

Stati Generali della Green Economy 2018



DOCUMENTO DI
APPROFONDIMENTO E CONSULTAZIONE

La green economy nell'**agricoltura italiana** e la nuova Politica Agricola Comune

Il Consiglio Nazionale della Green Economy

in collaborazione con



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

con il patrocinio di



Ministero dello Sviluppo Economico





Coordinamento

Fondazione per lo sviluppo sostenibile - Giuseppe Dodaro

Autori:

AIAB: Vincenzo Vizioli

CIA: Giuseppe Cornacchia

Coldiretti: Francesco Ciancaleoni, Stefano Loporati, Maria Adele Prosperoni

Confagricoltura: Vincenzo Lenucci, Roberta Pierguidi, Donato Rotundo

CREA: Francesco Vanni

Federbio: Maria Grazia Mammuccini

ISPRA: Lorenzo Ciccarese, Giulia Detti, Giulio Vulcano

Legambiente: Angelo Gentili

LIPU: Federica Luoni

Università degli Studi di Perugia: Angelo Frascarelli

WWF: Franco Ferroni

Hanno partecipato agli incontri del Gruppo di Lavoro:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare: Eleonora Bianchi, Graziana Dizonno

Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo: Maria Vittoria Briscolini, Antonio Frattarelli

novembre 2018

I CARATTERI GENERALI DELLA NUOVA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Dando seguito alla propria Comunicazione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura” [COM (2017)713], il 1° giugno 2018 la Commissione Europea ha presentato al Parlamento e al Consiglio europeo le proposte legislative per la riforma della Politica Agricola Comune valida per il periodo 2021-2027.

Nelle intenzioni della Commissione la PAC post 2020 dovrà promuovere un settore agricolo smart e resiliente, sostenere la cura per l’ambiente e l’azione per il clima, e stimolare la crescita e l’occupazione nelle aree rurali. Gli obiettivi e le ragioni d’essere della nuova Politica possono essere sintetizzati in questo modo: l’agricoltura deve essere capace di resistere ai cambiamenti, soprattutto quelli del mercato, deve essere sostenibile (ambiente e cambiamenti climatici), deve garantire la vitalità delle zone rurali. Per queste ragioni l’agricoltura merita un sostegno. Per realizzare un settore agricolo più smart la futura PAC dovrà promuovere maggiori sinergie con le politiche e le più incisive iniziative di ricerca e innovazione. Lo sviluppo tecnologico e la digitalizzazione rendono possibili grandi avanzamenti in termini di efficienza, che possono migliorare la relazione tra agricoltura e territorio, favorire la diffusione di metodi e pratiche utili a fronteggiare il cambiamento climatico, ridurre i costi per gli agricoltori. Uno dei compiti della nuova Politica dovrà essere quello di incrementare l’utilizzo di nuove tecnologie in agricoltura, ancora poco diffuso in tutta la UE, soprattutto da parte delle piccole e medie imprese. Perché ciò avvenga è necessario avviare azioni finalizzate a sostenere l’innovazione e diffondere la conoscenza, rafforzando le iniziative di consulenza in campo che aiutano le imprese a creare sinergie e a condividere esperienze e competenze.

La PAC dovrà svolgere un ruolo maggiore nell’orientare gli agricoltori verso le più evidenti richieste del mercato. Per questo, c’è la necessità di rafforzare gli investimenti nella ristrutturazione, modernizzazione, diversificazione delle aziende agricole e nella diffusione di nuove tecnologie, come ad esempio l’agricoltura di precisione e il conseguente utilizzo intelligente dei big data, al fine di migliorare la loro competitività e resilienza.

La necessità di incrementare la resilienza dell’agricoltura – ovvero la capacità del settore primario di continuare a svolgere il proprio ruolo e a produrre beni pubblici anche in un contesto ambientale, sociale ed economico in continua mutazione - viene sottolineata spesso all’interno del documento della Commissione. A tal proposito si sottolinea l’importanza dei pagamenti diretti per la resilienza di 7 milioni di aziende agricole, che coprono il 90% dei terreni agricoli dell’UE, la sussistenza dell’agricoltura in tutta la UE e dei benefici di tipo economico, ambientale e sociale ad essa associati. I pagamenti diretti (che costituiscono circa il 46% del reddito della comunità agricola della UE) consentono di compensare, sebbene solo parzialmente, il divario tra il reddito agricolo e quello di altri settori economici.

Secondo quanto indicato dalla Commissione la PAC post 2020 dovrà anche affrontare in maniera efficace alcuni problemi strutturali che affliggono le aree rurali, in primis quello della carenza di lavoro e del conseguente abbandono dei territori da parte dei giovani. Per la crescita dell’occupazione la nuova Politica si propone di intensificare gli investimenti per migliorare la connettività e i servizi di base, di supportare la crescita di nuove filiere rurali, di



esperienze di bioeconomia ed economica circolare, dell'utilizzo dei sottoprodotti del settore agroalimentare e della silvicoltura per le bioindustrie e di contribuire al mantenimento dei servizi sociali essenziali nei territori rurali attraverso forme innovative di gestione dell'azienda agricola. Una priorità del futuro lavoro congiunto tra settori politici è lo sviluppo dei "villaggi intelligenti" (smart village) in tutta l'Unione.

La proposta rivolge una forte attenzione al ruolo che la PAC dovrà svolgere in materia di contrasto al cambiamento climatico e tutela e valorizzazione dell'ambiente, sottolineando la funzione indispensabile degli agricoltori come custodi e gestori di ecosistemi, habitat e paesaggi. Viene ribadita la necessità di consolidare il ruolo dell'agricoltura nel perseguimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi e dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, proponendo di dedicare il 40% del bilancio complessivo della PAC (FEAGA + FEASR) ad interventi rilevanti (rilevanza primaria e secondaria) per i cambiamenti climatici e di destinare almeno il 30% di ciascuna dotazione nazionale per gli impegni ambientali e climatici. In questa ottica la Commissione ha immaginato mix di misure volontarie e obbligatorie per raggiungere con maggiore efficacia gli obiettivi ambientali e climatici, secondo un approccio più mirato e flessibile rispetto a quello adottato nella precedente programmazione.

In ultimo, la nuova Politica parla anche diffusamente di cibo, immaginando una agricoltura che risponde alle richieste dei cittadini europei di accesso ad alimenti sicuri, di qualità, nutrienti, diversificati e a prezzi accessibili.

Nel complesso, quindi, una PAC ambiziosa e attenta all'ambiente ma anche, secondo quanto dichiarato dal Commissario Hogan, semplificata e ammodernata, che offrirà adeguato sostegno agli agricoltori e consentirà di affrontare le sfide principali che attendono i territori rurali, rispondendo al contempo all'interesse dei cittadini per una produzione agricola sostenibile.

LE PRINCIPALI NOVITÀ

Le proposte per la riforma della PAC 2021-2027 elaborate dalla Commissione Europea introducono numerosi e rilevanti cambiamenti che riguardano la natura degli interventi ma soprattutto definiscono nuove funzioni per le istituzioni nazionali e regionali deputate al disegno e all'attuazione delle misure.

Nello specifico le proposte indicano:

- i nuovi strumenti della PAC: pagamenti diretti, sviluppo rurale, misure di mercato;
- gli obiettivi e gli indicatori;
- i dettagli applicativi sui pagamenti diretti (tipologia e valore dei pagamenti disaccoppiati e accoppiati, agricoltore attivo, capping), sulle misure di mercato (ortofrutta, vitivinicolo, olio di oliva, apicoltura) e sulle misure dello Sviluppo Rurale.

Tra i principali elementi di novità emerge l'orientamento verso una maggiore sussidiarietà, in modo da permettere agli Stati Membri di adattare meglio le misure di intervento dei due pilastri alle proprie specificità produttive e alle caratteristiche dei diversi territori rurali. Questo comporta un riequilibrio delle responsabilità nella gestione della Politica, con la ricerca di un nuovo rapporto tra l'Unione Europea, gli Stati membri, le Regioni e le altre istituzioni locali, gli agricoltori e gli altri attori sociali ed economici dei territori rurali, anche in ragione dell'importanza della PAC rispetto a temi cruciali per tutta la popolazione quali la disponibilità di cibo di qualità, la salute dei cittadini, la tutela del territorio, il contrasto ai cambiamenti climatici. In questo contesto sarà importante il ruolo di coordinamento nazionale del Mipaaf.

Ciascuno Stato Membro avrà dunque un ruolo determinante nella identificazione degli strumenti e delle modalità applicative della PAC sul proprio territorio, che si esplicherà nella redazione di un Piano Strategico Nazionale. Ulteriori importanti novità riguardano i nuovi pagamenti diretti, la convergenza, la possibilità di abolire i titoli, il capping, la nuova definizione di agricoltore attivo, adesso chiamato genuine farmer (agricoltore vero o autentico). Una serie di modifiche rilevanti, che potrebbero spingere gli Stati Membri a definire in maniera oculata le proprie strategie, anche in considerazione della prevista riduzione delle risorse complessivamente destinate alla PAC. Sulla base delle prime proposte della Commissione, si stima che per l'Italia si verificherà una contrazione, a prezzi correnti, di circa il 4% delle risorse per i pagamenti diretti e del 15% di quelle per lo sviluppo rurale¹.

¹ A prezzi costanti le riduzioni sono ovviamente maggiori.



Gli obiettivi

La futura PAC sarà incentrata su nove obiettivi generali che riflettono l'importanza economica, sociale e ambientale della Politica:

1. sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare;
2. migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, anche attraverso una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;
3. migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
4. contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure allo sviluppo dell'energia rinnovabile;
5. promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria;
6. contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
7. attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali;
8. promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;
9. migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, nonché il benessere degli animali.

La realizzazione di una PAC più semplice ed efficace e la promozione delle conoscenze, dell'innovazione e della digitalizzazione nel settore agricolo e nelle aree rurali, costituiscono invece obiettivi trasversali.

Anche la declinazione dei possibili risultati che la nuova Politica si propone di raggiungere mostra alcuni rilevanti cambiamenti: accanto a temi tradizionalmente affrontati (reddito, competitività, sostenibilità, cambiamenti climatici, giovani agricoltori) ve ne sono altri che entrano per la prima volta nella sfera d'intervento della PAC, quali ad esempio la catena del valore, i servizi ecosistemici, l'occupazione, la bioeconomia, la digitalizzazione, l'attenzione ad alimentazione e salute.

Un nuovo metodo di lavoro

La principale novità della PAC 2021-2027 è il **new delivery model** (o nuovo metodo di lavoro o nuova modalità di attuazione), che delinea un deciso cambio di rotta nella governance del sostegno all'agricoltura. Aumenta sensibilmente la responsabilità e il potere decisionale degli Stati Membri, che godranno di una maggiore flessibilità nella identificazione di strategie di intervento in grado di rispondere più efficacemente alle necessità degli agricoltori e delle comunità rurali. Il Piano Strategico Nazionale definirà nel dettaglio le misure e le modalità di utilizzo delle dotazioni assegnate e si doterà di un sistema di valutazione delle performance, basato su specifici indicatori.

La Commissione Europea eserciterà un ruolo di controllo e approvazione dei Piani Strategici e procederà al loro monitoraggio periodico, con la possibilità di adottare provvedimenti di carattere finanziario in caso di mancato conseguimento degli obiettivi dichiarati.

I pagamenti diretti

La proposta di regolamento classifica i pagamenti in due categorie e sei tipologie:

- disaccoppiati: sostegno al reddito di base, sostegno complementare redistributivo, sostegno complementare per i giovani agricoltori, *Eco-Schema*;
- accoppiati: sostegno accoppiato al reddito e pagamento specifico per il cotone.

Rimane la possibilità per lo Stato membro di prevedere un pagamento forfettario specifico per i piccoli agricoltori e sostitutivo dei pagamenti diretti, la cui definizione dovrà essere riportata nel Piano Strategico Nazionale.

Le principali novità rispetto all'attuale programmazione sono:

- l'inserimento nel Primo Pilastro dei pagamenti per il clima e l'ambiente (*Eco-Schema*);
- la soppressione del pagamento greening, i cui impegni sono in parte inclusi nelle condizionalità rafforzata e possono essere previsti in parte anche nel nuovo Eco-Schema.

Il sostegno al reddito di base. Per il sostegno di base al reddito, gli Stati membri devono obbligatoriamente concedere un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile a favore degli "agricoltori autentici" (*genuine farmers*). Questo pagamento potrà essere erogato secondo tre modalità:

1. pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile, ovvero un pagamento legato alla superficie, senza titoli. In tal caso i titoli attuali scadranno il 31 dicembre 2020;
2. pagamento annuale per ettaro ammissibile, differenziato per i diversi territori ma uniforme per gli agricoltori dello stesso territorio;
1. attribuzione del sostegno sulla base di titoli all'aiuto: gli Stati membri possono decidere di continuare a concedere il sostegno di base al reddito sulla base dei titoli all'aiuto opportunamente ricalcolati in funzione delle dotazioni finanziarie.

Il sostegno complementare redistributivo. Gli Stati membri devono obbligatoriamente prevedere un nuovo pagamento, chiamato "sostegno al reddito redistributivo", il cui scopo è la redistribuzione alle aziende agricole di piccole e medie dimensioni – che hanno diritto al pagamento di base - del sostegno non più destinato alle aziende agricole di grande taglia. Per finanziare tale pagamento sono utilizzati anche i proventi risultanti dalla diminuzione dei pagamenti e dal *capping*.

Il sostegno per i giovani agricoltori. Gli Stati membri possono stabilire un sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori, che si insediano per la prima volta. Il pagamento è annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile agli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base.

I regimi per il clima e l'ambiente (Eco-Schema). Gli Stati membri possono adottare uno specifico sostegno volontario (Eco-Schema) da destinare, tramite un pagamento annuale per ettaro, agli agricoltori che si impegnano volontariamente a osservare determinate pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente. Gli Stati membri



definiscono le condizioni di accesso ai “regimi ecologici” nei loro *Piani Strategici Nazionali*, definendo, in sostanza, l’elenco delle pratiche agricole che hanno effetti positivi per la tutela dell’ambiente e il contrasto al cambiamento climatico. Gli impegni assunti dai beneficiari devono andare al di là delle norme obbligatorie stabilite per la condizionalità e devono rispettare altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalle autorità nazionali.

Il sostegno accoppiato. Gli Stati membri possono concedere un sostegno accoppiato, sotto forma di un pagamento annuale per ettaro ammissibile o per capo animale ammissibile, a favore di comparti che hanno una riconosciuta importanza, legata a ragioni economiche, sociali o ambientali. Lo scopo è di supportarli in eventuali periodi di criticità, migliorandone la competitività, la sostenibilità o la qualità delle produzioni.

Riduzione dei pagamenti e capping

Gli Stati membri devono applicare obbligatoriamente una riduzione dei pagamenti per i “grandi” beneficiari della PAC. Sono soggetti a tale riduzione gli agricoltori che ricevono un ammontare di pagamenti diretti superiore a 60.000 euro. Tuttavia, il taglio è graduale e suddiviso per i seguenti scaglioni:

- almeno il 25% per l’importo compreso tra 60.000 e 75.000 euro;
- almeno il 50% per l’importo compreso tra 75.000 e 90.000 euro;
- almeno il 75% per l’importo compreso tra 90.000 e 100.000 euro;
- 100% per l’importo superiore a 100.000 (*capping*).

Gli effetti delle riduzioni dei trasferimenti sono però moderati attraverso un meccanismo che tiene conto delle spese per il personale. È infatti prevista la detrazione, dall’ammontare dei pagamenti da sottoporre a taglio, dei costi sostenuti dalle imprese per l’acquisizione della manodopera, rendendo il capping uno strumento innovativo della modalità di distribuzione del sostegno.

Agricoltore vero e proprio

Nella proposta scompare l’attuale definizione dell’agricoltore attivo che viene sostituito dal cosiddetto agricoltore “vero e proprio” o autentico (*genuine farmer*). La definizione dell’agricoltore “vero e proprio” è affidata ai singoli Stati membri, che la specificheranno all’interno del Piano Strategico Nazionale. Dovrà tener conto di alcuni requisiti generali, in parte già indicati, e in particolare della rilevanza dell’attività agricola rispetto alle attività economiche complessive del beneficiario.

La condizionalità

Nella PAC 2021-2027 la condizionalità rimane un requisito di base da rispettare per ricevere i pagamenti diretti, i pagamenti per lo sviluppo rurale, i pagamenti agro-climatico-ambientali, i pagamenti per le aree svantaggiate, nonché quelli per le aree con svantaggi specifici derivanti da alcuni impegni obbligatori. Nella nuova proposta la condizionalità viene “rafforzata”, includendo - con qualche modifica - gli impegni che nella precedente

programmazione erano inclusi nel cosiddetto *greening*, che invece viene soppresso. Rimane, invece, l'impostazione basata sui Criteri di gestione obbligatori (Cgo) e sulle Buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa), ma con un forte orientamento all'innovazione (Tabella 1). Gli Stati membri istituiscono un sistema che prevede l'applicazione di sanzioni amministrative ai beneficiari che non rispettano le regole sulla condizionalità.

TABELLA 1: LE PRINCIPALI NOVITÀ DELLA CONDIZIONALITÀ

PAC 2014-2020	PROPOSTA PER LA PAC 2021-2027
<ul style="list-style-type: none"> • 7 Bcaa 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 Bcaa
<ul style="list-style-type: none"> • 13 Cgo 	<ul style="list-style-type: none"> • 16 Cgo
	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusione di alcuni impegni del greening (rotazione al posto della diversificazione) e dello strumento di sostenibilità per le aziende agricole relativo ai nutrienti nelle Bcaa.
	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusione nei Cgo del rispetto di direttive e regolamenti specifici in materia di ambiente e salute degli animali.

Fonte: elaborazione A.Frascarelli.

L'inserimento degli impegni del greening nella condizionalità dovrà avvenire con una adeguata calibrazione da parte degli Stati membri delle altre componenti del sistema dei pagamenti diretti, utilizzando in maniera intelligente gli ampi margini concessi dalla proposta.

Di fatto la condizionalità continuerà ad essere una componente essenziale dell'architettura green della PAC, impegnando gli agricoltori a adottare pratiche attente agli equilibri ambientali. La condizionalità e l'eco-schema non sono un corpus di norme rigido ed imm modificabile: possono essere modificati e adattati nel tempo per raggiungere nuove finalità, per affrontare nuove emergenze ambientali (ad esempio, la prevenzione degli incendi, il dissesto idrogeologico, i cambiamenti climatici) o per rispondere a nuove aspettative dei cittadini europei.



GREEN ECONOMY E NUOVA PAC: LE OPPORTUNITÀ DA COGLIERE

La riforma della Politica Agricola Comune costituisce una occasione per incrementare la diffusione di principi e pratiche tipiche della green economy, in grado di rafforzare il posizionamento delle imprese agricole nelle rispettive filiere, migliorare il benessere e l'equità sociale a lungo termine e accrescere la qualità ecologica dei territori, in accordo con quanto previsto dagli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite (SDGs). Il consolidamento di tali pratiche rappresenta una opportunità di valorizzare e tutelare le tipicità e le eccellenze dell'agricoltura italiana, fornendo alle imprese nazionali elementi utili a rafforzare la propria competitività sui mercati internazionali.

Nella prospettiva della green economy - che per definizione abbraccia l'idea di miglioramento del benessere economico e dell'equità sociale, compatibilmente con la protezione ambientale e l'uso sostenibile delle risorse (UNEP 2011) - la nuova PAC dovrà quindi perseguire l'obiettivo primario della sostenibilità economica di tutti gli agricoltori - ossia la capacità di generare un reddito equo che permetta loro di mantenere vitali i territori rurali, anche in aree marginali - incentivando la multifunzionalità e le forme innovative di agricoltura sociale. Allo stesso tempo dovrà sostenere la transizione verso un modello che premi maggiormente le aziende agricole più virtuose, che producono maggiori benefici per la società: cibo sano e di qualità, riduzione dell'utilizzo della chimica di sintesi in tutti i processi della filiera agroalimentare, mantenimento della fertilità del suolo dei cicli biogeochimici, mitigazione dei cambiamenti climatici anche attraverso l'incremento delle Infrastrutture Verdi, manutenzione del territorio, salvaguardia del paesaggio e dei servizi ecosistemici, tutela della biodiversità. A questo proposito la PAC dovrà continuare a essere anche - come già avvenuto nel precedente ciclo di programmazione - una politica rilevante per il finanziamento della Rete Natura 2000 e concorrere all'obiettivo di riduzione del gap di risorse finanziarie per l'attuazione delle Direttive "Habitat" e "Uccelli", come raccomandato dalla stessa Corte dei Conti Europea in "Occorre fare di più per realizzare appieno le potenzialità della Rete Natura 2000".

La PAC post 2020 dovrà offrire un adeguato sostegno finanziario alle forme più avanzate ed efficaci di agricoltura sostenibile, quali ad esempio l'agricoltura biologica, quella biodinamica, l'agricoltura conservativa, l'agricoltura di precisione e digitale. Nella programmazione 2014-2020 le risorse destinate all'agricoltura biologica sono circa il 3 % del totale, una percentuale che dovrà essere rivista, puntando al raggiungimento di obiettivi adeguati di promozione e valorizzazione del settore. Alla luce delle tendenze ormai consolidate del mercato - con una crescita continua della domanda di prodotti biologici da parte dei consumatori - questa scelta appare strategica per l'agricoltura italiana ed europea, non solo rispetto agli effetti positivi su clima, biodiversità e altre componenti ambientali, ma anche in termini di opportunità e occupazione per i giovani e di rivitalizzazione delle aree rurali.

La nuova PAC dovrà procedere verso una riqualificazione del primo pilastro, assicurando la valorizzazione economica dei servizi ecosistemici prodotti, mantenuti ed assicurati dalla gestione sostenibile delle aziende agricole. Nello

Sviluppo Rurale, con la programmazione del secondo pilastro, va maggiormente enfatizzata la funzione del sostegno alla transizione ecologica, compensando i maggiori costi ed i minori guadagni nel passaggio a modelli più sostenibili; promuovendo l'innovazione dei processi produttivi, di trasformazione delle materie prime e commercializzazione dei prodotti; assicurando una assistenza tecnica qualificata e una formazione continua degli agricoltori.

Ai nove obiettivi strategici individuati nella proposta di riforma presentata dalla Commissione, sarebbe opportuno associare anche obiettivi operativi concreti, misurabili attraverso indicatori semplici per gli agricoltori.

Infine, è necessario che il nuovo modello di attuazione incentrato sulla flessibilità nell'implementazione delle misure non sfoci in una marcata nazionalizzazione e in un coordinamento debole da parte della Commissione Europea. Il nuovo protagonismo degli Stati Membri deve portare ad una maggiore attenzione alle esigenze territoriali, al passaggio graduale verso una politica basata su risultati misurabili, alla semplificazione e alla riduzione della burocrazia per le imprese agricole.

Di seguito si descrivono in maniera più diffusa alcuni tra gli elementi di maggiore rilievo della riforma, evidenziando le misure di green economy da rafforzare allo scopo di migliorare le performance ambientali, sociali ed economiche delle imprese agricole e rurali nazionali.

L' Eco-Schema: opportunità per le imprese e i territori

L'indicazione di utilizzare una parte delle risorse dei pagamenti diretti da finalizzare ad interventi con effetti di sostenibilità ambientale rappresenta una rilevante opportunità per supportare numerose buone pratiche già da tempo applicate da alcune imprese nazionali e valorizzare aspetti caratteristici dell'agricoltura italiana.

Il nuovo "eco-schema" dovrà essere gestito correttamente e va accolta con favore l'opportunità garantita agli Stati Membri di adattare al meglio le misure ambientali al fine di renderle coerenti in maniera flessibile alle esigenze locali, attraverso più opzioni di misure che l'agricoltore potrà scegliere. Gli schemi ecologici per essere efficaci devono essere progettati tenendo conto delle reali esigenze ambientali di un determinato territorio e di quelle delle imprese agricole. Devono rappresentare un premio aggiuntivo e incentivante, a compensazione di impegni ambientali territorialmente ed aziendalmente contestualizzati, utile per remunerare le pratiche agricole virtuose, che generano esternalità positive e producono servizi ecosistemici.

In generale, in una visione di green economy, occorre comprendere che non si tratta di trovare un compromesso tra agricoltura ed ambiente, ma sviluppare processi che sappiano coniugare produttività, qualità, competitività e sostenibilità ambientale ed economica. Questo è possibile favorendo quattro elementi: l'innovazione, il legame con il territorio, le relazioni tra processi agronomici e Capitale Naturale, lo sviluppo di strategie di qualità ecologica, nelle quali l'attenzione all'ambiente invece di essere percepita come vincolo per l'impresa diviene fattore di successo. L'eco-schema rappresenta una importante opportunità per accrescere la reputazione dell'agricoltura e orientare una parte dei pagamenti diretti a incentivare produzioni sostenibili, di qualità e a basso impatto ambientale.

Gli sforzi degli agricoltori dovranno essere adeguatamente comunicati ai consumatori per assicurare la distintività



delle produzioni italiane rispettose di standard ambientali superiori rispetto alle produzioni d'importazione. Particolare attenzione va posta nell'evitare sovrapposizioni tra l'eco-schema del Primo pilastro ed i pagamenti agro-climatici-ambientali del Secondo. Nell'eco-schema andrebbero individuate misure di carattere generale e facilmente verificabili sul piano amministrativo, scelte in base ad un menù messo a disposizione dell'agricoltore. Al proposito va tenuto in conto che gli impegni retribuiti con l'eco-schema hanno una durata annuale e pertanto dovranno essere individuati con accortezza. Analogamente dovrà essere individuato un meccanismo di retribuzione di comodo calcolo, incentivante e facilmente comprensibile per gli agricoltori.

All'eco-schema, pertanto, dovranno essere destinate risorse adeguate, con la dovuta attenzione nel mantenere una altrettanto proporzionata dotazione finanziaria per i pagamenti di base, tale da assicurare la vitalità delle imprese e quindi anche la loro capacità di contribuire realmente alla tutela del territorio.

L'individuazione nel dettaglio delle misure da finanziare potrà essere definita a livello nazionale, all'interno del Piano Strategico. Il sostegno dovrà essere destinato a buone pratiche di conduzione aziendale e investimenti in tecnologie innovative, che possano contribuire sia al posizionamento competitivo dell'impresa che alle sue performance in termini di sostenibilità ambientale e sociale, con una forte attenzione all'economia circolare, alla tutela del Capitale Naturale e alla capacità di contrasto dei cambiamenti climatici, da raggiungere anche attraverso l'incentivazione alla diversificazione della produzione agricola.

Nuove forme di sostegno per i pagamenti agro-climatici ambientali

Per quanto riguarda i pagamenti agro-climatico-ambientali del Secondo Pilastro, la proposta della Commissione contiene una breve descrizione delle principali modalità di intervento, che di fatto non si distanziano dalle modalità attualmente in vigore, tra cui:

- **Tipo di intervento.** Compensazione dei beneficiari per i costi sostenuti e il mancato reddito derivante dagli impegni assunti. Se necessario, tali pagamenti possono coprire anche i costi di transazione². In casi debitamente giustificati, gli Stati membri possono concedere il sostegno sotto forma di pagamento forfettario o una tantum per unità aziendale.
- **Durata del sostegno.** I pagamenti sono concessi annualmente e gli impegni assunti devono avere una durata compresa tra cinque e sette anni. Tuttavia, se necessario per conseguire o conservare determinati benefici ambientali auspicati, gli Stati membri possono fissare nei rispettivi piani strategici della PAC una durata superiore per determinati tipi di impegni, disponendone eventualmente la proroga annuale al termine del periodo iniziale.
- **Regimi collettivi e regimi di pagamenti basati sui risultati.** Gli Stati membri possono promuovere e sostenere regimi collettivi e regimi di pagamenti basati sui risultati per incoraggiare gli agricoltori a produrre un

² Il Regolamento 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale, definisce il "costo di transazione" come "un costo aggiuntivo connesso all'adempimento di un impegno, ma non direttamente imputabile all'esecuzione dello stesso o non incluso nei costi o nel mancato guadagno, che è compensato direttamente e che può essere calcolato sulla base di un costo standard". I pagamenti possono coprire i costi di transazione fino ad un massimo del 20 % del premio pagato per gli impegni agro-climatico-ambientali.

significativo miglioramento della qualità dell'ambiente su scala più ampia e in modo misurabile.

I pagamenti basati sui risultati (BOX 1) e i regimi collettivi (BOX 2) rappresentano modalità di intervento innovative che, anche se già presenti nell'attuale politica di sviluppo rurale (Reg. UE n. 1305/2013), nel nostro Paese hanno trovato scarsa applicazione. Si ritiene che una più estesa applicazione di questi regimi potrebbe permettere anche all'Italia di adottare interventi che riescano a conciliare in maniera più coerente gli obiettivi di sostenibilità economica e ambientale perseguiti dagli agricoltori, anche attraverso un maggiore coinvolgimento dei beneficiari nella definizione degli impegni.

Per quanto riguarda i pagamenti basati sui risultati, va comunque assicurato che i pagamenti agli agricoltori beneficiari non debbano essere pregiudicati da un mancato conseguimento del risultato quando questo derivi da comportamenti che non sono imputabili alle imprese agricole. Si tratta di un elemento essenziale che va necessariamente considerato nelle modalità attuative anche per evitare che si abbia un "effetto disincentivo" che allontani le imprese agricole da queste misure innovative.

BOX 1 - L'ADOZIONE DI PAGAMENTI AGRO-CLIMATICO-AMBIENTALI BASATI SUI RISULTATI

I pagamenti agro-climatico-ambientali rappresentano un importante strumento di sostegno che contribuisce a migliorare la condizionalità e l'efficienza dell'uso delle risorse naturali, oltre che essere un'interessante fonte di finanziamento per le aziende agricole che intendono seguire metodi produttivi sostenibili. La definizione di questi pagamenti si basa tradizionalmente su un approccio per pagamenti standard in cui il premio corrisponde ad un valore medio erogato ad aziende con diverse funzioni di produzione e con diversi costi di implementazione (quindi esisteranno sempre aziende sotto- e sovra-compensate). Per come sono attualmente concepiti, questi pagamenti sono condizionati da specifici modelli gestionali in quanto vincolano il sostegno a precise tecniche colturali e/o di allevamento che dovrebbero favorire la gestione sostenibile delle risorse naturali. Tuttavia, non sempre è possibile assicurare la tracciabilità dei benefici ambientali effettivamente ottenuti, per cui il livello di efficienza raggiunto da questi strumenti è stato spesso oggetto di discussione.

Su tale base si sviluppa il concetto di Pagamenti Basati sui Risultati Ambientali (PBRA), cioè pagamenti concessi ai beneficiari solo quando viene raggiunto un prestabilito obiettivo ambientale. I PBRA, infatti rappresentano uno strumento in grado di collegare direttamente i pagamenti ai criteri di valutazione, consentendo di raggiungere efficientemente un determinato obiettivo di sostenibilità. Esistono diverse tipologie di PBRA, che possono essere di tipo "puro" o di tipo "ibrido": mentre nel primo caso l'intero ammontare del pagamento viene concesso quando i beneficiari raggiungono obiettivi ambientali prestabiliti, nel secondo solo una parte del pagamento è finalizzata ai risultati, mentre la restante parte viene riconosciuta soltanto se l'agricoltore adotta determinate pratiche agronomiche.



I vantaggi di questo nuovo tipo di pagamento riguardano, da un lato, gli agricoltori, che sono meno vincolati nelle scelte tecniche da adottare per raggiungere un determinato obiettivo ambientale e, dall'altro lato, le autorità di gestione, che hanno una misura effettiva del raggiungimento dell'obiettivo ambientale perseguito. Le misure dovranno essere costruite partendo dalle reali possibilità delle imprese agricole che dovranno poi realizzarle e dalle necessità di conservazione dei territori in cui verranno applicate. L'assenza di vincoli tecnici comporta inoltre una semplificazione dei controlli amministrativi, che comunque dovranno riguardare gli indicatori di risultato piuttosto che l'adozione di particolari pratiche agricole. Per questo motivo diventa essenziale l'individuazione di indicatori trasparenti e oggettivi che siano relativamente facili da monitorare.

In termini operativi esistono diverse esperienze a livello europeo di sistemi di pagamento PBRA implementati con successo (<http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/>). La DG Ambiente ha inoltre finanziato alcuni studi pilota con l'obiettivo di testare meglio questa tipologia di pagamenti in Irlanda, Spagna, Regno Unito e Romania.

La Commissione Europea nella proposta di regolamento per la PAC post 2020 sembra orientata ad incrementare la diffusione di PBRA, riconoscendo al contempo la necessità di sviluppare una base di indicatori selezionata, che consenta di verificare in quale misura gli interventi sovvenzionati contribuiscono al conseguimento degli obiettivi previsti. Vi sono infatti, numerose criticità che un regime di pagamenti basati sui risultati potrebbe sollevare, ma la principale è indubbiamente la disponibilità di indicatori ambientali affidabili e misurabili.

Allo stesso tempo, in determinati contesti e per alcuni obiettivi ambientali (es. conservazione della biodiversità) e laddove esistono indicatori affidabili, i PBRA possono rivelarsi economicamente vantaggiosi non solo per i soggetti pubblici (AdG e organismo pagatore), ma anche per gli stessi agricoltori, consolidando in questo modo un nuovo mercato, quello dei servizi agro-ecosistemici, per cui gli agricoltori-fornitori possono essere meglio ricompensati.

A livello nazionale, sulla base delle esperienze di successo europee, le autorità di gestione e gli operatori del settore possono verificare la possibilità di sperimentare i PBRA in quanto, se inseriti in maniera corretta e in contesti adeguati, questi meccanismi di pagamento potranno conciliare una sempre più necessaria semplificazione amministrativa delle misure con una maggiore efficacia delle stesse, anche attraverso un maggiore coinvolgimento e consapevolezza degli obiettivi ambientali da parte degli agricoltori.

La promozione della cooperazione e delle economie contrattuali

La scarsa concentrazione dell'offerta e la disarticolazione dei rapporti di filiera rappresentano, da sempre, vincoli molto stringenti alla crescita competitiva del sistema agroalimentare italiano. Queste difficoltà hanno contribuito anche a creare alti costi di transazione e squilibri economici nei rapporti tra gli operatori. Ad essere particolarmente esposte sono le imprese meno strutturate e collocate in una posizione negoziale più debole. Per tali operatori questo si traduce in ridotte capacità d'investimenti, costi ingiustificati e non sostenibili, profitti inferiori alle attese. A condizionare in negativo il contesto intervengono una serie multipla di fattori, tra cui anche l'elevata frammentazione della struttura imprenditoriale agricola ed agroindustriale, l'eccessivo divario tra i prezzi pagati agli agricoltori e quelli al consumo, l'inequ ripartizione del valore economico lungo le filiere agroalimentari.

In quest'ottica, qualsivoglia strategia che punti ad una riorganizzazione dei rapporti e degli equilibri contrattuali nella filiera agroalimentare dovrà poggiarsi su alcuni assi:

- rafforzamento dell'aggregazione delle imprese attraverso lo sviluppo di una rete di OP ed AOP (così come altre forme di cooperazione) economicamente solida, con progetti imprenditoriali orientati ai nuovi mercati, formati e controllati dagli agricoltori;
- sviluppo degli strumenti di programmazione e di regolazione del mercato, autogestiti dal mondo produttivo;
- promozione di tutte le forme integrate di contrattazione intersettoriale, sviluppando fortemente la logica attuale dei Piani integrati di filiera e dei contratti di filiera, anche in ottica interregionale e nazionale;
- sviluppo di contratti di filiera gestiti dagli agricoltori.

La PAC deve favorire fortemente queste politiche sia negli interventi dello Sviluppo Rurale che negli interventi settoriali. Relativamente a questi ultimi è importante che siano mantenuti e rafforzati quelli attuali (ortofrutta, vitivinicoltura, olivicoltura ed altri minori) ma è possibile estendere queste azioni ad altri settori strategici a discrezione degli Stati membri. Caratteristiche basilari dei contratti di filiera sono:

- la pluriennalità; il contratto deve avere una durata minima, tale da consentire la realizzazione del progetto di sviluppo che sottende il contratto. Le caratteristiche di durata minima sono da contestualizzare territorialmente e per i diversi settori;
- un meccanismo di definizione del prezzo che prevede: 1) un limite inferiore che copre i costi di produzione dell'impresa agricola al di sotto del quale il prezzo non può mai scendere. Il costo di produzione è indicizzato per garantire nel tempo la sua efficacia. 2) Un dispositivo di indicizzazione al mercato del prezzo pagato, a cui va aggiunto il riconoscimento dei valori qualitativi, ambientali ed etici che accompagnano il prodotto.



BOX 2 - LA PROMOZIONE DELLA COOPERAZIONE IN CAMPO AGRO-AMBIENTALE

La conservazione della biodiversità, la valorizzazione del paesaggio rurale, l'attivazione di distretti biologici, la gestione sostenibile delle risorse idriche e la mitigazione dei cambiamenti climatici, in molti casi sono obiettivi raggiungibili anche promuovendo un'azione coordinata tra gli agricoltori e gli altri gestori del territorio che operano in una stessa area. I vantaggi derivanti da un approccio collettivo nella gestione degli schemi agro-ambientali sono ampiamente documentati e riguardano non solo l'efficacia degli interventi, ma soprattutto la capacità di stimolare una serie di innovazioni tecniche, organizzative e sociali.

I principali vantaggi derivanti dall'applicazione di regimi agro-ambientali collettivi sono i seguenti:

- **Efficacia:** la contiguità dei beneficiari che adottano le stesse pratiche agricole favorisce il raggiungimento di obiettivi ambientali su scala territoriale.
- **Partecipazione:** i regimi collettivi possono favorire una maggiore partecipazione dei beneficiari alla definizione degli interventi e stimolare sinergie tra le misure e i sistemi di certificazione ambientale e/o di prodotto.
- **Creazione di reti territoriali:** questa modalità di intervento favorisce l'attivazione di reti tra imprese agricole ed altri soggetti non-agricoli, tra cui i servizi di assistenza tecnica, le amministrazioni regionali, gli Enti gestori delle aree naturali protette e dei siti Rete Natura2000, istituzioni locali, cooperative, associazioni, consorzi di bonifica, ecc.
- **Conoscenza e innovazione:** l'adesione a progetti ambientali in maniera collettiva può favorire la condivisione di conoscenze e di informazioni, con effetti positivi sulla capacità di innovazione aziendale, sia per quanto riguarda le pratiche agricole sia per la commercializzazione dei prodotti.

Nell'attuale politica di sviluppo rurale (Reg. 1305/2013) sono numerose le tipologie di intervento che prevedono esplicitamente la possibilità di finanziare progetti collettivi finalizzati alla sostenibilità ambientale. Nonostante ciò, si riscontra una scarsa diffusione di questo approccio, in quanto lo sviluppo e la gestione di progetti collettivi spesso comporta alcune difficoltà amministrative e organizzative, legate al coordinamento territoriale degli interventi. La proposta per la PAC post-2020, oltre a confermare la maggiore copertura dei costi di transazione per questo tipo di progetti, presenta alcuni elementi di primaria importanza per un possibile sviluppo delle azioni climatico-ambientali collettive, tra cui:

- l'estensione del supporto alla cooperazione, che include GO del PEI, il LEADER, gli schemi di qualità, le associazioni o i gruppi di produttori e altre forme di cooperazione/integrazione;
- l'inclusione, all'interno dei Piani Strategici Nazionali, di una strategia sui Sistemi di Conoscenza e Innovazione in campo agricolo (AKIS) per rafforzare l'interazione tra agricoltori, consulenti, ricercatori, reti rurali, etc. . .

Se tali strumenti saranno capaci di favorire anche in Italia una maggiore diffusione di approcci cooperativi in campo ambientale sarà riscontrabile solamente dopo la definizione dei nuovi regolamenti e la stesura del Piano Strategico Nazionale. Per favorire l'adozione dei regimi collettivi in maniera più estesa sarà necessario assicurare: la definizione di adeguati strumenti di finanziamento e supporto per l'animazione del territorio, per la creazione di leadership locali e per il coinvolgimento di livelli intermedi di governance territoriale;

- l'acquisizione di nuove competenze da parte dei soggetti istituzionali (istituzioni locali, regionali e nazionali) tenuti a disegnare ed implementare nuove e più complesse tipologie di intervento;
- un'adeguata copertura dei costi di transazione, compreso il finanziamento alla fase iniziale del progetto (studi di fattibilità, gestione e coordinamento rete di attori, progetti pilota, ecc.);
- un'adeguata selezione delle aree a maggiore potenziale e dei criteri di qualificazione delle associazioni beneficiarie e la loro forma giuridica più adeguata, in modo da favorire la gestione diretta degli interventi da parte di questi soggetti con ben definite modalità di redistribuzione delle risorse tra gli associati;
- la costruzione e condivisione del piano realizzato insieme alle imprese agricole;
- l'implementazione di strumenti che favoriscano l'integrazione degli interventi agro-ambientali collettivi con altri tipi di schemi territoriali/e o di filiera (es. PIT, PIF, ecc.).

Contenuti e struttura del Piano Strategico Nazionale: alcune indicazioni preliminari

Ogni Stato membro è chiamato a definire un proprio Piano Strategico Nazionale. Questa impostazione costituisce una grande opportunità per realizzare un significativo rafforzamento e ri-orientamento della politica agraria e, in linea di principio, rappresenta una notevole semplificazione, evitando che ciascuna Regione debba confrontarsi con Bruxelles per l'approvazione del proprio PSR. Fondamentale è la fase di definizione e redazione interna del Piano, che presuppone un ruolo propositivo e collaborativo tra Stato, Regioni e gli altri stakeholder, con un ruolo di coordinamento del Mipaaf. Più che nella frammentazione ed articolazione delle specifiche competenze – o nella peggiore delle ipotesi, ovviamente da scongiurare, di una conflittualità tra le istituzioni coinvolte – un Piano strategico efficace nasce dal confronto e dalla condivisione delle strategie. Che devono comunque tenere presenti la necessità di:

- una effettiva semplificazione delle procedure di accesso alle misure e una loro gestione più efficiente;
- una armonizzazione di obiettivi e strumenti delle misure previste nei piani verso una definizione di una politica agricola nazionale che tenga conto delle specifiche territoriali ma in un'ottica coerente e senza disparità di trattamento.

Una delle innovazioni proposte nella bozza di Regolamento consiste nella stesura di una relazione annuale ed



eventuali revisioni annuali del Piano, sulla base della verifica e dell'analisi degli indicatori. Questo aspetto potrebbe essere utile per superare l'attuale rigidità delle misure della PAC, in una situazione socioeconomica europea e nazionale in rapido cambiamento. Una soluzione alternativa potrebbe essere una revisione programmata di medio termine (dopo i primi 3 anni dall'approvazione del Piano), con la possibilità da parte degli Stati membri o delle singole Regioni di chiedere revisioni e correzioni annuali solo quando necessario. Viceversa, il monitoraggio dell'attuazione del Piano, basato su un definito gruppo di indicatori, potrebbe invece prevedere l'invio di rapporti annuali degli Stati membri alla Commissione Europea, con la possibilità da parte di quest'ultima di richiedere eventuali correttivi al Piano. Tutto questo presuppone un importante lavoro di preparazione e il rilancio di un vero sistema dell'innovazione, basato sulle logiche dell'AKIS (triangolo della conoscenza).

Supportare l'innovazione

Il nuovo paradigma agricolo è fondato non più sulla chimica spinta ma sull'agroecologia, l'agricoltura di precisione, l'automazione e la robotica, le ICT (Information Communication Technology). Il miglioramento varietale e delle specie animali, fondamentale per il progresso dell'agricoltura e della zootecnia, deve essere finalizzato non tanto all'incremento delle rese, quanto ad accrescere la capacità di adattamento e di resilienza alle trasformazioni ambientali, la qualità degli alimenti, la resistenza ai parassiti, ai patogeni e altri disturbi biotici e abiotici. Attraverso l'utilizzo delle tecniche sostenibili più aggiornate, si dovrà rilanciare la ricerca anche sulle varietà, cultivar e razze minori, valorizzando la biodiversità e la tipicità.

Occorre sviluppare nuove relazioni tra pubblico e privato ed un approccio partecipativo teso a favorire interazioni più strette tra mondo dell'impresa e mondo della ricerca, partendo dalla piena attuazione del *Piano strategico per l'innovazione e la ricerca nel settore agricolo alimentare e forestale 2014-2020* e del *Programma di Azione Nazionale per l'Agricoltura Biologica*. L'innovazione infatti non deve limitarsi solo alla produzione di nuova conoscenza ma occuparsi anche di trasferire e diffondere le tecniche elaborate in questi anni ma non collaudate in campo e non implementate nei processi aziendali. In questo senso è necessario rilanciare moderni sistemi di formazione e consulenza d'impresa, adeguati ai nuovi scenari, e mettere in rete i sistemi regionali con i centri di eccellenza a livello nazionale ed anche europeo.

Deve inoltre essere garantita una applicazione trasversale e sistemica dei risultati dell'innovazione a tutte le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione. Uno strumento funzionale al raggiungimento di questo obiettivo è certamente il PEI_AGRI³ che grazie al suo approccio bottom-up punta fin dall'inizio all'individuazione dei fabbisogni delle imprese e, su questi, successivamente si propone la creazione di reti appropriate. Si ritiene indispensabile assicurare nella PAC post 2020 un rafforzamento delle misure per lo sviluppo rurale collegate ai PEI_AGRI (le Misure 16.1 e 16.2 degli attuali PSR 2014-2020), con un collegamento sempre più forte con la misura relativa alla consulenza aziendale.

3. *Partnership Europeo per l'Innovazione "Produttività e sostenibilità dell'agricoltura"*

Agricoltura e ambiente: misurare la sostenibilità

Una adeguata misurazione della sostenibilità dell'agricoltura è direttamente funzionale alla individuazione di strategie e strumenti volti a sostenere percorsi di sviluppo del settore, considerando che la corretta individuazione e quantificazione dei risultati delle attività agricole costituisce un elemento strategico per valutare le esigenze e pianificare le azioni prioritarie, ma, soprattutto, per poter disporre di strumenti di monitoraggio dei risultati delle diverse misure d'intervento e, quindi, indirizzare correttamente tutte le politiche rivolte al settore primario. Si tratta, quindi, in primo luogo, di rendere integrabili ed armonizzabili i dati a disposizione, ponendo attenzione alle articolate e complesse interazioni tra tecnologia, economia, società ed ambiente e valutando in maniera appropriata la dimensione spaziale e l'orizzonte temporale di interesse, così come i target da raggiungere anche in relazione ai diversi sistemi di gestione aziendale.

A livello operativo, occorre identificare un set appropriato di indicatori che consentano di valutare concretamente i risultati aziendali, assicurando un approccio sistemico allo studio delle intere filiere che tenga conto anche degli obiettivi di sviluppo del contesto territoriale. L'intero processo è evidentemente complesso, anche a causa della connessione con settori differenti, della necessità di tenere conto delle innumerevoli esternalità prodotte dalla presenza e dalle attività multifunzionali svolte dalle imprese agricole in termini di sostenibilità ambientale sociale ed economica.

Inoltre, va tenuta in considerazione da una parte la necessità di adeguare l'analisi ai diversi contesti territoriali - in un Paese fortemente diversificato per caratteristiche ambientali, di condizioni di sviluppo, di colture praticate, ecc. - dall'altra l'esigenza di mantenere una omogeneità alla scala nazionale, che impone criteri di semplificazione e aggregazione, col rischio di trascurare alcuni aspetti di primaria importanza a livello locale. Infine, bisogna superare la criticità rappresentata dalla scarsa disponibilità di dati. Esistono infatti numerose informazioni scientifiche quantitative, anche in serie storica, che mostrano le performance complessive del settore agricolo nazionale. Sono più difficilmente reperibili, però, dati attendibili, omogenei e validati a livello scientifico riferiti a contesti territoriali specifici. Tale carenza va affrontata in maniera decisa, garantendo strumenti adeguati ad un vero e proprio "sistema informativo integrato per la sostenibilità" dell'agricoltura nazionale.

Un utile supporto in tale direzione potrebbe essere rappresentato dal rafforzamento delle sinergie tra i sistemi di monitoraggio della politica agricola e quelli delle Direttive "Natura", che valutano lo stato di conservazione degli habitat e delle specie ogni sette anni. Questi dati, raccolti dalle Regioni con il supporto scientifico dell'ISPRA, se messi in correlazione con gli interventi finanziati con la PAC, potrebbe permettere di valutare con maggiore efficacia l'impatto della politica agricola sulla biodiversità.



BOX 3 - La sostenibilità dei prodotti nazionali e la trasparenza dei mercati

I consumatori italiani e stranieri sono più consapevoli, attenti alla salute e alla sostenibilità. Sulla base di dati EFSA, l'Italia risulta prima, nel mondo, in termini di sicurezza alimentare, con oltre 1 milione di controlli l'anno, il minor numero di prodotti agroalimentari con residui chimici oltre il limite, con un valore inferiore di cinque volte rispetto a quelli della media europea (ed addirittura di 26 volte rispetto a quelli extracomunitari).

In tale contesto, i prodotti italiani subiscono spesso la concorrenza sleale di quelli importati, che presentano standard di sostenibilità chiaramente inferiori a quello italiano (sia a livello sociale che ambientale) e che, quindi, in assenza di una chiara indicazione sull'origine delle materie prime e di adeguati strumenti di informazione, possono confondere il consumatore. Inoltre, sempre più spesso i controlli effettuati sulla filiera agroalimentare portano alla luce condotte ingannevoli e fraudolente, poste in essere al fine di attribuire ai prodotti una falsa origine italiana, nonché la violazione delle norme in materia di presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari.

La circolazione di questi alimenti costituisce una vera e propria aggressione ed arreca danno al patrimonio agroalimentare nazionale che, come espressione dell'identità culturale dei territori, rappresenta un bene collettivo da tutelare ed uno strumento di valorizzazione e di sostegno allo sviluppo rurale.

La difesa dell'identità dei prodotti nazionali contro le frodi alimentari, la contraffazione e la pirateria garantisce la solidità delle imprese agricole italiane e tutela l'immagine ed il valore del Made in Italy agroalimentare che, grazie ai suoi primati in termini di qualità, livello di sicurezza e sistema dei controlli degli alimenti, rappresenta una leva esclusiva per lo sviluppo sostenibile del Paese ed assicura una competitività "ad alto valore aggiunto". La valorizzazione dell'origine, quindi, rappresenta un punto di forza delle produzioni che può essere messo a frutto sostenendo al meglio gli sforzi dei produttori nazionali ed europei.

In tale prospettiva, l'UE dovrebbe condurre una politica di promozione e di informazione più ambiziosa, che potrebbe tradursi in un approccio strategico differenziato e più mirato, in funzione delle peculiari caratteristiche dei mercati locali, europei e mondiali.

Sostenibilità e innovazione per ridurre lo spreco alimentare

Una nuova PAC, che si dichiara attenta al futuro della sicurezza alimentare e della tutela ambientale, deve affrontare congiuntamente le questioni della riduzione e trasformazione della dieta, dello spreco alimentare e dello sviluppo di forme sostenibili di produzione, alternative a quelli mono-colturali e industriali. Queste includono non solo l'agricoltura biologica ma tutte quelle forme di produzione agricola sintetizzate nell'espressione "sistemi agricoli diversificati" sensu Kremen et al. (2012): "pratiche agricole [...] che intenzionalmente includono la biodiversità funzionale a scale spaziali e/o temporali multiple, al fine di mantenere servizi ecosistemici che forniscono input cruciali all'agricoltura, quali la fertilità del suolo, il controllo dei parassiti e delle malattie, l'efficienza nell'uso dell'acqua e l'impollinazione".

È dunque necessario che la PAC identifichi specifici obiettivi di riduzione dello spreco alimentare, fornendo concrete indicazioni per il loro raggiungimento. In questo senso è cruciale che vengano considerate, oltre alle fonti convenzionali di sprechi e perdite che producono rifiuti alimentari – legate ai processi di trasformazione, confezionamento, distribuzione e consumo – anche le "mancate produzioni" e le perdite edibili nella fase precedente alla raccolta, gli usi di prodotti edibili per fini non alimentari, la sovralimentazione umana, le perdite qualitative nutrizionali. Va quindi preso atto della necessità di adottare misure ed interventi di filiera e promuovere la revisione in chiave sostenibile anche dei modelli di consumo.

Il Piano Strategico Nazionale dovrà quindi contenere misure di supporto per promuovere la trasformazione dei prodotti agricoli, la loro commercializzazione e aiutare gli agricoltori a soddisfare gli standard di igiene in relazione alla loro dimensione e specificità produttiva. Gli investimenti potrebbero essere utilizzati per collegare i consumatori ai produttori attraverso la creazione di mercati locali. I local market, peraltro, generano abitualmente meno sprechi rispetto a quelli convenzionali e l'agricoltura ecologica di piccola scala, a parità di risorse usate, produce 2-4 volte meno sprechi dei sistemi agroindustriali.

4 Al proposito sarebbe utile fare riferimento ai risultati del percorso 'multi-attore' e transdisciplinare promosso dall'International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, verso una politica comune del cibo (<http://www.ipes-food.org/eu-common-food-policy>), in particolare il documento "Framing paper for the EU Food and Farming Forum 2018. Towards a Common Food Policy for the EU" (<http://www.ipes-food.org/images/CoreDocs/Towards-a-Common-Food-Policy-for-the-EU.pdf>).



LE PROPOSTE

La PAC del futuro dovrà creare le condizioni che garantiscano la permanenza degli agricoltori sui territori e premiare in maniera più incisiva le aziende che producono maggiori benefici per la società: cibo sano e di qualità, tutela dell'ambiente e della biodiversità, fornitura di servizi ecosistemici, manutenzione del territorio, salvaguardia del paesaggio, mantenimento della fertilità del suolo, mitigazione dei cambiamenti climatici. Per questo occorre inserire nel Regolamento UE, nell'ambito del negoziato del "Trilogo", un riferimento più esplicito al ruolo della PAC come strumento finanziario per l'attuazione degli accordi internazionali, dalla Strategia UE per la Biodiversità al rispetto degli impegni degli accordi di Parigi sul clima ed in generale per il contributo agli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030 delle Nazioni Unite (SDGs).

Inoltre, si dovrà inserire nel Regolamento UE una definizione più chiara di cosa significhi per gli Stati membri il principio "niente passi indietro" per gli impegni ambientali, specificando i criteri che gli Stati membri dovranno adottare per la definizione degli obiettivi del Piano Strategico e per la verifica e controllo effettivo da parte della Commissione.

Di seguito si riportano i principali elementi che dovrebbero essere presi in considerazione nella declinazione nazionale della PAC, secondo quanto emerso nel confronto portato avanti all'interno del Gruppo di Lavoro che ha prodotto questo documento. La maggior parte delle considerazioni sono il risultato di una visione sostanzialmente comune. Viceversa, alcune delle proposte menzionate non sono al momento unanimemente condivise, pur essendo espressione della maggioranza degli esperti e portatori d'interesse coinvolti. Si è preferito comunque lasciare traccia di questi elementi di riflessione, in accordo con la funzione del percorso partecipativo fin dal principio rappresentato dagli Stati Generali della Green Economy.

Pagamenti di base per la sostenibilità

Le Proposte di regolamento lasciano allo Stato membro la possibilità di scegliere tra un regime forfettario ed il mantenimento dei titoli storici con una convergenza interna rafforzata.

Col Piano Strategico Nazionale è necessario correggere le distorsioni dell'attuale sistema dei titoli storici, eliminando qualsiasi forma di rendita - fondiaria o finanziaria – ma tutelando e applicando, eventualmente, criteri che premiano l'adozione di pratiche di green economy e la capacità di creazione di opportunità di lavoro nelle aree rurali. In ogni caso per evitare contraccolpi negativi in alcuni comparti – in grado potenzialmente di pregiudicare la sostenibilità economica di imprese agricole rilevanti per il sistema nazionale - e per accrescere, al contrario, l'efficacia della spesa PAC, è importante che questo superamento sia accompagnato dalla possibilità di creare interventi settoriali specifici.

Riconoscimento dei Servizi Ecosistemici forniti dall'agricoltura

Il Piano Strategico Nazionale dovrà riconoscere agli agricoltori un sostegno finanziario, sotto forma di pagamento per i Servizi Ecosistemici forniti, per il mantenimento e l'incremento di elementi strutturali degli ecosistemi. Tali elementi, infatti, garantiscono una serie di benefici alla collettività (contrasto al cambiamento climatico,

approvvigionamento di materie prime, tutela della biodiversità, valorizzazione del paesaggio, mitigazione del rischio idrogeologico, etc...) oltre a svolgere altre positive funzioni per le aziende, tra cui accrescere la resilienza e la produttività delle produzioni agricole, migliorare la funzionalità ecologica degli agroecosistemi.

Riconoscimento dei Servizi Sociali forniti dall'agricoltura

Il Piano Strategico Nazionale dovrà indicare gli strumenti e le modalità per promuovere le forme di diversificazione delle attività dell'azienda agricola con finalità sociali ed educative, attribuendo allo sviluppo rurale la funzione di sostenere gli investimenti delle imprese per adeguare le proprie strutture e le competenze del personale agli obblighi di legge previsti per i servizi sociali forniti attraverso le varie attività di agricoltura sociale, mentre con i pagamenti diretti dovrebbero essere maggiormente sostenute, con una premialità specifica, le aziende agricole multifunzionali che forniscono servizi sociali nei territori rurali.

Agricoltore vero e proprio

La proposta consolida nella giusta direzione la necessità di eliminare e contrastare le rendite, in particolare quelle fondiari. Lo Stato membro potrà identificare l'"agricoltore vero e proprio" in base a criteri quali redditi, impiego di lavoro nell'azienda agricola, oggetto sociale, inclusione in registri nazionali. La possibilità di definire l'agricoltore attivo permetterà di intervenire prioritariamente su chi vive di agricoltura

L'Eco-Schema

Una quota adeguata del budget del Primo Pilastro dovrà essere destinata per i "Regimi per il clima e l'ambiente" (eco-schemes), con un'attenta analisi della sostenibilità delle varie azioni, così da garantire la reale applicazione ed efficacia di questo nuovo strumento, anche in relazione agli effetti dei pagamenti di base per la sostenibilità. L'eco-schema dovrà prevedere un menù di misure, lasciando all'agricoltore la facoltà di scegliere quelle più idonee al proprio territorio e coerenti con le proprie attività e competenze. L'eco-schema potrebbe essere obbligatorio per gli Stati membri e facoltativo per i singoli agricoltori, con una forte attenzione nel garantire un adeguato equilibrio tra le misure previste al suo interno e gli impegni attesi dalla condizionalità.

Indennità Natura 2000

Andrà valutata la possibilità del passaggio dell'attuale Indennità Natura 2000 dal Secondo al Primo Pilastro, mantenendo una adeguata distribuzione di risorse tra i due comparti e senza compromettere l'entità del cofinanziamento nazionale per il Secondo Pilastro. La sua realizzazione sarebbe funzionale a semplificare la gestione delle misure per gli agricoltori e garantire a livello nazionale un adeguato riconoscimento del valore aggiunto dato dalla presenza delle aziende agricole nelle aree ad elevato valore naturale.

Inoltre, i Piani Strategici Nazionali dovranno definire obiettivi ambientali specifici, puntuali e monitorati, coerenti con gli obiettivi delle Direttive UE Habitat e Uccelli e le misure di conservazione della Rete Natura 2000 da esse derivanti, con particolare riferimento ai contenuti e previsioni dei Prioritized Action Framework.



Agricoltura biologica

Tra le misure da premiare nei pagamenti diretti potrebbe essere compreso anche il sostegno al mantenimento dell'agricoltura biologica, riconoscendo così a questo metodo di coltivazione e allevamento un giusto peso nelle politiche di incentivo in ragione della sua maggiore sostenibilità ambientale e sociale.

Nei Piani Strategici Nazionali dovranno essere previsti adeguati strumenti per la valorizzazione e la promozione dell'agricoltura biologica e per la riduzione della presenza di sostanze chimiche di sintesi negli ecosistemi, rispondendo così anche alla richiesta dei cittadini-consumatori di cibo sano e di qualità. Al raggiungimento di tale obiettivo dovrebbero concorrere, in particolare, le attività presenti nelle aree agricole ricomprese in aree naturali protette.

Pagamenti accoppiati

Sugli aiuti accoppiati è necessario trovare una modalità nuova per l'attribuzione del sostegno che assicuri l'incisività per le imprese agricole e un numero limitato di settori, con la possibilità d'intervenire temporaneamente e velocemente su quelli in crisi e strategici.

È importante anche mantenere una adeguata attenzione verso le piante proteiche. Un'azione incisiva in questa direzione si configurerebbe come un elemento di un piano europeo per lo sviluppo delle proteine vegetali, con impatti positivi, sull'agroambiente, la zootecnia, la biodiversità e la qualità delle filiere foraggere.

OCM — Interventi settoriali

Per quanto riguarda i cosiddetti interventi settoriali (ex OCM) è fondamentale salvaguardare le risorse per gli interventi già in essere (ortofruitticoltura, vitivinicoltura, olivicoltura) e valutare la possibilità di inserire nuovi settori strategici (zootecnia, cereali). Nella realizzazione dei Piani di settore non deve essere utilizzato in modo rigido il "modello ortofrutta" come unica base di riferimento, in particolare per il settore olivicolo. Ogni comparto ha le sue specificità e potrebbe prevedere interventi modulati, adeguatamente motivati e verificati, ma sempre orientati al mercato, alla competitività, all'economia contrattuale, alla qualità ed alla sostenibilità ambientale.

Sviluppo Rurale

I piani di sviluppo rurale, lavorando in sinergia con i sostegni del primo pilastro, dovranno continuare a supportare la transizione ecologica dell'agricoltura ed il percorso di ricambio generazionale incentivando l'inserimento di giovani agricoltori, la multifunzionalità aziendale e quei progetti di filiera corta che garantiscono, anche nelle aree marginali e svantaggiate, la permanenza e la vitalità delle imprese e degli stessi territori, nonché il contributo occupazionale in termini di mantenimento e sviluppo di posti lavoro.

Per il LEADER è necessario lasciare maggiore flessibilità agli Stati membri, sia dal punto di vista delle scelte finanziarie che sotto il profilo della loro focalizzazione, prevedendo l'identificazione di una Misura plurifondo, che garantisca una efficace sinergia tra le risorse del FEASR e quelle analoghe dei Fondi Strutturali (FESR e FSE) destinate ad azioni nei territori rurali.

Nelle misure dello sviluppo rurale, andrebbe garantita una quota minima di risorse programmate per investimenti, acquisizione di tecnologie ed innovazioni, scambi di conoscenze, partenariati per la diffusione delle innovazioni che mirino a migliorare la doppia performance delle imprese agricole: aumenti della competitività e orientamento alla sostenibilità delle produzioni agricole ed agroalimentari.

Gestione del rischio

L'implementazione di efficaci strumenti di gestione del rischio e di stabilizzazione del reddito è essenziale sia come strategia di adattamento al cambiamento climatico ed ai suoi effetti, che come fattore di difesa dalla forte volatilità dei prezzi e dalle crisi di mercato. È necessario consolidare tutti i miglioramenti ottenuti con l'omnibus finanziando:

- contributi finanziari alle polizze assicurative per avversità atmosferiche, fitopatie, epizootie, infestazioni parassitarie;
- contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per le fitopatie, epizootie, emergenze ambientali;
- contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per la stabilizzazione del reddito - income stabilization tool.

Contratti di Filiera

Una spinta sul fronte della sostenibilità può essere fornita anche da strumenti dell'economia contrattuale. In particolare, dovrebbero essere promossi "contratti di filiera per la green economy" che possiedano alcuni dei seguenti requisiti:

- prevedono incentivi per gli agricoltori che partecipano a contratti anche collettivi tra imprese agricole e imprese agroindustriali per la produzione e commercializzazione di prodotti agricoli, in grado di assicurare una più equa distribuzione del valore delle produzioni lungo la filiera;
- sono caratterizzati da elementi di innovazione economica, sociale o ambientale;
- premialità per la valorizzazione dei territori ad elevato valore naturale (Parchi e siti Natura 2000), la presenza dei biodistretti e le produzioni con certificazioni europee di qualità (DOP, STG, DOC e IGT, IGP, ecc); garantiscono una maggiore competitività sui mercati globali delle rispettive produzioni, che verrebbero ad essere valorizzati con un mutuo vantaggio per tutti gli operatori della filiera. Tale valorizzazione è peraltro uno degli elementi essenziali alla base della resilienza del sistema agricolo.

La misura di incentivo ai contratti di filiera dovrebbe essere prevista con sistemi semplici, capaci di evitare che il beneficio sia traslato in tutto o parzialmente su altre parti della filiera.

Forestazione produttiva e gestione delle aree boscate

La proposta della Commissione Europea di finanziare con aiuti accoppiati ad ettaro anche le coltivazioni a scopi non alimentari può essere utilizzata per supportare, con idonee risorse finanziarie, la forestazione produttiva e la coltivazione di specie a rapido accrescimento. Dovranno comunque essere previste indicazioni per garantire la sostenibilità ambientale di tali coltivazioni, come ad esempio limitazioni nelle aree ad alto valore naturale o tecniche gestionali adeguate alla conservazione della fauna.



Il Piano Strategico Nazionale dovrebbe prevedere anche specifici incentivi orientati al supporto di iniziative funzionali a migliorare la gestione delle aree forestate, quali:

- strumenti di pianificazione della gestione forestale di area vasta (es. Piano Forestale Comprensoriale, Piano Forestale di Indirizzo Territoriale, ecc), con particolare riferimento per le aree montane e interne del paese, per la definizione di adeguati percorsi di tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali e agrosilvopastorali;
- meccanismi di "sostituzione" temporanea della proprietà per favorire la gestione attiva e il governo del territorio, al fine di recuperare le capacità produttive ed ecologiche delle proprietà abbandonate e silenziose e prevenire i processi di degrado;
- meccanismi di promozione dello sviluppo delle filiere forestali nelle aree montane e interne del paese valorizzando con strumenti economici e fiscali i sistemi integrati di approvvigionamento e prima lavorazione locali;
- azioni economiche e fiscali a supporto del settore, riconoscendo la responsabilità sociale dei gestori e delle imprese forestali nell'erogazione di beni di qualità e servizi ecosistemici per l'interesse pubblico.

Sistema di supporto all'innovazione

Integrazione nel Piano Strategico Nazionale del Piano Strategico per l'innovazione e la ricerca nel settore agricolo, alimentare e forestale e del Programma di Azione Nazionale per l'Agricoltura Biologica, con la creazione di un moderno sistema di servizi di supporto a livello nazionale e regionale, anche col supporto della Rete Rurale Nazionale. Allo scopo bisogna prevedere risorse adeguate per le Misure dello sviluppo rurale dedicate alla formazione e assistenza tecnica agli agricoltori e altri attori delle filiere agroalimentari (le attuali Misure 1 e 2 dei PSR 2014-2020), ampliando i possibili beneficiari. Per il raggiungimento degli obiettivi della nuova PAC è necessario prevedere un investimento proporzionale alle nuove sfide, di trasferimento di conoscenze alle imprese agricole. Per questo occorre un rilevante rilancio della consulenza aziendale riportando il beneficiario della misura all'impresa agricola. Strumenti utili sono i sistemi informatici digitali territoriali a supporto degli agricoltori, finalizzati alla promozione di tecniche e processi dell'agricoltura di precisione e finalizzati all'uso efficace ed efficiente delle risorse naturali.

Sistemi di misurazione

L'approccio della nuova PAC richiede un importante investimento per mettere a punto un sistema di rilevazione ed elaborazione di dati più puntuale e frequente, nel quale si riescano a mettere a sistema in maniera più organica e coerente le diverse banche dati. Una delle possibilità è quella di riprendere queste rilevazioni all'interno delle indagini sulla produzione delle aziende agricole (SPA) dell'Istat, che ha l'obiettivo di fornire elementi utili a monitorare l'evoluzione della struttura delle unità agricole tra i Censimenti decennali, ma anche di fare luce su altri aspetti, quali quelli legati ai fenomeni dello sviluppo rurale, dell'innovazione e della sostenibilità ambientale, anche al fine di valutare e orientare le politiche agricole europee, nazionali e locali. In questo senso sono auspicabili collaborazioni e forme di cooperazione tra il sistema nazionale delle Agenzie per la protezione ambientale, le Agenzie regionali per la ricerca e lo sviluppo in agricoltura, le Università e le istituzioni di ricerca del territorio. Il nuovo sistema di interventi, maggiormente finalizzato alla performance e ai risultati, può rappresentare un'importante occasione per mettere a punto un sistema di indicatori che riesca a misurare in maniera più efficace il raggiungimento dei target stabiliti dal Piano Strategico Nazionale.

CONSIGLIO
NAZIONALE
della **Green**
Economy 

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

presso Fondazione per lo sviluppo sostenibile

statigenerali@susdef.it

www.statigenerali.org



Stati Generali della Green Economy 2018
6|7 novembre 2018 | Ecomondo | Rimini