



Gli aiuti diretti, sostanza del primo pilastro

Ecco come funziona il pagamento di base, il processo di regionalizzazione e convergenza, e il sistema dei titoli. Tutti aspetti con cui gli imprenditori agricoli sono chiamati a familiarizzare

di STEFANO BOCCOLI

Una delle più rilevanti innovazioni apportate dalla riforma della Politica agricola comune approvata nel 2013 è stato lo spaccettamento dell'aiuto diretto al reddito degli agricoltori in sette parti

che, nei fatti, sono diventati nuovi regimi di aiuto. Si è così realizzato un menù di sette nuovi premi Pac, alcuni dei quali resi obbligatori dai regolamenti Ue e altri offerti alle scelte degli Stati nazionali. Perché un tratto caratterizzante della riforma della Pac è la relativa libertà lasciata agli Stati membri dell'Unione di comporre regimi di aiuto confacenti alle diverse caratteristiche delle agricolture nazionali.

Si trovano così tre premi obbligatori, l'aiuto di base, la componente ecologica (greening) e il pagamento per i giovani agricoltori. A questi la riforma affianca altri quattro sistemi di premio, lasciati però facoltativi. Due, e cioè il pagamento per i piccoli agricoltori e il regime di aiuti accoppiati, sono stati scelti dall'Italia e sono ora parte integrante della Pac del nostro Paese. Altri due, e precisamente l'aiuto

Il presente progetto è finanziato con il sostegno della Commissione europea. L'autore è il solo responsabile di questa pubblicazione e la Commissione declina ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni in essa contenute.

AZIONE COFINANZIATA DALLA COMMISSIONE EUROPEA



Accesso alla riserva nazionale

Nelle mille sfaccettature di una Pac molto complicata, sono tutt'altro che rari i casi di aziende che, per i più diversi motivi, rimangono senza titoli assegnati. Oppure casi di imprenditori agricoli con titoli dal valore ritenuto basso. Per attenuare le conseguenze di simili circostanze, già i regolamenti comunitari e successivamente la normativa dei singoli Paesi hanno istituito le riserve nazionali dei titoli Pac. Si tratta di un "fondo" titoli al quale ciascun agricoltore, che ovviamente rispetti precisi requisiti determinati per legge, può accedere in qualsiasi campagna dal 2015 (primo anno di applicazione della Pac riformata) al 2020. Con un minimo di programmazione però, visto che tale operazione va eseguita in occasione della domanda unica annuale, che viene presentata in genere in tarda primavera. Qualora venga accordato l'accesso alla riserva nazionale, si avrà una nuova assegnazione di titoli a coloro che non ne possiedono oppure, in caso di azienda che già partecipa alla Pac, un incremento di valore dei titoli posseduti.

Per l'Italia, i criteri per partecipare alla riserva nazionale sono precisati in una circolare Agea del marzo scorso (Prot. N. Aciu.2016.119 del 1 marzo 2016). Nella circolare si elencano le cosiddette fattispecie di imprenditori agricoli che possono accedere alla riserva (tabella 2). Ai primi due posti tra i potenziali beneficiari di nuovi titoli si hanno i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori, intendendo per questi ultimi coloro che si sono insediati nel 2013 o in anni successivi (e però - al momento di richiesta di accesso alla riserva nazionale - hanno presentato solo due volte la domanda unica Pac). Per queste due fattispecie la possibilità di ottenere titoli della riserva può avvenire una sola volta. Non solo: un imprenditore che anche ne avesse i requisiti, non può richiedere titoli della riserva sia come "giovane agricoltore" che come "nuovo agricoltore". Vengono poi menzionate alcune situazioni particolari di fattispecie che meritano l'accesso alla riserva. Tra queste i casi nei quali, in assenza di una distribuzione di nuovi titoli, il rischio di abbandono delle terre è elevato; oppure i casi dove la concessione dell'accesso alla riserva vada a compensare svantaggi specifici; ancora casi dove l'assegnazione di nuovi titoli (o la valorizzazione di titoli esistenti) miri ad alleviare situazioni di difficoltà; infine per assegnare titoli della riserva a seguito di provvedimenti amministrativi e decisioni giudiziarie. Da questo elenco appare chiaro come la priorità all'assegnazione dei titoli della riserva nazionale sia dedicata ai giovani agricoltori. Che, secondo le normative comunitarie e nazionali, sono imprenditori che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola e non hanno oltre i 40 anni di età al momento della domanda (possono compierli nell'anno della domanda, anche dopo la presentazione della stessa). (S.B.)

destinato ai "primi ettari" e quello specifico per le aree svantaggiate, completano il quadro europeo ma non sono operativi in Italia.

Premio base

La parte più rilevante dei sette aiuti Pac è attribuita al cosiddetto pagamento di base, che in qualche modo può essere considerato l'erede più diretto del sostegno disaccoppiato della Politica agricola europea come l'abbiamo conosciuto prima della riforma.

Anche in questo caso, la scelta di alcuni criteri per definire quantitativamente i premi base è stata lasciata agli Stati nazionali. Conta dunque molto come l'Italia ha pensato questo pagamento; vediamolo in sintesi.

Nel nostro Paese, i nuovi diritti all'aiuto di base sono stati computati in funzione di quanto riscosso da ciascun agricoltore nel corso del 2014 in qualità di erogazioni da parte della Politica agricola comune. Dunque è stato conteggiato il premio diretto 2014, calcolato, come detto, in base alle vecchie regole della Pac. A questo è stato sommato quanto percepito, sempre nel 2014, in ragione dell'articolo 68 e cioè nell'ambito del regime di aiuti accoppiati della vecchia Pac. Ma solo a determinate condizioni, ovvero se il comparto produttivo che era interessato in passato ai premi dell'articolo 68 non rientra negli aiuti accoppiati del dopo riforma. Prendiamo il caso della carne bovina: il premio relativo rientra negli aiuti accoppiati 2015-2020 e dunque i premi percepiti in passato non valgono per il calcolo dell'aiuto di base 2015-2020.

Un'importante precisazione va fatta sul piano dei rapporti tra proprietari e affittuari. Le regole della nuova Pac parlano chiaramente di valutazione dei diritti di base in funzione di quanto percepito da ciascun agricoltore nel corso del 2014. È noto che, in caso di un'azienda condotta da un imprenditore in affitto, è stato quest'ul-

FOTO A FRANCO
Con l'applicazione della regionalizzazione prevista dalla nuova Pac, sono proprio le aziende zootecniche ad essere penalizzate

timo a percepire i premi 2014. Dunque quei titoli che in quell'anno di riferimento hanno dato diritto ad aiuto Pac, sono stati conteggiati, ai fini degli aiuti 2015-2020, per l'affittuario e non per il proprietario.

Regionalizzazione

Fin dagli atti preparatori della riforma della Politica agricola, un orientamento che ha man mano caratterizzato il nuovo approccio agli aiuti diretti al reddito era rendere il più possibile omogenei i premi per vaste aree all'interno dell'Unione europea. Come noto i premi della Pac sino al 2015, pur se già da anni disaccoppiati dalle scelte colturali, erano un retaggio di scelte produttive del passato. I titoli della vecchia Pac erano infatti stati a suo tempo calcolati in base ai premi percepiti negli anni precedenti, quando erano collegati alle produzioni realizzate di anno in anno. Se dunque i pagamenti diretti erano poi stati fissati e sganciati dalle scelte produttive, colturali o zootecniche che fossero, rimanevano "figli" di quelle scelte. Ecco perché, anche sino al 2015, ci si poteva trovare di fronte a titoli (e dunque premi unitari) molto diversi per aziende geograficamente vicine o addirittura confinanti. La riforma della Pac, pur partendo necessariamente da quegli aiuti, ha introdotto la regionalizzazione, un processo per il quale i premi si modificano nel tempo per tendere a omogeneizzarsi all'interno di aree prestabilite. Diverse le ragioni di questa scelta. C'è una costante attenzione alla sostenibilità finanziaria della Pac, e c'è anche una volontà di livellare le differenze tra aziende; è infine una sorta di radicalizzazione del disaccoppiamento: con la regionalizzazione si elimina (o si limita fortemente) anche il riferimento alla storia produttiva della



Tabella 1

I sette pagamenti diretti della Pac 2014-2020

| I pagamenti previsti | Attivi in Italia |
|-------------------------------------|------------------|
| Pagamento di base | Sì |
| Pagamento verde (greening) | Sì |
| Pagamento per i giovani agricoltori | Sì |
| Pagamento per i piccoli agricoltori | Sì |
| Pagamento accoppiato | Sì |
| Pagamento per i "primi ettari" | No |
| Pagamento aree svantaggiate | No |

Tabella 2

Fattispecie di accesso alla riserva nazionale, con relativo riferimento normativo

| |
|--|
| Giovane agricoltore (ai sensi dell'art. 30, paragrafo 11, lettera a), del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'articolo 28 del Reg. (UE) n. 639/2014 e dell'art. 11, comma 2, del DM 18 novembre 2014, n. 6513) |
| Nuovo agricoltore (ai sensi dell'art. 30, paragrafo 11, lettera b), del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'articolo 28, paragrafo 4, del Reg. (UE) n. 639/2014 e dell'art. 11, comma 2, del DM 18 novembre 2014, n. 6513) |
| Abbandono di terre (ai sensi dell'art. 30, paragrafo 7, lettera a), del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'art. 11, comma 3, lett. b), del DM 18 novembre 2014, n. 6513) |
| Compensazione di svantaggi specifici (ai sensi dell'art. 30, paragrafo 7, lettera b), del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'art. 11, comma 3, lett. c), del DM 18 novembre 2014, n. 6513) |
| Situazioni di difficoltà (ai sensi dell'art. 30, paragrafo 7, lettera c), del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'articolo 31 del Reg. (UE) n. 639/2014 e dell'art. 11, comma 3, lett. d), del DM 18 novembre 2014, n. 6513) |
| Assegnazione dei diritti all'aiuto a seguito di provvedimenti amministrativi e decisioni giudiziarie (ai sensi dell'art. 30, paragrafo 9, del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'art. 11, comma 4 del DM 18 novembre 2014, n. 6513) |

I titoli si possono trasferire

Il sistema dei titoli ha ovviamente un ruolo centrale nel meccanismo complesso dei pagamenti Pac. Tra le diverse connotazioni che essi hanno è di particolare rilievo il fatto che, questi titoli, possono essere trasferiti da un'azienda a un'altra. Fondamentalmente, le cause che determinano un trasferimento di titoli Pac sono tre: due dirette, ovvero per compravendita o per affitto dei titoli stessi; una indiretta perché legata a una modifica della titolarità aziendale, che può avvenire per successione, fusione o scissione dell'azienda. Sia l'acquisto che l'affitto di titoli può avvenire nelle modalità "con terra" o "senza terra", in funzione cioè del fatto che insieme al titolo vengano trasferiti anche un numero uguale di ettari ammissibili. Ovviamente, nel caso di affitto il trasferimento di titoli e/o di terra è temporaneo, mentre è definitivo nel caso di compravendita. Tra le quattro possibilità appena menzionate (affitto o compravendita, con terra e senza terra), deve essere sottolineata una caratteristica che riguarda il trasferimento temporaneo di titoli senza trasferimento contestuale di ettari ammissibili. È il caso di "affitto senza terra" che la normativa italiana ha voluto gravare di un prelievo del 30% calcolato sul valore dei titoli trasferiti. Tale prelievo di valore viene destinato alla riserva nazionale a favore dunque di altri agricoltori. La ratio di una simile norma è nel fatto che cedere in affitto titoli Pac appare come un'operazione legittima ma dal sapore di rendita. Per il resto, il trasferimento dei titoli può avvenire per successione *mortis causa* o successione anticipata dell'azienda; oppure nel caso in cui una scissione di parte di azienda o una fusione di altra azienda comporti lo spostamento di titoli Pac. (S.B.)

singola azienda; alle scelte imprenditoriali del passato. Ciò ha avuto e avrà conseguenze. Prendiamo due realtà produttive di una medesima area e poniamo che una di queste abbia da tempo all'attivo un importante allevamento zootecnico, mentre

la seconda presenti oggi e nel passato solo coltivazioni estensive. Ponendo quindi a confronto i premi Pac percepiti negli anni precedenti a quest'ultima riforma, si risconteranno notevoli differenze, con premi a ettaro nettamente superiori nel caso dell'azienda zootecnica.

È proprio per questo fatto che, attraverso un ragionamento inverso, con l'applicazione della regionalizzazione prevista dalla

FOTO SOTTO
In Italia l'omogeneizzazione dei premi unitari avrà come base l'intero territorio nazionale



nuova Pac (ovvero un'uniformazione dei premi), sono proprio le aziende zootecniche ad essere penalizzate dalla riduzione del valore dei titoli.

Modello irlandese

Anche sul capitolo regionalizzazione, le norme hanno dato ai Paesi membri ampia libertà di definizione del concetto di "regione". In questo ambito l'Italia ha adottato la regione unica nazionale, ovvero la omogeneizzazione dei premi unitari avrà come base territoriale l'intero territorio italiano. Rendere omogenei valori che prima erano diseguali significa farli convergere verso un punto prestabilito.

È il processo di convergenza, per il quale l'Unione europea ha fissato tre possibili modalità, a scelta dello Stato membro: totale e immediata al 2015, totale al 2019; parziale al 2019. L'Italia ha scelto quest'ultima opzione, adottando in particolare il cosiddetto "modello irlandese" che prevede una convergenza nel tempo (tra il 2015 e il 2019) e temperata negli effetti.

In particolare, il modello "irlandese" prevede: a) che i titoli di ogni agricoltore non possano diminuire di oltre il 30% rispetto al loro valore iniziale; b) che gli stessi titoli, una volta raggiunto il 2019, non potranno avere un valore unitario più basso del 60% del valore unitario nazionale; c) che gli agricoltori che per effetto della regionalizzazione riscuotono meno del 90% del valore unitario nazionale, hanno diritto a un incremento del valore dei titoli pari a un terzo della differenza tra il loro valore unitario iniziale e il 90% del valore unitario nazionale nel 2019.

Se infine emerge una impossibilità al raggiungimento del 60% del valore unitario nazionale perché contrastante con la diminuzione massima del 30% per i titoli di valore elevato, le norme garantiscono al beneficiario la massima perdita del 30%. ■