

LA PAC SPIEGATA: I PAGAMENTI DIRETTI AGLI AGRICOLTORI 2015-2020



© Fotolia

La politica agricola comune (PAC) è la risposta dell'Unione europea (UE) alle domande su come garantire la sicurezza alimentare, l'uso sostenibile delle risorse naturali e lo sviluppo equilibrato delle zone rurali europee.

Il suo obiettivo è contribuire a garantire agli agricoltori e ai lavoratori agricoli europei un tenore di vita dignitoso e ai cittadini un approvvigionamento alimentare stabile, diversificato e sicuro. La PAC contribuisce inoltre alle priorità dell'UE quali la creazione di posti di lavoro e la crescita economica, la lotta ai cambiamenti climatici e la promozione dello sviluppo sostenibile.

Essa dispone di tre modalità interconnesse per agevolare il conseguimento di detti obiettivi: il sostegno al reddito degli agricoltori (i cosiddetti «pagamenti diretti»), le misure di mercato, ad esempio per contrastare un calo improvviso dei prezzi, e lo sviluppo rurale.

La presente pubblicazione è incentrata in particolare sui pagamenti diretti, un elemento chiave della politica che fornisce un sostegno al

reddito degli agricoltori e promuove competitività, sostenibilità nonché pratiche agricole rispettose dell'ambiente. I pagamenti diretti agli agricoltori europei costituiscono la quota maggiore (72 %) dell'attuale bilancio agricolo dell'UE.

Sebbene le norme che disciplinano i pagamenti diretti siano stabilite a livello dell'UE, la loro attuazione è gestita direttamente da ciascuno Stato membro secondo il principio noto come «gestione concorrente». Ciò significa che le autorità nazionali rispondono della gestione e del controllo dei pagamenti diretti agli agricoltori nel loro paese. Ogni paese gode anche di un certo livello di flessibilità riguardo alle modalità di concessione di tali pagamenti per tener conto delle condizioni locali dell'agricoltura, che variano notevolmente in tutta l'Unione europea (cfr. sotto).

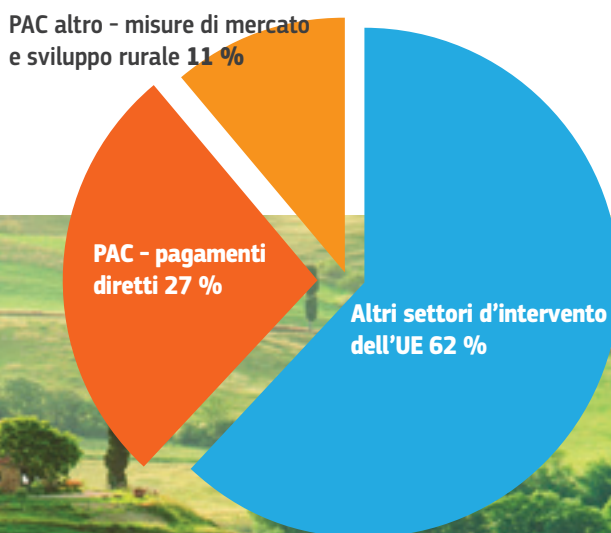
Sono circa 7 milioni gli agricoltori in tutta l'Unione europea che beneficiano di pagamenti diretti che, spesso, rappresentano una quota rilevante del loro reddito agricolo (negli ultimi dieci anni, in media, quasi metà del reddito degli agricoltori proveniva da questo sostegno diretto).

QUANTO VIENE SPESO PER I PAGAMENTI DIRETTI?

Il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 (il piano di spesa settennale dell'Unione europea) assegna il 38 % del suo importo totale alla PAC per finanziare le spese per le misure di mercato, i pagamenti diretti e i programmi di sviluppo rurale. I **pagamenti diretti** ammontano approssimativamente a 293 miliardi di euro per il suddetto periodo, pari al 72 % del bilancio complessivo stanziato per la PAC. **Ciò equivale a una spesa di oltre 41 miliardi di euro l'anno per i pagamenti diretti.**

Figura 1. Pagamenti diretti come quota del bilancio dell'UE
Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 - prezzi correnti*

* Non include i redditi assegnati FEAGA
Fonte: Commissione europea



PAGAMENTI DIRETTI E SVILUPPO DELLA PAC

Sin dalle sue origini nel 1962, la politica agricola comune ha sostenuto il reddito agricolo.

Essa è stata creata in un periodo in cui l'Europa non era in grado di soddisfare la maggior parte del proprio fabbisogno alimentare e, come tale, è stata concepita per incoraggiare gli agricoltori a produrre alimenti garantendo redditi e prezzi interni. In tal senso questa politica ha registrato un grande successo, in quanto è riuscita ad assicurare la crescita economica e a incoraggiare lo sviluppo di una vasta gamma di prodotti alimentari di qualità e a prezzi ragionevoli per i consumatori europei. Tuttavia questo percorso non è stato privo di ostacoli: verso la fine degli anni settanta e negli anni ottanta sono sorti problemi in quanto l'UE ha iniziato a produrre in maniera eccessiva taluni prodotti fondamentali, superando la domanda e determinando un costoso accumulo di riserve alimentari pubbliche. Questa situazione si è tradotta, a sua volta, in una forte pressione sul bilancio e ha causato attriti con i principali partner commerciali internazionali dell'UE, il che, unitamente a una crescente consapevolezza circa gli effetti negativi della produzione alimentare intensiva sulla qualità dell'acqua e del suolo e alle preoccupazioni che ne sono derivate, ha portato alla prima grande riforma della PAC trent'anni dopo la sua adozione.

La riforma del 1992 ha profondamente cambiato la politica. I prezzi di sostegno dell'UE per i principali prodotti agricoli (quali i cereali e le carni bovine) sono stati gradualmente ridotti, il che ha contribuito ad aumentare la competitività dei prodotti agricoli dell'UE sui mercati mondiali. Tuttavia, al fine di evitare un corrispondente calo dei redditi degli agricoltori, sono stati introdotti **pagamenti diretti** basati sui livelli storici di produzione (in base alla superficie o al numero di capi). Ciò ha significato fondamentalmente che il sostegno agli agricoltori è rimasto legato alla produzione,

nonostante tra gli obiettivi dei pagamenti vi fosse anche la promozione di pratiche agricole meno intensive e più rispettose dell'ambiente.

Parallelamente, era sempre più riconosciuto che per una politica attiva di sviluppo rurale era necessario che gli agricoltori preservassero l'ambiente naturale, i paesaggi tradizionali e il modello delle aziende agricole a conduzione familiare privilegiato dalla società in generale. Cresceva la consapevolezza del doppio ruolo dell'agricoltore, quale produttore di prodotti alimentari e custode della campagna.

Dal 2003 in poi le successive riforme hanno visto spezzarsi il legame tra i pagamenti diretti agli agricoltori e il tipo (nonché la quantità) dei loro prodotti, processo noto con il nome di «disaccoppiamento». L'effetto generale del disaccoppiamento è stato orientare maggiormente il settore agricolo verso il libero mercato e dare agli agricoltori maggiore libertà di produrre in funzione della domanda del mercato, spostando al tempo stesso l'accento su norme più rigorose in materia di ambiente e benessere degli animali che gli agricoltori sono chiamati a rispettare per poter ricevere i pagamenti.

L'ultimo elemento dei cambiamenti più recentemente apportati al sistema dei pagamenti diretti è lo spostamento verso una distribuzione del sostegno più equa, ecologica e mirata. A partire dal 2015, nell'UE gli agricoltori in attività hanno accesso a regimi obbligatori applicabili in tutti i paesi dell'Unione, nonché ai regimi facoltativi eventualmente istituiti a livello nazionale.

Per maggiori dettagli sul sistema attuale si rimanda alla sezione «I pagamenti diretti oggi» a pagina 6.

PERCHÉ GLI AGRICOLTORI NECESSITANO DI SOSTEGNO?

Il cibo è un bisogno umano strategico e imprescindibile per la sopravvivenza e proviene principalmente dall'agricoltura.

Tuttavia, l'agricoltura è un'attività economica rischiosa e spesso costosa. Le condizioni meteorologiche sono imprevedibili: i raccolti possono essere distrutti con pesanti ripercussioni sulla produzione e sul reddito agricoli. Ciò, ovviamente, ha effetti negativi non solo per gli agricoltori, ma anche per i consumatori, dal momento che possono essere compromesse le filiere alimentari.

Figura 2. Reddito agricolo



Inoltre gli agricoltori devono fare i conti con le caratteristiche specifiche dei mercati dei prodotti agricoli di base. Il cibo è necessario per sopravvivere, ma la domanda non cambia significativamente se i prezzi scendono, come può accadere con altri prodotti. Ciò significa che gli agricoltori non possono fare affidamento semplicemente sulla vendita di maggiori quantitativi della loro produzione per compensare i prezzi più bassi. Inoltre, i processi di produzione alimentare sono lunghi: per esempio, occorrono due anni prima che una vacca da latte raggiunga lo stadio utile per la produzione di latte. Questi fattori possono incidere in modo importante sul reddito degli agricoltori,

ma sfuggono totalmente al loro controllo.

Inoltre gli agricoltori dell'UE subiscono una forte pressione derivante dall'aumento del commercio mondiale di prodotti alimentari e dalla liberalizzazione del mercato di molti paesi; ciò ha intensificato la concorrenza e creato allo stesso tempo nuove opportunità per gli agricoltori europei. Negli ultimi anni, poi, la globalizzazione e le fluttuazioni della domanda e dell'offerta hanno reso i prezzi del mercato agricolo più volatili, creando nuovi motivi di preoccupazione per gli agricoltori. Tradizionalmente, i prezzi di molti prodotti agricoli di base sono stati relativamente prevedibili, cosa che ha garantito agli agricoltori un certo margine di sicurezza in termini di redditi previsti e consentito loro di investire con fiducia nella propria attività economica. La volatilità dei prezzi elimina questo grado di sicurezza sui redditi e rende gli agricoltori meno propensi a investire. A sua volta, questa situazione minaccia la produttività e l'efficienza con ulteriori potenziali ricadute sull'approvvigionamento alimentare per i consumatori.

Inoltre, sebbene gli agricoltori rappresentino l'elemento centrale della filiera alimentare in termini di offerta di prodotti alimentari, la frammentarietà del settore agricolo ne indebolisce la posizione contrattuale rispetto ad altri operatori della filiera, per esempio i grandi, e meglio integrati, fornitori di mangimi e fertilizzanti oppure le imprese di trasformazione e i rivenditori al dettaglio. Questa relativa debolezza pone gli agricoltori in una posizione di svantaggio in termini di potere contrattuale.

Tutti questi fattori aggravano la già **difficile situazione reddituale** di molti agricoltori. Il reddito agricolo medio si mantiene su livelli decisamente più bassi rispetto al resto dell'economia e rappresenta circa il 40% dei redditi medi dell'UE nel periodo 2010-2014.

Tuttavia, l'UE è il **maggiore esportatore e importatore di prodotti agricoli del mondo**. Sebbene le ragioni di questa forte posizione del settore agricolo dell'UE siano molteplici, i pagamenti diretti hanno indubbiamente aiutato gli agricoltori europei a concentrarsi in modo più efficace sulla domanda del mercato rafforzando al contempo la loro redditività a lungo termine. In un ambiente economico incerto e imprevedibile, i pagamenti diretti offrono una rete di sicurezza agli agricoltori. Essi rappresentano una fonte di reddito stabile e indipendente dalle fluttuazioni del mercato e apportano un contributo molto importante al reddito agricolo complessivo di molte famiglie agricole (fino a circa la metà del livello di reddito totale). Inoltre, permettono agli agricoltori di prendere decisioni imprenditoriali con maggiore libertà.

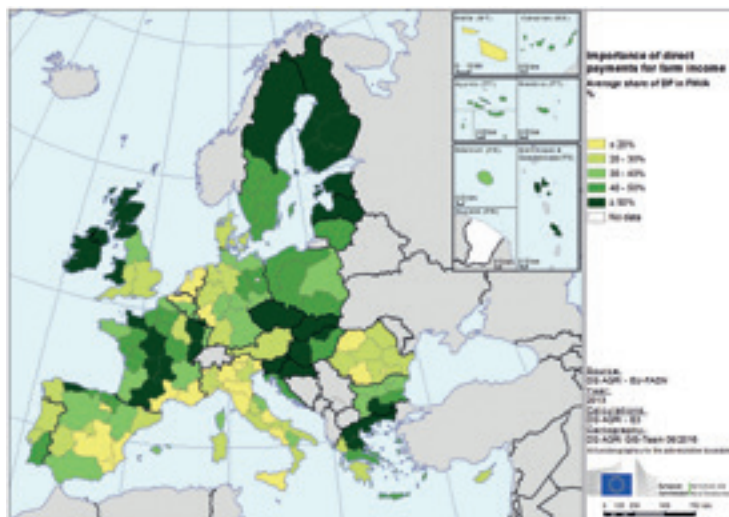


Figura 3. L'importanza dei PD per il reddito agricolo

Nondimeno, per gli agricoltori i pagamenti diretti non sono soltanto un elemento di certezza in un mondo incerto. Essi migliorano anche gli altri ruoli che gli agricoltori sono chiamati a svolgere nella protezione dell'ambiente e nel sostegno allo sviluppo dell'economia rurale. Poiché concorrono al funzionamento delle aziende agricole, i pagamenti diretti possono contribuire a mantenere o a creare posti di lavoro in molti altri settori fortemente dipendenti dall'agricoltura, a partire dall'industria alimentare fino al turismo rurale. Da un settore agricolo prospero dipendono circa 44 milioni di posti di lavoro nell'industria della trasformazione alimentare, nella rivendita al dettaglio di prodotti alimentari e nei servizi.

I pagamenti diretti contribuiscono altresì alla gestione sostenibile delle risorse naturali e aiutano l'UE nei suoi sforzi più ampi volti ad affrontare sia le cause sia gli effetti del cambiamento climatico. L'agricoltura è responsabile di circa il 10% delle emissioni totali di gas a effetto serra dell'UE e, ovviamente, svolge un ruolo importante nel garantire un futuro più ecologico e sostenibile. Per questo motivo tutti gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti devono rispettare le norme ambientali fissate dall'UE (che rientrano nella cosiddetta «condizionalità», cfr. di seguito). Un'altra componente del sistema dei pagamenti diretti, nota come «inverdimento», è stata attuata per la prima volta nel 2015 e interessa oltre il 70% dei terreni agricoli. Essa condiziona la concessione di una quota significativa dei pagamenti diretti alla realizzazione di azioni a favore dell'ambiente e del clima, come protezione del suolo, biodiversità e sequestro del carbonio.



I PAGAMENTI DIRETTI OGGI

PANORAMICA

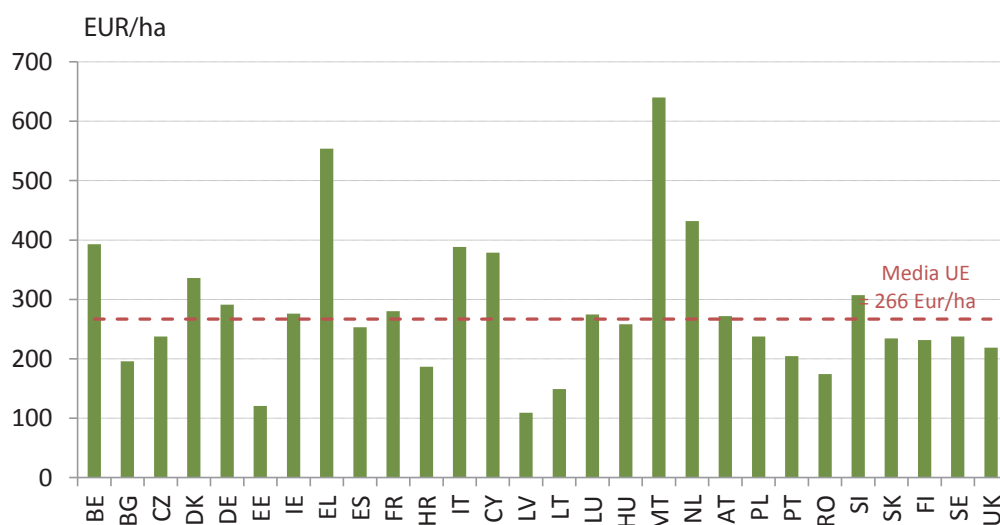
I pagamenti diretti sono concessi agli agricoltori sotto forma di un sostegno di base al reddito in funzione del numero di ettari coltivati. Il cosiddetto «pagamento di base» viene integrato da una serie di altri regimi di sostegno mirati a specifici obiettivi o tipologie di agricoltori:



- un pagamento diretto «verde» a favore delle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente;
- un pagamento per i giovani agricoltori;
- (se applicato) un pagamento redistributivo per garantire maggiore sostegno alle aziende agricole di piccole e medie dimensioni;
- (se applicati) pagamenti per zone soggette a vincoli naturali dove le condizioni per l'agricoltura sono particolarmente difficili, per esempio le zone di montagna;
- (se applicato) un regime per i piccoli agricoltori, un regime semplificato per i piccoli agricoltori in sostituzione degli altri regimi;
- (se applicato) un sostegno accoppiato facoltativo alla produzione per aiutare determinati settori in difficoltà.

In media, il pagamento ammonta a 266 euro per ogni ettaro ammissibile al pagamento.

Figura 4. Pagamenti diretti in €/ha, valori medi per il 2015



Nota: sulla base dei massimali netti di cui all'allegato III del regolamento (UE) n. 1307/2013 per il 2015 ⁽¹⁾ e della superficie totale determinata stimata per il 2015 a norma del regime di pagamento di base o del pagamento unico per superficie in ogni Stato membro.

IN CHE MODO VENGONO ASSEGNATI I FONDI?



L'importo totale dei pagamenti diretti agli agricoltori in ogni Stato membro è limitato ogni anno dall'entità dello stanziamento annuale del paese in questione (ufficialmente denominato «dotazione finanziaria») a titolo del bilancio dell'UE. Le autorità nazionali possono decidere quale tra i vari regimi di pagamento diretto finanziare a partire da tale dotazione, nel rispetto di determinati limiti legislativi. Possono inoltre scegliere di trasferire fondi alle o dalle rispettive dotazioni nazionali per lo sviluppo rurale.

Nel quadro della riforma della PAC del 2013 è stata concordata la necessità di un graduale aggiustamento degli stanziamenti dei bilanci nazionali al fine di conseguire una distribuzione più equilibrata ed equa dei pagamenti diretti. In questo modo si ridurrebbero le differenze nel sostegno medio per ettaro tra i vari paesi dell'UE mediante un processo denominato «convergenza esterna» (cfr. il [glossario della PAC](#)).

Per ulteriori informazioni sulla modalità di [gestione dei pagamenti diretti dal punto di vista finanziario](#).

Per ulteriori informazioni sulla spesa effettiva, consultare [le relazioni finanziarie](#).

(1) Al netto dei trasferimenti alle dotazioni per lo sviluppo rurale o dalle stesse in funzione delle scelte degli Stati membri e previa detrazione degli importi stimati di riduzione.

CHI RICEVE I PAGAMENTI DIRETTI?

La maggior parte degli agricoltori nell'UE beneficia di pagamenti diretti: nel 2015 circa 7 milioni di aziende agricole hanno beneficiato del sostegno, con una copertura di quasi 156 milioni di ettari, pari a circa il 90 % dei terreni effettivamente coltivati (ossia la superficie agricola utilizzata – SAU).

Gli agricoltori possono chiedere i pagamenti diretti ogni anno. Per essere ammissibili al pagamento, essi sono tenuti a rispettare ogni anno tutte le condizioni di seguito elencate.

I pagamenti diretti sono gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dai 28 Stati membri dell'UE. Le autorità nazionali sono responsabili della gestione del regime nei rispettivi paesi e godono di un certo livello di flessibilità nell'adattare le norme alle condizioni nazionali.



Requisiti minimi

In generale, non sono concessi pagamenti diretti a un agricoltore se l'importo totale dovuto e/o la superficie di terreno ammissibile al pagamento sono troppo ridotti. La soglia precisa varia da paese a paese in quanto è fissata dalle amministrazioni nazionali ma, in genere, si aggira rispettivamente tra 100 e 500 euro e/o tra 0,3 e 5 ettari.



Agricoltori in attività

Soltanto gli agricoltori con un'azienda situata nell'UE e che svolgono un'attività agricola possono ricevere i pagamenti diretti. Il requisito di agricoltore «in attività» significa che privati e società quali aeroporti, servizi immobiliari e strutture sportive, che possono disporre di terreni agricoli ma che non conducono alcuna attività agricola, o la svolgono solo in maniera molto marginale, non possono ricevere sostegno dalla PAC.



Disporre di un terreno agricolo e adibirlo a un'attività agricola

Di norma, solo i terreni idonei alla produzione agricola sono considerati superficie agricola (per esempio le foreste non sono, in linea di principio, ammissibili). Le superfici agricole includono i seminativi, le colture permanenti e i prati permanenti.

Tuttavia, non basta semplicemente possedere o disporre di un terreno agricolo: gli agricoltori devono anche dimostrare che il terreno in questione è utilizzato per qualche forma di attività agricola. Generalmente ciò implica l'allevamento di animali oppure la coltivazione di prodotti agricoli (a fini di raccolta, mungitura, allevamento ecc.). In alternativa, gli agricoltori devono garantire che il terreno venga conservato in buone condizioni agricole, vale a dire che sia idoneo al pascolo e alla coltivazione.



Per ulteriori informazioni: [Criteri di ammissibilità ai pagamenti diretti](#)

Per ricevere i pagamenti diretti gli agricoltori devono presentare ogni anno domanda di aiuto, dichiarando ogni parcella della loro azienda agricola. Le autorità nazionali assistono gli agricoltori nella compilazione delle loro domande che, sempre più spesso, sono presentate in formato elettronico. Le domande comprendono immagini quali mappe o foto dal satellite grazie alle quali gli agricoltori possono indicare le superfici dichiarate ricorrendo, ove opportuno, alle informazioni dell'anno precedente.

IN CHE MODO GLI AGRICOLTORI DEVONO RISPETTARE LE ALTRE NORME DELL'UE?

Esiste un nesso tra i pagamenti della PAC per gli agricoltori e il rispetto di altre norme dell'UE riguardanti la sicurezza alimentare, la salute degli animali, la salute delle piante, il clima, l'ambiente, la protezione delle risorse idriche, il benessere degli animali e le condizioni in cui i terreni coltivati vengono conservati. Questo nesso è noto come condizionalità.

Per ricevere l'importo completo dei pagamenti diretti ai quali hanno diritto, gli agricoltori devono rispettare tutte queste altre norme. In caso contrario, il livello di sostegno viene ridotto. L'entità della riduzione dipende dalla misura in cui l'agricoltore ha violato le norme.

Il principio della condizionalità di cui sopra prevede due diversi insiemi di norme.

- **Criteri di gestione obbligatori (CGO):** i cosiddetti CGO sono 13 requisiti legislativi presenti nel diritto dell'UE che riguardano la salute pubblica, la salute delle piante e degli animali, l'identificazione e la registrazione degli animali, l'ambiente e il benessere degli animali.
- **Buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA):** gli agricoltori sono tenuti a mantenere i propri terreni in buone condizioni

agronomiche e ambientali, il che significa, tra l'altro, proteggere il suolo dall'erosione, mantenerne i livelli di sostanza organica e la struttura, evitare il deterioramento degli habitat, gestire le risorse idriche e salvaguardare gli elementi paesaggistici caratteristici. Sono gli Stati membri, e non l'Unione europea, a definire esattamente i parametri che gli agricoltori sono tenuti a rispettare in questi casi.

QUALE FORMA ASSUMONO I PAGAMENTI DIRETTI?

Gli Stati membri possono combinare diversi regimi di pagamento diretto per assicurare un sostegno efficace agli agricoltori, adattato al loro contesto nazionale. Alcuni sono obbligatori, altri facoltativi (cfr. figura 5). Per esempio, tutti gli agricoltori ammissibili ricevono il pagamento di base e i pagamenti di inverdimento (condizionati al rispetto dei requisiti di inverdimento), mentre alcuni agricoltori possono beneficiare anche di un ulteriore pagamento nel quadro del regime obbligatorio per i giovani agricoltori e, a seconda delle scelte operate dagli Stati membri, di un potenziale pagamento supplementare nell'ambito di uno o più regimi facoltativi.



Figura 5. La nuova struttura dei pagamenti diretti

GLI AGRICOLTORI DELL'UE HANNO ACCESSO A:

Regimi obbligatori
(tutti gli SM):

- Pagamento di base
- Pagamento verde*
- Regime per i giovani agricoltori

(+)

Regimi facoltativi
(scelta dello SM):

- Sostegno accoppiato
- Sostegno in zone soggette a vincoli naturali
- Pagamento redistributivo

Tutti i pagamenti sono soggetti alla condizionalità

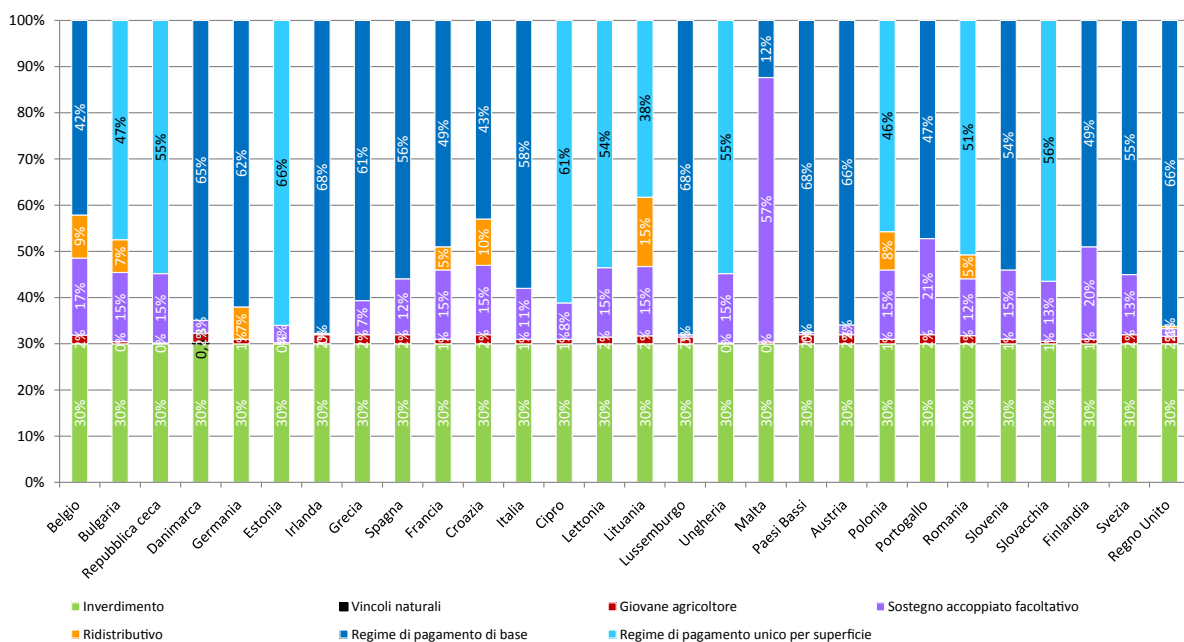
0

Un regime semplificato per i piccoli agricoltori (facoltativo per gli SM)

* Pagamento a favore delle pratiche agricole benefiche per il cambiamento climatico e l'ambiente.

La figura 6 mostra la spesa relativa per ognuno di questi regimi dalla dotazione assegnata a ciascuno Stato membro. Il grafico non mostra separatamente la spesa per il regime dei piccoli agricoltori che, se applicato, rappresenta un pagamento alternativo concesso ai piccoli agricoltori ammissibili al posto di tutti gli altri regimi, ma con gli stessi fondi.

Figura 6. Distribuzione dei fondi tra i regimi di pagamento diretto (a eccezione del regime dei piccoli agricoltori) — Anno di domanda 2015



IL PAGAMENTO DI BASE

Il pagamento di base garantisce un sostegno di base al reddito agli agricoltori che svolgono attività agricole. A seconda delle scelte operate dalle singole autorità nazionali, l'importo del pagamento di base varia tra il 12 % e il 68 % dello stanziamento dei loro bilanci nazionali.

Il pagamento di base è applicato come regime di pagamento di base (RPB) o come regime transitorio semplificato, il regime di pagamento unico per superficie (RPUS).

Il [RPB](#) funziona sulla base dei diritti all'aiuto distribuiti agli agricoltori.

Durante il primo anno di attuazione del RPB (2015), agli agricoltori ammissibili sono stati assegnati diritti all'aiuto. Di norma, a ogni ettaro ammissibile corrispondeva un diritto (sebbene alcuni Stati membri avessero posto dei limiti al numero di diritti che potevano essere assegnati). Tutti i diritti assegnati a un agricoltore hanno lo stesso valore, tuttavia possono sussistere differenze in termini di valore dei diritti tra gli agricoltori ladove uno Stato membro abbia scelto un tale approccio. In quel caso si è tenuto conto del livello dei pagamenti diretti erogati in passato ai singoli agricoltori (oppure del valore dei diritti di cui disponevano nel quadro del precedente regime di pagamenti diretti) al fine di evitare interruzioni eccessivamente brusche del loro livello di sostegno. Tuttavia, poiché uno degli obiettivi del nuovo sistema è abbandonare questi riferimenti storici, gli Stati membri che adottano questo approccio hanno accettato di

ridurre progressivamente le differenze in termini di valore dei diritti e di portare o avvicinare questi valori alla media entro il 2019.

Il pagamento effettivo è erogato agli agricoltori in attività a seguito dell'attivazione dei diritti di pagamento di cui dispongono e sulla base di un calcolo proporzionale ai terreni ammissibili da essi dichiarati.

In alcuni degli Stati membri che sono entrati nell'Unione europea nel 2004 e nel 2007 ⁽²⁾ si applica invece il regime di pagamento unico per superficie (RPUS). Il RPUS è una misura transitoria derivante dai trattati di adesione dei suddetti Stati membri. Nel RPUS non sono previsti diritti di pagamento, ma il sostegno è erogato unicamente sulla base degli ettari ammissibili dichiarati dagli agricoltori e il livello è lo stesso per tutti gli ettari del paese.

Il pagamento di base è maggiorato da altri pagamenti diretti rivolti a questioni specifiche oppure a tipologie particolari di beneficiari (il pagamento verde, il pagamento per i giovani agricoltori ecc.).

IL PAGAMENTO RIDISTRIBUITIVO

Al fine di ridistribuire il sostegno ai piccoli agricoltori, gli Stati membri possono assegnare fino al 30 % del loro bilancio nazionale a un [pagamento redistributivo](#) per i primi ettari ammissibili. Il numero di ettari per i quali questo tipo di pagamento può essere assegnato è limitato alla soglia fissata dalle autorità nazionali (30 ettari o la dimensione media delle aziende agricole negli Stati membri se questa supera i 30 ettari). Laddove applicato, l'importo per ettaro è lo stesso per tutti gli agricoltori nel paese e non può superare il 65 % del pagamento medio per ettaro.

Sono dieci gli Stati membri che hanno deciso di optare per il pagamento redistributivo (Belgio, limitatamente alla Vallonia; Bulgaria; Germania; Francia; Croazia; Lituania; Polonia; Romania; Regno Unito, limitatamente al Galles; più il Portogallo a partire dal 2017). L'importo del pagamento supplementare per ettaro varia da un paese all'altro (nel 2015 era compreso tra i 25 euro in Francia e i 127 euro in Vallonia).

Tabella 1. Attuazione del pagamento redistributivo.

Stati membri	Soglia/e in ettari sostenuta/e a titolo di pagamento redistributivo		2015 Coefficiente unitario del pagamento redistributivo (*)
Belgio – Vallonia	I primi	30	127 EUR
Bulgaria	I primi	30	77 EUR
Germania	La tranche dei primi	30	50 EUR
	La seguente tranche di	30,01 - 46	30 EUR
Francia	I primi	52	25 EUR
Croazia	I primi	20	(**) 33 EUR
Lituania	I primi	30	49 EUR
Polonia	La tranche dei primi	3	0 EUR
	La seguente tranche di	3,01-30	40 EUR
Portogallo	I primi	5	(***) 50 EUR
Romania	La tranche dei primi	5	5 EUR
	La seguente tranche di	5,1-30	51 EUR
Regno Unito – Galles	I primi	54	26 EUR

(*) Sulla base delle notifiche degli Stati membri del settembre 2016, eccetto la Francia (coefficiente unitario stimato).

(**) Per la Croazia questo importo aumenterà negli anni a venire con la progressiva introduzione di un pieno livello di PD.

(***) Per il Portogallo importo stimato al 2017.

(2) I seguenti Stati membri applicano il RPUS: Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia.



IL PAGAMENTO VERDE A FAVORE DELLE PRATICHE AGRICOLE BENEFICHE PER IL CLIMA E L'AMBIENTE

Negli anni la PAC ha svolto un ruolo sempre più importante nel mantenimento e/o nel sostegno allo sviluppo dell'agricoltura sostenibile in tutta l'UE mediante la promozione di pratiche benefiche per il clima e l'ambiente.

L'introduzione del nuovo pagamento diretto verde nel quadro della riforma del 2013 ha rappresentato un altro passo significativo in questa direzione. Gli Stati membri sono tenuti ad assegnare a questo pagamento di inverdimento il 30 % del loro stanziamento per i pagamenti diretti.

Si tratta di una nuova aggiunta fondamentale agli strumenti della PAC, alla condizionalità e alle misure facoltative di sviluppo rurale, rivolta alle questioni legate all'ambiente e al clima.

Se possono dimostrare il rispetto di tre pratiche obbligatorie benefiche per l'ambiente (in particolare per il suolo e la biodiversità) e per il clima, gli agricoltori ricevono il pagamento diretto verde.

I tre obblighi di inverdimento sono:

1 Diversificazione delle colture

La coltivazione di una varietà maggiore di colture contribuisce ad aumentare la resilienza del suolo e degli ecosistemi e ad arrestare il degrado e l'erosione del suolo e quindi favorisce la capacità produttiva. In termini concreti, le norme prevedono che le aziende agricole con più di 10 ettari di seminativo debbano coltivare almeno due tipi di colture, mentre per le aziende agricole di oltre 30 ettari di seminativo il requisito è di almeno tre colture. Inoltre, la coltura principale non può coprire più del 75 % del seminativo. Numerose eccezioni a queste norme tengono conto della situazione individuale degli agricoltori, in particolare gli agricoltori che detengono ampie porzioni di prati che, di per sé, sono molto benefici per l'ambiente.

2 Mantenimento di prati permanenti

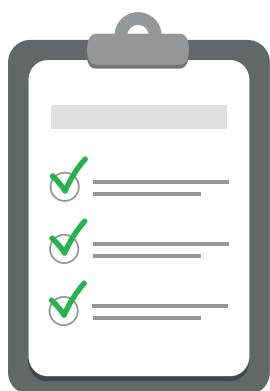
I pascoli permanenti rappresentano un mezzo molto efficace per catturare il carbonio e contribuiscono quindi a ridurre il riscaldamento globale. Preservare i prati vulnerabili dal punto di vista ambientale permette di conservare il carbonio nel suolo e di proteggere gli habitat erbosi. Gli Stati membri, a livello nazionale o regionale, provvedono a fissare il rapporto tra prati permanenti e superficie agricola (con un margine di flessibilità del 5 %). Inoltre, gli agricoltori non possono arare o convertire i prati permanenti in aree designate come sensibili. Oltre un terzo dei terreni coltivati dell'UE sono prati permanenti soggetti a protezione finalizzata soprattutto al sequestro del carbonio; un quinto di questi prati è classificato come sensibile dal punto di vista ambientale nell'ottica della protezione della biodiversità e dello stoccaggio del carbonio.

3 Aree di interesse ecologico

Gli agricoltori il cui seminativo superi i 15 ettari devono garantire che almeno il 5 % dei loro terreni sia un'area di interesse ecologico, nell'ottica della salvaguardia e del miglioramento della biodiversità nelle aziende agricole. Le aree di interesse ecologico possono comprendere, per esempio, terreni a maggese, elementi caratteristici del paesaggio, superfici oggetto di imboschimento, terrazze, fasce con siepi o boschi, colture azotofissatrici come il trifoglio e l'erba medica che contribuiscono al miglioramento della materia organica del suolo. Siepi, alberi, stagni, fossi, terrazze, muri di pietra e altri elementi paesaggistici caratteristici sono habitat importanti per uccelli e altre specie e aiutano a proteggere la biodiversità, inclusi gli impollinatori.

Per tener conto della diversità dei sistemi agricoli e delle condizioni ambientali in tutta Europa, è stato introdotto il concetto di «equivalenza». Gli Stati membri possono consentire agli agricoltori di ottemperare a uno o più obblighi di inverdimento mediante pratiche equivalenti (alternative). Ciò significa che determinate pratiche possono sostituire una o più delle tre misure di inverdimento istituite. Tali pratiche comprendono misure agro-climatico-ambientali o sistemi di certificazione simili all'inverdimento e che producono un livello equivalente o superiore di beneficio per il clima e l'ambiente.

Il principio alla base di questi metodi di inverdimento consiste nel ricompensare gli agricoltori per i loro sforzi intesi a proteggere l'ambiente e la biodiversità, poiché i prezzi di mercato non rispecchiano il lavoro svolto.



SOSTEGNO ACCOPIATO FACOLTATIVO

Dopo la riforma della PAC del 2003, in generale, è stato progressivamente rimosso il nesso tra la ricezione di un pagamento diretto e la produzione di un determinato prodotto («disaccoppiamento»). Ciononostante, gli Stati membri possono continuare a collegare (o accoppiare) un importo limitato dei pagamenti diretti a determinati prodotti. La finalità di questo tipo di sostegno è mantenere il livello di produzione nelle regioni o nei settori che si trovano in difficoltà e che ricoprono un ruolo particolarmente importante dal punto di vista economico, sociale o ambientale.

Tutti gli Stati membri (a eccezione della Germania) applicano il regime, anche se l'importo dei finanziamenti e la gamma dei settori coperti variano sensibilmente da un paese all'altro.

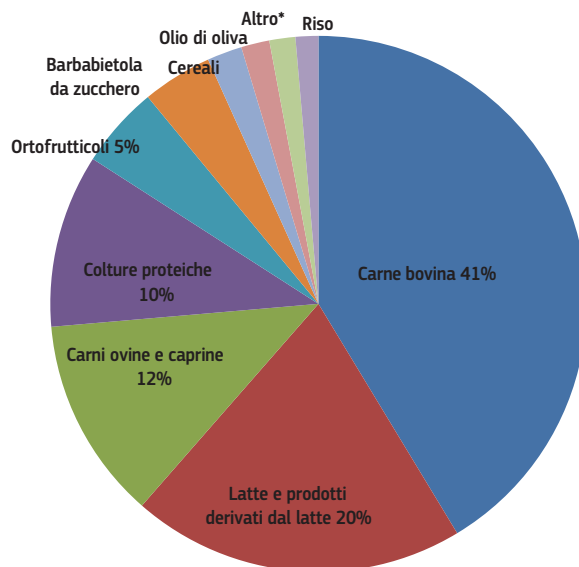
La quota di pagamenti diretti che gli Stati membri possono dedicare al sostegno accoppiato facoltativo è generalmente limitata all'8 %, sebbene siano consentite alcune eccezioni.

Per maggiori informazioni cfr. [le scelte degli Stati membri del sostegno accoppiato facoltativo](#) per il periodo 2015-2020, compresi [i principali settori sostenuti](#) e [altri settori](#).

Figura 7. Sostegno accoppiato facoltativo nell'UE per settore (2015)



Nota: la voce «altro» include legumi da granella, fecola di patata, frutta a guscio, semi, luppolo, canapa, semi oleosi, bachi da seta e lino. Altri tre settori sono, in linea di principio, ammissibili per il SAF ma finora gli Stati membri non vi hanno fatto ricorso: foraggi essiccati, canna da zucchero e cicoria e bosco ceduo a rapida rotazione.

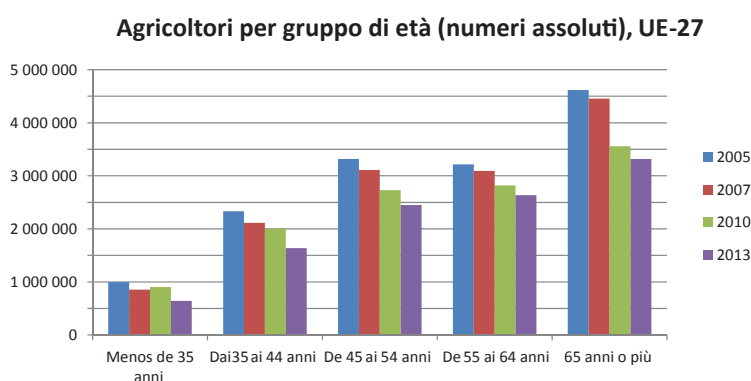


IL PAGAMENTO PER I GIOVANI AGRICOLTORI

Per il futuro delle comunità agricole e rurali, specialmente alla luce dell'invecchiamento della popolazione agricola dell'UE, è vitale incoraggiare nuovi operatori a intraprendere un'attività agricola. Nel 2013 per ogni agricoltore di età inferiore ai 35 anni ve ne erano nove di età superiore ai 55 anni. Di fatto, oltre la metà di tutti i conduttori di aziende agricole ha più di 55 anni, mentre solo il 6,9 % degli agricoltori ha meno di 35 anni.

Questo è il motivo per cui il [pagamento per i giovani agricoltori](#) (PGA), un supplemento al pagamento di base, è obbligatorio in ogni Stato membro. Esso è concesso per un massimo di cinque anni a partire dal momento in cui un giovane agricoltore assume la direzione di un'azienda agricola. Il PGA può rappresentare fino al 2 % del totale degli stanziamenti nazionali per i pagamenti diretti.

Figura 8. Agricoltori per gruppo di età



Inoltre, nei paesi che applicano il regime di pagamento di base i giovani agricoltori appena insediati devono avere la precedenza nell'assegnazione dei diritti di pagamento, una procedura necessaria per accedere al regime dei pagamenti diretti in tali paesi ⁽³⁾.

Ai giovani agricoltori è altresì concesso un sostegno nel quadro dei programmi di sviluppo rurale dell'UE sotto forma di aiuto di avviamento.

(3) Nei paesi che applicano il regime di pagamento unico per superficie i nuovi operatori, quali i giovani agricoltori, hanno accesso al regime senza diritti di pagamento.

IL REGIME PER I PICCOLI AGRICOLTORI

Oltre tre quarti delle aziende agricole nell'UE sono piccole, ossia sotto i 10 ettari, laddove la stragrande maggioranza non raggiunge i 5 ettari.

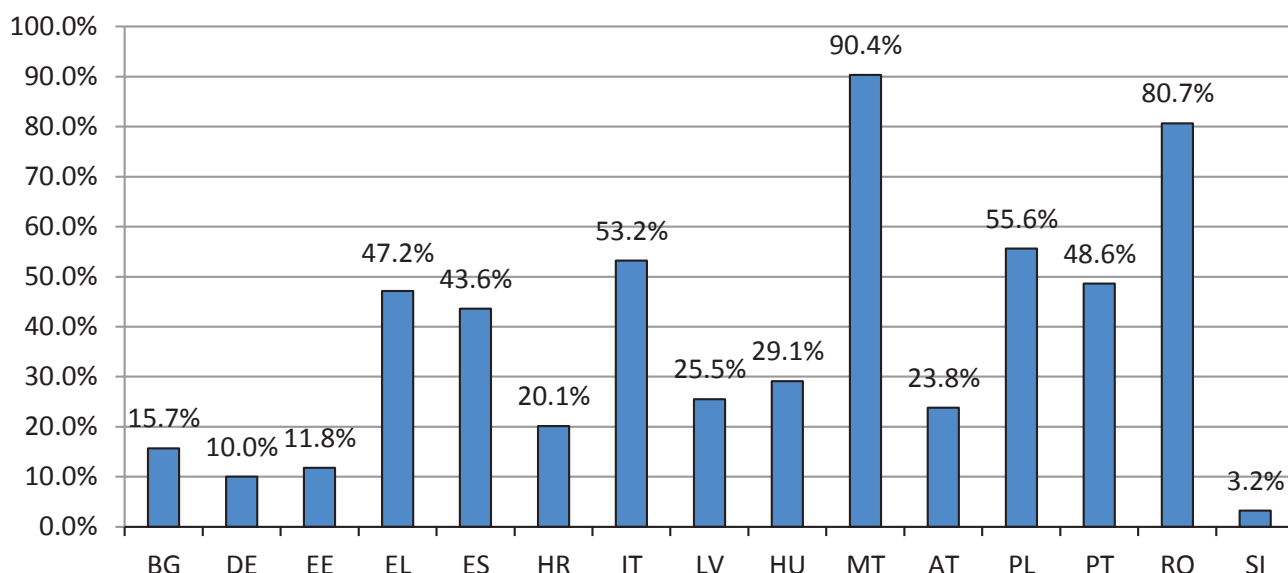
Al fine di affrontare la situazione specifica di queste aziende agricole, gli Stati membri possono ricorrere al [regime per i piccoli agricoltori](#) (RPA), ossia un regime di pagamento diretto semplificato che concede un versamento una tantum agli agricoltori che decidono di aderire. Il livello massimo del pagamento è deciso a livello nazionale, ma in ogni caso non può superare i 1 250 euro. Il regime per i piccoli agricoltori prevede procedure amministrative semplificate e gli agricoltori partecipanti sono esenti da sanzioni e controlli sull'inverdimento e sulla condizionalità.

Il regime è applicato in 15 paesi dell'UE: Austria, Bulgaria, Croazia, Estonia, Grecia, Germania, Italia, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Slovenia e Ungheria. In media, nel 2015 il RPA rappresentava oltre il 5 % della spesa per i pagamenti diretti in detti paesi, seppur con differenze alquanto importanti tra gli stessi (per esempio da oltre il 30 % a Malta a meno dell'1 % in Bulgaria, Germania e Slovenia).

Per quanto riguarda i beneficiari, a Malta il regime copre più del 90 % dei beneficiari e in Romania oltre l'80 %, come mostrato nella figura 9 di seguito. In altri paesi questa percentuale varia dal 3,2 % in Slovenia al 55,6 % in Polonia.

Figura 9. Quota di agricoltori nell'ambito del RPA sul numero totale di agricoltori ammissibili ai pagamenti diretti

Quota di agricoltori nell'ambito del RPA sul numero totale di agricoltori ammissibili ai PD disaccoppiati



PAGAMENTI PER LE ZONE SOGGETTE A VINCOLI NATURALI

Le zone soggette a vincoli naturali (ZVN) sono aree dove l'agricoltura è svantaggiata da vincoli naturali o altri vincoli specifici. Queste zone sono stabilite dagli Stati membri sulla base di criteri biofisici (per esempio le pendenze). Le ZVN comprendono in genere le zone di montagna ma non si limitano a queste.

Fino al 5 % dello stanziamento nazionale per i pagamenti diretti può essere utilizzato per i pagamenti supplementari agli agricoltori in tali ZVN, un'opzione adottata al momento soltanto dalla Danimarca nel 2015 e dalla Slovenia nel 2017.

In queste zone il sostegno agli agricoltori è possibile anche, e principalmente erogato, attraverso i programmi di sviluppo rurale.

PAGAMENTI DIRETTI: COME **FUNZIONANO NELLA PRATICA?**

Gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione e del controllo primario dei pagamenti agli agricoltori. A tal fine essi hanno creato un **sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC)**, una rete di banche dati interconnesse utilizzate per la ricezione e l'elaborazione delle domande di aiuto e dei rispettivi dati.

Il sistema assegna un identificativo unico a ciascun agricoltore, nonché a tutte le parcelle agricole (il sistema di identificazione delle parcelle agricole o SIPA) e, se necessario, agli animali. Il sistema copre anche l'elaborazione delle domande di aiuto.

Il SIGC è gestito negli Stati membri da organismi pagatori riconosciuti. Esso copre tutti i regimi di sostegno sui pagamenti diretti nonché alcune misure di sviluppo rurale. Il sistema è anche utilizzato per gestire i controlli posti in essere per garantire il rispetto degli obblighi e delle norme previsti dalle disposizioni in materia di condizionalità.

ALTRE MISURE DI SOSTEGNO DELL'UE

L'UE sostiene la competitività e la sostenibilità dell'agricoltura in Europa finanziando una gamma di misure di sostegno (compresi i pagamenti diretti) attraverso il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Oltre ai pagamenti diretti agli agricoltori, è erogato un sostegno sotto forma di misure di mercato e attraverso programmi di sviluppo rurale.

Si ricorre alle misure di mercato qualora non abbiano effetto le normali forze di mercato, per esempio laddove si verifichi un improvviso calo della domanda a seguito di un'emergenza sanitaria o una riduzione dei prezzi causata da un temporaneo eccesso di offerta sul mercato. In questi casi la Commissione europea può attivare misure di sostegno del mercato, vale a dire un finanziamento a favore di un settore specifico colpito che in media rappresenta circa il 5 % della spesa agricola complessiva dell'UE. Questa parte del bilancio, finanziata tramite il FEAGA, comprende anche elementi come la promozione dei prodotti agricoli dell'UE e i programmi dell'UE per le scuole.

Dal canto loro, i programmi di sviluppo rurale finanziano singoli progetti nelle aziende agricole e/o altre attività nelle zone rurali nel rispetto delle priorità economiche, ambientali o territoriali. Tale sostegno, finanziato dal FEAGA, copre progetti quali gli investimenti e la modernizzazione nelle aziende agricole, le sovvenzioni per l'insediamento dei giovani agricoltori, le misure agroambientali, la conversione all'agricoltura biologica, l'agriturismo, il rinnovamento dei villaggi o la fornitura di copertura Internet a banda larga nelle zone rurali. Tali misure, pari a circa il 25 % dei fondi della PAC, sono generalmente cofinanziate da fondi nazionali, regionali o privati e, in genere, hanno durata pluriennale.

Sebbene i pagamenti diretti e le misure di mercato siano stati considerati tradizionalmente come misure di sostegno distinte dai programmi di sviluppo rurale, sempre più spesso vengono combinati per fornire un sostegno più efficace e mirato agli agricoltori nel contesto estremamente diversificato dell'agricoltura dell'UE.





© Fotolia

UN FUTURO SOSTENIBILE PER L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA DELL'UE

Gli agricoltori continuano a svolgere un ruolo strategico fondamentale nell'approvvigionamento alimentare, ma la politica agricola comune non riguarda solo la garanzia di un'indipendenza alimentare dell'Europa. Essa contribuisce inoltre ad alcuni degli altri obiettivi fondamentali dell'Unione europea: promuovere l'occupazione e la crescita nel settore agroalimentare, affrontare la sostenibilità e il cambiamento climatico e garantire maggiori benefici alla società.

- Con i suoi 44 milioni di posti di lavoro (e il 7 % del PIL), molti dei quali sono situati nelle regioni più povere, il settore alimentare è un'importante fonte di occupazione nell'UE. Assicurare un livello di stabilità ai redditi agricoli e sostenere gli investimenti nelle aziende agricole tramite la PAC è essenziale non solo per gli agricoltori ma anche per l'industria alimentare nel complesso. Inoltre, il commercio di prodotti agroalimentari rappresenta una pietra miliare dell'economia dell'UE: dal 2009 l'UE è diventata un esportatore netto di cibo e bevande, e le sue esportazioni agroalimentari hanno raggiunto un valore stimato a 122 miliardi di euro all'anno a seguito di una crescita annuale costante dell'8,6 % negli ultimi dieci anni.
- Grazie ai pagamenti diretti e ai programmi di sviluppo rurale, la PAC aiuta inoltre l'UE a rispettare i suoi impegni nei confronti degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite attraverso il suo ruolo attivo nella promozione dell'approccio noto come «produrre di più con meno risorse» e al suo impegno attivo volto a mitigare gli effetti del cambiamento climatico. Rispetto alle politiche agricole degli altri grandi paesi produttori, la PAC produce i minori effetti distorsivi sugli scambi e offre pertanto un contributo positivo agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

L'agricoltura va ben al di là della semplice produzione degli alimenti di cui abbiamo bisogno per vivere. Gli agricoltori hanno sempre rivestito un ruolo fondamentale nel modellare il paesaggio dell'Europa e continueranno a farlo in futuro, rispondendo al contempo alle richieste sempre più esigenti dei consumatori in termini di prodotti alimentari sani, di qualità e a prezzi accessibili. Grazie al sostegno che offre agli agricoltori e alle comunità nel loro complesso, la PAC è un attore strategico nella continua organizzazione della vita rurale, ma i suoi benefici sono percepiti da tutti i cittadini, a prescindere da dove vivono.

Per ulteriori informazioni sui pagamenti diretti, consultare:

https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments_it



Ufficio delle pubblicazioni

Print:

KF-01-17-323-IT-C

ISBN 978-92-79-67870-7

doi:10.2762/925099

PDF:

KF-01-17-323-IT-N

ISBN 978-92-79-67863-9

doi:10.2762/0063