



PRIMO PILASTRO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC): II — PAGAMENTI DIRETTI AGLI AGRICOLTORI

La riforma del 2003 e la valutazione dello stato di salute del 2009 hanno in gran parte dissociato il sostegno diretto, trasferendolo al nuovo regime di pagamento unico (RPU) o, per i nuovi Stati membri, al regime semplificato di pagamento per superficie. Il regolamento (UE) n. 1307/2013 definisce il nuovo sistema di pagamenti diretti a decorrere dal 1° gennaio 2015.

BASE GIURIDICA

Articoli da 38 a 44 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); regolamento (UE) n. 1306/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549) e regolamento (UE) n. 1307/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 608), modificati dal regolamento (UE) 2017/2393 (GU L 350 del 29.12.2017, pag. 15), denominato regolamento "omnibus", che ha accompagnato le proposte presentate dalla Commissione in occasione del riesame intermedio del quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

OBIETTIVI

La PAC per il periodo 2014-2020 mantiene i due pilastri ma rafforza i legami tra di loro, fornendo così un approccio più integrato e generale alle misure di sostegno in questo settore. Il regolamento (UE) n. 1307/2013 fornisce una base giuridica unica e un codice completo per dei pagamenti diretti agli agricoltori più mirati, più equi e più «verdi».

CONTENUTO DEL REGOLAMENTO (UE) N. 1307/2013

A. Aspetti generali

In termini di meccanismi di sostegno diretto, si passa dal «disaccoppiamento» al «targeting». Il sistema che consiste nel disaccoppiare gli aiuti agricoli dalla produzione e fornire un sostegno generico al reddito, iniziato nel 2003, lascia ora il posto a un sistema in cui ogni elemento è associato a obiettivi specifici. I pagamenti unici per azienda sono sostituiti da un sistema di pagamenti multifunzionali che si articola in sette componenti: 1) un «pagamento di base» per ettaro, il cui importo deve essere armonizzato secondo criteri economici o amministrativi nazionali o regionali e sottoposto a un processo di convergenza (denominata «interna»); 2) una componente "verde", sotto forma di un sostegno supplementare a compensazione dei costi legati alla fornitura di beni pubblici ambientali non remunerati dal mercato; 3) un pagamento supplementare ai giovani agricoltori; 4) un «pagamento redistributivo» che consente



di rafforzare il sostegno per i primi ettari di un'azienda; 5) un sostegno aggiuntivo ai redditi nelle zone con vincoli naturali specifici; 6) un sostegno accoppiato alla produzione, concesso ad alcune zone o tipi di agricoltura per ragioni economiche o sociali; 7) un sistema semplificato facoltativo per i «piccoli agricoltori» che beneficiano di pagamenti non superiori a 1 250 EUR. Le prime tre componenti sono obbligatorie per gli Stati membri, mentre le ultime quattro sono facoltative. Gli Stati membri devono destinare il 30 % della loro dotazione nazionale di pagamenti diretti al finanziamento della componente «verde». Il restante 70 % è utilizzato per finanziare la componente «pagamenti di base», previa deduzione degli importi impegnati per le riserve nazionali di diritti (obbligatori, fino al 3 % delle dotazioni nazionali), i pagamenti integrativi redistributivi (fino al 30 %), i pagamenti a favore dei giovani agricoltori (fino al 2 %) o delle zone meno favorite (fino al 5 %) o i pagamenti accoppiati alla produzione (fino al 15 %). I nuovi pagamenti di base per ettaro sono riservati ai soli agricoltori attivi (definiti sulla base di un elenco negativo che ogni Stato dovrà redigere). Inoltre, fino al 2019, i suddetti pagamenti sono soggetti a un processo parziale di convergenza (denominata «esterna») tra gli Stati membri, senza eliminare del tutto l'eterogeneità esistente sul territorio europeo (in ragione delle diverse dotazioni di aiuti e superfici ammissibili attribuite, per il 2015, a ciascuno Stato membro).

B. Elementi chiave

1. Regime di pagamento di base/pagamento semplificato per superficie (obbligatorio per gli Stati)

Gli Stati membri attribuiscono circa il 70 % della loro dotazione nazionale ai pagamenti diretti a titolo del nuovo regime di pagamento di base, previa detrazione degli importi destinati agli aiuti integrativi per i giovani agricoltori o ad altre opzioni: complementi per le zone svantaggiate, regime per i piccoli agricoltori, pagamento redistributivo e pagamenti «accoppiati». Per dodici Stati membri, la scadenza del regime di pagamento unico per superficie, più semplice in quanto forfettario, è prorogata al 2020. Per quanto concerne la «convergenza interna», gli Stati membri che mantenevano nel 2013 degli aiuti basati su riferimenti storici, devono passare a livelli di pagamento per ettaro più omogenei. In quest'ottica, possono scegliere fra varie opzioni: adottare un approccio nazionale o regionale (basandosi su criteri amministrativi o agronomici), pervenendo a un tasso forfettario regionale o nazionale entro il 2019, o fare in modo che le aziende agricole che ricevono meno del 90 % della percentuale media regionale o nazionale godano di un aumento progressivo degli aiuti, con la garanzia addizionale che ciascun agricoltore benefici nel 2019 di un pagamento corrispondente almeno al 60 % della media regionale o nazionale. Gli importi disponibili per gli agricoltori che ricevono più della media regionale o nazionale sono adattati proporzionalmente, tenuto conto dell'opzione per gli Stati membri di limitare al 30 % le eventuali «perdite» di sostegno.

2. Meccanismi di redistribuzione dei pagamenti di base (facoltativi)

Gli Stati membri hanno il diritto di ricorrere a un pagamento redistributivo per i primi ettari, al quale possono destinare fino al 30 % della dotazione nazionale e ridistribuirla agli agricoltori per i loro primi 30 ettari o fino alla superficie media delle aziende, se questa è superiore a 30 ettari. Un'altra opzione consiste nell'applicare un pagamento massimo per ettaro. Gli Stati membri che applicano il pagamento redistributivo possono



essere esentati dalla degressività obbligatoria dei pagamenti di base a partire da 150 000 euro (5 % minimo).

3. Regime a favore dei giovani agricoltori (obbligatorio per gli Stati)

Per incoraggiare il rinnovo generazionale, il pagamento di base versato ai giovani agricoltori, ovvero nuovi agricoltori di età inferiore a 40 anni che hanno avviato la propria attività da meno di cinque anni, è aumentato di un quarto per i primi cinque anni successivi all'insediamento. Questa integrazione è finanziata con un massimo del 2 % della dotazione nazionale. È obbligatoria per gli Stati membri. Tale misura si aggiunge ad altri interventi a favore dei giovani agricoltori a titolo dei programmi di sviluppo rurale.

4. Inverdimento (obbligatorio per gli Stati, con applicazione flessibile)

Oltre al pagamento di base o al pagamento unico per superficie, ciascuna azienda riceve un pagamento supplementare per ettaro se rispetta talune pratiche agricole che giovano al clima e all'ambiente. Gli Stati membri devono imperativamente utilizzare il 30 % delle loro dotazioni nazionali per questi pagamenti «verdi». Sono previste tre misure:

- la diversificazione delle colture: l'agricoltore deve coltivare almeno due colture diverse se il seminativo supera i 10 ettari; se esso supera i 30 ettari, il numero minimo di colture è pari a tre; la coltura principale può occupare al massimo il 75 % del seminativo (le due colture principali al massimo il 95 %);
- la conservazione dei prati permanenti esistenti;
- la creazione di un'area d'interesse ecologico corrispondente ad almeno il 5 % dei seminativi dell'azienda per le aziende il cui seminativo supera i 15 ettari (esclusi i prati permanenti e le colture permanenti), ovvero terra incolta a bordo dei campi, siepi, alberi, terreni a riposo, elementi caratteristici del paesaggio, biotopi, fasce tampone, superfici boschive, colture azotofissatrici.

La violazione degli obblighi di «inverdimento» comporta sanzioni molto elevate: al termine del periodo di transizione, i trasgressori perderanno fino al 125 % dei pagamenti «verdi». Per evitare di penalizzare gli agricoltori che già curano gli aspetti ambientali e di sostenibilità, il testo prevede un sistema di «inverdimento equivalente», in base al quale si considera che l'applicazione previa di pratiche ecologiche ottemperi a questi requisiti di base. Ad esempio, non sarà imposto alcun requisito supplementare ai produttori dell'agricoltura biologica, essendo comprovato che le loro pratiche apportano un chiaro beneficio all'ambiente. Per gli altri, i sistemi agroambientali possono includere misure che saranno considerate equivalenti. Il nuovo regolamento contiene un elenco di tali pratiche equivalenti. Per evitare di destinare doppie sovvenzioni alle stesse misure, i pagamenti a titolo dei programmi di sviluppo rurale devono tenere conto degli obblighi di «inverdimento».

5. Pagamenti accoppiati (facoltativi per gli Stati)

Allo scopo di porre rimedio ai possibili effetti negativi della «convergenza interna» su settori o zone particolarmente sensibili, gli Stati membri hanno facoltà di prevedere dei pagamenti «accoppiati», vale a dire associati a produzioni specifiche. L'opzione è limitata all'8 % della dotazione nazionale se lo Stato membro versa già aiuti accoppiati,



o al 13 % se il livello di questi ultimi è superiore al 5 %. Se del caso, la Commissione può autorizzare un livello più alto. Vi è inoltre la possibilità di aggiungere un ulteriore sostegno del 2 % per gli aiuti accoppiati destinati alle coltivazioni proteiche.

6. Zone soggette a vincoli naturali (zone svantaggiate) (pagamento facoltativo)

Gli Stati membri o le loro regioni possono accordare un pagamento supplementare fino al 5 % della dotazione nazionale alle zone classificate come soggette a vincoli naturali.

7. Agricoltori attivi (obbligatorio per gli Stati ma con applicazione flessibile)

Per risolvere il problema dei cosiddetti «agricoltori di comodo» e colmare un certo numero di lacune giuridiche che hanno consentito ad alcune società di reclamare pagamenti diretti benché la loro attività principale non sia di tipo agricolo, la riforma rafforza le norme sugli agricoltori attivi. Gli Stati membri sono tenuti a conformarsi a un nuovo elenco negativo di attività escluse dal versamento di pagamenti diretti, salvo qualora l'impresa in questione possa dimostrare che pratica effettivamente un'attività agricola (si può affermare che il regolamento «omnibus» abbia ammorbidito questi criteri di prova [regolamento (UE) 2017/2393, GU L 350 del 29.12.2017, pag. 15]) (vedasi scheda [3.2.9](#)). Gli Stati membri hanno la possibilità di completare l'elenco negativo includendovi altre attività.

8. Superfici ammissibili (applicazione flessibile)

Il 2015 è definito come il nuovo anno di riferimento per la superficie dichiarata. Gli Stati membri che possono attendersi un incremento considerevole della superficie ammissibile dichiarata sono autorizzati a limitare il numero dei diritti al pagamento da attribuire nel 2015 al 135 % o al 145 % della superficie totale dichiarata nel 2009.

9. Regime dei piccoli agricoltori (facoltativo)

La nuova PAC permette agli Stati membri di accordare ai piccoli agricoltori un regime semplificato nel caso di pagamenti annui non superiori a 1 250 euro, indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda. I partecipanti sono soggetti a obblighi di conformità meno severi e sono esonerati dai requisiti di «inverdimento». Il costo complessivo del regime dei piccoli agricoltori non può essere superiore al 10 % della dotazione nazionale, salvo nel caso in cui lo Stato membro decida di garantire che i piccoli agricoltori ricevano quello che spetterebbe loro senza questo regime.

10. Condizionalità (obbligatoria)

Le disposizioni sulla condizionalità sono confermate e semplificate, subordinando il versamento dei pagamenti diretti al rispetto da parte degli agricoltori: a) delle norme relative alle condizioni agronomiche e ambientali stabilite dagli Stati membri al fine di limitare l'erosione del suolo, mantenere la struttura e le percentuali di sostanze organiche nei suoli e garantire un livello minimo di manutenzione; b) delle norme europee vigenti in materia di salute pubblica, salute animale, ambiente e benessere degli animali. Se le regole della condizionalità non sono rispettate dall'agricoltore, i pagamenti diretti a cui avrebbe diritto sono parzialmente decurtati o completamente soppressi. Il testo conferma che la direttiva quadro sulle acque e la direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi saranno incorporate nel sistema di condizionalità non appena



sarà dimostrato che tutti gli Stati membri le applicano correttamente e saranno stati chiaramente definiti gli obblighi degli agricoltori al riguardo.

11. Meccanismo di disciplina finanziaria e di bilancio (obbligatorio)

Per mantenere le spese del primo pilastro della PAC al di sotto dei massimali di bilancio annuali fissati nel quadro pluriennale delle prospettive finanziarie (vedasi scheda [1.4.3](#)), viene applicato un meccanismo di disciplina di bilancio. Quando le proiezioni indicano un superamento del totale delle spese previste in un determinato esercizio, si propone un aggiustamento dei pagamenti diretti. L'eventuale riduzione non si applicherà ai primi 2 000 EUR versati a ciascun agricoltore. Inoltre, i pagamenti diretti assegnati in precedenza agli agricoltori potranno anche essere ridotti in ciascun esercizio per alimentare la nuova «riserva di crisi» dei mercati fino a 400 milioni di euro (vedasi scheda [3.2.4](#)).

12. Sistema integrato di gestione e controllo (obbligatorio)

Il sistema integrato di gestione e controllo (SIGC, noto anche con l'acronimo inglese IACS) è altresì confermato e rafforzato. Esso include almeno i seguenti elementi: una banca dati informatizzata, un sistema di identificazione delle parcelle agricole, un sistema di identificazione e registrazione dei diritti al pagamento diretto, un sistema integrato di controllo e un sistema di identificazione di ciascun agricoltore che presenta una domanda di aiuti.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il 13 marzo 2013 il Parlamento europeo ha approvato una serie di risoluzioni sulle proposte legislative relative alla PAC per il periodo successivo al 2013 [da [P7_TA\(2013\)0084](#) a [P7_TA\(2013\)0087](#), GU C 36 del 29.1.2016, pagg. da 240 a 704], che sono servite come mandato per i negoziati con il Consiglio. Dopo numerosi triloghi, il 26 giugno 2013 è stato raggiunto un accordo politico. Tuttavia, sono state necessarie delle concertazioni fra Parlamento e Consiglio per chiarire taluni aspetti finanziari dei pagamenti diretti e dello sviluppo rurale. Una volta risolte tali questioni, il 20 novembre 2013, subito dopo l'adozione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, il Parlamento europeo ha approvato una serie di risoluzioni [da [P7_TA\(2013\)0490](#) a [P7_TA\(2013\)0494](#), GU C 436 del 24.11.2016, pagg. da 270 a 280] che esprimono ancora una volta la sua visione positiva della nuova PAC. Nell'ambito del riesame intermedio del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, gli emendamenti presentati dal Parlamento hanno migliorato le norme relative ai pagamenti verdi e ai versamenti a favore dei giovani agricoltori. Nell'ottobre 2017 è stata trovata un'intesa con il Consiglio e il testo è stato pubblicato nel dicembre 2017 [regolamento (UE) 2017/2393, GU L 350 del 29.12.2017, pag. 15].

Albert Massot
05/2019

