

L'agricoltura al centro

La riforma della PAC 2014-2020



Pubblicazione a cura di:

VENETO AGRICOLTURA

Europe Direct Veneto - Centro di informazione e animazione dell'Unione Europea

www.europedirectveneto.com

e-mail: europedirect@venetoagricoltura.org

Tel. 049 8293716

Europe Direct Veneto è presente su Facebook e Twitter

Il progetto editoriale è stato coordinato da Mimmo Vita e Renzo Michieletto di Veneto Agricoltura, Settore Ufficio Stampa e Comunicazione – Europe Direct Veneto

La supervisione dei testi è dovuta a Renzo Michieletto

La redazione dei testi è a cura di Angelo Frascarelli, Università di Perugia

Si ringrazia per la preziosa collaborazione la Rappresentanza in Italia della Commissione europea

Grafica e stampa:

Stampe Violato Snc

Pubblicazione edita da

VENETO AGRICOLTURA

Viale dell'Università, n. 14

35020 Legnaro (Pd)

www.venetoagricoltura.org

e-mail: info@venetoagricoltura.org

Tel. 049 8293711

Fax 049 8293815

*Questo Quaderno è stato dato alle stampe proprio nella settimana
in cui si sono celebrate le esequie di Nelson Mandela.
Vogliamo ricordare questo grande Uomo anche per il suo impegno
nei confronti del diritto all'alimentazione e contro la fame nel mondo,
cui l'agricoltura da sempre cerca di porre rimedio.*

INDICE

Presentazione	5
Giuseppe Nezzo, Commissario Straordinario di Veneto Agricoltura	
Lo Stato non giochi al risparmio sul futuro dell'agricoltura	7
Franco Manzato, Assessore all'Agricoltura e Sviluppo rurale della Regione Veneto	
La diversità dell'agricoltura italiana al centro della nuova PAC	9
Dacian Ciolos, Commissario all'Agricoltura e Sviluppo rurale della Commissione Europea	
L'agricoltura al centro	13
Paolo De Castro, Presidente della Commissione Agricoltura e Sviluppo rurale del Parlamento europeo	
La Riforma della PAC 2014-2020	15
Angelo Frascarelli, Università di Perugia	
1. Il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 e la Pac	16
1.1. Le rubriche del bilancio UE	17
1.2. La Pac nel bilancio 2014-2020	19
1.3. La convergenza esterna e le risorse per l'Italia	20
1.4. Trasferimento di fondi fra pilastri	22
2. Il percorso della Pac	22
2.1. La prima volta della codecisione	22
2.2. Il regolamento transitorio	24
3. L'architettura della Pac	25
4. Gli obiettivi della Pac	27
5. Il nuovo regime dei pagamenti diretti	29
5.1. Sette tipologie di pagamenti diretti	29
5.2. Il pagamento di base	30
5.2.1. Convergenza	32
5.2.2. Gli anni che contano per l'implementazione della nuova Pac	36
5.2.3. Attivazione e trasferimento dei titoli	37
5.2.4. La riserva nazionale	38

5.3. Il pagamento redistributivo	38
5.4. Il pagamento ecologico	39
5.4.1. Diversificazione delle colture	40
5.4.2. Mantenimento dei prati permanenti	41
5.4.3. Aree di interesse ecologico	41
5.4.4. Le pratiche equivalenti del greening	42
5.4.5. Le sanzioni per il mancato rispetto	43
5.4.6. Gli effetti attesi del greening	43
5.5. Il pagamento per le aree svantaggiate	45
5.6. Il pagamento per i giovani agricoltori	45
5.7. Il pagamento accoppiato	46
5.8. Il pagamento per i piccoli agricoltori	47
 6. L'agricoltore attivo	 48
6.1. L'attività minima e la lista nera	48
6.2. Flessibilità per gli Stati membri	49
 7. Capping, degressività e soglie minime	 51
7.1. Il capping	51
7.2. La degressività	51
7.3. Le soglie minime	52
 8. L'Ocm Unica e le misure di mercato	 52
8.1. Gli interventi di mercato	52
8.2. Le quote	53
8.3. I regimi di aiuto	54
8.4. Migliorare il funzionamento della filiera	54
 9. La politica di Sviluppo rurale	 56
9.1. Il contratto di partenariato	57
9.2. Psr nazionali e regionali	58
9.3. Dagli assi alle priorità	58
9.4. Le risorse finanziarie	61
9.5. Le misure	62
9.6. Le misure transitorie	72
9.7. Partenariato europeo per l'innovazione, Pei	73
9.7.1. Lo strumento: i gruppi operativi	75
9.7.2. I finanziamenti	76
9.7.3. Rete europea e rete nazionale	76
 10. Un compromesso tra una Pac ecologista e una produttivistica	 76

Presentazione

Negli ultimi due anni e mezzo, Europe Direct Veneto - sportello europeo di Veneto Agricoltura - ha seguito passo passo l'evolversi delle discussioni che hanno portato alla riforma della Politica Agricola Comune per il periodo di programmazione 2014-2020. Grazie alle notizie pubblicate a getto continuo sulla newsletter Veneto Agricoltura Europa e alla programmazione di una serie di convegni e video-conferenze a tema, le diverse fasi di costruzione della nuova PAC sono state costantemente monitorate.

Al termine di questo lungo e travagliato percorso - avviato nel mese di ottobre 2011 con la presentazione della proposta di riforma della PAC della Commissione europea, e conclusosi nel mese di novembre 2013 con l'approvazione finale degli accordi da parte del Parlamento - Europe Direct Veneto ha dedicato a questo importante argomento una pubblicazione ad hoc.

Si tratta del Quaderno numero 15 della Collana Editoriale che il nostro sportello europeo pubblica dal 2004 affrontando, con la collaborazione di studiosi ed esperti, argomenti di grande importanza e attualità quali, ad esempio: l'allargamento a est dell'Unione Europea e le sue implicazioni per i settori agricolo e agroalimentare italiano e veneto; le politiche euro-

pee della qualità e della sicurezza agroalimentare; le opportunità e le possibili conseguenze per la nostra agricoltura derivanti dagli accordi internazionali del WTO; l'EXPO in programma a Milano nel 2015; la stessa politica agricola europea, già presa in esame negli anni passati con la pubblicazione di due distinti Quaderni dedicati alla Health Check e all'Organizzazione Comune di Mercato Unica, ecc.

Con la pubblicazione di questo nuovo Quaderno, ancor più che in precedenza, il tema affrontato cavalca l'onda della notizia, vista la tempestività con cui siamo andati in stampa, ovvero praticamente a ridosso della conclusione del faticoso iter di riforma. Con la collaborazione del Prof. Angelo Frascarelli, dell'Università di Perugia, la nuova PAC è stata analizzata in ogni suo aspetto. Partendo dal quadro finanziario 2014-2020, dentro il quale si colloca la politica agricola europea, l'Autore traccia il percorso della riforma, che per la prima volta nella storia dell'Unione Europea è avvenuta con la procedura di codecisione tra Parlamento e Consiglio. Con grande chiarezza divulgativa, il Prof. Frascarelli analizza, poi, l'architettura della nuova PAC, i suoi obiettivi e le sue diverse misure.

Il risultato finale è quello di una

pubblicazione che si propone quale pratico strumento informativo e allo stesso tempo didattico per agricoltori, addetti ai lavori, studenti, ecc. che in queste pagine troveranno utili chiarimenti su un

argomento complesso ma di grande importanza per il futuro della nostra agricoltura.

Giuseppe Nezzo
Commissario Straordinario Veneto Agricoltura

Lo Stato non giochi al risparmio sul futuro dell'agricoltura

Nella messa a punto dei contenuti del prossimo Programma di Sviluppo Rurale per il periodo 2014 – 2020, la Regione è in prima linea assieme a tutte le rappresentanze del sistema agricolo ed agroalimentare del Veneto. E' un lavoro certosino, che ha preso le mosse nella prima metà dell'anno e che terminerà quando avremo definito tutti i dettagli, alla luce anche dei provvedimenti comunitari e nazionali relativi alla prossima programmazione della Politica Agricola Comune.

Come Regione, stiamo accompagnando questa fase di pianificazione della nuova PAC attraverso l'utilizzo di tutti gli strumenti che ha a disposizione: Cabina di Regia PAC 2020, Forum Giovani PAC 2020 e soprattutto il Partenariato, gestito insieme agli attori del sistema. Ci siamo dotati di questa modalità operativa già da tempo, proprio per definire in modo partecipato le linee strategiche di azione che servono alle imprese del settore, che è e rimane al centro della nostra azione, e che facciano il meglio per tutti i segmenti dell'agricoltura veneta.

Il nostro desiderio, lo chiamo così ma è per noi un obiettivo ben preciso, è quello di far crescere le aziende agricole in modo che possano muoversi nel mercato mondiale in maniera autonoma, crean-

do un sistema che consenta loro di camminare con le proprie gambe in previsione di una riduzione delle risorse pubbliche, a partire da quelle comunitarie, quando non sarà più possibile fare i bilanci aziendali sulla base degli aiuti esterni.

In questo contesto, il centro del bersaglio è quello di garantire il reddito delle imprese agricole, per il quale ho anche proposto al Governo un piano nazionale di gestione dei rischi che possa intervenire nel caso in cui si verifichino eventi esterni tali da compromettere l'attività d'impresa, che ha un ciclo produttivo che di norma non si realizza in un giorno ma in un anno e spesso in prospettiva pluriennale. Questo punto è stato chiarito in occasione della riunione a Roma della Commissione Politiche Agricole, organismo al quale partecipano gli Assessorati all'Agricoltura di tutte le Regioni italiane il cui compito è tra l'altro di elaborare e proporre le azioni per il settore al Ministero e al Governo.

Sulla questione delle risorse destinate allo Sviluppo rurale, il Veneto ha espresso la sua contrarietà ad un Piano Irriguo Nazionale, di competenza statale, che utilizzi le risorse agricole da destinare alle agricolture regionali per i PSR in attuazione della nuova PAC. Interventi di questo genere devono es-

sere finanziati dallo Stato con fondi propri, non con quelli destinati alle Regioni. Allo stesso modo non si può giocare con l'aumento delle percentuali della quota di competenza comunitaria, perché aumentarla non vuol dire aumentare le risorse europee ma, di nuovo, diminuire quelle nazionali e mettere le Regioni in croce, perché già si vedono lesinati da anni i trasferimenti e si vedono in questo modo caricate di responsabilità senza che vi sia un federalismo tale da poterle concre-

tare. Insomma, lo Stato, incapace di risparmiare, scarica i suoi debiti e le sue carenze sulle Regioni e sulle Amministrazioni locali, già immiserite, che vivono sostanzialmente di finanza trasferita.

Quindi, il budget per il nuovo Programma di Sviluppo rurale dovrà andare totalmente allo sviluppo delle imprese agricole, senza tagli con i quali finanziare incapacità altrui.

Franco Manzato
*Assessore all'Agricoltura e Sviluppo rurale
della Regione Veneto*

La diversità dell'agricoltura italiana al centro della nuova PAC

Apprendo con piacere che Europe Direct Veneto ha dedicato una pubblicazione alla nuova PAC 2014-2020 e di buon grado lascio ai lettori qualche mia considerazione sull'accordo di riforma da poco raggiunto. A partire dal 1° gennaio 2014 la Politica Agricola Comune avrà un nuovo orientamento. Questa riforma introduce un nuovo approccio. Abbiamo lavorato intensamente per trovare un accordo su obiettivi comuni (sicurezza alimentare in termini di quantità, qualità e diversità; migliore gestione delle risorse naturali grazie all'agricoltura; mantenimento di un tessuto rurale dinamico), per trovare strumenti comuni di gestione dei mercati agricoli e di gestione delle crisi su scala europea nonché priorità comuni per lo sviluppo delle zone rurali europee. Tuttavia, in considerazione delle diverse realtà che caratterizzano un'Unione Europea di 28 Stati, abbiamo proposto che, nell'attuazione della politica, i Paesi Membri e le Regioni possano tener conto delle specificità locali in modo da conseguire i suddetti obiettivi senza che le decisioni degli uni interferiscano con lo sviluppo degli altri.

La diversità dell'agricoltura, in particolare dell'agricoltura mediterranea, è al centro della nuova PAC, nella quale troveranno spazio tutte

le regioni e tutti i tipi di azienda, di piccole, medie o grandi dimensioni. Questa importante politica europea promuoverà un'alimentazione di qualità e la diversità dei prodotti, fornendo un sostegno più adeguato a ogni tipo di struttura agricola, senza basarsi su un modello unico predefinito. Le piccole e medie aziende sono per la prima volta parte integrante della PAC con strumenti a loro dedicati; gli Stati membri potranno in particolare accordare loro pagamenti diretti più consistenti grazie a un "premio per i primi ettari".

In generale, gli agricoltori saranno incentivati a organizzarsi e a registrare i loro prodotti di qualità, per tutelarli meglio ma anche per promuoverli più efficacemente presso i consumatori.

In quest'ambito, l'Italia è all'avanguardia sulla maggior parte degli altri Paesi europei ma nutre ambizioni ancora maggiori, come dimostra la portata del movimento Slow Food. Questo modello, basato su prodotti con Denominazione di Origine e incentrato sulla qualità, è riconosciuto e persino approfondito. Ad esempio, alcune Organizzazioni di Produttori potranno gestire i volumi di produzione in modo da preservare la qualità dei prodotti: si realizza così la richiesta che da molti anni avanzano alcune or-

ganizzazioni e i consorzi di tutela delle DOP italiane. Il potere degli agricoltori all'interno della filiera alimentare ne risulterà rafforzato. Verranno peraltro messe in atto misure volte a promuovere l'ingresso dei giovani nel settore agricolo, perché non c'è futuro per le aziende, grandi o piccole, se nessuno le rileva. La nuova PAC lancia un messaggio forte ai giovani: non solo saranno mantenuti gli aiuti agli investimenti a favore dei programmi di Sviluppo rurale, ma i pagamenti diretti saranno incrementati del 25% nei primi cinque anni. Il mestiere dell'agricoltore ha un futuro! Nei prossimi sette anni l'Europa investirà mezzi considerevoli per dinamizzare la crescita e l'occupazione nelle zone rurali. Inoltre, la redistribuzione dei pagamenti diretti sarà più equa, il che dovrebbe contribuire a mantenere la diversità delle aziende agricole. Questo è stato uno dei temi più discussi durante il processo di riforma, in particolare in Italia. Abbiamo fatto importanti passi avanti per garantire una distribuzione più equa dei fondi della PAC, senza rischiare di destabilizzare l'uno o l'altro settore agricolo e con la volontà di trovare il giusto equilibrio. È stato fissato un chiaro obiettivo di "convergenza": entro il 2019 ogni agricoltore dovrà ricevere almeno il 60% della media degli aiuti diretti nella regione amministrativa o agronomica in cui si trova. Ridurre le disparità permetterà di va-

lorizzare meglio l'intero potenziale agricolo italiano e di porre fine a un sistema di riferimenti storici che favorisce le aziende in funzione della competitività storica.

Le aziende che beneficeranno di questa redistribuzione disporranno di nuovi mezzi per modernizzarsi, investire e aumentare la competitività. Al contempo è però importante sottolineare che, introducendo una soglia massima di perdite del 30%, abbiamo garantito che nessuno perda più di quanto riesca a sopportare.

Oltre a tale soglia, numerosi strumenti complementari permetteranno a ciascuno Stato Membro di adattare la PAC alla propria realtà agricola. Gli aiuti potranno essere regionalizzati a livello di un territorio rilevante dal punto di vista agricolo. Sarà possibile distinguere le zone irrigate da quelle non irrigate, le colture permanenti da quelle annuali, ecc. Al posto di un aiuto unico deciso a Bruxelles, questa riforma dà agli Stati Membri la possibilità di adattare la PAC alla loro diversità agricola.

La riforma permette, infine, di fare un ulteriore passo avanti verso un'agricoltura sostenibile. Il 30% dei pagamenti diretti sarà riservato a pagamenti "verdi" allo scopo di garantire, da un lato, che ciascuna azienda europea contribuisca alla tutela dell'ambiente e, dall'altro, che i programmi agroambientali che esistono da molti anni siano ancora più ambiziosi.

C'è chi avrebbe voluto spingersi oltre nella valorizzazione sostenibile delle risorse naturali, della tradizione e del potenziale agricolo locale. Ritengo che abbiamo compiuto progressi fondamentali in questa direzione e che il nuovo orientamento apra prospettive a

lungo termine affinché la PAC sia in grado di adattarsi meglio all'evoluzione delle aspettative della società europea in materia di agricoltura e di alimentazione.

Dacian Cioloș
Commissario europeo all'Agricoltura
e Sviluppo rurale della Commissione europea

L'agricoltura al centro

Questa potrebbe essere la mission che ha guidato in questi anni il lavoro della Commissione omonima al Parlamento europeo, anni intensi durante i quali abbiamo riversato tutto il nostro impegno a sostegno di un settore vitale per l'Europa come quello agricolo. La chiusura dell'accordo, lo scorso giugno, sulla riforma della Politica Agricola Comune (PAC) post 2014 rappresenta il coronamento di un'intensa attività di ascolto, lettura e interpretazione delle esigenze dell'agricoltura europea che oggi si trova a dover contrastare le difficoltà di un periodo congiunturalmente e trasversalmente difficile, ma anche nuove e decisive sfide che la coinvolgono in prima istanza e riguardano tutti noi da vicino.

Per meglio capire il tema, è necessario essere consapevoli che, su scala globale, il fenomeno della volatilità dei mercati, tratto distintivo di una nuova epoca definita 'di scarsità', trova nella variabilità climatica, nel costo degli input, nella crescita della domanda alimentare mondiale rispetto alle capacità dell'offerta e nelle politiche commerciali di alcuni grandi paesi esportatori, le sue cause principali. Ci troviamo dunque immersi in uno scenario nuovo e complesso, in cui il ruolo dell'agricoltura diventa sempre più centrale per la fornitu-

ra di servizi pubblici e per assicurare alle generazioni future una prospettiva di sostenibilità ai processi di crescita. In questo quadro, il lavoro compiuto dalla Commissione Agricoltura e Sviluppo rurale del Parlamento europeo, che ho l'onore di presiedere, è stato orientato alla formulazione di controproposte al progetto di riforma della PAC avanzato dalla Commissione europea che fossero realmente aderenti al nuovo contesto di riferimento ed efficacemente rispondenti alle nuove richieste del settore. Un lavoro importante, che ha visto per la prima volta - grazie al Trattato di Lisbona - il Parlamento codecisore su questa materia, soggetto istituzionale decisivo per l'iter legislativo.

Il Parlamento europeo ha dunque recuperato l'attenzione ai mercati e al tema della volatilità delle quotazioni agricole, offrendo agli agricoltori maggiori opportunità per difendersi dai rischi di un'instabilità destinata ad aumentare nei prossimi anni. Ha proposto di destinare maggiori risorse ai giovani agricoltori. Ha scelto la via della sburocratizzazione della PAC rispetto ad una proposta che si presentava da questo punto di vista complessa e farraginosa. Ha scelto di dedicare maggiore attenzione e maggiori garanzie a mitigare gli impatti di

una inevitabile rimodulazione e perequazione delle risorse, sia tra gli Stati Membri, sia tra gli agricoltori. Ha scelto, esaltando il suo ruolo di collegamento diretto con la società europea, di riequilibrare una proposta tutta sbilanciata sulla visione nord-europea dell'agricoltura.

Tutto ciò sempre con la solida convinzione che investire in agricoltura voglia dire investire nel futuro. La sfida di un domani che è già oggi è produrre di più e meglio, inquinando meno. Una sfida che si vince a patto di riportare la stessa agricoltura al centro del dibattito pubblico come motore di sviluppo e di crescita economica e occupazionale, dando valore a un comparto produttivo che insieme all'industria alimentare rappresenta un settore strategico per l'Europa. E' su questa convinzione che il Parlamento europeo ha costruito le sue controproposte sulla riforma e le ha difese durante la fase negoziale, migliorando e rettificando una visione superata che marginalizzava le funzioni economico-produttive

di un settore che oggi è un ambito produttivo molto più centrale che in passato.

Con l'accordo sulla riforma della PAC abbiamo dunque dato voce a queste istanze proprio con l'obiettivo di dare il giusto valore e adeguate forme di sostegno, nonostante la diminuzione delle risorse complessive disponibili, a un settore nevralgico per l'economia europea. Abbiamo lavorato per un riequilibrio concreto tra nord e sud Europa, in un'ottica di armonizzazione virtuosa che non penalizzasse nessuna delle componenti - sociale, economica e ambientale - della politica e che mettesse finalmente al centro il lavoro e l'impresa. In questa maniera abbiamo gettato le basi di un nuovo percorso che riconosce all'agricoltura il proprio ruolo strategico, vero e proprio 'traino economico' per molti Paesi, e in particolare, per l'Italia.

Paolo De Castro

*Presidente della Commissione Agricoltura
e Sviluppo rurale del Parlamento europeo*

La Riforma della PAC 2014-2020

Gli accordi politici del 26 giugno 2013 e del 24 settembre 2013 tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo (trilogo) hanno sancito le regole del sostegno della nuova Pac 2014-2020 (fig. 1). Il 27 giugno 2013, il presidente del Parlamento e il presidente del Consiglio europeo, con il sostegno del presidente della Commissione europea, al termine di una riunione straordinaria tra le tre istituzioni, hanno comunicato il raggiungimento di un accordo politico sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 (QFP). Con questi accordi politici, l'Ue ha decretato l'avvio della nuova programmazione 2014-2020, sia per la Pac che per tutte le altre politiche

europee. Nel mese di novembre-dicembre 2013 sono stati approvati i regolamenti di base, con la procedura della codecisione tra Parlamento europeo e Consiglio. Seguiranno l'approvazione dei regolamenti attuativi della Commissione, prevista per marzo 2014, e le decisioni nazionali, entro il 1° agosto 2014.

A livello comunitario, la quasi totalità degli aspetti della nuova Pac 2014-2020 è ormai definita, anche se alcuni dettagli dovranno essere chiariti nella fase di emanazione dei regolamenti applicativi. Tuttavia molte decisioni spettano agli Stati membri e, per queste, dovremo attendere il 1° agosto 2014.

Fig. 1 – Il trilogo



1. Il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 e la Pac

La riforma della Pac si innesta nel più generale contesto delineato dalle proposte della Commissione sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, presentate ufficialmente il 29 giugno 2011 e approvate con l'accordo politico nel trilogio del 27 giugno 2013.

Il negoziato è stato lungo e difficile (tab. 1). Rispetto al periodo 2007-2013, la Commissione europea aveva stabilito un congelamento del peso del bilancio Ue sul Pil, ma un aumento di quasi il 9% a prezzi 2011 (+3% nel QFP e quasi +6% di risorse aggiuntive esterne). Nel-

la sua dimensione quantitativa, la proposta della Commissione aveva parzialmente assecondato le aspettative del Parlamento europeo, che chiedeva un aumento delle risorse finanziarie per il bilancio Ue; non aveva accolto, invece, la richiesta di un gruppo di Paesi contributori netti (Germania, Regno Unito, Francia, Olanda e Finlandia) che auspicavano un aumento del bilancio non superiore all'inflazione, ossia un suo congelamento a prezzi costanti e, dunque, una riduzione del suo peso sul Pil.

Tab. 1 – Il percorso del negoziato sul QFP 2014-2020

29 giugno 2011	Proposta della Commissione sul QFP 2014-2020
22-23 novembre 2012	Mancato accordo al Consiglio europeo
7-8 febbraio 2013	Accordo al Consiglio europeo sul QFP
11-14 marzo 2013	Risoluzione del Parlamento europeo, contraria all'Accordo del 8 febbraio 2013
27 giugno 2013	Accordo al trilogio
20 novembre 2013	Parere del Parlamento europeo
dicembre 2013	Approvazione del regolamento al Consiglio europeo

Il compromesso del Consiglio europeo dell'8 febbraio 2013 ha previsto una forte riduzione dell'ammontare stabilito nel QFP, per assecondare le richieste dei Paesi "rigoristi" (Germania, Regno Unito, Svezia, Olanda e Finlandia); la spesa Pac si riduce meno degli altri capitoli di bilancio, ma la sua riduzione rispetto al 2007-2013 è comunque più consistente.

In conclusione, il QFP 2014-2020 propone uno stanziamento complessivo per impegni di 960 miliardi a prezzi 2011, pari allo 0,98% del Pil dell'Ue-27. A ciò si aggiungono altri 58,3 miliardi di risorse fuori dal QFP, dei quali circa 6 miliardi sono potenzialmente disponibili per l'agricoltura, sotto le voci Feg (Fondo europeo di adeguamento

alla globalizzazione) e soprattutto con il fondo di "riserva per crisi del settore agricolo".

Nei prossimi sette anni la spesa complessiva per l'Ue-28 si ridurrà

del 3,4% in termini reali rispetto al periodo 2007-2013. La spesa per la Pac si ridurrà di una percentuale maggiore, oltre il 12% e quella per aiuti diretti dell'8,2% (tab. 2).

Tab. 2 – Le cifre del negoziato sul QFP

Intero periodo (mld di € a prezzi 2011)	QFP totale		Pac totale		Aiuti diretti	
	<i>Ue</i>	<i>Italia</i>	<i>Ue</i>	<i>Italia</i>	<i>Ue</i>	<i>Italia</i>
QFP attuale 2007-2013	994	83,5	413	44,2	289	29,4
QFP 2014-2020	960	78,6	363	36,6	265	24
Variazione %	-3,4	-5,9	-12,2	-17,2	-8,2	-18,3

Le spese destinate all'Italia si ridurranno in percentuale maggiore: 5,9% in totale, 17,2% per la Pac e 18,3% per la componente degli aiuti diretti.

Poteva andare peggio, perché nel 2012-2013 l'Italia ha dovuto affrontare un negoziato tutto in salita, a causa di un meccanismo di convergenza dei pagamenti diretti tra Stati membri molto penalizzante per il nostro Paese.

1.1 Le rubriche del bilancio Ue

Riguardo alla composizione interna, il bilancio Ue 2014-2020 si articolerà nelle seguenti nuove rubriche, con le relative allocazioni di spesa (tabb. 3 e 4):

1. Crescita inclusiva e intelligente (47,0%)

Questa rubrica raccoglie alcune voci in crescita, assimilabili ai capitoli della competitività e delle

infrastrutture, quali Ricerca e innovazione, Istruzione e capitale umano, "Collegare l'Europa" (interconnessioni per energia, trasporti, Ict). Ad esse si aggiunge il grande capitolo della Politica di coesione, che è invece in leggero declino.

2. Crescita sostenibile: risorse naturali (38,9%)

Questa rubrica è quasi per intero dedicata alla Pac (I e II pilastro), cui si aggiungono Pesca e Programma Life; è l'unica rubrica per la quale si prevede una riduzione di spesa.

3. Sicurezza e cittadinanza (1,6%)

È una rubrica in forte crescita, anche se di scarsa dotazione finanziaria, che comprende Migrazioni, Sicurezza interna, Cittadinanza, Giustizia, Difesa dei consumatori, Sicurezza alimentare, Europa creativa.

4. Europa globale (6,1%)

Raccoglie una serie di voci dedicate

alla gestione della posizione internazionale dell'Ue, quali Pre-adesione e vicinato, Stabilità, Sicurezza,

Partenariato, Aiuti umanitari, Cooperazione allo sviluppo.

5. Amministrazione (6,4%)

Tab. 3 - Quadro finanziario pluriennale Ue-28: stanziamenti per impegni (milioni di euro)

Rubriche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-20
Crescita intelligente ed inclusiva	66.354	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.763
<i>Politica di coesione</i>	52.406	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
Crescita sostenibile: risorse naturali	59.031	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
<i>Pac I Pilastro (Mercati e pag. diretti)</i>	43.515	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851
<i>Pac II Pilastro (Sviluppo rurale)</i>	13.890	13.652	13.653	13.653	13.654	13.654	13.655	13.656	95.577
Sicurezza e cittadinanza	2.209	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
Europa globale	9.222	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
Amministrazione	8.833	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
TOTALE	145.650	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988

Tab. 4 - Quadro finanziario pluriennale Ue-28: stanziamenti per impegni (composizione %)

Rubriche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-20
Crescita intelligente ed inclusiva	45,6	44,9	45,6	46,1	46,9	47,5	48,3	49,2	47,0
<i>Politica di coesione</i>	36	33,3	33,6	33,8	33,9	34,1	34,2	34,2	33,9
Crescita sostenibile: risorse naturali	40,5	41,6	40,7	39,9	39,0	38,0	37,0	36,1	38,9
<i>Pac I Pilastro (Mercati e pag. diretti)</i>	29,9	31,0	30,3	29,7	29,1	28,3	27,6	26,8	28,9
<i>Pac II Pilastro (Sviluppo rurale)</i>	9,5	10,2	10,1	10,0	10,0	9,9	9,8	9,7	10,0
Sicurezza e cittadinanza	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,6
Europa globale	6,3	5,8	6,0	6,1	6,1	6,2	6,3	6,3	6,1
Amministrazione	6,1	6,1	6,2	6,3	6,4	6,5	6,6	6,7	6,4
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1.2 La Pac nel bilancio 2014-2020

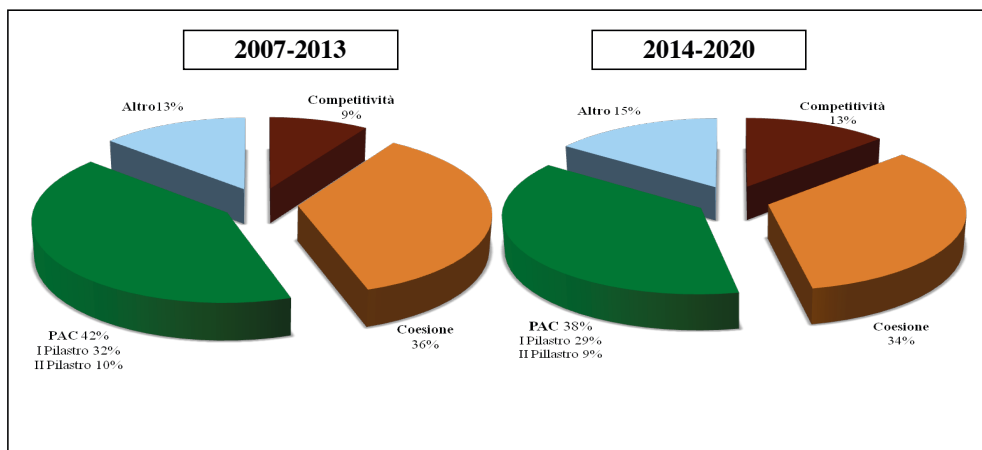
Per quanto riguarda la Pac, insieme all'altro grande capitolo relativo alle politiche di coesione, essa vede ridursi il suo peso sul bilancio Ue, a fronte di una crescita di voci quali ricerca, innovazione, capitale umano. La Commissione aveva previsto il congelamento della spesa per la Pac del 2013 in valori

correnti (e dunque una riduzione a prezzi costanti).

Rispetto al 2007-2013, la perdita di peso della Pac è del 4%, mentre la politica di coesione, l'altra grande fonte di spesa Ue, perde il 2% e la politica per la competitività guadagna il 4% (graf. 1).

Continua dunque il lento trend di declino della Pac, che tuttavia resta la politica più importante dell'Ue.

Graf. 1 – La Pac nel QFP (Ue-28)



È significativo che il congelamento riguardi entrambi i pilastri: questo arresta il trend di aumento della dotazione del II pilastro registrato da Agenda 2000 in poi.

Considerando i dati a prezzi costanti, la riduzione (-13,2% nel settennio) non è certo trascurabile, anche se forse meno drammatica di quanto molti avessero paventato (tab. 5); inoltre, occorre sottolineare che tale riduzione è mitigata da 15,5 miliardi di euro che dovrebbero essere disponibili per l'agricoltu-

ra fuori della rubrica 2:

- 9,5 miliardi allocati in altre rubriche (4,5 miliardi per ricerca e innovazione e 2,5 per aiuti alimentari agli indigenti nella rubrica 1; 2,5 miliardi per sicurezza alimentare nella rubrica 3);
- 6 miliardi di risorse che, come si è detto, sono allocate fuori del Quadro finanziario pluriennale (3,5 miliardi come nuova riserva per le crisi nel settore agricolo e fino a 2,5 miliardi dal Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione).

Tab. 5 – La Pac nel QFP a prezzi costanti 2011 (Ue-28, miliardi di euro)

Proposte	Primo pilastro (pagamenti diretti e misure di mercato)	Secondo pilastro (Sviluppo rurale)	Totale Pac
QFP 2007-2013	322,68	97,30	417,98
Proposta della Commissione del 29 giugno 2011	286,55	95,74	382,29
QFP 2014-2020	277,85	84,94	362,79
Differenze	-13,9%	-12,7%	-13,2%

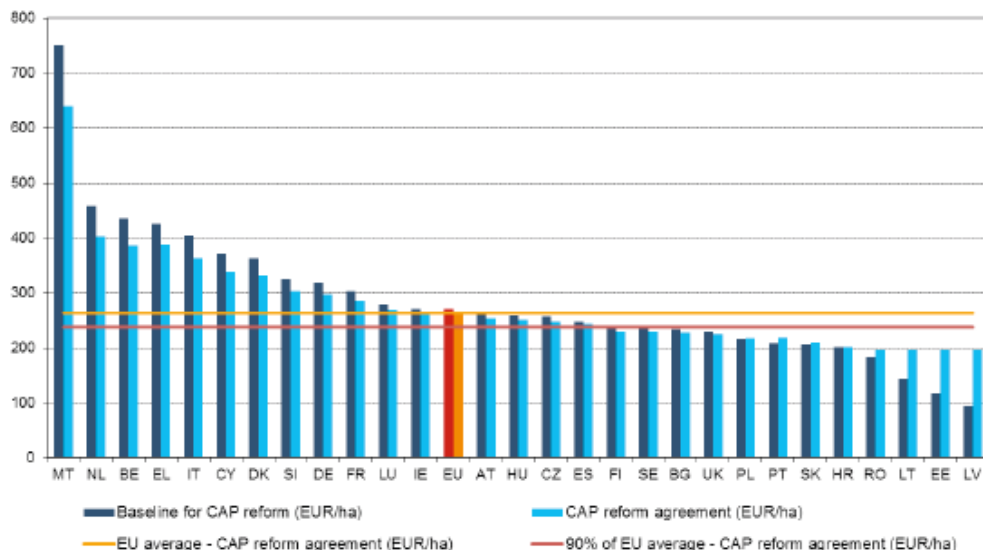
Infine, una novità della proposta sul bilancio è che essa non si limita a definire la dotazione della Pac ma “entra dentro” ai meccanismi di allocazione interna, proponendo un *meccanismo di convergenza* dei pagamenti del I pilastro e della relativa dotazione finanziaria tra Stati membri. In base a tale meccanismo, i Paesi con pagamenti medi per ettaro di Sau inferiori al 90% della media Ue-27 recupereranno gradualmente nel corso del periodo 2014-2020 un terzo di tale differenza, grazie alla parallela riduzione dei pagamenti superiori alla media. Come si mostrerà nel paragrafo seguente, l'Italia perde molto da tale redistribuzione, giacché è strutturalmente sfavorita dal parametro su cui essa è basata – la Superficie agricola utilizzata (per giunta, solo quella che al 2009 era ammissibile agli aiuti Pac) – che ovviamente penalizza le caratteristiche di agricoltura intensiva di lavoro e ad alto valore aggiunto tipiche del nostro Paese.

1.3 La convergenza esterna e le risorse per l'Italia

La convergenza esterna è il processo di avvicinamento del livello dei pagamenti diretti del primo pilastro tra i vari Paesi dell'Ue, al fine di ridurre le disparità e promuovere una più equa distribuzione del sostegno finanziario (graf. 2). In altre parole, i Paesi con un livello medio di pagamenti diretti più basso (Lettonia, Lituania, Romania, ecc.) avranno un aumento delle dotazioni nazionali a scapito dei Paesi con un livello medio di pagamenti diretti più elevato (come Olanda, Belgio, Italia, ecc.). Più precisamente, le dotazioni nazionali dei pagamenti diretti per ciascuno Stato membro saranno gradualmente adeguate in modo tale che, per gli Stati membri il cui pagamento medio (in euro per ettaro) è attualmente inferiore al 90% della media dell'Ue, sarà introdotto un progressivo aumento della dotazione, pari a un terzo della differenza fra il livello attuale e il 90% della media Ue.

Graf. 2 – Ridistribuzione tra Stati membri

EUR/ha (current prices)



Vi è inoltre la garanzia che ogni Stato membro raggiunga un livello minimo di 196 euro/ha entro il 2019.

La redistribuzione era un principio atteso che destava molte preoccupazioni all'Italia, come anche alla maggioranza dei vecchi Paesi membri. L'Italia rimane il Paese che più paga la convergenza in valore assoluto. Le decisioni finali comportano infatti una perdita di risorse per l'Italia del 6% circa: meno di quanto paventato inizialmente, ma comunque molto negativo per il nostro Paese.

Il negoziato ha dunque visto una decurtazione di risorse finanziarie per l'Italia; una situazione sfavorevole anche perché le penalizzazioni sul fronte Pac aggravano la posizione finanziaria complessiva del nostro Paese, già nettamente peggiorata negli ultimi anni. Fino a

dieci anni fa l'Italia era in pareggio rispetto al bilancio Ue, poiché l'ammontare di spesa che riceveva per le diverse politiche era più o meno simile al suo contributo. Successivamente l'Italia è diventata un forte e crescente contributore netto: addirittura, nel 2011, con un saldo negativo di quasi 6 miliardi di euro, è stata il terzo contributore netto in assoluto e il primo in termini di quota sul PIL.

In conclusione, le risorse per l'Italia saranno di 41,5 miliardi di euro nel settennio 2014-2020. A ciò si aggiungono 10,5 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale per la politica di Sviluppo rurale, per cui la spesa pubblica arriverà a 52 miliardi di euro (tab. 6). Uno stanziamento comunque considerevole per l'agricoltura e lo Sviluppo rurale in Italia.

Tab. 6 - Le risorse per l'Italia (miliardi di euro)

Fondo	Fondi Ue	Fondi nazionali	Totale	Media annua
Pagamenti diretti	27,0	0,0	27,0	3,8
OCM vino e ortofrutta	4,0	0,0	4,0	0,6
Sviluppo rurale	10,5	10,5	21,0	3,0
TOTALE	41,5	10,5	52,0	7,4

1.4 Trasferimento di fondi fra pilastri

Gli Stati membri avranno la possibilità di trasferire fino al 15% della dotazione nazionale per i pagamenti diretti (primo pilastro) a quella dello Sviluppo rurale (secondo pilastro). Tali importi non avranno bisogno di essere cofinanziati.

Gli Stati membri potranno anche scegliere di trasferire fino al 15% della propria dotazione nazionale per lo Sviluppo rurale alla dotazione per i pagamenti diretti; la percentuale sale fino al 25% per quegli Stati membri che ricevono meno del 90% della media Ue dei pagamenti diretti.

2. Il percorso della Pac

La presentazione delle proposte sulla nuova Pac da parte della Commissione del 12 ottobre 2011 ha avviato un lungo percorso che ha portato alla sua approvazione a dicembre 2013 (tab. 7).

Il processo decisionale era però iniziato assai prima, il 3 marzo 2010, con la presentazione del documen-

to *Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, adottato dal Consiglio europeo del 16 giugno 2010 e poi seguito da una comunicazione di primi orientamenti sul futuro della Pac, del 18 novembre 2010.

2.1 La prima volta della codificazione

La proposta della Commissione del 12 ottobre 2011, emanata dopo aver acquisito il parere del Parlamento europeo e delle altre istituzioni comunitarie, è stata il primo passo del percorso normativo, che ha reso noti i testi legislativi della nuova riforma, la quinta che la Pac subisce nel giro di appena vent'anni (tab. 7).

Tab. 7 - Le riforme della Pac

Periodo di applicazione	Riforma
1993-1999	Riforma Mac Sharry
2000-2004	Agenda 2000
2005-2009	Riforma Fischler
2010-2013	<i>Health check</i>
2014-2020	Europa 2020

Il percorso della riforma è proseguito con il dibattito tra le rappresentanze dei portatori di interessi,

gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, per pervenire alle votazioni in seno al Parlamento europeo (13-14 marzo 2013) e all'accordo in seno al Consiglio agricoltura (19 marzo 2013).

Dopo le decisioni delle due istituzioni comunitarie (Parlamento e Consiglio), è iniziata la lunga fase dei triloghi, dall'11 aprile al 26 giugno 2013 (tab. 8).

Tutto ciò è avvenuto nel segno di una novità istituzionale di non poco conto, vale a dire nel quadro della procedura di codecisione, con la quale il Parlamento europeo per la prima volta ha avuto voce in capitolo nella regolamentazione della Pac, rispetto al ruolo semplicemente consultivo del passato¹:

in particolare, i regolamenti sulla nuova Pac sono stati approvati congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio, a seguire saranno adottati i regolamenti delegati e i regolamenti di esecuzione da parte della Commissione².

L'ultima importante tappa del percorso legislativo della nuova Pac sarà rappresentata dalle decisioni dei governi nazionali su molti aspetti applicativi di una certa rilevanza che l'Unione europea affida alla discrezionalità degli Stati membri. Tali decisioni nazionali dovranno essere adottate entro il 1° agosto 2014. Solo dopo questa data si conosceranno le norme definitive della nuova Pac per il periodo 2014-2020.

Tab. 8 – Il percorso decisionale della Pac 2014-2020

3 marzo 2010	Comunicazione della Commissione <i>Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva</i>
18 novembre 2010	Comunicazione della Commissione sul futuro della Pac
12 ottobre 2011	Proposte legislative sulla nuova Pac 2014-2020
23-24 gennaio 2013	Approvazione delle relazioni in Commissione Agricoltura del Parlamento europeo
13-14 marzo 2013	Approvazione delle relazioni al Parlamento europeo in seduta plenaria – Decisione per il negoziato interistituzionale
19 marzo 2013	Consiglio Agricoltura: Accordo per il negoziato interistituzionale
26 giugno 2013	Trilogo: accordo generale sulla nuova Pac
24 settembre 2013	Trilogo: accordo sugli ultimi punti della nuova Pac
20 novembre 2013	Approvazione dei regolamenti di base al Parlamento europeo
dicembre 2013	Approvazione dei regolamenti di base al Consiglio Ue
dicembre 2013	Approvazione del regolamento transitorio
Inizi 2014	Approvazione dei regolamenti della Commissione
1° agosto 2014	Scelte nazionali sulla Pac

¹ La procedura di codecisione è stata istituita dal Trattato di Maastricht e successivamente semplificata ed estesa a nuove basi giuridiche con i trattati di Amsterdam e Nizza (cfr. ora art. 251 Tce). In base a tale procedura un atto può essere adottato soltanto in presenza di un accordo su uno stesso testo tra Parlamento europeo e Consiglio, in prima o seconda lettura. In caso di disaccordo è previsto il ricorso ad una procedura di conciliazione tra le due istituzioni in un comitato apposito. In ogni caso il Parlamento europeo può rigettare la proposta legislativa in ultima istanza. La codecisione è ormai da vari anni la procedura legislativa ordinaria dell'Unione europea, ma finora non era stata utilizzata per la Pac.

² Il trattato dell'Ue scinde le competenze esecutive in regolamenti delegati e atti esecutivi propriamente detti. Infatti, i regolamenti Ue del Parlamento e del Consiglio possono delegare alla Commissione la facoltà di emanare regolamenti delegati che completano o modificano determinati elementi non essenziali, delimitando esplicitamente obiettivi, contenuto, portata e durata della delega. L'esecuzione materiale delle norme comunitarie è normalmente di competenza degli Stati membri; tuttavia, qualora un intervento dell'Unione sia giustificato dalla necessità di un'attuazione uniforme, possono essere conferite alla Commissione le competenze esecutive. Gli atti esecutivi della Commissione assumono la forma di regolamenti di esecuzione o di decisioni europee di esecuzione.

2.2 Il regolamento transitorio

Anche se il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sulla riforma della Pac entro il settembre 2013, non ci sono i tempi tecnici per far partire la riforma nei termini stabiliti. Infatti, l'approvazione dei regolamenti applicativi della Commissione, l'adozione delle scelte nazionali e le procedure di attuazione degli organismi pagatori richiedono tempi incompatibili con l'applicazione della nuova Pac dal 1° gennaio 2014.

Per questo motivo il 2014 sarà un anno di transizione, anziché il primo anno di applicazione della nuova Pac.

A questo scopo, la Commissione ha pubblicato, in data 18 aprile 2013, le proposte per creare un regime transitorio nell'anno 2014, in particolare per il sistema dei pagamenti diretti.

La proposta della Commissione prevede che alcune parti della Pac entreranno in vigore regolarmente il 1° gennaio 2014 (Ocm unica), mentre altre parti saranno rinviate al 2015 (i nuovi pagamenti diretti). In una situazione intermedia si trova la nuova politica di Sviluppo rurale.

Per quanto riguarda il sistema dei pagamenti diretti, la Commissione ha stabilito che l'attuale regime di pagamento unico, il regime di pagamento unico alla superficie (per i nuovi Stati membri) e

i pagamenti relativi all'articolo 68 saranno mantenuti per l'anno di domanda Pac 2014. Pertanto il regolamento (CE) n. 73/2009 continuerà ad applicarsi nel 2014. Il 2014 sarà quindi un anno di transizione, in modo da consentire agli organismi pagatori il tempo sufficiente per preparare i cambiamenti della nuova Pac. Le nuove norme della Pac entreranno in vigore dal 2015, compresi lo "spacchettamento" nelle sette tipologie di pagamenti diretti e il greening, descritti più avanti nel paragrafo 5.

Il regolamento transitorio per il 2014 implica alcune importanti conseguenze per gli agricoltori per quanto riguarda i pagamenti diretti:

- gli attuali titoli si utilizzeranno anche per la domanda della Pac 2014, benché soggetti alle riduzioni per la disciplina finanziaria e la convergenza esterna;
- le misure dell'articolo 68 saranno valide anche nel 2014;
- la nuova Pac prenderà avvio dal 2015 e i nuovi titoli saranno assegnati in base alla Domanda Unica al 15 maggio 2015.

Per la politica di Sviluppo rurale, le Regioni avranno la possibilità di assumere nuovi impegni per il 2014, relativamente alle misure "per superficie", ad esempio le indennità compensative (misura 211 e 212) e le misure agroambientali (misura 214), in base ai contenuti dei Psr 2007-2013. In

questo modo si potrà dare continuità agli impegni dell'agricoltura biologica, dell'agricoltura integrata, al benessere degli animali, alle indennità per l'agricoltura di montagna, ecc. (par. 9.6).

L'avvio della politica di Sviluppo rurale dal 1° gennaio 2014 (almeno per quanto riguarda gli aspetti finanziari) implica anche un'accelerazione della programmazione dei Psr 2014-2020, che presumibilmente saranno approvati entro dicembre 2014.

3. L'architettura della Pac

I regolamenti della nuova Pac 2014-2020 sono un insieme molto corposo di documenti (sette regolamenti), per un totale di circa 450 pagine, che ridisegnano la nuova Pac per una durata di ben sette anni.

La riforma si articola su quattro capisaldi:

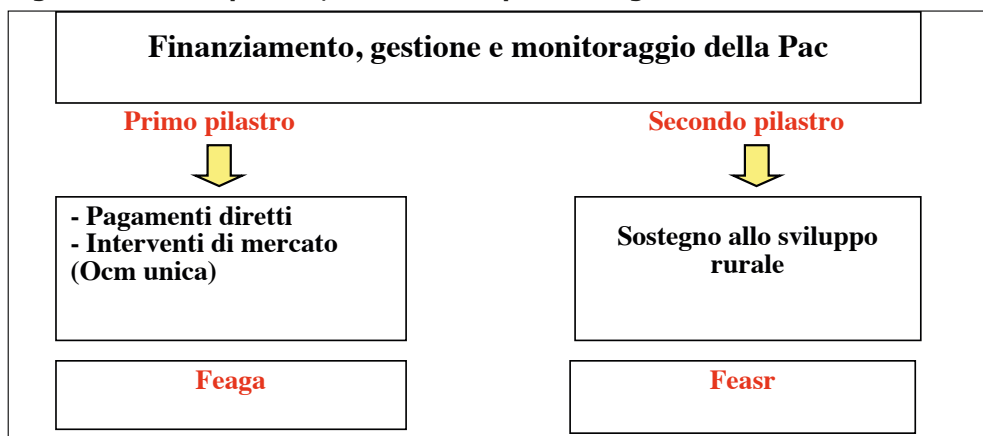
- 1) i pagamenti diretti;
- 2) l'organizzazione comune di mercato unica (OCM);
- 3) lo Sviluppo rurale;
- 4) un regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della Pac.

Più precisamente, i sette testi giuridici (dei quali i primi quattro, uno per ogni caposaldo, sono i più importanti) riguardano i seguenti aspetti:

1. *Pagamenti diretti*: Regolamento che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della Politica Agricola comune. Sostituisce l'attuale Reg. 73/2009 e detta le norme per tutti i pagamenti accoppiati e disaccoppiati della Pac.
2. *Ocm unica*: Regolamento che stabilisce un'organizzazione comune di mercato dei prodotti agricoli (Ocm unica) e sostituisce l'attuale Reg. 1234/2007.
3. *Sviluppo rurale*: Regolamento sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del Fondo europeo per lo Sviluppo rurale (Feasr); sostituisce l'attuale Reg. 1698/2005, definendo gli interventi del secondo pilastro della Pac e le regole per la programmazione e gestione dei Programmi di Sviluppo rurale.
4. *Regolamento orizzontale*: regolamento su finanziamento, gestione e monitoraggio della Politica agricola comune; sostituisce l'attuale Reg. 1290/2005 (regolamento orizzontale) stabilendo le norme per il funzionamento dei due fondi agricoli: il Feaga e il Feasr.

Rimanendo a livello generale, l'architettura giuridica della Pac rimane sostanzialmente confermata, con un edificio che si regge su due pilastri, due fondi e quattro regolamenti di base (fig. 2).

Fig. 2 - Pac: due pilastri, due fondi e quattro regolamenti



Il primo pilastro comprende gli interventi di mercato, che riguardano la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori tramite la gestione dei mercati agricoli e il regime di pagamenti diretti. Il secondo pilastro promuove la competitività delle imprese agricole e lo Sviluppo rurale, con misure programmate a livello territoriale.

Anche per il periodo 2014-2020 il finanziamento della Pac sarà assicurato da due fondi: il *Feaga* (Fondo europeo agricolo di garanzia) e il *Feasr* (Fondo europeo agricolo per lo Sviluppo rurale). La suddivisione è motivata dall'esigenza di garantire trattamenti differenziati ai diversi obiettivi della Pac, ma il *Feaga* e il *Feasr* applicano per quanto possibile le stesse norme, per esempio in materia di attribuzioni degli organismi pagatori e di procedura di liquidazione dei conti. Il *Feaga* finanzia soprattutto il regime dei pagamenti diretti e (in misura sempre minore) quel poco che

resta degli interventi di mercato, quali restituzioni all'esportazione e regolazione dei mercati agricoli; a queste due principali linee di intervento si aggiungono azioni veterinarie, promozione dei prodotti agricoli, misure per la conservazione, caratterizzazione, raccolta ed utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura, creazione e mantenimento dei sistemi d'informazione contabile agricola, sistemi di indagini agricole.

Il *Feasr* finanzia la politica di Sviluppo rurale, ossia tutte le misure destinate al secondo pilastro della Pac, contenute nei Psr, in gestione condivisa con gli Stati membri.

Anche se l'architettura della Pac rimane sostanzialmente invariata nei suoi tratti di fondo, la Commissione sottolinea come essa tenda ad una maggiore integrazione delle diverse componenti: in particolare, il nuovo impianto del regime dei pagamenti diretti dovrà sfruttare di più le sinergie con il secondo pilastro, che

a sua volta viene inserito in un quadro strategico comune per meglio coordinare la sua azione con altri fondi dell'Ue. Inoltre l'applicazione del regolamento sul finanziamento (regolamento orizzontale) è allargata a riunire ulteriori disposizioni comuni, come ad esempio le norme sulla condizionalità di base, che prima erano inserite nel regolamento sui pagamenti diretti.

4. Gli obiettivi della Pac

La strategia *Europa 2020* ha indicato la *mission* generale della nuova Pac, che si propone tre obiettivi strategici (fig. 3):

1. una produzione alimentare sostenibile, attraverso l'aumento della competitività del settore agricolo e la redditività delle produzioni;
2. una gestione sostenibile delle risorse, per garantire la produzione di beni pubblici e il contrasto agli effetti del cambiamento climatico;
3. uno sviluppo territoriale equilibrato, per valorizzare la differenziazione delle agricolture e delle aree rurali.

Nell'argomentare le sue proposte, la Commissione afferma che le varie riforme realizzate negli anni precedenti hanno avuto il merito di raggiungere importanti risultati:

- orientare maggiormente l'attività agricola al mercato;
- sostenere il reddito dei produttori;
- inglobare maggiormente gli aspet-

ti ambientali;

- rafforzare il sostegno allo Sviluppo rurale.

Tuttavia, dal processo di riforma sono scaturite due esigenze: da un lato, una migliore ripartizione del sostegno sia tra gli Stati membri che al loro interno e, dall'altro, l'attivazione di misure più mirate per far fronte alle sfide ambientali e a un'accresciuta volatilità del mercato.

Secondo le previsioni della Commissione, la pressione sui redditi agricoli proseguirà: gli agricoltori saranno chiamati ad affrontare rischi sempre maggiori, in un quadro di calo della produttività e di riduzione dei margini, a causa dell'aumento dei prezzi dei mezzi di produzione. Il sostegno al reddito deve quindi essere mantenuto e occorre rafforzare gli strumenti che permettono una migliore gestione dei rischi e una capacità di reazione più adeguata alle situazioni di emergenza. La condizionalità rimane alla base dei pagamenti diretti; ad essa si aggiunge il 30% dei pagamenti diretti destinato all'inverdimento (*greening*), che rappresenta la novità più rilevante e anche più controversa della riforma: il *greening*, finalizzato a rafforzare gli aspetti ambientali nella Pac, introduce nel primo pilastro una normativa rivolta a far sì che tutti gli agricoltori dell'Unione europea che ricevono il sostegno vadano oltre gli attuali obblighi di condizionalità e svolgano quotidianamente un'azione benefica per il clima e per l'ambiente.

Fig. 3 – Gli obiettivi della nuova Pac 2014-2020



La Commissione attribuisce al *greening* un ruolo strategico come strumento di produzione di beni pubblici ambientali da parte degli agricoltori: ritenzione del carbonio nel suolo, mantenimento degli habitat erbosi presenti nel pascolo permanente, protezione delle acque e degli habitat attraverso aree di interesse ecologico, miglioramento della resilienza dei suoli e degli ecosistemi con la diversificazione delle colture.

Anche nell'ambito dello Sviluppo rurale, la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima diventano obiettivi prioritari attraverso il ripristino, la salvaguardia e il potenziamento degli ecosistemi e la promozione di pratiche agricole che usano le risorse in modo efficiente nonché di un'agricoltura a basse emissioni di carbonio e resiliente alle avversità climatiche. Inoltre, la politica di Sviluppo rurale dovrebbe contribuire in modo significativo alla

completa attuazione della direttiva Natura 2000 e della Direttiva-quadro sulle acque e alla realizzazione della strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2020.

In sintesi, la nuova Pac tenta di perseguire congiuntamente due macro-obiettivi, apparentemente contraddittori: la competitività delle imprese agricole, tramite l'orientamento al mercato e il sostegno al reddito, e la remunerazione dei beni pubblici, tramite il rafforzamento della condizionalità del I pilastro – nella sua accezione molto rafforzata dal *greening* – e della componente ambientale nella politica di Sviluppo rurale.

La scelta di un rafforzamento della componente ambientale della Pac ha alimentato molte critiche da parte del mondo agricolo e agro-alimentare, con l'accusa alla Commissione di innescare una "deriva ambientalista", a scapito di altre importanti sfide con cui l'agricoltura è chiamata a confrontarsi, come

la crisi economica, il crescente fabbisogno alimentare mondiale, la volatilità dei prezzi e la contrazione dei redditi. Tuttavia, l'obiettivo politico di una Pac più orientata ai beni pubblici è un argomento strategico per mantenere una dotazione finanziaria adeguata alla Pac. Dunque, i temi della sostenibilità ambientale e della produzione dei beni pubblici non vanno visti come delle minacce, ma come delle opportunità, da gestire in modo equilibrato: nella consapevolezza che, a differenza di quanto si è spesso pensato in passato, competitività e sostenibilità, specie nel lungo periodo, non sono obiettivi contraddittori ma sinergici e comunque ugualmente vitali.

5. Il nuovo regime dei pagamenti diretti

I pagamenti diretti della Pac cambieranno radicalmente dal 2015. La nuova Pac 2014-2020 conferma le ipotesi di "spacchettamento" dell'attuale regime di pagamenti diretti in più componenti, prefigurate dalla Commissione nel novembre del 2010 e dal Parlamento europeo a giugno 2011.

Pur all'interno di tante novità, la nuova Pac conferma il disaccoppiamento quale cardine del sostegno: anche nel 2014-2020 i pagamenti diretti continueranno ad essere di-

saccoppiati dalla quantità prodotta, con la sola eccezione di una componente di sostegno accoppiato che non potrà comunque superare il 15% del plafond complessivo e che sarà comunque facoltativa per gli Stati membri.

La nuova Pac 2014-2020 prevede un'articolazione in sette nuove tipologie di pagamenti diretti, con una duplice finalità:

- assicurare un adeguato *sostegno fisso al reddito*, con un pagamento di base disaccoppiato, che garantisca un aiuto uniforme a tutti gli agricoltori di uno Stato membro (o di una regione);
- rafforzare l'efficacia ambientale della Pac, a sostegno della fornitura di *beni pubblici* prodotti dall'agricoltura.

5.1 Sette tipologie di pagamenti diretti

Il dibattito sulla Pac è stato ispirato dall'obiettivo di realizzare un sostegno più mirato, più equo e più "verde". A questo scopo, la nuova Pac 2014-2020 ha abbandonato il sostegno indifferenziato dell'attuale sistema e ha previsto un'articolazione dei pagamenti diretti in sette tipologie (tab. 9), obbligatorie o facoltative per gli Stati membri, da attivare entro percentuali del massimale nazionale (tabb. 9 e 10).

La tipologia più importante è il pagamento di base, perché solo gli

agricoltori che hanno diritto al pagamento di base possono accedere alle altre tipologie di pagamento

(ad eccezione del pagamento accoppiato che è svincolato dagli altri pagamenti).

Tab. 9 – Le sette tipologie di pagamenti diretti

Tipologia	% del massimale nazionale
Pagamenti obbligatori per gli Stati membri	
1. pagamento di base	max 70%
2. pagamento ecologico (<i>greening</i>)	30%
3. pagamento giovani agricoltori	fino al 2%
Pagamenti facoltativi per gli Stati membri	
4. pagamento redistributivo per i primi ettari	fino al 30%
5. pagamento alle aree svantaggiate	fino al 5%
6. pagamento accoppiato	fino al 15%
7. pagamento piccoli agricoltori	fino al 10%

Tab. 10 – Il massimale di pagamenti diretti per l'Italia (milioni di euro)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
3.953,40	3.902,00	3.850,80	3.799,50	3.751,90	3.704,30	3.704,30	26.666,40

5.2 Il pagamento di base

Il pagamento di base è imperniato su titoli all'aiuto disaccoppiati. Dal 1° gennaio 2015, gli attuali *titoli storici* lasceranno il posto ai *nuovi titoli*. I titoli storici scadono il 31 dicembre 2014. I nuovi titoli saranno assegnati agli agricoltori attivi sulla base della domanda unica al 15 maggio 2015. E' utile sottolineare che la prima e unica assegnazione dei nuovi titoli avverrà solamente il 15 maggio 2015.

Dopo la prima assegnazione nel 2015, gli anni successivi l'agricoltore potrà avere titoli solo in due modalità:

- per assegnazione dalla riserva nazionale (in qualunque anno);
- per trasferimento: affitto o compravendita di titoli (in qualunque anno).

La "prima assegnazione" dei nuovi titoli, che avverrà sulla base della domanda al 15 maggio 2015, genera un'importante conseguenza in merito all'affitto dei terreni, che in Italia supera il 30% della superficie agricola, con il rischio di un anno di blocco degli affitti.

Per evitare che i proprietari assenteisti (non agricoltori) potessero andare alla caccia dei titoli, il regolamento prevede due requisiti per ricevere i titoli:

- che gli agricoltori abbiano ricevuto pagamenti diretti o aiuti nazionali in relazione ad una domanda di aiuto nel 2013;
- che siano agricoltori attivi.

Pertanto, gli agricoltori ottengono l'assegnazione dei *nuovi titoli*, se hanno presentato una domanda di aiuto per il 2013.

In altre parole, solamente l'agricoltore che ha ricevuto pagamenti diretti per il 2013 potrà accedere ai nuovi titoli.

Tuttavia, sono previste delle deroghe. Gli Stati membri possono concedere titoli all'aiuto agli agricoltori che non hanno ricevuto pagamenti diretti per il 2013, se:

- coltivavano nel 2013 esclusivamente ortofrutticoli, patate, piante ornamentali e vigneti;
- hanno ricevuto titoli da riserva nel 2014;
- presentano elementi di prova verificabili che nel 2013 hanno coltivato prodotti agricoli o allevato bestiame.

Il pagamento di base è soggetto alla regionalizzazione e alla con-

vergenza (tab. 11).

I nuovi titoli saranno soggetti alla **regionalizzazione**, che consiste in un valore uniforme per ettaro per tutti gli agricoltori, pari alla media nazionale oppure regionale. La regione può essere individuata in base alle caratteristiche agronomiche e socioeconomiche (es. pianura, collina e montagna), al potenziale agricolo regionale e alla struttura istituzionale o amministrativa (es. le Regioni o le Province).

La regionalizzazione provoca un effetto penalizzante per gli agricoltori che attualmente hanno titoli di valore elevato. Per questa ragione la nuova Pac prevede il meccanismo della convergenza. Essa consiste in un passaggio graduale dal vecchio al nuovo sistema dei pagamenti diretti ovvero dagli attuali *titoli storici* ai *nuovi titoli*.

In altre parole, la Pac potrà abbandonare gradualmente i riferimenti storici (*convergenza*), per arrivare ad un valore uniforme dei titoli a livello nazionale o regionale (*regionalizzazione*).

Tab. 11 - Regionalizzazione e convergenza

Regionalizzazione	• Regionalizzazione = aiuti per ettaro uniformi a livello "regionale". • Gli Stati membri definiscono le "regioni" secondo criteri oggettivi e non discriminatori, quali le loro caratteristiche agronomiche e socioeconomiche, il loro potenziale agricolo regionale o la struttura istituzionale o amministrativa.
Convergenza	• Convergenza = avvicinare il valore attuale dei titoli ad un valore uniforme a livello "regionale". • Tre modelli di convergenza: ◦ convergenza totale al 2015; ◦ convergenza totale al 2019; ◦ convergenza parziale al 2019 o modello "irlandese".

5.2.1. Convergenza

Ogni Paese potrà applicare la convergenza scegliendo fra tre diverse modalità (tab. 11):

1. convergenza totale al 2015;
2. convergenza totale al 2019;
3. convergenza parziale al 2019 o modello "irlandese".

La scelta spetta solo agli Stati membri che dovranno stabilirla entro il 1° agosto 2014, per poi applicarla dal 1° gennaio 2015.

Il meccanismo della convergenza è molto importante per gli agricoltori che possiedono titoli storici di valore elevato (allevatori, tabacchicoltori, olivicoltori, risicoltori, ecc.).

Convergenza al 2015

La convergenza totale al 2015 (*flat rate* o pagamento forfettario al 2015) significa l'assegnazione di titoli di valore uniforme dal 2015, cioè dal primo anno di applicazione della nuova Pac.

Il valore dei titoli rimane costante negli anni, benché possa subire qualche piccola variazione in funzione del massimale nazionale, che passa da 4,0 milioni di euro nel 2015 a 3,7 milioni di euro nel 2019 (tab. 10).

Il valore dei titoli si ottiene dividendo il massimale nazionale o regionale per il numero di ettari ammissibili:

$$V = a / b$$

V = valore dei titoli

a = massimale nazionale o regionale del pagamento di base

b = numero dei titoli (= numero et-

tari ammissibili) nel 2015 a livello nazionale o regionale.

Questo modello non dovrebbe essere applicato in Italia, vista la forte penalizzazione che comporterebbe per i titoli storici.

Convergenza totale al 2019

Secondo questo modello di convergenza, nel 2019 tutti gli agricoltori avranno lo stesso valore dei titoli. Dal 2015 al 2019, gli Stati membri possono differenziare il valore dei titoli, per ciascun anno di riferimento, in base al loro valore unitario nazionale per ogni singolo agricoltore (figg. 4 e 5).

Lo Stato membro fissa:

- il valore unitario iniziale dei titoli di ogni agricoltore al 2015;
 - il valore finale al 2019: al termine del periodo di convergenza (2019) tutti gli agricoltori avranno titoli di pari valore;
 - le tappe annuali di convergenza.
- Il valore unitario iniziale tiene conto di due fattori:
- i riferimenti storici, riferiti all'anno 2014;
 - il numero di ettari ammissibili riferiti all'anno 2015.

Il valore unitario iniziale dei titoli si ottiene dalla seguente formula:

$$V = (a / x) * (y / b)$$

V = valore unitario iniziale dei titoli
a = massimale nazionale o regionale del pagamento di base nel 2015
x = importo dei pagamenti erogati o valore dei titoli a livello nazionale o regionale per il 2014

y = pagamenti ricevuti o valore dei

titoli detenuti dall'agricoltore per il 2014

b = numero dei titoli (= numero ettari ammissibili) nel 2015 a livello nazionale o regionale.

Il valore unitario iniziale dei titoli può essere calcolato, a discrezione dello Stato membro, in due modi:

1. a partire dai pagamenti ricevuti dall'agricoltore nel 2014, comprendendo anche i pagamenti dell'articolo 68;
2. a partire dal valore dei titoli detenuti dall'agricoltore al 15 maggio 2014, compresi i titoli speciali;

Un agricoltore è considerato detentore dei titoli al 15 maggio 2014 se

i titoli gli sono assegnati o trasferiti definitivamente; in altre parole i titoli presi in affitto non sono validi ai fini del calcolo della componente storica.

La determinazione del valore unitario iniziale dei titoli evidenzia l'importanza dell'anno 2014 ai fini del trascinamento del valore dei titoli storici.

Il pagamento ecologico (*greening*) può essere fissato in modo proporzionale al valore complessivo dei titoli.

Questo modello non dovrebbe essere applicato dall'Italia, dove sarebbe preferito il modello "irlandese".

Fig. 4 – Convergenza totale al 2019: i titoli nel periodo di convergenza per un agricoltore con titoli storici di valore elevato

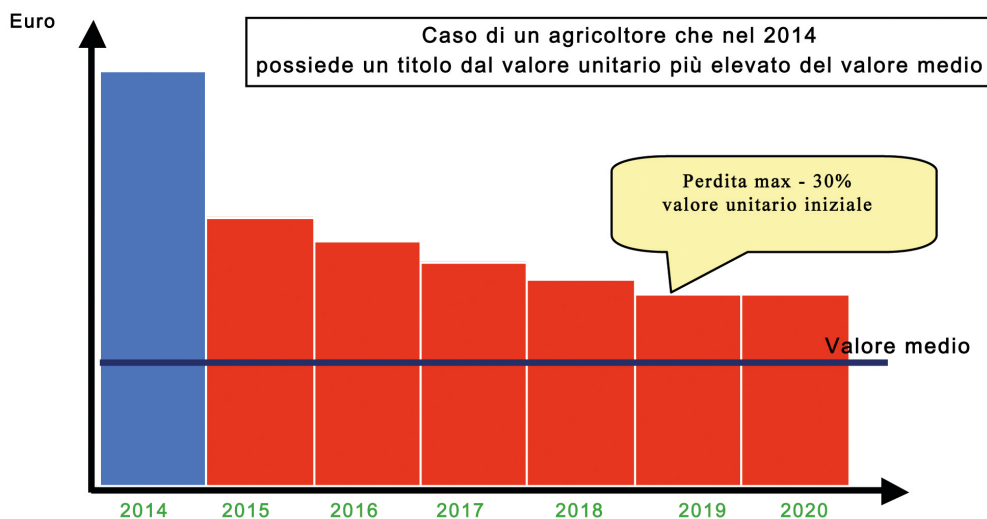
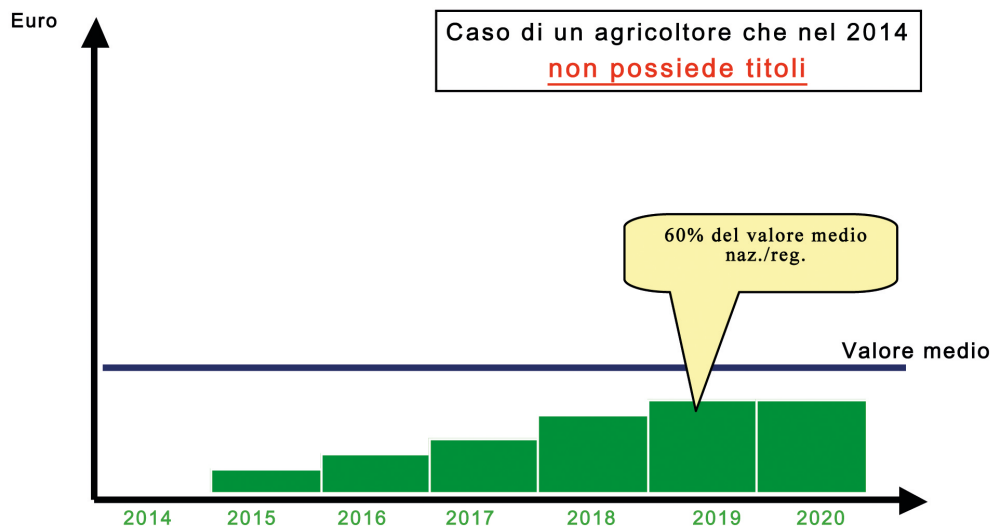


Fig. 5 – Convergenza totale al 2019: i titoli nel periodo di convergenza per un agricoltore che non possiede titoli storici



Convergenza parziale al 2019 o modello "irlandese"

Il modello di convergenza parziale o modello "irlandese" prevede un graduale orientamento verso livelli di pagamento più omogenei senza pervenire al pagamento uniforme nel 2019 (figg. 6 e 7).

Gli Stati membri dovranno garantire che all'anno di domanda 2019 nessun titolo abbia un valore unitario più basso del 60% del valore medio nazionale/regionale al 2019. Gli Stati membri potranno disporre che nessun titolo possa diminuire di oltre il 30% rispetto al suo valore unitario iniziale (come definito nel paragrafo precedente).

Se il raggiungimento del vincolo del 60% comporta una perdita superiore al 30%, la soglia del 60% viene abbassata di conseguenza:

vince dunque il rispetto della soglia massima di perdita rispetto alla soglia di un aiuto minimo.

L'aumento del valore dei titoli sotto la media è finanziato da quelli che stanno sopra la media. Spetta agli Stati membri decidere come applicare la riduzione del valore dei titoli che stanno sopra la media.

Il pagamento ecologico (*greening*) può essere fissato in modo proporzionale al valore complessivo dei titoli.

Il criterio della perdita del 30% è quello che salvaguarda maggiormente gli agricoltori che possiedono titoli storici di valore elevato.

In questo modello, gli agricoltori che ricevono meno del 90% della media regionale/nazionale otterranno un aumento graduale, pari a un terzo della differenza tra il loro

valore unitario iniziale e il 90% del valore medio nazionale/regionale nel 2019, con la garanzia che ciascun agricoltore raggiunga un pagamento minimo pari al 60% della media regionale/nazionale entro il 2019.

Tenendo conto che in Italia il livello medio dei pagamenti diretti è di circa 300 euro/ha, significa che ogni agricoltore riceverà un pagamento minimo di circa 180 euro/

ha entro il 2019; gli agricoltori che oggi ricevono più della media regionale/nazionale, vale a dire che hanno un alto valore dei titoli storici, subiranno una riduzione graduale, ma anche dopo il 2019 manterranno un valore più elevato della media regionale/nazionale.

Questo modello suscita i maggiori consensi in Italia, sia a livello istituzionale che tra le organizzazioni professionali agricole.

Fig. 6 – Convergenza parziale al 2019: i titoli nel periodo di convergenza per un agricoltore con titoli storici di valore elevato

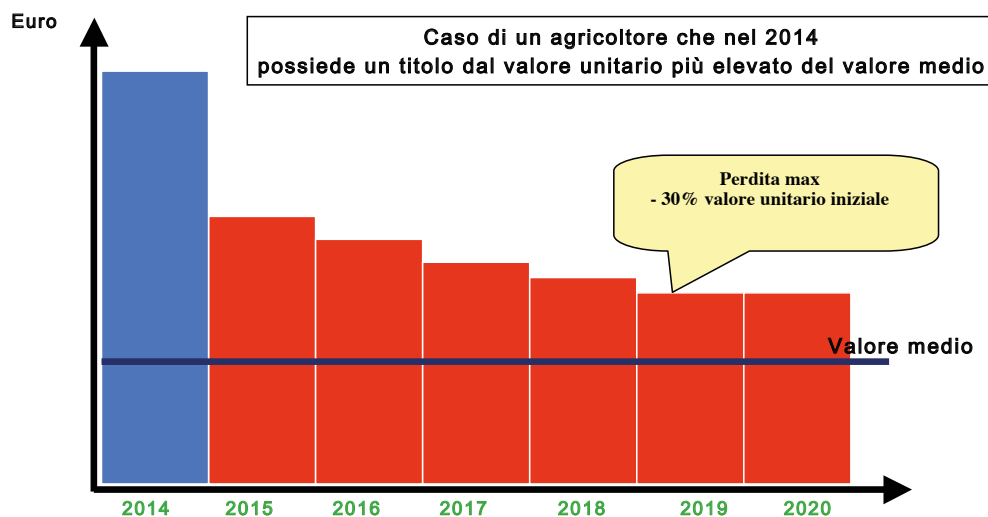
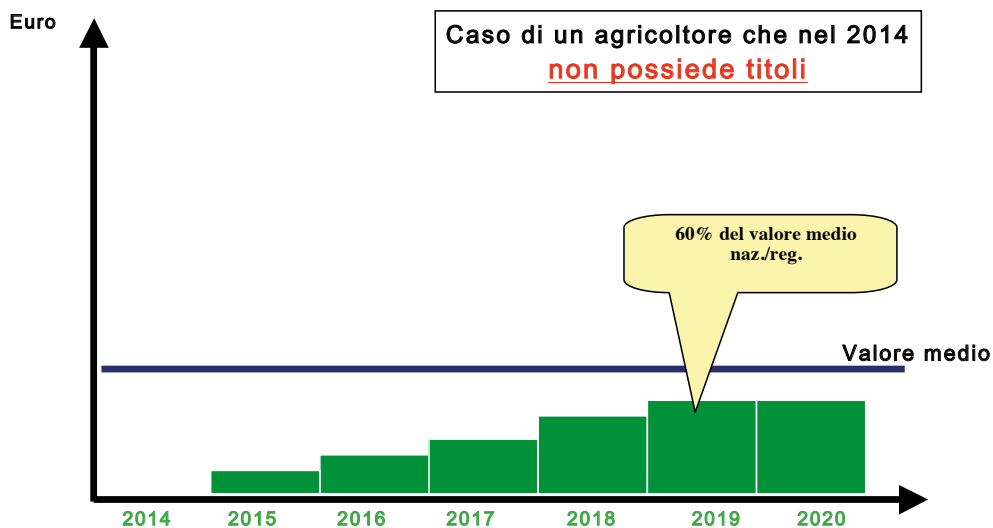


Fig. 7 – Convergenza parziale al 2019: i titoli nel periodo di convergenza per un agricoltore che non possiede titoli storici



5.2.2. Gli anni che contano per l'implementazione della nuova Pac
Alla luce delle decisioni comunitarie sulla convergenza, gli anni che contano ai fini della implementazione della nuova Pac sono tre: 2013, 2014 e 2015. L'agricoltore si deve concentrare su questi tre anni per verificare il suo status e la convenienza o meno a dare o prendere terreni o titoli in affitto.

2013: aver presentato una domanda di aiuto

Gli agricoltori ottengono l'assegnazione dei *nuovi titoli* se hanno presentato una domanda di aiuto per il 2013.

In altre parole, solamente l'agricoltore che ha ricevuto pagamenti diretti per il 2013 potrà accedere ai nuovi titoli. Questa norma serve per evitare che i proprietari fondia-

ri (non conduttori ma aventi i terreni in possesso) possano "improvvisarsi" agricoltori nel 2015 al solo scopo di ottenere i titoli.

Tuttavia, sono previste delle deroghe. Gli Stati membri possono concedere titoli all'aiuto agli agricoltori che non hanno ricevuto pagamenti diretti per il 2013, se:

- coltivavano nel 2013 esclusivamente ortofrutticoli, patate, piante ornamentali e vigneti;
- hanno ricevuto titoli da riserva nel 2014 (nuovi agricoltori);
- presentano elementi di prova verificabili che nel 2013 hanno coltivato prodotti agricoli o allevato bestiame, pur senza presentare la domanda unica.

2014: anno di calcolo dell'importo dei titoli storici

Il trascinarsi dei titoli storici, nei

modelli di convergenza totale o parziale al 2019, tiene conto dei *pagamenti ricevuti* o del *valore dei titoli detenuti* dall'agricoltore nel 2014.

Il 2014 è quindi un anno molto importante, soprattutto per gli agricoltori che possiedono titoli di valore elevato. Nel 2014 l'agricoltore dovrà prestare molta attenzione all'affitto o alla vendita dei titoli.

2015: anno di assegnazione dei nuovi titoli

I *nuovi titoli* saranno infine assegnati agli agricoltori sulla base delle superfici agricole dichiarate nella Domanda Unica 2015.

Il numero dei titoli assegnati corrisponderà al numero di ettari ammissibili indicati nella Domanda Unica al 15 maggio 2015.

Nel 2015, quindi, l'agricoltore dovrà prestare molta attenzione all'affit-

to o alla vendita dei terreni.

5.2.3. Attivazione e trasferimento dei titoli

Per ricevere il pagamento di base, l'agricoltore in possesso di un titolo lo dovrà abbinare annualmente a un ettaro di superficie ammissibile, la quale corrisponderà a tutta la superficie agricola: seminativi, colture permanenti, prati e pascoli permanenti (tab. 12). Rimarranno non ammissibili solo le superfici forestali e gli usi non agricoli.

Resta in vigore anche il meccanismo del trasferimento dei titoli che, quindi, potranno essere affittati e compravenduti, come avviene con l'attuale regime di pagamento unico. Gli Stati membri potrebbero decidere di limitare i trasferimenti all'interno di una regione.

Tab. 12 – Le definizioni delle tipologie di utilizzo dei terreni

Uso dei terreni	Definizioni
<i>superficie agricola</i>	qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti o colture permanenti
<i>seminativo</i>	terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo, comprese le superfici ritirate dalla produzione a norma dei regolamenti sullo Sviluppo rurale, a prescindere dal fatto che siano adibite o meno a coltivazioni in serra o sotto ripari fissi o mobili
<i>colture permanenti</i>	colture fuori avvicendamento, con esclusione dei prati e pascoli permanenti (definiti a parte), che occupano il terreno per almeno cinque anni e forniscono raccolti ripetuti, compresi i vivai, e bosco ceduo a rotazione rapida
<i>prato permanente</i>	terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate), e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda da almeno cinque anni; può comprendere altre specie adatte al pascolo purché l'erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti

5.2.4. La riserva nazionale

Ogni Stato membro stabilirà una riserva nazionale. A tale scopo, nel primo anno di applicazione del regime del pagamento di base, gli Stati membri alimenteranno la riserva nazionale con una riduzione percentuale lineare del pagamento di base, sino al massimo del 3% del relativo massimale. Gli Stati membri possono usare la riserva nazionale per assegnare titoli;

- in via prioritaria, ai giovani agricoltori e a nuovi agricoltori che iniziano la loro attività agricola;
 - agli agricoltori per evitare che le terre siano abbandonate, comprese le zone soggette a programmi di ristrutturazione connessi ad un intervento pubblico;
 - agli agricoltori al fine di compensarli per svantaggi specifici.
- L'assegnazione sarà fatta sulla base del valore medio nazionale o regionale dei titoli nell'anno di assegnazione.

Gli Stati membri possono decidere di gestire la riserva nazionale a livello regionale.

Nel caso in cui i titoli all'aiuto di un agricoltore non siano stati utilizzati per due anni consecutivi o non siano stati attivati per due anni, confluiranno nella riserva nazionale.

5.3 Il pagamento ridistributivo

Il pagamento ridistributivo non era previsto nelle proposte iniziali della Commissione. Nel corso del

negoziato è stato proposto un pagamento per i primi ettari, facoltativo, definito "ridistributivo", per gli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base.

Gli Stati membri possono destinare a questo pagamento fino al 30% del massimale nazionale o regionale.

Il pagamento ridistributivo riguarda un numero di ettari fino a 30, o superiore se la dimensione media nazionale è superiore (per l'Italia 30 ettari, visto che la dimensione media è 8 ettari).

L'ammontare del pagamento supplementare è:

- non superiore al 65% del pagamento medio nazionale o regionale;
- calcolato dividendo una percentuale del massimale nazionale (max 30%) per il numero di ettari che hanno diritto a tale pagamento.

L'effetto ridistributivo sarà considerevole, se l'Italia decidesse di applicare questo pagamento. Gli effetti dipendono dalle scelte nazionali, ovvero:

- dalla soglia dei primi ettari (max 30 ettari);
- dall'entità del pagamento (max 65% del pagamento medio).

In Italia, secondo i dati del Censimento 2010, su un totale di 12,8 milioni di ettari di Sau, gli ettari interessati vanno da 5,8 milioni (se la soglia verrà fissata a 10 ettari) a 8,7 milioni (con la soglia fissata a 30 ettari) (tab. 13).

Tab. 13 – Pagamento redistributivo: i possibili importi

Soglia primi ettari	SAU (mln ha)	% SAU totale	Ipotesi importo (euro/ha)	Plafond (mln euro)	% plafond
30 ettari	8,7	68	50	430	12
20 ettari	7,6	59	50	382	10
10 ettari	5,8	45	50	290	8

5.4 Il pagamento ecologico

Il "pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente", detto comunemente pagamento *greening* o pagamento ecologico, è la seconda componente in ordine di importanza dopo il pagamento di base, con una percentuale fissa del 30% delle risorse finanziarie, uguale per tutti gli Stati membri.

Il pagamento ecologico è una vera novità della Pac, che rientra nel cosiddetto processo di "inverdimento" del sostegno all'agricoltura: una nuova forma di aiuto che porterà cambiamenti rilevanti nel comportamento di tante aziende agricole, soprattutto in quelle intensive di pianura.

Il pagamento ecologico ha innescato una forte polemica durante il dibattito sulla riforma. La Commissione europea aveva formulato una proposta di *greening* molto rigida e vincolistica; il Parlamento europeo e il Consiglio hanno profondamente modificato la proposta della Commissione, proponendo un *greening* molto più leggero e gestibile.

I requisiti del *greening* sono stati notevolmente "annacquati" durante il negoziato per cui, oggi, si con-

figura più come una "super-condizionalità" che come un vero pagamento per comportamenti virtuosi. Rispetto alle proposte iniziali che vedevano un *greening* fortemente "costruito" sull'agricoltura continentale, l'accordo finale rimedia ad alcune distorsioni, in particolare per le colture permanenti (olivet, vigneti, frutteti, agrumeti) che sono state escluse dai vincoli delle aree a valenza ecologica.

Ciononostante il *greening* rimane un impegno molto stringente che gli agricoltori dovranno imparare a conoscere e ad applicare a partire dal 1° gennaio 2015, primo anno di applicazione del nuovo sistema di pagamenti diretti.

Hanno diritto al pagamento ecologico solamente gli agricoltori che percepiscono il pagamento di base; quindi se un agricoltore non possiede i titoli del pagamento di base non può neanche accedere al pagamento *greening*.

Per accedere a tale pagamento, gli agricoltori devono rispettare sui loro ettari ammissibili i seguenti impegni ambientali, stabiliti per tutta l'Ue:

a) le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente:

1) diversificazione delle colture;

- 2) mantenimento dei prati permanenti;
- 3) presenza di aree di interesse ecologico;

b) le cosiddette pratiche equivalenti. Le tre pratiche agricole vanno rispettate congiuntamente. Queste tre pratiche sono state fissate dal regolamento comunitario e sono uguali per tutti gli agricoltori dell'Unione europea, con poche possibilità per gli Stati membri di modificare i loro vincoli.

Gli agricoltori biologici hanno diritto automaticamente al pagamento ecologico sulle superfici a produzione biologica.

5.4.1. Diversificazione delle colture

Il primo impegno è la diversificazione delle colture, che si applica solamente ai seminativi; le coltu-

re permanenti (frutteti, oliveti, vigneti, pascoli, ecc.) sono esentate. Questo impegno prevede la presenza di:

- almeno due colture nelle aziende la cui superficie a seminativo sia compresa tra 10 e 30 ha, nessuna delle quali copra più del 75% della superficie a seminativo;
- almeno tre colture nelle aziende la cui superficie a seminativo è superiore a 30 ha, con una coltura principale che copra al massimo il 75% della superficie a seminativo oppure due colture principali che coprano al massimo il 95% e una terza coltura che copra almeno il 5%.

Fino a 10 ettari a seminativo, l'agricoltore non ha obblighi di diversificazione (tab. 14).

Tab. 14 – La diversificazione delle colture

Superficie aziendale a seminativo	Colture	Dimensione minima
fino a 10 ettari	esenzione	-
da 10 a 30 ettari	min. 2	nessuna delle colture deve coprire più del 75% della superficie a seminativo
maggiore di 30 ettari	min. 3	una coltura principale copre al massimo il 75% della superficie a seminativo; due colture principali coprono al massimo il 95%

Sono escluse dall'obbligo di diversificazione le aziende con più di 10 ettari a seminativo con:

- le superfici interamente investite a colture sommerse per una parte significativa dell'anno (riso);
- i seminativi investiti per più del

75% a foraggio e/o a maggese, a condizione che i seminativi non coperti da questi usi non superino i 30 ettari;

- superfici agricole investite per più del 75% a prato permanente, foraggio, colture sommerse per una parte significativa dell'anno

(riso), a condizione che i seminativi non coperti da questi usi non superino i 30 ettari;

- i seminativi interamente coltivati nell'anno precedente con una coltura diversa, se tali seminativi non sono stati dichiarati per più del 50% nella stessa domanda di aiuti nell'anno precedente;

Le aziende con superfici a foraggio o maggese per oltre il 75% a seminativi non applicano i limiti massimi; in altre parole:

- un'azienda con il 100% di superfici a foraggio o maggese rispetta il *greening* e non è obbligata a diversificare;
- se l'azienda non ha il 100% a foraggi o maggese, sui seminativi rimanenti (che non superano il 25% del totale) la coltura principale non occupa più del 75%.

Per "coltura diversa" si intende:

- una coltura che appartiene ad un genere diverso nella classificazione botanica delle colture;
 - es. grano duro e grano tenero non sono diversi (entrambi appartengono al genere *Triticum*),
 - ma grano (genere *Triticum*) e orzo (genere *Hordeum*) sono diversi;
- una coltura appartenente alle famiglie Brassicacee, Solanacee e Cucurbitacee;
- maggese;
- erba e piante da foraggio.

La coltura invernale e la coltura primaverile sono considerate distinte anche se appartengono allo stesso genere.

5.4.2. *Mantenimento dei prati permanenti*

Gli Stati membri designano i prati permanenti ecologicamente sensibili. Gli agricoltori non possono convertire o arare tali prati permanenti. Gli Stati membri assicurano che la proporzione della superficie a prato permanente, in relazione alla superficie agricola totale, non diminuisca di oltre il 5%. Quindi ogni Stato membro assicura il mantenimento di una certa proporzione delle superfici a prato permanente in base alla "superficie di riferimento" al 2015.

Qualora uno Stato membro accerti che il rapporto è diminuito di oltre il 5%, deve prevedere obblighi per i singoli agricoltori di convertire terreni a prato permanente.

5.4.3. *Aree di interesse ecologico*

Le aree di interesse ecologico, o ecological focus area (EFA) secondo la terminologia inglese, sono obbligatorie per le aziende con più di 15 ettari a seminativo e devono occupare almeno il 5% della superficie a seminativo dell'azienda. La soglia minima del 5% potrà essere aumentata al 7% nel 2018, a seguito di una relazione della Commissione nel 2017 e di una proposta legislativa.

Le aziende di dimensione inferiore ai 15 ettari a seminativo sono esonerate dall'obbligo delle aree di interesse ecologico.

I vincoli delle aree di interesse ecologico si applicano solo alle super-

fici a seminativo; non si applicano alle colture permanenti e ai prati e pascoli permanenti. Questa è una grande novità del negoziato perché esclude dall'obbligo delle EFA le colture permanenti (vigneti, oliveti, frutteti, ecc.).

Gli Stati membri decidono quali delle seguenti aree siano da considerare aree di interesse ecologico:

- terreni lasciati a riposo,
- terrazzamenti,
- elementi caratteristici del paesaggio,
- fasce tampone, comprese le fasce tampone occupate da prati permanenti;
- ettari agroforestali, realizzati con i Psr,
- fasce lungo le zone periferiche delle foreste,
- superfici con bosco ceduo a rotazione rapida,
- superfici oggetto di imboschimento con i Psr,
- superfici con colture intercalari o copertura vegetale (sovescio), con l'applicazione di fattori di ponderazione,
- superfici con colture azotofissatrici.

Gli Stati membri possono avvalersi di fattori di conversione e/o di ponderazione per alcune aree di interesse ecologico dell'azienda; ad esempio, le superfici con colture intercalari o copertura vegetale (sovescio) potrebbero avere un fattore di ponderazione di 0,25 o di 0,5. In altre parole, un ettaro di coltura intercalare varrebbe come

0,25 o 0,5 ettari di area di interesse ecologico.

Sono escluse dall'obbligo delle EFA le aziende con:

- seminativi investiti per più del 75% a foraggio e/o a maggese o investiti a colture leguminose, a condizione che i seminativi non coperti da questi usi non superino i 30 ettari;
- superfici agricole investite per più del 75% a prato permanente, foraggio, colture sommerse per una parte significativa dell'anno (riso), a condizione che i seminativi non coperti da questi usi non superino i 30 ettari.

5.4.4. Le pratiche equivalenti del greening

Per evitare di penalizzare quanti già adottano sistemi di sostenibilità ambientale, il regolamento prevede un sistema di "equivalenza d'inverdimento" in base al quale si considera che le prassi favorevoli all'ambiente già in vigore sostituiscano gli obblighi del *greening*.

In altre parole, le pratiche equivalenti al *greening* sono le pratiche analoghe che generano un beneficio per il clima e l'ambiente di livello equivalente o superiore a quello che sarebbe generato dal *greening* stesso.

Rientrano nelle pratiche equivalenti:

- i regimi agroambientali dei Psr che adottano misure equivalenti;
- i sistemi di certificazione ambientale nazionali o regionali.

Per evitare il "doppio finanziamento

to" di queste misure, ovvero che lo stesso impegno sia pagato sia dal *greening* che dal Psr, i pagamenti nell'ambito dei Programmi di Sviluppo rurale devono tener conto dei requisiti d'inverdimento di base. In altre parole, i Psr non potranno remunerare gli impegni del *greening*, già remunerato dal relativo pagamento.

Le aziende situate totalmente o parzialmente nelle aree coperte dalle direttive Habitat, Acque, e Uccelli sono per definizione titolate a beneficiare del pagamento *greening* purché rispettino le pratiche verdi, a condizione che queste siano compatibili con gli obiettivi della direttiva in questione.

5.4.5. Le sanzioni per il mancato rispetto

Il mancato rispetto del *greening* comporta la riduzione del pagamento ecologico; quindi l'agricoltore che non rispetta il *greening* perde solo tale pagamento. Ma questa norma varrà fino al 2016.

Dal 2017, le penalità aumentano. Infatti, a partire dal 2017, il mancato rispetto del *greening* comporterà una sanzione che si applica al pagamento di base (di importo pari al 20% del pagamento verde nel 2017 e al 25% nel 2018). In altre parole, dal 2017, l'agricoltore che non rispetta il *greening* perde il pagamento relativo e anche il 20-25% del pagamento base (tab. 15).

Tab. 15 - Sanzioni

Anni	Penalità
2015-2016	perdita del pagamento <i>greening</i>
2017	perdita del pagamento <i>greening</i> più sanzione del 20% del pagamento base
dal 2018	perdita del pagamento <i>greening</i> più sanzione del 25% del pagamento base

5.4.6. Gli effetti attesi del *greening*

Per valutare gli effetti, occorre fare alcune puntualizzazioni.

Il *greening* riguarda solamente i seminativi; infatti tutte le colture permanenti legnose agrarie (frutteti, vigneti, oliveti, agrumeti, ecc.) sono esentate dal *greening* ovvero sono *greening per definizione (by definition)*, quindi percepiscono il pagamento ecologico senza dover cambiare nulla.

Il vincolo sui prati e pascoli permanenti non desta particolari difficoltà nella situazione italiana, anche se va rispettato con la debita attenzione.

In molti areali agricoli italiani, gli impegni del *greening* sono già applicati dagli agricoltori o possono essere applicati con facilità e, quindi, non richiedono particolari adattamenti da parte degli agricoltori. Basti pensare a molte zone di colli-

na e montagna, dove la diversificazione fa parte dell'ordinaria tecnica agronomica e dove le aree di interesse ecologico sono già applicate. I maggiori cambiamenti sono richiesti nelle aree ad agricoltura intensiva, soprattutto di pianura.

La diversificazione delle colture richiede un cambiamento da parte delle aziende monocolturali o specializzate a mais, grano duro, pomodoro, tabacco, ecc.; queste aziende dovranno introdurre nuove colture per rispettare il *greening* oppure dovranno rinunciare al relativo pagamento.

Più oneroso è invece il rispetto della diversificazione nelle aziende medie, ad esempio un'azienda di 15 ettari che pratica la monocoltura annuale, coltivando interamente l'azienda a grano, poi l'anno successivo a girasole o mais. Questa azienda dovrà modificare l'ordinamento produttivo, coltivando annualmente due colture senza che la principale superi il 75% della superficie.

Come illustrato negli studi di impatto che accompagnano la proposta di riforma della Pac, l'obiettivo della diversificazione è ambientale e la misura è stata preferita a alla rotazione, che darebbe benefici ambientali maggiori ma non è facilmente applicabile. In effetti, la rotazione avrebbe richiesto un controllo delle parcelle agricole in anni successivi e la gestione sarebbe stata ancora più complessa.

I maggiori impatti per le aziende

intensive con più di 15 ettari a seminativo riguardano il vincolo delle aree di interesse ecologico.

Le aziende di collina o di montagna non avranno grandi difficoltà a destinare il 5% dei seminativi ad aree di interesse ecologico, in quanto possono facilmente trovare delle superfici marginali da destinare efficacemente a tale scopo.

Questo vincolo è invece molto impegnativo per le aziende agricole ad agricoltura specializzata prive di seminativi marginali; un'azienda interamente seminata dovrà sottrarre alla coltivazione almeno il 5% della superficie per costituire aree di interesse ecologico.

La sottrazione di superficie agricola per le aree ecologiche desta molte perplessità; è vero che tale norma persegue l'obiettivo della sostenibilità ambientale, ma sicuramente contrasta con l'obiettivo della crescita, soprattutto della produzione di cibo. Comunque, la versione approvata è di gran lunga più accettabile della rigida proposta iniziale della Commissione.

Gli agricoltori interessati dovranno prepararsi, tenendo conto che la norma si applica dal 2015, ad individuare le prassi più efficienti per assolvere a questo impegno. Molto dipenderà dalle modalità tecniche; infatti la Commissione dovrà precisare i tipi di aree di interesse ecologico da prendere in considerazione ai fini del rispetto del *greening*.

Gli agricoltori potranno trovare soluzioni efficienti con la destina-

zione ad aree ecologiche dei bordi dei campi, di colture intercalari o di aree con colture azoto-fissatrici. Appena saranno pubblicate le norme applicative della Commissione, i tecnici agrari e gli agricoltori dovranno valutare ed individuare le soluzioni più idonee per ogni areale agricolo.

5.5 Il pagamento per le aree svantaggiate

Gli Stati membri possono destinare fino al 5% del massimale nazionale per concedere un pagamento supplementare agli agricoltori che percepiscono il pagamento di base e la cui azienda sia ubicata, in parte o totalmente, nelle aree soggette a svantaggi naturali, come stabilite dal nuovo regolamento sullo Sviluppo rurale.

Tale pagamento è concesso per ogni ettaro ammissibile, allo scopo di compensare i costi addizionali dell'agricoltura nelle aree svantaggiate, e andrà richiesto contestualmente all'uso dei titoli all'aiuto per il pagamento di base.

Questo pagamento produce effetti analoghi alle indennità compensative del secondo pilastro, quindi andrà disegnato in sinergia con la politica di Sviluppo rurale.

5.6 Il pagamento per i giovani agricoltori

Gli Stati membri concedono un pagamento aggiuntivo ai giova-

ni agricoltori per promuovere il ricambio generazionale; il pagamento di base calcolato al loro primo insediamento è aumentato del 25% per i primi cinque anni di attività.

Il finanziamento del pagamento ai giovani agricoltori proviene dalla dotazione nazionale per un massimo del 2% e sarà obbligatorio per tutti gli Stati membri. Questa disposizione si aggiunge alle altre misure a disposizione dei giovani agricoltori nel quadro dei Programmi di Sviluppo rurale.

I beneficiari sono i "giovani agricoltori" così definiti:

- agricoltori che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo azienda o che hanno presentato nei cinque anni precedenti la domanda di ammissione al regime dei giovani agricoltori del Psr,
- che abbiano, o avessero, meno di 40 anni di età al momento della presentazione della domanda
- e che possiedano adeguate conoscenze e competenze professionali.

Il sostegno è concesso sotto forma di pagamento supplementare annuale per un periodo massimo di cinque anni.

Lo Stato membro fissa l'importo annuo, moltiplicando il numero di diritti all'aiuto attivati dall'agricoltore per una cifra corrispondente a:

- a) il 25 % del valore medio dei diritti all'aiuto detenuti dall'agri-

coltore; o

- b) il 25% di un importo calcolato dividendo una percentuale fissa del massimale nazionale per il 2019, per il numero di ettari ammissibili dichiarati nel 2015; o
- c) il 25% del pagamento medio nazionale per ettaro.

Nei casi a), b) e c) lo Stato membro provvederà a stabilire il numero massimo di diritti all'aiuto attivati da ciascun agricoltore (compresi fra 25 e 90) che potranno essere associati al pagamento per i giovani agricoltori.

In deroga alle modalità appena descritte, sarà possibile determinare un importo annuale forfettario per azienda calcolato moltiplicando un numero fisso di ettari per una cifra corrispondente al 25% del pagamento medio nazionale per ettaro. La concessione di una maggioranza quinquennale per i giovani agricoltori è positiva, come incentivo al loro insediamento, anche se l'entità relativamente modesta rischia di aumentare la complessità della Pac senza avere, di contro, una reale efficacia.

5.7 Il pagamento accoppiato

Gli Stati membri possono destinare una percentuale del massimale nazionale per concedere aiuti accoppiati per una larga gamma di prodotti: cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta a guscio, patate da fecola, latte e prodotti lat-

tiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio d'oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, canna da zucchero e cicoria, prodotti ortofrutticoli, bosco ceduo a rotazione rapida.

Sono esclusi tabacco, patate da consumo e da industria, vino e prodotti vitivinicoli, carni suine e carni avicole.

L'obiettivo di questa tipologia di pagamenti diretti è di concedere un sostegno accoppiato a quei settori o a quelle regioni in cui esistono determinati tipi di agricoltura o determinati settori agricoli che:

- si trovano in difficoltà;
- rivestono una particolare importanza per ragioni economiche, sociali o ambientali.

Gli Stati membri possono anche concedere un sostegno agli agricoltori che al 31 dicembre 2014 detengono titoli speciali.

L'importo del sostegno è stabilito nella misura necessaria a creare un incentivo quando si manifesti una delle seguenti esigenze:

- mantenere gli attuali livelli di produzione a causa della mancanza di alternative e ridurre il rischio di abbandono della produzione e i conseguenti problemi sociali e/o ambientali;
- la necessità di fornire un approvvigionamento stabile all'industria di trasformazione locale, evitando in tal modo le conseguenze economiche e sociali negative di una eventuale perdita di attività;

-
- la necessità di compensare gli agricoltori di un determinato settore per gli svantaggi derivanti dal protrarsi delle perturbazioni sul relativo mercato.

Il finanziamento del pagamento accoppiato deriva da una percentuale fino all'8% del massimale nazionale, che può giungere al 13% per quei Paesi che nel 2010-2014 abbiano utilizzato più del 5% per i pagamenti accoppiati ai sensi del Reg. 73/2009. L'Italia rientra in questa fattispecie, quindi la percentuale di pagamento accoppiato può giungere fino al 13%.

Inoltre gli Stati membri hanno la possibilità di aumentare il finanziamento del pagamento accoppiato del 2%, arrivando quindi fino al 10 o 15%, per sostenere la produzione di colture proteiche (pisello proteico, fave, favino, lupino dolce). Con questa maggiorazione si sosterebbe un "piano proteine", anche se dal 2% sono escluse le proteoleaginosi (soia, girasole, colza). L'importo massimo a disposizione dell'Italia è così di 585 milioni di euro (15% del massimale dei pagamenti diretti nel 2015) destinato a scendere fino a 555 milioni di euro (15% del massimale dei pagamenti diretti nel 2019); oggi l'articolo 68 prevede pagamenti accoppiati per 251,95 milioni di euro, escluse le assicurazioni.

Le decisioni degli Stati membri sul sostegno accoppiato saranno notificate alla Commissione entro il 1° agosto 2014, con informazioni su

regioni interessate, tipi di agricoltura o settori interessati e livello di sostegno da concedere.

Il sostegno accoppiato è stato comunemente identificato come una prosecuzione dell'articolo 68 del Reg. 73/2009. In realtà i nuovi vincoli posti dalla Commissione, in funzione del rischio di abbandono della produzione, imporranno una maggiore selettività delle misure; tanto che, a rigore, la maggior parte delle misure dell'art. 68 attualmente adottate dall'Italia non rispetterebbe tali vincoli.

5.8 Il pagamento per i piccoli agricoltori

Si tratta di un pagamento facoltativo per gli Stati membri che sostituisce tutti gli altri pagamenti diretti, con l'obiettivo di semplificazione amministrativa.

Gli agricoltori in possesso di titoli all'aiuto assegnati nel 2014 potranno chiedere, entro il 15 ottobre dello stesso anno, di partecipare al regime semplificato per i piccoli agricoltori, che dà diritto a un pagamento annuale forfettario sostitutivo di tutti i pagamenti diretti. Chi non entrerà nel regime dei piccoli agricoltori entro il 2014, o chi si ritirerà da esso dopo il 2014, non potrà più accedervi in una fase successiva, ma potrà beneficiare delle altre tipologie di pagamenti diretti. Gli Stati membri finanzieranno il pagamento per i piccoli agricoltori utilizzando fino al 10% del massi-

male nazionale annuale. L'importo del pagamento annuo per ciascun agricoltore sarà fissato fra 500 e 1.250 euro. Gli Stati membri possono scegliere tra diversi metodi di calcolo del pagamento annuale, incluso quello in base al quale gli agricoltori ricevono semplicemente l'importo che riceverebbero altrimenti, semplificando considerevolmente la procedura sia per gli agricoltori che per le amministrazioni nazionali.

Durante il periodo di partecipazione al regime semplificato, gli agricoltori dovranno mantenere un numero di ettari almeno pari al numero di titoli detenuti.

I partecipanti al regime per i piccoli agricoltori dovranno osservare regole di condizionalità meno rigorose e saranno esonerati dall'obbligo del *greening*.

In Italia, gli agricoltori potenzialmente interessati al pagamento semplificato sono moltissimi: circa 700.000, pari al 60% degli attuali beneficiari dei pagamenti diretti.

6. L'agricoltore attivo

L'agricoltore attivo è una vera novità della nuova Pac 2014-2020. Lo scopo è la selettività dei beneficiari: i pagamenti diretti saranno erogati ai soli agricoltori in attività (*active farmer*), escludendo gli agricoltori "non attivi".

L'idea è di ridurre la platea dei be-

neficiari della Pac, riservando i pagamenti diretti a chi fa agricoltura sul serio, selezionando i veri agricoltori.

Una volta affermato il principio, tutto si gioca sulla definizione di "agricoltore attivo". La Commissione aveva proposto una definizione poco convincente. L'Italia ed altri Paesi hanno perciò chiesto che la definizione di agricoltore attivo sia demandata agli Stati membri.

L'accordo del 26 giugno 2013 ha recepito le sollecitazioni per una migliore determinazione dell'agricoltore attivo, portando a due importanti decisioni:

1. la definizione di una lista nera (*black list*) o lista negativa;
2. la flessibilità e sussidiarietà nell'applicazione a livello di Stati membri.

È stata quindi accolta la richiesta dell'Italia.

6.1 L'attività minima e la lista nera

Come già accade, l'accordo prevede che non vengano concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche le cui superfici agricole siano tenute in uno stato non idoneo all'allevamento o alla coltivazione e su cui non siano svolte le attività agricole minime fissate dallo Stato membro.

Sono esclusi dai pagamenti diretti i possessori di terreni agricoli che appartengono a determinate categorie: aeroporti, servizi ferroviari,

opere idrauliche, servizi immobiliari, camping, tenute di caccia, tenute di pesca e acquacoltura, camping, attività minerarie, terreni sportivi e aree ricreative permanenti. Questa è la cosiddetta lista nera (*black list*).

Infatti, l'assegnazione dei nuovi titoli nel 2015 su tutta la superficie ammissibile potrebbe indurre alcuni soggetti "non agricoli" a presentare la domanda dei pagamenti diretti. Pensiamo, ad esempio, ad una società sportiva che gestisce un campo da golf o ad una società aeroportuale che gestisce i terreni adiacenti all'aeroporto. Per evitare che questi soggetti possano essere percettori dei pagamenti diretti, l'Ue li esclude a priori.

Si ribalta quindi l'ottica e, anziché definire l'agricoltore attivo, si definisce chi non è tale.

Gli Stati membri possono ampliare la "lista nera" sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori. Tuttavia, non possono, in nessun caso, ridurre la lista fissata dal regolamento.

Come si vede, l'esclusione riguarda i soggetti beneficiari, non i terreni. Ad esempio, i terreni adiacenti ad un aeroporto sono ammissibili (con esclusione di quelli tra le piste), ma la società aeroportuale non può essere beneficiaria dei pagamenti diretti. Se però quei terreni adiacenti all'aeroporto sono condotti in affitto da un agricoltore, questi potrà inserirli nella Domanda Unica e percepire i pagamenti diretti.

6.2 Flessibilità per gli Stati membri

Oltre alla definizione della lista nera e dell'attività minima, la nuova Pac prevede la flessibilità e la sussidiarietà a livello di Stati membri nell'applicazione del concetto di "agricoltore attivo".

Gli Stati membri possono escludere dai pagamenti diretti i soggetti:

- le cui attività agricole siano una parte insignificante delle attività economiche complessive;
- il cui scopo sociale non consista nell'esercizio di attività agricola.

Questa decisione attribuisce agli Stati membri una grande autonomia, potendo escludere oppure no dai pagamenti diretti le persone fisiche o giuridiche che svolgono l'attività agricola in maniera secondaria, dedicandosi principalmente ad un'altra attività economica.

Anche in questo caso, anziché definire l'agricoltore attivo, si definisce chi non è tale.

Gli Stati membri possono anche decidere di non applicare il requisito di agricoltore attivo ai soggetti che abbiano percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5.000 euro nell'anno precedente. In tal caso, la maggior parte dei beneficiari italiani della Pac sarebbero esentati dal vincolo di agricoltore attivo: infatti, in Italia, i beneficiari con meno di 5.000 euro di pagamenti diretti rappresentano l'88% della platea dei beneficiari. Nel caso si adottasse tale decisio-

ne, tutti i piccoli agricoltori sarebbero considerati attivi, indipendentemente dal loro *status* (part-time, pensionati, assenteisti, ecc.).

Il concetto di "*parte insignificante delle attività economiche complessive*" potrebbe invece interessare molti attuali beneficiari della Pac, che sarebbero esclusi dai pagamenti diretti. Ad esempio, potrebbe essere esclusa un'azienda agricola gestita in modo secondario (part-time) da un professionista (es. avvocato, commercialista, ecc.) o da un lavoratore extra-agricolo (operaio, impiegato, ecc.). Tale concetto non dovrebbe invece escludere i pensionati, visto che il reddito da pensione non è un'attività economica.

Il requisito per il beneficiario di svolgere l'agricoltura come *attività principale* (espresso nella forma "*l'oggetto sociale non sia l'esercizio di un'attività agricola*") potrebbe anche escludere molti enti pubblici attualmente beneficiari della Pac (Comuni, Università, Istituti Tecnici Agrari, ex-Ipab), che sicuramente non hanno l'attività agricola nello scopo sociale.

La definizione di agricoltore attivo per l'Italia è una scelta impegnativa, con cui indirizzare il sostegno in maniera decisa e favorire la ristrutturazione dell'agricoltura nazionale.

L'Italia potrebbe optare per una selettività forte ovvero destinare i pagamenti diretti solamente agli agricoltori che si occupano di atti-

vità agricola in modo esclusivo o principale (es. Imprenditore Agricolo Professionale e/o Coltivatore Diretto, che implicano l'iscrizione all'Inps).

Ma l'Italia potrebbe altresì optare per una selettività debole, utilizzando uno dei seguenti criteri per individuare l'agricoltore attivo:

- iscrizione al Registro delle Imprese presso la Camera di Commercio;
- il metodo della Commissione PD/R < 5% (pagamenti diretti inferiori al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole);
- la deroga dei 5.000 euro, ammettendo quindi ai pagamenti diretti tutti i piccoli agricoltori (o lasciarla solo per la montagna).

La definizione di agricoltore attivo sarà molto rilevante nella nuova Pac, dovrà essere decisa e valutata con attenzione e costituirà un principio importante per qualificare la spesa agricola.

La decisione spetta al Ministero e alla Conferenza Stato-Regioni e dovrà essere adottata nei primi mesi del 2014, poiché si applicherà già per alcune misure dei PSR dal 2014, mentre per i pagamenti diretti dal 2015.

L'impatto di questa norma sarà molto rilevante e ha suscitato un grande entusiasmo nel mondo agricolo, con l'aspettativa che finalmente i pagamenti diretti della Pac possano essere erogati solo agli agricoltori di professione.

7. Capping, degressività e soglie minime

7.1 Il capping

Il *capping* e la degressività sono stati due temi molto dibattuti. Alla fine è stato raggiunto un compromesso: il *capping* non ci sarà, invece la degressività sarà obbligatoria, con la possibilità per gli Stati membri di potenziarla.

Il *capping* o tetto aziendale è un limite massimo ai pagamenti diretti. La proposta della Commissione del 12 ottobre 2011 aveva previsto un tetto di 300.000 euro. Con l'accordo del 24 settembre 2013 il *capping* non è previsto, anche se gli Stati membri hanno la possibilità di utilizzare la quota volontaria della degressività come strumento analogo.

7.2 La degressività

La degressività è obbligatoria. In pratica, ciò significa che l'importo dei pagamenti diretti che una singola azienda riceve (escluso il pagamento ecologico) verrà ridotto di almeno il 5% per gli importi superiori a 150.000 euro.

Di fatto, la degressività obbligatoria è un taglio dei pagamenti diretti, inferiore a quello che attualmente si applica con la modulazione, la quale non è prevista nella nuova Pac.

Tuttavia gli Stati membri possono volontariamente applicare percentuali di degressività superiori al 5%,

anche del 100%. Di conseguenza, la degressività può rappresentare uno strumento per ottenere gli stessi risultati del *capping*. I fondi accantonati con la degressività restano allo Stato membro o alla Regione in questione, sono trasferiti nella rispettiva dotazione per lo Sviluppo rurale e possono essere utilizzati senza il requisito del cofinanziamento.

A discrezione degli Stati membri, la degressività potrà essere mitigata per le aziende che utilizzano il lavoro dipendente. Infatti, al fine di tener conto dell'occupazione, i costi salariali possono essere dedotti prima che venga effettuato il calcolo. In questo caso, dunque, la degressività si dovrebbe applicare con la seguente formula:

$$Im = (PD - Pe) - L$$

dove:

Im = importo soggetto alla riduzione della degressività

PD = pagamenti diretti dell'azienda

Pe = pagamento ecologico dell'azienda

L = costo del lavoro dipendente.

La riduzione per la degressività non dovrà applicarsi negli Stati membri che applichino il pagamento redistributivo per i primi ettari, che rappresenta una delle sette tipologie di pagamenti diretti ed è facoltativo. Gli Stati membri possono usare dal 5% fino al 30% della dotazione nazionale per ridistribuirla tra gli agricoltori per i loro primi 30 ettari (si veda il paragrafo 5.3).

La degressività e il pagamento redistributivo svolgono un ruolo simile,

che è quello di mettere un limite ai pagamenti diretti delle grandi aziende.

L'accordo del 24 settembre 2013 prevede che lo Stato membro possa usare alternativamente i due strumenti, ma non entrambi.

7.3 Le soglie minime

La proposta di regolamento prevede che gli Stati membri non eroghino pagamenti diretti agli agricoltori in uno dei seguenti casi:

- a) se l'importo totale dei pagamenti diretti richiesti non supera i 100 euro;
- b) se la superficie ammissibile dell'azienda per la quale si vantano pagamenti diretti è inferiore a un ettaro.

Lo scopo di questa norma è di ridurre i costi amministrativi per pagamenti irrisori, di ammontare inferiore allo stesso costo amministrativo della gestione della pratica di aiuto.

La proposta di regolamento introduce anche una flessibilità per gli Stati membri, per tener conto della struttura delle rispettive economie agricole. A tal fine, gli Stati membri possono adottare diverse soglie entro limiti prefissati dal regolamento. Per l'Italia, tali limiti sono:

- a) fino a 400 euro per l'importo totale dei pagamenti diretti richiesti;
- b) 0,5 ettari per la superficie ammissibile a pagamenti diretti.

Tali soglie sono già presenti nell'attuale regolamento sui pagamenti

diretti (Reg. Ce 73/2009, art. 28), per cui non ci sono sostanziali novità. Inoltre, in Italia esiste già il limite di 100 euro/beneficiario, previsto dal Decreto ministeriale 22 marzo 2007, quindi il nostro Paese è già in linea con il dettato della proposta. Sarebbe tuttavia possibile – forse anche opportuno – un innalzamento di questo limite, ad esempio a 400 euro/beneficiario, che in Italia avrebbe un effetto rilevantisimo, visto che il 35% dei beneficiari della Pac percepiscono meno di 400 euro.

8. L'Ocm Unica e le misure di mercato

Gli interventi di mercato sono racchiusi in un'unica proposta di regolamento, la cosiddetta Ocm unica, che sostituirà l'attuale Reg. Ce 1234/2007. Si tratta di un testo giuridico molto complesso, costituito da 165 articoli e da 8 allegati.

La proposta di regolamento contiene tutte le norme riguardanti il mercato interno, l'intervento pubblico, l'ammasso privato, i regimi di aiuto relativi ad alcuni settori, le norme di commercializzazione, le organizzazioni dei produttori, gli scambi con i Paesi terzi.

8.1 Gli interventi di mercato

Le ultime riforme della Pac, in particolare la riforma Fischler e l'Health check, hanno smantellato le vec-

chie misure di mercato, sostituendole con il sostegno al reddito.

La proposta della Commissione per la nuova Pac 2014-2020 propone un ulteriore indebolimento degli interventi di mercato. Sotto la motivazione che la gestione del mercato dovrà essere semplificata, di fatto si nasconde lo smantellamento degli strumenti tradizionali.

Infatti, le misure di mercato, come l'intervento pubblico e l'aiuto all'ammasso privato, attualmente presenti nella Pac, vengono in gran parte mantenute, ma riducendole a "reti di sicurezza".

Gli interventi di mercato sono limitati ai seguenti:

- intervento pubblico nei settori frumento tenero, frumento duro, orzo, mais, riso, carne bovina, burro, latte scremato in polvere; è soppresso l'intervento per il sorgo;
- ammasso privato nei settori zucchero, olio d'oliva, carne bovina, carne suina, carne ovina e caprina, burro, latte scremato in polvere, formaggi a pasta dura.

I prezzi di riferimento rimarranno invariati:

- cereali: 101,31 €/t;
- risone: 150 €/t;
- zucchero bianco: 404,40 €/t;
- zucchero grezzo: 335,20 €/t;
- carcasse di bovini maschi della qualità R3: 2.224 €/t;
- burro: 246,39 €/100kg;
- latte scremato in polvere: 169,80 €/100kg;
- carcasse di suino: 1.509,39 €/t.

Nonostante il loro indebolimento, queste misure – seppure molto più blande rispetto al passato – rimangono utili. La crisi del mercato lattiero-caseario del 2009 ha infatti messo in evidenza il ruolo importante svolto dai meccanismi esistenti a sostegno del mercato in tempi di crisi.

L'unica notizia positiva è il fatto che è stata introdotta una nuova clausola di salvaguardia per tutti i settori per consentire alla Commissione di adottare misure di emergenza in risposta a turbative generali del mercato, come le misure adottate durante la crisi dell'*Escherichia coli* nel maggio-giugno 2011. Queste misure saranno finanziate con la riserva per le crisi prevista nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

8.2 Le quote

Gli strumenti di regolazione dell'offerta, in particolare le quote (latte, zucchero, vigneti), saranno aboliti. In questo modo si completa lo smantellamento della vecchia politica di intervento sul mercato. In altre parole, i prezzi garantiti, gli ammassi, le quote non faranno parte della nuova Pac, ad eccezione di situazioni di crisi grave.

A tal proposito è confermata l'abolizione di tutti gli strumenti di contenimento dell'offerta:

- delle quote latte dal 1° aprile 2015;
- delle quote zucchero dal 1° ottobre 2017;

- dei diritti di impianto dei vigneti dal 1° gennaio 2016, sostituiti da un nuovo regime di autorizzazioni. Latte: il regime delle quote latte termina il 31 marzo 2015. Vengono confermate le regole contrattuali approvate nel “pacchetto latte”, inclusa la programmazione produttiva dei formaggi a denominazione d’origine.

Zucchero: la riforma prevede la fine del regime delle quote dello zucchero il 30 settembre 2017 e, per il periodo successivo, viene stabilito un nuovo sistema di relazioni contrattuali. Dopo la fine delle quote, lo zucchero bianco potrà beneficiare degli aiuti all’ammasso privato; per questo rimangono in vigore le disposizioni che disciplinano gli accordi fra gli zuccherifici e i coltivatori.

Vigneti: l’accordo prevede la fine del regime dei diritti di impianto nel settore vitivinicolo al 31 dicembre 2015, con l’introduzione di un regime di autorizzazioni per i nuovi impianti di viti dal 2016 – secondo le raccomandazioni del Gruppo di alto livello sul vino formulate nel dicembre 2012 – con crescita limitata all’1% all’anno.

8.3 I regimi di aiuto

I programmi “Frutta nelle scuole” e “Latte nelle scuole” saranno prorogati a tutto il periodo 2014-2020 e il bilancio annuale per il programma di frutta nelle scuole è aumentato da 90 a 150 milioni di euro/anno.

Gli aiuti alle organizzazioni di operatori nel settore dell’olio di oliva e delle olive da tavola saranno mantenuti, con programmi triennali che prevedano uno o più dei seguenti elementi:

- miglioramento dell’impatto ambientale dell’olivicoltura;
- miglioramento della qualità della produzione dell’olio di oliva e delle olive da tavola;
- sistemi di tracciabilità, certificazione, tutela della qualità, controlli, ecc.

Il finanziamento alle organizzazioni di operatori, per l’Italia, viene confermato con uno stanziamento annuale di 35,99 milioni di euro.

Anche i programmi di sostegno nel settore vitivinicolo sono confermati con le misure attualmente esistenti.

8.4 Migliorare il funzionamento della filiera

Come abbiamo visto, la proposta della Pac 2014-2020 sugli interventi di mercato ripropone la maggior parte delle vecchie misure presenti nell’attuale regolamento sull’Ocm unica (Reg. Ce 1234/2007), ma ci sono anche alcune novità. Infatti, la proposta tiene conto di due fatti nuovi che si sono imposti all’attenzione della politica agraria negli ultimi cinque anni: la volatilità dei prezzi e la diminuzione del potere negoziale degli agricoltori.

La Commissione rileva che le prospettive per i mercati agricoli sono favorevoli a medio termine – e

questa è una buona notizia – come testimonia la ripresa dei prezzi dei cereali, dei prodotti lattiero-caseari, dello zucchero e di altre *commodities*. Tuttavia, i mercati saranno caratterizzati da un più elevato grado di incertezza e di volatilità. L'evoluzione del mercato dei cereali e delle principali *commodities*, anche in Italia, mostra l'estrema volatilità dei prezzi agricoli.

Oltre alle incertezze dei mercati, gli agricoltori subiscono le conseguenze negative dell'aumento della forbice tra prezzi alla produzione e prezzi al consumo.

Pur situandosi all'origine della filiera alimentare, l'agricoltura è molto frammentata e poco strutturata rispetto agli altri comparti della filiera alimentare che, essendo meglio organizzati, dispongono di un maggiore potere negoziale. Le prospettive a lungo termine dell'agricoltura non miglioreranno se gli agricoltori non riusciranno ad invertire la tendenza costante alla diminuzione della percentuale del valore aggiunto che essi rappresentano nell'intera filiera alimentare.

Anche se l'Unione europea ha proseguito nella soppressione dei vecchi strumenti della Pac, le necessità di stabilizzazione dei mercati rimangono ancora attuali. Anzi, nell'ultimo quinquennio la volatilità dei prezzi è notevolmente accresciuta, divenendo un problema rilevantisimo.

Per affrontare la volatilità dei mer-

cati e offrire una garanzia dei prezzi agli agricoltori, la Commissione propone una nuova strategia: migliorare il funzionamento della filiera alimentare. Come? Tramite il sostegno alle organizzazioni di produttori (OP), alle associazioni di organizzazioni di produttori (AOP), alle organizzazioni interprofessionali (OI), alle relazioni contrattuali e allo sviluppo delle filiere corte dal produttore al consumatore, senza troppi intermediari.

In sintesi, la Commissione propone di estendere a tutti i settori il modello dell'ortofrutta, prevedendo:

- lo stimolo delle relazioni contrattuali;
- la trasparenza ed il funzionamento dei mercati;
- il rafforzamento del ruolo delle OP, delle AOP e delle OI, tramite l'esenzione dalle norme antitrust;
- il rafforzamento degli aiuti alle OP e alle AOP, il cui finanziamento è previsto nell'ambito della politica di Sviluppo rurale.

Per quanto riguarda la qualità, il testo dell'Ocm unica prevede inoltre le norme di commercializzazione, compreso il concetto di "luogo di produzione".

In sintesi, le nuove misure di mercato, non potendo assicurare la stabilizzazione dei prezzi con i vecchi strumenti della Pac, prevedono di raggiungere questo obiettivo tramite il rafforzamento del ruolo dei produttori: OP, AOP, OI, contratti.

Le organizzazioni dei produttori e le organizzazioni interprofessionali possono essere riconosciute per tutti i settori, allo scopo di rafforzare il potere contrattuale degli agricoltori nella filiera agroalimentare. Sono previste nuove possibilità di costituzione di questi tipi di organizzazioni il cui finanziamento è previsto all'interno della politica di Sviluppo rurale.

Si prevede inoltre che gli agricoltori possano negoziare contratti collettivi per l'olio d'oliva e le carni bovine, i cereali e taluni altri seminativi. È prevista la programmazione produttiva per i prosciutti crudi a denominazione d'origine.

Il tema della stabilizzazione dei mercati è stato al centro dell'attenzione del dibattito sulla nuova politica agricola europea ed è anche fondamentale per l'efficacia della stessa intera Pac: è inutile concedere un pagamento diretto, come sostegno al reddito, se poi l'agricoltore perde nella filiera ben 2-3 volte il valore del sostegno.

Il problema è ben delineato: inefficace trasmissione dei prezzi, relazioni contrattuali da migliorare, potere negoziale da rafforzare. Tuttavia, le soluzioni operative che sono state adottate sono molto difficili da attuare. D'altronde non è facile trovare strumenti operativi adeguati. Non si può tornare ai vecchi strumenti di mercato della Pac (quote, ritiri all'intervento, set aside), perché poco efficaci e molto costosi.

La strada indicata è quella del rafforzamento del ruolo dei produttori organizzati: OP, OI, contratti. Teoricamente la strategia è corretta, ma in Italia la cooperazione tra produttori è difficile e nella filiera sono più frequenti i casi di contrapposizione che di collaborazione. Su questo punto, il nostro Paese dovrà velocemente recuperare efficacia ed efficienza sia dal punto di vista politico che operativo.

9. La politica di Sviluppo rurale

Gli accordi del 26 giugno 2013 e del 24 settembre 2013 hanno accelerato l'attuazione della politica di Sviluppo rurale a livello nazionale e regionale. Infatti il rinvio della nuova Pac al 2015 riguarderà solamente i pagamenti diretti, mentre l'Ocm unica e la politica di Sviluppo rurale partiranno nel 2014.

In altre parole, l'inizio ufficiale dei nuovi Psr non può slittare, almeno finanziariamente; pertanto gli Stati membri dovranno essere pronti già per la fine del 2013.

La complessità della fase di programmazione e di concertazione dei Psr rende molto ambizioso l'avvio dal 1° gennaio 2014, tuttavia non si vedono alternative. Per questa ragione, molte Regioni hanno già avviato il processo di predisposizione dei Psr, consapevoli che si tratta di una programmazione molto importante, visto che avrà

una durata di ben sette anni, dal 2014 al 2020.

La predisposizione dei Psr dovrà insomma avvenire con un quadro giuridico europeo che non sarà definitivo prima di dicembre 2013 per i regolamenti di base e addirittura a marzo 2014 per il regolamento di attuazione della Commissione.

9.1 Il contratto di partenariato

La nuova politica di Sviluppo rurale sarà elaborata in stretto coordina-

mento con le altre politiche tramite un quadro strategico comune a livello Ue e accordi di partenariato a livello nazionale che riguardano tutti gli aiuti dei Fondi strutturali (Feasr, Fesr, Fse e Feamp).

La nuova programmazione dei Psr, infatti, prevede la novità di una maggiore coerenza con le altre politiche dell'Ue (figg. 8 e 9). La normativa comunitaria impone la programmazione dei Psr in concomitanza con quella degli altri fondi strutturali (Fesr, Fse, Feamp).

Fig. 8 – Pac e fondi strutturali 2014-2020

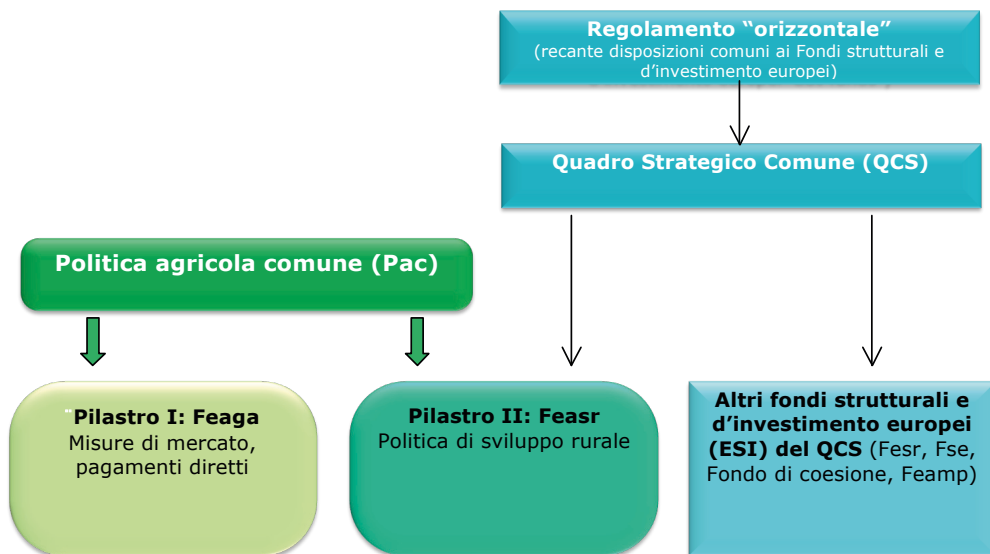


Fig. 9 – I documenti della nuova programmazione per lo Sviluppo rurale 2014-2020



A tal proposito, nella primavera 2013, la Commissione europea ha mosso i primi passi e ha presentato e trasmesso alle Autorità italiane un documento (*position paper*), contenente le linee-guida che il nostro Paese dovrà seguire per la programmazione della politica di coesione e della politica di Sviluppo rurale per il periodo 2014-2020.

Questo documento riporta le raccomandazioni che vengono da Bruxelles e che dovranno essere tenute in debita considerazione nel processo di programmazione e gestione dei nuovi Psr 2014-2020.

9.2 Psr nazionali e regionali

La politica di Sviluppo rurale manterrà l'attuale schema di programmazione: gli Stati membri o le Regioni predisporranno i programmi pluriennali (Psr) secondo le esigenze delle proprie zone rurali.

Da questo punto di vista c'è una grande novità per la prossima programmazione 2014-2020: la possibilità di uno o più Psr nazionali,

insieme ai tradizionali 21 Psr regionali.

Le prime discussioni a livello nazionale indicano che sicuramente la gestione del rischio (assicurazioni agevolate e fondi di mutualizzazione) farà parte di un Psr nazionale. Un altro tema che potrebbe far parte di un Psr nazionale è la gestione delle acque, che sta assumendo una notevole rilevanza a seguito dei frequenti eccessi di pioggia o della scarsità di acqua (siccità) che stanno colpendo ripetutamente l'agricoltura italiana.

9.3 Dagli assi alle priorità

La nuova programmazione 2014-2020 offre un approccio più flessibile di quello attuale 2007-2013. Le misure non saranno più classificate a livello Ue in "assi" con l'obbligo di una spesa minima per asse. Si passa dagli assi alle priorità (fig. 10). Spetterà agli Stati membri o alle Regioni decidere quale misura usare (e come) per raggiungere gli obiettivi fissati in base a sei priorità

generali con relativi "settori d'interesse" (sotto-priorità) più specifici. Ogni Psr dovrà contenere almeno quattro delle sei priorità (fig. 11). Le sei priorità sono fortemente incentrate sul trasferimento di conoscenze, l'innovazione, l'organizzazione delle filiere agroalimentari, la gestione del rischio, la tutela degli ecosistemi, il contrasto ai cambiamenti climatici e la riduzione della CO₂, l'inclusione sociale e lo sviluppo

economico nelle zone rurali (fig. 12). Nel nuovo periodo di programmazione gli Stati membri o le Regioni avranno anche la possibilità di mettere a punto sottoprogrammi tematici per concentrarsi meglio su specifiche esigenze: giovani agricoltori, piccoli agricoltori, zone montane, donne nelle zone rurali, mitigazione dei cambiamenti climatici, biodiversità, filiere agroalimentari corte (fig. 13).

Fig. 10 – Dagli assi alle priorità



Fig. 11 – Allocazione finanziaria

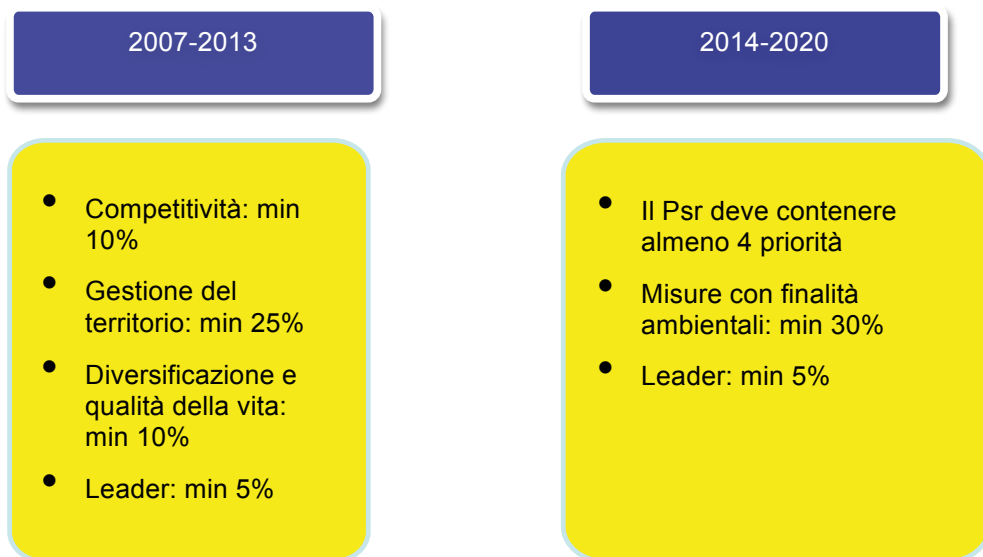


Fig. 12 – Le priorità

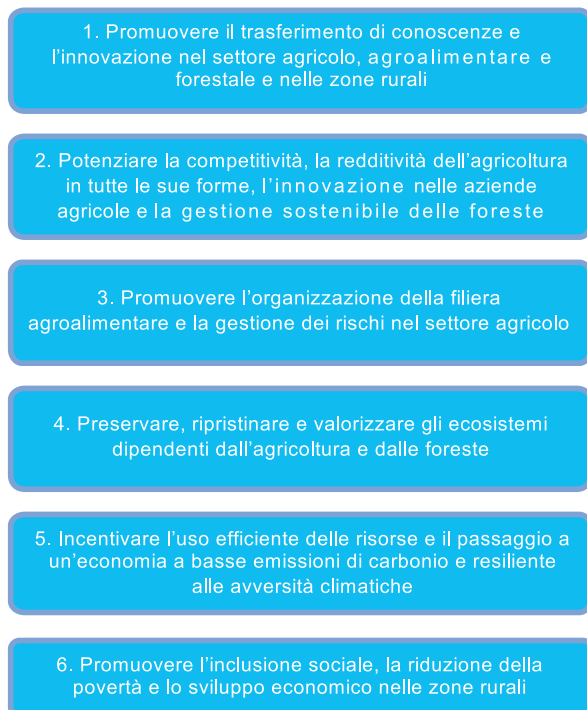


Fig. 13 – I sottoprogrammi



9.4 Le risorse finanziarie

I programmi saranno cofinanziati dalle dotazioni nazionali; importi e percentuali di cofinanziamento saranno discussi nel contesto del Quadro finanziario pluriennale (QFP).

Le dotazioni finanziarie non sono ancora ufficiali, in quanto il QFP non è stato ancora approvato. Secondo le prime ipotesi fatte circolare dalla Commissione europea, le dotazioni Feasr per l'Italia, relative al periodo 2014-2020, saranno di circa 10,5 miliardi di euro a prezzi correnti, pari a 9,2 miliardi a prezzi costanti (tab. 16). Alle dotazioni Feasr si ag-

giunge il cofinanziamento nazionale, per cui la spesa pubblica sarà di circa 20 miliardi di euro.

La dotazione per lo Sviluppo rurale è quindi superiore a quella dell'attuale periodo di programmazione 2007-2013, che ammonta a 17,66 miliardi di euro di spesa pubblica con una quota Feasr di 8,98 miliardi di euro. Gli Stati membri saranno tenuti a riservare almeno il 30% degli stanziamenti provenienti dal bilancio dell'Ue per lo Sviluppo rurale a determinate misure di gestione dei terreni e alla lotta contro i cambiamenti climatici, e almeno il 5% all'approccio Leader.

Tab. 16 - Le risorse Feasr per l'Italia (milioni di euro)

Anni	prezzi costanti 2011	prezzi correnti
2014	1.394,80	1.480,20
2015	1.370,40	1.483,40
2016	1.346,50	1.486,60
2017	1.323,00	1.489,90
2018	1.300,00	1.493,30
2019	1.277,30	1.496,60
2020	1.255,00	1.499,80
2014-2020	9.267,00	10.429,80

Le dotazioni per lo Sviluppo rurale per Stato membro sono incluse nel regolamento di base, ma c'è la possibilità di adeguare tali importi mediante un atto delegato, ove tecnicamente necessario, o attraverso un atto legislativo.

I tassi massimi di cofinanziamento dell'Ue per la maggior parte dei pagamenti saranno pari all'85% nelle regioni meno sviluppate, in quelle ultraperiferiche e nelle isole minori

del Mar Egeo, al 75% o al 63% nelle regioni in transizione e al 53% nelle altre regioni, ma potranno essere superiori per quanto concerne le misure a sostegno del trasferimento di conoscenze, della cooperazione, della creazione di associazioni di produttori, delle sovvenzioni per l'insediamento dei giovani agricoltori nonché per i progetti Leader e per le spese connesse all'ambiente e ai cambiamenti climatici previste dalle varie misure.

9.5 Le misure

L'elenco delle misure si baserà sui punti di forza, secondo quanto indicato dalla Commissione europea.

Innovazione: questo tema chiave (e più in particolare il previsto partenariato europeo per l'innovazione sui temi della produttività e della sostenibilità agricole) sarà affiancato da diverse misure di Sviluppo rurale, quali "Trasferimento di conoscenze", "Cooperazione" e "Investimenti in immobilizzazioni materiali". Il partenariato incentiverà l'uso efficiente delle risorse, la produttività e il passaggio ad un'economia a basse emissioni di CO₂ e ad uno sviluppo del settore agricolo e forestale rispettoso del clima e resiliente ai cambiamenti climatici. A tal fine servirà anche una maggior cooperazione fra l'agricoltura e la ricerca, per accelerare il trasferimento tecnologico agli agricoltori.

Conoscenza - "Un'agricoltura basata sulla conoscenza": misure rafforzate per fornire servizi di consulenza agraria (anche in relazione alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi, alle sfide ambientali, allo sviluppo economico e alla formazione).

Ristrutturazione/investimenti/ammodernamento delle aziende: sovvenzioni già previste, a volte con tassi di finanziamento più alti se connesse ai partenariati europei per l'innovazione o a pro-

getti comuni.

Giovani agricoltori: una combinazione di misure che può comprendere sovvenzioni per avviare l'attività (fino a 70.000 euro), investimenti generali in immobilizzazioni materiali, servizi di formazione e consulenza.

Piccoli agricoltori: sovvenzioni per avviare l'attività fino a 15.000 euro per ciascuna piccola azienda agricola.

Gestione del rischio: assicurazione e fondi di mutualizzazione per assicurare il raccolto dai rischi per eventi atmosferici o zoonosi [attualmente disponibili nell'ambito dell'articolo 68 nel primo pilastro]; l'estensione è destinata a includere l'opzione di stabilizzazione dei redditi, che consentirebbe un'erogazione fino al 70% delle perdite subite a partire da un fondo di mutualizzazione in caso di perdita di reddito superiore al 30%.

Organizzazioni di produttori: sostegno alla costituzione di gruppi e organizzazioni sulla base di un piano aziendale, limitato alle aziende definite come Pmi.

Pagamenti agro-climatico-ambientali: contratti comuni, collegamento a formazione e informazioni adeguate, maggiore flessibilità nella proroga dei contratti iniziali.

Agricoltura biologica: nuova misura separata per una maggiore visibilità.

Settore forestale: sostegno raf-

forzato e semplificato grazie a sovvenzioni e pagamenti annuali;

Zone montane: per tutte le zone montane e per i terreni agricoli oltre il 62° parallelo, l'importo degli aiuti può essere portato fino a 450 euro/ettaro (da una base di 250 euro/ettaro).

Altre zone soggette a vincoli naturali e ad altri vincoli specifici: nuova delimitazione per le zone soggette a vincoli naturali – con effetto a decorrere dal 2018 al più tardi – basata su otto criteri biofisici; gli Stati membri conservano la possibilità di delimitare fino al 10% delle loro superfici soggette a vincoli specifici per preservare o migliorare l'ambiente.

Cooperazione: maggiori possibilità di sostenere la cooperazione in ambito tecnologico, ambientale e commerciale, per es. progetti pilota, azioni ambientali congiunte, sviluppo di filiere agroalimentari corte e dei mercati locali.

Attività non agricole: sovvenzioni per avviare l'attività e sviluppare micro e piccole imprese.

Servizi di base e rinnovamento dei villaggi: gli investimenti per le infrastrutture a banda larga e per le energie rinnovabili possono aumentare di scala per estendersi alla rilocalizzazione di attività e alla riconversione di fabbricati.

Leader: maggiore sensibilizzazione e altro sostegno preparatorio alle strategie; promuovere la flessibilità di operazione con altri fondi a livello locale, per es. la coopera-

zione urbano-rurale.

Di seguito, l'elenco delle misure con l'indicazione degli obiettivi, dei beneficiari, dei pagamenti e dei massimali.

Misura: servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole

- Obiettivi:

- aiutare gli agricoltori, i silvicoltori, gli altri gestori del territorio e le PMI insediate nelle zone rurali ad avvalersi dei servizi di consulenza per migliorare le prestazioni economiche e ambientali, il rispetto del clima e la resilienza climatica della loro azienda agricola, impresa e/o investimento;
- promuovere l'avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione di aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale, compreso il sistema di consulenza aziendale;
- promuovere la formazione di consulenti.

- Beneficiari:

- prestatore di servizi di consulenza o di formazione;
- autorità o organismo selezionato per avviare il servizio di consulenza, di sostituzione, di assistenza alla gestione delle aziende agricole o di consulenza forestale;

- Pagamenti e massimali:
 - 1.500 € per consulenza;
 - 200.000 € per 3 anni per training dei consulenti.

Misura: investimenti in asset fisici

- Obiettivi: sostegno destinato a investimenti materiali o immateriali che:
 - migliorino le prestazioni e la sostenibilità globali dell'azienda agricola;
 - riguardino la trasformazione, la commercializzazione e/o lo sviluppo dei prodotti agricoli (ad eccezione dei prodotti della pesca);
 - riguardino l'infrastruttura necessaria allo sviluppo, all'ammodernamento o all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, compresi l'accesso ai terreni agricoli e forestali, la ricomposizione e il miglioramento fondiario, l'approvvigionamento e il risparmio di energia e di risorse idriche;
 - siano non produttivi e connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali perseguiti dal regolamento sullo Sviluppo rurale, compresa la conservazione della biodiversità delle specie e degli habitat, o alla valorizzazione in termini di pubblica utilità delle zone Natura 2000 o di altri sistemi ad alto valore naturalistico da definirsi

nel programma.

- Beneficiari:
 - agricoltori;
 - gruppi di agricoltori;
 - giovani agricoltori, nuove installazioni;
- Pagamenti e massimali:
 - 50% nelle regioni meno sviluppate e in quelle con PIL pro capite inferiore al 75% della media UE-25 ma superiore al 75% della media UE-27 nel periodo 2007-2013;
 - 75% nelle regioni ultraperiferiche e in Croazia e nelle isole minori del Mar Egeo;
 - 40% nelle altre regioni;
 - 20% aggiuntivo per: giovani (anche insediatisi durante i 5 anni precedenti alla domanda di sostegno), progetti integrati e collettivi, aree con vincoli naturali, operazioni sostenute dall'EIP, investimenti connessi all'agricoltura biologica e ai pagamenti agro-climatico-ambientali;
 - 100% per investimenti non produttivi e infrastrutture agricole e forestali.

Misura: sviluppo delle aziende agricole e delle imprese

- Obiettivi:
 - aiuti all'avviamento di imprese per giovani agricoltori, attività extra-agricole nelle zone rurali e sviluppo di piccole aziende agricole;
 - investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività ex-

-
- tra-agricole;
 - pagamenti annuali o pagamenti una tantum agli agricoltori ammissibili che aderiscono al regime per i piccoli agricoltori e che cedono permanentemente la propria azienda ad un altro agricoltore.
 - Beneficiari:
 - giovani agricoltori;
 - agricoltori e coadiuvanti familiari che diversificano la loro attività avviando un'attività extra agricola o microimprese e piccole imprese, nonché a persone fisiche nelle zone rurali;
 - piccole aziende agricole;
 - microimprese e piccole imprese, nonché a persone fisiche nelle zone rurali e agli agricoltori o coadiuvanti familiari;
 - agricoltori ammissibili al regime dei piccoli agricoltori da almeno un anno al momento della presentazione della domanda di sostegno e che cedono permanentemente la loro azienda agricola, con i corrispondenti diritti all'aiuto, ad un altro agricoltore, dopo aver aderito da almeno un anno al regime dei piccoli agricoltori. Il sostegno è calcolato dalla data di cessione fino al 31 dicembre 2020 o calcolato per tale periodo e versato sottoforma di pagamento una tantum.
 - Pagamenti e massimali:
 - 70.000 € per giovani;
 - 70.000 € per piccola azienda agricola;
 - 15.000 € per piccola azienda agricola;
- Misura: cooperazione**
- Obiettivi:
 - incentivare i rapporti di cooperazione tra i diversi operatori della filiera agroalimentare e del settore forestale dell'Unione, nonché altri soggetti che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi e delle priorità della politica di Sviluppo rurale; tra cui le associazioni di produttori, le cooperative e le organizzazioni interprofessionali;
 - creazione di strutture di poli e di reti;
 - costruzione e gestione di gruppi operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura.
 - Beneficiari:
 - almeno due attori dell'agricoltura;
 - filiere alimentari lunghe/corte;
 - forestazione;
 - altri attori rurali (Leader).
 - Destinazione finanziamenti:
 - progetti pilota;
 - sviluppo nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e forestale;
 - cooperazione tra piccoli agricoltori per organizzare proces-
-

si di lavoro in comune e condividere impianti e risorse e per lo sviluppo e/o la commercializzazione di servizi turistici inerenti al turismo rurale;

- cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali;
- attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali;
- azioni congiunte per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi;
- approcci collettivi ai progetti e alle pratiche ambientali in corso, inclusi la gestione efficiente delle risorse idriche, l'uso di energia rinnovabile e la preservazione dei paesaggi agricoli;
- cooperazione di filiera per l'approvvigionamento sostenibile di biomasse da utilizzare nella produzione di alimenti e di energia e nei processi industriali;
- attuazione, segnatamente ad opera di associazioni di partner pubblici e privati, di strategie di sviluppo locale mirate ad una o più priorità dell'Unione in materia di Sviluppo rurale;
- stesura di piani di gestione forestale o di documenti equivalenti;
- diversificazione delle attività

agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare.

Misura: trasferimento di conoscenze e azioni di informazione, visite aziende agricole e forestali

- Obiettivi: azioni di formazione professionale e acquisizione di competenze, attività dimostrative e informazione.
- Beneficiari: addetti dei settori agricolo, agroalimentare e forestale, dei gestori del territorio e di altri operatori economici che siano PMI operanti in zone rurali.
- Pagamenti e massimali: 70% dei costi eleggibili.

Misura: investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste

- Obiettivi: investimenti tesi ad incrementare il potenziale forestale o ad accrescere il valore aggiunto dei prodotti forestali attraverso la loro trasformazione, mobilitazione e commercializzazione.
- Beneficiari: silvicoltori privati, comuni e loro consorzi di PMI.
- Pagamenti e massimali:
 - 65% regioni meno sviluppate;
 - 40% altre regioni;
 - 75% nelle regioni ultraperife-

riche e nelle Isole minori del Mar Egeo

Misura: regimi di qualità prodotti agricoli e alimentari

- Obiettivi: incrementare la produzione di prodotti agricoli di qualità, del cotone, dei prodotti alimentari istituiti dalla legislazione dell'Unione e l'adesione a regimi di certificazione dei prodotti agricoli riconosciuti dagli Stati membri.
- Beneficiari: tutti gli agricoltori e associazioni di agricoltori che aderiscono per la prima volta ad un regime di qualità (compresi quelli di certificazione delle aziende agricole, dei prodotti agricoli, del cotone e dei prodotti alimentari, riconosciuti dagli Stati membri).
- Pagamenti e massimali:
 - 70% dei costi per l'attività di formazione;
 - 3.000€ per azienda per anno.

Misura: indennità zone svantaggiate a vincoli naturali o altri vincoli specifici

- Obiettivi: compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli cui è soggetta la produzione agricola nella zona interessata.
- Beneficiari:
 - agricoltori nelle aree montane;
 - agricoltori nelle aree condizionate da vincoli naturali;

- agricoltori in aree soggette a vincoli specifici.

• Pagamenti e massimali:

- Min 25 €/ha per anno sulla media dell'area del beneficiario del sostegno;
- Max 250/ ha per anno;
- Max 450/ ha per anno nelle zone montane;

Misura: ristrutturazione potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali, avversità clima e azioni di prevenzione

• Obiettivi:

- investimenti per azioni di prevenzione volte a ridurre le conseguenze di probabili calamità naturali, avversità atmosferiche ed eventi catastrofici;
- Investimenti per il ripristino dei terreni agricoli e del potenziale produttivo danneggiati da calamità naturali, avversità atmosferiche e da eventi catastrofici.

• Beneficiari: agricoltori e associazioni di agricoltori.

• Pagamenti e massimali:

- 80% per interventi di prevenzione realizzati dai singoli agricoltori;
- 100% per interventi di prevenzione realizzati collettivamente dai beneficiari e per interventi di ripristino di terreni agricoli danneggiati da calamità naturali e da eventi catastrofici.

Misura: prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici

- Obiettivi:
 - creazione di infrastrutture di protezione;
 - interventi di prevenzione dagli incendi o altre calamità naturali su scala locale, compreso l'uso di animali da pascolo;
 - installazione e miglioramento di attrezzature di monitoraggio degli incendi boschivi, delle fitopatie e delle infestazioni parassitarie e di apparecchiature di comunicazione;
 - ricostruzione del potenziale forestale danneggiato dagli incendi o da altre calamità naturali.
- Beneficiari:
 - silvicoltori privati e pubblici, altri enti di diritto privato e pubblici e loro consorzi;

Misura: costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori

- Obiettivi: costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori che hanno come obiettivo:
 - adeguamento della produzione e dei prodotti dei soci alle richieste del mercato;
 - commercializzazione in comune dei prodotti;
 - definizione di norme comuni in materia di informazione

sulla produzione;

- sostegno ad altre attività che possono essere svolte dalle associazioni e organizzazioni di produttori
- Beneficiari:
 - associazioni di produttori ufficialmente riconosciute e che rientrano nella definizione di PMI;
 - organizzazioni di produttori ufficialmente riconosciute e che rientrano nella definizione di PMI.
 - Pagamenti e massimali:
 - 10% della produzione commercializzata durante i primi anni successivi al riconoscimento (successivamente è decrescente);
 - Max 100.000€.

Misura benessere degli animali

- Obiettivi: realizzare interventi volontari consistenti in uno o più impegni per il benessere degli animali (oltre i requisiti obbligatori);
- Beneficiari: tutti gli agricoltori attivi
- Pagamenti e massimale: 500€ per unità di bestiame all'anno.

Misura: assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante

- Obiettivi: coprire con polizze assicurative le perdite causate da avversità (atmosferiche, epizootiche, fitopatie, infestazioni parassitarie, emergenze ambientali) o

da misure adottate per eradicare o circoscrivere una fitopatia o un'infestazione parassitaria, che distruggano più del 30% della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque precedenti (escludendo il più alto e il più basso).

- Beneficiari:
 - agricoltori (attivi).
 - fondi mutualistici.
- Pagamenti e massimali: 65% del premio assicurativo, per perdite maggiori del 30%.

Misura: fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, per le epizootie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali

- Obiettivi: sostegno ai fondi mutualistici.
- Beneficiari:
 - agricoltori (attivi);
 - fondi mutualistici.
- Pagamenti e massimali: 65% del premio assicurativo dovuto.

Misura: strumento di stabilizzazione del reddito

- Obiettivi: sostegno agli agricoltori se il calo del reddito è superiore al 30% del reddito medio annuo del singolo agricoltore nei tre anni precedenti o del suo reddito medio triennale calcolato sui cinque anni precedenti (escludendo il più alto e il più

basso).

- Beneficiari:
 - agricoltori (attivi)
 - fondi mutualistici.
- Pagamenti e massimali:
 - per perdite maggiori del 30%, copertura minore del 70% della perdita;
 - 65% dei costi ammissibili.

Misura: investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste

- Obiettivi:
 - forestazione e rimboschimento;
 - allestimento di sistemi agroforestali;
 - prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici, comprese fitopatie, infestazioni parassitarie e rischi climatici ;
 - investimenti per accrescere la resilienza, il pregio ambientale e il potenziale di mitigazione degli ecosistemi forestali;
 - investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste.

Misura: forestazione e imboschimento

- Obiettivi: favorire la forestazione e il rimboschimento attraverso la copertura dei costi di impianto.

- Beneficiari:
 - proprietari terrieri pubblici e privati, nonché loro consorzi;
 - comuni e loro consorzi.
- Premi e massimali: premio annuale per ettaro a copertura del mancato reddito agricolo e dei costi di manutenzione (inclusa la ripulitura precoce e tardiva) per un periodo massimo di 12 anni.

Misura: allestimento di sistemi agroforestali

- Obiettivi: favorire l'allestimento di sistemi agroforestali (arboricoltura forestale associata all'agricoltura estensiva sulla stessa superficie) attraverso la copertura dei costi di impianto.
- Beneficiari:
 - proprietari fondiari e affittuari privati;
 - comuni e loro consorzi.
- Premi e massimali:
 - premio annuale per ettaro a copertura dei costi di manutenzione, inclusa la ripulitura precoce e tardiva, per massimo 5 anni;
 - 80% del costo ammissibile.

Misura: investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali

- Obiettivi: adempimento di impegni assunti per scopi ambientali, all'offerta di servizi ecosistemici e/o alla valorizzazione in termini di pubblica utilità delle aree

forestali e boschive della zona interessata o al rafforzamento della capacità degli ecosistemi di mitigare i cambiamenti climatici, senza escludere eventuali benefici economici a lungo termine.

- Beneficiari:
 - persone fisiche;
 - silvicoltori privati e pubblici;
 - altri enti di diritto privato e pubblici e loro consorzi;
 - comuni e loro consorzi.

Misura: pagamenti agro-climatico-ambientali

- Obiettivi: conservazione e promozione dei necessari cambiamenti volti a ottenere pratiche agricole che contribuiscano favorevolmente all'ambiente e al clima.
- Beneficiari:
 - agricoltori e associazioni di agricoltori;
 - associazioni miste agricoltori e altri gestori del territorio
 - altri gestori del territorio e loro associazioni.
- Premi e massimali:
 - 600€/ha/anno per colture annuali;
 - 900€/ha/anno per colture perenni specializzate;
 - 450€/ha/anno per altri usi della terra;
 - 200€/anno/bestiale per razze autoctone minacciate dall'abbandono per 6-7 anni.

Misura: agricoltura biologica:

- Obiettivi: favorire l'adozione e

il mantenimento volontario dei metodi e delle pratiche di produzione biologica.

- Beneficiari: agricoltori e associazioni di agricoltori (attivi).
- Premi e massimali: Per 5-7 anni:
 - 600€/ha/anno per colture annuali;
 - 900€/ha/anno per colture perenni specializzate;
 - 450€/ha/anno per altri usi della terra.

Misura: indennità Natura 2000 e direttiva quadro sulle Acque

- Obiettivi: compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli occasionali, nelle zone interessate, dalle direttive comunitarie 92/43/CEE, 2009/147/CE e 2000/60/CE.
- Beneficiari:
 - agricoltori;
 - silvicoltori privati;
 - associazioni di silvicoltori privati.
- Premi e massimali:
 - max 500€/ha/anno iniziale e fino a 5 anni;
 - max 200€/ha/anno proprietari;
 - min 50€/ha/anno minimo per direttiva Acque.

Misura: Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta

- Obiettivi: favorire l'impegno volontario alla realizzazione di interventi consistenti in uno o più impegni silvoambientali.

- Beneficiari:
 - silvicoltori pubblici e privati;
 - altri enti di diritto privato e pubblici.
- Premi e massimali: 200€/ha/anno, per 5-7 anni.

Misura: servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali

- Obiettivi:
 - stesura e aggiornamento di piani di sviluppo, di comuni e villaggi situati nelle zone rurali, e dei servizi comunali di base;
 - investimenti finalizzati alla creazione, al miglioramento o all'espansione di ogni tipo di infrastrutture su piccola scala, compresi gli investimenti nelle energie rinnovabili e nel risparmio;
 - installazione, miglioramento e espansione dei servizi connessi alla banda larga;
 - Investimenti per l'introduzione, miglioramento e espansione dei servizi di base per la popolazione rurale;
 - Investimenti per introduzione, miglioramento e espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura;
 - investimenti di fruizione pubblica in strutture ricreative, informazioni turistiche, segnaletica turistica e infra-

strutture turistiche su piccola scala;

- manutenzione e restauro e riqualificazione del patrimonio culturale e naturale dei villaggi, del paesaggio rurale e dei siti ad alto valore naturalistico, compresi gli aspetti socio economici di tale attività, nonché azioni di sensibilizzazione in materia di ambiente;
- rilocalizzazione di attività e riconversione di fabbricati o altri impianti, vicino o all'interno di centri urbani, per migliorare la qualità della vita o i parametri ambientali di un territorio.
- Beneficiari: infrastrutture su piccola scala

Misura: Gruppi di Azione Locale LEADER

- Obiettivi:
 - potenziamento del sistema LEADER e kit di avviamento LEADER
 - cooperazione all'interno di uno Stato membro (interterritoriale), tra più Stati membri o con territori di paesi terzi (transnazionali);
 - supporto tecnico preparatorio per progetti di cooperazione interterritoriale o transnazionale.
- Beneficiari: Gruppi di Azione Locale
- Pagamenti e massimali: Strategie di sviluppo locale (risponde-

re ai bisogni e potenziale di uno specifico territorio sub-regionale con soluzioni innovative per il contesto locale).

9.6 Le misure transitorie

La Commissione ritiene utile definire norme transitorie al fine di garantire un passaggio scorrevole tra due periodi di programmazione pluriennale.

Le disposizioni transitorie per collegare i due periodi di programmazione consecutivi erano già state adottate nell'attuale periodo di programmazione 2007-2013. Pertanto, al fine di agevolare il passaggio delle attuali modalità di sostegno ai sensi del regolamento (CE) n. 1698/2005 alla nuova programmazione 2014-2020 (il nuovo periodo di programmazione), la Commissione ritiene opportuno adottare disposizioni transitorie al fine di evitare ritardi o difficoltà nell'attuazione del sostegno allo Sviluppo rurale, che potrebbe avvenire con l'adozione dei nuovi Programmi di Sviluppo rurale.

Per questo motivo, gli Stati membri possono continuare ad assumere per alcune misure, nell'anno 2014, degli impegni giuridici nell'ambito di programmi di Sviluppo rurale esistenti (anche dopo l'esaurimento delle risorse finanziarie del periodo di programmazione 2007-2013) e le spese che ne derivano possono beneficiare del sostegno in corso per il nuovo periodo di programmazione

2014-2020.

Tali nuovi impegni riguardano le misure connesse alle superfici o agli animali (in particolare le misure agroambientali, le indennità compensative e il benessere degli animali).

9.7 Partenariato europeo per l'innovazione, Pei

Pei è un acronimo che entrerà nel lessico degli agricoltori con la nuova Pac 2014-2020: vuol dire "Partenariato europeo per l'innovazione" (tab. 17).

La strategia europea *Europa 2020* investe nell'innovazione e, a tal fine, la Commissione europea ha promosso cinque Pei. Il tema dell'innovazione è stato raccomandato all'Italia nell'utilizzazione dei fondi comunitari, visto che il nostro Paese è al 21° posto per innovazione tra i Paesi dell'Ue-27.

Anche il settore agricolo e agroa-

limentare dovrà dare il suo contributo, con uno specifico Pei che ha per tema "*Produttività e sostenibilità dell'agricoltura*", lanciato dalla Commissione europea il 29 febbraio 2012.

Le parole chiave del Pei per l'agricoltura sono produttività e sostenibilità.

Il Pei deve mirare a costruire un settore primario competitivo, che garantisca la disponibilità di derrate alimentari a livello mondiale, la diversificazione delle produzioni e dei prodotti, l'approvvigionamento a lungo termine di materie prime diverse per usi alimentari e non alimentari e una migliore ripartizione del valore aggiunto lungo la catena alimentare.

Contestualmente, il Pei deve contribuire ad un settore agricolo sostenibile, a bassa emissione di CO₂, *climate friendly*, resiliente alle avversità climatiche, e dotato di sistemi di produzione agro-ecologici.

Tab. 17 – Le parole chiave del Pei

Pei	Partenariato europeo per l'innovazione
Tema	Produttività e sostenibilità dell'agricoltura
Documento ufficiale	Comunicazione della Commissione europea COM(2012) 79 del 29 febbraio 2012
Obiettivi principali del Pei	- promuovere la produttività e l'efficienza del settore agricolo: si mira ad invertire entro il 2020 la recente tendenza alla diminuzione dell'incremento di produttività; - sostenibilità dell'agricoltura: si mira a garantire il raggiungimento, entro il 2020, di un livello soddisfacente di funzionalità dei suoli in Europa. Il concetto di <i>funzionalità dei suoli</i> abbraccia la capacità produttiva dei suoli insieme al loro ruolo chiave nell'attenuazione dei cambiamenti climatici e nell'adattamento a essi e nella stabilità degli ecosistemi

Metodo	Maggiore integrazione tra il sistema della conoscenza (università, centri di ricerca e servizi di consulenza) e il mondo delle imprese agricole
Fasi	Il Pei avrà più fasi: dalla ricerca di base alla diffusione dei risultati della ricerca allo sviluppo di prodotti e tecniche fino alla loro integrazione nel processo di produzione.
Applicazione	Il lavoro operativo nel Pei per l'agricoltura andrà realizzato da gruppi operativi
Gruppi operativi	Sono costituiti da soggetti interessati come agricoltori, ricercatori, consulenti e imprenditori operanti nel settore agroalimentare
Formazione del gruppo operativo	Sistema aperto in cui la domanda di innovazione (imprese) e l'offerta di innovazione (mondo della conoscenza) si incontrano liberamente per la formazione di un Gruppo operativo
Progettazione	La progettazione avverrà dal basso. Ogni Gruppo operativo avrà il compito di elaborare un Piano che descriva il progetto innovativo da realizzare, i risultati e il contributo della loro iniziativa per l'incremento della produttività in agricoltura, attraverso una gestione maggiormente sostenibile delle risorse
Finanziamento	La creazione e il funzionamento dei gruppi operativi dovranno beneficiare di un sostegno finanziario nel quadro della misura di "cooperazione" (articolo 36) del futuro regolamento sullo Sviluppo rurale
Rete Pei Nazionale	Ha il compito di consentire il collegamento in rete dei Gruppi operativi nazionali, servizi di consulenza e ricercatori
Rete Pei Europea	Ha il compito di fornire informazioni di carattere scientifico, utili per l'avvio dei Gruppi operativi, nonché assicurare a livello europeo, per il settennio 2014-2020, lo scambio di esperienze

In altre parole, da una parte, si richiede al settore agricolo una maggiore produttività e, dall'altra, una maggiore sostenibilità: riuscire a produrre di più attraverso un uso maggiormente rispettoso delle risorse naturali e della loro conservazione nel tempo.

L'incremento della produzione agricola e della sua sostenibilità sarà realizzabile solo con un ingente

sforzo di ricerca e innovazione a tutti i livelli, che dovranno essere trasferite agli agricoltori.

Il principale elemento di novità è costituito dal metodo attraverso il quale la Commissione intende trasferire innovazione.

La via indicata è quella della maggiore integrazione tra il sistema della conoscenza (università, centri di ricerca e servizi di consulenza) e

il mondo delle imprese agricole: il metodo, insomma, è quello di collegare il mondo della ricerca e gli attori del mondo agricolo e rurale (agricoltori, imprese agroalimentari, gestori di foreste, comunità rurali, imprese, Ong, servizi di assistenza).

Questo obiettivo verrà perseguito tramite le risorse dei nuovi Psr 2014-2020. Infatti, nell'ambito della futura politica di Sviluppo rurale, la Commissione intende rimuovere uno dei frequenti ostacoli ai processi innovativi: la distanza tra i risultati della ricerca e l'adozione di nuove pratiche e tecnologie da parte degli agricoltori, delle imprese e dei servizi di consulenza.

Per superare questo gap strutturale, il metodo è la progettazione dal basso (*bottom-up*). Il ruolo dei privati, in particolare le imprese agricole, sarà decisivo nell'orientamento, nell'identificazione e nell'implementazione degli interventi innovativi finanziabili dai Psr. Solo con la progettazione da parte delle imprese le azioni di trasferimento delle conoscenze e gli investimenti innovativi saranno in grado di produrre risultati prontamente applicabili, basati sulle effettive esigenze degli agricoltori in termini di maggiore produttività, sviluppo sostenibile e riduzione dei costi.

9.7.1. Lo strumento: i gruppi operativi

I gruppi operativi sono gruppi costituiti da soggetti del mondo agri-

colo, tecnico e scientifico, come agricoltori, ricercatori, consulenti e imprenditori operanti nel settore agroalimentare, che si riuniscono su tematiche di interesse comune per portare avanti un progetto di trasferimento dell'innovazione.

Ad esempio, si potrebbe costituire un gruppo operativo, composto da agricoltori, tecnici e ricercatori universitari, per trasferire un'innovazione su nuove tecniche di irrigazione che consentono una maggiore produttività e un risparmio di acqua.

Il partenariato che andrà costituire un gruppo operativo dovrà avere rappresentatività completa dei soggetti che compongono il settore di riferimento o la filiera (non solo agricoltori, ma anche imprese di trasformazione, operatori non agricoli, ecc. a seconda della filiera interessata).

Il Pei è quindi un sistema aperto in cui la domanda di innovazione (imprese) e l'offerta di innovazione (mondo della conoscenza) si incontrano liberamente, formano un gruppo operativo, progettano e realizzano il trasferimento di un'innovazione; i gruppi operativi sono lo strumento concreto per il trasferimento delle innovazioni.

I temi dei progetti dovranno tener conto dei settori prioritari dell'innovazione individuati dalla Commissione, con l'obiettivo dell'incremento della produttività in agricoltura, attraverso una gestione maggiormente sostenibile delle risorse.

9.7.2. I finanziamenti

Il finanziamento dei progetti dei gruppi operativi avverrà tramite il Psr 2014-2020.

Un intervento simile era già contenuto nell'attuale fase di programmazione 2007-2013 della politica di Sviluppo rurale con la misura 124, "Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie, nel settore agricolo, alimentare e forestale".

Con la prossima programmazione 2014-2020, i gruppi operativi saranno finanziati tramite la nuova misura denominata "Cooperazione" (art. 36, Regolamento sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo Sviluppo rurale).

All'interno di questa misura sono previsti finanziamenti per la costituzione, la gestione, la programmazione (inclusi studi propedeutici, animazione e divulgazione dei risultati), nonché le iniziative e gli interventi innovativi in azienda dei gruppi operativi.

9.7.3. Rete europea e rete nazionale

A supporto dei gruppi operativi saranno costituite una rete europea e una rete nazionale.

La rete europea del Pei favorirà il collegamento tra i risultati della ricerca in agricoltura che emergeranno nell'ambito della strategia "Orizzonte 2020" e i gruppi operativi.

La rete europea avrà quindi il compito di fornire informazioni di carattere scientifico, utili per l'avvio

dei gruppi operativi, nonché assicurare, a livello europeo, lo scambio di esperienze lungo la fase di implementazione degli interventi.

La rete nazionale dovrà sostenere la ricerca di partner per la nuova misura "Cooperazione", inclusi i nuovi gruppi operativi. Probabilmente, questo ruolo sarà svolto dalla già esistente Rete Rurale Nazionale.

10. Un compromesso tra un Pac ecologista e una produttivistica

L'accordo sulla nuova Pac 2014-2020 è un fatto importante, di quelli che si ripetono ogni sette anni. E ci obbligano a trarre alcune considerazioni.

Le decisioni finali confermano l'impalcatura della proposta iniziale, ma contestualmente rivoluzionano alcuni punti cardine. Il negoziato ha visto lo scontro tra una visione ambientalista dell'agricoltura, finalizzata alla remunerazione dei "beni pubblici" prodotti dall'agricoltura, e una visione produttivistica, più attenta alla produzione e al reddito degli agricoltori storici.

La Pac che scaturisce dall'accordo è un compromesso, che ammorbidisce il *greening* in modo rilevante, quindi una Pac con minori vincoli ambientali. Contestualmente viene dato maggiore risalto agli obiettivi produttivi dell'agricoltura, con l'au-

mento del sostegno accoppiato e il ridimensionamento delle aree ecologiche.

L'altra novità è la convergenza interna più morbida, tesa a tutelare i pagamenti storici, con la possibilità per gli Stati membri di mantenere le differenze nel valore di tali pagamenti anche dopo il 2019, allo scopo di salvaguardare il reddito degli agricoltori storici. Questa scelta, chiaramente, rappresenta una delusione per gli agricoltori che attualmente non ricevono i pagamenti diretti o possiedono titoli di valore basso.

Ogni nuova fase della Pac, oltre alla modifica del sostegno, indica anche un cambiamento nella visione dell'agricoltura. Ogni nuova Pac ha le sue parole chiave. Ed è utile ragionarci perché ci fa capire dove sta andando l'agricoltura.

La riforma MacSharry del 1992 doveva risolvere il problema delle eccedenze e avviò la stagione del sostegno al reddito, del set aside e dell'agroambiente.

Agenda 2000 ha stimolato la multifunzionalità dell'agricoltura e lo Sviluppo rurale con la nascita dei Psr. La riforma Fischler del 2005 ha introdotto il disaccoppiamento e la condizionalità, imponendo la fine della politica dei mercati e lo smantellamento delle Ocm.

Che cosa indica la Pac 2014-2020? Quali sono le sue parole chiave?

Competitività e beni pubblici come obiettivi; selettività e innovazione come strumenti; queste sono le pa-

role chiave che meglio sintetizzano le novità della Pac, in linea con la strategia *Europa 2020* (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva).

Competitività vuol dire "capacità di stare sul mercato".

Ma è anche sinonimo di "mercati più liberi", regolati dalla domanda e dall'offerta, senza più politiche di controllo dei prezzi e di contenimento dell'offerta, quindi senza più quote di produzione (latte, zucchero, vigneti).

Questo significa anche adattamento alle richieste dei consumatori, aumento della produttività, maggiori opportunità di esportazione per soddisfare la domanda di cibo di 9 miliardi di persone che popoleranno la terra nel 2050.

In un mercato più libero occorre il protagonismo degli agricoltori.

Ecco allora politiche e strumenti per rafforzare il ruolo e il potere degli agricoltori nelle filiere agroalimentari: le organizzazioni dei produttori (OP), le organizzazioni interprofessionali (OI), i contratti, la programmazione produttiva, l'estensione e l'obbligo delle regole *erga omnes*.

Beni pubblici equivale a "remunerazione dei beni non pagati dal mercato", prevalentemente beni ambientali.

La sua espressione concreta è il *greening*, che esprime il tentativo di pagare i beni pubblici prodotti dall'agricoltura. In questa direzione vanno i pagamenti agro-climatico-ambientali e le altre misure ambientali dei Psr.

L'obiettivo è il passaggio graduale da un sostegno al reddito indifferenziato ad un sostegno per la produzione di beni pubblici.

Il nuovo sostegno al reddito è caratterizzato da una forte **selettività**. I pagamenti diretti saranno più mirati: l'agricoltura verde, i giovani agricoltori, i primi ettari, l'agricoltura di montagna, i settori economicamente sensibili, i piccoli agricoltori, fino ad arrivare alla selezione dei soggetti che beneficeranno della Pac: gli agricoltori attivi.

C'è infine un'altra parola chiave: **innovazione**.

Il futuro dell'agricoltura passa per l'innovazione, che non vuol dire ogm, tanto per essere chiari!

Allora quale innovazione?

L'innovazione a tutti i livelli: dai metodi di lavorazione del terreno alle

tecniche di irrigazione per risparmiare l'acqua, dalle innovazioni finanziarie ai criteri per accrescere la sostanza organica nei terreni, dall'organizzazione della filiera corta al marketing nella filiera lunga, dalle tecnologie per la tracciabilità delle produzioni distintive agli imballaggi biodegradabili.

Innovazione per accrescere la produttività e innovazione per migliorare la sostenibilità.

Per i prossimi sette anni avremo una nuova Pac, ma anche una nuova visione dell'agricoltura e, appunto, nuove parole chiave per l'agricoltura: competitività, beni pubblici, selettività e innovazione.

Angelo Frascarelli
Università di Perugia

angelo.frascarelli@unipg.it

Collana "Europe Direct Veneto" - Quaderni pubblicati

- La revisione di medio termine della PAC (2004)
- Allargamento dell'Unione Europea – L'agricoltura nei dieci nuovi Paesi (2004)
- Allargamento dell'Unione Europea – Allargamento e agricoltura (2004)
- Allargamento dell'Unione Europea – Il settore agro-alimentare italiano e veneto di fronte all'allargamento (2005)
- Allargamento dell'Unione Europea – Lo stato dell'integrazione (2006)
- Il risveglio del drago – Cina: opportunità e minacce per il settore agricolo e alimentare italiano (2006)
- Dove porta la riforma della PAC (2007)
- Agricoltura e agro-alimentare: due mondi a confronto. I legami tra Unione Europea e Nuovo Mondo (2007)
- Il futuro dell'Africa. Il ruolo dell'agricoltura e della cooperazione dell'Unione Europea nello sviluppo del continente africano (2008)
- La riforma delle OCM fino alla OCM Unica (2009)
- Lo stato dei negoziati agricoli nel Doha Round del WTO (2009)
- Dalla Health Check alla PAC dopo il 2013 (2010)
- Obesità, carenza di cibo, sicurezza alimentare. La sfida della nuova PAC (2011)
- Nutrire il Pianeta, energia per la vita. Il Veneto verso l'Expo 2015 (2011)
- Qualità, sicurezza e sostenibilità. L'agroalimentare europeo si interroga (2012)

I Quaderni fin qui pubblicati possono essere scaricati dal seguente indirizzo internet:

http://www.venetoagricoltura.org/news_item.php?IDSX=24&IDDX=29

Finito di stampare nel mese di dicembre 2013

