

● PRIME VALUTAZIONI SULL'ENTITÀ DELLE SUPERFICI INTERESSATE

L'impatto del greening sull'agricoltura italiana



I nuovi obblighi tanto discussi riguarderanno soltanto una parte delle aziende. È importante stabilire l'entità dell'impatto economico a fronte di alcuni vantaggi ambientali già evidenziati in diversi studi scientifici

di **Andrea Povellato,**
Davide Longhitano

I regolamenti proposti dalla Commissione europea per la nuova pac 2014-2020 mantengono l'architettura classica basata su due pilastri (mercati e sviluppo rurale) ma cercano di enfatizzare il ruolo dell'agricoltura nella produzione di beni pubblici ambientali.

Non c'è dubbio che in questo contesto la novità più importante sia costituita dal cosiddetto «inverdimento» (*greening*) della pac che, secondo la Commissio-

ne, dovrebbe consentire di promuovere e sostenere uno sviluppo sostenibile del settore agricolo europeo.

Malgrado le forti critiche che questa proposta sta suscitando, l'orientamento verso una sempre maggiore attenzione alle problematiche ambientali non è nuovo. In realtà vi è stata una progressione che, fin dalle prime misure introdotte nel 1985 nelle aree ambientali sensibili, passando per le misure agroambientali e arrivando alla condizionalità della riforma del 2003 – senza dimenticare le misure di politica ambientale come la Direttiva nitrati e le aree Natura 2000 – ha cercato di indirizzare i modelli produttivi agricoli verso un maggiore rispetto dell'ambiente. Del resto **l'agricoltura da sempre viene considerata protagonista nella gestione del territorio e le misure citate sono il riconoscimento pubblico di questo ruolo.**

Gli studi ambientali

Numerosi studi, tra cui Scenar2020 appositamente commissionato dall'Unione Europea, hanno evidenziato la forte dicotomia tra i sistemi agricoli europei, che contrappone l'esistenza di aree intensive e specializzate a zone con crescente tendenza verso l'estensivizzazione e il progressivo abbandono.

Le proposte della Commissione prendono le mosse da questi studi e cercano di coniugare una duplice sfida: salvaguardare l'ambiente, che può essere com-

promesso anche da uno sviluppo agricolo non sostenibile, mantenendo un'adeguata competitività del settore. **Tutto questo al fine di garantire la legittimità del sostegno all'agricoltura, il cui beneficio alla società giustifica gli sforzi richiesti ai contribuenti, nonostante le notevoli difficoltà di bilancio che stanno investendo tutti i Paesi europei.**

Seguire la genesi di questa proposta aiuta a capire la logica che sovrintende all'azione della Commissione. Innanzitutto, a fronte delle 600 pagine di bozze legislative, le nuove misure del *greening* si riducono a meno di tre pagine e 5 articoli.

La situazione è completamente rovesciata se si prende in considerazione la documentazione relativa all'analisi di impatto di queste nuove norme. La Commissione ha presentato ben 180 pagine di analisi che evidenziano la rilevanza dei problemi ambientali e danno modo di valutare gli effetti sull'economia agricola di questi nuovi obblighi o di opzioni alternative.

L'impatto sulle aziende

Un primo punto, che deve essere chiarito al più presto per evitare che il dibattito in corso si fossilizzi esclusivamente tra contrari e favorevoli al *greening*, riguarda quali aziende devono effettuare dei cambiamenti significativi nel loro assetto produttivo per poter ottemperare ai nuovi obblighi. Soltanto un'in-

I CONTENUTI NEL REGOLAMENTO SUI PAGAMENTI DIRETTI

La proposta per il greening

Il greening si condensa in 5 articoli del regolamento dedicato ai pagamenti diretti. Il primo (art. 29) riguarda le norme generali, tra cui va ricordato che le superfici coltivate con metodo biologico, le aziende che aderiscono al regime semplificato per i piccoli agricoltori e le aziende ricadenti in zone Natura 2000 sono esonerate dal rispetto degli obblighi elencati.

Di seguito si riporta quanto previsto dai 3 requisiti ambientali che saranno applicati sulla superficie ammissibile al pagamento diretto.

Art. 30 - Diversificazione delle colture. Il piano colturale prevede, per le sole superfici a seminativo superiori a 3 ha, la presenza contemporanea di almeno 3 colture differenti con una superficie compresa per ognuna tra il 5 e il 70% della superficie a seminativo. La normativa prevede alcune deroghe in caso di prati temporanei, risaie e terreni a riposo.

Art. 31 - Superficie a foraggiere permanenti. Gli agricoltori devono mantenere le superfici a foraggiere permanenti delle loro aziende. È consentita una soglia massima di conversione delle superfici eleggibili investite a prati e pascoli, pari al 5%.

Art. 32 - Aree di interesse ecologico. Gli agricoltori beneficiari del pagamento devono dedicare almeno il 7% della loro superficie aziendale ad aree di interesse ecologico, esclusa quella allocata a foraggiere permanenti. Queste aree includono i maggesi, le superfici terrazzate e/o dedicate al mantenimento del paesaggio, le fasce tampone, le aree afforestationi.

Le aree ecologiche comprendono anche le superfici oggetto di particolari pratiche agricole in rispetto delle direttive sulle acque e sui nitrati, sull'uso sostenibile dei pesticidi, sulla conservazione di habitat naturali e sulla conservazione di flora e fauna.



Le superfici ad agricoltura biologica (nella foto un erogatore per la confusione sessuale) sono escluse dalle misure del greening

formazione dettagliata potrà consentire di valutare le conseguenze negative, in termini di mancati redditi, rispetto ai benefici ambientali che si possono conseguire con queste nuove norme di condizionalità.

Da questo punto di vista le analisi della Commissione hanno evidenziato effetti economici abbastanza modesti. **Le aziende che dovranno adeguare la propria struttura produttiva subiranno un aggravio di costi mediamente pari a 43 euro/ha a livello Ue a 27. Un valore simile si registra anche per l'Italia, che presenta una delle minori riduzioni**

del reddito agricolo per unità di lavoro rispetto ad altri Paesi membri.

Dall'altra parte vi sono studi che evidenziano concreti miglioramenti ambientali. Ad esempio l'Agenzia olandese per la valutazione ambientale ha stimato un potenziale incremento del 3% di diversità biologica raggiungibile nel 2020 sulla superficie agricola dell'Ue 27, qualora fossero rispettati gli obblighi del greening. A fronte di questo incremento non si verificherebbero significative diminuzioni del reddito agricolo, dato che il calo delle produzioni sarebbe compensato da un aumento dei prezzi.

TABELLA 1 - Aziende e superficie eleggibile per numero di colture

	Aziende (n.)	Superficie eleggibile per diversificazione colturale (ha)
Ipotesi soglia minima 3 ha		
1-2 colture	190.109	2.008.173
3 o più colture	138.828	2.584.366
Totale	328.937	4.592.538
Ipotesi soglia minima 5 ha		
1-2 colture	119.266	1.742.027
3 o più colture	105.175	2.456.405
Totale	224.441	4.198.432
Ipotesi soglia minima 10 ha		
1-2 colture	56.966	1.316.398
3 o più colture	63.693	2.164.193
Totale	120.659	3.480.590

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, indagini sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole, 2007.

Una prima stima per l'Italia

È importante sottolineare che non tutte le aziende italiane avranno lo stesso impatto in termini di cambiamenti richiesti, dato che una parte delle aziende già adotta le misure richieste dal greening.

Una prima informazione quantitativa sul potenziale impatto del greening è stata realizzata utilizzando l'indagine Istat sulla struttura e produzione delle aziende agricole, riferita al 2007.

I risultati vanno valutati in modo prudenziale, dato che si tratta di stime campionarie che potrebbero essere aggiornate utilizzando i dati del Censimento agricolo del 2010, non ancora disponibili in versione definitiva.

In realtà lo strumento migliore per poter avere una completa conoscenza della situazione sarebbe l'archivio di Agea, che contiene diverse informazioni aggiornate e dettagliate anche sugli elementi non coltivati presenti in azienda. Per questo motivo va sottolineato che le stime presentate di seguito si basano su alcune approssimazioni.

Non avendo informazioni puntuali sulla superficie potenzialmente eleggibile, cioè interessate dalle misure di greening (fonte Agea), si assume come punto di partenza la superficie agricola utilizzata (sau) stimata dall'Istat.

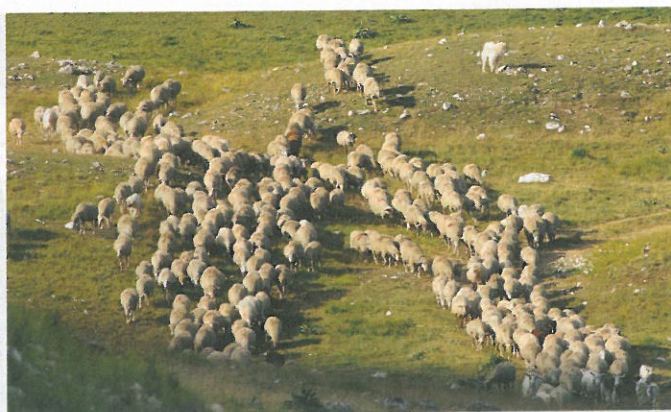
Una prima selezione delle superfici interessate dalle misure di greening riguarda l'esclusione delle superfici biologiche. Non è stato possibile escludere anche le superfici appartenenti alle aziende che adotteranno

TABELLA 2 - Distribuzione aziende e sau per classi di superficie a prato e pascolo (esclusi enti pubblici)

	Azienda (n.)	Sau (ha)	Superficie a prato e pascolo (ha)
Senza prato e pascolo (PP)	1.300.215	6.623.111	0
Superficie PP < 5% della sau	17.624	419.337	9.799
Superficie PP 5-50% della sau	133.164	1.520.889	363.115
Superficie PP > 50% della sau	185.162	2.246.850	1.925.957
Totale	1.636.165	10.810.188	2.298.872

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole, 2007.

Le aree a prati e pascoli sono concentrate in 185.000 aziende.



il regime semplificato dei piccoli agricoltori e quelle ricadenti nelle aree Natura 2000, ma si ritiene che l'entità di tali superfici non sia particolarmente consistente.

Togliendo queste superfici, la superficie complessiva soggetta al greening è pari a 11,7 milioni di ettari, di cui 888.000 ha appartengono a enti pubblici, secondo l'indagine Istat del 2007.

Di seguito riportiamo l'analisi del possibile impatto dei 3 requisiti ambientali previsti dal greening sulle aziende agricole italiane.

Diversificazione delle colture

Le superfici interessate dalla diversificazione (vedi art. 30 nel riquadro a pag. 20) sono state ottenute sottraendo alla superficie a seminativi quella appartenente alle aziende con meno di 3 ha e quella

interessata dalle pratiche agricole escluse dal regolamento, quali i terreni a riposo, le risaie, i prati e pascoli e le foraggere avvicendate.

Quindi le aziende rimaste sono state classificate in base al numero di coltivazioni esercitate.

In sostanza con una soglia minima di 3 ha sono circa 2 milioni gli ettari appartenenti a 190.000 aziende che hanno coltivato nella superficie a seminativi soltanto 1 o 2 colture nel 2007, rispetto ai 4,6 milioni di ettari che complessivamente saranno soggetti alla misura di diversificazione (tabella 1).

La superficie obbligata alla «conversione» scende se si ipotizza una soglia minima di 5 ha (1,7 milioni di ettari) o di 10 ha (1,3 milioni di ettari).

Sotto il profilo agronomico la scelta della diversificazione al posto dell'avvicendamento pluriennale non è del tut-

to giustificata e senz'altro creerà diversi problemi alle aziende di piccola dimensione che utilizzano i servizi contoterzi per le operazioni più importanti.

D'altra parte la Commissione ha giustificato questa scelta per semplificare le attività di controllo da parte dell'organismo pagatore.

Superficie a foraggiere permanenti

Le elaborazioni rilevano che 1,3 milioni di aziende non hanno alcuna superficie a foraggiere permanenti e la superficie a prati e pascoli si concentra in 185.000 aziende che detengono quasi 2 milioni di ettari (tabella 2). Un'ulteriore parte della superficie (882.000 ha) appartiene a circa 2.200 enti pubblici.

I dati provvisori del Censimento 2010 mettono in luce che la superficie a prati

TABELLA 3 - Ripartizione aree di interesse ecologico (Aie) per zona altimetrica

	Montagna	Collina	Pianura	Totale
Aziende (n.)	309.257	822.363	507.222	1.638.842
Sau (ha)	2.835.692	5.174.784	3.724.026	11.734.502
Sau eleggibile (ha)	930.569	4.149.521	3.473.970	8.554.061
Superficie Aie potenziale (7%) (ha)	65.140	290.467	243.178	598.784
Superficie Aie effettiva (ha)	2.459.215	1.388.402	156.670	4.004.288
in % su sau eleggibile	264,3	33,5	4,5	46,8

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole, 2007.

In pianura le zone di interesse ecologico (forestali e non utilizzate) rappresentano solo il 4,5% della superficie eleggibile e pertanto è necessaria una ulteriore conversione del 2,5% delle superfici coltivate.

TABELLA 4 - Ripartizione aree di interesse ecologico (Aie) per classi di incidenza di Aie e zona altimetrica

	Montagna	Collina	Pianura	Totale
Sau totale				
Superficie Aie = 0	640.146	2.231.171	2.582.966	5.454.283
Superficie Aie < 7% sau	426.007	1.005.701	784.092	2.215.800
Superficie Aie ≥ 7% sau	1.769.539	1.937.912	356.968	4.064.419
Totale	2.835.692	5.174.784	3.724.026	11.734.502
Superficie Aie necessaria				
Superficie Aie = 0	22.585	136.762	170.208	329.555
Superficie Aie < 7% sau	6.492	30.942	31.723	69.157
Superficie Aie ≥ 7% sau	-	-	-	-
Totale	29.077	167.704	201.931	398.712

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole, 2007.

5,4 milioni di ettari appartengono ad aziende che non hanno alcuna superficie destinata alla non coltivazione e altri 2,2 milioni riguardano aziende che non raggiungono il 7% stabilito dal regolamento. In questi casi la superficie da riconvertire è di 398.000 ha.

e pascoli è cresciuta in misura significativa soltanto al Sud, probabilmente anche per effetto di una più precisa contabilizzazione delle superfici detenute da enti pubblici, mentre nel Centro-nord si registrano riduzioni del 10-15%.

In sostanza questo obbligo ha irrigidito il precedente, che riguardava il mantenimento dei prati e dei pascoli a livello di Paese membro. L'evoluzione nell'ultimo decennio sembra evidenziare la sostanziale inefficacia del precedente obbligo, almeno al Centro-nord, anche se una valutazione più precisa potrebbe essere realizzata attraverso i dati Agea.

L'introduzione di un obbligo basato sulla situazione esistente genera, in molti casi, una condizione di squilibrio tra quanti hanno mantenuto le superfici e quanti hanno convertito le superfici in anni precedenti.

Sarebbe opportuno studiare meccanismi alternativi che rendano più efficiente l'allocazione delle superfici a foraggiere permanenti, sotto il profilo ambientale ed economico, se queste sono giudicate indispensabili per la conservazione delle risorse naturali negli ecosistemi agricoli.

Are e di interesse ecologico

Si tratta dell'obbligo più discusso e contestato, che riguarda tutte le aziende, con l'esclusione di quelle che hanno soltanto foraggiere permanenti (vedi art. 32 nel riquadro a pag. 20).

Purtroppo la mancanza di informazioni specifiche sugli elementi non coltivati, citati nel regolamento, consente soltanto una stima di prima approssimazione basata sulla presenza di superfici forestali e agrarie non utilizzate.

La superficie soggetta a questo obbligo è pari a 8,5 milioni di ettari. Potenzialmente è richiesta una superficie da dedicare a elementi non coltivati pari a 600.000 ha (cioè il 7%).

Se venissero considerate le superfici forestali e le superfici agrarie non utilizzate ci sarebbero a disposizione 4 milioni di ettari, concentrati in larga misura nelle aree di montagna (2,5 milioni di ettari) e di collina (1,4). In pianura tali aree rappresentano soltanto il 4,5% della superficie eleggibile, quindi è necessaria almeno un'ulteriore conversione del 2,5% della superficie coltivata (tabella 3).

In realtà la distribuzione degli elementi non coltivati è piuttosto eterogenea.

Quindi, mentre in montagna si può ipotizzare che soltanto una frazione molto limitata di aziende dovrà convertire



Considerando la presenza di siepi (nella foto un esempio in prossimità di un frutteto), alberature e macchie boscate è probabile che molte aziende non saranno costrette a cambiare la destinazione della superficie coltivata

parte della superficie coltivata, nelle zone di pianura e di collina la situazione è alquanto diversa.

In sostanza 5,4 milioni di ettari appartengono ad aziende che non hanno alcuna superficie destinata a elementi non coltivati e altri 2,2 milioni riguardano aziende che non raggiungono il 7% stabilito dal regolamento (tabella 4). In questi casi la superficie che dovrebbe essere riconvertita ammonta a 398.000 ha.

Va sottolineato che la mancanza di informazioni dettagliate sulla presenza di siepi e altri elementi non rilevati dall'indagine Istat rischia di sovrastimare la superficie da riconvertire rispetto alla reale situazione.

Ad esempio, considerando la presenza di siepi, alberature e macchie boscate è probabile che molte aziende non dovranno effettuare nessun cambiamento rilevante nella destinazione della superficie coltivata.

L'obbligo esteso a tutte le aziende rende meno iniquo il precedente requisito di condizionalità, che prevedeva l'obbligo di mantenere gli elementi non coltivati soltanto per le aziende che non avevano ritenuto opportuno eliminarli nel passato per aumentare la superficie coltivata. Inoltre la distribuzione capillare di questi elementi non coltivati nel territorio dovrebbe favorire un migliore equilibrio biologico nell'ecosistema agricolo.

Quali prospettive?

Le contestazioni a questa nuova «supercondizionalità» provengono soprattutto dalle organizzazioni agricole, anche se non mancano le critiche del mondo ambientalista che, al contrario, giudica troppo blande le misure proposte. Tra gli esperti

i giudizi sono abbastanza diversificati.

Da un lato c'è chi ritiene tali misure in contrasto con gli altri obiettivi della pac (sicurezza alimentare e competitività) dimenticando, forse, che il raggiungimento di obiettivi ambientali quasi sempre richiede una rinuncia in termini economici.

Si dovrebbe quindi valutare se gli obiettivi ambientali debbano sempre essere considerati residuali rispetto agli obiettivi economici e sociali.

Alcuni ritengono che l'approccio contrattuale di tipo volontario (misure agroambientali) sarebbe più adatto per ottenere efficaci miglioramenti ambientali. In realtà i nuovi regolamenti non escludono questo tipo di misure, ma sono destinate a concentrarsi su obiettivi specifici altrimenti non raggiungibili. Resta, inoltre, valido l'argomento della semplificazione, che difficilmente si può ottenere attraverso le misure agroambientali.

Se una critica si può fare alle proposte della Commissione, questa riguarda lo scarso tempo a disposizione delle aziende per adeguare la propria struttura produttiva. Ad esempio, nel caso delle aree di interesse ecologico sarebbe più ragionevole stabilire un obiettivo pari al 7% da raggiungere entro il 2020, dando modo alle aziende di usufruire delle misure agroambientali per adeguare l'ordinamento colturale. Ciò consentirebbe anche un monitoraggio più preciso della distribuzione degli elementi non coltivati al fine di valutarne l'efficacia in termini ambientali.

**Andrea Povellato
Davide Longhitano**

*Istituto nazionale di economia agraria - Inea
Padova*