

POSIZIONE SISTEMA DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME SU RIFORMA DELLA PAC

Negli ultimi tre anni, in relazione alla riforma della Politica Agricola Comunitaria per il periodo 2014-2020, la Commissione Politiche Agricole della Conferenza delle Regioni e Province Autonome ha svolto un ruolo decisamente proattivo, assumendo proprie iniziative, finalizzate a contribuire alla definizione degli strumenti regolamentari comunitari e a creare sinergie con i centri decisionali nazionali e comunitari, giungendo a registrare importanti riconoscimenti e risultati politici, per il sistema delle Regioni e Province autonome.

Sin dal luglio 2010, è proprio la iniziativa della Commissione a smuovere le acque, con la richiesta al Ministro Galan di focalizzare il tema della riforma della Politica Agricola Comunitaria post 2013, con l'obiettivo di formulare una proposta condivisa tra Governo e Regioni. Ancor prima della comunicazione del Commissario Dacian Ciolos sul "Futuro della PAC" del novembre 2010, il confronto viene avviato a Bari a settembre, nel corso della "Prima Conferenza Nazionale di ascolto sulla Riforma della PAC" presso la Fiera del Levante, e già il 28 ottobre la Commissione è in grado di approvare un primo documento recante una organica posizione delle Regioni sulla riforma, che viene portato all'attenzione delle organizzazioni agricole nazionali e presentato nelle audizioni presso le Commissioni Agricoltura di Camera e Senato.

La Commissione Politiche Agricole ha voluto coinvolgere, nella definizione della sua posizione, anche le organizzazioni di categoria del settore agricolo, istituendo con le stesse un tavolo di lavoro per l'approfondimento e aggiornamento sullo stato dell'arte del negoziato.

In particolare, la Commissione si adopera – anche attraverso incontri e attività di lobbying con gli europarlamentari e i membri italiani del Comitato delle Regioni – per il recepimento delle proposte emendative delle Regioni in merito alla discussione dell'importante parere del Comitato delle Regioni sulla riforma della PAC, nella seduta plenaria del 4 maggio 2012, relatore Souchon.

Tutto questo per sottolineare la decisa ed intensa attività di elaborazione che, sul tema, è stata effettuata dalla Commissione Politiche Agricole, perché tanto ha consentito che molte delle posizioni del sistema delle Regioni e province autonome fossero recepite nell'accordo siglato a Bruxelles il giugno scorso e che, speriamo, abbiano trovato ulteriore

accoglimento, per le parti non oggetto dell'accordo di giugno 2013, anche nelle determinazioni di questa notte, in merito alla conclusione del negoziato, in ambito comunitario.

Pertanto, a seguire vi illustrerò le criticità e le proposte formulate dalla Commissione Politiche Agricole in merito al processo di Riforma della PAC, che sono, più esaustivamente, contenute nel documento in allegato, già oggetto di audizione, con il mio predecessore, il sen. Dario Stefàno, qui al Senato della Repubblica. Preme qui aggiornarvi in merito alle ulteriori attività poste in essere dal sistema delle Regioni e Province autonome in merito alle fasi di elaborazione dell'Accordo di Partenariato (AdP), nelle more che si concludesse il negoziato su tutta la Riforma della PAC.

Il primo nodo affrontato dalla Commissione politiche Agricole ha riguardato le modalità di applicazione del principio di equità nella distribuzione delle risorse fra gli Stati membri, che non trovava adeguata rappresentazione nelle proposte varate dalla Commissione. Quest'ultima, infatti, adottava un approccio attraverso il quale venivano 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 consentiva 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. Tanto rischiava di incrementare le attuali sperequazioni, soprattutto a danno dei sistemi agricoli a maggiore intensità di lavoro.

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

Queste problematiche rischiavano 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, sembrava del tutto insufficiente, anche alla luce delle attuali proposte regolamentari, a garantire la tenuta di diversi importanti comparti agricoli.

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

In conseguenza di ciò, la Commissione Politiche Agricole ha, quindi, sottolineato i seguenti elementi di criticità grave, per le quali appariva 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 destavano 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 è 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.

Per quanto concerne i pagamenti diretti, la Commissione politiche Agricole ha evidenziato l'assoluta necessità di 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.

Inoltre, circa le componenti del pagamento unico e il passaggio ad un pagamento di base uniforme, le proposte sono state quelle di 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 avrebbe penalizzerebbe in maniera spesso insostenibile diversi comparti e interi sistemi agricoli regionali.

Le Regioni italiane hanno proposto che il periodo di transizione potesse essere portato a 12 anni. La data del 1 gennaio 2019, quindi, avrebbe potuto 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 avrebbero potuto essere ricondotti ad un valore uniforme su base nazionale o regionale entro il 1 gennaio 2026;

Circa la componente "greening" del pagamento unico, non ci è apparsa 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.

Per essa abbiamo richiesto che fossero create le 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 è rilevato che il requisito della diversificazione, ed in particolare il limite del 70% per le superfici occupate da singole colture avrebbe potuto pregiudicare molti dei guadagni di efficienza raggiunti attraverso la specializzazione aziendale, rischiando di ridurre l'adesione degli agricoltori ai pagamenti diretti, in considerazione della non conveniente dal punto di vista della gestione aziendale. Si è osservato, poi, che la soglia del 7%, della superficie da dedicare a scopi ambientali, appariva 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 tenevano conto delle peculiarità ambientali e delle caratteristiche produttive dell'agricoltura mediterranea. Si è ritenuto, che, oltre al mantenimento di prati e pascoli e all'agricoltura organica, potessero 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 Regioni temevano, inoltre, che le pratiche definite nella proposta avrebbero potuto appesantire il carico burocratico in capo agli agricoltori e richiedere una maggiore complessità dei controlli. Andava valutato, quindi, con estrema attenzione, il tema della complessità dei controlli, rispetto ai quali si è esortato il legislatore europeo ad individuare soluzioni che consentissero 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 è evidenziato, 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 è richiesto 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 è chiesto, 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 complementarietà;
- 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 è richiesto, con forza, che la parte di risorse eventualmente non utilizzate per gli interventi del Greening, non fossero oggetto di recupero da parte della Commissione UE, ma venissero mantenute nello Stato Membro/Regioni e trasferiti al secondo pilastro, finalizzandole a interventi di natura ambientale, così come già previsto per il Capping.

Per quanto concerne la componente "Accoppiata" del pagamento unico, si è ritenuto che la quota attivabile dagli SM per il pagamento supplementare accoppiato dovesse 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 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 è richiesto, inoltre, di non limitare il numero 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.

Per quanto riguarda la componente giovani, si è ritenuto 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.

Per le "altre componenti volontarie" si è rilevata 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 si è proposto la incentivazione delle produzioni di qualità e la stabilizzazione dei mercati agricoli, consentendo 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.

Circa la definizione di agricoltore attivo, la proposta dalla Commissione è apparsa inadatta ad esplicitare la condizione di agricoltore attivo, in quanto coglieva solo in minima parte le sollecitazioni avanzate dalla Corte. Pertanto, si è proposto un puntuale emendamento all'Articolo 9 "Agricoltore in attività" del regolamento perché, a decorrere dal 2014, i pagamenti diretti siano 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.

Gli Stati membri individuano i criteri per definire i beneficiari predetti, 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.

Sullo sviluppo rurale le osservazioni e proposte fatte dalle Regioni e Province autonome 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 è proposto 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.

Circa, le misure, infine, si è proposto di

- 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.

Per le Misure di mercato:

- Con riferimento alla **soppressione delle quote zucchero a partire dalla data del 30 Settembre 2015**, si è rilevato 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 è ravvisata la 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 è sottolineato 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 I° 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.

Preme qui sottolineare che, tutte le predette riflessioni e proposte circa il “greening”, unitamente al MiPAAF, attraverso il lavoro della Cabina di regia per la Riforma della PAC, attivata dallo stesso ministero, ha prodotto un documento condiviso che evidenziava le criticità e proponeva alcune soluzioni, rispetto a quanto oggi contenuto nei regolamenti comunitari, di cui trovate esaustiva e puntuale evidenza nel documento licenziato dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome a giugno del 2012, fornitovi in allegato a questa relazione.

La Commissione ha anche approfondito il “Regime del piccolo agricoltore”, producendo emendamenti puntuali agli artt. 48-49 della bozza regolamentare.

Con riferimento all’art. 47, si è condivisa la proposizione della Commissione Europea, per cui, 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 dal "regime per i piccoli agricoltori" e che gli stessi sono esonerati dalle pratiche agricole previste dal “greening”. 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. La posizione del sistema delle Regioni e Province autonome per accedere all’aiuto si è riferita alle seguenti circostanze:

- 1) Premio maggiore di 100 € e/o
- 2) 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 riportati nella colonna a destra dei documenti in allegato. L'emendamento ha riguardato la facoltà degli Stati Membri di 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.

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 non hanno più diritto a partecipare al regime.

Per l'art. 49 "**Importo del pagamento**", infine, si è proposto di portare, da tre a cinque, gli anni per una delle metodologie di calcolo dell'importo del pagamento annuo nell'ambito del regime per i piccoli agricoltori e che l'importo non potrà essere inferiore a 300 EUR e non potrà essere superiore a 1500 EUR.

In merito all'Accordo di Partenariato, la Commissione Politiche Agricole, ratificata dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome, a luglio del 2013, ha espresso le seguenti considerazioni:

La nuova Politica Agricola Comune è una straordinaria occasione, soprattutto in questo momento storico in cui tutti i settori produttivi vivono una crisi diffusa, per utilizzare risorse pubbliche comunitarie, quale occasione unica di rilancio del sistema produttivo.

In questo senso, quanto sta avvenendo, sotto il profilo della programmazione delle risorse finanziarie riferite al periodo 2014-2020, in Italia, preoccupa notevolmente il sistema delle Regioni e Province autonome. Infatti, pur avendo partecipato, con enormi sforzi organizzativi, al lavoro dei tavoli per la predisposizione dell'Accordo di Partenariato (strumento principale di base negoziale con i Servizi della Commissione), non ha colto un indirizzo politico vero, rispetto ai temi strategici per l'Italia, prima ancora che per l'agricoltura italiana, **in particolare per quelle realtà regionali caratterizzate da agricoltura intensiva.**

Lasciamo che le scelte siano fatte dalla politica, in questo senso si invita il Governo a riprendere il filo della discussione, individuando le priorità e le strategie da realizzare, ed evitando spinte centralistiche.

In relazione all'utilizzo specifico dei Programmi di Sviluppo rurale (PSR), il cui contributo allo sviluppo locale appare destinato ad essere affiancato da altri strumenti di programmazione finanziaria, le Regioni considerano cruciale l'apporto concordato e coerente di tutti i finanziamenti che possono insistere su di un medesimo territorio. Ritengono quindi strategico porre particolare attenzione le seguenti macrocriticità, trasversali a tutta la programmazione, con una elevata valenza politica, che occorre affrontare e risolvere nelle opportune sedi:

- *Integrazione e complementarità tra fondi* - Rispetto alle azioni sulle quali insiste più di un fondo europeo, è necessario che vengano individuate quanto più possibile

“linee di demarcazione” per l’utilizzo dei fondi, prima con un accordo tra le Regioni e poi attraverso la condivisione con le Amministrazioni centrali, in modo da evitare rischi di duplicazione di attività/mancata attuazione dell’intervento e conseguente dispersione di risorse finanziarie.

- *Governance* - Vanno chiarite le competenze di intervento a livello programmatico, sia in termini di rispetto del ruolo istituzionale delle Regioni e Province autonome, titolari di PO/PSR, sia rispetto all’attuazione degli strumenti programmatici. In particolare, si chiede alle Amministrazioni centrali di chiarire, con un quadro definitivo, eventuali PO nazionali che si intende proporre e/o le specifiche tematiche che si intende approcciare con i due livelli predetti. Alcune tematiche sono, infatti, già state proposte dalle Amministrazioni centrali a copertura di interventi a carattere nazionale. **Le Regioni chiedono quindi che questi temi siano chiaramente individuati e oggetto di valutazione politica congiunta.**
- *Relazioni tra PSR/POR/PON*- Una volta individuato quanto sopra, si propone di avviare una approfondita riflessione in merito alle attività che si stanno ponendo in essere in termini di zonizzazioni (es. aree interne e zonizzazione PSR) e di campo di azione degli eventuali PON con gli altri strumenti di programmazione regionale (PSR e POR), specie con riferimento, per quanto concerne il FEASR, alla configurazione dei Gruppi Operativi dei PEI (Partenariato Europeo dell’Innovazione) e le politiche per la “montagna”, nonché le problematiche connesse all’applicazione dei CLLD..
- *Individuazione priorità programmatiche e relative assegnazioni finanziarie* - A fronte della richiesta del DPS, di individuazione delle medesime, la Commissione ha chiesto di procrastinare quello che si configura non come un semplice esercizio tecnico, bensì come un quadro di scelte da assumere a livello politico. Tuttavia appare imprescindibile che la valutazione politica possa essere effettuata solo una volta che sia chiarito *in primis* il quadro di risorse finanziarie disponibili, derivante dal bilancio europeo, oltre alle modalità di impiego delle stesse risorse europee e nazionali.

Alcuni temi di riflessione rispetto alla nuova PAC

Preliminarmente, per consentire una più facile definizione delle questioni più importanti, proponiamo un’analisi distinta per i due pilastri della PAC.

Con riferimento al I° **pilastro**, la proposta attuale, nonostante i miglioramenti, continua a non risolvere molti dei grandi nodi critici del sistema di aiuti agli agricoltori:

- non attenua il carico burocratico in capo agli agricoltori, ma anzi rischia di acuirlo,
- continua ad essere poggiata su un sentiero in parte anacronistico, che non tiene conto dei grandi cambiamenti di scenario e del rinnovato protagonismo che l'agricoltura ha acquisito in termini sociali ed ambientali.

L'accordo raggiunto, il giugno scorso, a livello europeo, permette di fare alcuni passi avanti significativi nei confronti della convergenza degli aiuti, in quanto consente di tenere in conto la difficile situazione di alcuni comparti e territori, lasciando agli Stati Membri la possibilità di limitare gli effetti di riduzioni troppo drastiche.

Gli Stati Membri dovranno assumere decisioni importanti su questo, ma anche su altri fronti. A differenza del passato oggi l'applicazione del sistema dei pagamenti diretti diventa un pò più flessibile e le scelte che opereremo saranno dirimenti, sia riguardo alla gestione del processo di convergenza, sia riguardo alle scelte che attengono le altre componenti obbligatorie e volontarie dello schema pagamenti diretti, nonché le questioni connesse all'applicazione del *Greening*, per la quale si auspica una formulazione più chiara e coerente, circa i meccanismi di funzionamento.

Si dovranno compiere scelte in termini di pagamento: redistributivo, delle zone con vincoli naturali, giovani, nonché riguardo alla quota attivabile di pagamento accoppiato, regime per le piccole aziende ed altre questioni. Questi margini decisionali abbracciano anche altre questioni importanti come il tema della costruzione dell'architettura entro la quale avviare il processo di regionalizzazione degli aiuti, la stessa definizione di agricoltore attivo, la definizione di possibili sottoprogrammi, tra cui quello "per la montagna", determinante per le Regioni che posseggono territorio di tale caratterizzazione.

Ed quindi chiaro che siamo alla vigilia di momenti decisionali importanti che impattano direttamente sulla sostenibilità economica dell'azienda agricola e sul suo ruolo socio-ambientale e che necessitano di un confronto largo, capace di definire la nostra visione della futura agricoltura italiana, alla luce, tra l'altro dei tempi serrati che sono a nostra disposizione. In tal senso si sollecita il Ministro ad avviare quanto prima la discussione su questi punti perché tanto consentirebbe di procedere alla definizione dei PSR in un'ottica più organica.

Scelte che devono cogliere le opportunità offerte da questi spazi di manovra ma che devono anche ridisegnare la strumentazione esistente.

Per quanto concerne il **II° pilastro**, le necessità che permangono, e alle quali occorre dare risposta con i documenti in fase di elaborazione (primo fra tutti l'Accordo di Partenariato - AdP) sono:

- 1) ridurre il carico burocratico, che rischia invece di farsi sempre più pesante, e lavorare intensamente alla semplificazione amministrativa. A questo proposito diviene assolutamente importante risolvere l'annosa questione dell'interscambio di documentazioni e informazioni, tra i diversi soggetti che a vario titolo intervengono nel processo istruttorio ed autorizzativo (INPS per quanto concerne il DURC, Camere di Commercio per i relativi adempimenti e non ultimo la stessa Prefettura per il rilascio dei Certificati Antimafia), nonché porre adeguata attenzione alla definizione delle azioni relative all'Obiettivo Tematico "Capacità amministrativa";
- 2) rivisitazione dell'architettura dell'organismo pagatore. Occorre fare una valutazione seria delle esperienze maturate in questi ultimi anni, così come della qualità e dell'offerta di servizi forniti dal sistema informativo nazionale;
- 3) approfondire tutte le problematiche connesse al credito e alle politiche di gestione del rischio.

Le opportunità di irrobustimento, ammodernamento tecnologico e organizzativo del nostro tessuto agricolo, che ci vengono offerte dalla importante dotazione finanziaria che accompagna lo sviluppo rurale, devono poggiare su un'infrastruttura di servizi all'altezza. In particolare per quanto concerne l'accesso al credito.

Tanto appare particolarmente evidente in questa fase di chiusura degli investimenti PSR 2007-2014 che tarda, in molti casi, a realizzarsi, per le difficoltà di reperire il capitale di prestito necessario al completamento dei piani.

Occorre ripensare il ruolo delle garanzie e il rapporto banca/impresa/decisore pubblico.

Un maggiore coinvolgimento del sistema creditizio nella definizione di questa infrastruttura di servizio è auspicabile, per fare in modo che le valutazioni di chi finanzia gli investimenti e chi eroga credito possano coincidere, ma anche per trovare strumenti innovativi e forti che consentano di sostenere le migliori idee di impresa e non i capitali più solidi.

Urge un cambio di direzione che, con coraggio, vada al di là degli ordinari e freddi parametri di sostenibilità patrimoniale e dia fiducia alla volontà di cambiamento;

- 4) porre una particolare attenzione alle politiche per i giovani.

L'esigenza di promuovere il ricambio generazionale e l'inserimento di figure imprenditoriali dinamiche è avvertita da molti e da tempo. Numerosi sono stati sino ad oggi gli strumenti messi a disposizione, che hanno però dato poca attenzione a due fattori importanti:

- la mobilità fondiaria
- il subentro verticale.

Circa il primo aspetto, occorre avviare una discussione/riflessione in merito allo strumento della compravendita, particolarmente onerosa e che perciò sconta la difficoltà di accesso al credito di cui si è detto, rispetto a quello dell'affitto di lungo periodo o altre forme che abilitino alla gestione del fondo.

Il subentro verticale, tema dei Programmi di Sviluppo Rurale e, quindi, di competenza delle Regioni, è da trattare con cautela, essendo "di fatto", nei contesti competitivi, potenziale causa di smembramento delle aziende meno concorrenziali. Bisognerebbe guardare con grande attenzione al trasferimento obliquo, con l'ingresso di forze anche di provenienza extragricola e con particolare attenzione ai soggetti non più giovani che hanno perso il lavoro.

Un elemento di innovazione potrebbe essere l'accompagnamento alla formazione dell'impresa, sul modello del prestito d'onore.

In questa direzione potrà avere particolare efficacia da un lato l'inserimento del sottoprogramma giovani nei PSR, dall'altro il completamento della attività di ricognizione delle terre demaniali affidabili alla gestione dei giovani agricoltori;

- 5) affrontare con decisione il problema del diffuso nanismo delle imprese agricole italiane che, non realizzando l'opportuna massa critica, sono la parte debolissima nei confronti della trasformazione e della GDO.

Le aggregazioni sono processi che possono essere favoriti attraverso le azioni dei nuovi PSR e che per la capacità di generare effetti stabili e di lungo periodo, debbono essere accompagnate da idonee politiche pubbliche che, soprattutto, semplifichino e agevolino il più possibile, con vere e proprie corsie preferenziali, tutte le forme associative tra imprese.

Sappiamo che l'innovazione è il primo obiettivo strategico nella programmazione che stiamo costruendo e questo perché finalmente è chiaro a tutti che perseguire l'innovazione a tutto campo è la strada più diretta ed efficace per assicurare una crescita sostenibile della produttività agricola, forestale e agroalimentare, che non aumenti l'uso delle risorse ambientali.

Occorre attenzione nell'operare in modo efficace, sia dal punto di vista degli attori in gioco che delle loro relazioni, ma occorre soprattutto ricercare innovative modalità gestionali, formative, divulgative, consulenziali, idonee cioè a massimizzare l'efficacia delle scelte imprenditoriali, si da ottenerne i maggiori risultati produttivi ed economici possibili, a parità di risorse impiegate.

Gli attori della "rete dell'innovazione": ricercatori, imprese e loro diverse forme di aggregazione, divulgatori, consulenti, formatori, ecc., dovranno realizzare progetti di trasferimento dell'innovazione coerenti con le realtà territoriali, con i sistemi agricoli e con le caratteristiche delle filiere, ma sempre in base ai fabbisogni espressi dagli imprenditori.

Occorre quindi porre la necessaria attenzione a che il mondo agricolo partecipi ai processi di definizione delle priorità strategiche di ricerca per l'agricoltura, in ambito di attuazione di Horizon 2020, atteso che nell'ambito di tale strumento sono stanziare risorse dedicate per il settore agricolo. In questo quadro è di conseguenza auspicabile che le produzioni geografiche significative possano avere accesso a questo strumento, attraverso una progettualità mirata, rispetto a quanto serve in termini di nuova conoscenza.

Temi comuni con le altre Politiche

Integrare una visione di sviluppo è anche trovare su temi comuni le strade per restituire qualità ambientale e paesaggistica ai diversi ambiti interessati. Pertanto, appare importante trovare opportuni strumenti e luoghi di integrazione su temi quali:

- l'ambito urbano, definendone con chiarezza i margini, le funzioni e gli spazi pubblici che lo caratterizzano storicamente, elevandone la qualità urbanistica;
- l'ambito rurale, per restituirgli specificità e proprietà di funzioni, in ciò superando un processo degenerativo che ha visto nell'urbanizzazione della campagna la crescita del degrado di entrambi gli ambienti di vita, quello urbano e quello rurale;
- le problematiche connesse alla risorsa suolo. Stiamo aspettando da troppo tempo una direttiva europea sul suolo. Dove i tanti interessi a livello europeo impediscono una serena condivisione sulle misure di risanamento e tutela, e tantomeno sulla qualità dei suoli per la produzione alimentare. Nel frattempo tocca ai fondi dello sviluppo rurale ancora una volta intervenire in positivo, sugli aspetti della sostanza organica, della struttura, della capacità di sequestro della CO₂, ridando valore

all'agricoltura in quanto ancora una volta elemento di tutela delle fragili risorse ambientali dei nostri territori;

- le problematiche connesse alla risorsa acqua, che necessita di una integrazione tra i fondi e di una puntuale pianificazione degli interventi;
- le questioni connesse alle infrastrutture di supporto al sistema agricolo, per le quali occorre porre in essere tutte le necessarie sinergie tra i fondi comunitari, nazionali e regionali.

Queste solo alcune delle questioni relative alla problematica della integrazione tra Fondi. Tutto questo deve essere ripensato ora, con il contributo delle Regioni, degli operatori e delle loro rappresentanze. Per snellire le procedure, le tempistiche ed offrire servizi migliori e aggiuntivi agli agricoltori.

Un'ultima, ma non meno importante, sottolineatura riguarda la riflessione fatta in ordine alla organizzazione di tutta la "filiera" dell'attuazione delle politiche connesse al Fondo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), e precisamente al ruolo che AGEA riveste all'interno dei processi attuativi. A questo proposito, la Commissione Politiche Agricole ha assunto una posizione di criticità rispetto all'attuale modello, proponendo una riorganizzazione di detto organismo.

Occorre fare una valutazione seria delle esperienze maturate in questi ultimi anni, così come della qualità e dell'offerta di servizi forniti dal sistema informativo nazionale.

In questo contesto la riforma dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) costituisce indubbiamente una priorità di azione, rivolta a soddisfare una pluralità di esigenze, tutte riconducibili alla finalità di rendere più efficienti i servizi resi alle imprese del settore agricolo e qualificare la spesa pubblica di settore.

Bisogna innanzitutto procedere alla immediata ristrutturazione e razionalizzazione del sistema di erogazione degli aiuti comunitari in agricoltura, completando il trasferimento al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali delle funzioni di coordinamento del sistema degli organismi pagatori in agricoltura, così da mantenere in capo all'AGEA le sole funzioni di Organismo pagatore.

Tale percorso era stato avviato dall' art. 12 della legge n. 135/2012, di conversione, con modificazioni, del decreto legge n. 95/2012 che, tuttavia, per le caratteristiche e l'urgenza dell'intervento, non avevano proceduto ad un organico e meditato riordino del complesso delle attività di coordinamento, alle quali si deve invece porre mano in vista delle imminenti attività di applicazione della riforma della Politica agricola comune (PAC) 2014 – 2020.

Infatti le suddette disposizioni, oltre a prevedere la sostituzione del consiglio di amministrazione con un direttore (sul modello delle Agenzie fiscali), ma omettendo di dotare lo stesso delle necessarie funzioni di gestione, hanno stabilito il trasferimento al Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali di parte delle funzioni svolte dall'AGEA in qualità di Organismo di coordinamento.

In particolare, sono state oggetto del trasferimento in questione le funzioni svolte ai sensi dei Regolamenti (CE) n. 1290/2005 del Consiglio e n. 885/2006 della Commissione, concernenti l'applicazione armonizzata della normativa comunitaria e la tenuta dei rapporti finanziari con l'Unione europea in tutte le questioni afferenti l'operatività degli Organismi pagatori.

Nelle more dell'attuazione di tale processo di trasferimento, peraltro, e delle conseguenti modifiche statutarie, la necessità di assicurare comunque gli adempimenti imposti dalla regolamentazione comunitaria nelle predette materie, ha fatto sì che l'AGEA proseguisse nelle attività medesime, sulla base della struttura organizzativa di cui allo Statuto approvato nel 2009, con gli opportuni adattamenti di legge.

Il completamento della riforma è un necessario contributo ad una più incisiva revisione della spesa pubblica di settore, la cui importanza è da correlarsi oltre che alle contingenze della finanza pubblica, alla opportunità di ritagliare risorse derivanti dalla spesa corrente da investire per lo sviluppo del comparto agroalimentare ed efficientare i servizi.

Per quanto concerne le attività di coordinamento, l'AGEA svolge, oltre alle attività già oggetto di trasferimento, anche ulteriori funzioni – sempre conseguenti all'applicazione di norme europee e non incluse nel trasferimento di funzioni operato dall'art. 12 sopra ricordato della legge n. 135/2012, di conversione, con modificazioni, del decreto legge n. 95/2012 – in forza di disposizioni nazionali che le hanno attribuito specifici ruoli, qui indicati di seguito:

- a) autorità competente ai sensi del titolo II, capitolo 4, del Reg. (CE) n. 1782/2003, come sostituito dal Reg. (CE) n. 73/2009, del sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 99/2004 e gestione del Sistema informativo geografico (GIS);
- b) gestione del Registro nazionale dei titoli all'aiuto di cui al Reg. (CE) n. 1782/2003, ai sensi dell'art. 3 del decreto legge n. 182/2005, convertito dalla legge n. 231/2005;
- c) autorità titolare del SIAN (Sistema informativo agricolo nazionale), ai sensi dell'art. 14, comma 9 del d.lgs. n. 99/2004;

- d) applicazione, ai sensi dell'art. 1, comma 1048, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), della normativa di cui al Reg. (CE) n. 485/2008 in materia di controlli ex post sulla correttezza e conformità dei pagamenti effettuati dagli organismi pagatori nel quadro del FEAGA;
- e) autorità nazionale responsabile dei controlli di conformità dei prodotti ortofrutticoli stabiliti dal Regolamento (CE) n.1580/2007, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 34/2008;
- f) attuazione, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 96/2010 (legge comunitaria 2009), degli adempimenti previsti dal Reg. (CE) n. 1198/2006 in materia di autorità di audit del Fondo europeo della pesca (FEP).

Si tratta di compiti svolti nell'ambito del sistema nazionale di erogazione degli aiuti agricoli comunitari a supporto di tutti gli Organismi pagatori e che pertanto, in un auspicabile quadro di ottimale, razionale ed efficiente funzionamento del sistema, non possono essere scissi, né sotto il profilo logico né sotto quello operativo, dalle altre funzioni già trasferite al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

In termini operativi, il sistema organizzativo e finanziario degli Organismi pagatori riconosciuti in agricoltura, ben undici, di cui tre nazionali (AGEA, per le Regioni che non hanno provveduto all'istituzione di propri Organismi pagatori; Ente Nazionale Risi per il settore risicolo; SAISA – Agenzia delle Dogane per le restituzioni alle esportazioni) e otto regionali, come delineato dalla normativa UE, deve garantire nei confronti dell'Unione europea l'uniforme applicazione dei regolamenti comunitari in materia di erogazione e controllo dei pagamenti alle imprese agricole (circa 6 miliardi di euro annui a circa 1.800.000 beneficiari).

L'AGEA esercita le proprie funzioni di coordinamento non solo mediante le proprie strutture operative, ma anche avvalendosi degli enti strumentali partecipati (in particolare SIN e AGECONTROL) e delegando talune funzioni in regime convenzionale.

La SIN SpA è una società costituita in applicazione della legge n. 231/2005, è partecipata al 51% dall'AGEA (il 49 % residuo fa capo alle società private, individuate mediante gara, che assicurano la fornitura dei servizi informatici ed ingegneristici) e preposta alla gestione del SIAN – Sistema informativo agricolo nazionale. Le risorse finanziarie erogate dall'AGEA a SIN per il 2013 sono pari a circa 80 milioni di euro.

L'AGECONTROL SpA, è una società costituita per lo svolgimento di attività di controllo, il cui portafoglio azionario è interamente posseduto dall'AGEA, che effettua per la stessa Agenzia i controlli di primo e di secondo livello nonché i controlli "ex-post", volti ad

accertare la realtà e la regolarità delle operazioni nell'ambito del sistema di finanziamento del FEAGA. Le risorse finanziarie erogate dall'AGEA ad AGECONTROL per il 2013 sono pari a circa 20 milioni di euro.

Oltre alle funzioni di coordinamento suddette, l'Agenzia è Organismo pagatore riconosciuto, e pertanto responsabile, nei confronti dell'Unione europea, degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune (PAC), nonché degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo finanziati dai fondi comunitari (FEAGA - Fondo Europeo Agricolo di Garanzia - e FEASR - Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale).

Ad avviso delle Regioni e delle Province autonome dovrebbero restare in capo ad AGEA soltanto le funzioni di Organismo pagatore.

Occorre avviare una razionalizzazione improntata ad un'ottica di efficienza del sistema, che renda non più differibile l'obiettivo per l'AGEA, così come per tutti gli altri Organismi pagatori, di dispiegare il proprio supporto per la realizzazione delle misure dirette ad accrescere la competitività delle aziende agricole, anche nel quadro della riforma della Politica agricola comune (PAC), incentrando nel sistema di coordinamento complessivamente inteso, collocato in seno al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali tutte le attività a supporto del sistema nazionale degli Organismi pagatori.