

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 13/05/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37059-la-nuova-pac-2014-2020-ed-i-pagamenti-flat-nell-ambito-del-regime-dei-piccoli-agricoltori>

Autore: Scaramuzzino Alessandra

La nuova PAC 2014-2020 ed i pagamenti flat nell'ambito del regime dei piccoli agricoltori.

LA NUOVA PAC 2014-2020 ED I PAGAMENTI FLAT NELL'AMBITO DEL REGIME DEI PICCOLI AGRICOLTORI.

1. Premessa.

La Politica Agricola Comune per il periodo 2014-2020 rappresenta una grande occasione per l'agricoltura italiana; nei prossimi sette anni, infatti, le aziende agricole del nostro Paese potranno fare affidamento su circa 52 miliardi di euro.

Tra gli obiettivi che si è voluto raggiungere con la nuova PAC, vi è quello di rafforzare i collegamenti tra Primo e Secondo pilastro al fine di garantire un approccio più integrato ed efficace degli interventi di sostegno per questo settore. A tal fine, non pochi sono gli elementi di novità introdotti in materia dai Regolamenti unionali. Tra quest'ultimi va menzionato, innanzitutto, il Regolamento (UE) n. 1307/2013, che rappresenta per gli agricoltori un codice di condotta per quanto concerne il sostegno diretto. Esso introduce un sistema di pagamenti costituito da sette componenti: 1) un pagamento di base per ettaro; 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 per cinque anni; 4) un pagamento "ridistributivo" 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 e/o sociali; 7) un sistema semplificato facoltativo per i piccoli agricoltori che beneficiano di pagamenti non superiori a 1.250 EUR.

Nell'ambito dello scenario più ampio e complesso della nuova PAC, la presente analisi verrà condotta con riferimento a quest'ultima componente in considerazione del favor dimostrato dalla normativa europea verso un considerevole numero di soggetti beneficiari. E' con tale scelta strategica, infatti, che si è voluto raggiungere, tra gli altri, l'obiettivo di sostenere l'attuale tessuto agricolo dell'Unione nel suo complesso e, quindi, anche le aziende di piccole dimensioni senza, peraltro, pregiudicare l'evoluzione del contesto verso strutture più competitive.

2. Vantaggi, requisiti e deroghe del regime dei piccoli agricoltori.

Il "pagamento flat" previsto per i piccoli agricoltori¹ è un regime di sostegno semplificato che rende chiaro come la nuova Pac intenda tutelare e favorire la presenza dei piccoli agricoltori attraverso il riconoscimento del loro contributo alla vitalità delle zone rurali.

Il titolo V del Regolamento (UE) n. 1307/2013 (artt. 61-65) disciplina tale ambito prevedendo un pagamento unico che si sostituisce a tutti gli altri pagamenti diretti in un'ottica di semplificazione amministrativa consentendo agli interessati di osservare regole di condizionalità meno rigorose e di essere esonerati dal greening, cioè da tutte quelle pratiche agricole benefiche per clima ed ambiente. Tutto ciò permetterà, altresì, di ridurre i costi amministrativi connessi alla gestione ed al controllo dei pagamenti diretti erogati ai piccoli agricoltori.

¹ Sono quegli agricoltori le cui aziende hanno piccole dimensioni e i cui diritti all'aiuto risultano di modesto ammontare. In Italia, gli agricoltori potenzialmente interessati al regime semplificato sono moltissimi. Attualmente, in Italia, i beneficiari sotto i 1.000 euro sono il 59%, mentre gli agricoltori al di sotto di 1.250 euro di pagamenti diretti sono circa 750.000.

Si fa presente che il regime semplificato ² è aperto a tutti gli agricoltori, nel sopraccitato Regolamento, infatti, non esiste alcuna definizione di “piccolo agricoltore”.

Ai sensi dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 63 del Regolamento n. 1307/2013, gli Stati membri fissano l'importo del pagamento annuo per ciascun agricoltore che partecipa al suddetto regime per i piccoli agricoltori in base a quattro diversi metodi per come di seguito indicato:

- a) un importo non superiore al 25% del pagamento medio nazionale per beneficiario, stabilito dividendo il massimale nazionale fissato nell'allegato II per l'anno 2019 per il numero di agricoltori che hanno dichiarato ettari ammissibili nel 2015;
- b) un importo corrispondente al pagamento medio nazionale per ettaro, moltiplicato per un numero di ettari non eccedente cinque, determinato dagli Stati membri. Il pagamento medio nazionale per ettaro è stabilito dagli Stati membri in base al massimale nazionale fissato nell'allegato II per l'anno 2019 e al numero di ettari ammissibili dichiarati nel 2015;
- c) un importo pari al totale dei pagamenti da assegnare all'agricoltore ogni anno ai sensi dei titoli III e IV ³;
- d) un importo pari al totale dei pagamenti da assegnare all'agricoltore nel 2015, ai sensi dei titoli III e IV, che gli Stati membri possono adattare negli anni successivi per tenere proporzionalmente conto delle modifiche del massimale nazionale fissato nell'allegato II.

Il premio per beneficiario non potrà essere inferiore a 500,00 euro e non superiore a 1.250,00 euro. Se l'applicazione delle lettere a), b), c) e d) darà esito ad un importo inferiore a 500,00 euro, tale importo sarà arrotondato a 500,00 euro. Se l'applicazione delle lettere a) e b) darà esito a un importo superiore a 1.250,00 euro, tale importo sarà arrotondato a 1.250,00 euro.

Occorre precisare che i “piccoli agricoltori” devono soddisfare il requisito relativo alla soglia fisica per poter ottenere l'aiuto (1 ettaro di superficie ammissibili a meno di scelte differenti dello Stato membro) e, per la durata del regime, sono tenuti a mantenere un numero di ettari corrispondenti al numero di titoli detenuti.

Si evidenzia, altresì, come il regime di cui trattasi sia facoltativo per gli Stati membri e l'Italia ha deciso di attivarlo. Il regime è facoltativo pure per gli agricoltori e, pertanto, anche se l'Italia ha deciso di attivarlo, gli agricoltori sono comunque liberi di scegliere se partecipare o no. Nel primo caso gli interessati devono presentare la Domanda di assegnazione dei nuovi titoli e la domanda di pagamento (Domanda Unica) ⁴ entro il 15 giugno 2015 come tutti gli altri agricoltori e, successivamente, gli interessati che intendano partecipare al regime per i piccoli agricoltori devono presentare una domanda aggiuntiva di accesso al sostegno, entro il 15 settembre 2015. A tal fine, Agea dovrà comunicare in tempo utile l'importo del pagamento che spetta al piccolo agricoltore per permettergli di fare una scelta consapevole e di decidere se presentare la domanda di partecipazione al regime entro il predetto termine.

Chi non entrerà nel regime dei piccoli agricoltori entro il 15 settembre 2015, non potrà più accedervi in una fase successiva ma potrà, comunque, beneficiare dei pagamenti diretti seguendo le regole previste per gli agricoltori normali. Il piccolo agricoltore può decidere,

² Leggasi, a tale proposito, l'articolo 18, comma 1 del decreto Mipaaf n. 1420 del 26 febbraio 2015 (Regime per i piccoli agricoltori) che stabilisce che “Gli agricoltori che hanno aderito al regime per i piccoli agricoltori di cui all'articolo 28 del decreto ministeriale 18 novembre 2014 e che non richiedono altri aiuti possono detenere un fascicolo aziendale aggiornato in forma semplificata, il cui contenuto informativo e documentale obbligatorio è limitato alle informazioni previste dall'articolo 3, comma 2, lettera a) del decreto ministeriale 12 gennaio 2015, n. 162”.

³ L'Italia ha scelto il metodo storico. Pertanto, l'importo per i piccoli agricoltori è pari al totale dei pagamenti da assegnare all'agricoltore, qualora avesse fatto domanda come un agricoltore “normale”.

⁴ La Domanda Unica dovrà comprendere la dichiarazione relativa all'intera superficie dell'azienda e il fascicolo aziendale regolarmente costituito. Vedasi, a riguardo, l'art. 3 del decreto Mipaaf, prot. 162 del 12/01/2015, relativo alla semplificazione della gestione della PAC 2014-2020.

inoltre, di recedere dal regime dei piccoli agricoltore in un anno successivo al 2015, ma non potrà più rientrarsi.

Destinatario degli aiuti in questione è, esclusivamente, l'agricoltore attivo,^{5 6} ovvero un lavoratore iscritto all'Inps in qualità di coltivatore diretto oppure un imprenditore agricolo professionale, un colono o mezzadro, o ancora un lavoratore in possesso di partita Iva in campo agricolo con relativa dichiarazione annuale a partire dal 2016.

Tuttavia, conformemente a quanto previsto nel documento della Conferenza Stato-Regioni del 12 giugno 2014, la circolare AGEA, n. ACIU.2015.140 del 20 marzo 2015 - riguardante l'agricoltore in attività - al termine del punto 1 stabilisce che "al fine di percepire gli aiuti comunitari nell'ambito di uno o più dei regimi di sostegno sopra indicati"- tra i quali vi è pure quello relativo al piccolo agricoltore- è necessario che il soggetto rivesta la qualifica di "agricoltore in attività". Sempre in alternativa, il requisito di agricoltore in attività è comunque dimostrato qualora l'interessato abbia percepito, nell'anno precedente alla domanda⁷, pagamenti diretti per un importo massimo di 1.250 euro, o 5.000 euro se collocato in zona svantaggiata).

La definizione di "agricoltore attivo", quindi, è molto ampia in montagna e nelle zone svantaggiate dove l'agricoltura è fondamentale per la conservazione del paesaggio e la difesa idrogeologica (teniamo conto che, al di sotto di 5.000 euro, in Italia troviamo l'87% dei beneficiari della Pac). Viceversa, nelle altre zone, dove l'agricoltura è più orientata al mercato, è stata adottata una definizione di "agricoltore attivo" più restrittiva.

3. Scenario mondiale e prospettive future.

Le scelte operate nell'ambito della nuova PAC 2014-2020 con riferimento al regime previsto dal titolo V del reg. n. 1307/2013, confermano come le politiche agroalimentari

⁵ Trattazione a sé stante meriterebbe la figura dell'agricoltore attivo (active farmers) che ha generato un vivace dibattito a livello europeo. Questo requisito della nuova Pac è una novità che persegue lo scopo di selezionare i beneficiari dei pagamenti diretti escludendo gli agricoltori "non attivi": un requisito molto complesso, disciplinato da numerose normative comunitarie e nazionali. Nell'art. 9, par. 2 del Reg. n. 1307/2013 è stato, infatti, stilato un elenco di tutte le categorie sicuramente escluse (cosiddetta black list). Ai singoli Stati, poi, è stato chiesto di completare, e non di ridurre, questa lista autonomamente. Questa è stata la scintilla che ha fatto accendere il dibattito che, in Italia, ha visto sostanzialmente lo scontro tra due posizioni. Da un lato i sostenitori di una selezione forte dei beneficiari della Pac, secondo i quali i contributi devono essere concentrati nelle mani di coloro che si occupano principalmente di agricoltura, dall'altro i sostenitori di una selezione debole che vorrebbero favorire la presenza di un elevato numero di soggetti nel settore agricolo. Le decisioni italiane sull'agricoltore attivo sono andate nella direzione di quest'ultima finalizzata a includere un elevato numero di agricoltori. L'esistenza del requisito di "agricoltore attivo" costituisce una condizione necessaria ed imprescindibile per l'ottenimento dei contributi dell'Unione europea e si applica sia ai regimi di sostegno del Reg. 1307/2013 (pagamenti diretti) sia ad una serie di misure previste Reg. 1305/2013 (sviluppo rurale). Ad esempio, anche i contributi alle assicurazioni agevolate, l'agricoltura biologica e le indennità compensative per le zone svantaggiate sono soggetti al possesso del requisito dell'agricoltore attivo. I "veri" agricoltori non hanno difficoltà a dimostrare il requisito di "agricoltore attivo". Invece, ci sono casi molto complessi soprattutto per i soggetti che non hanno partita Iva in campo agricolo (part-time, pensionati) ed importanti casi di esclusione (enti pubblici, società immobiliari).

⁶ Vedasi, per approfondimento, la Circolare Agea, Prot. N. ACIU.2015.140 del 20.03.2015 avente ad oggetto :Reg. (UE) n. 1307/2013 e Reg. (UE) n. 639/2014 – agricoltore in attività.

⁷ Secondo la circolare Agea del 20.3.2015, per "pagamenti diretti percepiti nell'anno precedente" si intende l'importo totale dei pagamenti diretti richiedibili nella domanda unica a cui l'agricoltore aveva diritto al lordo di riduzioni ed esclusioni per ammissibilità e condizionalità nell'anno precedente.

non possano prescindere dal sostegno ai piccoli agricoltori e come sia necessario spostare le sovvenzioni ed i finanziamenti verso un sistema produttivo “agroecologico” ossia un sistema che utilizza metodi di coltivazione meno esigenti in termini di risorse e che opera in armonia con la società utilizzando conoscenze tradizionali per proteggere le persone e il loro ambiente⁸.

L’agricoltura c.d. moderna richiede una quantità elevata di risorse, combustibili fossili, fertilizzanti e si basa sulla produzione di massa ma fattori quali l’aumento della popolazione, la riduzione della disponibilità di terreno, la scarsità d’acqua e il degrado del suolo ci impongono di ripensare a come utilizzare al meglio le nostre risorse per le generazioni future attraverso l’utilizzo di coltivazioni sostenibili per l’ambiente e in grado di soddisfare la crescita della domanda mondiale di prodotti alimentari.

Fondamentale per le politiche agricole future sarà, pertanto, sostenere i piccoli agricoltori se consideriamo che le popolazioni rurali stanno migrando sempre più verso le città e questo sta generando enormi problemi per l’equilibrio dell’ecosistema. Occorre offrire, quindi, nuove possibilità e incentivi per i piccoli agricoltori, categorie “deboli” che stanno affrontando l’impatto del cambiamento climatico, aiutandoli ad incrementare la produzione agricola, la vendita dei loro prodotti ed i propri redditi.

Questa, tra le altre, sarà la sfida futura alla quale sarà chiamata a rispondere la nuova PAC attraverso scelte di carattere strategico per le zone rurali dell’Unione⁹.

Avv. Alessandra Scaramuzzino
Responsabile Servizio Controllo Interno ARCEA

⁸ Questo è l’ “advertisement” di Hilal Elver, nuovo relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo. Il funzionario delle Nazioni Unite ha dichiarato, a tale proposito, che l’agricoltura industriale moderna non può più nutrire il pianeta, a causa della sovrapposizione di problematiche ambientali legate alla terra, all’acqua e alla disponibilità delle risorse e che le politiche alimentari che non affrontano le cause della fame nel mondo sono destinate a fallire.

⁹ Leggasi, a tale proposito, quanto contenuto nella “Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni - La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”.