

# **L'agricoltura biologica europea, quale futuro? Sfide ed opportunità**

European organic farming, what future? Challenges and opportunities

Elena Panichi\*

Unità Produzione Biologica - Direzione Generale Agricoltura - Direzione Sviluppo Rurale - UE - Bruxelles

## Abstract

With the Commission von der Leyen, organics agriculture has been put under a new political spotlight. The Green Deal and its strategies “Farm to fork” and “Biodiversity” praise for increased land managed under the organic scheme and set a target of 25% of the European utilised agricultural areas cultivated as organics by 2030.

It is undoubtedly an ambitious target, seen in the current situation: organics occupies 8.5% of the total UAA., with pretty broad difference in the EU, from 25% to 0.5%.

Also, consumption is widely differentiated in the EU, from 344 EUR per capita per year to at 2 EUR per capita per year with an EU average of EUR 84

To support the sector to reach the target of 25%, the European Commission has recently adopted a comprehensive action plan to develop organic production in the EU. The action plan is an instrument that streamlines activities and resources to the benefit of the sector. It is organised into three axes to i) stimulate consumption through the promotion of organic public catering, the use for green public procurement, allocate money for the promotion of the sector for instance , ii) increase conversion by making the best use out of the CAP money to promote conversion, to stimulate short supply and processing chains, and to create biodistrict among other actions, in and iii) increase sustainability of the sector by dedicating research money to research in the organic sector and to promote an efficient use of resources.

A poche settimane dalla adozione, il 25 marzo scorso, del nuovo piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica da parte della Commissione Europea, è utile fare il punto sulla situazione del comparto biologico europeo, che si trova a vivere un momento di particolare attenzione politica, e illustrare le prospettive future dello stesso, in un momento cruciale per l'Europa, di cambiamenti e sfide globali sanitarie, climatiche ed economiche.

Innanzitutto è utile definire l'argomento da affrontare, non solamente dal punto di vista tecnico, ma anche dal punto di vista strutturale ed economico cioè sia in termini di superfici che di consumi.

Come recita il primo considerando del regolamento 834/2007, regolamento in corso di validità fino all' 1 gennaio 2021, quando subentrerà il nuovo regolamento 2018/848 “La produzione biologica è un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione agroalimentare basato sull'interazione tra le migliori pratiche ambientali, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali, l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e una produzione confacente alle preferenze di taluni consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. Il metodo di produzione biologico esplica pertanto una

duplice funzione sociale, provvedendo da un lato a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici dei consumatori e, dall'altro, fornendo beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale.”

In questo caso il legislatore ha voluto sottolineare come il settore biologico sia un metodo di produzione e di trasformazione caratterizzato da due aspetti preponderanti. In primo luogo, emerge come, in regime biologico, la produzione di beni agroalimentari sia orientata a specifici obiettivi puntualmente definiti nel regolamento, sottolineando che tali principi sono ispirati al rispetto dei cicli naturali. In secondo luogo, viene richiamata la duplice funzione sociale, cioè che i beni prodotti in regime biologico intercettano le scelte di determinati consumatori sensibili al rispetto delle istanze di tutela dell'ambiente e del benessere degli animali. Tali consumatori sono in forte aumento in termini numerici, esprimendo una matura consapevolezza orientata a livelli e standard sempre più esigenti sia verso i produttori e il mercato, che verso le strutture di governance che hanno la responsabilità in termini di garanzia e controllo.

### **Una fotografia del biologico europeo**

Osservando i trend di crescita, si possono osservare due fenomeni degni di nota. Da un lato, negli ultimi 10 anni le superfici coltivate a biologico sono aumentate a livello europeo del 62%. Attualmente oltre 13 milioni di ettari sono occupati dalle colture biologiche, rappresentando ormai l'8,5% della superficie agricola utilizzata (SAU). Questo dato risulta rilevante ma non sorprendente, vista la crescente popolarità dei prodotti biologici. Tuttavia, questo incessante aumento di superfici convertite a biologico sta registrando, contro ogni aspettativa, un certo rallentamento negli ultimi anni. Possiamo dire che se la curva di crescita ha un coefficiente positivo, la sua derivata sta diminuendo, testimoniando una decelerazione del, seppur positivo, tasso crescita.

Al contrario di quanto sta avvenendo per le superfici a biologico, i consumi non stanno mostrando flessioni o rallentamenti del tasso di crescita.

Il biologico vale oggi oltre 37 miliardi di euro (ultima rilevazione del 2019), di cui il solo mercato tedesco ne rappresenta quasi un terzo. Il biologico è un mercato in piena espansione che ha ormai abbandonato la condizione strutturale di mercato di nicchia, proiettandosi pienamente verso dimensioni strutturali proprie di un vero mercato globale.

Tuttavia, questo quadro positivo del settore biologico è più rappresentativo di ciò che accade in Europa centro occidentale. Infatti, le differenze tra i 27 paesi sono evidenti e profonde sia dal punto di vista delle dinamiche geografiche in termini di superfici che di quelle economiche riferite ai consumi. Riguardo alle prime si va dalla situazione austriaca, dove le superfici dedicate al biologico sono oltre il 25% della SAU, allo 0,5% di Malta, dove, il biologico è ancora limitato a pochi sporadici ettari. In particolare, per quello che riguarda l'Europa orientale, in riferimento a quanto pocanzi affermato, Paesi con elevata SAU disponibile, come la Romania, la Polonia e la Bulgaria hanno una percentuale di terre coltivate in regime biologico ancora molto basso, rispettivamente 2.9%, 3.5% and 2.3%; in Polonia le superfici a biologico stanno addirittura diminuendo.

(Figura 1).



Anche i consumi presentano differenze notevoli e rispecchiano, a grandi linee, lo sviluppo dell'agricoltura biologica in termini di superfici, nei vari Paesi. Ad esempio, a fronte di una media europea di 84 euro pro capite/ anno in prodotti biologici, in Danimarca se ne spendono 344 euro e addirittura il 13% del paniere alimentare di un consumatore danese è certificato bio. D'altro canto in Paesi come la Bulgaria o la Slovacchia la spesa pro capite rimane limitata a pochi euro per anno.

L'Italia, dal canto suo, rispetto alla media europea dell'8,5% può vantare un 15% di estensioni con trend di crescita positivi. Bisogna ricordare che l'Italia con quasi 2 milioni di ettari dedicati al biologico è il terzo paese in termini assoluti di superfici. Inoltre con un mercato che vale oltre 3 miliardi e mezzo di euro, rappresenta, da sola, il 10% del totale dell'intero valore del mercato biologico a livello europeo, con una spesa pro capite annua pari a circa 60 euro. Quindi ottimo punto di partenza per il raggiungimento di obiettivi nazionali ed europei

### **Verso un target europeo**

In tale quadro si inserisce il target del 25% di superficie coltivata a biologico entro i prossimi 10 anni, come indicato nella strategia Farm to fork per contribuire alla creazione di un sistema agroalimentare sostenibile e nella strategia della biodiversità, dedicata a garantire la preservazione della qualità e della funzionalità dell'ecosistema.

Vediamo come si è arrivati a tale target. Innanzitutto è utile ricordare che con la Commissione Von der Leyen, la sostenibilità, e in particolare la sostenibilità agricola, ha acquisito un'importanza strategica nelle politiche europee e nel dibattito istituzionale diventando il cardine di diverse azioni e strategie messe in campo dalla Commissione per il prossimo decennio.

In particolare, il Green Deal e due delle sue azioni chiave appena citate, la Farm to fork e la strategia Biodiversità, hanno portato l'agricoltura biologica alla ribalta politica, fornendo notevole visibilità a un settore che fino ad oggi aveva seguito trend di crescita "naturali" e che si trova ora, a dover raggiungere, in una decade, un target piuttosto ambizioso: "un quarto della superficie agricola europea dedicata al biologico"; ma soprattutto un target che implica un

sostanziale cambio nel settore riequilibrando le evidenti discrepanze che caratterizzano le varie regioni d' Europa.

Come ben noto, lo scopo principale del Green Deal, è arrivare a modelli di crescita economica che permettano un'Europa neutra dal punto di vista delle emissioni di gas a effetto serra nei prossimi 30 anni.

Le azioni del Green Deal avranno effetti non solo sull'industria, ma su tutti i settori produttivi europei, incluso quello agricolo, spesso additato come uno delle principali cause delle emissioni di CO<sub>2</sub>, anche se il suo contributo viene stimato intorno al 10%.

Il Green Deal europeo prevede un piano d'azione per: promuovere l'uso efficiente delle risorse passando a un'economia pulita e circolare, ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento. Il documento programmatico individua negli agricoltori europei, gli attori fondamentali della transizione verde e ne enfatizza lo sforzo volto ad affrontare i cambiamenti climatici, proteggere l'ambiente e preservare la biodiversità. Tale impegno dovrà essere adeguatamente sostenuto, affinché essi possano efficacemente affrontare e permettere l'avvio di questa trasformazione che possiamo definire epocale.

Rispondendo alle caratteristiche sopra enunciate, l'agricoltura biologica rappresenta uno degli strumenti chiave per guidare questa transizione verso un'agricoltura più sostenibile. È per tale motivo che il Green Deal esprime fortemente la necessità di agire per aumentare le superfici coltivate a biologico.

Tali concetti sono ulteriormente esplicitati e dettagliati nelle due strategie Farm to fork e Biodiversity, che definiscono il target in termini numerici, da cui l'attesa del 25% di copertura a biologico, rispetto alla SAU europea.

Per entrare nel dettaglio della Farm to fork, si può affermare che essa rappresenta una strategia "dal produttore al consumatore, per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente", che costituisce un nuovo approccio globale al valore che gli europei attribuiscono alla sostenibilità alimentare. Si tratta di un'opportunità per migliorare la qualità ambientale, gli stili di vita e la salute dei cittadini dell'Unione. La novità della strategia è nell'approccio alla sostenibilità, considerata certamente dal punto di vista ambientale, ma in senso più ampio, anche da quello economico e sociale.

Anche nel caso della Farm to fork, l'agricoltura biologica, dal canto suo, contribuisce pienamente agli obiettivi della strategia tramite la riduzione dell'impronta ecologica ed ambientale del settore produttivo agricolo. Sono chiari i benefici che apporta l'agricoltura biologica: preservazione della biodiversità (30% superiore rispetto all'agricoltura convenzionale); un modello alternativo di transizione verso un'agricoltura più sostenibile; nuove opportunità per gli agricoltori, soprattutto per sostenerne un reddito dignitoso; contribuisce infine alla resilienza del settore agro alimentare (quello che si è meglio riorganizzato durante i mesi della pandemia e che ha registrato trend di crescita positivi rispetto ad altri settori).

Gli obiettivi strategici appena descritti sono sicuramente ambiziosi ma raggiungibili. In assenza di stimoli, è stata stimata una espansione del settore biologico di circa 7-10 punti percentuali rispetto alla situazione attuale, arrivando nel 2030 a circa il 15-18 % della SAU. D'altro canto, come già anticipato, data la rilevanza politica assunta oramai dal settore, sono in fase di attivazione tutta una serie di meccanismi di stimolo che sicuramente daranno allo stesso un impulso che permetterà di centrare l'obiettivo del 25%.

**Quali gli strumenti a disposizione: dalla PAC al piano d'azione**

Sicuramente il più tradizionale degli strumenti di sostegno dedicati al mondo agricolo è la Politica agricola comune (PAC), tutt'ora in fase negoziale per la pianificazione 2023-2027. È utile ricordare che, la nuova PAC riequilibra le responsabilità tra Commissione Europea e Stati Membri per ciò che riguarda la programmazione e pianificazione degli interventi sul territorio nazionale. Il sistema sarà basato su risultati di performance piuttosto che di conformità, semplificando e riducendo il grado di burocratizzazione della gestione dei finanziamenti.

Tutto ciò avverrà nell'ambito di un quadro normativo europeo ben definito, ma dove, al contrario della programmazione attuale, gli Stati membri avranno la possibilità di definire i propri piani strategici nazionali, identificando i bisogni specifici dei loro territori.

Quindi, attraverso i piani strategici nazionali, stilati sulla base di raccomandazioni che la Commissione ha presentato agli Stati membri<sup>1</sup>, i Paesi dovranno presentare la loro strategia per lo sviluppo e il sostegno del settore agricolo, sempre tenendo conto dei 9 obiettivi della PAC ai quali l'agricoltura biologica risponde ampiamente: ad esempio 1) assicurare un reddito agli agricoltori, 2) incrementare la competitività del settore agricolo, 3) preservare i paesaggi rurali e la biodiversità, 4) proteggere l'ambiente, 5) contribuire ad azioni per mitigare i cambiamenti climatici e 6) creare delle aree rurali dinamiche.

La nuova PAC, inoltre, è caratterizzata da una nuova architettura verde dove i pagamenti verranno erogati in base a una modularità di interventi con un forte orientamento ambientale.

Quindi, l'agricoltura biologica beneficerà, non solo della condizionalità rafforzata, che vincolerà i pagamenti ad un livello minimo di pratiche agricole legate al rispetto dell'ambiente e del clima, ma anche degli eco-schemi, che saranno volontari e, quindi, basati sulla libera scelta degli agricoltori di poter aderire a buone pratiche ambientali.

Gli eco-schemi sono strumenti disegnati per poter efficacemente migliorare la performance ambientale delle aziende agricole europee e stimolare quindi l'adesione a pratiche altamente sostenibili, tra cui anche l'agricoltura biologica. Rispetto alla programmazione attuale, che prevede un canale preferenziale per l'erogazione della quota parte relativa al *greening* per gli agricoltori biologici, la nuova PAC rappresenta un sostanziale passo in avanti verso regimi più eco-compatibili e rispettosi dell'ambiente.

Inoltre dal secondo pilastro, gli agricoltori bio potranno beneficiare anche delle misure ambientali relative allo sviluppo rurale. Il fondo verrà ulteriormente ampliato con risorse stanziare dal *Next generation EU*.

Da questo quadro programmatico, l'agricoltura biologica emerge con un ruolo di primo piano e, anche se non è stata ancora decisa l'allocazione finale del primo pilastro, che verrà definita dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, è certo che ci saranno ingenti risorse a disposizione dell'agricoltura biologica.

Un altro importante elemento è il Piano d'Azione per lo sviluppo della produzione biologica<sup>2</sup>, già annunciato nella Farm to fork come lo strumento per arrivare all'obiettivo del 25%, adottato dalla Commissione, il 25 marzo scorso.

Il 25% è un obiettivo, che, se non ben gestito, rischia di avere un effetto contrario. Domanda e offerta, produzione e consumo devono crescere infatti, di pari passo, per mantenere il settore in un equilibrio stabile, senza pregiudicare la tenuta del *premium-price* che l'agricoltore biologico si aspetta e per il quale ha sostenuto degli investimenti.

L'agricoltore che sceglie di aderire allo schema biologico persegue ragioni probabilmente ideologiche ma sicuramente economiche, orientandosi verso segmenti di mercato più remunerativi. È quindi, necessario adoperarsi affinché tali scelte non cadano ostaggio di spirali

---

<sup>1</sup> COM/2020/846 final

<sup>2</sup> COM(2021) 461

deflattive, che comporterebbero l'uscita dal settore di una importante quota di imprenditori con conseguente decremento delle superfici vanificando il raggiungimento del target previsto.

Per tale motivo il piano d'azione è strutturato su 3 assi, ed è focalizzato su attività di sostegno al consumo dei prodotti biologici. Come già visto la spesa pro-capite per cittadino europeo è caratterizzata da una forchetta molto ampia presentando quindi un discreto margine di crescita dei consumi.

Tra le azioni del primo asse volte a stimolare il consumo di prodotti biologici, vi è in particolare l'incentivazione dell'uso di prodotti biologici nella ristorazione pubblica (mense scolastiche, ospedali, carceri, uffici pubblici). Introdurre percentuali più o meno elevate di prodotti biologici nelle mense pubbliche, può avere, non solo un effetto immediato sull'incremento dei consumi, ma creare un effetto volano con ricadute a lungo termine. Una seconda misura di stimolo ritenuta importante è l'incentivazione degli appalti verdi. Infine è importante sottolineare che la promozione di prodotti biologici verrà ampiamente finanziata.

Il secondo asse del piano di azione prevede l'uso di strumenti più tradizionali come la PAC; La Commissione Europea raccomanda agli Stati membri di inserire, nei propri Piani Strategici Nazionali, finanziamenti dedicati a stimolare lo sviluppo del settore biologico sia dal punto di vista della produzione che della trasformazione e di incentivazione delle filiere corte.

In tal caso le raccomandazioni che sono state indirizzate all'Italia incoraggiano il Paese a seguire il cammino intrapreso, dati i risultati largamente al di sopra della media europea.

Tale asse prevede inoltre anche una serie di misure che studino la possibilità di creare organizzazioni di produttori per il settore biologico e di approfondire la conoscenza dei mercati attraverso un osservatorio prezzi dedicato al settore. Viene inoltre incoraggiata la creazione di bio-distretti, che in Italia si sono rivelati preziosi strumenti di rivitalizzazione territoriale.

Concludendo sul piano d'azione, il terzo asse invece è dedicato a metter in valore l'agricoltura biologica come un esempio per il resto del settore agricolo e modello per guidare la transizione verso un'agricoltura sostenibile. In particolare, dotando gli agricoltori biologici europei di strumenti che li rendano competitivi sul mercato, puntando sulla ricerca varietale per l'incremento delle rese e sul miglioramento dell'efficacia dei sistemi di controllo dei patogeni. A tal fine le dotazioni finanziarie che verranno messe a disposizione per la ricerca su temi specifici o rilevanti per il settore biologico, attraverso *Horizon Europe*, saranno circa il 30% del totale della dotazione finanziaria per la ricerca e innovazione nell'ambito del tema "agricoltura, sviluppo rurale e silvicoltura" (l'area 3 del cluster 6 di Horizon Europe).

Inoltre, per garantire una crescita equilibrata del settore è necessario garantire stabilità legale. Il nuovo regolamento biologico entrerà in applicazione nel 2022, creando un quadro normativo uniforme e armonizzando le regole a livello europeo e, attraverso la conformità, nei riguardi dei paesi terzi; chiarisce le relazioni tra il regolamento controlli ufficiali e il regolamento biologico in materia controlli appunto; stimola l'adesione allo schema biologico attraverso l'introduzione della certificazione di gruppo per i piccoli operatori, misura fondamentale per stimolare l'adesione e il mantenimento delle piccole aziende nello schema biologico, contribuendo nel contempo all'incremento delle superfici per il raggiungimento del 25%. Apporta, quindi, sostanziali miglioramenti al comparto europeo, mantenendo fermi i capisaldi dell'agricoltura biologica, rappresentata dal logo, che non è un logo di marketing, ma appunto un simbolo che riflette valori e principi.

**Biologico sì biologico no?**

Indubbiamente, per quanto visto fino ad ora, si tratta di un importante cambio di rotta dovuto alla nuova veste politica del quale è stato investito il settore biologico, con importanti implicazioni sugli equilibri tra settore biologico e agricoltura convenzionale.

Nel corso del tempo, il biologico si era conquistato, in maniera equilibrata, segmenti di mercato crescenti, passando da settore di nicchia a uno dei segmenti più dinamici del comparto agro alimentare, caratterizzato attualmente da crescite percentuali a due cifre.

Tale crescita era avvenuta finora in maniera progressiva, con una sequenza di piccoli aggiustamenti negli equilibri di mercato, che non creavano particolari situazioni di conflitto rispetto agli equilibri esistenti, tra comparti agricoli differenti.

I primi segni di squilibrio della finora pacifica coesistenza tra biologico e convenzionale si sono già registrati con la levata di scudi, ad esempio contro l'allocazione di una consistente fetta della promozione europea (49 milioni di euro), dedicata ai prodotti biologici.

Biologico sì o biologico no, non è sicuramente la questione da porsi. Non si può continuare una lotta ideologica che divide i sostenitori e i detrattori del biologico divisi in fazioni: guelfi e ghibellini e valutare le dinamiche del mondo agricolo in bianco e nero. L'agricoltura biologica ha indiscussi benefici per ciò che riguarda la preservazione della biodiversità, l'effetto sul suolo e la sua struttura oltre che sicuramente il ripristino della sua fertilità, la lotta contro la desertificazione, la qualità delle acque e il cambiamento climatico

Di fondamentale importanza sono il percorso intrapreso e la consapevolezza acquisita sulla necessità di un cambio di rotta, che la politica europea aveva sicuramente avviato negli ultimi anni ma che, evidentemente non è stato sufficiente per fare fronte ai cambiamenti climatici epocali che rischiamo di dover affrontare.

È la via giusta? lo spazio di un articolo non è sufficiente per rispondere a questa domanda. L'importante è che venga colta l'importanza della sfida e che vengano mantenuti gli impegni assunti da tutti gli attori interessati, a partire dagli Stati Membri, i quali sono chiamati ad attuare specifici piani di azione nazionali. Ma allo stesso tempo tutto il sistema produttivo agroalimentare deve andare incontro a una riflessione sul futuro anche in termini di distribuzione e di organizzazione delle filiere di approvvigionamento per ridurre gli sprechi.

Concludo sottolineando che l'UE ha un ruolo di leader e di importante responsabilità nella transizione verso un sistema agroalimentare sostenibile. In questo scenario il settore biologico dovrà dimostrare di essere capace di posizionarsi sempre un passo avanti per guidare questo processo verso una Europa più sostenibile, difendendo l'ambiente e preservando i redditi degli agricoltori che sono il pilastro e il motore delle aree rurali europee vitali e produttive.

\*Articolo stimolato dalla Sezione Internazionale di Bruxelles. Accademia dei Georgofili