



*Ministero delle politiche agricole  
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI  
E DELLO SVILUPPO RURALE  
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNAZIONALI  
E DELL'UNIONE EUROPEA  
ex PIUE III

Documento di lavoro

***Greening e pratiche agricole equivalenti***

---

Un'analisi sulle possibili ripercussioni del pagamento verde  
in Italia

**Febbraio 2014**

1. PREMESSA
2. OBBLIGHI PER GLI AGRICOLTORI
3. FINANZIAMENTO DEL PAGAMENTO
4. PRATICHE AGRICOLE OBBLIGATORIE
5. PRATICHE AGRICOLE EQUIVALENTI
6. POSSIBILI RISVOLTI IN ITALIA: PRIME VALUTAZIONI

## 1. PREMESSA

La consapevolezza che l'agricoltura può concorrere a ridurre il rischio di degrado ambientale e a mitigare i cambiamenti climatici ha determinato l'introduzione, nella politica agricola comune (PAC), a partire dal 2015, di una nuova componente, detta "di inverdimento" (*greening*), nella strutturazione dei pagamenti diretti a favore degli agricoltori, prevista dal regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 *recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio* (di seguito indicato anche come "regolamento Pagamenti diretti").

La necessità di salvaguardare i beni pubblici ambientali (la biodiversità, il paesaggio, la qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, la stabilità climatica, la riduzione dei gas serra e l'immagazzinamento del carbonio, la protezione del terreno dall'erosione) ha reso, di fatto, inderogabile l'introduzione di un sostegno destinato a pratiche agricole, obbligatorie, benefiche per il clima e l'ambiente.

Il *greening* rappresenta una componente rilevante nei pagamenti diretti, finanziata con una quota fissa obbligatoria pari al 30% del massimale nazionale per tutti gli Stati membri. Il pagamento può essere attivato anche a livello regionale.

In Italia, a fronte di un massimale nazionale destinato per l'anno 2015 al finanziamento dei pagamenti diretti pari a € 3.902.039.000,00, la componente finanziaria del *greening* sarà di € 1.170.611.700,00: ipotizzando che la superficie su cui attivare i titoli, nello stesso anno, possa aggirarsi intorno a 12.885.000 di ettari, è possibile stimare il valore del *greening* in circa 90 €/ha.

L'importo della componente di inverdimento è calcolato ed erogato annualmente per ettaro ammissibile di superficie agricola.

Il *greening* non si applica in talune condizioni specificate nel Capo III, del Titolo III del regolamento Pagamenti diretti.

Per poter beneficiare dell'importo per la componente d'inverdimento, l'agricoltore deve percepire il pagamento di base e attuare sull'intera superficie aziendale (ettari ammissibili ai sensi

dell'articolo 32, paragrafi da 2 a 5 del Reg. (UE) n. 1307/2013) tre pratiche agricole considerate benefiche per il clima e l'ambiente:

- 1) diversificazione delle colture;
- 2) mantenimento di pascoli e prati permanenti (congiuntamente indicati con il termine di prati permanenti, ai sensi del Reg. n. 1307/2013, art. 4 par. 1, lett. h);
- 3) presenza sulla superficie agricola di un'area di interesse ecologico.

Le pratiche agricole sopra menzionate devono essere rispettate congiuntamente, salvo nel caso di presenza di soli prati permanenti e nei casi di esonero che sono illustrati nei capitoli che seguono.

Qualora un beneficiario non rispetti gli impegni del *greening*, è prevista una sanzione amministrativa che, ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 6, del Reg. (UE) n. 1306/2013, assume la forma di una riduzione dell'importo dei pagamenti eseguiti o da eseguire ai sensi del Reg. (UE) n. 1307/2013.

Le sanzioni amministrative sono proporzionali e graduate in funzione della gravità, della portata, della durata e della ripetizione dell'inadempienza. Dopo un periodo di transizione (anni di domanda 2015 e 2016) in cui, relativamente al *greening*, l'importo delle sanzioni è zero, ai trasgressori recidivi si applicheranno sanzioni di importo non superiori al 20%, per l'anno di domanda 2017, e al 25%, a partire dall'anno di domanda 2018, dell'importo del pagamento per la componente di inverdimento.

## 2. OBBLIGHI PER GLI AGRICOLTORI

Per aver diritto al pagamento di base, integrato con l'importo previsto per la componente d'inverdimento, l'agricoltore deve osservare su tutti i suoi ettari ammissibili quanto previsto dall'**articolo 43** del regolamento Pagamenti Diretti:

- **paragrafo 2**- pratiche benefiche per il clima e l'ambiente;

oppure

- **paragrafo 3**- pratiche equivalenti.

Come già accennato, le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente sono le seguenti:

(a) diversificare le colture;

(b) mantenere il prato permanente esistente;

(c) avere un'area di interesse ecologico sulla superficie agricola.

Per pratiche equivalenti si intendono, invece, le pratiche agricole analoghe che producono un beneficio per il clima e l'ambiente pari o superiore alle tre pratiche agricole sopraelencate, per maggiori dettagli si rinvia al capitolo 5 del presente documento.

### 3. FINANZIAMENTO DEL PAGAMENTO

Il pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente è finanziato con il 30% del massimale nazionale dell'allegato II del regolamento Pagamenti diretti (i massimali nazionali indicati nell'allegato II sono fissati per ciascuno Stato membro e per ogni anno, e comprendono il valore totale di tutti i diritti all'aiuto assegnati, della riserva nazionale o delle riserve regionali e dei massimali per il pagamento redistributivo, per il pagamento a favore delle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, per il pagamento per le zone soggette a vincoli naturali per il pagamento per i giovani agricoltori e il sostegno accoppiato).

<b>ANNO</b>	<b>Massimale allegato II</b>	<b>Pagamento greening</b>
<b>2015</b>	3.902.039.000,00	1.170.611.700,00
<b>2016</b>	3.850.805.000,00	1.155.241.500,00
<b>2017</b>	3.799.540.000,00	1.139.862.000,00
<b>2018</b>	3.751.937.000,00	1.125.581.100,00
<b>2019 e anno successivo</b>	3.704.337.000,00	1.111.301.100,00

La Commissione adotta ogni anno atti di esecuzione che stabiliscono il massimale corrispondente per il pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente.

Qualora lo Stato membro decidesse di applicare il regime di pagamento di base a livello regionale, può applicare anche il pagamento greening a livello regionale. In tal caso, per calcolare l'ammontare per il pagamento *greening* spettante a ciascuna regione si divide il massimale regionale stabilito per il pagamento di base (calcolato con criteri obiettivi e non discriminatori ai sensi dell'art. 23, par. 2, del regolamento Pagamenti diretti per il massimale nazionale del pagamento di base (determinato con atti di esecuzione della Commissione ai sensi dell'art. 22, par. 1, del regolamento Pagamenti diretti) previa deduzione, qualora non si applichino le riserve regionali, della riserva nazionale (costituita ai sensi dell'art. 30 par. 1 del regolamento Pagamenti

diretti); il risultato di tale rapporto si moltiplica poi per il massimale nazionale per il pagamento del *greening*.

Poi, gli Stati membri che decidono, ai sensi del regolamento Pagamenti diretti, di differenziare il valore dei diritti all'aiuto nel 2015 e per ogni anno pertinente sulla base del loro valore iniziale, possono decidere di concedere il pagamento della componente d'inverdimento "individuale" (anziché un importo medio ad ettaro "flat" calcolato su base nazionale o regionale) calcolata come percentuale del valore totale dei diritti di pagamento che l'agricoltore ha attivato per ciascun anno pertinente. Tale percentuale, per ogni anno e per ogni Stato membro o regione, è calcolata dividendo l'importo complessivo spettante al *greening* a livello nazionale o regionale per il valore totale di tutti i diritti all'aiuto attivati in tale Stato membro o regione.

#### 4. PRATICHE AGRICOLE OBBLIGATORIE

All'articolo 43, paragrafo 2, del regolamento Pagamenti diretti, sono elencate le pratiche agricole obbligatorie per l'accesso alla componente di inverdimento.

- **Diversificazione delle colture**

Detta pratica, regolata dall'articolo 44 del regolamento Pagamenti diretti, deve essere applicata dagli agricoltori le cui **superfici a seminativo** sono:

a) comprese tra 10 e 30 ettari, non interamente investite a colture sommerse: su tali seminativi vi devono essere almeno due colture e la coltura principale non deve superare il 75% della superficie a seminativo;

b) superiori a 30 ettari, non interamente investite a colture sommerse: in tal caso le colture devono essere almeno tre, la coltura principale non deve occupare più del 75% della superficie e l'insieme delle due colture principali non deve occupare più del 95% della superficie.

Le aziende con superfici a seminativo inferiori a 10 ettari non hanno alcun obbligo di diversificazione, Inoltre le prescrizioni di cui ai precedenti punti a) e b) non si applicano alle aziende:

(1) i cui seminativi sono utilizzati per più del 75% per la produzione di piante erbacee da foraggio e/o sono tenuti a riposo, a condizione che la superficie complessiva dei seminativi non sottoposti a tali utilizzi non superi i 30 ettari;

(2) se più del 75% della superficie agricola ammissibile è costituita da prato permanente, utilizzata per la produzione di piante erbacee da foraggio o per la coltivazione di colture sommerse o sottoposta a una combinazione di tali tipi di impieghi, a condizione che la superficie complessiva dei seminativi non sottoposti a tali impieghi non sia superiore a 30 ettari;

(3) se oltre il 50% della superficie dichiarata a seminativo non è stata inserita dall'agricoltore nella propria domanda di aiuto del precedente anno e quando, in esito a un raffronto delle domande d'aiuto basate sulle ortofoto ricavate dalle immagini da satellite o da aereo, i seminativi risultano coltivati nella loro totalità con una coltura diversa da quella dell'anno civile precedente.

Le colture s'intendono diverse se appartengono a differenti generi della classificazione botanica o a diverse specie in caso di cucurbitacee (zucche, zucchine, meloni, cocomeri), solanacee (pomodori, melanzane, peperoni, ...) e brassicacee (cavoli, broccoli, colza, ecc). Anche i terreni lasciati a riposo o inerbiti o dedicati ad altre piante erbacee da foraggio sono paragonabili a colture distinte. La coltura invernale e la coltura primaverile sono considerate colture distinte anche se appartengono allo stesso genere.

La Commissione, tramite atti delegati, può inserire nuovi generi e specie e stabilire norme per il calcolo preciso delle quote delle diverse colture.

- **Mantenimento dei prati e pascoli permanenti**

Ai sensi dell'**articolo 45** del regolamento Pagamenti diretti, gli Stati membri individuano i prati permanenti che sono sensibili sotto il profilo ambientale in zone interessate dalle direttive *habitat* (92/43/CEE) o *uccelli* (2009/147/CE), comprese le torbiere e le zone umide ivi situate.

Inoltre, possono essere individuate anche eventuali altre zone sensibili non comprese nelle zone coperte dalle direttive *habitat* (92/43/CEE) o *uccelli* (2009/147/CE). La Commissione con atti delegati stabilisce il quadro per l'identificazione di tali ulteriori zone da parte degli Stati membri.

I prati permanenti situati nelle aree sensibili designate dagli Stati membri non possono essere arati o convertiti a seminativo.

Gli Stati membri, comunque, devono assicurare che il rapporto tra superfici investite a prato permanente e superficie agricola totale dichiarata dagli agricoltori non diminuisca più del 5% rispetto al rapporto stabilito dividendo la superficie che gli agricoltori soggetti all'obbligo del *greening* hanno dichiarato come prato o pascolo permanente nel 2012 (più la superficie dichiarata dagli agricoltori come prato o pascolo permanente nel 2015 e non dichiarata nel 2012) per la superficie totale dichiarata, nel 2015 dagli agricoltori soggetti agli obblighi del *greening*.

Per mantenere stabile il rapporto, gli Stati membri possono applicare obblighi di mantenimento del prato permanente a livello nazionale, regionale, subregionale o anche a livello aziendale. Lo Stato membro comunica la relativa decisione alla Commissione entro il 1° agosto 2014.

Il rapporto di riferimento sarà ricalcolato nel caso in cui ci siano agricoltori che sono obbligati a riconvertire superfici in prato permanente nel 2015 o nel 2016.

Gli Stati membri notificano il calcolo annuale del rapporto alla Commissione: nel caso in cui si riscontri un decremento del rapporto *prati permanenti/superficie dichiarata* superiore al 5%, lo Stato membro interessato dovrà istituire obblighi individuali di riconversione per gli agricoltori che hanno convertito il prato o pascolo permanente in seminativo in un periodo antecedente da stabilirsi con atti delegati. Tuttavia, se nello Stato membro la superficie totale a prato o pascolo permanente è superiore a certi limiti stabiliti dalla Commissione con atti di esecuzione, l'obbligo di mantenimento si considera adempiuto.

L'obbligo di riconversione non sussiste qualora la diminuzione del rapporto inferiore alla soglia del 5% derivi dall'imboschimento compatibile con l'ambiente, esclusi impianti di bosco ceduo a rotazione rapida, alberi di natale o specie a rapido accrescimento per uso energetico.

La Commissione, tramite atti delegati, fissa norme dettagliate sul mantenimento del prato o pascolo permanente, sulla riconversione in caso di sfioramento del rapporto, sugli obblighi di mantenimento da imporre agli agricoltori, sul calcolo ed eventuali adattamenti della percentuale di riferimento.

- **EFA: Aree di interesse ecologico**

L'**articolo 46** del regolamento Pagamenti diretti prevede che, a partire dal 1° gennaio 2015, quando i seminativi di un'azienda superano i 15 ettari di estensione, l'agricoltore destina ad "area di interesse ecologico", o EFA (*Ecological focus area*) almeno il 5% della superficie dichiarata come seminativo a norma dell'art. 72, paragrafo 1, primo comma, lettera a) del Reg. (UE) n. 1306/2013 e, se considerate aree d'interesse ecologico dallo Stato membro, comprendente le superfici con elementi caratteristici del paesaggio, compresi gli elementi adiacenti ai seminativi dell'azienda, le superfici costituenti le fasce tampone, le superfici con bosco ceduo a rotazione rapida, senza impiego di concime minerale e/o fitosanitari e le superfici oggetto di imboschimento ai sensi delle misure previste dallo sviluppo rurale.

Mediante atto legislativo del Parlamento europeo e del Consiglio, la percentuale potrà salire al 7% dopo un rapporto di valutazione presentato dalla Commissione entro il 31 marzo 2017.

Gli Stati membri, entro il 1° agosto 2014, decidono e notificano alla Commissione quali delle seguenti superfici possono essere considerate aree di interesse ecologico:

- (a) terreni lasciati a riposo;
- (b) terrazze;
- (c) elementi del paesaggio, compresi gli elementi adiacenti ai seminativi aziendali;
- (d) fasce tampone, comprese le fasce tampone occupate da prati permanenti, a condizione che queste siano distinte dalla superficie agricola ammissibile adiacente;
- (e) ettari agroforestali che ricevono o hanno ricevuto sostegno da sviluppo rurale;
- (f) fasce di ettari ammissibili lungo le zone periferiche delle foreste;
- (g) superfici con bosco ceduo a rotazione rapida, senza impiego di concime minerale e/o prodotti fitosanitari;
- (h) superfici oggetto di imboschimento secondo le norme dello sviluppo rurale;
- (i) superfici con colture intercalari o copertura verde ottenuta mediante l'impianto o la germinazione di sementi (aree soggette a fattori di ponderazione);
- (j) superfici con colture azotofissatrici.

Gli Stati membri possono applicare alle superfici considerate aree di interesse ecologico dei coefficienti di ponderazione, l'applicazione diviene obbligatoria quando tali coefficienti risultino inferiori a 1.

Ad eccezione delle superfici dell'azienda con bosco ceduo a rotazione rapida (g) e oggetto di imboschimento ai sensi delle norme sullo sviluppo rurale (h), l'area di interesse ecologico è situata sui seminativi dell'azienda. Nel caso degli elementi caratteristici del paesaggio e delle fasce tampone, l'area d'interesse ecologico può altresì essere adiacente ai seminativi dell'azienda dichiarati dall'agricoltore.

L'obbligo di avere aree di interesse ecologico non si applica:

- quando più del 75% dei seminativi aziendali sono utilizzati per la produzione di erba o altre piante erbacee da foraggio, per terreni lasciati a riposo, investiti a colture leguminose o sottoposti a una combinazione di tali tipi di impieghi, a condizione che i seminativi non sottoposti a tali impieghi non siano superiori a 30 ettari;
- quando oltre il 75% della superficie agricola aziendale ammissibile è costituita da prato permanente, utilizzata per la produzione di erba o altre piante erbacee da foraggio o investita a

colture sommerse o è sottoposta a una combinazione di tali tipi di impieghi, a condizione che i seminativi non sottoposti a tali impieghi non siano superiori a 30 ettari.

Gli Stati membri possono consentire che fino alla metà della percentuale di superficie da destinare ad area d'interesse ecologico sia applicato a livello regionale, al fine di ottenere aree di interesse ecologico adiacenti. Gli Stati membri designano le aree e gli obblighi per gli agricoltori interessati.

Gli Stati membri possono consentire agli agricoltori le cui aziende si trovano nelle immediate vicinanze di ottemperare collettivamente all'obbligo "*attuazione collettiva*" purché le aree d'interesse ecologico siano adiacenti. Per supportare l'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di ambiente, clima e biodiversità, gli Stati membri possono designare le aree sulle quali l'attuazione collettiva è possibile e possono imporre ulteriori obblighi agli agricoltori o ai gruppi di agricoltori che partecipano all'applicazione collettiva dell'area d'interesse ecologico.

Ciascun agricoltore che partecipa a tale "*attuazione collettiva*" provvede affinché almeno il 50% della superficie soggetta all'area d'interesse ecologico sia situata sul terreno della sua azienda. Il numero degli agricoltori che partecipano all'attuazione collettiva non deve essere maggiore di dieci.

Tutte le opzioni possibili a livello di Stato membro vanno obbligatoriamente notificate alla Commissione entro il 1° agosto dell'anno precedente la loro applicazione.

La Commissione può adottare atti delegati per:

- (a) fissare ulteriori criteri per i tipi di superficie da designare come aree di interesse ecologico;
- (b) aggiungere altri tipi di superfici che possono essere considerati al fine di rispettare la percentuale di superficie da destinare ad area d'interesse ecologico;
- (c) aggiornare l'allegato X al regolamento Pagamenti diretti al fine di determinare i fattori di conversione e di ponderazione per facilitare gli Stati membri nella misurazione dei diversi tipi di aree di interesse ecologico;
- (d) fissare norme sull'applicazione collettiva ed i relativi requisiti minimi;
- (e) fissare il quadro entro il quale gli Stati membri devono definire i criteri che le aziende devono rispettare per essere considerate situate nelle immediate vicinanze ai fini dell'attuazione collettiva dell'area di interesse ecologico;

- (f) stabilire i metodi per calcolare la percentuale di bosco rispetto alla superficie agricola al fine di consentire agli Stati membri la cui superficie è occupata per oltre il 50% da foreste di non applicare a talune aziende l'obbligo di avere aree d'interesse ecologico.

## 5. PRATICHE AGRICOLE EQUIVALENTI

Al fine di tenere conto dell'eterogeneità dei sistemi agricoli e delle diverse situazioni ambientali nell'Unione, il regolamento Pagamenti diretti consente agli Stati membri di riconoscere, oltre alle tre pratiche di inverdimento (diversificazione delle colture, mantenimento dei prati permanenti, e disponibilità nell'ambito della superficie aziendale di aree d'interesse ecologico), talune attività contemplate da pratiche agro-climatico-ambientali o da sistemi di certificazione che sono analoghe all'inverdimento e producono un beneficio ambientale equivalente o superiore per il clima e l'ambiente. Gli Stati membri possono decidere se consentire agli agricoltori la possibilità di ricorrere a **pratiche equivalenti** a quelle di "inverdimento", per fare sì che l'agricoltore produca benefici per il clima e l'ambiente pari o superiore alle tre pratiche verdi esplicitate nel regolamento Pagamenti diretti. Si tratta di impegni presi nell'ambito delle misure di sviluppo rurale (art. 39 paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1698/2005 o art. 28, paragrafo 2 del regolamento di riforma dello sviluppo rurale Reg. (UE) n. 1305/2013) o nell'ambito di sistemi di certificazione ambientale nazionali o regionali che vanno oltre gli *standard* obbligatori previsti dalla condizionalità (titolo VI, capo I del Reg. (UE) n. 1306/2013) e che mirano al raggiungimento di obiettivi legati alla qualità delle acque e del suolo, alla biodiversità, alla salvaguardia del paesaggio e alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ad essi. Tali sistemi di certificazione possono comprendere le tre pratiche di inverdimento, le pratiche equivalenti o una combinazione di tali pratiche.

Le pratiche considerate **equivalenti** alle tre pratiche agricole principali (diversificazione, mantenimento prati permanenti, disponibilità in azienda di un'area d'interesse ecologico) sono elencate nell'allegato IX del regolamento Pagamenti diretti e sono raggruppate secondo la pratica principale che possono sostituire. La Commissione, mediante atti delegati, può aggiungere pratiche equivalenti all'elenco riportato nel predetto allegato IX.

Gli impegni elencati nell'allegato IX sono di seguito descritti:

### 1. Pratiche equivalenti alla diversificazione delle colture

In luogo della diversificazione prevista dall'articolo 44 del regolamento Pagamenti, si stabilisce un requisito base di **almeno tre colture**, con una **percentuale massima del 75% per la coltura principale**, ed uno o più requisiti aggiuntivi quali: quattro colture diverse; soglia massima più bassa

per la coltura principale; scelta di colture più appropriate come ad esempio leguminose, colture proteiche, colture che non necessitano a seconda dei casi di irrigazioni né di trattamenti fitosanitari; scelta di varietà locali antiche o tradizionali o a rischio di estinzione, su almeno il 5% della superficie in avvicendamento.

Con lo stesso requisito di base di **almeno tre colture**, con una **percentuale massima del 75% per la coltura principale**, si può anche prevedere **l'avvicendamento delle colture**, con uno o entrambi i seguenti requisiti aggiuntivi: si segue una sequenza pluriennale di colture o di messa a riposo dei terreni con maggiori benefici ambientali; vi sono almeno quattro colture.

Le altre pratiche equivalenti considerate sostitutive della diversificazione delle colture sono: la copertura invernale del terreno; l'utilizzo di colture intercalari. Quest'ultime due pratiche sono soggette ai metodi di calcolo adottati dalla Commissione con atti delegati.

## 2. Pratiche equivalenti al mantenimento di prati e pascoli

È prevista una gestione dei prati e dei pascoli basata sul mantenimento dei prati permanenti e su uno o più requisiti aggiuntivi quali: regime di taglio o falciatura appropriata quanto a date, metodi e limiti; mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio sulle superfici erbose e controllo della boscaglia; uso di specifiche varietà di foraggiere e/o regime di semina per il rinnovo scelti in funzione del tipo di prato allo scopo di evitare la distruzione di superfici con alto valore naturalistico; asportazione del fieno o del foraggio; gestione appropriata dei terreni ripidi; gestione del regime di fertilizzazione; restrizioni nell'uso di fitofarmaci.

Altre pratiche equivalenti prevedono, unitamente allo stesso requisito di base del mantenimento dei prati permanenti, uno o più requisiti aggiuntivi legati a: pascolamento estensivo, con definizione del carico di bestiame e del calendario di utilizzo; pascolo guidato o pastorizia di montagna; uso di razze locali o tradizionali per il pascolo nei prati permanenti.

## 3. Pratiche equivalenti alla disponibilità di aree di interesse ecologico

Il requisito di base di tali pratiche equivalenti è la loro applicazione su almeno il 5% (7% dal 2017) dei seminativi e consistono in: ritiro dalla produzione ecologico (terreni messi a riposo); creazione di "fasce tampone" per le zone ad alto valore naturale, Natura 2000 o altri siti di tutela della biodiversità, anche lungo le siepi ed i corsi d'acqua; gestione di fasce tampone e di bordi dei campi incolti, mediante regime di sfalcio, uso di varietà locali o specifiche, e/o regime di semina, risemina

con varietà locali e assenza di uso di fitofarmaci, di letame e/o concimi minerali, di irrigazione e di impermeabilizzazione dei suoli (non cementificazione); gestione di bordi, strisce all'interno dei campi ed appezzamenti per fauna selvatica o flora specifica (bordi erbosi, protezione dei nidi, flora spontanea, miscugli di sementi locali, colture non raccolte); gestione (intesa come potatura, sfrondata, scelta di date e metodi, ripristino) di elementi caratteristici del paesaggio come alberi, siepi, vegetazione arborea ripariale, muretti di pietra (terrazze), fossi e stagni; mantenimento di terreni torbosi o umidi arabili seminati a erba, senza uso di concimi o di prodotti fitosanitari; produzione su seminativi senza uso di concimi (letame o concimi minerali) e/o di prodotti fitosanitari e in assenza d'irrigazione, non seminati con la stessa coltura per due anni consecutivi nello stesso terreno (questa pratica è soggetta ai metodi di calcolo adottati dalla Commissione con atti delegati); conversione di seminativi in prato permanente sfruttato in modo estensivo.

Le pratiche equivalenti non sono soggette al doppio finanziamento: sono finanziate solo nel primo pilastro e quindi diventano baseline nel secondo pilastro.

Gli Stati membri possono decidere di limitare la scelta delle pratiche agricole equivalenti, se del caso anche a livello regionale. Un agricoltore, a seconda della scelta nazionale di cui sopra, può osservare una o più delle pratiche equivalenti relative agli impegni nello sviluppo rurale, solo se esse sostituiscono integralmente la o le pratiche di inverdimento classiche. Allo stesso modo, un agricoltore può avvalersi dei sistemi di certificazione, se consentiti dallo Stato membro, solo se contemplano l'intero obbligo previsto dalle pratiche *greening*. La Commissione, mediante atti delegati, stabilisce i requisiti appropriati applicabili ai sistemi di certificazione nazionali o regionali, compreso il livello di garanzia che tali sistemi di certificazione devono fornire.

Lo Stato membro deve comunicare le proprie decisioni in merito all'uso delle pratiche equivalenti e deve specificare gli impegni o i sistemi di certificazione che intende applicare. La Commissione valuta se le pratiche incluse nelle misure equivalenti comunicate dallo Stato membro sono contemplate nell'elenco riportato nell'allegato IX al regolamento Pagamenti diretti e se non le ritiene conformi lo comunica agli Stati membri mediante atti di esecuzione adottati senza applicare la procedura d'esame prevista dall'art. 5 regolamento (UE) n. 182/2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

## 6. POSSIBILI RISVOLTI IN ITALIA: PRIME VALUTAZIONI

Sulla valutazione del *greening*, in riferimento alla sue motivazioni ed alla sua efficacia, il dibattito è ancora molto acceso.

Uno degli obiettivi perseguiti dalla nuova politica agricola comune (PAC), come già detto in premessa, è il miglioramento delle prestazioni ambientali attraverso una componente obbligatoria di “inverdimento” dei pagamenti diretti, a sostegno di pratiche agricole benefiche per il clima e l’ambiente applicabile in tutta l’Unione. A tale scopo gli Stati membri devono utilizzare il 30% dei loro massimali nazionali dei pagamenti diretti per concedere, in aggiunta al pagamento di base, un pagamento annuo che può tenere conto della convergenza interna nello Stato membro o nella regione, per pratiche obbligatorie volte a conseguire in via prioritaria obiettivi climatici e ambientali.

Dal punto vista politico, il *greening* è lo strumento con cui la PAC persegue l’obiettivo di remunerare la produzione di beni pubblici assicurati dagli agricoltori. La misura rappresenta un’opportunità in termini di creazione e rafforzamento del legame tra agricoltura e società, e ha costituito il presupposto fondamentale per mantenere un’adeguata dotazione finanziaria alla PAC nel bilancio dell’Unione europea. Tuttavia, non è una misura che gli agricoltori vedono di buon occhio, complice l’appesantimento degli oneri burocratici che ne derivano e che, se non adeguatamente controllati, potrebbero vanificare il lavoro svolto in questi anni a favore dello snellimento delle procedure di accesso al pagamento degli aiuti europei.

Se sugli obiettivi del *greening* si registra una certa convergenza di valutazioni positive, sugli strumenti adottati per conseguire tali obiettivi le opinioni sono piuttosto divergenti a seconda se ad essi si guardi dal punto di vista degli ambientalisti o degli agricoltori.

Occorre, inoltre, tenere presente che il processo legislativo di definizione dei vincoli ambientali è stato complicato anche dalla contrazione delle risorse finanziarie messe a disposizione della PAC dal Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 rispetto al periodo di programmazione precedente.

\* \* \*

Soffermandoci su qualche dato oggettivo, possiamo prevedere che, a regime, in Italia saranno stanziati, per i pagamenti diretti, circa 3,84 miliardi di euro l'anno, di cui poco più di un miliardo sarà destinato al *greening*.

In merito all'efficacia del *greening* si possono fare diverse considerazioni.

Prima di tutto, il fatto che le prescrizioni del *greening* siano comunque obbligatorie per chiunque percepisca il pagamento di base sottrae ad esso la caratteristica di pagamento selettivo, destinato a chi adotta comportamenti particolarmente virtuosi sotto il profilo ambientale, facendolo diventare, come abbiamo già detto, una sorta di condizionalità rafforzata. D'altra parte le misure di *greening* facilitano la presa di coscienza, da parte dei cittadini europei, sulla necessità di remunerare gli agricoltori per i costi sostenuti per la produzione di beni pubblici, di cui si avvantaggia l'intera società, non remunerati dal mercato.

La regolamentazione europea, riconoscendo i benefici ambientali dei sistemi di agricoltura biologica, prevede che gli agricoltori che la praticano, per le unità delle loro aziende che soddisfano le condizioni stabilite dal regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, beneficiano della componente di "inverdimento" senza necessità di soddisfare ulteriori obblighi.

Restano comunque molte perplessità sull'effettiva capacità del pagamento *greening* di garantire, nell'intera Unione europea, la corretta ed equilibrata remunerazione dei beni pubblici prodotti.

Passiamo ad esaminare i possibili impatti sull'agricoltura italiana delle tre tipologie d'impegno richieste per il pagamento del *greening*.

\* Il *mantenimento dei prati e pascoli permanenti* persegue un chiaro obiettivo ecologico poiché è indiscutibile che tali superfici costituiscano ecosistemi a elevato valore aggiunto in termini di protezione del suolo, utilizzo idrico, sequestro del carbonio e di valore paesaggistico. Tale tutela comporta il divieto di aratura e conversione ad altre colture per le superfici più sensibili sotto il profilo ambientale, nonché una più generale misura di protezione contro la conversione ad altri usi basata sul mantenimento del rapporto, a livello nazionale o regionale, tra prati permanenti e superficie agricola totale. L'impegno dovrebbe essere facilmente assolvibile da parte degli agricoltori sia perché il mantenimento dei prati e pascoli permanenti era già previsto dalle norme della condizionalità nell'attuale regime di aiuti, sia perché non c'è grande convenienza a

trasformare i pascoli esistenti in seminativi. Tuttavia, è innegabile come tale impegno sia più vantaggioso per le aree nord-europee, dove la destinazione a prati e pascoli è molto diffusa e dove, dunque, ci sono agricoltori che conducono superfici agricole investite quasi esclusivamente a prati e pascoli permanenti: essi quindi percepiranno il pagamento *greening* e il pagamento di base senza fare nulla di diverso da quanto avrebbero comunque fatto.

Veniamo ai numeri: l'impegno del mantenimento delle foraggere permanenti riguarderà quasi tutte le superfici a prato o pascolo in Italia coinvolgendo circa 237 mila aziende agricole.

\* Consideriamo ora l'impegno più controverso per le agricolture più specializzate e a più elevato valore aggiunto come quella italiana: *la diversificazione delle colture*.

Trattasi indubbiamente di un vincolo assai poco difendibile dal punto di vista agronomico-ambientale: rappresenta, infatti, un'alternativa inadeguata della rotazione/avvicendamento, la cui virtuosità è, invece, del tutto nota. Ciò che s'impone con la diversificazione è la presenza contemporanea di almeno due o tre colture nella stessa azienda, ma tale vincolo non assicura affatto un miglioramento agronomico-ambientale: per fare un esempio, un agricoltore che oggi ruota annualmente una singola coltura su tutta la superficie della propria azienda (ad esempio grano/soia) e che, dunque, si comporta in modo virtuoso sotto il profilo agronomico, potrebbe rispettare la diversificazione anche riproponendo ogni anno tre mono-colture sulle stesse particelle, con un evidente danno agronomico-ambientale. Pur consapevole di questo limite, la Commissione, nelle considerazioni riportate negli studi d'impatto che hanno accompagnato la proposta di riforma della PAC, ha giustificato la scelta della diversificazione in luogo della rotazione con motivazioni di praticità nei controlli: la rotazione, pur essendo ovviamente preferibile alla diversificazione in termini di benefici ambientali, sarebbe più difficilmente controllabile.

L'unico punto a favore della diversificazione è che essa, come la rotazione, aiuta la biodiversità. Poi, a voler essere ottimisti, si potrebbe poi confidare sul fatto che in molti casi la diversificazione potrebbe, di fatto, condurre alla rotazione, poiché l'agricoltore che deve diversificare potrebbe comunque avvantaggiarsi della contestuale "rotazione" delle colture per sfruttare anche gli effettivi vantaggi agronomici.

Comunque il regolamento Pagamenti diretti ha riconosciuto la necessità che l'applicazione degli obblighi relativi alla diversificazione delle colture avvenga in modo tale da tenere conto delle

difficoltà, per le aziende agricole di minori dimensioni, di diversificare. Detto regolamento ha inoltre previsto deroghe per le aziende agricole che già soddisfano gli obiettivi della diversificazione delle colture dal momento che sono coperte in ampia misura da superfici prative o terreni a riposo, per le aziende agricole specializzate che ogni anno sottopongono ad avvicendamento le loro parcelle o per le aziende agricole che a motivo dell'ubicazione geografica incontrerebbero eccessive difficoltà nell'introdurre una terza coltura.

Veniamo ai numeri per l'impegno della *diversificazione delle colture*.

Sappiamo che sono esonerate da tale impegno le aziende con superfici a seminativo inferiori a 10 ettari, le superfici coltivate con metodo biologico, le superfici con colture arboree e colture sommerse per una parte prevalente del ciclo produttivo. Questo fa sì che le superfici soggette alla diversificazioni siano stimabili in circa 2,5 milioni di ettari pari a circa il 30% dei seminativi e coinvolgendo poco più di 60 mila aziende. Nel Rapporto annuale 2013 di ISMEA, attraverso i dati dell'ultimo censimento dell'Agricoltura, è stato stimato che le aziende che nel 2010 non rispettavano il requisito della diversificazione sono quasi 26 mila (quindi poco meno del 50% di quelle obbligate) con una SAU totale di circa 729 mila ettari, Nel complesso, il 44% della SAU coinvolta in queste aziende "non in regola" era investita a frumento duro, il 15% a mais e quote minoritarie riguardano altri seminativi, comprese le ortive. Sia in termini numerici che di superfici la maggiore quota di casi "non in regola" con la diversificazione si trovava nel Sud e nelle Isole.

#### **Stima delle aziende e superfici "non in regola" con i criteri della diversificazione**

	<b>n. aziende</b>	<b>SAU (ha)</b>	<b>Seminativi (ha)</b>	<b>frumento duro (ha)</b>	<b>mais (ha)</b>
<b>ITALIA</b>	<b>25.807</b>	<b>728.670</b>	<b>669.698</b>	<b>322.809</b>	<b>111.557</b>
NORD	6.374	184.602	175.069	8.251	107.938
CENTRO	3.686	118.055	108.967	59.884	1.827
SUD E ISOLE	15.747	426.013	385.663	254.675	1.793

Fonte: elaborazioni Ismea su dati Censimento dell'Agricoltura, 2010

\* Possiamo infine ad esaminare, l'impegno relativo alle *aree di interesse ecologico*. Rappresenta un vincolo dell'attività produttiva con molte incognite ed è un punto controverso, su cui il dibattito non si è ancora sopito, specie in Paesi ad agricoltura intensiva e differenziata come l'Italia.

Le finalità sono chiare: si ipotizza che tali superfici possano migliorare gli ecosistemi agricoli e offrire preziosi rifugi alla fauna selvatica e alla flora spontanea con l'obiettivo di salvaguardare e migliorare la biodiversità nelle aziende agricole. L'area di interesse ecologico consiste in superfici che incidono direttamente sulla biodiversità e/o sulla riduzione dell'erosione del suolo, come i terreni lasciati a riposo, gli elementi caratteristici del paesaggio, le terrazze, le fasce tampone, le superfici oggetto di imboschimento e le superfici agroforestali, o in aree che incidono indirettamente sulla biodiversità attraverso un uso ridotto dei fattori di produzione in azienda, quali aree coperte da colture intercalari e copertura vegetale nella stagione invernale.

Il regolamento Pagamenti diretti riconosce la necessità che gli obblighi derivanti da questa misura siano applicati in modo da evitare che gli oneri a carico delle aziende agricole di minori dimensioni siano sproporzionati rispetto agli ulteriori benefici ambientali, inoltre prevede deroghe per le aziende agricole occupate in ampia misura da superfici prative o terreni a riposo, che pertanto già soddisfano gli obiettivi delle aree d'interesse ecologico, nonché per gli agricoltori che svolgono attività agricole in zone soggette a vincoli naturali in determinate regioni a prevalenza boschiva in cui le terre sono ad elevato rischio di abbandono in Stati membri prevalentemente costituiti da foreste. Tuttavia gli obblighi per gli agricoltori possono essere onerosi e controversi ed è innegabile come tale impegno appaia molto gravoso per alcune categorie di agricoltori, soprattutto per chi gestisce aziende di pianura ad agricoltura specializzata, dove il vincolo del 5-7% della superficie da sottrarre alla funzione produttiva è rilevante e potrebbe minacciare la competitività di alcune produzioni. È anche vero che la definizione di superfici a valenza ecologica è abbastanza ampia (e forse anche ampliabile) e tale, dunque, da permettere il rispetto dell'impegno in gran parte delle aziende agricole di collina e montagna senza particolari modifiche dell'ordinamento produttivo. Inoltre, la gran parte delle colture permanenti (olivo, vite, frutta) è fuori dal campo di applicazione poiché rispettano automaticamente il vincolo per valenze paesaggistiche. Comunque, il vincolo di destinazione ecologica sembra una scelta incoerente rispetto agli obiettivi di *food security* e di produzione di alimenti che rimangono gli obiettivi prioritari per l'attività agricola, giacché la sottrazione di terra fertile alla produzione potrebbe

ridurre l'offerta e spingere al rialzo i prezzi dei generi alimentari. Questa misura appare intempestiva, poiché molto coerente con uno scenario di qualche anno fa, caratterizzato da crescita economica ed eccedenze di produzione, ma assai meno proponibile nei prossimi anni, in una fase in cui anche l'agricoltura è chiamata a contribuire alla ripresa economica e a soddisfare la crescente domanda alimentare. Più in generale, anche a prescindere da queste considerazioni, ciò che lascia perplessi è che il vincolo di destinazione ad aree ecologiche sia uguale per tutta l'agricoltura dell'UE-28, nonostante il costo che esso impone agli agricoltori vari moltissimo da area ad area. In alcune realtà collinari o montane di agricoltura estensiva, il vincolo costa poco o nulla; in altre realtà, al contrario, il costo della sottrazione del 5-7% di terra produttiva è ben maggiore dell'aiuto ricevuto dalla componente *greening* del pagamento diretto. In altre parole, se il *greening* vuole rappresentare la remunerazione per la produzione di beni pubblici ambientali, non appare equo imporre costi differenziati a fronte di un analogo sussidio, giacché i beni pubblici ambientali hanno carattere locale, nel senso che i costi e i benefici legati alla loro produzione sono differenti da luogo a luogo.

L'obbligo di creazione di aree d'interesse ecologico, in Italia, graverà quasi su 4 milioni di ettari, coinvolgendo circa 82.000 aziende.

In linea generale, la misura del *greening* nel suo complesso sembrerebbe piuttosto la risultante di una serie di opzioni varate in modo frettoloso e provvisorio, che ha poi dato vita a un susseguirsi di interventi, sollecitati con forza anche dalla delegazione italiana, che tutto sommato, se si considera la proposta iniziale della Commissione, sono riusciti a conseguire un risultato abbastanza soddisfacente. Una oculata adozione di atti delegati dovrà ora servire a smussare alcune opzioni ancora troppo onerose per le peculiarità di taluni Stati.

Anche per questo sembra ragionevole pretendere che, su tale punto, si possa negoziare sia per modificare alcuni paletti sia, soprattutto, per dare agli Stati membri la possibilità di adattare alle proprie realtà i criteri di *greening*, che è impossibile definire in maniera univoca per un'UE a 28; su questo gli Stati membri e il Parlamento europeo sono chiamati a vigilare sull'adozione degli atti delegati di competenza della Commissione.