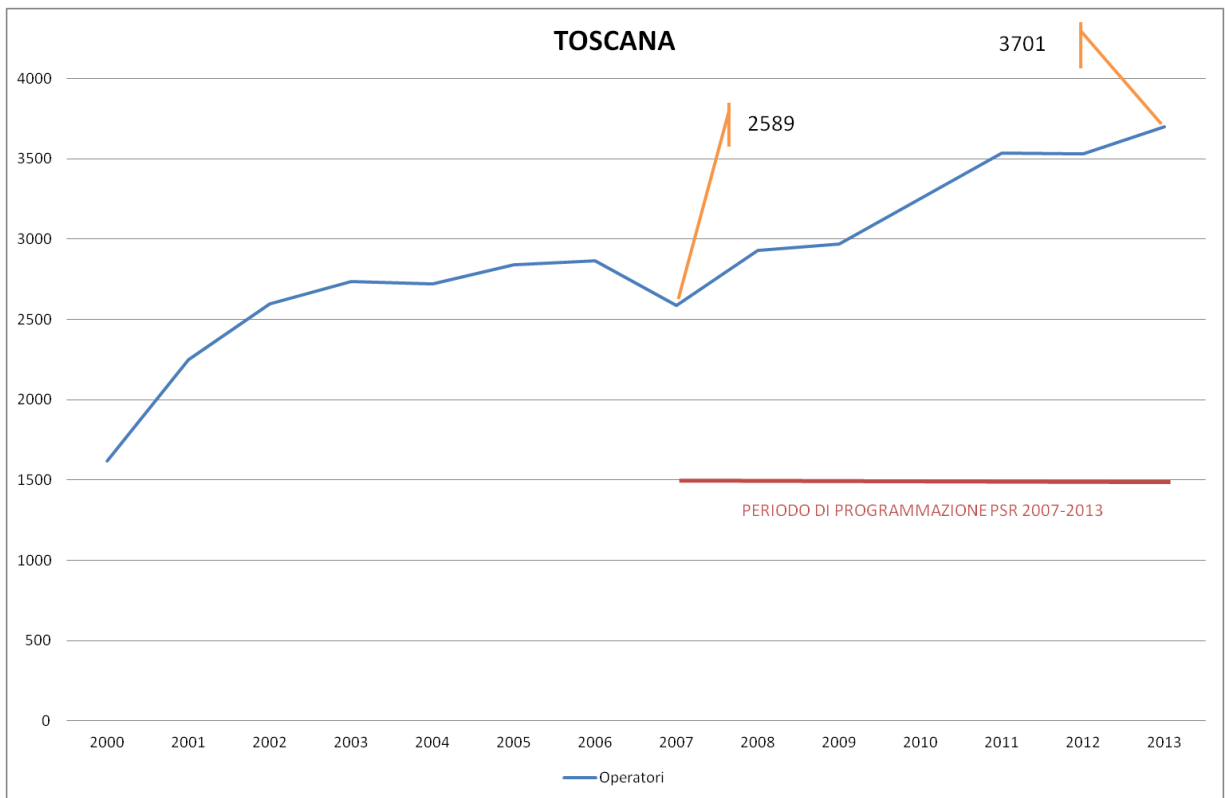


Figura 26 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Toscana

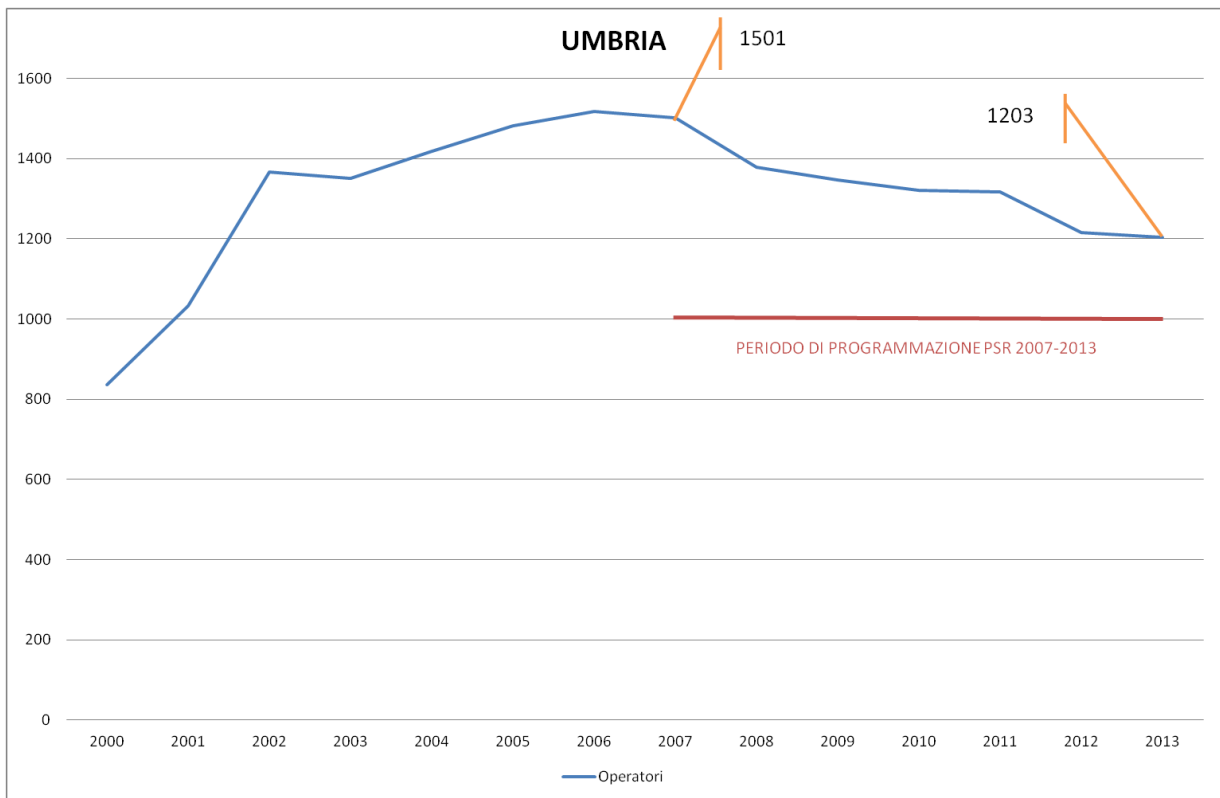


Figura 27 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Umbria

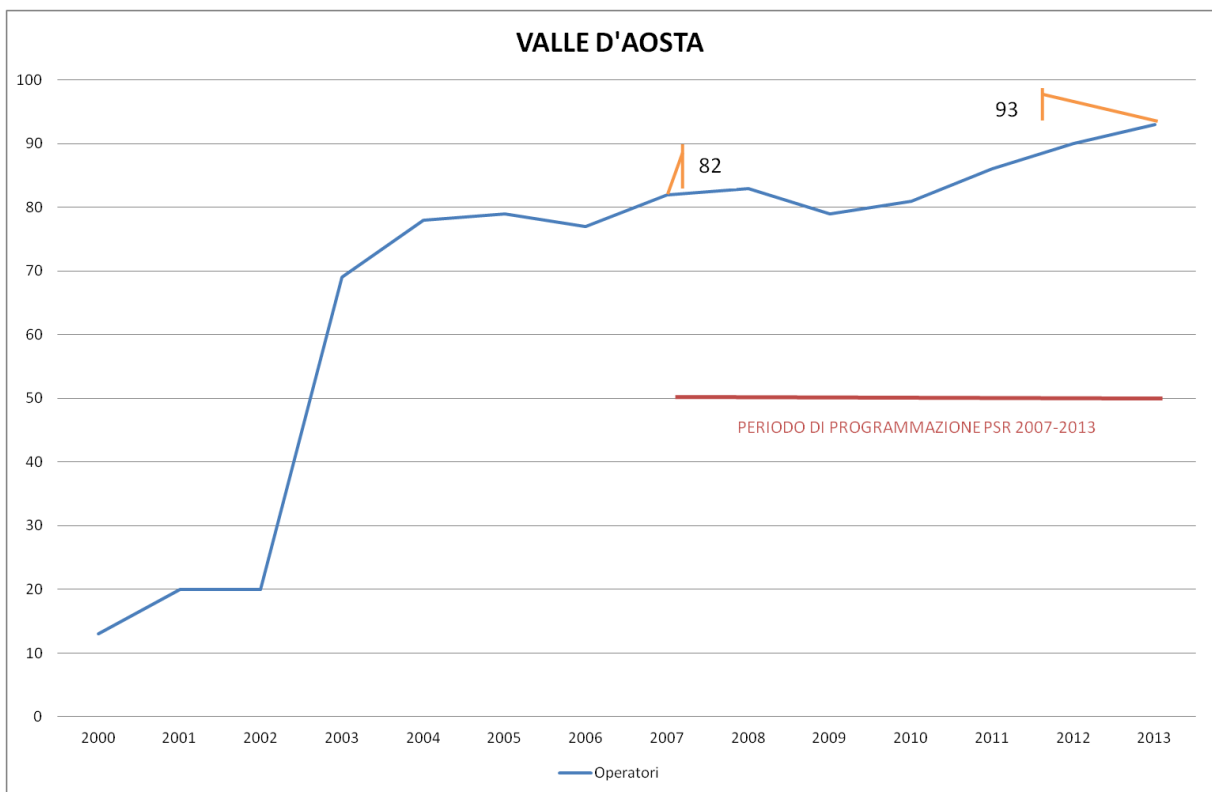


Figura 28 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Valle D'Aosta

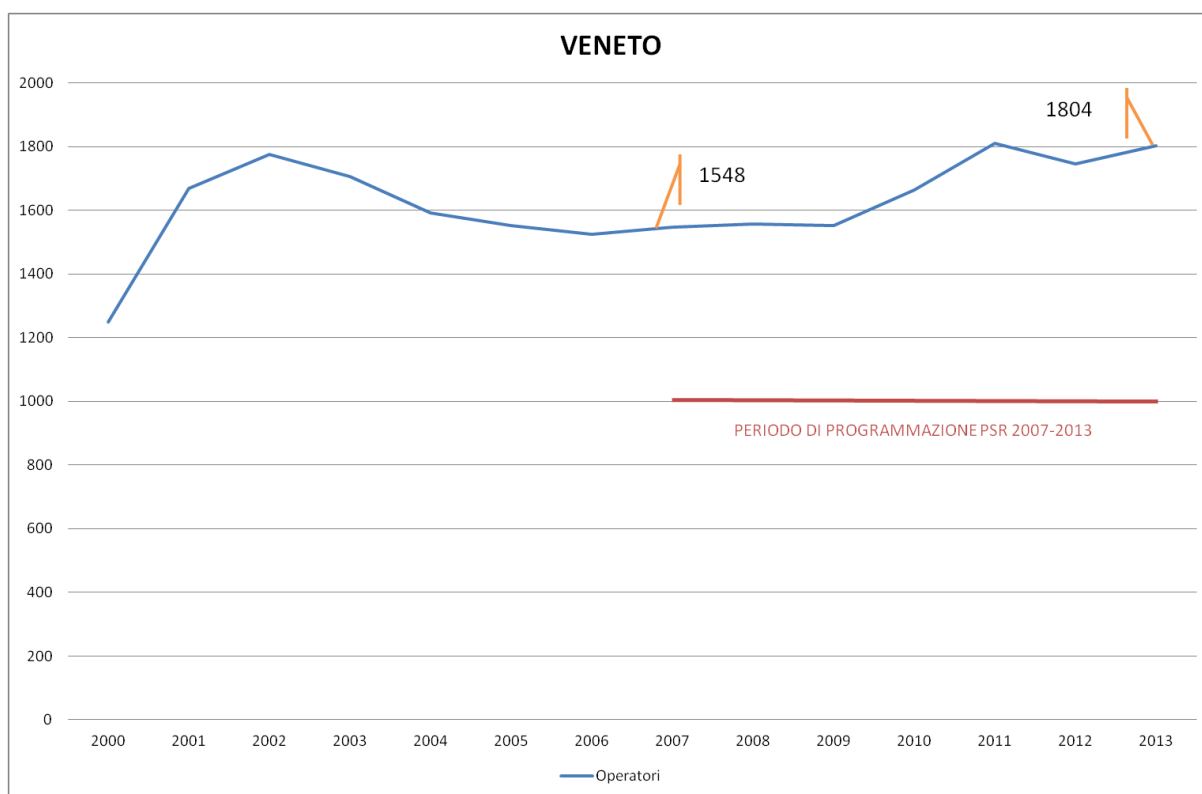


Figura 29 - Evoluzione del numero degli operatori controllati Veneto

Fonte: Dati SINAB – Bio in Cifre 2001-2014

6. Valutazione della metodologia dei premi utilizzata dalle regioni nei PSR nella programmazione 2014 / 2020

L'andamento delle superfici del biologico in Italia nel periodo di programmazione 2007 – 2013 è stato direttamente condizionato dagli strumenti di aiuto pubblico previsti dai PSR. Tutti gli altri elementi che hanno influenzato il settore (aumento della domanda, investimenti in promozione, ricerca, etc.) non hanno, invece, avuto effetti significativi, ma hanno influenzato molto le aziende nella scelta di entrare o meno nel mercato biologico. Il gradiente fra le aziende licenziatricie e le aziende beneficiarie di premi che cresce in maniera esponenziale dal Sud al Nord del paese è anche inversamente proporzionale alla quantità di risorse che ciascuna regione ha investito nelle misure di sostegno all'agricoltura biologica: più la regione ha investito sul bio, più la misura del bio è stata accolta come puro sostegno al reddito da parte dei beneficiari.

L'insieme di questi dati porta alla luce la grande variazione dei pagamenti da una Regione all'altra. Questa discrepanza non è dovuta ad un diverso metodo di calcolo del margine lordo – in fin dei conti quasi tutte le regioni utilizzano la stessa formula – ma piuttosto ad una scelta di politica agricola regionale tesa a remunerare alcune colture rispetto ad altre, in considerazione dei rispettivi tipici sistemi agrari regionali.

Anche per quanto riguarda la grande variabilità dei costi della burocrazia (costi di transazione) i dati presentano una realtà molto diversa tra Regione e Regione e non è facile comprendere come questa discrepanza possa essere basata su reali differenze di costi di amministrazione.

Inoltre, la discrezionalità sul raggruppamento delle colture di confine – come lenticchia o ceci che possono essere considerate ortive o seminative – porta ad una ulteriore differenziazione, anch'essa giustificata solo da priorità regionali.

Tale grande variazione tra Regioni su premi per lo stesso tipo di coltura è in contraddizione con lo spirito del Regolamento Europeo che ricompensa con la misura 11 i costi e i mancati guadagni per i servizi ambientali, servizi che non possono essere così diversi da regione a regione.

Preoccupa inoltre come l'intervento pubblico sia alla base di una evidente sperequazione di accesso ai premi fra produttori di una medesima coltura ma di Regioni diverse che determina una condizione di concorrenza sleale.

La presente programmazione tenderà a confermare le superfici attualmente convertite al biologico. Le Regioni hanno confermato gli obiettivi che si sono poste nella precedente programmazione e difficilmente si potrà osservare uno scostamento significativo. L'enorme variabilità dei premi riconosciuti continuerà a determinare, con molta probabilità, una distorsione cui già assistiamo, in quanto questa dinamica è stata parimenti osservata nella precedente programmazione. In effetti, la distorsione non si manifesta tanto sul mercato biologico, ma sulla esistenza stessa delle imprese ovvero la possibilità di continuare a sussistere o meno. Il mercato biologico è infatti totalmente indipendente dalla dinamica di sviluppo delle superfici e dalla presenza o meno dei premi dell'agricoltura biologica. Gli operatori presenti sul mercato sicuramente beneficiano anche dei premi, ma non è questo il motivo principale per continuare ad operare nel biologico. Al contrario, la maggioranza delle superfici attualmente convertite al biologico sono direttamente correlate dalla quantità di risorse allocate al sostegno dell'agricoltura biologica nei PSR.

In Italia, le Regioni che oggi hanno un equilibrio fra presenza sul mercato, superfici convertite e sostegno destinato al settore biologico, sono solo 3: la Toscana, l'Emilia Romagna ed, in parte, le Marche. Nel resto d'Italia o si registra un sostegno eccessivo al settore o insufficiente a garantire un sano sviluppo dell'agricoltura biologica. In ogni caso, se ancora oggi l'Italia è il secondo Paese Europeo in termini di superfici, lo dobbiamo agli aiuti PSR. Nel prossimo futuro, visto che il PSR ha raggiunto il suo limite massimo di sostegno, è probabile che vedremo l'Italia superata da paesi come la Francia o la Germania, soggetti a dinamiche più legate allo sviluppo del mercato che ai sussidi. Finché il mercato non sarà un vero traino per il settore difficilmente vedremo significative aumenti delle superfici convertite al biologico in Italia.

7. Conclusioni

L'andamento delle superfici del biologico in Italia nel periodo di programmazione 2007 – 2013 è stato direttamente condizionato dagli strumenti di aiuto pubblico previsti dai PSR. Tutti gli altri elementi che hanno influenzato il settore (mercato, promozione, ricerca), risultano irrilevanti per determinare lo sviluppo delle superfici convertite. Chiaramente, però, hanno influenzato molto le aziende per decidere se entrare o meno nel mercato biologico. Il gradiente fra le aziende licenziatarie e le aziende beneficiarie di premi che cresce in maniera esponenziale dal sud al nord del paese è anche inversamente proporzionale alla quantità di risorse che ciascuna regione ha investito nelle misure di sostegno all'agricoltura biologica: più la regione ha investito sul bio, più la misura del bio è stata accolta come puro sostegno al reddito da parte dei beneficiari.

Le Regioni e le Province Autonome, anche in questa programmazione, hanno utilizzato la misura 11 del PSR come strumento di politica di sostegno secondo le diverse finalità regionali. Non vi è uniformità dei premi riconosciuti agli operatori perché non vi è una politica nazionale sul biologico concordata a livello della Conferenza Stato-Regioni. Questa situazione di fatto evidenzia problematiche che negli anni stanno diventando penalizzanti per il settore.

Il Sud, in genere, usa la misura 11 come sostegno al reddito delle aziende, tende a massimizzare le superfici sostenute, e dedica importanti risorse alla misura. Il Nord è molto meno disposto ad investire sul bio, partendo da una situazione di un'agricoltura più ricca che trova altre forme di sostegno.

In ogni caso la costruzione del premio, e quindi l'analisi dei mancati redditi, è più condizionata dalle effettive disponibilità finanziarie più che dai reali costi sostenuti dall'azienda e, affatto legata ai servizi ambientali forniti, come invece si prefigge il Regolamento Europeo.

L'incoerenza fra gli obiettivi politici legati ai servizi ecosistemici forniti dall'agricoltura biologica, il sistema di calcolo basato sui costi produzione ed, infine, la necessità di far quadrare i conti da parte del singolo Ente, produce una babele dove è evidente la discriminazione fra un produttore ed un altro. Pur dando alla collettività esattamente gli stessi servizi ambientali, vengono sostenuti in maniera completamente diversa.

Non esistono facili soluzioni.

Si sconta l'incoerenza di una politica europea che afferma di voler pagare i servizi eco sistemici forniti dalle aziende biologiche ma fornisce un metodo di calcolo non coerente per attenersi alle regole dell'Accordo sull'Agricoltura dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), riferimento giuridico su cui si basa tutta la PAC. L'attuale sistema di calcolo fondato sull'analisi dei mancati redditi è l'unico autorizzato ma è, in effetti, inappropriato per rispettare gli obiettivi del regolamento che invece vorrebbe remunerare i servizi ecosistemici.

Grazie a questa contraddizione di fondo, le Regioni possono perseguire le loro priorità.

In linea teorica, si dovrebbe avere uno strumento nazionale di misurazione dei servizi ecosistemici uniformemente applicato in tutte le regioni, dando al massimo una possibilità di una forchetta che non dovrebbe sorpassare il +/- 10 %, onde evitare evidenti sperequazioni che, altrimenti, si stanno verificando.

Visto che le conoscenze tecnico scientifiche non mancano, dipenderà dalla volontà regionale se questo sarà possibile. La Rete è il luogo di elaborazione di queste proposte, in quanto in essa sono presenti tutte le parti interessate.

Il risultato di questo lavoro sarà fondamentale per la prossima programmazione ed essendo appena iniziato il dibattito sulla nuova PAC del dopo 2020, è questo il momento per lanciare le nostre proposte a livello europeo.