Il nuovo sistema di pagamenti diretti

Angelo Frascarelli

(Università di Perugia)

Workshop su

La nuova Pac - Un'analisi dell'accordo del 26 giugno 2013

Roma, Palazzo Rospigliosi. 22 luglio 2013

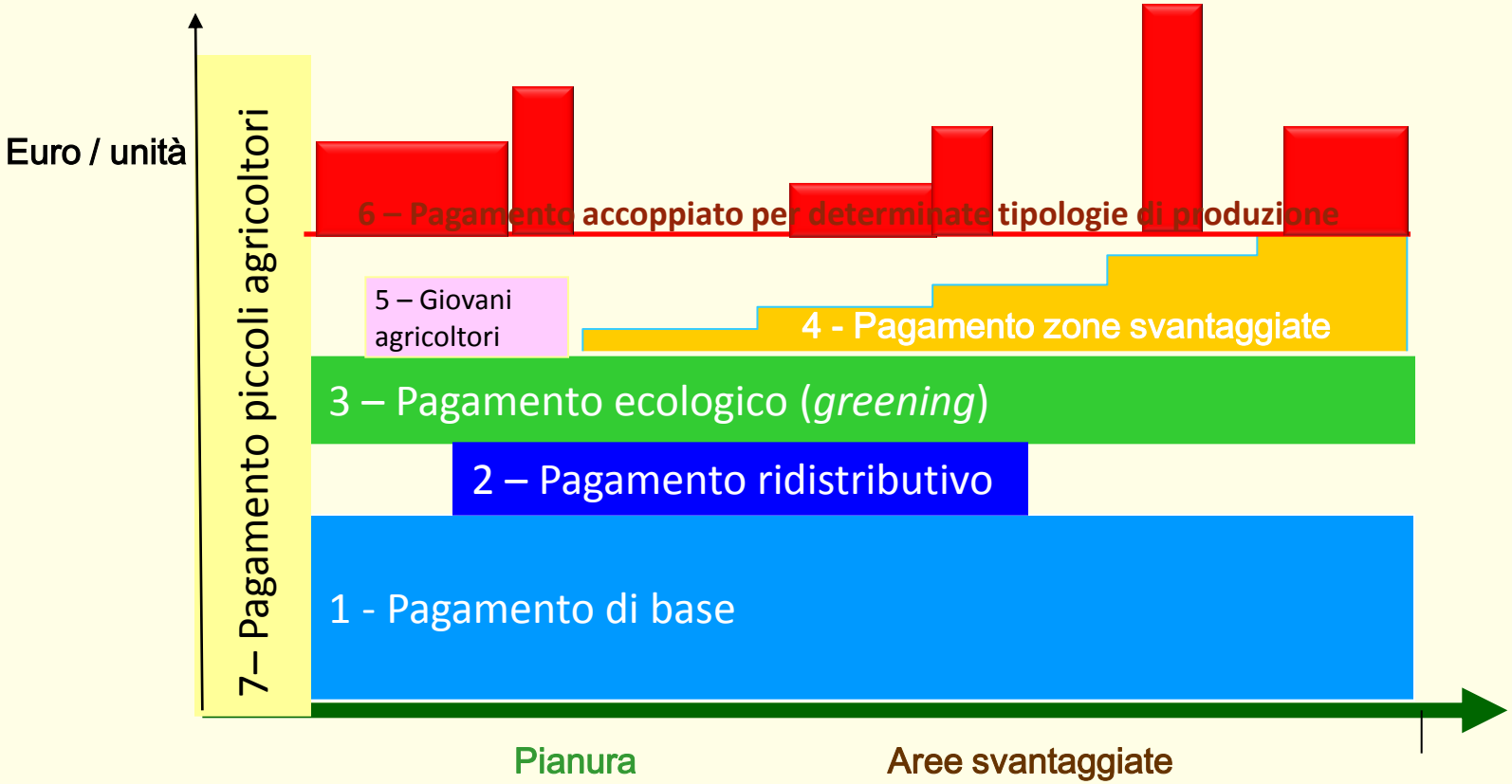
I tre criteri del nuovo sistema di pagamenti diretti

Ridistribuzione	- fra Paesi (convergenza esterna) - all'interno dello stesso Paese (pagamento forfetario) - tra agricoltori (convergenza interna)
Riformulazione	Riesame del sostegno, finalizzato sia a garantire un reddito di base, sia a criteri ambientali, a sostegno della fornitura di beni pubblici, attraverso sette tipologie i pagamenti diretti: - Pagamento di base - Pagamento ridistributivo - Pagamento ecologico (*greening*) - Pagamenti per zone soggette a vincoli naturali - Pagamento per i giovani agricoltori - Pagamento accoppiato - Pagamento per i piccoli agricoltori
Sostegno più mirato	Orientamento dei pagamenti diretti verso una loro allocazione più virtuosa tramite: - Agricoltori attivi - Tetti aziendali (*capping*) - Soglie minime

La riformulazione dei pagamenti diretti in 7 componenti

Pagamenti	Opzione per gli Stati membri	Distribuzione fondi	Condizioni
Pagamento di base	obbligatorio	max 70%	Condizionalità base
Pagamento ridistributivo	facoltativo	max 30%	Per i primi 30 ettari
Pagamento ecologico (*greening*)	obbligatorio	30%	Pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente
Pagamento per le zone con vincoli naturali	facoltativo	max 5%	Localizzazione in aree con vincoli naturali
Pagamento per i giovani agricoltori	obbligatorio	max 2%	Età < 40
Pagamento accoppiato	facoltativo	max 15%	Specifiche produzioni
Pagamento dei piccoli agricoltori	facoltativo	max 10%	Piccolo agricoltore

La riformulazione: pagamenti diretti in 7 componenti



- 6 pagamenti disaccoppiati e 1 pagamento accoppiato;
- 5 pagamenti ad ettaro, 1 pagamento accoppiato (superficie, capi, produzione) e 1 pagamento ad azienda.

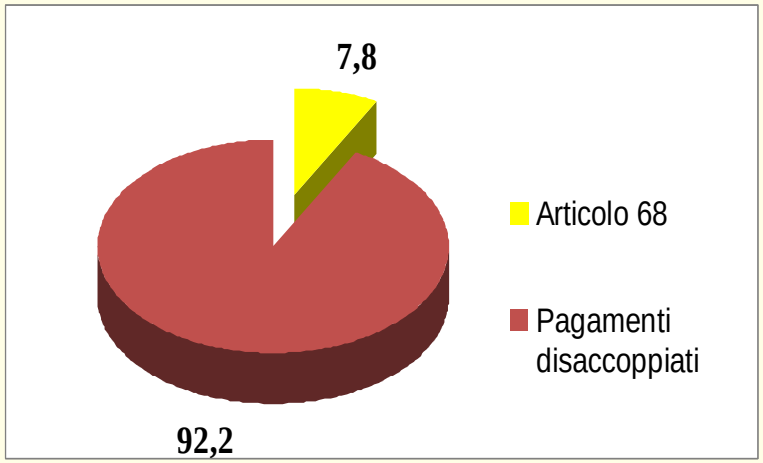
Una simulazione per l'Italia

Massimale dei pagamenti diretti per l'Italia (2019): **3.711 mln euro (prezzi correnti). Ipotesi regionalizzazione nazionale al 2019.**

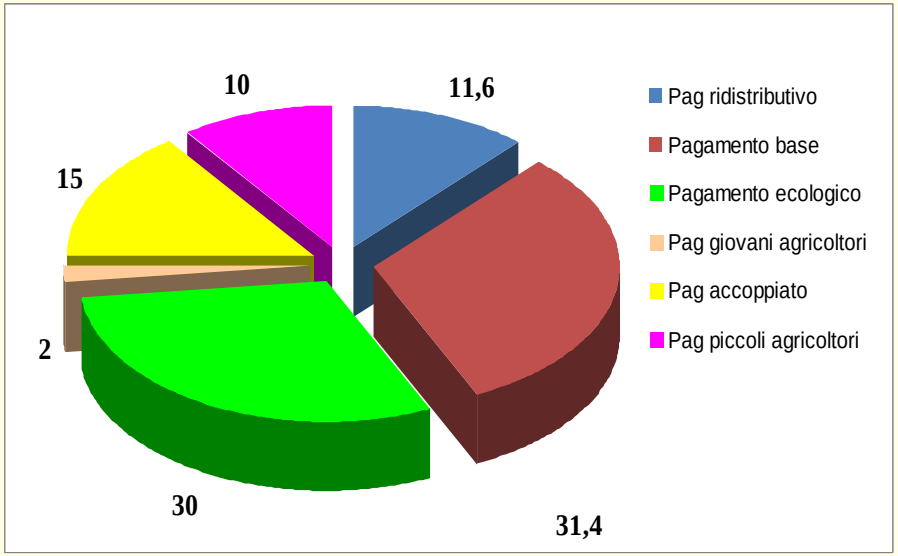
	Componenti dei pagamenti diretti	Opzioni SM	Ipotesi scelte	Ipotesi massimale	SAU ammissibile *(stima)*	Pagamenti diretti *(stima)*
		%	%	mln euro	000 ettari	euro/ha
1)	Pagamento base	max 70	42	1.557	12.000	130
2)	Pagamento ridistributivo	max 30	11	430	8.500	50
3)	Pagamento ecologico	30	30	1.100	12.000	95
4)	Pagamento zone vincoli naturali	max 5	0	0	0	0
5)	Pagamento giovani agricoltori	max 2	2	74	2.100	35
6)	Pagamento accoppiato	max 15	15	550		
7)	Pagamento piccoli agricoltori	max 10	*10*	*371*	*1.350*	270
			100	*3.711*	12.000	310

Ipotesi: a) pagamento zone di montagna: non viene utilizzato;
b) pagamento redistributivo a 50 euro/ha.

Pagamenti diretti, da 2 a 7 tipologie



2013: 4,128 mld euro



2019: 3,711 mld euro

Le componenti dei pagamenti diretti saranno 8, se si considera che l'Italia applicherà la convergenza interna, che di fatto genera un ulteriore componente dei pagamenti diretti (il trascinamento dei vecchi titoli), oltre tutto variabile ogni anno.

Pagamento di base

- Il nuovo pagamento di base sostituisce i titoli storici, **che scadono il 31 dicembre 2014**.
- Il pagamento di base è legato a titoli trasferibili, attivati su terreni ammissibili.
- Prima assegnazione: i nuovi titoli saranno assegnati agli agricoltori attivi sulla base della domanda unica al **15 maggio 2015**.
- Il numero dei titoli è pari al numero di ettari ammissibili.
- Le superfici ammissibili sono: **seminativi, colture permanenti legnose, prati e pascoli permanenti**.
- Gli Stati membri possono applicare il pagamento di base:
  - A livello nazionale
  - A livello regionale (criteri non discriminatori)
- Riserva nazionale ≤3%
  - Nuovi agricoltori
  - Aree in ristrutturazione

La prima assegnazione dei titoli

- La prima assegnazione sulla base della domanda al 15 maggio 2015 genera una importante conseguenza in merito all'**affitto dei terreni**, che in Italia supera il 30% della SAU.
- Per evitare che i **proprietari assenteisti** (non agricoltori) possano andare alla caccia dei titoli, la proposta di regolamento prevede due requisiti per ricevere i titoli:
  - aver ricevuto pagamenti diretti o aiuti nazionali in relazione ad una domanda di aiuto nel 2013;
  - essere agricoltore attivo.
- Gli Stati membri possono concedere titoli agli agricoltori che non hanno ricevuto pagamenti diretti nel 2013, se:
  - hanno coltivato nel 2013: ortofrutticoli, patate, piante ornamentali e vigneti;
  - hanno ricevuto titoli da riserva nel 2014;
  - presentano elementi di prova verificabili i quali dimostrano che nel 2013 hanno coltivato prodotti agricoli o allevato bestiame.

Il pagamento ridistributivo per i primi ettari (1)

- Non era previsto nelle proposte iniziali della Commissione. Nel corso del negoziato è stato proposto un ***pagamento per i primi ettari***, facoltativo, definito "***redistributivo***", 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 redistributivo riguarda un numero di ettari fino a 30 o superiore se la dimensione media nazionale è superiore (l'Italia, 30 ettari, visto che la dimensione media è 8 ettari).
- L'ammontare del pagamento supplementare è pari a:
  - non più del 65% del pagamento medio nazionale o regionale;
  - un importo calcolato dividendo una percentuale del massimale nazionale (max 30%) per il numero di ettari che hanno diritto a tale pagamento.

Il pagamento ridistributivo per i primi ettari (2)

- 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 sono:

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

Pagamento ecologico (*greening*)

Doveva essere la vera novità della riforma, invece è stato il punto più controverso perché è un'idea buona declinata male.

Gli agricoltori che percepiscono il pagamento di base sono tenuti a rispettare tre impegni ambientali, fissati per tutte l'Ue, ***senza flessibilità nazionale***:

1. **Diversificazione colturale**
2. **Mantenimento prati permanenti**
3. **Aree a valenza ambientale**

Si tratta di un obbligo e in caso di inosservanza dei requisiti del *greening* le sanzioni supereranno il pagamento per l'inverdimento stesso, ossia dopo un periodo di transizione i trasgressori recidivi perderanno anche fino al 125% del proprio pagamento per l'inverdimento.

Diversificazione

- Interessa solo alle superfici a seminativo.
- Applicazione in funzione della superficie a seminativo:
  - fino a 10 ettari a seminativo, nessun obbligo di diversificazione;
  - da 10 a 30 ha di seminativo: obbligo di due colture, con la coltura principale che copre al massimo il 75%;
  - oltre i 30 ha di seminativo: obbligo di tre colture, con la coltura principale che copre al massimo il 75% e le due principali al massimo il 95%.
- Sono escluse dall'obbligo di diversificazione a condizione che i seminativi non coperti da questi usi non superino i 30 ettari:
  - le superfici interamente investite a colture sommerse per una parte significativa dell'anno (riso);
  - le aziende con superfici a foraggio o maggese o prati permanenti, per oltre il 75%.
- Una coltura è diversa se appartiene ad un genere diverso
  - es. grano duro e grano tenero non sono diversi (genere *Triticum*);
  - es. grano (genere *Triticum*) e orzo (genere *Hordeum*) sono diversi.

Aree a valenza ecologica (EFA)

- Si applica solo alle superfici a seminativo; non si applica alle colture permanenti e ai prati e pascoli permanenti.
  - Questa è una grande novità del negoziato perché esclude dall'obbligo le colture permanenti (vigneti, oliveti, frutteti, ecc.).
- Le EFA sono obbligatorie per le aziende con più di 15 ettari di seminativi, per almeno il **5%** della superficie a seminativo. La soglia del 5% può essere aumentata **al 7%** nel 2018, a seguito di una relazione della Commissione nel 2017 e ad una proposta legislativa.
- Le **aree di interesse ecologico** consistono in:
  - terreni lasciati a riposo, terrazzamenti, margini dei campi, siepi, alberi, aree con colture intercalari o di copertura vegetale, elementi caratteristici del paesaggio, biotopi, fasce tampone, superfici oggetto di imboschimento.
- Sono escluse dall'obbligo di EFA a condizione che i seminativi non coperti da questi usi non superino i 30 ettari:
  - le superfici interamente investite a colture sommerse per una parte significativa dell'anno (riso);
  - le aziende con superfici a foraggio o prati permanenti, per oltre il 75% dei seminativi.

Equivalenza del *greening* *(by definition)*

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

- Rientrano in questa tipologie:
  - gli agricoltori biologici;
  - i regimi agroambientali che adottano misure equivalenti;
  - per evitare il "doppio finanziamento" di queste misure, i pagamenti nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale devono tener conto dei requisiti d'inverdimento di base.

Pagamento per le zone con vincoli naturali

- Gli SM possono concedere un pagamento aggiuntivo per le aziende in aree montane e con altri handicap naturali, così come definite dalle norme sullo sviluppo rurale.
- Il pagamento è concesso per ettaro ammissibile, allo scopo di compensare i costi addizionali dell'agricoltura nelle aree svantaggiate.
- Finanziamento massimo pari a 5% del plafond nazionale.
- L'importo per ettaro è calcolato dividendo il plafond per ettari ammissibili in zone con vincoli naturali.
- Questo pagamento produce effetti analoghi alle indennità compensative del 2° pilastro, quindi va disegnato in sinergia con la politica di sviluppo rurale.

Pagamento per i giovani agricoltori

- Gli SM concedono un pagamento aggiuntivo ai giovani agricoltori per promuovere il ricambio generazionale; il pagamento di base al loro primo insediamento è integrato da un 25% per i primi cinque anni di attività.
- Finanziamento
  - Fino a 2% del massimale nazionale, obbligatorio per gli SM.
- Beneficiari:
  - Insediamento in qualità di capo azienda, per la prima volta o ultimi 5 anni;
  - Età < 40 anni;
  - Adeguate competenze professionali (secondo criteri degli SM).
- Pagamento:
  - Annuale per un periodo fino a 5 anni dall'insediamento;
  - +25% del valore medio dei titoli o +25% del rapporto tra una percentuale del massimale nazionale al 2019 e gli ettari ammissibili.
- Questo pagamento si aggiunge alle altre misure a disposizione dei giovani agricoltori nei programmi di sviluppo rurale.

Sostegno accoppiato (1)

- Gli Stati membri sono autorizzati a versare aiuti accoppiati per una larga gamma di prodotti:
  - cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta in guscio, patate da fecola, latte e lattiero-caseari, sementi, carne ovi-caprina, carne bovina, olio d'oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, canna da zucchero e cicoria, prodotti ortofrutticoli, bosco ceduo a rotazione rapida.
- Deroghe: può essere concesso un sostegno agli agricoltori che al 31.12.2014 detengono titoli speciali.
- Obiettivo: concedere un sostegno accoppiato a quei settori o a quelle regioni in cui determinati tipi di agricoltura o determinati settori agricoli:
  - si trovano in difficoltà;
  - rivestono una particolare importanza per ragioni economico e/o sociali e/o ambientali

Sostegno accoppiato (2)

- Importo del sostegno: nella misura necessaria a creare un incentivo per il mantenimento degli attuali livelli di produzione.
- Forma del sostegno: per superficie, per capo o per quantità.
- Finanziamento:
  - Fino al 7% o fino al 13% (in caso di deroga (per quei Paesi che nel 2010-2014, hanno utilizzato più del 5% per i pagamenti accoppiati ai sensi del Reg. 73/2009). Per l'Italia, c'è la deroga, quindi fino al 13%.
  - Possibilità di aumentare del 2%, quindi fino al 15%, per sostenere la produzione di colture proteiche (pisello proteico, fave, favino, lupino dolce).
- Esiste quindi la possibilità di sostenere un "piano proteine" per l'Italia, anche se sono esclusi le oleaginose (soia, girasole, colza).
- L'importo a disposizione dell'Italia è di 550 milioni di euro

Regime dei piccoli agricoltori

- Pagamento che sostituisce tutti gli altri pagamenti diretti, con l'obiettivo di semplificazione amministrativa.
- Regime volontario per gli agricoltori:
  - l'agricoltore che presenta domanda di finanziamento può decidere di partecipare al regime per i piccoli agricoltori.
- Pagamento annuo, fissato dallo Stato membro, fra 500 e 1.250 euro:
  - indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda;
  - 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.
- I partecipanti dovranno osservare regole di condizionalità meno rigorose e saranno esonerati dall'obbligo del *greening*.
- La spesa complessiva per il regime dei piccoli agricoltori non può eccedere il 10% della dotazione nazionale a meno che lo Stato membro decida di fare in modo che i piccoli agricoltori ricevano gli aiuti a cui avrebbero avuto diritto senza il regime.

Agricoltore attivo (1)

- I pagamenti diretti saranno riservati agli agricoltori attivi.
- L'idea è di ridurre la platea dei beneficiari della Pac, riservando i pagamenti diretti a chi fa agricoltura sul serio e non come estrazione di rendita.
- Anche in considerazione della riduzione delle risorse della PAC destinate al I pilastro, è opportuno che i beneficiari del futuro pagamento unico siano, prioritariamente, sebbene non esclusivamente, i veri agricoltori.
- La Commissione aveva proposto una definizione di "agricoltore attivo" poco convincente. L'Italia ha chiesto che la definizione di agricoltore attivo sia demandata agli Stati membri.
- L'accordo si è chiuso con la definizione di una lista nera (*black list*) e di una forte delega agli Stati membri.

Agricoltore attivo (2)

- Lista nera (*black list*):
  - aeroporti, servizi ferroviari, opere idrauliche, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti;
  - gli Stati membri possono ampliare la "lista nera".
- Si può non applicare agli agricoltori con <5000 euro di pagamenti diretti, a discrezione degli Stati membri.
- Gli SM possono escludere dai pagamenti diretti, i soggetti:
  - le cui attività agricole sono una parte irrilevante delle loro attività economiche;
  - il cui scopo sociale non consiste nell'esercizio di attività agricola.
- La definizione di "agricoltore attivo" è tutta da scrivere. Sicuramente esclusi: soggetti appartenenti alla *black list*. Potrebbero essere esclusi tutti gli enti pubblici (es. Università).
- Occorre tener presente che i soggetti esclusi potrebbero aggirare il problema con la trasformazione della natura giuridica da una ditta individuale ad una società agricola.

Quali ipotesi per la definizione di agricoltore attivo?

- La definizione di agricoltore attivo è una scelta impegnativa dell'Italia, con cui indirizzare il sostegno in maniera decisa e favorire la ristrutturazione dell'agricoltura italiana.
- Si può optare per una **selettività forte**: destinare i pagamenti diretti solamente agli agricoltori che si occupano principalmente di attività agricola:
  - IAP (Imprenditore Agricolo Professionale), che prevede l'iscrizione all'Inps, così come richiesto dalle Organizzazioni agricole in un accordo a novembre 2011.
  - Iscrizione alla CCIAA e/o all'INPS.
- Si può optare per una **selettività debole**:
  - utilizzare la deroga dei 5.000 euro o lasciarla solo per la montagna;
  - utilizzare un criterio di reddito più debole dello IAP;
  - utilizzare il metodo della Commissione PD/R < 5% (pagamenti diretti inferiori al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole).

Le (molte) scelte da fare sui pagamenti diretti

Gli Stati membri dovranno adottare importanti decisioni entro il 1° agosto 2014:

- Aiuti facoltativi e/o relative percentuali del massimale
  - Pagamento di base
  - Pagamento ridistributivo per i primi ettari
  - Zone svantaggiate
  - Giovani agricoltori
  - Sostegno accoppiato: percentuali e settori
  - Piccoli agricoltori
- Criteri di assegnazione dei titoli
- Gestione della riserva nazionale
- Soglia minima pagamenti (100-400 euro; 0,5-1,0 ettari)
- Agricoltore attivo: definizione e applicazione
- Regionalizzazione e scelta regioni omogenee
- Convergenza interna, modalità, tempi e limiti
- *Capping*.

Una valutazione: menu “à la carte”, selettività e complessità

- La nuova Pac introduce un sostegno che è un **menu “à la carte”** per gli Stati membri, molto più di quanto è avvenuto con la riforma Fischler e con l’*health check*.
- La nuova Pac è caratterizzata da una (potenzialmente) forte s**elettività**:
  - sui soggetti: giovani, agricoltore attivi;
  - sulla distribuzione del sostegno: pagamenti primi ettari, *capping*;
  - sui territori: regionalizzazione, montagna e altre aree;
  - sulla produzione di beni pubblici: *greening*, aree svantaggiate, condizionalità;
  - sui settori sensibili e altri settori: pagamento accoppiato.
- Una grande opportunità per l’Italia, che però non ha sempre dimostrato di fare scelte coerenti, semplici e coraggiose.
- Una Pac potenzialmente **innovativa** e **complicata**; *basti pensare i titoli cambieranno ogni anno e all’attuale sostegno accoppiato (Articolo 68, con 10 misure e 18 tipologie di premio)*. Dipenderà molto dalle scelte dell’Italia.

Qual è il ruolo dei pagamenti diretti?

- **Cosa rappresentano i nuovi pagamenti diretti dopo questa riforma?**
  - Sostegno al reddito e remunerazione dei beni pubblici. Sono due obiettivi ineliminabili, in parte in contrapposizione, ma perseguiti congiuntamente.
  - In situazione di crisi economica si potrebbe dare maggiore rilevanza all'obiettivo di sostegno al reddito, mentre in altri periodi all'obiettivo della remunerazione dei beni pubblici, comunque non si esce da questi due obiettivi.
- **Ridefinizione, ridistribuzione e sostegno più mirato colgono i nuovi obiettivi della Pac?**
  - Si, i nuovi pagamenti diretti sono coerenti con gli obiettivi ed eliminano gli aspetti negativi del disaccoppiamento della riforma Fischler.
  - Gli aspetti tecnici vanno gestiti con attenzione. Rischio della complessità del sistema. Occorre puntare sulla semplificazione; ma si potrà avere una semplificazione con 7 componenti (anzi 8) tipologie di pagamenti?

Un valutazione del negoziato per l'Italia

Cosa ha ottenuto l'Italia? E cosa non ha ottenuto?

1. I beni pubblici non sono solo quelli ambientali: l'Italia ha puntato su un diverso criterio economico (PV, VA, occupazione) per la commisurazione del sostegno (convergenza esterna), ma non è riuscita ad imporre un diverso parametro.
2. La formulazione dei contenuti della componente *greening* è stata largamente rivista.
   - L'esenzione delle colture permanenti dal *greening* ha ripristinato una palese ingiustizia, ma non è stato facile.
   - È scaturito un *greening* più coerente con la realtà italiana, pur conservando analoghi obiettivi.
3. La definizione di agricoltore attivo, con maggiore selettività e sussidiarietà, è stato un obiettivo raggiunto dall'Italia nel negoziato.
4. Il pagamento accoppiato al 15% consente di fare importanti scelte di politica agraria nazionale.

Grazie per l’attenzione