



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

12/61/CR13b/C10

## **Contributo delle Regioni e delle Province autonome al negoziato sulle proposte legislative della Commissione Europea per la “Riforma della PAC” dopo il 2013**

### 1. Considerazioni di carattere generale

Le proposte avanzate dalla Commissione sembrano andare incontro solo a parte degli obiettivi definiti dalla Comunicazione *“The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”*. Quel documento poneva l’accento sulla necessità di salvaguardare il potenziale agricolo europeo e di riconoscere una adeguata remunerazione ai beni pubblici prodotti dal settore agricolo e dai territori rurali, nonché di garantire che la qualità e la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari fossero incrementate e valorizzate. Il testo preludeva a strumenti capaci di fronteggiare l’instabilità dei mercati e i conseguenti impatti sui redditi agricoli, oltre che a novità capaci di orientare il settore verso una maggiore sostenibilità ambientale, un miglioramento della posizione nell’ambito delle altre filiere, nonché assicurare un abbattimento del carico burocratico che oggi accompagna la vita degli agricoltori beneficiari della PAC.

Il documento prendeva in esame anche il tema della redistribuzione delle risorse finanziarie dedicate ai pagamenti diretti, auspicando un riequilibrio tra gli Stati Membri (SM) da raggiungere attraverso un sistema capace di tenere in considerazione le differenze socio – economiche dei diversi territori europei e di evitare drastiche riduzioni dei budget nazionali. Allo stesso modo si era espresso il Parlamento Europeo che, con due Rapporti, confermava tali intendimenti, sottolineando l’importanza di una maggiore flessibilità dell’intervento, al fine di disporre di una strumentazione capace d’intervenire agilmente per fronteggiare eventuali stati di crisi del settore, che negli ultimi anni si sono manifestati a ritmi ed intensità preoccupanti.

Il primo nodo da affrontare, quindi, riguarda le modalità di applicazione del principio di equità nella distribuzione delle risorse fra gli Stati membri, che non trova adeguata rappresentazione nelle proposte varate dalla Commissione. Quest’ultima, infatti, adotta un approccio attraverso il quale vengono operati tagli, alle risorse destinate ai singoli Stati Membri (SM), in funzione della distanza tra pagamenti medi ad ettaro, così come rilevati tra gli Stati Membri, e la media europea (flate rate). Tale approccio non consente di tenere in debito conto le differenze sociali, economiche e strutturali che differenziano il variegato

panorama agricolo europeo, disattendendo gli auspici contenuti nella stessa Comunicazione del 18 novembre 2010 e nella Comunicazione sul budget “Europa 2020” del 29 giugno 2011. Tutto ciò, rischia, così, di incrementare le attuali sperequazioni, soprattutto a danno dei sistemi agricoli a maggiore intensità di lavoro.

Le proposte legislative, inoltre, sembrano riservare scarsa attenzione al tema della sostenibilità economica, concentrandosi soprattutto sugli aspetti di redistribuzione finanziaria e su quelli di natura ambientale.

Su questi ultimi aspetti, la cui importanza rimane indiscutibile, le scelte della Commissione appaiono però opinabili, poiché indifferenti alle articolate priorità di carattere ambientale che animano agricolture tra loro inevitabilmente molto diverse, apparendo peraltro portatrici di ulteriori complicazioni burocratiche per gli agricoltori e gli apparati pubblici di controllo.

Queste problematiche rischiano di avere un riverbero negativo maggiore in alcuni Paesi, come l'Italia, che hanno mantenuto il riferimento storico dei pagamenti. La flessibilità accordata, per gestire questo passaggio, sembra del tutto insufficiente, anche alla luce delle attuali proposte regolamentari, a garantire la tenuta di diversi importanti comparti agricoli.

In definitiva, la regolamentazione proposta disattende completamente l'obiettivo della semplificazione, della chiarezza delle linee d'intervento, della coerenza fra portata degli obiettivi e risorse finanziarie disponibili.

## 2. Proposte orizzontali

Si pongono all'attenzione del negoziato i seguenti elementi di criticità grave, per le quali appare necessario:

1. rivedere il rapporto tra obiettivi, risorse e strumenti di ribilanciamento;
2. rivedere la struttura dei regolamenti, al fine di **garantire che la definizione delle strategie, e degli strumenti applicativi che ne garantiscono il perseguimento, siano adottati con la più ampia condivisione** degli organi politici dell'Unione Europea, delegando alla Commissione solo il compito di esecuzione di tali scelte;
3. ridurre le sovrapposizioni tra strumenti, finalizzati al raggiungimento dei medesimi obiettivi, per ridurre gli oneri gestionali ingiustificati. A questo proposito, particolare preoccupazione destano le sovrapposizioni esistenti fra condizionalità, greening e politiche ambientali del II Pilastro e fra programmazione dello Sviluppo rurale e quella dei fondi di Coesione e Strutturali;
4. attivare un percorso di innovazione, con uno strappo forte, rispetto ai meccanismi utilizzati in questa programmazione, per la introduzione di un deciso utilizzo di strumenti di semplificazione, con particolare attenzione:
  - alle aziende di piccole dimensioni e agli interventi di ridotta portata economica e elevata numerosità,
  - alla possibilità di far ricorso a pagamenti in base a costi standard;
5. introdurre un criterio di proporzionalità, fra l'entità degli aiuti erogati e analisi del rischio, in tema di controlli. Al riguardo appare irrinunciabile rendere coerenti le

procedure gestionali, fra Sviluppo rurale e fondi strutturali, introducendo anche per il FEASR le procedure di controllo semplificate, già contenute nelle proposte di regolamento per i fondi strutturali, a cominciare dalle regole per il disimpegno automatico;

6. introdurre strumenti e supporti, anche finanziari, per la semplificazione delle procedure, sia nel I sia nel II Pilastro, al fine di consentire una forte accelerazione dell'informatizzazione dei dati gestionali, nonché per semplificare i processi di monitoraggio e la costruzione di indicatori semplici e uniformi.

### 3. Le proposte sui Pagamenti diretti

E' assolutamente necessario, articolare il riparto fra gli Stati Membri, sulla base non solo della superficie agricola utilizzata (SAU), intesa quale SAU da ultimo censimento e non come SAU ammissibile a premio nel 2009, ma unitamente al valore della Produzione Lorda Vendibile (PLV) e riparametrando l'entità dell'aiuto in considerazione del diverso potere di acquisto esistente negli Stati Membri.

#### A. LE COMPONENTI DEL PAGAMENTO UNICO E IL PASSAGGIO AD UN PAGAMENTO DI BASE UNIFORME

Le osservazioni e le proposte delle Regioni italiane

- 1) consentire agli SM una maggiore gradualità nel completare il processo di convergenza. Prendendo a riferimento il territorio nazionale e nonostante le necessarie approssimazioni che derivano dall'ancoraggio dei valori espressi dai titoli di pagamento ai riferimenti storici, appare evidente come il passaggio ad un pagamento uniforme penalizzerebbe in maniera spesso insostenibile diversi comparti e interi sistemi agricoli regionali.
- 2) Il valore della componente di base sarebbe, secondo le proposte della Commissione, collocabile per l'Italia in un valore compreso tra 170 e 200 € (Fonte Gruppo 2013 e MiPAAF); un importo che contribuisce alla stabilizzazione dei redditi agricoli in misura enormemente inferiore a quanto accade con le attuali medie, registrate in alcune economie agricole, e che risultano di vitale importanza per la tenuta socio economica di ampie porzioni del territorio rurale nazionale, soprattutto se per tali sistemi produttivi la componente di base rappresenta l'unica a cui possono accedere. Molto spesso si tratta di comparti per i quali l'apporto di lavoro per unità di superficie o bestiame è molto elevato e che per questo sono più esposti di altri ai rischi del mercato. Per le stesse ragioni gli impatti sociali che accompagnano la loro evoluzione hanno una rilevanza spesso straordinaria.

Le Regioni italiane propongono che il periodo di transizione possa essere portato a 12 anni. La data del 1 gennaio 2019 potrebbe così trasformarsi nel termine ultimo per portare il peso dei riferimenti storici, nella definizione del pagamento diretto, ad un livello pari al 50%. Tutti i titoli all'aiuto dovrebbero essere ricondotti ad un valore uniforme su base nazionale o regionale entro il 1 gennaio 2026;

## B. LA COMPONENTE GREENING DEL PAGAMENTO UNICO

L'attuale formulazione della componente Greening appare non del tutto chiara e coerente nei meccanismi di funzionamento e, per alcuni versi, contraddittoria sia rispetto agli obiettivi ambientali attesi, sia rispetto alla sostenibilità economica di tali impegni.

In particolare, nell'ipotesi che sia mantenuta l'obbligatorietà della componente verde, per gli agricoltori che aderiranno al pagamento base, occorre creare condizioni di accesso per tutte le aziende, attraverso un'ampia revisione delle tipologie di intervento attivabili e introducendo la possibilità di adattare tali tipologie a livello di Stato Membro/Regioni.

Analizzando nel merito le proposte, si rileva che il requisito della diversificazione, ed in particolare il limite del 70% per le superfici occupate da singole colture possa pregiudicare molti dei guadagni di efficienza raggiunti attraverso la specializzazione aziendale. Questo rischia anche di pregiudicare l'adesione degli agricoltori ai pagamenti diretti, in considerazione del fatto che lo stesso agricoltore potrebbe valutare l'adesione come una scelta non conveniente dal punto di vista della gestione aziendale. Si osserva, poi, che la soglia del 7%, della superficie da dedicare a scopi ambientali, appare eccessiva. In pratica, sommando le superfici potenzialmente distraibili dall'attuale destinazione si raggiunge una quota complessiva del 37%.

Ulteriori criticità emergono in ordine al set di misure Greening, definite dalla Commissione, che non tengono conto delle peculiarità ambientali e delle caratteristiche produttive dell'agricoltura mediterranea. Si ritiene, che, oltre al mantenimento di prati e pascoli e all'agricoltura organica, possano essere prese in considerazione altre pratiche agricole ed altre modalità di copertura della superficie. In particolare, si fa riferimento da un lato al ruolo paesaggistico ed ambientale svolto dalle legnose agrarie e dall'altro alle misure per il risparmio idrico, che intercettano un bisogno ambientale diffuso nei bacini agricoli dell'area mediterranea, in linea con il parere del Comitato delle Regioni in ordine a "Il ruolo degli Enti Regionali e locali nella promozione di una gestione sostenibile dell'acqua". Le prime potrebbero essere equiparate, nelle casistiche da disciplinare, al mantenimento di prati e pascoli e le seconde potrebbero essere ricomprese tra le alternative disponibili al focus ecologico.

Le Regioni temono, inoltre, che le pratiche definite nella proposta possano appesantire il carico burocratico in capo agli agricoltori e richiedere una maggiore complessità dei controlli. Va, quindi, valutato, con estrema attenzione, il tema della complessità dei controlli, rispetto ai quali si esorta il legislatore europeo ad individuare soluzioni che consentano di non aggravare ulteriormente il carico burocratico e il sistema dei controlli, alla luce, anche, di quanto già oggi avviene per la gestione dei requisiti della condizionalità.

Si evidenzia, infine, il forte rischio di sovrapposizioni del Greening con gli interventi del II Pilastro, sia per gli aspetti ambientali e territoriali, sia per quelli generazionali.

Nel merito, pertanto, si richiede la riduzione al 20% della componente ambientale e il chiarimento netto delle relazioni di tali impegni con gli interventi dello Sviluppo Rurale (Biologico, Indennità Natura 2000 ecc.);

Al fine di rendere la politica degli aiuti diretti al Greening una componente ecologica più inclusiva, meno rigida e consentire i pagamenti diretti di tutte le realtà agricole, si chiede, pertanto, di:

- a. ampliare il set di misure attraverso le quali consentire l'accesso al Greening, lasciando allo Stato Membro e/o alle Regioni sufficiente flessibilità nel definire possibili spazi di complementarità;
- b. ridurre al 20% la componente ambientale e il chiarimento netto delle relazioni di tali impegni con gli interventi dello Sviluppo Rurale (Biologico, Indennità Natura 2000 ecc.);
- c. elevare all'80%, nell'ambito della diversificazione delle colture, la quota massima di superficie occupata da una singola coltura;
- d. prevedere nell'ambito della diversificazione colturale l'uso del set aside ecologico come terza coltura. In tal modo, a parità di efficacia ambientale, si ridurrebbe l'impatto economico del Greening;
- e. ridurre al 3% la superficie a set aside ecologico, assicurando che nella componente ecologica possano rientrare anche alte tipologie di intervento, come ad esempio le colture destinate alla produzione di energia;
- f. equiparare le colture legnose agrarie al mantenimento del prato permanente, in virtù dell'elevato contributo allo stoccaggio del carbonio fornito da tali colture;
- g. prevedere la possibilità di applicare misure di risparmio idrico, tra le alternative disponibili al focus ecologico;
- h. inserire fra gli agricoltori che hanno diritto al premio per il Greening coloro che hanno aziende situate in tutto o in parte in zone contemplate dalle direttive 92/43/CEE o 2009/147/CE e **dalla direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE**, ma senza l'obbligo di implementazione delle iniziative previste per il Greening, in analogia a quanto avviene per le aziende biologiche.

Ad ogni buon fine, si richiede con forza che la parte di risorse eventualmente non utilizzate per gli interventi del Greening, non siano oggetto di recupero da parte della Commissione UE, ma vengano mantenute nello Stato Membro/Regioni e trasferiti al secondo pilastro, finalizzandole a interventi di natura ambientale, così come già previsto per il Capping.

### C. LA COMPONENTE ACCOPPIATA DEL PAGAMENTO UNICO

Si ritiene che la quota attivabile dagli SM per il pagamento supplementare accoppiato debba essere portata al 20% del totale del budget dedicato dai singoli SM ai pagamenti diretti, salvo disciplinare ulteriori incrementi in caso di crisi eccezionali, da approvare secondo le modalità che verranno stabilite dalla Commissione.

Questa quota dovrebbe essere raggiunta anche garantendo agli SM la possibilità di gestire in maniera flessibile, ma entro limiti definiti, il peso relativo delle diverse componenti del pagamento diretto.

Si richiede, inoltre, di non limitare il novero dei comparti produttivi cui è possibile assegnare il sostegno accoppiato, al fine di tenere in conto tutte le eventuali situazioni di crisi, con particolare riferimento agli impatti occupazionali che da esse possono generarsi.

#### D. LA COMPONENTE GIOVANI

Per quanto riguarda la componente giovani, si ritiene opportuno prevederne l'applicazione a livello regionale, ampliando il tetto di budget disponibile dal 2% al 5%, in funzione dell'esigenza di tener conto delle diversità demografiche che caratterizzano i diversi contesti rurali, e raddoppiando il numero massimo di ettari, cui riconoscere un contributo maggiorato.

#### E. LE ALTRE COMPONENTI VOLONTARIE

Si rileva l'opportunità di conferire ai livelli di governo regionale, coerentemente con la diversità ambientali e le molteplici sfaccettature socio economiche che attraversano la composita area dello svantaggio territoriale in Europa, la possibilità di attivare o meno il pagamento addizionale per le aree svantaggiate entro i limiti di budget proposti dalla Commissione.

Per dare corpo alle strategie europee di incentivazione delle produzioni di qualità e di stabilizzazione dei mercati agricoli, senza creare artificiosi sistemi di sostegno nell'ambito del II Pilastro, si propone di attivare, a discrezione degli stati membri/ regioni, altre due componenti volontarie per:

- a. sostegno alle produzioni di qualità certificate, con un massimo del 3% del massimale nazionale;
- b. attivazione delle misure per la gestione dei rischi di mercato (da eliminare dallo sviluppo rurale), con un massimo del 7% del massimale nazionale.

#### F. L'AGRICOLTORE ATTIVO

Circa la definizione di agricoltore attivo, la proposta dalla Commissione appare inadatta ad esplicitare la condizione di agricoltore attivo e coglie solo in minima parte le sollecitazioni avanzate dalla Corte.

### 4. Le proposte sullo Sviluppo Rurale

Sullo sviluppo rurale le osservazioni e proposte delle regioni sono riassumibili nei seguenti punti:

- a. Porre attenzione ai problemi connessi alle integrazioni tra strumenti, compresa la proposta di integrazione della programmazione tra fondi QSC, la cui complicazione in termini di strumenti strategici e operativi, in termini di partenariato, in termini di contenuti degli strumenti ed, infine, in termini di tempistiche proposte lascia completamente irrisolta la questione del valore aggiunto, o meglio dei costi/benefici rispetto ai beneficiari intermedi (amministrazioni) e finali (esecutori interventi) di questa struttura.
- b. Eliminare la Condizionalità Macroeconomica, che rischia di penalizzare i paesi attualmente in difficoltà, indipendentemente dalle loro capacità gestionali. Con tale meccanismo si rischia di precludere l'accesso, agli Stati come l'Italia, a importanti fonti finanziarie che possono dare impulso alla crescita economica e al superamento delle difficoltà attuali.
- c. Rivedere la condizionalità ex ante, sì da renderla coerente con gli obiettivi.
- d. Prevedere regole gestionali effettivamente coerenti con gli altri fondi strutturali, a cominciare da quelle per il disimpegno automatico (n+3 per il primo anno);
- e. Ripristinare l'entità dell'anticipazione del 7% per costituire un indispensabile volano finanziario necessario al tempestivo avvio delle iniziative programmate e per evitare i maggiori rischi di disimpegno nei primi anni.
- f. Circa il contratto di partnership, con riferimento ai tempi e alle risorse da gestire, si propone quanto di seguito:
  - Un contratto di partnership leggero, stralciando i programmi regionali e limitandosi ad un quadro sintetico nazionale degli apporti dei programmi regionali alla strategia dell'Unione, alle priorità per lo sviluppo rurale e agli obiettivi tematici dei fondi strutturali e del FEP, con pochi e oggettivi criteri/indicatori di performance e risultato.
  - Una valutazione ex ante ridimensionata, perché indicatori e target della nuova programmazione sono differenti da quella attuale (**ove, per esempio, quelli relativi alle emissioni di carbonio non ci sono**). Il difficile reperimento dei dati riguardanti le nuove tematiche e le nuove priorità rende poco significativa la valutazione ex-ante dei risultati intermedi ed ex post della nuova programmazione.
  - Processi e tempi trasparenti (descritti in un allegato ai regolamenti) per la formazione e approvazione di tutti i documenti strategici, dai CSF ai contratti di partnership, ai programmi di sviluppo rurale e di competitività, ai rapporti annuali e intermedi.
- g. Portare sul 1° pilastro "STRUMENTI DI STABILIZZAZIONE DEL REDDITO" (INCOME STABILIZATION TOOL) in modo che sia pertinente all'obiettivo del primo Pilastro di garanzia ai redditi, e che consenta una adeguata applicabilità gestionale: semplice, dinamica, tempestiva. L'introduzione di tali strumenti nello sviluppo rurale, quale politica gestita a livello locale, potrebbe comportare fenomeni distorsivi della concorrenza o quanto meno non omogenei a livello comunitario, giacché anche legati a capacità di cofinanziamento.

- h. Rivedere l'articolazione delle priorità rendendole coerenti con la portata finanziaria dello sviluppo rurale;
- i. Accorpare le priorità con finalità ambientali artificialmente separate.
- j. Inserire nel Regolamento del Consiglio il set di indicatori da utilizzare per la verifica di efficienza finanziaria.
- k. Eliminare l'allegato V di collegamento fra le priorità e le misure, sia perché in alcune parti risulta essere incoerente, sia perché porta alla reintroduzione della struttura per assi che era stata abbandonata.

## LE MISURE

- 1) Accorpare le misure, in particolare quelle relative alla tematica ambientale (Agroambiente e biologico) e forestale e declassare le attuali misure ad azioni, per rendere la gestione più flessibile e efficace.
- 2) Rivedere complessivamente le linee d'intervento per le produzioni di qualità che, a fronte della grande enfasi data ai contenuti del Pacchetto Qualità, vengono di fatto depotenziate. La riproposizione della misura sui costi di certificazione, senza le modifiche necessarie, non consente di migliorare l'attuale ridottissima portata strategica.
- 3) Reintrodurre la misura che si riferisce alla promozione delle produzioni di qualità sui mercati interni.

## 5. Le proposte sulle Misure di mercato

### 1. MISURE DI MERCATO

- Con riferimento alla **soppressione delle quote zucchero a partire dalla data del 30 Settembre 2015**, si rileva che essa è destinata a destabilizzare definitivamente il comparto bieticolo saccarifero italiano già oggetto di una profonda ristrutturazione, a vantaggio, invece, della bieticoltura nel nord Europa, di conseguenza andrebbero pensati e inseriti nella proposta dei sistemi più flessibili per orientare la produzione al mercato, collegati con gli stock mondiali di zucchero;
- Con riferimento al settore lattiero si ravvisa, inoltre, la del necessità di mantenere l'obbligo, degli acquirenti, di dichiarare mensilmente la produzione di latte ritirata e, da parte dei produttori in vendite dirette, di dichiarare annualmente la produzione prodotta/venduta. Tale informazione, infatti, è fondamentale per traghettare il settore verso il superamento della politica delle quote, mantenendo contemporaneamente monitorata la produzione, presupposto questo essenziale per la conoscenza del mercato e per supportare al meglio i rapporti contrattuali in questo settore.

- Con riferimento alle **Organizzazioni di Produttori e organizzazioni Interprofessionali**, si sottolinea che l'obiettivo di prevenire la volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli e di migliorare il buon funzionamento della catena alimentare è stato affrontato in maniera troppo blanda: l'OCM unica, infatti, rende sistematica la possibilità per tutti i settori di costituire Organizzazioni di Produttori e organizzazioni interprofessionali, quali strumenti per migliorare la programmazione dell'offerta e regolarizzare il mercato, tuttavia, a fronte di questo aspetto positivo, permangono delle disomogeneità tra settori con riferimento a due aspetti fondamentali: in primo luogo, le risorse per dotare le Organizzazioni di produttori di strumenti operativi - così come già avviene per l'ortofrutta dove sono risultate ampiamente più efficaci soprattutto perché inserite direttamente nel 1° pilastro (senza cofinanziamento da parte dello Stato membro)- dovrebbero essere interamente trasferite nell'OCM unica e rafforzate, mentre attualmente per le altre OP sono previsti piccoli incentivi unicamente nel II pilastro relativo allo Sviluppo rurale; in secondo luogo, la proposta di regolamento appare poco efficace e mantiene una discriminazione tra settori nell'ambito della contrattazione (attualmente possibile in maniera dettagliata per lo zucchero, il latte e i prodotti lattiero-caseari), che rappresenta un elemento fondamentale di prevenzione delle crisi e della volatilità dei prezzi. Senza un esplicito richiamo alla possibilità di introdurre regole di base omogenee sui modelli contrattuali (così come avviene nel caso del latte), infatti, si lasciano in buona parte irrisolti i problemi del riequilibrio del valore nella catena alimentare, con meccanismi e strumenti che, di fatto, intervengono quando le crisi sono in atto, senza essere in grado di prevenirle.

In relazione ai contenuti del documento, il sistema delle Regioni e Province autonome ha operato ulteriori approfondimenti, relativi ai seguenti argomenti:

- 1) greening;
- 2) agricoltore in attività;
- 3) regime del piccolo agricoltore.

Le predette attività di approfondimento hanno prodotto riflessioni che si allegano di seguito al presente documento. Circa il "greening", unitamente al MiPAAF, attraverso il lavoro della Cabina di regia per la Riforma della PAC, attivata dallo stesso ministero, si è addivenuti ad un documento condiviso che evidenzia le criticità e propone alcune soluzioni, rispetto a quanto oggi contenuto nei regolamenti comunitari. Per quanto concerne, invece, l' "Agricoltore in attività" e il "Regime del piccolo agricoltore, l'approfondimento ha prodotto emendamenti puntuali all'articolato regolamentare e, precisamente, all'art. 9 e agli artt. 48-49.

Roma, 19 aprile 2012

## Allegato a)

# Documento di riflessione sul GREENING

## 1. Premessa

Nell'ambito dell'evoluzione del negoziato sulla riforma della PAC post 2013, tra i dossier più delicati, emerge il tema del "greening" che impone la prosecuzione delle riflessioni, da estendere agli Organi comunitari e agli Stati membri, per suffragare specifici emendamenti al testo del regolamento base in vista del futuro iter che culminerà nell'approvazione dei testi secondo la procedura del "trilogo".

Com'è noto, la comunicazione della Commissione sul futuro della PAC dopo il 2013<sup>1</sup> delinea i 3 principali obiettivi della nuova PAC: una produzione alimentare efficiente, una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima e uno sviluppo territoriale equilibrato.

Per rafforzare l'efficacia ambientale del primo pilastro della PAC il documento strategico prevede *"una componente "ecologica" obbligatoria dei pagamenti diretti a sostegno di misure ambientali applicabili su tutto il territorio dell'UE...", la cui priorità dovrebbe essere attribuita a "...azioni destinate a contribuire al conseguimento di obiettivi di politica climatica e ambientale, che potrebbero tradursi in interventi ambientali semplici, generalizzati, non contrattuali e annuali, che vadano al di là dei requisiti della condizionalità e riguardino l'agricoltura (quali pascoli permanenti, coperture vegetali, la rotazione delle colture e il set-aside ecologico)"*<sup>2</sup>.

In risposta a tale comunicazione, Grecia, Italia e Polonia hanno elaborato nel luglio 2011 un documento di analisi e di proposta sulla c.d. componente "greening", al fine di favorire l'identificazione di norme da inserire nelle regolamentazione più efficaci e limitare il rischio di effetti distorsivi in termini di impatti economici e sull'ambiente<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> 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*, COM(2010) 672 definitivo del 18.11.2010.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Documento di posizione della Grecia, dell'Italia e della Polonia, *Greening component of direct payments*, luglio 2011.

La proposta di regolamento sui pagamenti diretti<sup>4</sup>, dando corpo alle linee direttrici sul greening contenute nella comunicazione del 2010, stabilisce al capo 2 (artt. 29-33) le norme per il pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente.

Si sottolinea con favore il fatto che talune disposizioni proposte dalla Commissione tengano conto delle indicazioni espresse nel documento elaborato da Grecia, Italia e Polonia, come nel caso del *favor legis* riconosciuto al regime dell'agricoltura biologica o ai piccoli agricoltori.

Resta, tuttavia, necessario rimarcare alcune osservazioni e criticità al fine di contribuire al perfezionamento dei testi regolamentari che in questo momento non si ritiene siano in grado di realizzare appieno gli obiettivi declinati nella sopra citata comunicazione e non consentono l'applicazione del greening in tutte le aziende del territorio europeo. L'obiettivo precipuo è quindi quello di migliorare l'efficacia delle norme, la compatibilità e coerenza di intervento dei due pilastri della PAC, semplificarne la gestione amministrativa ed evitare impatti indesiderati e ingiustificati a carico delle imprese agricole europee e dei territori rurali, specialmente quelli più sensibili dal punto di vista ambientale.

---

<sup>4</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *Recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune*, COM(2011) 625/3.

## 2. Osservazioni e criticità della proposta di regolamento

Si riportano di seguito le principali osservazioni e criticità esposte secondo l'ordine dell'articolato.

### 2.1 - Articolo 29 - Norme generali

L'articolo prevede che gli Stati membri destinino il 30% del massimale nazionale stabilito all'allegato II del regolamento dei pagamenti diretti per l'applicazione del greening e fornisce le linee applicative generali, le deroghe e le disposizioni finanziarie.

Osservazioni:

*2.1.1. Sotto il profilo legislativo e procedurale*, appare eccessivamente rigida l'adozione di norme comuni di gestione agronomica e ambientale di scala europea, che si attuano direttamente a livello di azienda agricola.

L'applicazione del greening dovrebbe essere *più flessibile* prevedendo la definizione delle norme di dettaglio da parte dagli Stati membri, in un'ottica di *sussidiarietà*.

Una certa discrezionalità lasciata agli Stati membri è senz'altro giustificata<sup>5</sup> per rendere più efficace il greening, garantendo tramite criteri generali fissati a livello europeo un'applicazione uniforme sia all'interno degli Stati sia tra Stati membri ed evitando, quindi, un approccio a menù che potrebbe secondo alcuni diminuire il valore ambientale dell'intervento.

Analogamente agli obblighi di condizionalità in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali, riproposti nella bozza di regolamento orizzontale<sup>6</sup>, le disposizioni dovrebbero tenere conto delle condizioni pedoclimatiche, dei metodi colturali in uso, l'utilizzazione del suolo, la rotazione delle colture, le pratiche agronomiche e le strutture aziendali.

Sarebbe inoltre auspicabile che il regolamento descriva in modo più compiuto la correlazione esistente tra il greening e le misure della condizionalità, affinché si possano evincere le differenze applicative e le relative implicazioni finanziarie. *Il sistematico conferimento alla Commissione del potere di adottare atti delegati* appare infine eccessivo, specialmente quando si tratta di stabilire elementi fondamentali che dovrebbero essere già definiti nell'atto di base al fine di verificare la reale portata e impatto delle misure proposte

---

<sup>5</sup> Commissione europea, *Impact assessment sulla comunicazione della PAC verso il 2020*, SEC(2011) final/2 del 20.10.11, Annex 2 pag.8-9.

<sup>6</sup> Articolo 94 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC*, COM(2011) 628/3.

(come ad es. nel caso della definizione delle colture per la diversificazione oppure le tipologie di aree di interesse ecologico).

*2.1.2. Per quanto attiene agli aspetti finanziari*, al fine di massimizzare gli effetti positivi per l'ambiente derivanti dal greening, si rileva che la dotazione del 30% del massimale nazionale stabilito all'allegato II del regolamento dei pagamenti diretti appare congruo a condizione di evitare il rischio di perdita di risorse a livello di Stato membro. Andrebbe pertanto previsto un meccanismo che consenta di utilizzare l'intera dotazione per le finalità previste nel quadro del primo pilastro della PAC o, in subordine, prevedendo un trasferimento al secondo pilastro della PAC a favore di misure benefiche per il clima e l'ambiente.

*2.1.3. Sotto il profilo dell'impatto economico*, il mix di norme proposte appare determinare un impatto sproporzionato in termini di costi a carico delle aziende, a fronte dei benefici ambientali che si intendono ottenere.

I risultati degli stessi studi di impatto promossi dalla Commissione europea<sup>7</sup> dimostrano che i *costi del greening non sarebbero distribuiti omogeneamente fra gli Stati membri*, ma comporterebbero una disparità di trattamento con oneri più alti per gli Stati membri mediterranei (Spagna, Italia, Portogallo, ecc...), derivanti dalla misura della diversificazione e del focus ecologico. La misura del mantenimento dei prati permanenti, più diffusa negli Stati membri nordici e mitteleuropei, non comporterebbe invece particolari oneri in quanto rappresenta un obbligo già oggi in atto nel quadro della condizionalità (allegato 1 regolamento 73/09).

Nella proposta di regolamento il greening è condizione obbligatoria per ottenere il premio base e quindi, in caso di mancato adempimento, il testo regolamentare dovrebbe precisare meglio il tipo di relazione tra mancato adempimento al greening e aiuto di base e, inoltre, il destino delle risorse non utilizzate.

E' da sottolineare infine che, secondo alcuni studi di impatto (basati su dati aziendali puntuali elaborati a partire dal Sistema integrato di gestione e controllo)<sup>8</sup>, nelle aree più produttive d'Italia, oltre un terzo delle aziende e delle superfici che concorrono a pieno titolo all'obiettivo della nuova PAC della produzione alimentare efficiente, per conformarsi al greening così definito, avrebbero perdite di produttività e di redditi tali da non rendere conveniente la partecipazione a tutto il regime del pagamento unico PAC. Ciò determinerebbe la paradossale conseguenza di escludere interi territori e popolazioni non solo dai benefici ambientali PAC, ma anche dalla riduzione di impatto legato alla

---

<sup>7</sup> Ibidem, Annex D2, pagina 21.

<sup>8</sup> Regione Lombardia, *Problematiche relative all'applicazione dei pagamenti per il greening*, Milano, 16.11.11.

condizionalità.<sup>9</sup> E' auspicabile quindi che si creino le condizioni affinché tutte le aziende possano porre in essere, senza costi eccessivi, quanto previsto dalle disposizioni inerenti il greening. In tal senso sarebbe necessaria un'ampia revisione delle tipologie di intervento attivabili e la possibilità di adattare tali tipologie a livello di Stato membro e Regioni.

*2.1.4. Dal punto di vista ambientale, non appare emergere con chiarezza la logica e la giustificazione degli interventi proposti nel greening e la loro correlazione con gli obiettivi che si intendono perseguire (contrasto all'abbandono, tutela del paesaggio e della biodiversità, lotta all'erosione e alla perdita di sostanza organica dei suoli, fissazione della CO<sub>2</sub>, ecc.).*

Infatti, a differenza della condizionalità che individua i "settori" prioritari ai quali attengono le BCAA e i criteri di gestione obbligatori elencati (allegato II del regolamento orizzontale), nel caso del greening gli obiettivi non sono enunciati e non è definita alcuna logica di intervento strategico, sebbene sia previsto il monitoraggio e la valutazione anche di questi interventi.

Ciò premesso, dato che per il greening non è stata prevista alcuna logica di intervento strategico, sebbene sia previsto il monitoraggio e la valutazione delle misure, sarebbe opportuno, in termini sia di impatti generali sull'ambiente sia sul fronte delle azioni benefiche per il clima che si possa ricorrere anche ad altre misure di intervento i cui effetti benefici, in tal senso, potrebbero essere massimizzati e quindi, maggiori, rispetto alle attuali misure previste che appaiono piuttosto deboli come ampiamente scientificamente dimostrato.

Il greening, inoltre, si basa su impegni annuali compensati forfettariamente, ed è per questo che sembra rappresentare uno strumento dall'efficacia limitata rispetto alle misure agroambientali dei programmi di sviluppo rurale, pluriannuali e compensate sulla base dei maggiori costi o i minori redditi derivanti dagli impegni ai quali l'azienda deve ottemperare, per le quali l'esperienza mostra come l'impatto ambientale sia in genere proporzionale alla durata dei comportamenti virtuosi adottati dagli agricoltori<sup>10</sup>. Questa riflessione può essere estesa anche alla "disciplina ambientale", applicata nei programmi operativi delle OP del settore ortofrutticolo, redatta in adempimento dell'art. 103 septies, paragrafo 1, del Reg. CE n. 1234/07 (OCM ortofrutta), che prevede la realizzazione di azioni ambientali di elevata efficacia quali l'agricoltura biologica, l'agricoltura integrata, la confusione sessuale e l'utilizzo di macchinari per l'agricoltura di precisione.

---

<sup>9</sup> Commissione europea, *Impact assessment sulla comunicazione della PAC verso il 2020*, SEC(2011) final/2 del 20.10.11, Annex 2 pag.7.

<sup>10</sup> Corte dei conti europea, *Il sostegno agro ambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, Relazione speciale n.7, 2011.

*2.1.4.1 La compatibilità e coerenza fra le misure del primo pilastro, greening e condizionalità*, andrebbe esplicitata chiarendo, ove possibile, già nel regolamento base i vincoli comuni ad entrambi i regimi come ad esempio nel caso del mantenimento dei terrazzamenti, degli elementi caratteristici del paesaggio e le fasce tampone previsti nelle BCAA 1 e 8 o i CGO 2 e 3 (Rete Natura 2000) della condizionalità .

*2.1.4.2 La compatibilità e coerenza fra il greening e le misure ambientali del primo e secondo pilastro* andrebbe esplicitata chiarendo nel regolamento di base che non si pongono problemi di demarcazione con le aziende che implementano queste misure, per cui:

- le aziende biologiche che percepiscono la componente greening possono percepire, cumulandolo, anche il pagamento per l'agricoltura biologica (articolo 30 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale e articolo 31 paragrafo 1 lettera e) della proposta di regolamento OCM unica) ;
- le aziende situate interamente o in parte delle zone della Rete Natura 2000 che percepiscono la componente greening possono percepire, cumulandola, anche l'indennità Natura 2000 (articolo 31 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale);
- gli agricoltori che hanno prati permanenti e percepiscono la componente greening possono percepire, cumulandolo, anche il pagamento agro ambientale per la conversione dei seminativi in pascolo (articolo 29 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale);
- gli agricoltori che mantengono aree ecologiche e percepiscono la componente greening possono percepire, cumulandolo, anche il pagamento agro ambientale per il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio (articolo 29 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale) e il finanziamento per gli investimenti non produttivi per l'introduzione dei predetti elementi (articolo 18 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale);

*2.1.5. La compatibilità e coerenza interna fra le misure del greening* andrebbe migliorata, al fine di armonizzare le regole di esenzione dai vincoli per alcune tipologie di uso del suolo/aziende che sono, de facto, già greening (es. terreni inerbiti, colture sommerse, ecc..), per la taglia minima delle aziende esentate dal greening, prevista attualmente solo per la diversificazione, nonché creando delle sinergie fra impegni comuni tra aree a focus ecologico, diversificazione e aree a pascolo permanente. A tal fine appare importante recuperare un approccio olistico, quanto meno a livello aziendale (anche se sarebbe ancora

più indicato a livello interaziendale-territoriale), considerando nella valutazione dell'adempimento al greening tutti le principali categorie di uso del suolo.

*2.1.6. Sotto il profilo dei costi amministrativi, va rimarcato come il greening è la misura che non va nella direzione della semplificazione e neppure della riduzione degli oneri di controllo, atteso che rappresenta di gran lunga la componente più costosa dei pagamenti diretti (su 452 Meuro di costi aggiuntivi rispetto allo status quo connessi alla riforma, 435 Meuro derivano dal greening)<sup>11</sup>.*

---

<sup>11</sup> Commissione europea, *Impact assessment sulla comunicazione della PAC verso il 2020*, SEC(2011) final/2 del 20.10.11, Annex 8 pag.23-27.

## 2.2 - Articolo 30 – Diversificazione delle colture

L'articolo prevede che sulle *superfici a seminativo*<sup>12</sup> superiori a 3 ettari, la coltivazione di almeno tre colture diverse, delle quali la principale non può superare il 70% delle superfici a seminativo mentre la coltura "minore" non può interessare meno del 5%. La diversificazione non si applica per i seminativi interamente utilizzati per la produzione di erba (seminata o spontanea), lasciati a riposo o investiti a colture sommerse per una parte significativa dell'anno.

### Osservazioni

*2.2.1. Dal punto di vista dell'impostazione generale, come evidenziato al punto 2.1.3, la misura rischia di essere sproporzionata rispetto agli impatti economici e ambientali attesi e discriminatoria fra agricoltori dello stesso Paese e dei diversi Stati membri. La mancata definizione delle colture nella proposta regolamentare (definizione rimandata agli atti delegati) è un problema in quanto non permette di valutare gli effetti della misura.*

*2.2.2. Sotto il profilo dell'analisi costi/benefici invece la misura, a fronte di un vantaggio ambientale modesto, riduce il reddito e la libertà d'impresa degli agricoltori e aumenta il carico amministrativo. In Italia, le tipologie aziendali che potrebbero essere più colpite sono rappresentate dalle piccole aziende e da quelle estensive del centro-sud, con minori possibilità di diversificazione, oltre che da alcune tipologie di aziende specializzate, come ad esempio le orticole o le zootecniche intensive.*

*Infine permangono dubbi sull'efficacia ambientale, in quanto non è assicurata la preservazione della fertilità del suolo (diversificazione non significa avvicendamento o rotazione) e l'effetto benefico sul clima conseguibile nel caso della rotazione<sup>13</sup>. Infatti, gli effetti sul clima, sulla biodiversità o sul suolo non dipendono tanto dalla tipologia di coltura quanto dal tipo di gestione agronomica (più o meno sostenibile) messa in atto dall'azienda.*

*2.2.3. La soglia di esenzione di 3 ettari appare troppo bassa e potrebbe comportare effetti di intensificazione colturale in realtà aziendali di dimensioni molto limitate, che spesso attuano già ordinariamente l'avvicendamento. Tale soglia comporta, inoltre, notevoli oneri*

---

<sup>12</sup> Per "seminativo" in base all'articolo 4 (1) lett. (f) del regolamento pagamenti diretti, si intende un terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo, comprese le superfici ritirate dalla produzione a norma dello sviluppo rurale, a prescindere dal fatto che sia adibito o meno a coltivazioni in serre o sotto ripari fissi o mobili.

<sup>13</sup> Commissione europea, *Impact assessment sulla comunicazione della PAC verso il 2020*, SEC(2011) final/2 del 20.10.11, Annex 2 pag.10.

economici e problemi di ordine pratico per la ripartizione della scarsa superficie a disposizione nelle tre percentuali (ad esempio la coltura minima potrebbe interessare circa 0,15 ettari), con la conseguenza paradossale di frammentare ulteriormente parcelle molto limitate per ottemperare ai vincoli.

Tutto ciò appare non sostenibile economicamente e tale da pregiudicare la partecipazione al regime di pagamento diretto della PAC di numerose aziende, con il rischio di abbandono del presidio del territorio

Le aziende di media dimensione da 3 a 20 ha sarebbero in alcune aree escluse da tutti i premi con perdite ingentissime in termini di PUA globale. L'effetto della applicazione delle norme (senza emendamenti) è già molto rilevante (riduzione dei redditi tra -5 e -10%). Occorre una maggiore flessibilità delle norme, attualmente troppo rigide favorendo l'adattamento delle aziende. Per tale ragione, in particolare per Paesi con taglie aziendali molto contenute (ma superiori alla media delle aziende che potrebbero avere convenienza a partecipare la regime dei piccoli produttori), occorre prevedere :

l'innalzamento della soglia di applicazione della norma ad almeno 10 ettari che non comporterebbe, per la limitata estensione territoriale coinvolta<sup>14</sup>, un significativo deterioramento degli impatti ambientali e sul clima, a fronte di un sicuro giovamento in termini di minori oneri burocratici e di controllo.

*2.2.4. Circa il numero di colture ed i macrousi colturali previsti*, è evidente che gli effetti benefici sul clima e l'ambiente sono ascrivibili non solo nel caso di superfici interamente interessate dalla produzione di erba (seminata o spontanea), lasciate a riposo o interamente investite a colture sommerse, ma anche ai casi in cui l'azienda è interessata da loro combinazioni (ad es. oltre il 50% dei seminativi), senza necessità di ulteriori "diversificazioni colturali". Sarebbe infatti paradossale considerare ammesse le aziende che hanno il 100% delle superfici a colture sommerse (riso) o a foraggiere e escludere le aziende che destinano la totalità delle superfici a una combinazione di riso e di foraggiere con effetti molto significativi sul reddito (dal -8% delle aziende a foraggiere al -29% nelle aziende risicole). Oppure non ammettere aziende coltivate a soia ed erba medica o solo soia (colture che non richiedono apporti azotati). Pertanto si ritiene che siano parimenti considerate già diversificate le aziende composte da superfici destinate ad una combinazione di superfici a riposo, a foraggiere e a colture sommerse. Infatti, se ricadono nella diversificazione le aziende composte al 100% da superfici destinate ad uno dei tre usi, considerati positivi per il clima e l'ambiente, altrettanto dovrebbe valere per la combinazione degli stessi. In

---

<sup>14</sup> In Italia le aziende soggette passerebbero da 329.000 a 224.000. Le superfici da 4,6 a 4,2 milioni Ha. Le aziende che devono "convertire" diventerebbero 119.000 per 1,74 milioni di Ha (rispetto alle 190.000 aziende e 2 milioni di Ha) . Effetto positivo per le aziende di piccole dimensioni, altrimenti colpite in modo severo.

alternativa si potrebbe sostituire alla norma “tutti i seminativi”, “almeno il 95% dei seminativi” destinati ad uno dei tre usi o loro combinazione per considerare l’azienda diversificata;

Fra le colture benefiche per il clima e l’ambiente, andrebbe previsto l’inserimento delle colture proteiche a favore di una filiera agroalimentare orientata alle proteine vegetali e le colture leguminose per la spiccata capacità azotofissatrice. Anche in questi casi sarebbe opportuno prevedere la deroga all’obbligo di diversificazione citata in precedenza.

Per gli usi del suolo citati e nelle situazioni sopra richiamate o nel caso in cui si abbiano casi di combinazione delle predette colture per coerenza interna alle misure greening, sarebbe necessario disporre la non applicazione del focus ecologico.

Dovrebbero poi essere esentati dalla diversificazione i seminativi interessati da avvicendamenti intrannuali (colture intercalari) e occorrerebbe chiarire che i seminativi lasciati a riposo ai sensi dell’articolo 32 (set-aside ecologico) valgono come “coltura” ai sensi del calcolo delle tre colture previsto dalla diversificazione.

*2.2.6. Per quanto attiene alle percentuali proposte, si ritiene eccessivamente rigida la ripartizione adottata. Appare pertanto opportuno prevedere l’innalzamento della prima coltura all’80% con dei soglie di tolleranza adeguate per le percentuali previste, nel caso di presenza di tre colture, per tenere conto delle caratteristiche fondiarie ed evitare l’utilizzo frazionato delle particelle aziendali che rischia di penalizzare ulteriormente la gestione aziendale.*

## 2.3 - Articolo 32 – Aree di interesse ecologico

L'articolo prevede che gli agricoltori destinino almeno il 7% dei loro ettari ammissibili<sup>15</sup>, esclusi i pascoli permanenti, ad aree di interesse ecologico come terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone e superfici oggetto di imboschimento nel quadro dello sviluppo rurale.

Osservazioni

*2.3.1. Gli aspetti critici riguardano gli effetti ambientali, la percentuale del 7% e i costi aggiuntivi per le aziende e l'aumento del carico amministrativo e dei costi per il controllo*

Dal punto di vista ambientale e ai fini della biodiversità e della tutela della fauna è dimostrato che interventi che concentrano in ampie superfici la creazione di aree ecologiche siano più efficaci di interventi puntiformi e scollegati tra loro.

Pertanto si ritiene che in primis debba essere riconsiderata ampiamente l'opportunità di sostituzione di tale obbligo con pratiche di buona gestione dei suoli agricoli e delle acque in funzione delle specificità territoriali. Sulla base di queste considerazioni si ritiene opportuno prevedere di introdurre nel regolamento la possibilità di trasferimento parziale o totale dell'obbligo ad un'altra azienda

Dal punto di vista della crescita sostenibile, al di là delle considerazioni sulla opportunità di ritirare dalla produzione una così significativa quota di superficie, notevolmente superiore a quella a set-aside imposta dalla riforma Mac Sharry abolita nel 2008 - in un contesto di scarsità di produzioni agricole a livello internazionale e di conseguente elevato livello dei prezzi, appare necessario considerare gli effetti di tale misura anche in termini di mancato reddito. Utilizzando come variabile il reddito lordo standard di origine vegetale di ciascuna azienda, la perdita (mancato reddito) a livello nazionale sarebbe ingentissima e andrebbe a sommarsi a quella dovuta alla riduzione dei pagamenti determinando problemi di redditività non indifferenti per le aree agricole nazionali con maggiore produttività per unità di superficie.

I costi della misura potrebbero essere particolarmente alti per le superfici più produttive con particolare riferimento alle colture permanenti.

Si ritiene pertanto opportuno ridurre la percentuale minima al 3% consente di ridurre l'impatto della misura, che altrimenti potrebbe superare gli importi previsti dall'impact

---

<sup>15</sup> L'articolo 25(2) definisce l'"ettaro ammissibile" che comprende, tra gli altri usi, le "superfici agricole" ovvero qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti o colture permanenti.

assessment<sup>16</sup>. Secondo la stessa logica sarebbe opportuno armonizzare la soglia di esenzione dall'applicazione del greening con quella prevista per la diversificazione (5 ettari).

2.3.2. *In particolare si ritiene che il ruolo benefico delle colture permanenti, al pari dei terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone e superfici oggetto di imboscamento dovrebbe essere sancito nel regolamento di base. Tale affermazione discende dalle seguenti considerazioni:*

- le norme di condizionalità attualmente in vigore (ma non riproposte nella bozza di regolamento orizzontale) prevedono la norma, obbligatoria in diversi Stati membri<sup>17</sup>, di non estirpazione degli oliveti e di mantenimento degli oliveti e dei vigneti in buone condizioni vegetative.

A questo proposito occorre ricordare che il Reg. 864/04/CE che modifica il Reg. 1782/03/CE sui regimi di sostegno diretto in ambito PAC recita al considerando (10) che: *“Un'eventuale completa integrazione del regime di sostegno legato alla produzione attualmente in vigore nel settore dell'olio di oliva nel regime di pagamento unico potrebbe creare problemi per talune regioni della Comunità tradizionalmente dedite all'olivicoltura. In queste regioni si corre un certo rischio di mettere a repentaglio la cura degli oliveti, che porterebbe al degrado dei terreni e dei paesaggi e avrebbe un impatto negativo a livello sociale. È quindi possibile che una parte del sostegno sia subordinata alla manutenzione degli oliveti che presentano un valore sociale o ambientale.”*

- Fondamentale è il ruolo delle colture permanenti nella fornitura di servizi ecosistemici, segnatamente nell'ambito della riduzione delle emissioni in atmosfera di gas climalteranti.

Facendo riferimento ai dati LULUCF, la categoria CROPLAND rappresenta un sink attivo negli Stati che hanno superfici elevate con colture permanenti (oliveti, vigneti): molti Paesi mediterranei riportano infatti elevati valori di assorbimento (es. Italia 12.299 Gg CO<sub>2</sub> = Mton CO<sub>2</sub>).

Tuttavia la capacità di assorbimento da parte della categoria CROPLAND in Europa è in costante diminuzione dal 1990. La maggior parte degli assorbimenti è dovuta alle colture permanenti dell'Italia, che assieme a Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna contribuisce con un totale di circa 16,6 Mton CO<sub>2</sub>, mentre gran parte delle emissioni è determinata dalla Germania, dove la sottocategoria “Cropland remaining cropland” rappresenta una fonte di emissioni.

---

<sup>16</sup> Impact assessment, annex 2D, pagine 11-14: (NB con ipotesi aree al 5%) la misura genera un costo per il 46% delle aziende europee (8% nel caso della diversificazione). Per il 30% delle aziende i costi sono superiori a 200 euro/Ha. Da notare che questi costi sono riferiti essenzialmente all'introduzione del set aside ecologico.

<sup>17</sup> Si tratta di Cipro, Francia, Portogallo (oliveti), Austria (vigneti), Grecia, Spagna, Italia, Malta e Romania (oliveti e vigneti) - Fonte: banca dati GAEC del JRC.

Dalle tabelle riportate **in allegato 1** si evidenzia come il maggiore contributo al sink di carbonio nel settore agricolo provenga in valore assoluto maggiormente dalle colture permanenti piuttosto che dai prati-pascoli permanenti, i quali laddove effettivamente pascolati, possono determinare una risultante emissiva netta significativa.

L'Italia possiede una superficie complessiva destinata a colture legnose permanenti (fruttiferi, viti, olivo) di circa 2,62 milioni di ettari. L'ultimo inventario nazionale delle emissioni (ISPRA, 2011) ha stimato in 10,8 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> sequestrate dall'atmosfera il contributo di tali sistemi colturali con colture permanenti. Va notato che si tratta della componente numericamente più importante di tutto il contributo dell'agricoltura per il sequestro di carbonio (12,3 Mt CO<sub>2</sub>).

- Si rileva una spiccata efficacia del mantenimento delle colture permanenti rispetto all'obiettivo ambientale di contrasto erosione/mantenimento struttura del suolo, rafforzato dal rispetto incrociato di queste norme con le BCAA di gestione minima delle terre e copertura minima del suolo (riproposte nella bozza di regolamento orizzontale BCAA 4 e 8)<sup>18</sup>.

Dall'analisi bibliografica scientifica, risulta evidente l'influenza della gestione del suolo sull'erosione nei terreni con colture arboree in differenti aree del bacino del Mediterraneo, con un abbattimento dei fenomeni erosivi in terreni declivi dal 60% al 92%<sup>19</sup>. I contributi di Pastor et al., 1997; 1999 relativi al controllo dell'erosione in superfici olivetate in Spagna vengono citati (pag. 50) anche *nel documento Provision of public goods through agriculture in the European Union (IEEP, 2009)*, quale contributo delle colture permanenti alla funzionalità del suolo.

- *Significativa è l'efficacia del mantenimento delle colture permanenti nella tutela della biodiversità e del paesaggio*. Dallo studio IEEP di cui sopra risulta (pag. 48 ss.) che in ambito europeo sono 14 le regioni con colture permanenti (oltre il 30% della SAU), 10 delle quali nell'area mediterranea (Eurostat, 2009). In termini di tutela della biodiversità e di interesse paesaggistico, il documento rileva l'importanza dei frutteti tradizionali (c.ca 1 milione di Ha in Europa), con particolare riferimento all'olivicoltura estensiva. In ambito nazionale, il Catalogo dei paesaggi rurali storici (2010) evidenzia a sua volta l'importanza dell'arboricoltura tradizionale e delle colture permanenti in tutti i contesti regionali italiani (illustrazione di uno o più esempi per regione, in particolare vigneti e oliveti).

---

<sup>18</sup> "Cross Compliance GAEC standards implemented in Italy: environmental effectiveness and strategic perspectives" e "Traditional landscape and rural development: comparative study in three terraced areas in northern, central and southern Italy to evaluate the efficacy of GAEC standard", entrambi in Italian Journal of Agronomy (2011) e Report "Mission de parangonnage (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni) sur les mesures de protection de la biodiversité "ordinaire" liées à l'activité agricole" (CGAER, 2011).

<sup>19</sup> "Hydrological of different soil management practices in mediterranean areas" in Soil erosion Issues In Agriculture (2011); "Environmental impact of introducing plant covers in the taluses of terraces: Implications for mitigating agricultural soil erosion and runoff" in Catena (2010); "Environmental impact from mountainous olive orchards under different soil-management systems" in Science of the total environment (2005).

- Una parte significativa delle colture permanenti (vigneti, oliveti, altri fruttiferi) sono già oggetto di misure ambientali finanziate nell'ambito dell'OCM ortofrutta (azioni ambientali dei programmi operativi). Queste superfici, pertanto, sono già in grado di assicurare un elevato standard ambientale e dovrebbero essere escluse dall'applicazione delle norme greening.
- Si ritiene pertanto giustificato e necessario escludere dal calcolo della superficie ammissibile a focus ecologico le coltivazioni legnose agrarie. La richiesta è ampiamente giustificata dal fatto che vite, olivo e fruttiferi sono elementi costituenti del paesaggio e, come tali, dovrebbero rientrare de facto nelle aree di interesse ecologico considerando, inoltre, che a differenza delle aziende con seminativi, quelle con il 100% di superficie destinata a colture arboree dovrebbero procedere all'espianto del 7% delle loro superfici con una perdita di reddito lordo quasi pari ai maggiori pagamenti rispetto ad oggi.

*2.3.3. Sotto il profilo della coerenza degli interventi greening con la condizionalità, da un lato, ed i PSR dall'altro lato, preme ricordare la necessità, rispettivamente, di chiarire nel regolamento base i vincoli comuni ad entrambi i regimi, come ad esempio nel caso del mantenimento dei terrazzamenti, degli elementi caratteristici del paesaggio e le fasce tampone previsti nelle BCAA 1 e 8 o i CGO 2 e 3 (Rete Natura 2000) della condizionalità, e di consentire in maniera esplicita il cumulo del greening con il pagamento agro ambientale per il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio (articolo 29 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale) e con il finanziamento per gli investimenti non produttivi per l'introduzione dei predetti elementi (articolo 18 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale).*

## **2.4 – Articolo 33 – Disposizioni finanziarie**

Per quanto attiene agli aspetti finanziari di cui all'articolo 29 e 33, andrebbe previsto un meccanismo che consenta di reimpiegare gli importi derivanti dalle sanzioni comminate per il mancato rispetto del greening negli stessi Stati membri, in analogia a quanto avviene per la condizionalità (articolo 100 del regolamento orizzontale).

Queste risorse dovrebbero essere utilizzate per le finalità previste nel quadro del primo pilastro della PAC o, in subordine, prevedendo un trasferimento al secondo pilastro della PAC a favore di misure benefiche per il clima e l'ambiente.

## **3. Conclusioni**

Le proposte di emendamento dei testi regolamentari saranno definite dopo un confronto con le delegazioni degli altri partners comunitari, che avrà lo scopo di allargare il consenso sulla necessità di modificare il regolamento base, per renderlo più efficace e meno oneroso per le amministrazioni e le imprese.

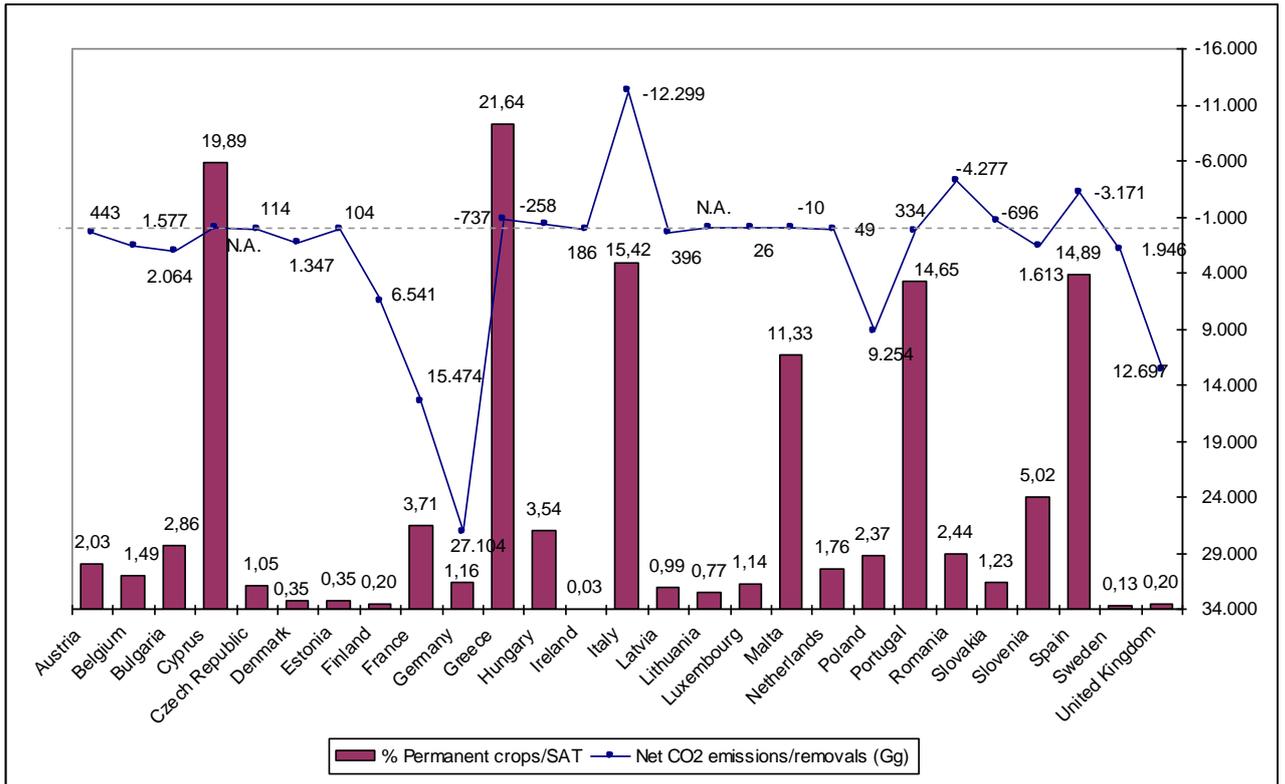
Occorre infatti favorire una maggiore perequazione a livello europeo dei costi derivanti dal greening, anche nell'ottica di favorire il consenso all'introduzione dei nuovi vincoli in Stati membri, come l'Italia, dove sono già richiesti notevoli sacrifici agli agricoltori per una sensibile riduzione dei pagamenti diretti rispetto al passato.

## ALLEGATO 1

OBIETTIVO MITIGAZIONE EMISSIONI DI GAS CLIMALTERANTI –  
CONTRIBUTO DELLE COLTURE PERMANENTI (Fonte:comunicazioni SM  
LULUCF)

### CROPLAND REMAINING CROPLAND

Member States	UAA (ha)	Permanent crops (ha)	Permanent crops/TAA (%)	Net CO2 emissions/removals (Gg)
Austria	3.189.110	66.200	2,03	443
Belgium	1.374.430	20.850	1,49	1.577
Bulgaria	3.050.740	89.770	2,86	2.064
Cyprus	146.000	36.250	19,89	N.A.
Czech Republic	3.518.070	37.220	1,05	114
Denmark	2.662.590	9.460	0,35	1.347
Estonia	906.830	3.190	0,35	104
Finland	2.292.290	4.520	0,20	6.541
France	27.476.930	1.058.510	3,71	15.474
Germany	16.931.900	198.450	1,16	27.104
Greece	4.076.230	1.125.940	21,64	-737,22
Hungary	4.228.580	155.400	3,54	-258
Ireland	4.139.240	1.240	0,03	186
Italy	12.744.200	2.323.180	15,42	-12.299
Latvia	1.773.840	17.660	0,99	396
Lithuania	2.648.950	20.440	0,77	N.A.
Luxembourg	130.880	1.510	1,14	26
Malta	10.330	1.320	11,33	-10
Netherlands	1.914.330	34.390	1,76	49
Poland	15.477.190	375.240	2,37	9.254
Portugal	3.472.940	596.250	14,65	334
Romania	13.753.050	343.620	2,44	-4.277
Slovakia	1.936.620	24.080	1,23	-696
Slovenia	488.770	25.840	5,02	1.613
Spain	24.892.520	4.355.270	14,89	-3.171
Sweden	3.118.000	3.970	0,13	1.946
United Kingdom	16.130.490	32.910	0,20	12.697
<b>UE 27</b>	<b>169.295.940</b>	<b>10.896.480</b>	<b>6,05</b>	<b>59.819</b>



## Allegato b)

### Proposta di emendamento all'art. 9 relativo all' "Agricoltore in attività"

<p style="text-align: center;"><i>Articolo 9</i> <b>Agricoltore in attività</b></p>	<p style="text-align: center;"><i>Articolo 9</i> <b>Agricoltore in attività</b></p>
<p><del>1. Non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, se ricorre una delle seguenti condizioni:</del></p> <p><del>(a) se l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente, oppure</del></p> <p><del>(b) se le loro superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e se esse non svolgono su tali superfici l'attività minima stabilita dagli Stati membri a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c).</del></p> <p><del>2. Il paragrafo 1 non si applica agli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5 000 EUR per l'anno precedente.</del></p> <p><del>3. È conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati in conformità all'articolo 55 al fine di stabilire:</del></p> <p><del>(a) i criteri per determinare l'importo di pagamenti diretti pertinente ai fini dei paragrafi 1 e 2, in particolare nel</del></p>	<p><i>1. A decorrere dal 2014, i pagamenti diretti sono concessi prioritariamente solo alle persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, le cui attività agricole costituiscano una parte rilevante delle rispettive attività economiche globali.</i></p> <p><i>2. Gli Stati membri individuano i criteri per definire i beneficiari di cui al paragrafo 1 tenendo conto delle forme di imprenditore agricolo professionale eventualmente già individuate dalla normativa nazionale vigente ed in ogni caso sulla base del tempo dedicato al lavoro agricolo sul tempo di lavoro complessivo e della incidenza del reddito agricolo sul reddito totale da lavoro.</i></p> <p><i>3. Il paragrafo 1. si applica a tutti i beneficiari di pagamenti diretti tranne i partecipanti al regime di cui al Titolo V del presente regolamento.</i></p> <p><i>4. È conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati in conformità all'articolo 55 al fine di stabilire i criteri per determinare l'importo di pagamenti diretti pertinente ai fini dei paragrafi 1 e 2, in particolare nel primo anno di assegnazione di diritti all'aiuto, laddove il valore dei diritti all'aiuto non sia stato ancora fissato definitivamente, e nel caso dei giovani</i></p>

<p><del>primo anno di assegnazione di diritti all'aiuto, laddove il valore dei diritti all'aiuto non sia stato ancora fissato definitivamente, e nel caso dei giovani agricoltori;</del></p> <p><del>(b) le eccezioni alla regola che impone di tenere conto delle ricevute relative all'anno fiscale più recente, laddove tali cifre non siano disponibili, e</del></p> <p><del>(c) i criteri per determinare se le superfici agricole di un agricoltore debbano essere considerate principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione.</del></p>	<p><i>agricoltori.</i></p>
--	----------------------------

## Allegato c)

### **Approfondimenti relativi al “Regime del piccolo agricoltore”**

In merito a questo aspetto la Commissione Politiche Agricole ha valutato con attenzione gli artt. 47 – 48 e 49 del Regolamento rilevando le criticità ed apportando, in taluni casi, gli emendamenti all’articolato.

Con riferimento all’art. 47, si condivide la proposizione della Commissione Europea, così come di seguito riportato: .... “ omissis ...

#### ***Norme generali***

*1. Gli agricoltori che detengono diritti all'aiuto assegnati nel 2014 a norma dell'articolo 21 e che soddisfano i requisiti minimi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, hanno la facoltà di optare per la partecipazione a un regime semplificato, alle condizioni stabilite nel presente titolo, di seguito denominato "regime per i piccoli agricoltori".*

*2. I pagamenti nell'ambito del regime per i piccoli agricoltori sostituiscono i pagamenti da concedere a norma dei titoli III e IV.*

*3. Gli agricoltori che partecipano al regime per i piccoli agricoltori sono esonerati dalle pratiche agricole di cui al titolo III, capo 2.*

*4. Gli Stati membri provvedono affinché non siano corrisposti pagamenti agli agricoltori che risultino aver diviso la propria azienda, a decorrere dalla data di pubblicazione della proposta della Commissione relativa al presente regolamento, al solo scopo di beneficiare del regime per i piccoli agricoltori. Tale disposizione si applica anche agli agricoltori le cui aziende sono il risultato di tale divisione. ... “*

ricordando che, circa i requisiti minimi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, la posizione del sistema delle Regioni e Province autonome per accedere all’aiuto si riferisce alle seguenti circostanze:

4) Premio maggiore di 100 € e/o

5) superficie superiore a 0.5 ha

Per quanto concerne, invece, gli artt. 48 e 49, la Commissione Politiche Agricole ha inteso emendare le proposizioni della Commissione Europea, riportate nel Regolamento, con la riformulazione degli articoli, così come di seguito riportati nella colonna a destra.

Articolo 48 <b>Partecipazione</b>	Articolo 48 <b>Partecipazione<sup>20</sup></b>
--------------------------------------	---

<sup>20</sup> Occorre rivedere gli articoli che fissano il budget per gli aiuti base e il valore dei titoli

<p>Gli agricoltori che intendono partecipare al regime per i piccoli agricoltori presentano una domanda entro il 15 ottobre 2014.</p> <p>Gli agricoltori che non hanno presentato domanda di partecipazione al regime per i piccoli agricoltori entro il 15 ottobre 2014 o che decidono di ritirarsi dal regime medesimo <del>dopo tale data</del> o quelli selezionati per il sostegno a norma dell'articolo 20, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) n. [...] [regolamento sviluppo rurale] non hanno più diritto a partecipare al regime.</p>	<p>Gli agricoltori che intendono partecipare al regime per i piccoli agricoltori presentano una domanda entro il 15 ottobre 2014.</p> <p><u>È facoltà degli Stati Membri prevedere per gli agricoltori che non hanno presentato domanda di partecipazione al regime per i piccoli agricoltori entro il 15 ottobre 2014 la possibilità di rivedere la propria scelta nel corso nell'annualità 2016, entro il 15 ottobre.</u></p> <p><u>Coloro che non hanno aderito al regime per i piccoli agricoltori entro il 15 ottobre del 2016 o che decidono di ritirarsi dal regime medesimo dopo i rispettivi termini di adesione del 2014 e del 2016 o quelli selezionati per il sostegno a norma dell'articolo 20, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) n. [...] [regolamento sviluppo rurale] non hanno più diritto a partecipare al regime.</u></p>
<p><i>Articolo 49</i>  <b>Importo del pagamento</b>  1. Gli Stati membri fissano l'importo del pagamento annuo nell'ambito del regime per i piccoli agricoltori <del>a uno dei livelli seguenti</del>, fatti salvi i paragrafi 2 e 3:</p> <p>(a) un importo non superiore al 15% del pagamento medio nazionale per beneficiario;</p> <p>(b) un importo corrispondente al pagamento medio nazionale per ettaro, moltiplicato per una cifra</p>	<p><i>Articolo 49</i>  <b>Importo del pagamento</b>  1. Gli Stati membri fissano l'importo del pagamento annuo nell'ambito del regime per i piccoli agricoltori <u>con una delle seguenti metodologie</u>, fatti salvi i paragrafi 2 e 3:</p> <p>(a) un importo non superiore al 15% del pagamento medio nazionale per beneficiario;</p> <p>(b) un importo corrispondente al pagamento medio nazionale per ettaro, moltiplicato per una cifra corrispondente</p>

<p>corrispondente al numero di ettari fino a un massimo di <del>tre</del>.</p> <p>La media nazionale di cui al primo comma, lettera a), è stabilita dagli Stati membri in base al massimale nazionale fissato nell'allegato II per l'anno civile 2019 e al numero di agricoltori che hanno ottenuto diritti all'aiuto a norma dell'articolo 21, paragrafo 1.</p> <p>La media nazionale di cui al primo comma, lettera b), è stabilita dagli Stati membri in base al massimale nazionale fissato nell'allegato II per l'anno civile 2019 e al numero di ettari ammissibili dichiarati a norma dell'articolo 26 nel 2014.</p> <p>2. L'importo di cui al paragrafo 1 non è inferiore a <del>500</del> EUR e non è superiore a <del>1000</del> EUR. Fatto salvo l'articolo 51, paragrafo 1, se l'applicazione del paragrafo 1 dà esito a un importo inferiore a <del>500</del> EUR o superiore a <del>1000</del> EUR, tale importo è arrotondato, rispettivamente, all'importo minimo o a quello massimo.</p> <p>3. In deroga al paragrafo 2, a Cipro e Malta l'importo di cui al paragrafo 1 può essere fissato a un valore inferiore a <del>500</del> EUR ma non inferiore a <del>200</del> EUR.</p>	<p>al numero di ettari fino a un massimo di <u>cinque</u><sup>21</sup>.</p> <p>La media nazionale di cui al primo comma, lettera a), è stabilita dagli Stati membri in base al massimale nazionale fissato nell'allegato II per l'anno civile 2019 e al numero di agricoltori che hanno ottenuto diritti all'aiuto a norma dell'articolo 21, paragrafo 1.</p> <p>La media nazionale di cui al primo comma, lettera b), è stabilita dagli Stati membri in base al massimale nazionale fissato nell'allegato II per l'anno civile 2019 e al numero di ettari ammissibili dichiarati a norma dell'articolo 26 nel 2014.</p> <p>2. L'importo di cui al paragrafo 1, non <u>potrà essere</u> inferiore a <u>300</u> EUR e non <u>potrà essere</u> superiore a <u>1500</u> EUR. <u>Gli Stati Membri provvedono a modulare l'entità degli aiuti per ciascuna azienda in base alla dimensione aziendale.</u> Fatto salvo l'articolo 51, paragrafo 1, se l'applicazione del paragrafo 1 dà esito a un importo inferiore a <u>300</u> EUR o superiore a <u>1500</u> EUR, tale importo è arrotondato, rispettivamente, all'importo minimo o a quello massimo.</p> <p>3. In deroga al paragrafo 2, a Cipro e Malta l'importo di cui al paragrafo 1 può essere fissato a un valore inferiore a <u>300</u> EUR ma non inferiore a <u>100</u> EUR.</p>
--	---

Di seguito si riporta una ipotesi di modulazione degli aiuti, in relazione alla dimensione aziendale e partendo dal presupposto di un premio per ettaro di circa 300 euro.

<sup>21</sup> Innalzamento richiesto in coerenza con l'analoga modifica chiesta per la diversificazione aziendale del Greening

---

**Ipotesi di modulazione degli aiuti**

Aiuti nominali spettanti in regime ordinario			Aiuti spettanti in regime forfettario	
Aiuto medio a ettaro	Ettari	Pagamenti diretti	Entità dell'aiuto	€
300	1	300	Fino a 1 Ha	300
300	2	600	da 1 a 5 Ha	importo medio per numero di Ha
300	3	900	Oltre i 5 Ha	1500
300	4	1200		
300	5	1500		

---