



La nuova Politica Agricola Comunitaria (PAC). Principi e strumenti



Premessa



Le attuali politiche agricole comunitarie (PAC 2007-2013) aprono verso una visione innovativa del rapporto tra territorio, ambiente e attività agricola. Si vedono nuove prospettive per un'agricoltura multifunzionale che deve operare a favore di un riequilibrio territoriale fra città e campagna, più attento alla qualità dell'ambiente e del paesaggio.

Per avviare e governare questa trasformazione in ottica globale e sistematica è fondamentale il coinvolgimento e l'informazione non solo delle aziende agricole e degli agricoltori, che hanno un valore chiave sia economico che sociale nella difesa del territorio rurale e del mantenimento di un solido tessuto di connessione tra città e campagna, ma anche dei consumatori, che vivono in prima persona l'evoluzione dell'ambiente in cui abitano.

Con l'obiettivo di creare degli strumenti capaci di dare informazioni sia ai tecnici del settore che a coloro che sono i fruitori di questa "nuova agricoltura" la Provincia di Milano, Assessorato all'Ambiente e Agricoltura, grazie alla collaborazione di esperti del settore, ha redatto alcune pubblicazioni dedicate a tematiche ritenute focali nella propria realtà agricola (Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013, Politiche Agricole Comunitarie, Produzioni biologiche, Agroenergie).

Questo è stato possibile grazie al finanziamento che la DG Agricoltura della Commissione Europea ha concesso alla Provincia di Milano sul progetto internazionale "Sportello Itinerante Agroambientale - Mobile Information Centre: Agriculture and Environment" (cod. AGRI 2007-0156), al quale hanno collaborato anche partners internazionali provenienti da Germania, Polonia, Ungheria, Romania.

Bruna Brembilla

Assessora all'Ambiente e Agricoltura

Indice



Storia e riforma della Politica Agricola Comunitaria (PAC)	3
Il disaccoppiamento	5
La Riserva Nazionale	6
La modulazione	7
La condizionalità	7
I Programmi di Sviluppo Rurale	9
Consulenza aziendale	9
Il ruolo dell'agricoltura nella gestione della risorsa idrica	13
Il progetto "Il metrobosco": verso una nuova armonia del paesaggio nella Provincia di Milano	17
Le esperienze di alcuni paesi europei	20
Ungheria	20
Polonia	21
Romania	23
Germania	24
Glossario	26
Link utili	30



Storia e riforma della Politica Agricola Comunitaria (PAC)

La **Politica Agricola Comune (PAC)** nacque negli anni '60, quando l'Europa, ancora fortemente rurale e reduce dalle conseguenze economiche e finanziarie della Seconda Guerra Mondiale, vide la necessità di un intervento pubblico nel settore agricolo allo scopo di recuperare il potenziale produttivo distrutto dagli eventi bellici. Si trattava cioè di riorganizzare le politiche agrarie nazionali per creare un mercato unificato in cui merci, capitale e lavoro circolassero liberamente.

I primi modelli di politiche agrarie risalgono al **1957** quando venne sancito il **Trattato di Roma**. Furono appoggiati principalmente da Francia, Germania e Olanda e la posizione italiana si avvicinava molto a quella francese e tedesca. Gli obiettivi previsti da questo documento erano protezionistici, poiché tendevano a difendere le produzioni nazionali dalle importazioni estere mediante l'imposizione di alti dazi doganali, e di sostegno ai redditi degli agricoltori grazie a sussidi e a prezzi garantiti. Furono istituiti per il loro perseguimento il FEAOG (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia) che doveva contribuire allo sviluppo strutturale delle zone rurali e al ritiro delle eccedenze produttive con meccanismi di intervento e le Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) che favorirono il libero scambio dei prodotti agricoli e il protezionismo dalla concorrenza estera. Gli effetti di queste politiche si rivelarono tuttavia ben presto negativi. La Comunità Europea cominciò ad avere grossi esuberanti produttivi: grandi quantità di cereali, latticini e frutta portati al macero e conseguenti distorsioni del mercato che generarono forti tensioni tra i vari Stati membri. Da qui l'esigenza di avviare una riforma della PAC che fosse capace di ridurre gli squilibri quantitativi e di migliorare la competitività.

Il primo tentativo di risolvere i problemi della PAC risale al **1968** con il **Piano Mansholt** che puntava alla riduzione della popolazione impiegata nel settore e al ridimensionamento delle unità agricole rendendole più vaste ed efficienti. Ad esso fece seguito nel **1985** il **Libro Verde** che si proponeva di ristabilire un equilibrio di mercato limitando le eccedenze produttive con misure di sostegno ai redditi agricoli piuttosto che ai prezzi dei prodotti. Al raggiungimento di questo scopo fu altresì finalizzata la **Riforma Mc Sharry** del **1992**, dai grandi contenuti innovativi, che prevedeva una sostanziosa riduzione dei prezzi agricoli per renderli più concorrenziali sui mercati interni



e mondiali e l'introduzione di aiuti diretti per compensare le perdite di reddito subite dagli agricoltori, unendo a tutto questo una politica rurale attenta alle problematiche ambientali. Con la Riforma Mc Sharry vennero dunque gettate le prime basi per orientare l'agricoltura al mercato e per disaccoppiare gli aiuti, cioè per renderli indipendenti dalla produzione. **Agenda 2000** nel **1999** rappresentò la prima vera riforma del sistema agricolo, capace di considerare contemporaneamente le problematiche economiche, ambientali e rurali. Essa introdusse due nuovi concetti: la sostenibilità ambientale e la multifunzionalità aziendale. Da un lato si riconobbe all'agricoltura l'importante ruolo nella conservazione del paesaggio, nella protezione dell'ambiente, nella sicurezza dei prodotti alimentari e nel benessere degli animali e dall'altro si vide la necessità di riqualificare le aziende agricole attraverso fonti di reddito alternative alla coltivazione dei cereali e all'allevamento del bestiame.

Proprio da Agenda 2000 prese spunto l'ultima e più importante riforma, la **Riforma Fischler**, dal nome del Commissario all'agricoltura dell'Unione Europea, Franz Fischler, approvata dal Consiglio Europeo il **26 giugno 2003** e resa concreta dai regolamenti 1782/03 e 1783/03.

La nuova riforma è di lungo periodo (2005-2013) e segna un decisivo passo nella direzione di un sostegno più selettivo, orientato alla conservazione e valorizzazione dell'ambiente ed esplicitamente legato ai comportamenti dei beneficiari. Questi gli elementi principali della riforma:

LE DATE DELLA STORIA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC)

- **1957 - Trattato di Roma. Obiettivi protezionistici:**
- **1968 - Piano Mansholt. Obiettivi di riduzione della popolazione impiegata nel settore e di ridimensionamento delle unità agricole per renderle più vaste ed efficienti.**
- **1985 - Libro Verde. Obiettivo di ristabilire un equilibrio di mercato limitando le eccedenze produttive con misure di sostegno ai redditi agricoli piuttosto che ai prezzi dei prodotti.**



Il disaccoppiamento

L'introduzione del "disaccoppiamento" ovvero del **Regime di Pagamento Unico (RPU)**: se prima gli incentivi della Comunità Europea venivano erogati in base al tipo di coltura praticata, con l'entrata in vigore della nuova PAC si assiste ad una modifica sostanziale dei meccanismi di aiuto che per la prima volta vengono sganciati dalle scelte produttive. Il disaccoppiamento permette cioè di svincolarsi dalle colture a cui era destinato l'aiuto nel passato e di scegliere cosa coltivare in base alle convenienze del mercato. Lo scopo è quello di ripristinare l'equilibrio tra domanda e offerta, abituando l'agricoltore a orientare le sue decisioni in base alle opportunità contingenti del mercato. I beneficiari del pagamento unico, in cui rientrano vari contributi (seminativi, vacche nutrici, bovini maschi, ovicaprini, premi alla macellazione, a partire dal 2005; premio latte e olio di oliva a partire dal 2006), sono gli agricoltori che nel periodo di riferimento 2000-2002 hanno ricevuto aiuti diretti per i seminativi o la zootecnia presentando domanda di sostegno. La media triennale dei pagamenti complessivamente percepiti forma l'importo di riferimento per la determinazione del **Diritto** all'aiuto o **Titolo**. Ogni agricoltore è quindi titolare di un diritto per ettaro calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero medio triennale di ettari che ha dato vita ai vecchi pagamenti PAC. L'assegnazione dei titoli definitivi e la possibilità di percepire annualmente il pagamento fino al 2013 è subordinato alla presentazione di una domanda di ingresso al Regime di Pagamento Unico

- 1992 - Riforma Mc Sharry. riduzione dei prezzi agricoli per renderli più concorrenziali sui mercati interni e mondiali; introduzione di aiuti diretti per compensare le perdite di reddito subite dagli agricoltori.
- 1999 - Agenda 2000. Due nuovi concetti: la sostenibilità ambientale e la multifunzionalità aziendale.
- 2003 - Riforma Fischler. Orientato alla conservazione e valorizzazione dell'ambiente ed esplicitamente legato ai comportamenti dei beneficiari.



entro il 15 maggio 2005 (Ricognizione Preventiva) e di una Domanda Unica entro il 15 maggio di ogni anno a partire dal 2006, a condizione di mantenere da quella data in poi un numero di ettari almeno pari al numero di diritti riconosciuti. Sono ammissibili al premio tutte le superfici agricole, comprese quelle ritirate dalla produzione e da destinarsi al riposo (set-aside), ad eccezione delle colture permanenti (vigneti e frutteti), delle orticole e delle patate da tavola. Tuttavia al fine di salvaguardare le produzioni particolari e di evitare fenomeni di abbandono, **l'art.69** del Regolamento prevede un premio supplementare per alcune colture specifiche (cereali, grano duro, colture proteiche, riso, frutta da guscio, colture energetiche e patate da fecola), limitandone il disaccoppiamento e mantenendo per queste un legame con l'entità della produzione. Esistono quattro tipologie di titoli: titoli ordinari, titoli da ritiro, titoli speciali e titoli da riserva. I primi sono da abbinarsi a superfici coltivate con le eccezioni colturali precedentemente menzionate; quelli da ritiro sono associati a terreni messi a riposo; i titoli speciali sono assegnati in caso di "allevamenti senza terra" e infine quelli da riserva vengono attribuiti con specifici presupposti in caso di mancata adesione al Regime di Pagamento Unico entro i tempi stabiliti.

La Riserva Nazionale

La costituzione di una **Riserva Nazionale** di titoli (titoli da riserva). Da essa possono attingere agricoltori che sono stati esclusi dal Regime di Pagamento Unico imposto dalla riforma poiché non erano beneficiari di premi nel periodo di riferimento (es. nuovi agricoltori) oppure perché vittime di circostanze eccezionali (es. calamità naturale, furto di animali, epizoozia, incendio doloso, etc.). La riserva nazionale viene costituita attraverso una riduzione lineare, pari al 3%, degli importi di riferimento spettanti a tutti gli agricoltori. In essa confluiscono inoltre titoli non attribuiti, titoli assegnati ma non esercitati nell'arco di tre anni, prelievi previsti sul trasferimento di titoli a terzi per vendita o affitto. Per accedere alla Riserva occorre dimostrare requisiti particolari: ad esempio l'inizio attività dopo il periodo di riferimento, l'affitto di un terreno per una durata di almeno 5 anni tra la fine del 2002 e il 29 settembre 2003, l'acquisizione di un terreno per successione effettiva,



anticipata o donazione da parte di un agricoltore andato in pensione o deceduto prima della data di presentazione della domanda e la cui azienda nel periodo di riferimento era in conduzione di terzi.

La modulazione

La **modulazione** degli aiuti diretti. Essa prevede un taglio progressivo dell'ammontare di aiuti che ciascuna azienda riceve a partire dal 2005 fino al 2013. Il taglio è fissato al 3% per il primo anno, al 4% per il secondo e al 5% dal terzo in poi. Le somme tolte agli aiuti vengono in realtà spostate agli incentivi al Piano di Sviluppo Rurale (PSR) applicato a livello regionale, rimanendo di fatto a disposizione di agricoltori e allevatori. La modulazione diventa uno strumento di ripartizione degli aiuti, modificando le logiche di assegnazione dei fondi dal "primo pilastro" della PAC (misure di mercato) al "secondo pilastro" (misure di sostegno rurale); questo per stimolare lo sviluppo dell'ambiente rurale nel suo complesso, salvaguardando le caratteristiche economiche, storiche e sociali.

La condizionalità

Per continuare a beneficiare del regime di sostegno l'agricoltore ha l'obbligo di rispettare una serie di vincoli. L'insieme delle norme e dei regolamenti ai quali è subordinata l'assegnazione del contributo prende il nome di **Condizionalità**. Essa impone l'adozione di pratiche colturali e di allevamento a basso impatto ambientale ed eco-compatibili; il rispetto di requisiti per garantire la sicurezza delle materie prime e dei prodotti trasformati; l'attenzione al benessere degli animali incentivando l'adozione di strutture idonee e forme di allevamento meno intensive; il mantenimento del terreno in buone condizioni di fertilità. Con la condizionalità viene quindi introdotto il concetto del "chi inquina paga" per il quale chi è responsabile del deterioramento delle risorse naturali ne paga le conseguenze in termini economici fino alla revoca definitiva del contributo. Il concetto di condizionalità si concretizza in due corpi normativi: i **Criteri di Gestione Obbligatoria (CGA)** e le **Buone Condizioni Agronomiche Ambientali (BCAA)**.



I CGA sono suddivisi in atti normativi e si riferiscono all'ambiente, alla sanità pubblica, alla salute delle piante e degli animali, all'igiene degli alimenti e al benessere animale.

LA CONDIZIONALITÀ: CRITERI DI GESTIONE OBBLIGATORIA (CGA):

- Atto A1 "Conservazione degli uccelli selvatici"
- Atto A2 "Protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da sostanze pericolose"
- Atto A3 "Protezione dell'ambiente e del suolo nell'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura"
- Atto A4 "Protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricolo-zootecniche"
- Atto A5 "Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica"
- Atti A6, A7, A8, A8-bis "Identificazione e registrazione degli animali"
- Atto B9 "Immissione in commercio dei prodotti fito-sanitari"
- Atto B11 "Sicurezza alimentare" (pacchetto igiene)
- Atti C16, C17, C18 "Benessere animale"

LA CONDIZIONALITÀ: BUONE CONDIZIONI AGRONOMICHE AMBIENTALI (BCAA)

Le BCAA sono inerenti alle modalità di conduzione del terreno. Sono obbligatorie per tutte le superfici comprese quelle ritirate dalla produzione e impongono l'adozione di pratiche agronomiche tali da consentire il mantenimento della struttura del terreno e un buon livello di sostanza organica. Ad esempio includono azioni preventive per la conservazione del suolo e degli habitat naturali quali la protezione da fenomeni erosivi, l'applicazione di rotazioni colturali (avvicendamento), la gestione delle stoppie, l'uso adeguato delle macchine operatrici.



I Programmi di Sviluppo Rurale

Il rafforzamento dello sviluppo rurale attraverso politiche di sostegno a carattere regionale ovvero i **Programmi di Sviluppo Rurale**. La riforma Fischler prevede l'introduzione di misure di finanziamento, in parte già adottate da Agenda 2000, per migliorare la competitività aziendale nel rispetto dell'ambiente e del paesaggio. Questi i principali obiettivi:

- contrastare l'abbandono dell'agricoltura nelle zone svantaggiate attraverso misure di sostegno ai redditi (indennità compensativa)
- salvaguardare il paesaggio e il patrimonio boschivo attraverso misure forestali
- favorire l'ammodernamento delle aziende e il ricambio generazionale attraverso finanziamenti per le ristrutturazioni e incentivi ai giovani agricoltori che si insediano per la prima volta
- promuovere sistemi produttivi innovativi e a basso impatto ambientale riducendo l'uso di diserbanti e fitofarmaci come ad esempio l'agricoltura biologica, l'agricoltura integrata, l'avvicendamento colturale e il mantenimento di prati storicamente esistenti
- promuovere sistemi di allevamento che siano rispettosi del benessere animale
- tutelare il consumatore garantendo la sicurezza alimentare e la qualità degli alimenti attraverso certificazioni di prodotto e di filiera
- promuovere all'interno delle aziende la multifunzionalità per diversificare l'offerta attraverso nuovi servizi quali l'agriturismo, le fattorie didattiche, gli spacci per la vendita diretta di prodotti, i laboratori per la trasformazione delle materie prime.

Consulenza aziendale

L'introduzione di un sistema di **consulenza aziendale (Audit)**. Entro il 1° gennaio 2007 gli stati membri devono attivare obbligatoriamente un supporto consulenziale, affidato ad una o più unità anche private, che fornisca un aiuto agli agricoltori che lo richiedono e orienti le aziende agricole verso forme di produzione più moderne e a maggiore contenuto qualitativo. L'obiettivo è quello di creare una migliore professionalità per garantire

competitività sul mercato nel rispetto dei criteri dettati dalla condizionalità. In questo senso quindi lo strumento della consulenza aziendale appare essenziale e determinante per favorire il cambiamento e per non penalizzare i produttori in una fase di grande trasformazione. La priorità di accesso viene data alle aziende che percepiscono un pagamento unico superiore ai 15.000 euro; sono previsti sostegni fino a 1.500 euro per azienda dai fondi del Piano di Sviluppo Rurale al fine di coprire i costi che l'agricoltore deve affrontare per sistemare eventuali incongruità.

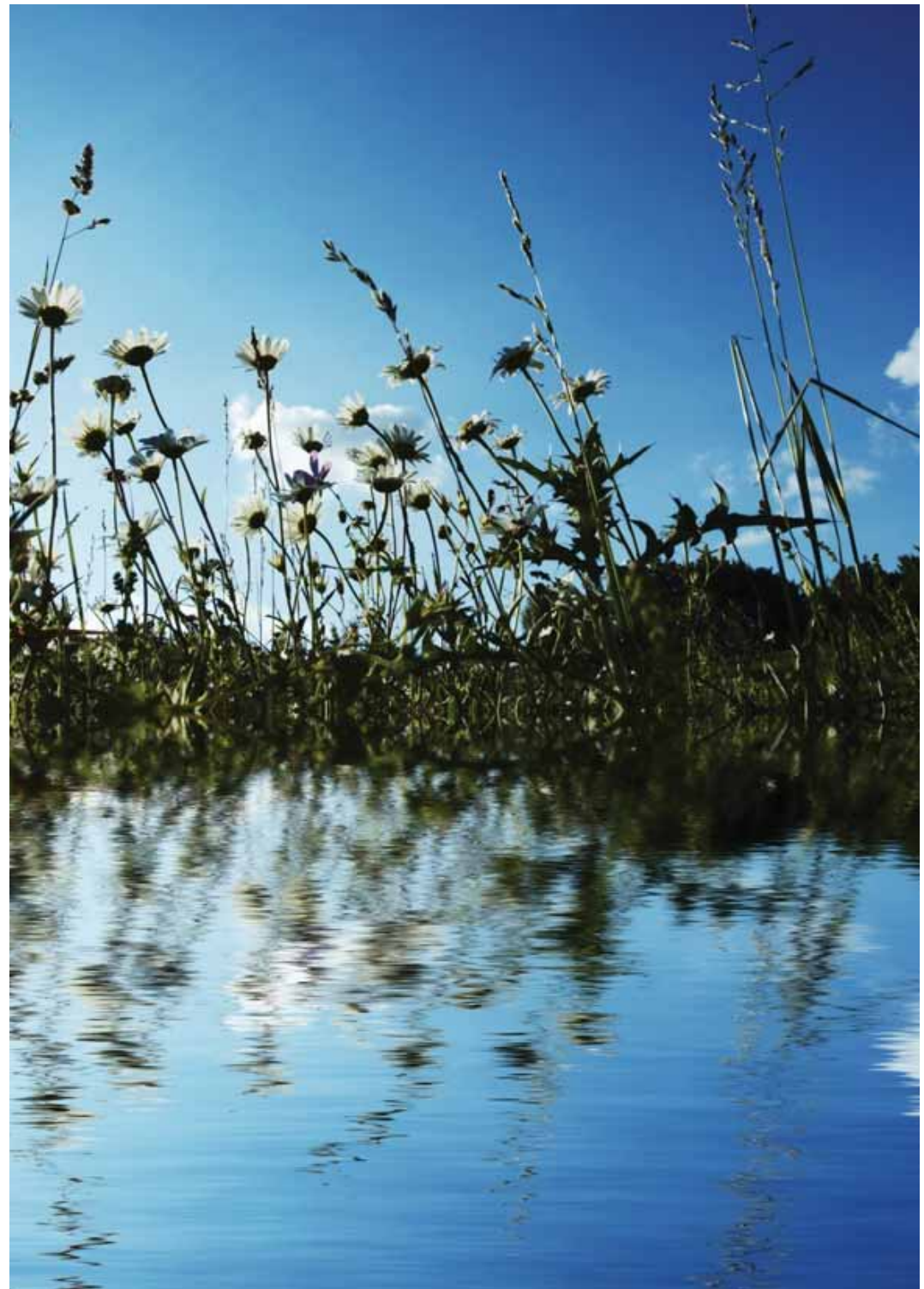
Oggi la riforma della Politica Agricola Comune si indirizza sempre più verso proposte incentrate a favorire la competitività e l'efficienza produttiva del settore, puntando alla tutela dell'ambiente e alla conservazione del territorio. L'attenzione normativa a favore del settore agricolo e gli sforzi compiuti sembrano portare alla risoluzione definitiva degli squilibri e delle inefficienze. Sul tavolo delle trattative a livello europeo vi è la proposta di realizzare un'organizzazione unica di mercato che sostituirà le attuali 21 OCM settoriali. Il regolamento CE 1234/2007, in applicazione dal primo gennaio 2008, ne definisce gli aspetti poiché raggruppa tutte le disposizioni settoriali in un unico corpo normativo. Le principali novità riguardano i settori del riso, della viticoltura, dell'ortofrutta, dei foraggi essiccati, dello zucchero, del latte e dei suoi derivati.

Da quanto descritto si può intuire che la riforma della PAC ha dato buona parte dei risultati attesi, questo grazie soprattutto all'abbandono delle politiche di sostegno ai prodotti, considerate in passato la causa principale dei problemi di sovrapproduzione. I prezzi comunitari di sostegno, ovunque ridotti, sono ora in linea con i mercati mondiali. L'agricoltura europea sta diventando più competitiva nei settori chiave, nonostante la contrazione della quota dell'Unione Europea nella maggior parte dei mercati delle materie prime. La stessa Unione Europea è ormai diventata il primo esportatore di prodotti agricoli, per lo più di alto valore, quindi il principale mercato di sbocco per i Paesi in via di sviluppo.



I PUNTI FONDAMENTALI DELLA RIFORMA FISCHLER

- Disaccoppiamento.
- Regime di Pagamento Unico (RPU).
- Riserva Nazionale di titoli (titoli da riserva).
- Modulazione.
- Condizionalità.
- Consulenza aziendale (Audit).



Il ruolo dell'agricoltura nella gestione della risorsa idrica

La riforma della PAC ha contribuito ad evitare il rischio di degrado ambientale e a creare molti dei beni di pubblica utilità di cui la nostra società usufruisce. Ad esempio l'agricoltura ha assunto oggi un ruolo determinante nel contrastare i cambiamenti climatici e l'effetto serra grazie a misure preventive e al rispetto delle norme dettate dalla condizionalità. Molte sono le attività agricolo-forestali che hanno avuto effetti migliorativi nei bilanci dei gas serra: le lavorazioni conservative dei terreni; la diffusione di colture perenni di copertura e con elevato approfondimento radicale; l'impiego di rotazioni colturali appropriate e l'aumento della sostanza organica nel suolo con l'utilizzo di residui colturali, di fertilizzanti organici e compost; la razionalizzazione dell'impiego di fertilizzanti e dell'acqua; la riforestazione e i rimboschimenti; la conversione di seminativi in pascoli; l'introduzione di coltivazioni a destinazione energetica. Per quanto riguarda la gestione dei terreni forestali hanno dato buoni risultati in questo senso l'infittimento, l'allungamento dei turni e la conversione dei cedui in fustaie; la prevenzione anti-incendio e degli attacchi parassitari; la produzione di prodotti legnosi a ciclo lungo e a finalità energetica (biomasse).

Sul piano della mitigazione dei cambiamenti climatici e delle politiche ambientali gioca inoltre un ruolo fondamentale la gestione delle risorse idriche.

La risorsa idrica è infatti essenziale per mantenere in vita i sistemi agricoli e ambientali senza i quali è a rischio la sopravvivenza del territorio e la competitività della filiera agroalimentare. Poiché l'agricoltura utilizza a sua volta questo bene per poi restituirlo all'ambiente e al territorio, svolgendo una funzione non solo economica ma soprattutto di tutela ambientale, occorre oggi concentrarsi sulle politiche da adottare e sulle azioni per contrastare il dispendio e la scarsità delle risorse idriche.

Tali azioni devono avere un'impostazione diversa dal passato: devono cioè scaturire da una integrazione funzionale e da una stretta collaborazione tra i soggetti a livelli decisionali.

La diminuzione delle risorse idriche disponibili per l'agricoltura è un fatto oggettivo; essa è infatti conseguenza dei crescenti fabbisogni nei settori civile ed industriale, delle esigenze di mantenimento di un deflusso minimo vitale dei corsi d'acqua, dell'utilizzo turistico-ricreativo delle acque, dei



mutamenti climatici. Servono scelte operative il più possibile preventive e di difesa attiva. Da un lato interventi per recuperare e aumentare il patrimonio di risorse disponibili, dall'altro interventi per la riduzione della domanda e dei consumi.

Si renderà pertanto necessario in futuro intraprendere in agricoltura azioni per una corretta gestione e razionalizzazione degli usi e per rendere più efficienti le tecniche di irrigazione tradizionalmente in uso. Ad esempio, per aumentare le risorse idriche, servono interventi in grado di:

- estendere l'uso di risorse idriche non convenzionali (acque reflue, salmastre, acque che derivano dalla dissalazione dell'acqua marina e dal recupero delle acque di scarico civile mediante impianti di depurazione, ecc.);
- ridurre le perdite di attingimento nelle reti irrigue e nelle reti idriche di distribuzione;
- garantire una corretta manutenzione degli impianti idrici e irrigui;
- modificare le tecniche irrigue aziendali;
- controllare gli emungimenti abusivi e fare il censimento dei pozzi.

Per il risparmio idrico occorre invece agire al fine di:

- fornire agli agricoltori una adeguata assistenza tecnica orientata al risparmio idrico;
- diffondere nuove tecniche di irrigazione (microirrigazione e irrigazione a goccia determinano incrementi dell'efficienza irrigua superiori al 20% rispetto ai sistemi irrigui ad asperzione);
- optare per colture e pratiche agronomiche meno esigenti in termini di approvvigionamento idrico;
- potenziare la consulenza e l'attività di monitoraggio dei dati per la previsione della siccità e dei rischi degli andamenti climatici.

Oltre a questi interventi sarà necessario intraprendere una campagna di educazione diffusa alla cultura del bene acqua, per un consumo consapevole e per la riduzione degli sprechi, per accrescere la conoscenza dell'acqua come bene primario e la consapevolezza sul costo fisico in acqua nella produzione di merci e di servizi. Bisognerà educare gli agricoltori al risparmio



idrico mediante l'adozione di tecniche di irrigazione meno dispendiose e alla scelta di colture e di pratiche agronomiche meno esigenti in termini di approvvigionamento idrico.

L'agricoltura intende dunque fare la propria parte anche per riorganizzare dal punto di vista produttivo aree significative e introdurre nuove tecnologiche. Ridurre la vulnerabilità delle risorse idriche e lavorare sulle strategie di adattamento in questo settore significa razionalizzare, integrare e rendere efficienti i diversi usi dell'acqua. Se si adotteranno queste ricette l'agricoltura riuscirà a tagliare i consumi di acqua e a realizzare credibilmente i programmi di autoriduzione che si è proposta.

Solo con la completa e diffusa applicazione della nuova visione comunitaria, sarà possibile continuare a mantenere i risultati già raggiunti e a garantire, anche per quanto riguarda il settore idrico, il mantenimento delle risorse disponibili.



Il progetto "Il metrobosco": verso una nuova armonia del paesaggio nella Provincia di Milano

"Il metrobosco"¹ è il nome dato alla cintura verde che si estenderà nell'area metropolitana milanese e rappresenta una grande idea per il benessere. Nasce dall'esigenza di ridefinire il rapporto tra città e campagna, restituendo al cittadino gli spazi per vivere la natura e il tempo libero.

Il paesaggio periurbano potrà essere realizzato solo grazie alla collaborazione di tutti gli attori che agiscono sul territorio e sui tre ambiti presenti sul nostro territorio: coltivato, non coltivato e urbanizzato.

In questo modo si garantirà un intervento sistematico sul territorio che avrà anche aspetti di valenza paesistica e produttiva, oltre che strettamente ambientale.

"Il metrobosco" si iscrive nelle riflessioni dell'urbanistica milanese sulla città a partire soprattutto dai suoi spazi aperti. Milano ha visto, infatti, una serie importante di studi, ricerche, progetti, piani urbanistici a scala comunale e territoriale volti ad immaginare il suo sviluppo urbano.

"Il metrobosco" è in sinergia con la cosiddetta delibera "10.000 ettari di nuovi boschi e sistemi forestali multifunzionali" della Regione Lombardia che, in collaborazione con le Province e gli imprenditori agricoli, premia chi si impegna a costituire, una forestazione capace di assolvere contemporaneamente a funzioni ambientali, paesaggistiche, produttive, ecosistemiche, di fruibilità collettiva, energetiche, culturali e occupazionali.

Come cambia l'ambiente agricolo con "il metrobosco"?

Le attuali politiche agricole comunitarie indirizzano verso una visione innovativa del rapporto tra territorio, ambiente e attività agricola. Si aprono nuove prospettive per un'agricoltura multifunzionale che deve operare a favore di un riequilibrio territoriale fra città e campagna, più attento alla qualità dell'ambiente e del paesaggio. Nella stessa direzione vanno le forme di rimboscimento, rinaturalizzazione e manutenzione dello spazio aperto periurbano proposte da "il metrobosco".

Il progetto "il metrobosco" riconosce, in totale sintonia con il PSR della

¹Progetto strategico della Provincia di Milano ideato dall'Assessorato all'Ambiente e dal laboratorio Multiplicity.lab del DiAP, Politecnico di Milano.



Regione Lombardia, il ruolo di multifunzionalità delle aziende agricole e, attribuendo loro un valore in chiave economico-sociale, si pone come strumento necessario per governare questa trasformazione a difesa del territorio rurale e del mantenimento di un solido tessuto di connessione tra città e campagna in un'ottica globale.

Gli agricoltori sono determinanti ai fini della realizzazione del progetto. La rete delle aziende agricole della Provincia rappresenta un presidio diffuso e capillare del territorio non edificato e copre un ruolo chiave nella gestione delle aree a verde da utilizzarsi per il rimboscimento e la rinaturalizzazione. "Il metrobosco" deve lavorare per sviluppare le opportunità e le sinergie, tra chi può offrire servizi di riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, gli agricoltori, e chi può fruirne, i cittadini.



I NUMERI DE "IL METROBOSCO"

2.800 ettari disponibili per forestazione a boschi e siepi/filari, distribuiti su 80 comuni della Provincia di Milano. Inoltre sono in corso 31 progetti di forestazione per un totale di 135 ha distribuiti su 26 comuni della Provincia di Milano.

Per avere informazioni o se vuoi collaborare a creare "il metrobosco" scrivi a: metrobosco@provincia.milano.it



Le esperienze di alcuni paesi europei



Ungheria

Come gli altri nove paesi entrati nell'UE nel 2004, anche l'Ungheria non è stata in grado di stanziare finanziamenti a favore degli agricoltori allo stesso livello degli altri paesi già membri. Il finanziamento diretto proveniente dalla PAC aumenterà gradualmente e, nel 2013, raggiungerà il livello di quello dei "vecchi" Paesi Membri.

Per l'assegnazione degli aiuti diretti UE, si utilizza il Regime del pagamento unico per superficie (RPUS), mentre è stato sviluppato un metodo speciale per le integrazioni statali (top-up).

Nel periodo 2004-2006 il tasso di aiuti UE diretti ha raggiunto il 42% del finanziamento complessivo e l'86% del reddito degli agricoltori: circa 210.000 aziende hanno beneficiato degli aiuti diretti della PAC.

Gli effetti della PAC sono evidenti anche se il breve tempo trascorso non è sufficiente a formulare dati completi ed esaustivi. Gli effetti negativi si sono prodotti prevalentemente perché gli agricoltori ungheresi non avevano informazioni sufficienti sui loro concorrenti e i loro comportamenti. La concorrenza è in aumento sia nei paesi stranieri che nel mercato interno e la maggior parte dei concorrenti esteri è ben organizzata in associazioni di produttori.

I cambiamenti visibili sono stati i seguenti:

- Le aziende relativamente più grandi e meglio organizzate hanno potuto accedere a più aiuti, la produzione è aumentata e la loro posizione si è rafforzata.
- Le aziende più grandi investono maggiori risorse nella modernizzazione della loro produzione, per la quale è possibile usufruire del 10% dell'aiuto per lo sviluppo rurale.
- Le aziende che non hanno beneficiato di aiuti e caratterizzate da manodopera part-time stanno scomparendo dal mercato contribuendo alla costante riduzione di bestiame degli ultimi periodi.
- Gli aiuti diretti hanno migliorato prevalentemente la situazione reddituale delle aziende agricole e quelle miste ma non delle aziende di allevamento di bestiame (principalmente suini e pollame).
- A causa del precedente disavanzo nei settori agricoli (gli allevamenti consumano meno foraggio di quello prodotto), si è accumulata una



- considerevole eccedenza di cereali, risolta con acquisti di intervento, È stato avviato il cambiamento strutturale delle colture (nella direzione del non-food e dei foraggi) nonché la diversificazione della produzione (fonti di energia rinnovabili).
- Gli aiuti stanziati per la creazione di organizzazioni non hanno portato miglioramenti sensibili nel settore della domanda di lavoro (soprattutto settori ortofrutticolo, della viticoltura e vinicolo) che sarebbero vantaggiosi per l'occupazione rurale.
- Maggiore interesse degli agricoltori nei confronti dell'ambiente e della produzione a impatto moderato sulla natura.
- Improvvisa intensificazione della concorrenza sul mercato, inattesa da parte degli agricoltori.
- I concorrenti esteri hanno conquistato importanti segmenti di mercato grazie alle loro infrastrutture migliori e alle capacità organizzative ben sviluppate, provocando una riduzione del commercio da 1,5-1,6 miliardi di Euro a 1 miliardi di Euro; l'Ungheria è diventata un paese importatore di carne suina, prodotti caseari e frutta.



Polonia²

Come gli altri nuovi Paesi Membri, la Polonia ha dovuto affrontare elevati costi sociali ed economici per adottare le regole della Politica Agricola Comune, sia perché ha ricevuto pagamenti diretti iniziali limitati (25% del livello degli altri paesi già membri UE) sia perché c'è voluto del tempo per ricevere il 100%. Tuttavia, la Politica Agricola Comune ha comportato anche una significativa crescita degli aiuti per l'agricoltura in Polonia. La Politica Agricola Comune aveva fornito protezione al mercato in misura di gran lunga inferiore negli anni precedenti rispetto alla PAC dell'UE-15. Nei primi due anni successivi all'adesione, le esportazioni del settore agro-alimentare polacco sono raddoppiate.

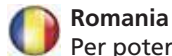
²Guba W. (2006): Uwarunkowania przyszłych reform WPR – Polska Perspektywa. UKIE, Varsavia, Polonia.

Chmielewska-Gill W. et al. (2003): Wspólna Polityka Rolna – zasady funkcjonowania oraz ich reforma. FAPA, Varsavia, Polonia.

D'altro canto, però, i nuovi Paesi Membri sono sottoposti alle regole del mercato interno e ciò genera condizioni di concorrenza sfavorevoli per gli agricoltori polacchi. I finanziamenti ottenuti prima dell'adesione per il periodo 2004-2006 hanno coperto solo parzialmente i costi di adattamento e di integrazione dello sviluppo agricolo e rurale durante i primi anni dall'adesione. L'utilizzo di nuove tecnologie e la concentrazione di risorse nelle aziende più grandi potrebbe incrementare la disoccupazione nelle aree rurali. Circa l'80% delle aziende più piccole, infatti, riceve solo un terzo dei pagamenti diretti complessivi; il resto è destinato alle aziende più grandi. Allo stesso modo, saranno le aziende agricole più grandi, la metà di tutte le aziende agricole in Polonia, a beneficiare dei trasferimenti generati dal sostegno dei prezzi. Ciò significa che le aziende di sussistenza non riceveranno un sostegno adeguato.

Nel 2004 la Polonia ha adottato il Regime del pagamento unico per superficie (RPUS) a sostegno del reddito agricolo che, non essendo legato alla produzione, non altera le condizioni concorrenziali. Gli agricoltori godono di maggiore libertà nell'adeguare la produzione alle richieste ed esigenze del mercato e hanno la possibilità di specializzare produzione e commercio nel mercato comune. Questo sistema sarà in vigore fino al 2008. Inoltre, ulteriore assistenza sarà offerta grazie ai pagamenti diretti nazionali complementari (PDNC). Ai sensi della riforma dei pagamenti diretti nell'UE, i PDNC sono a se stanti, indipendenti dalla quantità di beni alimentari prodotti e dal numero di animali.

Nel periodo 2004 - 2006 la Polonia ha ricevuto in media circa 5,3 miliardi € all'anno dall'UE: inclusi 2 miliardi di € per il sostegno dei prezzi, 1,8 miliardi di € per RPUS e 1,5 miliardi € come sostegno agli investimenti e pagamenti per la stesura quadro dei Programmi per lo sviluppo delle aree rurali e dei Programmi operativi di settore. La Polonia è il principale beneficiario dei programmi di sviluppo rurale dell'UE per il periodo 2007-2013. Attualmente, circa 30 milioni di terreni usufruiscono del sistema dei pagamenti diretti. I sostegni medi annui raggiungeranno nei prossimi anni una quota pari a 6,5 miliardi €.



Romania

Per poter applicare la PAC, la Romania ha iniziato ad organizzarsi già prima della sua entrata in Europa.

Sono stati definiti, infatti, i cambiamenti da introdurre per soddisfare i requisiti PAC nonché un elenco di provvedimenti relativi ad azioni e regole istituzionali da attuare nel periodo 2003 - 2006.

Questa strategia di preadesione è stata concepita per risolvere i problemi strutturali specifici del settore agricolo e dello sviluppo rurale. Rispetto alla maggior parte dei paesi che hanno aderito all'UE nel 2004, la Romania deve affrontare disequilibri strutturali quali l'eccessiva frammentazione delle aziende agricole e l'elevato numero di aziende di sussistenza o di semi-sussistenza.

Altri gravi problemi sono rappresentati dall'elevata percentuale della popolazione di agricoltori anziani.

Sebbene siano già stati applicati dei programmi di prepensionamento, si rendono necessari altri provvedimenti al fine di migliorare il potenziale tecnologico e commerciale delle aziende agricole.

Gli standard qualitativi sono un altro problema che l'agricoltura rumena deve affrontare. La normativa rumena è stata armonizzata con le norme comunitarie, ma sono ancora necessari provvedimenti che permettano agli agricoltori e alle società di trasformazione di soddisfare gli standard qualitativi e aumentarne la competitività. Tra questi, la divulgazione delle informazioni è indispensabile per informare gli agricoltori dei vantaggi della PAC. Altro ostacolo all'attuazione della PAC è rappresentato dalla mancanza di organi istituzionali appropriati. L'Agenzia per la Promozione degli Investimenti Agricoli (APIA), una delle istituzioni più importanti, è diventata operativa nel 2007.

Il programma SAPARD dell'UE era il quadro di sostegno comunitario per l'attuazione della PAC durante la preadesione. Il programma conteneva le priorità e i provvedimenti seguenti:

1. Migliorare la competitività dei prodotti agricoli lavorati: lavorazione e commercializzazione dei prodotti agricoli; miglioramento del controllo qualità in ambito veterinario e fitosanitario, tutela della qualità alimentare e dei consumatori.

2. Migliorare le infrastrutture per lo sviluppo rurale e l'agricoltura: potenziare le infrastrutture rurali, gestione delle risorse idriche in agricoltura.
3. Sviluppare l'economia rurale: investimenti nelle aziende agricole, sostegno alle associazioni dei produttori, sostegno ai provvedimenti agro-ambientali, diversificazione delle attività economiche, forestazione.
4. Sviluppare le risorse umane: miglioramento della formazione professionale, assistenza tecnica per l'attuazione del programma.



Germania

In Germania il passaggio da contributi associati alla produzione a quelli disaccoppiati, porterà a molti cambiamenti sul territorio nazionale: maggiore flessibilità per gli agricoltori nelle loro modalità operative, agricoltori più orientati al mercato, eliminazione degli incentivi per le eccedenze. In conformità alle nuove politiche agricole, dal 2005, in Germania si è attuato il progressivo taglio dei pagamenti diretti a favore di provvedimenti a sostegno delle zone rurali, rafforzando lo sviluppo rurale e incrementando i fondi per provvedimenti agro-ambientali ben strutturati.

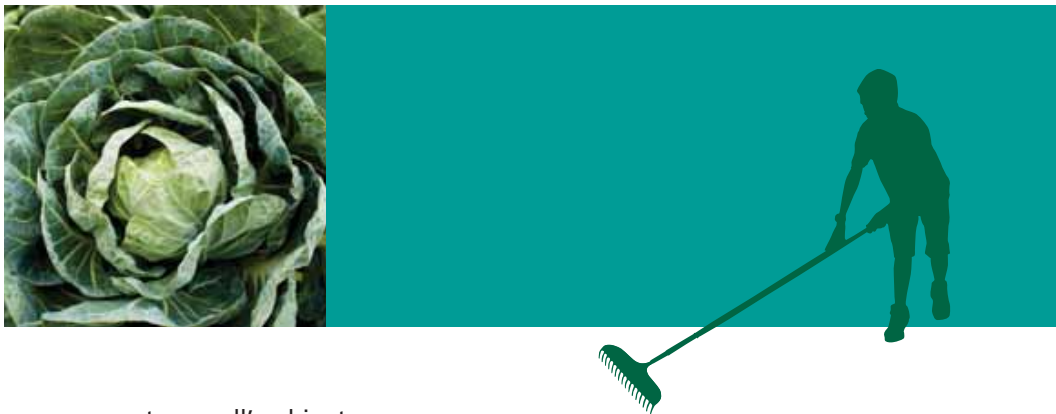
Un altro aspetto importante, a favore dell'ambiente e della buona gestione del territorio, è il fatto che con la nuova PAC i pagamenti diretti sono vincolati a degli standard ambientali ben definiti.

In Germania i provvedimenti per la conservazione dei terreni in buone condizioni agricole e ambientali saranno applicati con l'aiuto del "Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung" (ordinanza sui pagamenti diretti).

Ciò che conta sarà la qualità, non la quantità.

Un esempio di iniziativa mirata al miglioramento, da un punto di vista ambientale, della gestione di aree agricole è il marchio "Von Hier" ("da qui") per Brandeburgo e Berlino. La nuova marca di prodotti provenienti da Brandeburgo e Berlino sosterrà la domanda e l'offerta di prodotti sani ed eco-compatibili.

Da un lato, sono soprattutto le aziende agricole di piccole e medie dimensioni a essere coinvolte in questa iniziativa: si creeranno o assicureranno nuovi posti di lavoro e il reddito verrà prodotto senza provocare alcun danno alla



natura o all'ambiente.

Dall'altro, si svilupperà la consapevolezza di comune appartenenza alla regione compresa tra il centro di Berlino e le zone rurali di Brandeburgo. Una grossa catena di distribuzione aiuterà il marchio a imporsi a Berlino e a Brandeburgo; all'inizio i prodotti saranno disponibili solo nei punti vendita della città di Berlino.

In questo modo i consumatori saranno realmente "vicini" ai prodotti. Inoltre, durante le gite nelle zone rurali, i consumatori potranno trovare i prodotti in vendita nei negozi di paese e nelle fattorie.

Glossario

Asse

Definisce i capitoli di intervento fondamentali nei quali è suddiviso il PSR; tali capitoli sono 4, così definiti:

Asse 1 – "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale"

Asse 2 – "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale"

Asse 3 – "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale"

Asse 4 – "Attuazione dell'approccio Leader"

Diritto o titolo

equivale ad un importo monetario e rappresenta il contributo PAC. La media triennale (2001-2002-2003) dei pagamenti complessivamente percepiti forma l'importo di riferimento per la determinazione del Diritto all'aiuto o Titolo. Ogni agricoltore è quindi titolare di un diritto per ettaro calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero medio triennale di ettari che ha dato vita ai vecchi pagamenti PAC.

Disaccoppiamento o regime di pagamento unico (rpu)

È il termine con il quale si vuole indicare il concetto secondo cui i premi comunitari sono erogati indipendentemente dalla produzione. Si ha cioè la rottura del legame tra erogazione dell'aiuto e produzione oggetto di aiuto. Gli agricoltori sono ora liberi di produrre o non produrre, ricevono comunque l'aiuto sotto forma di pagamento unico, purché soddisfino i requisiti imposti dalla condizionalità e dalle Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali. Scopo principale di tale pagamento è garantire una maggiore stabilità dei redditi agli agricoltori, i quali possono decidere che cosa intendono produrre senza perdere gli aiuti, adattando l'offerta alla domanda. Col disaccoppiamento si è passati dal sostegno al prodotto al sostegno al reddito dei produttori.

FEAOG (fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia)

Rappresentava lo strumento finanziario per il sostegno alle politiche di sviluppo rurale sostenibile nel territorio comunitario. La sua attività era ripartita in due sezioni. La sezione "Garanzia" del Fondo finanziava le spese



dell'Organizzazione Comune dei Mercati agricoli, le misure di sviluppo rurale che accompagnavano il sostegno dei mercati, alcune spese veterinarie nonché le azioni intese a fornire informazioni sulla Politica Agricola Comune. La sezione "**Orientamento**" finanziava altre misure di sviluppo rurale (che non sono finanziate dalla sezione "Garanzia").

FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale)

Rappresenta lo strumento finanziario per il sostegno alle politiche di sviluppo rurale nel territorio comunitario ed è attivo dal 1° gennaio 2007; il fondo nasce dall'incrocio tra la sezione orientamento e la sezione garanzia del vecchio fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia e va a finanziare interamente i nuovi programmi di sviluppo rurale per la fase di programmazione 2007-2013. In questo modo è stato attivato un nuovo e unico strumento di finanziamento della politica di sviluppo rurale, che contribuirà con maggiore efficienza a migliorare la competitività dei settori agricolo e forestale.

"Il metabosco"

È il nome dato alla cintura verde che si estenderà nell'area metropolitana milanese e rappresenta una grande idea per il benessere. Nasce dall'esigenza di ridefinire il rapporto tra città e campagna, restituendo al cittadino gli spazi per vivere la natura e il tempo libero.

Modulazione: dal taglio progressivo dell'ammontare di aiuti che ciascuna azienda riceverà a partire dal 2005 e fino al 2013 si ottengono importi che vengono spostati agli incentivi al Piano di Sviluppo Rurale (PSR) applicato a livello regionale, rimanendo di fatto a disposizione di agricoltori e allevatori.

Multifunzionalità aziendale

È la capacità di una azienda agricola di fornire servizi alla collettività (es. produzione di servizi per il turismo ed il tempo libero, produzione e mantenimento del paesaggio, produzione di sistemi di depurazione fine delle acque, produzione di servizi di mitigazione delle infrastrutture, produzione di bioenergie, produzione di sistemi per la regolazione idrica e la stabilizzazione idrogeologica).



OCM: Organizzazioni Comuni di Mercato

Sono definite dal Consiglio europeo su indicazione della Commissione e disciplinano la produzione e gli scambi dei prodotti agricoli di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea. I settori interessati e disciplinati dall'Organizzazione Comune di Mercato sono: cereali, carni suine, uova e pollame, ortofrutticoli, banane, vino, prodotti lattiero-caseari, carni bovine, riso, grassi (compresi olio d'abbona e semi oleosi), zucchero, floricoltura, foraggi essiccati, ortofrutticoli trasformati, tabacco. Esse hanno come obiettivo, attraverso l'adozione di apposite misure:

- la concessione di aiuti e premi ai produttori o agli operatori del settore;
- la fissazione di prezzi unici su tutti i mercati europei per i prodotti agricoli;
- la istituzione di meccanismi per il controllo della produzione;
- la regolazione degli scambi con i paesi terzi;
- la disciplina degli aiuti di stato a favore delle produzioni e dei rapporti tra gli stati membri e la commissione.

Riserva Nazionale

È un serbatoio di titoli. Da essa possono attingere agricoltori che sono stati esclusi dal Regime di Pagamento Unico imposto dalla riforma poiché non erano beneficiari di premi nel periodo di riferimento.

Set-aside o riposo

Rappresenta il terreno lasciato libero da colture volontariamente o obbligatoriamente.

PAT (Piano Agricolo Triennale)

È il documento di programmazione per le iniziative territoriali in materia di agricoltura previsto a livello provinciale per il triennio 2007-2009; è il documento in cui si traduce in concreto il proposito di dotare il settore agricolo del milanese degli strumenti necessari per conservare un ruolo trainante nel quadro più generale dell'agricoltura lombarda e nazionale.



PSR (Programma di Sviluppo Rurale)

E' l'insieme delle regolamentazioni per l'erogazione degli aiuti allo Sviluppo Rurale della Unione Europea; si intendono di conseguenza gli aiuti finalizzati non al sostegno del reddito agricolo ma alla concretizzazione di programmi e di progetti aziendali.

Tali regolamentazioni si articolano in misure e in azioni specifiche definite in Italia a livello regionale.



Link utili



Unione Europea - Agricoltura

http://europa.eu/pol/agr/index_it.htm

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

www.politicheagricole.it

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio

www.minambiente.it

Regione Lombardia - Agricoltura

www.agricoltura.regione.lombardia.it

Provincia di Milano - Agricoltura

www.temi.provincia.milano.it/agricoltura/

Provincia di Milano - Ambiente

www.provincia.milano.it/ambiente/index.jsp

Comune di Milano

www.comunemilano.it

Agenzia per l'Erogazioni in Agricoltura

www.agea.gov.it

Istituto Nazionale per l'Energia Agraria

www.inea.it

AgriRegioniEuropa

www.agriregionieuropa.it

Progetto Sportello Itinerante Agroambientale

<http://www.infoagri.provincia.mi.it/>



Pubblicazione a cura della Provincia di Milano

Direzione Centrale Risorse Ambientali (www.provincia.milano.it/ambiente/)
Direzione Centrale Turismo e Agricoltura (<http://temi.provincia.milano.it/agricoltura/>)
Parco Agricolo Sud Milano (www.provincia.mi.it/parcosud/index.jsp)

Coordinamento editoriale

Direzione Centrale Risorse Ambientali

Coordinamento Scientifico

Armando Buffoni
Alberto Massa Saluzzo
Alberto Pirani
Paola Santeramo

Hanno collaborato

Provincia di Milano:

Cristina Melchiorri
Pia Benci
Manuela Portaluppi
Piergiorgio Valentini
Chiara Gardini
Cristina Arduini
Marzia Cont
Guido Simini

Partners Internazionali

University of Warsaw - Faculty of Human Nutrition and Consumer Sciences - Organic Foodstuffs Division, Varsavia, Polonia (www.sggw.waw.pl)

Pro Arbeit Ltd, Berlino, Germania (www.pro-arbeit-leipzig.de)

Regional Centre for Sustainable Rural Development, Constantza, Romania (www.agrofarm.lx.ro)

Association for Hungarian Organic Farmers, Budapest, Ungheria (www.mogert.uni-corvinus.hu)

Autori:

Amanda Francesca Sonzogni, *tecnico e consulente per le aziende agricole - Confederazione Italiana Agricoltori di Milano e Lodi.*

Ewa Rembalkowska, *Head of Chair of Organic Foodstuffs at Warsaw University of Life Sciences - SGGW, Varsavia, Polonia.*

Dorota Batorska Assistant, *Chair of Organic Foodstuffs at Warsaw University of Life Sciences - SGGW, Varsavia, Polonia.*

Laszlo Csambalik, *Association for Hungarian Organic Farmers, Budapest, Ungheria.*

Hartmut Siemon, *Pro Arbeit Ltd, Berlino, Germania.*

Livia Kosch, *Pro Arbeit Ltd, Berlino, Germania.*

Ionica Bucur, *Regional Centre for Sustainable Rural Development, Constantza, Romania.*

Progetto grafico e impaginazione: Michele Indovina

Fotografie: Shutterstock

Progetto europeo a cura di Futura Europa - www.futuraeuropa.it

Finito di stampare: marzo 2008, presso la tipografia Galli Thierry - Milano

La presente non è una pubblicazione ufficiale dell'Unione Europea, gli autori sono responsabili dei suoi contenuti.





 **PROGETTO COFINANZIATO
DALL'UNIONE EUROPEA**

Progetto cofinanziato dalla Commissione Europea nel quadro del regolamento n. 814/2000 del Consiglio Europeo - Misure informative relative alla Politica Agricola Comune Convenzione di sovvenzione AGRI.2007-0156.

