

BIODIVERSITÀ, CONNETTIVITÀ ECOLOGICA E PRODUTTIVITÀ AGRICOLA: LE MISURE AGROAMBIENTALI DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE DELLA REGIONE LOMBARDIA

MATTIA BERTOCCHI¹ & BRUNA COMINI¹

Parola chiave – LIFE IP GESTIRE 2020, Programma di Sviluppo Rurale, Natura 2000.

Key words – LIFE IP GESTIRE 2020, Rural Development Plan, Natura 2000.

Riassunto – La Politica Agricola Comune (PAC) rappresenta da decenni lo strumento economico per il mantenimento e lo sviluppo dell'attività agricola europea. Da qualche tempo, le politiche comunitarie hanno integrato la loro visione con una più ampia panoramica che include, oltre alle tematiche produttive ed economiche, anche quelle strutturali ed ambientali. Con il Programma di Sviluppo Rurale (PSR), ciascuna regione è in grado di mettere a disposizione risorse volontarie utili per la crescita del settore agricolo ma anche per la tutela ambientale e la salvaguardia della biodiversità. In questo articolo verranno illustrate le potenzialità del PSR di Regione Lombardia e verranno evidenziate le opportunità offerte dal progetto LIFE IP GESTIRE 2020 per un utilizzo efficiente delle risorse al fine di favorire la conservazione di specie di flora e fauna dentro e fuori i siti di Rete Natura 2000.

Abstract – Biodiversity, ecological connectivity and agriculture: the agri-environmental measures of the Rural Development Program of the Lombardy Region. The Common Agricultural Policy (CAP) is the most important economic instrument for the development of the agricultural sector in Europe. In the last times, the EU policies about productive and economic issues, have been integrated with the structural and environmental ones. With the Rural Development Program (RDP), each region is able to provide voluntary resources useful for the growth of the agricultural sector and also for the environmental protection and the biodiversity safeguard. This paper will illustrate the potential use of the RDP of the Lombardy Region and highlight the opportunities offered by the LIFE IP GESTIRE 2020 project for an efficient use of resources in order to favor the conservation of flora and fauna species inside and outside the Natura 2000 Network.

LA POLITICA EUROPEA CHE CONTA

Una recente ricerca voluta dalla Commissione Europea ha rilevato che della Politica Agricola Comune (PAC) agli italiani non interessa davvero tanto e che addirittura la metà degli intervistati non ne conosce il significato o dichiarano di non conoscere nemmeno l'esistenza di una specifica politica europea in tema di agricoltura. Il motivo di tale distacco appare presto spiegato consultando le cifre del mondo del lavoro italiano, che oggi può contare su un risicato 2% di attivi nel settore dell'agricoltura. Una percentuale che è andata di anno in anno riducendosi di pari passo con l'espansione di altri settori produttivi e con la crescita di quello primario in fatto di produzioni e rese, che con la sempre minor necessità di manodopera a fronte del progredire della meccanizzazione, delle tecniche e della chimica, ha di fatto allontanato gli italiani dalle aree rurali. Di conseguenza, con il "ragazzo di campagna" che lascia la dura vita contadina per scegliere quella più facile e stimolante della città, gli italiani hanno velocemente preso per scontato ed acquisito una necessità che, anche solo per la generazione precedente, tanto scontato non lo era affatto: la disponibilità di alimenti. La Politica Agricola Comune nasce così con il principale intento di assicurare questa disponibilità

ad un continente ridotto ad un cumolo di macerie dopo la Seconda Guerra Mondiale. Nonostante tale obiettivo sia stato celermente raggiunto nei decenni successivi, la PAC non ha perso negli anni la sua importanza, tanto che ancor oggi rappresenta la prima politica europea per importanza economica. Per questo motivo, la disattenzione degli italiani rilevata da Eurobarometro rappresenta un punto di assoluta debolezza per i governi italiani nel momento in cui, in sede europea, gli stessi si trovano a negoziare le linee d'indirizzo delle diverse programmazioni. Per questo è oggi di primaria importanza agire per aumentare la consapevolezza della rilevanza economica, sociale ed ambientale delle produzioni agricole e saper giustificare adeguatamente una spesa tanto importante quanto economicamente rilevante a livello comunitario.

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Creata nel 1962 dai sei paesi fondatori dell'Unione Europea, la Politica Agricola Comune è di fatto la politica comunitaria che esiste da più tempo, da molti considerata "cemento" dell'Unione stessa. Si tratta di un insieme di leggi adottato dall'UE con l'obiettivo di provvedere ad una politica unificata in materia di agricoltura. Originariamente pensata per fornire alimenti sicuri a prezzi

¹ ERSAF Lombardia - ✉ bertocchi.lifeigestire2020@gmail.com - ✉ bruna.comini@ersaf.lombardia.it

accessibili ai cittadini dell'UE, garantire un tenore di vita equo agli agricoltori e tutelare le risorse naturali, la PAC si è da sempre caratterizzata per una spiccata dinamicità che l'ha portata, attraverso riforme successive, ad adattarsi alle nuove sfide dell'agricoltura europea. Per questo motivo la PAC ha conosciuto diverse ondate di riforma per adeguare la politica ad un mondo in costante cambiamento. In questo modo l'UE ha di volta in volta plasmato la PAC per far fronte alle nuove necessità legate alla sicurezza alimentare, alle fluttuazioni dei mercati globali ed alla volatilità dei prezzi, al mantenimento delle aree rurali di elevato pregio, all'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

Dal punto di vista tecnico, la PAC, quella passata, quella presente e quella futura, può essere suddivisa in due settori fondamentali, detti "pilastri".

Il primo, il cosiddetto "sostegno diretto" si basa sui "pagamenti diretti", ovvero pagamenti effettuati direttamente agli agricoltori con l'obiettivo di fornir loro una sorta di rete di sicurezza. Tutt'oggi di primaria importanza, tale pilastro ha costituito nel passato la base per la crescita delle produzioni agricole e la protezione di un settore tanto strategico quanto fragile.

Il secondo pilastro invece poggia le basi sul cosiddetto "sviluppo rurale", ovvero tutta una serie di misure atte a contribuire alla modernizzazione delle aziende agricole, promuovere la diffusione delle tecnologie e dell'innovazione, favorire le zone rurali, migliorare la competitività del settore agricolo, tutelare l'ambiente e contrastare i cambiamenti climatici, migliorare la vitalità delle comunità rurali, assicurare il ricambio generazionale. Da sempre considerato come un fondo "strutturale", è stato spesso oggetto di dibattito e contrasto tra gli Stati Membri e all'interno del settore agricolo stesso.

Tale pilastro vede l'attuazione pratica attraverso i *PSR*, Programmi di Sviluppo Rurale (Regolamento (UE) n. 1305/2013), cofinanziati dagli Stati Membri e attuati a livello regionale. I *PSR* si articolano su tutta una serie di misure ed operazioni atte alla crescita ed all'innovazione del mondo rurale con un'ottica più a lungo raggio rispetto agli efficaci ma semplicistici pagamenti diretti. Sebbene i principali destinatari di tale fondo restino le aziende agricole, non sono esclusi dai bandi che ciclicamente vengono pubblicati nemmeno altri soggetti quali consorzi, enti di ricerca e formazione, istituzioni private e pubbliche. In più, se è vero che larga parte delle risorse sono destinate al miglioramento delle strutture produttive aziendali, vi sono anche tutta una serie di misure ad indirizzo ambientale, per la tutela del paesaggio e della biodiversità. Infatti, nonostante le numerose resistenze, gli aspetti ambientali hanno saputo trovarsi un importante spazio all'interno di tali politiche e l'elevato numero di operazioni ad esse dedicate nella vigente programmazione ne è una valida testimonianza.

IL PSR DI REGIONE LOMBARDIA, LE MISURE AGROAMBIENTALI ED IL RUOLO DEL PROGETTO LIFE GESTIRE 2020

L'attuale programmazione, iniziata nel 2014 ed in conclusione nel 2020, ha previsto lo stanziamento per l'Italia di oltre 30 miliardi di euro per i vari *PSR* regionali. Nonostante questo, molte opportunità offerte dal *PSR* non vengono spesso sfruttate adeguatamente. Basti pensare che ad oggi in Italia, di questi 30 miliardi, ne sono stati spesi poco più di 5, ovvero il 20% del totale: un paradosso economico per un settore in costante domanda di aiuto e sostegno. Quali i motivi di tale inefficienza? Purtroppo i *PSR* regionali scontano un difetto che tende a ripetersi programmazione dopo programmazione legato all'eccessiva complessità dei bandi e viziati dall'utilizzo di un lessico poco conforme al mondo agricolo. Inoltre, in molti casi non viene effettuata un'adeguata divulgazione dei bandi e, tra i potenziali beneficiari, passa il concetto che "il gioco non vale la candela", ovvero che i sostegni finanziari non sarebbero adeguati al reale impegno a carico dello stesso beneficiario.

In più, anche quando la spesa viene sostenuta ed i fondi vengono "svuotati", occorrerebbe verificare la reale utilità della spesa stessa, soprattutto nel caso di obiettivi difficilmente misurabili come quelli ambientali. Infatti, se da una parte è indubbiamente positiva la recente corsa ai finanziamenti per i temi ambientali, dall'altro, si è spesso generato il paradigma secondo il quale lo stanziamento di un adeguato ammontare di risorse sia sufficiente per conseguire gli obiettivi preposti. Emblematico è il caso del *greening*, pagamento diretto del primo pilastro della PAC vincolato a obblighi di diversificazione colturale, per il quale dopo pochi anni di applicazione, la Corte dei Conti Europea ha già sentenziato che è improbabile che questo pagamento obbligatorio potrà avere un impatto significativo in materia di ambiente e di clima. Queste valutazioni possono essere prese in considerazione anche per tutti quei pagamenti volontari come il *PSR* che, non sempre sono applicati nei territori e nelle modalità che garantirebbero maggiori benefici ambientali.

La Lombardia può vantare una delle migliori programmazioni a livello nazionale in grado di intercettare qui, più che in altre aree, i bisogni del settore agricolo; nonostante questo, molte opportunità offerte dal *PSR* non vengono spesso, anche qui, sfruttate adeguatamente. L'importante budget a disposizione di Regione Lombardia è stato spalmato su una quindicina di misure che spaziano dall'aiuto ai giovani agricoltori, al miglioramento delle strutture e dei macchinari agricoli, alla formazione e l'informazione, al sostegno delle produzioni agricole sostenibili e di quelle di pregio, alla cooperazione.

Come già accennato, le misure cosiddette "agroambientali" godono ora di una maggiore attenzione e, di conseguenza, di una migliore dotazione finanziaria rispetto al passato. In questo contesto, il *PSR* della Regione Lom-

bardia (i cui bandi sono consultabili all'indirizzo <http://www.psr.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FE-ASR/Bandi>) prevede l'attivazione di bandi per ben 11 Misure che concorrono, potenzialmente o direttamente, al raggiungimento di obiettivi ambientali e di salvaguardia della biodiversità:

- Misura 1. Trasferimento delle conoscenze ed azioni di informazione;
- Misura 2. Servizi di consulenza di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende;
- Misura 4. Investimenti in immobilizzazioni materiali;
- Misura 6. Sviluppo delle imprese agricole e delle imprese;
- Misura 7. Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali;
- Misura 8. Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste;
- Misura 10. Pagamenti agroambientali;
- Misura 11. Agricoltura biologica;
- Misura 12. Indennità natura 2000;
- Misura 13. Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici;
- Misura 16. Cooperazione.

L'obiettivo di una migliore allocazione delle risorse coinvolge quindi il lavoro delle istituzioni, del mondo delle associazioni e delle categorie ed è di fondamentale importanza per saper avvicinare il settore produttivo con quello politico e decisionale.

Il progetto LIFE IP GESTIRE 2020 (www.naturachevale.it) trova collocamento in questo contesto. Progetto strategico e complesso che coinvolge, oltre a Regione Lombardia, anche ERSAF (Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste), il Comando Regione Carabinieri Forestale "Lombardia" (ex Corpo Forestale dello Stato), FLA (Fondazione Lombardia per L'Ambiente), LIPU, WWF e Comunità Ambiente Srl, GESTIRE 2020 mira al miglioramento delle conoscenze e delle capacità di gestione delle aree protette (in contesti agricoli e non), ed in particolare dei Siti Natura 2000, per il miglioramento dello stato di conservazione di habitat e specie particolarmente protetti o a rischio di scomparsa, la realizzazione di interventi di connessione ecologica o di contrasto alle specie alloctone, la sorveglianza mirata dei siti e la sensibilizzazione sui temi legati alla tutela della biodiversità.

Quale il legame tra GESTIRE 2020 e PSR? GESTIRE 2020 si basa sulla consistente disponibilità finanziaria di oltre 17 milioni di euro, che sono però solo una fetta del budget complessivo che, durante un periodo di 8 anni fino al 2023, devono essere destinati al raggiungimento degli obiettivi di biodiversità. Infatti, per raggiungere i circa 100 milioni di euro previsti dal programma, GESTIRE 2020 dovrà contare anche e soprattutto sui cosiddetti "fondi complementari", ovvero tutti quei fondi, pubblici

o privati, regionali o comunitari che, su base volontaria, possono essere utilizzati per il miglioramento delle condizioni di biodiversità e connessione ecologica dentro e fuori i Siti Natura 2000. Con un'attenzione particolare alle modalità del loro utilizzo. Il PSR, il mezzo più conosciuto e consistente per l'innovazione e la crescita del mondo rurale, è necessariamente il fondo complementare più importante, sia per consistenza economica che per ampiezza dei contenuti.

A tale scopo, GESTIRE 2020 ha previsto l'utilizzo di alcune figure professionali, chiamate "Tecnici Facilitatori", con il compito di: (a) individuare i fondi a disposizione; (b) divulgarli ai soggetti interessati; (c) fornire loro il supporto tecnico specialistico e, soprattutto; (d) indirizzarne l'utilizzo dove maggiormente necessario e nelle modalità più appropriate.

Dopo meno di due anni di attività, i primi risultati hanno dimostrato un aumento del coinvolgimento dei portatori d'interesse (enti gestori di Siti Natura 2000 ed altre aree protette, aziende agricole, associazioni di categoria, ordini professionali ecc.) e di progettazioni concretamente finalizzate alla conservazione di habitat, specie e connessioni ecologiche. I Tecnici sono stati infatti coinvolti nella redazione di più di 100 progetti spesso nati con obiettivi esclusivamente agricoli e produttivi, per poi essere integrati con contenuti ambientali che hanno contribuito ad ottenere il duplice vantaggio di poter conciliare la sostenibilità ambientale con la produttività aziendale ed al tempo stesso, attraverso una più articolata offerta tecnica, di saper aumentare le possibilità di finanziamento delle domande stesse.

Tale esperienza consentirà inoltre di perfezionare dei nuovi schemi di intervento per favorire le aree prioritarie di intervento e la possibilità di suggerire ed influenzare le modalità di erogazione dei fondi per una migliore efficienza in tema di biodiversità.

PAC, PSR E AMBIENTE: QUALE FUTURO?

Nonostante gli ormai abituali ritardi che caratterizzeranno anche la prossima programmazione, la futura PAC ed il PSR che ne nascerà sembrano comunque andare in questo senso. Infatti, con la nuova programmazione alle porte, la Commissione ha presentato le proprie proposte legislative di riforma che sembrano ormai delineate. Una delle novità più rilevanti è senza dubbio la soppressione del pagamento obbligatorio del *greening* in favore di una politica in grado di saper valorizzare "performance e risultati" piuttosto che una miope e generica "conformità e rispetto delle regole". Questa marcia indietro vede tra le cause principali la scarsa considerazione scientifica delle potenzialità di strumenti come il *greening* ed alcune misure del PSR che non sono in grado di tener conto della diversità delle esigenze locali e della mancanza di un collegamento logico tra pagamento ambientale e risultati attesi.

La nuova PAC richiederà quindi agli agricoltori di conseguire obiettivi più ambiziosi grazie a misure obbligatorie e basate su incentivi che saranno subordinate agli effettivi esiti ambientali piuttosto che su rigidi sistemi di controllo, causa principale della disaffezione del settore agricolo verso la PAC ed il PSR. Inoltre, almeno il 30% di ciascuna dotazione nazionale per lo sviluppo rurale sarà dedicata alle misure ambientali e climatiche che contribuirà al raggiungimento dell'obiettivo del 40% del bilancio complessivo della PAC per azioni di contrasto al cambiamento climatico.

Informazione e supporto del settore agricolo sono dunque aspetti fondamentali, tuttavia, il nuovo PSR saprà es-

sere in tal senso efficace ed innovativo solo quando saprà premiare ed incentivare per i reali benefici ambientali, che sono ben più rilevanti della semplice compensazione per un mancato reddito utilizzata finora. Tale obiettivo sarà realizzabile solo attraverso un vero incremento della consapevolezza tra le istituzioni e nella collettività della rilevanza dei servizi ecosistemici forniti da alcune aree ed alcuni settori produttivi. L'obiettivo di saper assicurare un miglior impiego dei fondi del PSR e favorirne un adeguato utilizzo e monitoraggio dipendono senza dubbio dalla bontà delle politiche a livello comunitario, tuttavia saper indirizzare al meglio i fondi a livello locale e regionale è fondamentale per poter garantirne il futuro.