

PAC 2014 2020

**PER UN'AGRICOLTURA
IN GRADO
DI RICONCILIARE
ECONOMIA
ED ECOLOGIA**

OTTOBRE 2012



Foto archivio CRECIA WWF - Franco Ferroni



CAMBIARE LA PAC PER UN'AGRICOLTURA IN GRADO DI RICONCILIARE ECONOMIA ED ECOLOGIA

Crisi ambientale e crisi economica

La crisi economica colpisce un'agricoltura già fortemente attraversata da una profonda crisi strutturale. **I dati sul consumo di suolo agricolo negli ultimi sessant'anni, un milione e mezzo di ettari dei terreni più fertili in Italia, mettono a rischio la sicurezza alimentare del Paese.** La perversa sinergia tra edificazione delle aree di naturale espansione delle vie d'acqua e l'abbandono del territorio di collina e di montagna, di fronte ai cambiamenti climatici intensificano la frequenza degli eventi catastrofici e aumentano la loro gravità. **L'ultimo censimento dell'agricoltura rivela che negli ultimi 10 anni si è registrata la perdita del 32,2% delle aziende (-25% in Europa).** Diverse analisi del settore mostrano un calo del 25,3% del reddito delle imprese agricole (-12,2% in Europa) negli anni 2008-2009, recuperato solo in minima parte nel 2010. Il Rapporto INEA 2012 (dati relativi al 2011) evidenzia le permanenti difficoltà del settore agricolo con un ulteriore arretramento del valore aggiunto (-0,5), una dinamica stagnante in termini di investimenti ed un forte calo dei lavoratori, in particolare di quelli tra 15 e 34 anni che rispetto al 2010 sono diminuiti del 14%. Evidente è lo scoraggiamento dei giovani ad intraprendere un'attività agricola.



L'ultimo censimento dell'agricoltura rivela che negli ultimi 10 anni si è registrata la perdita del 32,2% delle aziende (-25% in Europa).
Foto di Federica Di Luca, Archivio CREDIA WWF

I dati sull'ambiente in Europa, evidenziano una crisi generalizzata della biodiversità: circa il 25% delle specie animali terrestri in Europa è a rischio di estinzione e solo il 17% degli habitat e delle specie presenti nella Rete Natura 2000 gode di uno stato di conservazione soddisfacente. La maggior parte degli ecosistemi non riesce più a fornire in quantità e qualità ottimali i servizi (che sono le naturali funzioni ecologiche) da cui dipendono anche le attività economiche, in particolare l'agricoltura.

L'importanza del territorio rurale per la conservazione della biodiversità, sia domestica (specie, varietà e razze animali e vegetali) sia selvatica, è testimoniata dal 92% del territorio europeo occupato da aree rurali e da circa **il 50% delle specie animali minacciate o in declino che in varia misura dipende dagli ambienti agricoli.**

Il cambiamento delle pratiche agricole nella maggior parte del territorio europeo ha modificato e ridotto la diversità degli habitat naturali e seminaturali degradando il suolo e alterando l'equilibrio delle specie. Anche l'inquinamento (ad es. per uso eccessivo di concimi o di prodotti fitosanitari) ha effetti significativi sulla biodiversità. Come in molti altri Paesi europei, in Italia **ci sono due fattori in particolare da tenere presenti per la riduzione o perdita di biodiversità: la produzione intensiva e la sottoutilizzazione del suolo causato dall'abbandono di pratiche agricole** (come l'agricoltura ad alto valore naturale, AVN) nelle aree rurali marginali.

In un Paese come il nostro, dove ancora prevalgono aziende agricole di piccole dimensioni, riuscire a mantenere un'agricoltura ad alto valore naturale significa conservare la biodiversità ed il paesaggio, quindi mettere in relazione la sostenibilità ambientale con quella economica.

È dunque evidente come una politica agricola, che voglia definirsi tale per il futuro, deve poter dare all'agricoltura un ruolo centrale nella ricostruzione delle condizioni ambientali ed economiche della produzione.

Gli aiuti distribuiti negli anni alle imprese attraverso la PAC non solo hanno favorito produzioni intensive ad alto impatto ambientale, ma non sono nemmeno stati in grado di garantirne la tenuta economica. I dati INEA mostrano infatti come le aziende che hanno ottenuto i maggiori aiuti sono quelle di dimensioni più grandi ma che realizzano un reddito netto più basso. Ormai tutte le analisi condotte convergono in questa direzione, evidenziando come la crisi ha avuto impatto maggiore nelle aziende di grande dimensione e che producono merci indifferenziate (monoculturali). Mentre reggono meglio alla recessione economica le aziende diversificate, multifunzionali, sia di piccola che di media e grande dimensione, che producono prodotti di qualità e mantengono le aree agricole AVN. Queste ultime, pur soffrendo le ondate speculative dei mercati, sono avvantaggiate dalle risorse ambientali



La crisi agricola di oggi è il punto di arrivo di un modello di sviluppo non più sostenibile e che vede nei sistemi agricoli e di produzione del cibo i settori dove maggiormente esplodono le contraddizioni dell'attuale modello di sviluppo. Foto di Federica Di Luca, Archivio CREDIA WWF

e dalla diversità dei paesaggi in cui sono inserite, che permettono loro di sviluppare una produzione diversificata e di qualità fortemente legata alle caratteristiche del paesaggio stesso e con esso identificate.

Ci troviamo così di fronte a un paradosso per il quale le imprese che hanno sostegni non hanno futuro sul piano economico e le imprese che invece possono avere un futuro non hanno sostegni.

La riforma della PAC post 2013 deve affrontare questo paradosso.

La crisi strutturale nella quale siamo immersi impone di dare una priorità assoluta nell'uso delle risorse pubbliche a obiettivi pubblici come la salvaguardia dell'ambiente e dell'occupazione.

Un forte tessuto di imprese multifunzionali, ad alta intensità di lavoro¹, è la strada migliore per perseguire questo obiettivo.

Dall'agricoltura un nuovo paradigma economico in grado di riconciliare economia e ecologia

La crisi agricola di oggi è quindi il punto di arrivo di un modello di sviluppo non più sostenibile e che vede nei sistemi agricoli e di produzione del cibo i settori dove maggiormente esplodono le contraddizioni.

Contemporaneamente però, proprio **l'agricoltura è il settore che più di altri ha già realizzato attività innovative per costruire un modello di produzione e consumo basato su una visione avanzata della sostenibilità** in grado di garantire efficienza economica, equità sociale, tutela e valorizzazione delle risorse naturali e del paesaggio.

Quello che oggi infatti appare con esemplare evidenza è che **ciò che è meglio sul piano ecologico lo è anche su quello agronomico, nonché economico e sociale.**

La strada maestra che ci viene indicata dagli scenari attuali è di puntare in modo deciso sulla diversificazione, la sostenibilità e la multifunzionalità.

¹ Le pratiche agricole sostenibili si basano sul lavoro e sulla conoscenza, mentre quelle non sostenibili, tipiche dell'agricoltura industrializzata che dipende dal petrolio, sugli input chimici ed energetici.



Nell'Unione Europea la perdita di biodiversità è soprattutto dovuta a cambiamenti nell'utilizzo del territorio, inquinamento, sfruttamento eccessivo delle risorse, diffusione incontrollata di specie alloctone e cambiamenti climatici. Foto di Federica Di Luca, Archivio CREDIA WWF

Diversificare è la base di una nuova politica per l'agricoltura, il cibo, la biodiversità e l'economia locale.

L'urgenza vera che abbiamo di fronte è quindi quella di **realizzare politiche innovative in grado di avviare la transizione verso un nuovo paradigma economico** e la riforma della PAC post 2013 rappresenta lo scenario fondamentale sul quale agire per il futuro.

Occorre modificare in modo radicale gli strumenti della PAC.

Per quanto riguarda il primo pilastro e l'aiuto disaccoppiato, è necessario orientarsi verso soluzioni che consentano la remunerazione della produzione di beni pubblici con chiari obiettivi legati alla sicurezza e alla sovranità alimentare, alla mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, alla protezione delle funzioni degli ecosistemi (di cui la biodiversità è l'espressione più evidente oltre ad essere indicatore di qualità), alla protezione delle risorse naturali (acqua, suolo, ecc.), alla messa in sicurezza del territorio, alla creazione di opportunità di lavoro ed al rafforzamento del tessuto sociale delle aree rurali.

Alcuni dei principali beni pubblici associati all'agricoltura includono la biodiversità delle aree coltivate, la conservazione delle risorse genetiche agricole, la funzionalità dei bacini imbriferi, paesaggi agricoli sani e gradevoli, la conservazione dei terrazzamenti coltivati, lo stoccaggio del carbonio, la resilienza agli incendi incontrollabili e nei confronti dei cambiamenti climatici.

Possono essere considerati beni pubblici anche i servizi sociali alla persona (bambini, anziani e diversamente abili) **che l'agricoltura multifunzionale è in grado di fornire** in un rapporto di sussidiarietà con le pubbliche Amministrazioni, contribuendo in modo decisivo al mantenimento della vitalità dei territori rurali marginali.



Solo il 17% degli habitat e delle specie presenti nella Rete Natura 2000 godono di uno stato di conservazione soddisfacente e la maggior parte degli ecosistemi non riesce più a fornire in quantità e qualità ottimali i servizi da cui dipendono anche le attività economiche, in particolare l'agricoltura. Foto di Federica Di Luca, Archivio CREDIA WWF



Le funzioni didattiche e culturali delle aziende agricole, in relazione alle tradizioni locali dei territori rurali, sono indispensabili per creare un rapporto con i residenti nelle città. Foto di Federica Di Luca, Archivio CREDIA WW



Possono essere considerati beni pubblici anche i servizi sociali alla persona (bambini, anziani e diversamente abili) che l'agricoltura multifunzionale è in grado di fornire in un rapporto di sussidiarietà con le pubbliche Amministrazioni. Foto di Federica Di Luca, Archivio CREDIA WW

Vanno ricordate inoltre le funzioni didattiche e culturali in relazione alle tradizioni locali dei territori rurali e, soprattutto, al rapporto indispensabile con le aree rurali per i residenti nelle città che, conoscendo solo il mondo urbano², percepiscono con difficoltà i valori del territorio rurale e delle risorse naturali dalle quali dipende la sopravvivenza di tutti.

In questo scenario **l'agricoltura biologica assume un ruolo completamente nuovo rispetto al passato, utile per il futuro di tutta l'agricoltura, diventando metodo produttivo centrale dal quale partire per un nuovo modello di riferimento basato su valori etici e sociali e sulla tutela dei beni pubblici.** Sono, infatti, proprio le aziende biologiche che attraverso la diversificazione (base fondante dei principi del biologico) hanno saputo interpretare la multifunzionalità in misura maggiore rispetto alle altre e che oggi si dimostrano più resilienti anche sul piano economico e in sintonia maggiore con l'ambiente e i bisogni dei cittadini. Emerge infatti proprio in questo momento che nonostante la riduzione dei consumi e la crescente attenzione al risparmio da parte delle famiglie i prodotti biologici continuano a vedere un aumento delle vendite.

Questo approccio è stato seguito da molte aziende convenzionali che della multifunzionalità fanno una ragione di impresa e sono in grado di offrire buoni prodotti e servizi.

Per quello che riguarda il secondo pilastro, il riferimento fondamentale deve essere il perseguimento di strategie individuali e collettive per la diversificazione delle produzioni, dei mercati, delle funzioni, integrando la produzione di beni privati con la produzione di beni pubblici per una rinnovata economia locale sostenibile attraverso una nuova integrazione città-campagna.

Arrestare il collasso della biodiversità, mitigare e adattarsi ai cambiamenti climatici, tenere in sicurezza il territorio e mantenere risorse idriche abbondanti e pulite sono solo alcune delle sfide ambientali che richiedono cambiamenti profondi nelle modalità con cui l'Europa utilizza e gestisce le risorse naturali.

Il ruolo primario dell'agricoltura continuerà ad essere sempre la produzione di cibo, tuttavia la coltivazione e gestione del suolo svolgono un insieme complesso di funzioni, tra le quali il mantenimento dei servizi ecosistemici e del tessuto sociale rurale, in particolare nelle aree più marginali. Per questo è necessario sviluppare degli standard di qualità del paesaggio attraverso il mantenimento delle funzioni ecologiche.

² Più del 70% della popolazione europea vive in aree urbane con stili di vita urbani, reiterando comportamenti sempre più isolati dalla campagna che viene, in certi casi, addirittura temuta. Questa tendenza porterà i cittadini delle prossime generazioni sempre più inconsapevoli dell'importanza della campagna e della natura e delle sue necessità.

Le priorità irrinunciabili nella riforma della PAC

Le proposte della PAC presentate dalla Commissione Europea nell'ottobre 2011 contenevano alcune importanti innovazioni rispetto al passato insieme ad altri aspetti da considerarsi invece insufficienti e che necessitavano ulteriori approfondimenti e miglioramenti per poter realizzare una riforma adeguata alle esigenze di profondo cambiamento che i tempi attuali richiedono.

Visto il dibattito e le proposte del Consiglio Europeo del 15 maggio scorso e il progetto di relazione presentato a giugno dal relatore Santos alla Commissione agricoltura del Parlamento Europeo **si rischia invece di fare ulteriori passi indietro e far diventare la riforma un'occasione persa per l'affermazione di una nuova agricoltura in grado di riconciliare economia ed ecologia** e che risponda a valori e finalità d'interesse collettivo. Per questa ragione riteniamo fondamentale porre al centro dell'attenzione alcune delle priorità strategiche, commisurate alla fase attuale, che sono a nostro avviso irrinunciabili.



Il 92% del territorio europeo è occupato da aree rurali e circa il 50% delle specie animali minacciate o in declino dipende in varia misura dagli ambienti agricoli. Foto di W. Vivarelli

Finalizzare il primo pilastro alla produzione di beni pubblici e all'occupazione

- **È indispensabile realizzare la componente “verde” dei pagamenti diretti (*greening*) al fine di garantire il ruolo dell'agricoltura per il raggiungimento degli obiettivi di **sostenibilità** per quanto riguarda in particolare il cambiamento climatico e la tutela della biodiversità e del paesaggio funzionale. La condizione minima per garantire una componente verde dei pagamenti diretti deve almeno prevedere:**

- il riconoscimento del biologico come metodo produttivo virtuoso e che accede direttamente ai pagamenti verdi,
- la diversificazione con almeno 3 colture differenti per tutte le superfici al di sopra di 3 ettari,
- l'introduzione di aree d'interesse ecologico relative a superfici non produttive (siepi, muretti a secco, terreni a riposo, etc.) che devono riguardare almeno il 10% della SAT (Superficie Aziendale Totale).

- **Occorre favorire il riequilibrio prevedendo un tetto massimo degli aiuti per azienda di 100.000 Euro (*capping*), destinando le risorse derivanti ad aumentare gli stanziamenti relativi al secondo pilastro.**

- **È necessario superare la superficie aziendale come criterio per l'erogazione degli aiuti diretti** e introdurre criteri basati sull'intensità di lavoro e la diversificazione delle attività, da affiancare a quelli sull'ambiente (come il *greening*).



In un Paese come l'Italia, dove ancora prevalgono aziende agricole di piccole dimensioni, riuscire a mantenere un'agricoltura ad alto valore naturale significa conservare la biodiversità ed il paesaggio, quindi mettere in relazione la sostenibilità ambientale con quella economica. Foto di Federica Di Luca, Archivio CREDIA WWF

Finalizzare il secondo pilastro all'innovazione per la multifunzionalità, la difesa del territorio e della biodiversità

Per ottenere gli obiettivi sopra enunciati è **necessario rafforzare il secondo pilastro aumentandone le risorse a disposizione** attraverso un forte trasferimento di fondi dal primo pilastro.

- Occorre inoltre **escludere la previsione di un sostegno finalizzato per misure riguardanti il sistema assicurativo** che se mantenuto deve essere trasferito sul primo pilastro.

Analogamente occorre prevedere **il trasferimento dal secondo pilastro delle misure relative alle OCM (Organizzazione Comune del Mercato) al primo pilastro.**

Queste misure, oltre a incidere in modo pesante sulla distribuzione delle risorse, hanno sostanzialmente carattere nazionale e dunque si prestano poco alla gestione da parte delle Regioni.

- **Prevedere una percentuale adeguata del budget (50% escluso le indennità per le aree svantaggiate a meno che non siano destinate alle aree agricole ad alto valore naturale) per le misure ambientali applicando un tasso di cofinanziamento più alto.**

- Occorre infine **rafforzare ed allargare le misure innovative contenute nella proposta di Regolamento sullo sviluppo rurale relative allo sviluppo locale** in particolare per ciò che attiene:

- la diffusione dell'agricoltura sociale a livello territoriale,
- il recupero degli ecosistemi naturali e seminaturali ed il mantenimento dei servizi ecosistemici come strumento per il contrasto ai cambiamenti climatici ed in attuazione delle reti ecologiche,
- le reti d'impresa finalizzate soprattutto ai giovani e allo sviluppo di filiere agroalimentari locali,
- la valorizzazione delle piccole aziende e delle produzioni locali di piccola e media scala,
- la ricerca, la diffusione dell'innovazione e la formazione.

Infine, l'esperienza passata mostra come, in assenza di una forte caratterizzazione strategica dei piani e di fronte all'inadeguatezza di molte Amministrazioni, la spesa viene dispersa in una miriade di iniziative a pioggia di dubbia efficacia.



L'agricoltura è il settore che più di altri ha già realizzato attività innovative per costruire un modello di produzione e consumo basato su una visione avanzata della sostenibilità.
Foto di Federica Di Luca, Archivio CREDIA WWF

Per ottenere un deciso cambiamento di passo bisogna **assicurare che la spesa venga vincolata alle potenzialità di innovazione, in campo economico e ambientale** oltre che ad una caratterizzazione del paesaggio ecologicamente funzionale alla qualità del prodotto, favorendo piani o accordi di programma che riguardino più aziende consorziate in un medesimo ambito di paesaggio relativamente a progetti di reti ecologiche di area vasta. Questo sarà possibile soltanto se i Programmi di Sviluppo Rurale, in relazione con i piani paesaggistici che le Regioni avrebbero dovuto adottare da tempo, sosterranno la qualità dei progetti, la crescita professionale degli attuatori, un accurato e tempestivo monitoraggio dell'attuazione - che dia alle Amministrazioni strumenti per poter intervenire laddove sia necessario ai fini della realizzazione degli obiettivi - e se saranno accompagnati da una robusta attività di ricerca in grado di maturare soluzioni tecniche e organizzative ed evidenziare i problemi e i punti critici.

È indispensabile assicurare una reale integrazione tra i diversi fondi comunitari, attraverso un autentico processo partecipato per la definizione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi attuativi regionali per il 2014 - 2020.

Va scongiurato il rischio di un'integrazione solo formale e non sostanziale tra i diversi programmi settoriali, nonché quello di basarsi su documenti che, non derivando da un autentico processo partecipato, in realtà non sono in grado di accogliere e valorizzare tutte quelle proposte innovative che possono emergere solo da un ampio confronto tra i diversi attori istituzionali, sociali ed economici.

È altrettanto opportuno che la nuova programmazione nazionale e regionale 2014-2020 valorizzi i nuovi strumenti e le buone pratiche sperimentate nell'attuale periodo di programmazione 2007 - 2013 in grado di favorire le sinergie e l'integrazione tra i diversi Fondi e settori, come ad esempio i PAF (Priority Action Framework) per la gestione della Rete Natura 2000 e gli Accordi Agroambientali d'Area per la conservazione delle funzioni ecologiche e della biodiversità, la gestione delle risorse idriche e la tutela del paesaggio.

Associazione Italiana Agricoltura Biologica - Associazione per l'Agricoltura Biodinamica - Fondo Ambiente Italiano - Federbio - Unione Nazionale Produttori Biologici e Biodinamici - Fondazione Italiana per la Ricerca in Agricoltura Biologica e Biodinamica - Italia Nostra - Legambiente - LIPU BirdLife Italia - Pro Natura - Società Italiana Ecologia del Paesaggio - Touring Club Italiano - WWF Italia.



Saltimpalo. Foto di Roberto Cobianchi



Progetto grafico realizzato con il contributo di
BirdLife Europa e Fondazione MAVA

