

● APPLICAZIONE DELLA MISURA 10 NEI PSR 2014-2020

Agricoltura conservativa, la situazione in Pianura Padana

Per amplificare l'efficacia di queste misure «ambientali» è fondamentale che le Regioni usino efficacemente anche altre misure indirette di intervento. Andamento diversificato degli interventi a sostegno dell'agricoltura conservativa nelle regioni dell'areale padano



di Danilo Marandola

Ilavori della recente conferenza di Cork, tenutasi all'inizio di settembre, confermano che le questioni «verdi» continueranno a essere anche in futuro temi cruciali delle politiche agricole, specialmente quelle di sviluppo rurale.

La Cork Declaration 2.0 ribadisce l'importanza del ruolo svolto dagli agricoltori nell'evoluzione dei paesaggi rurali e nell'erogazione di beni e servizi ambientali di interesse pubblico connessi alla salvaguardia della biodiversità e delle altre risorse naturali. Non a caso, tre dei dieci punti di questa stessa dichiarazione di intenti sulle sfide future dell'agricoltura, delle aree rurali e delle policy comunitarie vengono dedicati ai temi dei servizi ambientali e climatici che l'agricoltura dovrà essere in grado di erogare, anche con il sostegno delle politiche, all'intera comunità europea.

Questioni «verdi», priorità in UE e in Italia

Già nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020 **i Programmi di sviluppo rurale dei 28 Paesi UE destinano alle priorità climatiche e ambientali il 52% delle risorse pubbliche programmate** (circa 160 miliardi di euro per tutto il periodo). Non a caso **i pagamenti agro-climatico-ambientali rappresentano nel quadro comunitario la misura più «ricca», con quasi il 17% di dotazione sull'intera spesa programmata, seconda solo alla misura di investimenti aziendali, che pesa per il 23% sul budget previsto.**

La stessa situazione può essere riscontrata nel contesto italiano dei 21 Programmi di sviluppo rurale (Psr) che destinano alle priorità agro-climatico-ambientali (Aca) il 47% delle risorse comunitarie (Feasr) programmate per il periodo 2014-2020 (tabella 1). Nel dettaglio, **la sola Misura 10 pagamenti Aca**

viene dotata dai Psr complessivamente di quasi 2,3 miliardi di euro di risorse, un budget pari al 12% dell'intera spesa pubblica programmata dai programmi italiani per l'intero settennio.

In termini assoluti, le Regioni che programmano la maggiore spesa pubblica sulla Misura 10 sono, in ordine, Piemonte, Lombardia, Puglia, Campania e Sicilia, con dotazioni che superano i 200 milioni di euro per l'intero periodo. Stessa tendenza si riscontra se si considera la proporzione del budget destinato a questa Misura rispetto alla spesa complessiva prevista dai Programmi anche se, oltre Bolzano e Valle d'Aosta che sono programmi con budget complessivi più contenuti, solo Piemonte e Lombardia dedicano alla Misura 10 più del 20% dell'intero budget programmato (tabella 1).

Misura 10: primi bandi e priorità d'intervento

I primi bandi della programmazione 2014-2020 a valere sulla Misura 10 sono stati aperti dalla maggior parte delle Regioni e Province autonome solo tra fine 2015 e maggio 2016, con un certo ritardo sulla tabella di marcia inizialmente prevista.

Diverse sono state, in effetti, le questioni che le Regioni hanno dovuto mettere a sistema per rendere operativi i propri Programmi e diverse di queste sono derivate proprio dalla necessità di coordinare le questioni «verdi» comuni fra Primo pilastro (pagamenti diretti, greening e condizionalità ambientale) e Secondo pilastro (misure agro-climatico-ambientali dei Psr).

Alleggerita dell'impegno di sostenere l'agricoltura biologica (confluita nella Misura 11), la Misura 10 è stata programmata dalle Regioni italiane per abbracciare uno spettro ampio di impegni agronomici che, nei diversi contesti, vengono declinati attraverso interventi specifici e diversificati volti alla riduzione degli input colturali, alla conservazione delle risorse naturali, alla tutela di habitat ad alto valore

TABELLA 1 - Dotazione finanziaria della Misura 10 pagamenti Aca (1) nei 21 Psr italiani

Regione	Risorse Fears	Risorse pubbliche	Risorse Fears per finalità Aca	Risorse pubbliche per Misura 10
Abruzzo	207.742.000	432.795.833	85.976.059	55.916.790
Basilicata	411.497.000	680.160.331	221.221.130	77.721.290
Bolzano	157.994.000	366.405.380	111.085.547	100.000.000
Calabria	667.655.000	1.103.561.983	335.220.520	77.685.950
Campania	1.110.935.000	1.836.256.198	520.560.345	225.000.000
Emilia-Romagna	512.990.000	1.189.679.963	243.179.525	180.332.849
Friuli V. Giulia	127.692.000	296.131.725	55.476.467	29.000.000
Lazio	336.388.000	780.120.594	142.038.812	44.778.353
Liguria	134.832.000	313.708.702	58.757.098	15.000.000
Lombardia	499.177.000	1.157.646.104	221.507.440	240.300.000
Marche	231.969.000	537.961.503	106.388.037	24.100.000
Molise	101.025.000	210.468.750	42.883.200	14.000.000
Piemonte	471.325.000	1.093.054.267	224.302.390	263.253.618
Puglia	990.918.000	1.637.880.992	444.191.000	233.000.000
Sardegna	628.035.000	1.308.406.250	281.793.121	20.000.000
Sicilia	1.338.712.000	2.212.747.107	677.493.520	211.000.000
Toscana	414.746.000	961.841.373	193.049.964	54.000.000
Trento	129.572.000	301.470.451	76.277.874	51.300.000
Umbria	378.012.000	876.651.206	173.864.152	138.500.000
Valle d'Aosta	59.814.000	138.715.213	35.635.011	28.300.000
Veneto	510.679.000	1.184.320.501	207.892.000	164.192.950
Italia	9.421.709.000	18.619.984.427	4.458.793.213	2.247.381.800

(1) Pagamenti Aca = pagamenti agro-climatico-ambientali.
Fonte: elaborazione su dati Psr regionali.

naturale, alla conservazione del paesaggio e delle risorse genetiche o alla risoluzione di problemi specifici dovuti all'eccessiva «pressione» produttiva in specifici comparti e contesti.

Nel complesso, **con oltre 1 miliardo di euro di dotazione finanziaria complessiva e una superficie target di attuazione prevista di quasi 700.000 ha, «Produzione integrata» è l'intervento della Misura 10 cui i Psr riservano la maggiore attenzione.** Si tratta di un pagamento volto a sostenere gli agricoltori che volontariamente decidono di adottare le disposizioni tecniche indicate nei Disciplinari di produzione integrata (Dpi) per la coltivazione di tutte le colture (erbacee e arboree) per le quali questi sono stati definiti e approvati. Come si avrà modo di commentare più avanti, questo intervento sembra aver riscontrato molto interesse da parte dei beneficiari, cosa che ha influito in modo determinante sul «tiraggio» di altri interventi della stessa Misura 10 come, ad esempio, quelli dedicati all'agricoltura conservativa.

Nel quadro della programmazione 2014-2020 molto strategici sono anche

gli interventi dedicati dai Psr italiani alla conservazione della risorsa suolo. Nel complesso, infatti, i Psr italiani programmano di dedicare alla priorità «uso sostenibile del suolo» quasi 3,5 miliardi di euro spalmati su diverse Misure (es. 4, 10, 11, 12), con interventi «a superficie» programmati su oltre 2,3 milioni di ettari.

Il sostegno dei Psr alla conservativa

Relativamente al tema suolo, sono 15 le Regioni che nella Misura 10 prevedono linee di intervento dedicate a sostenere la conversione verso pratiche di agricoltura conservativa (semina su sodo, minimum tillage, strip tillage) e l'adozione di pratiche di coltivazione benefiche per il suolo (vedi anche *L'Informatore Agrario* n. 2/2016 a pag. 59), **programmando per queste azioni, per il periodo 2014-2020, risorse pari complessivamente a quasi 480 milioni di euro, con oltre 330.000 ha di superficie obiettivo da mettere sotto «contratto agroambientale» per questa finalità.** Le sole cinque regioni

padane, in particolare, per le finalità di conservazione del suolo hanno programmato risorse per oltre 163 milioni di euro, con superfici obiettivo superiori ai 140.000 ha, prevedendo in particolare modo 76,5 milioni di euro e circa 79.000 ha per gli interventi di agricoltura conservativa (tabella 2).

Stato di avanzamento delle misure per la conservazione del suolo

La prima regione ad avviare le operazioni dedicate alla conservazione del suolo nella Misura 10 è stata il Veneto che, forte anche dell'esperienza maturata su questo tema nel periodo 2007-2013 e di una fase di avvio programmazione più celere, ha aperto il primo bando già a marzo 2015. A seguire vi sono state poi Emilia-Romagna e Lombardia (fine 2015) e poi tutte le altre Regioni (primavera 2016).

Come detto già in altre occasioni, nel disegnare le proprie misure Aca dedicate alla conservazione del suolo le Regioni hanno dovuto scongiurare in ogni modo il rischio di «doppio pagamento degli impegni», ossia il rischio di pagare due volte, con misure di intervento diverse, lo stesso beneficiario per le stesse pratiche considerate «sostenibili».

Allo stesso tempo, le stesse Regioni hanno dovuto anche scongiurare che tali pratiche «sostenibili» pagate dai Psr non fossero già incluse fra quelle di «sostenibilità obbligatoria» definite dai criteri di condizionalità, cosa che di fatto avrebbe portato a compensare l'agricoltore per la realizzazione di impegni che sono, invece, considerati pratiche obbligatorie (baseline).

La necessità di coordinare il pagamento Aca con i criteri della condizionalità obbligatoria, i pagamenti greening e i pagamenti di altri interventi Aca ha ovviamente costretto chi programma le misure a porre molta attenzione alla definizione degli impegni degli interventi di conservazione del suolo, al calcolo degli importi dei pagamenti, all'attenta definizione delle baseline e degli elementi di sovrapposizione a rischio «double funding» e, non ultimo, alla cumulabilità fra pagamenti Aca diversi applicabili sulle medesime superfici oggetto di impegno proposte dai beneficiari. Tutto questo, insieme ad altri elementi, ha evidentemente prodotto non poche complicazioni nell'apertura dei bandi e ritardi nella chiusura delle procedure di definizione dei beneficiari e delle superfici ammissibili a pagamento.

TABELLA 2 - Quadro delle risorse e delle superfici obiettivo per gli interventi di conservazione del suolo nelle regioni padano-venete

	Spesa programmata (euro)	Superfici obiettivo (ha)
Emilia-Romagna	12.128.526,00	9.858,00
10.1.3 - Incremento sostanza organica	7.277.116	6.126,00
10.1.4 - Agricoltura conservativa e incremento sostanza organica	4.851.410	3.732,00
Friuli V.G.	2.000.000,00	800
10.1.1 - Gestione conservativa dei seminativi	2.000.000	800
Lombardia	80.500.000,00	83.000,00
10.1.2 - Avvicendamento con leguminose foraggere	42.500.000	32.000,00
10.1.4 - Agricoltura conservativa	38.000.000	51.000,00
Piemonte	22.000.000,00	19.000,00
10.1.3 - Tecniche di agricoltura conservativa	22.000.000	19.000,00
Veneto	46.846.011,00	28.644,00
10.1.1 - Tecniche agronomiche a ridotto impatto ambientale	9.740.260	4.441,00
10.1.2 - Ottimizzazione ambientale delle tecniche agronomiche e irrigue	29.220.779	19.954,00
10.1.5 - Miglioramento della qualità dei suoli agricoli	7.884.972	4.249,00
Totale interventi conservazione suolo - regioni Pianura Padana	163.474.537	141.302
Totale interventi agricoltura conservativa - regioni Pianura Padana	76.591.670	78.973
Totale interventi conservazione suolo - Italia	476.806.215	331.904

Fonte: elaborazione su dati Psr regionali.

Anche per queste ragioni, a oggi, non è ancora possibile avere un quadro definitivo, e dettagliato, dello stato di avanzamento degli interventi a sostegno dell'agricoltura conservativa nelle Regioni che hanno aperto i bandi dedicati, se non parzialmente per alcune di esse che sono un po' più avanti nella programmazione. È il caso soprattutto delle regioni dell'area padano-veneta.

Alcuni casi regionali

Emilia-Romagna. Informazioni definitive sono disponibili, per esempio, per l'Emilia-Romagna, che nel giugno 2016 ha approvato l'elenco delle domande ammesse per l'Operazione 10.1.04 - Agricoltura conservativa e incremento sostanza organica. Nel complesso **i beneficiari dell'operazione ammessi sono 37 sull'intero territorio regionale, per una superficie complessiva di circa 900 ha distribuiti nelle diverse province.** Mediamente la superficie oggetto di impegno per singolo beneficiario è pari a circa 25 ha, con casi aziendali che vanno da un minimo di 4 ha sotto impegno fino a un massimo di 60 ha. La spesa impegnata per questi beneficiari è pari a circa un terzo di quella programmata dalla Regione per tutto il periodo (6 anni).

Veneto. In Veneto i termini per la presentazione delle domande di sostegno per l'intervento 10.1.1 - Tecniche agronomiche a ridotto impatto ambientale sono stati aperti a seguito dei bandi assunti con la dgr n. 440 del 31-3-2015. Alla data di detta delibera il Psr Veneto non era ancora stato approvato dalla Commissione europea e di conseguenza il bando conteneva una serie di clausole che ponevano i potenziali beneficiari a conoscenza dello stato di «potenziale indeterminatezza» del sostegno.

Per tale ragione i richiedenti, all'atto della domanda di ammissione al pagamento, hanno dovuto dichiarare in modo esplicito di non avere nulla e in alcuna sede da rivendicare nei confronti della Regione, dell'Organismo pagatore Avepa, dello Stato e della Commissione europea in caso di impossibilità di erogazione totale degli aiuti per mancata approvazione delle misure da parte della Commissione europea o per l'obbligo di apportare alla misura e/o al Programma di sviluppo rurale 2014-2020 modificazioni tali da non consentire il riconoscimento, in tutto o in parte, dei premi stessi.

Come da regolamento comunitario, il Veneto non ha previsto criteri di selezione delle domande presentate a valere sulle misure agroambientali e, quindi, tutte le domande ammissibili sono

state finanziate. La Misura 10 in Veneto ha visto una partecipazione elevata di soggetti richiedenti e ciò ha comportato la concessione del sostegno, nei cinque anni di impegno, per un'entità che ha superato lo stanziamento previsto dal piano finanziario del Psr. **Alla chiusura dei termini di presentazione delle domande (giugno 2015), infatti, sono risultate presentate su tutte le operazioni della Misura 10 oltre 8.200 domande, per un finanziamento quinquennale richiesto pari a circa 182 milioni di euro.** Nonostante l'attività istruttoria di Avepa su tali domande abbia determinato un lieve ridimensionamento della spesa ammissibile, a conclusione del percorso è risultata comunque una sproporzione della richiesta di fondi sulla Misura 10 rispetto alle risorse rese disponibili dal Psr, pari a circa 100 milioni di euro. Di fronte a questa situazione, la Regione ha proceduto nel novembre 2015 all'integrazione dei fondi messi a bando con la Misura 10, mettendo a disposizione ulteriori 80 milioni di euro a copertura degli impegni di pagamento assunti con i beneficiari. **A marzo 2016 il Veneto, unica regione in Italia, ha aperto i termini di presentazione delle domande di conferma per il sostegno degli interventi della Misura 10 banditi nel marzo 2015.**

Piemonte. In Piemonte sono in corso le verifiche di ammissibilità delle domande in vista della pubblicazione della graduatoria delle istanze di pagamento ammissibili. Secondo prime indicazioni, **le domande ricevute sull'intervento 10.1.3 - Introduzione tecniche semina su sodo e minima lavorazione sono state circa 150, con superfici da sottoporre a impegno stimabili nell'ordine di 11.000 ha per gli impegni di minima lavorazione e 650 ha per gli impegni di semina su sodo,** con impegni finanziari complessivi leggermente superiori al budget programmato dalla Regione per questi interventi.

Lombardia. In Lombardia la raccolta delle domande di aiuto per le operazioni a sostegno dell'agricoltura conservativa si è conclusa a luglio 2016 e le istruttorie di ammissibilità non sono ancora concluse. **Da una prima valutazione da parte dei tecnici regionali, il bando sembra aver registrato un incremento delle richieste per l'adesione agli impegni di agricoltura conservativa in confronto al numero di domande accolte nel precedente**

te Psr. Rispetto al passato, però, viene confermata l'assoluta prevalenza delle richieste di aiuto per l'intervento «Minima lavorazione», mentre restano più o meno stabili le domande di aiuto per l'intervento «Semina su sodo». Considerando che le superfici già oggetto di contributo per la semina su sodo nel 2007-2013 non sono più ammissibili a indennizzo nel periodo 2014-2020, la Regione si ritiene soddisfatta di questi primi dati che sembrano lasciar spazio all'ipotesi che le superfici coltivate a sodo possano essere aumentate (se non raddoppiate) rispetto alla vecchia programmazione grazie all'intervento del Psr.

Friuli Venezia Giulia. L'istruttoria per la definizione delle domande ammissibili sta per concludersi anche in Friuli, ma per ora è possibile disporre di sole indicazioni generali sulla partecipazione dei beneficiari. Per il momento è possibile dire che **nel complesso, anche in Friuli, sembrano prevalere le domande di adesione all'intervento «Minima lavorazione» rispetto a quelle «Semina su sodo»** e che le prime elaborazioni evidenziano dati di adesione molto vicini a quelle che erano le attese del programma regionale.

I fattori che hanno influito sulle adesioni ai bandi

In generale, almeno nelle Regioni che sono più avanti nella programmazione, è possibile riscontrare un andamento piuttosto diversificato degli interventi di sostegno all'agricoltura conservativa. In alcune Regioni la possibilità di aderire a impegni di minima lavorazione in alternativa a quelli del sodo sembra aver favorito (come prevedibile) l'adesione dei beneficiari agli interventi di agricoltura conservativa, anche se in alcuni contesti i soggetti programmatori iniziano ad affrontare il problema della controllabilità e verificabilità degli impegni connessi alle operazioni di minimum tillage.

Alcune Regioni si trovano invece di fronte alla difficoltà di reperire risorse sufficienti per far fronte a un numero (non atteso e alto) di beneficiari. Altre, ancora, di fronte alla difficoltà di conservare le risorse non ancora impegnate, a causa di adesioni ridotte rispetto alle aspettative, per una possibile riapertura dei bandi (eventualmente ritoccati) in corso di programmazione.

Nel complesso, l'adesione alle ope-

razioni di agricoltura conservativa sembra aver scontato anche gli effetti di una sorta di «competizione» interna con le altre operazioni della Misura 10. Come detto, infatti, quasi tutte le Regioni hanno preferito evitare la possibilità per i beneficiari di cumulare sulla stessa superficie pagamenti (e impegni) di operazioni diverse della stessa Misura 10 (o di altre misure). In diversi contesti regionali questo ha portato i beneficiari a scegliere di aderire a operazioni più «comode» come quella dedicata all'agricoltura integrata. **Premi più alti, modalità di controllo più snelle e impegni forse più facilmente attuabili hanno sicuramente inciso su questa scelta.**

A tale proposito, si richiama l'esempio del Psr Puglia che ha scelto di escludere il comparto dei seminativi dal pagamento dell'intervento produzione integrata, cosa che ha invogliato i cerealicoltori ad aderire più facilmente all'operazione di agricoltura conservativa.

Altro fattore che ha sicuramente influito sulle adesioni è l'entità dei pagamenti attesi che, laddove troppo «stretti», hanno indotto i produttori a preferire altre misure di sostegno alla sostenibilità.

Infine, fattori che sembrano aver influito in modo sensibile, soprattutto, sul successo delle operazioni a sostegno della semina su sodo sono la diffusione di seminatrici adatte e la disponibilità di consulenti esperti sul territorio. Le tecniche di agricoltura conservativa sono ancora nuove per molti agricoltori. Per questi è fondamentale sapere di poter beneficiare della consulenza di un esperto di fiducia e, soprattutto, di poter avvalersi in contoterzi di macchine per la semina in quanto i pagamenti, in diversi contesti, non giustificano l'acquisto dei macchinari necessari, seppure agevolati anche questi dalle misure di sostegno dei Psr.

Misure indirette d'intervento

In attesa che le Regioni definiscano il quadro dei beneficiari ammessi al sostegno «Agricoltura conservativa» dei Psr, è possibile fornire qualche indicazione su quelle che potrebbero essere le azioni da mettere in campo per amplificare l'efficienza di queste misure e l'efficacia degli impegni messi in campo dagli agricoltori.

In primo luogo, **azioni di formazione, informazione e consulenza per tutti i beneficiari.** Diversi di questi potrebbero essere neofiti del sodo e rischiano di commettere errori che possono rivelarsi dannosi per i loro campi, per le loro motivazioni e per l'efficacia ambientale delle azioni sostenute dai Psr. Le Misure 1 e 2 sono strumenti preziosissimi a disposizione delle Regioni per animare azioni di informazione e consulenza, sia di massa sia personalizzate per i diversi beneficiari dei pagamenti.

Agricoltori esperti sodisti potrebbero divenire perno di azioni dimostrative e scambi di visite che potrebbero coinvolgere attivamente (e dare entusiasmo) gli agricoltori neofiti che, in alcun modo, dovrebbero essere lasciati soli di fronte alle difficoltà, sia di campo sia procedurali.

Le misure di investimento (Misura 4) possono essere uno strumento importante per favorire la diffusione delle tecnologie che sono funzionali alla corretta assunzione degli impegni di agricoltura conservativa (seminatrici da sodo, tecnologie di precisione). Criteri di selezione specifici potrebbero favorire particolari categorie di investimento e colmare un gap tecnologico che pare diffuso in molti contesti regionali in tema di agricoltura conservativa.

La misura di cooperazione (Misura 16), infine, potrebbe essere lo strumento ideale per creare reti di interesse attorno al tema della conservativa, riducendo le distanze fra *stakeholders*, creando massa critica e favorendo la creazione di un ambiente relazionale, scientifico e istituzionale fertile alla diffusione di queste pratiche sostenibili di uso del suolo. In attesa che ciò possa essere fatto con il supporto della Misura 16, il programma Rete rurale nazionale 2014-2020 ha attivato una linea di attività specifica che intende mettere in rete l'esperienza dei 15 Psr italiani interessati alla conservazione del suolo, favorendo scambi di visite aziendali, condivisione di esperienze e confronto fra i beneficiari e gli attori dell'agricoltura conservativa.

Daniilo Marandola

CREA - Centro di politiche e bioeconomia (Roma)
Rete rurale nazionale 2014-2020

Per commenti all'articolo, chiarimenti o suggerimenti scrivi a:
redazione@informatoreagrario.it

L'INFORMATORE AGRARIO

www.informatoreagrario.it



Edizioni L'Informatore Agrario

Tutti i diritti riservati, a norma della Legge sul Diritto d'Autore e le sue successive modificazioni. Ogni utilizzo di quest'opera per usi diversi da quello personale e privato è tassativamente vietato. Edizioni L'Informatore Agrario S.r.l. non potrà comunque essere ritenuta responsabile per eventuali malfunzionamenti e/o danni di qualsiasi natura connessi all'uso dell'opera.