



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI
COMUNITARI E INTERNAZIONALI

RELAZIONE SPECIALE

**L'accesso alla riserva nazionale dei titoli
da parte di giovani e nuovi agricoltori**



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI
COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

RELAZIONE SPECIALE

**L'ACCESSO ALLA RISERVA NAZIONALE DEI TITOLI DA PARTE DI
GIOVANI E NUOVI AGRICOLTORI**

Magistrato relatore: Primo referendario Marcella Papa

Hanno collaborato: dott. Ettore Passarelli

dott.ssa Vincenza Cusmai, estrapolazione dati e redazione tabelle

INDICE

PREMESSA	1
1. LA POLITICA AGRICOLA COMUNE E IL FEAGA: CENNI	5
2. I PAGAMENTI DIRETTI AGLI AGRICOLTORI	16
3. I MASSIMALI NAZIONALI	21
4. I DIRITTI ALL'AIUTO	24
5. LA RISERVA NAZIONALE: GIOVANI E NUOVI AGRICOLTORI	27
6. GIOVANI E NUOVI AGRICOLTORI NELLA DISCIPLINA NAZIONALE	32
7. RISPOSTE DELLE AMMINISTRAZIONI ALL' ISTRUTTORIA	53
8. NUOVI AGRICOLTORI E GIOVANI AGRICOLTORI: I NUMERI NAZIONALI	59
9. PROCEDURE DI CONTROLLO	89
10. ALTRE MISURE PER I GIOVANI AGRICOLTORI. CENNI. FEAGA (PAGAMENTI DIRETTI AI GIOVANI AGRICOLTORI) E ISMEA	94
I PAGAMENTI AI GIOVANI AGRICOLTORI	94
ISMEA	97
11. LE PROSPETTIVE DELLA PROGRAMMAZIONE 2021/2027 PER GIOVANI E NUOVI AGRICOLTORI.....	102
CONCLUSIONI	106

INDICE DEI PRINCIPALI ACRONIMI

AGEA: Agenzia per le erogazioni in agricoltura
AGREA: Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura in Emilia-Romagna
APPAG: Agenzia provinciale per i pagamenti (Provincia di Trento)
ARCEA: Agenzia della Regione Calabria per le erogazioni in agricoltura
ARPEA: Agenzia regionale piemontese per le erogazioni in agricoltura
ARTEA: Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura
AVEPA: Agenzia veneta per i pagamenti
CAA: Centro autorizzato di assistenza agricola
CE: Comunità europea
DAR: Domanda di accesso alla Riserva
DG AGRI: Direzione generale agricoltura della Commissione europea
DM: Decreto ministeriale
DU: Domanda unica
ECA: Corte dei conti europea
FEAGA: Fondo europeo agricolo di garanzia
FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
FEOGA: Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura
ISMEA: Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare
MIPAAF: Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali
OCM: Organizzazione comune di mercato
OP: Organismo pagatore
OPLO: Organismo pagatore regionale Lombardia
OPPAB: Organismo pagatore della Provincia autonoma di Bolzano
PAC: Politica agricola comunitaria
RPB: Regime di pagamento di base
RPUS: Regime di pagamento unico per superficie
SGC: Sistema di gestione e controllo
SIAN: Sistema informativo agricolo nazionale
SIGC: Sistema integrato di gestione e controllo
SIPA: Sistema di identificazione e controllo delle parcelle agricole
VUR: Valore unitario dei titoli della Riserva nazionale



CORTE DEI CONTI

LA SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Composta dai Magistrati:

Dott.	Giovanni	COPPOLA	Presidente
Dott.	Carlo	MANCINELLI	Consigliere
Dott.	Gian Luca	CALVI	Consigliere
Dott.ssa	Igina	MAIO	Consigliere
Dott.ssa	Marcella	PAPA	Primo Referendario
Dott.	Giulio	STOLFI	Referendario
Dott.ssa	Maristella	FILOMENA	Referendario

Nella Camera di Consiglio del 15 aprile 2021

Visto l’art. 100 della Costituzione;

Visto l’art. 287 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea;

Visto l’art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni, in particolare l’art. 10;

Visto il programma delle attività di controllo della Sezione per l’anno 2021 approvato con deliberazione n.2/2021 nell’adunanza del 12 marzo 2021, che prevede

una relazione speciale su “L’accesso alla Riserva nazionale dei titoli da parte di giovani e nuovi agricoltori”;

Vista l’ordinanza presidenziale n. 2/2021 di convocazione dell’adunanza della Sezione per il 15 aprile 2021;

Vista la nota n. 1810 del 14 aprile 2021 con la quale il Consiglio di Presidenza nell’adunanza del 13-14 aprile 2021 ha autorizzato il Primo Referendario Marcella Papa ad integrare il Collegio della Sezione, per l’adunanza pubblica del 15 aprile 2021, in qualità di relatore sull’indagine speciale di controllo “L’accesso alla Riserva nazionale dei titoli da parte dei giovani e nuovi agricoltori”;

Vista la nota prot. n. 405 del 21 marzo 2021, con la quale lo schema della relazione speciale “L’accesso alla Riserva nazionale dei titoli da parte di giovani e nuovi agricoltori” è stato trasmesso al Ministero delle politiche agricole, forestali e alimentari, all’Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), all’Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) con l’invito a formulare considerazioni o controdeduzioni;

Viste le note del MIPAAF n. 157310 del 7 aprile 2021, dell’AGEA coordinamento n. 24657 dell’8 aprile 2021, la e-mail dell’ISMEA del 9 aprile 2021;

Viste le presenze nell’Adunanza pubblica del 15 aprile 2021:

per il Ministero politiche agricole alimentari e forestali il Dott. Alberto Bigioni, la Dott.ssa Antonia Ripepi; per l’AGEA la Dott.ssa Silvia Lorenzini, il dott. Rocco Giannini, il Dott. Massimiliano Terlizzi, il Dott. Christian Patti; per l’ISMEA il Direttore generale Dott.ssa Maria Chiara Zaganelli, il Dott. Giovanni Razeto, il Dott. Fabio Federico;

Udito il relatore, Primo Referendario Marcella Papa; per il Ministero Politiche agricole alimentari e forestali il dott. Alberto Bigioni; per l’AGEA il dott. Rocco Giannini e il dott. Christian Patti; per l’ISMEA la Dott.ssa Maria Chiara Zaganelli;

DELIBERA

di approvare la relazione speciale su “L’accesso alla Riserva nazionale dei titoli da parte di giovani e nuovi agricoltori”, con le modifiche approvate dal collegio;

DISPONE

di trasmettere copia di detta relazione speciale:

- al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati;
- al Presidente del Consiglio dei Ministri;
- al Presidente della Commissione europea;
- al Presidente della Corte dei conti europea;
- ai Presidenti della Commissione 14^a del Senato (Politiche dell’Unione europea) e della Commissione XIV della Camera dei Deputati (Politiche dell’Unione europea);
- alla Rappresentanza in Italia della Commissione europea;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee;
- al Ministero delle politiche agricole, forestali e alimentari. Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale;
- all’Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) – Direttore e Coordinamento;
- all’Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA)

IL RELATORE

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il
Il Dirigente
f.to digitalmente

PREMESSA

Le numerose possibilità concesse dalla Politica agricola comunitaria (PAC) ai singoli Stati Membri (SM) di intervenire sui propri territori, attraverso la modulazione e/o rimodulazione degli aiuti finanziari UE, a seconda dei loro specifici interessi e necessità, si traducono sostanzialmente e concretamente nella fissazione dei Massimali finanziari annui (ad esempio, Massimali nazionali - Regime di pagamento di base - Pagamento per i giovani agricoltori), dai quali si determinano anche le disponibilità della Riserva nazionale dei titoli. A seconda di quali strumenti vengano adottati o meno, di quale percentuale finanziaria (all'interno delle soglie UE consentite) venga stabilita per i massimali, per quanti anni vengano confermati gli stessi strumenti, la programmazione agricola nazionale, all'interno del quadro programmatico europeo, può essere più o meno efficace. Oltre alla definizione dei massimali, altre scelte consentite allo Stato membro possono influenzare l'efficacia delle politiche per l'agricoltura: tra le altre, l'assegnazione di una percentuale di risorse FEAGA a beneficio del FEASR, la definizione di agricoltore in attività, la previsione di ulteriori condizionalità o criteri minimi rispetto a quelli stabiliti a livello di Unione Europea o di una soglia minima (di contributi o di ettari ammissibili) al di sotto della quale non è attribuito alcun beneficio, la convergenza (o livellamento) del valore dei diritti all'aiuto, le procedure di controllo e recupero, la disciplina dei trasferimenti senza terra.

Le scelte programmatiche compiute dalle autorità italiane, partendo dai Massimali nazionali per arrivare alla consistenza della Riserva nazionale, influenzano la destinazione dei pagamenti diretti per il FEAGA, la cui disciplina prevede l'erogazione di una serie di contributi diretti ad agricoltori che gestiscono colture cd. ammissibili ai finanziamenti europei, sotto forma di aiuti accoppiati e di aiuti disaccoppiati (indipendente dalla produzione).

Quest'ultimo regime di aiuto – che prevede un pagamento di base per le aziende agricole, sotto forma di titoli individuali (diritti all'aiuto) che sono assegnati anche sulla base della media degli aiuti comunitari percepiti da ciascuna azienda in un periodo di riferimento - non è più legato alla reale produzione nei vari settori produttivi, bensì alla superficie aziendale complessivamente destinata ad attività agricola, per la quale deve essere garantito il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali, dei criteri di condizionalità in materia di sanità pubblica, salute delle piante, benessere degli animali e rispetto dell'ambiente, dettati dalla Commissione europea (cd. disaccoppiamento degli aiuti rispetto alla produzione).

Con riferimento specifico ai giovani in agricoltura, si rileva che solo l'11% di tutte le aziende agricole dell'Unione europea (UE) è gestito da agricoltori al di sotto dei 40 anni. Di fronte all'invecchiamento della popolazione agricola, l'UE sta intensificando gli sforzi per incoraggiare i giovani a diventare agricoltori. I giovani agricoltori ricevono aiuto per far decollare la loro attività con sovvenzioni all'avvio, sussidi al reddito e altre forme di sostegno come la formazione supplementare, nella consapevolezza che sostenere la prossima generazione di agricoltori europei non solo migliora la competitività futura dell'agricoltura europea, ma contribuisce anche a garantire l'approvvigionamento alimentare dell'Europa per gli anni a venire. Tali scopi sono perseguiti con diversi strumenti.

In particolare, e per quel che qui rileva, gli Stati membri assegnano gratuitamente dei titoli afferenti alla Riserva nazionale ai richiedenti rientranti in una delle categorie previste dalla disciplina unionale: tra queste, prioritariamente, l'essere giovane agricoltore o nuovo agricoltore.

La *ratio* di tale disciplina (soprattutto con riferimento ai giovani agricoltori) è, evidentemente, il sostegno economico al giovane agricoltore con meno di 40 anni d'età, per consentire di ottenere gratuitamente dei diritti all'aiuto da attivare nel prosieguo dell'attività. Il tutto al fine di favorire il ricambio generazionale in agricoltura. A tale proposito, si segnala lo studio di supporto per la valutazione dell'impatto della PAC sul ricambio generazionale nel settore agricolo¹, che ha rilevato che le misure pertinenti della PAC hanno un impatto positivo sul ricambio generazionale nell'agricoltura e nell'occupazione, nonostante la difficoltà di isolare gli effetti delle singole misure della PAC e la forte influenza di fattori esterni. Le misure di ricambio generazionale sostengono il rendimento delle aziende agricole, la loro resilienza e il trasferimento sicuro delle aziende agricole da una generazione più anziana a una più giovane.

Dallo studio emerge che piuttosto che incoraggiare la successione delle aziende agricole, è più probabile che queste misure aumentino la sostenibilità socioeconomica delle aziende dopo che i giovani agricoltori le hanno create.

¹ Comitato economico e sociale europeo. NAT/766 Valutazione dell'impatto della PAC 2019 sul ricambio generazionale.

Si sottolinea anche che, soprattutto nelle aree marginali o remote, l'impatto delle misure per i giovani agricoltori può essere ridotto da influenze negative, compresi disincentivi socioculturali ed economici.

Le differenze nell'entità dell'impatto sono determinate, comunque, da una combinazione del contesto socioeconomico e culturale sottostante, dalla selezione degli strumenti della PAC e dalla progettazione delle misure, nonché dalle scelte realizzative effettuate e dalle disposizioni finanziarie.

Va rimarcato come le misure siano spesso insufficienti, da sole, per affrontare due principali ostacoli al ricambio generazionale: l'accesso alla terra e al capitale. Facilitare questo accesso può richiedere il miglioramento della coerenza delle politiche legali, sociali e fiscali nazionali con gli obiettivi di rinnovo generazionale della PAC. Nel promuovere il capitale sociale, le infrastrutture e il buon governo nelle zone rurali, i dati dei casi di studio evidenziano che le misure di rinnovo generazionale della PAC hanno, quindi, un impatto diretto e indiretto, per quanto positivo, limitato rispetto alle aspettative.

Se la disciplina specifica a sostegno dei giovani agricoltori ha una sua evidente finalità (il ricambio generazionale), non può invece ascrivere alla medesima *ratio* la disciplina prevista a livello di UE per i nuovi agricoltori. La mancata indicazione di un limite di età tra i requisiti che questi ultimi devono possedere per accedere (gratuitamente) ai titoli della Riserva nazionale (limite che in Italia è stato fissato a 65 anni), fa sì che l'aiuto a tale categoria possa ritenersi finalizzato *tout court* al sostegno dei nuovi entranti in agricoltura (anche indipendentemente dalle prospettive di durata delle relative aziende agricole, date le età anche avanzate dei beneficiari), con una visione quasi assistenzialistica.

Fatte queste premesse, la presente relazione mira a verificare l'efficacia delle misure e delle azioni poste in essere a livello nazionale e, in particolare, se il sostegno garantito dall'accesso ai titoli della Riserva Nazionale ai Giovani e ai Nuovi agricoltori nelle annualità 2017-2019 abbia realmente favorito la sopravvivenza dell'attività agricola nel tempo in Italia e quali criticità siano emerse nelle assegnazioni gratuite dei titoli a tali agricoltori.

Tali interrogativi si pongono anche alla luce di quanto ha osservato la Corte dei conti europea (ECA) nella sua Relazione n. 5/2014 (audit riferito agli anni 2010/2012 "*La Commissione ha gestito in maniera efficace l'integrazione del sostegno accoppiato nel regime di pagamento unico?*") che ha rilevato alcune criticità riguardanti l'Italia (paragrafo 55): "*In Italia, il calcolo dei diritti non è stato eseguito dagli stessi organismi pagatori ma da un organo di coordinamento centrale che ha affidato tale compito a un prestatore di*

servizi. Data l'assenza di supervisione, molti errori sistematici nel calcolo dei diritti all'aiuto non sono stati rilevati e potrebbero essere stati assegnati importi di riferimento a beneficiari che, non avendo esercitato un'attività agricola nei settori in questione, non ne avevano diritto. Inoltre, vi erano serie debolezze nei controlli per l'accesso alla Riserva nazionale dalla quale le autorità nazionali avevano attinto e distribuito, dal 2010, a nuovi agricoltori, diritti all'aiuto per un valore di 78,5 milioni di euro. La Corte ha riscontrato casi in cui gli agricoltori avevano creato entità giuridiche (società) da essi controllate che percepivano diritti all'aiuto dalla Riserva nazionale come «nuovi agricoltori», pur non avendone diritto. La Corte ha inoltre identificato un numero elevato di nuovi agricoltori, di età superiore ai 65 anni (l'età normale di pensionamento in Italia), ma le autorità non hanno verificato se tali richiedenti avessero effettivamente intrapreso un'attività agricola indipendente o se le condizioni fossero state create artificialmente».

La relazione intende verificare proprio le rilevate criticità dell'accesso alla Riserva nazionale da parte dei giovani o dei nuovi agricoltori, nonché la loro efficacia.

Un breve cenno finale è fatto al regime di pagamento diretto base ai giovani agricoltori ed alle misure che l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) dedica ad essi.

Le osservazioni delle Amministrazioni coinvolte nell'indagine (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Agenzia per le erogazioni in agricoltura - Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare) alle rilevazioni della Sezione sono riportate nel testo della relazione e sono state tratte oltre che dalle risposte fornite nel corso dell'istruttoria anche dalle precisazioni esposte allo schema di relazione loro inviato e dagli interventi resi nel corso dell'Adunanza pubblica del 15 aprile 2021.

1. LA POLITICA AGRICOLA COMUNE E IL FEAGA: CENNI

La Politica Agricola Comune (PAC) rappresenta l'insieme delle regole che l'Unione europea ha inteso favorire riconoscendo la centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri: essa è stata la prima politica europea e rappresenta l'insieme delle politiche che la Comunità economica europea prima e l'Unione Europea poi hanno adottato nel settore agricolo, che è diventato il settore produttivo più integrato a livello europeo, in cui l'azione dell'Unione europea interviene con più intensità e frequenza nell'azione degli Stati membri.

L'agricoltura europea è chiamata a svolgere più funzioni: garantire ai cittadini la disponibilità di un'alimentazione di qualità, sicura, a prezzi giusti, salvaguardare l'ambiente, assicurare agli agricoltori un tenore di vita dignitoso, garantire il benessere animale, preservare le comunità rurali ed il paesaggio.

La PAC, tenendo nella massima considerazione tali funzioni (che rappresentano ciascuna un "bene pubblico"), ha inteso promuovere un'agricoltura solidale, nuova, sostenibile e integrata nella strategia di sviluppo dell'Unione Europea, finalizzata ad incrementare la produttività e lo sviluppo razionale del settore - sviluppando il progresso tecnico ed un migliore impiego dei fattori di produzione, ad assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale degli agricoltori, a stabilizzare i mercati, garantendo al contempo la sicurezza degli approvvigionamenti a prezzi ragionevoli.

La principale ragione dell'intervento in tale settore è chiara: l'attività agricola è sempre alla mercé di fattori economici, sanitari ed atmosferici che sfuggono al controllo degli agricoltori. Essa richiede, inoltre, notevoli investimenti che producono risultati solo diversi mesi o addirittura anni più tardi e possono costantemente essere vanificati: il sostegno al reddito garantito dalla PAC consente agli agricoltori di continuare l'attività nonostante i fattori di incertezza.

Ovviamente, pur rimanendo immutate le finalità, nel tempo sono cambiati contesto e sensibilità, con conseguente adattamento della PAC ad aspetti diversi: se alle origini della politica comune prioritario era il sostegno alla produttività, con la riforma del 1992 e con l'Agenda 2000 si è cercato di promuovere la competitività del settore, per poi proseguire all'insegna della sostenibilità con la riforma del 2003 e la verifica dello stato di salute del 2008, fino ad arrivare, con la riforma del 2013, alla maggiore considerazione di ambiente e cambiamento climatico, sicurezza alimentare e sviluppo territoriale equilibrato.

La PAC si rivolge a 12 milioni di agricoltori europei, interessa il 77% del territorio dell'UE. 15 milioni di imprese agricole ed agroalimentari, 46 milioni di posti di lavoro e 500 milioni di cittadini consumatori e ad essa è destinato il 37,4% del bilancio europeo (2019). Anche se occorre rilevare che la quota del bilancio dell'Unione europea ad essa Riservata è costantemente diminuita negli ultimi 25 anni: dal 74% nel 1985 al 37,4% nel 2019.²

Ciò è dipeso, nonostante i successivi aumenti del numero dei Paesi membri, dalle riforme della PAC e dall'aumento delle risorse messe a disposizione delle altre politiche europee.

La PAC è articolata sui cd. due pilastri: il primo, finanziato dal FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia) comprende il regime dei pagamenti diretti, le misure di mercato e al suo interno è inserita la Riserva nazionale prevedendo finanziamenti annuali e non cofinanziati con risorse nazionali; il secondo, finanziato dal FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) comprende le misure di sostegno allo sviluppo rurale, prevede finanziamenti pluriennali e cofinanziati a livello nazionale.

Ai fini della presente Relazione, l'attenzione è rivolta al FEAGA. Il fondo nasce col Regolamento (CE) n. 1290/05 (periodo di programmazione 2007/2013), che istituisce gli strumenti FEAGA e FEASR in sostituzione dell'unico fondo preesistente FEOGA (Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura) che incorporava tutta la finanza della Politica Agricola Comune: quella legata alle sovvenzioni dirette e di regolamentazione del mercato (FEAGA), e quella di sostegno indiretto per gli interventi di sviluppo rurale (FEASR), di cui fanno parte anche i finanziamenti all'agricoltura dei Piani di Sviluppo Rurale regionali.

Nell'ultima Programmazione 2014-2020 il FEAGA finanzia, tra l'altro:

- le misure dirette a regolare o sostenere i mercati agricoli;
- i pagamenti diretti agli agricoltori previsti dalla PAC;
- il contributo finanziario dell'Unione alle azioni di informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno dell'Unione e nei paesi terzi;
- la promozione dei prodotti agricoli, realizzata direttamente dalla Commissione o attraverso organismi internazionali.

Con riferimento alla programmazione 2014/2020, attualmente in corso, il 1° agosto 2014 l'Italia, insieme agli altri Stati membri dell'UE, ha comunicato alla Commissione europea le proprie scelte nazionali relative all'applicazione della PAC per il periodo di programmazione 2014-2020. L'obiettivo principale della nuova PAC è quello di rendere

² Commissione europea: "Common Agricultural Policy: Key graphs & figures" Graph 1 – Agosto 2020.

più selettivo il sostegno agli agricoltori: sia rispetto alla platea dei beneficiari, d'ora in poi ristretta ai soli "agricoltori attivi", sia rispetto alle situazioni o ai comportamenti meritevoli di sostegno, attraverso lo "spacchettamento" del vecchio pagamento unico aziendale in un menù di sette diversi possibili pagamenti, tra i quali gli Stati membri hanno scelto quali attivare e per quale ammontare.

Quale elemento di novità, l'impalcatura della nuova Politica agricola comune lascia agli Stati membri ambiti di flessibilità prima sconosciuti, al fine di adattare le norme comuni alle diversificate agricolture europee. Le scelte adottate a tal riguardo dall'Italia, vevole anche per la Riserva nazionale, sono state notificate alla Commissione europea, ad iniziare dal primo agosto 2014 e successivamente recepite nei decreti ministeriali 18 novembre 2014, 26 febbraio 2015, 20 marzo 2015, 12 maggio 2015, 24 settembre 2015, 5 aprile 2017, 13 giugno 2017, 2 ottobre 2017 e, infine, nel DM 7 giugno 2018 che consolida tutti gli altri.

Il percorso di riforma dei regolamenti UE non è ancora concluso, a causa del prolungarsi dei negoziati a livello comunitario, nel cui ambito uno degli elementi più discussi è proprio la strategia nazionale e le sue relazioni con il livello regionale, che per molti Stati membri - inclusa l'Italia - rappresenta sia un fattore di rilevanza istituzionale, sia un valore aggiunto per garantire una maggiore coerenza tra fabbisogni territoriali e interventi finanziati. Oltre alle discussioni sui regolamenti, la tempistica è stata anche condizionata dal negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 che tocca gli aspetti di bilancio e il cui sviluppo - includendo le dotazioni per la PAC post 2020 - è in grado di influenzare le ambizioni contenute nel regolamento settoriale.

Già prima dello scoppio della pandemia da COVID-19, gli Stati non erano riusciti a trovare un'intesa sul nuovo quadro finanziario pluriennale Ue 2021-2027. Il buco di bilancio della Brexit rischiava (e rischia tuttora) di provocare pesanti tagli ai fondi per l'agricoltura e questo aveva bloccato anche l'intesa sulle nuove norme. Per questo, la Commissione europea aveva già proposto a fine 2019 il rinvio della riforma della Pac di un anno, consentendo un periodo transitorio di un anno, per estendere le attuali norme e attenuare il passaggio con la futura strategia.

Il 30 giugno 2020, è stato infine raggiunto un accordo tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo per la proroga di due anni dell'applicazione delle attuali regole della Pac, quindi fino al 31 dicembre 2022.

Questa decisione è avvenuta nell'ambito del dibattito sul cosiddetto "regolamento transitorio" allo scopo di gestire la transizione tra la Pac 2014-2020 e la Pac post-2020, consentendo a tutti gli strumenti della Pac: pagamenti diretti, Ocm e politica di sviluppo rurale, di consolidarsi per ulteriori due anni.

Di fatto, si avrà una Pac biennale, che prosegue e adatta le regole attuali per i primi due anni della programmazione finanziaria 2021-2027, anni in cui restano da affrontare sfide significative. Il reddito agricolo è ancora in ritardo rispetto agli altri redditi assicurati dall'economia nel suo complesso e rimane dipendente dal sostegno diretto. Inoltre, una parte sostanziale del settore continua a subire una bassa redditività a causa, tra l'altro, di elevati standard e costi di produzione e della struttura frammentata del settore primario. Nonostante il sostegno diretto della Politica agricola comune gran parte del lavoro agricolo non raggiunge il punto di riferimento della produttività nazionale media del lavoro in generale. Infine, è proseguita la tendenza al ribasso dell'occupazione agricola, nonostante il ruolo svolto da vari regimi e misure sostenuti nell'ambito dei due pilastri della politica agraria comune che consente di sostenere ulteriormente le esigenze di determinate categorie di beneficiari, in particolare, giovani agricoltori, piccoli agricoltori e settori o regioni specifiche, che devono affrontare problemi strutturali.

Il budget UE costituisce il principale strumento di assegnazione diretta delle risorse finanziarie per la PAC che, costituendo una delle politiche europee di più ampio respiro, inserita nella Rubrica 2 del bilancio UE "Crescita sostenibile: risorse naturali", risulta destinataria nel 2019 di risorse per 58,7 miliardi di euro, pari al 37 per cento circa dell'intero bilancio dell'Unione,

All'interno della PAC, la spesa del FEAGA (pagamenti diretti, misure per il mercato e altro) è stata di 43,2 miliardi di euro nel 2019³.

Anche per l'Italia la spesa per il Regime del Pagamento diretto (nel cui ambito va costituita la Riserva nazionale, come vedremo meglio in seguito) ha rappresentato nel 2019 la voce più rilevante. In base alle dichiarazioni di pagamento presentate dagli Organismi pagatori⁴ Italia risulta il quarto Stato membro per importi maggiori dei Pagamenti diretti con una spesa di 3,6 miliardi di euro, preceduta al terzo posto dalla Germania (4,7 miliardi di euro), al secondo dalla Spagna (5,1 miliardi di euro) ed al primo posto dalla Francia (6,9 miliardi di euro).

I giovani agricoltori in tale contesto hanno incontrato spesso una serie di ostacoli nella creazione e nello sviluppo delle loro aziende agricole. Questi includono, ad esempio, quadri giuridici (unionali, nazionali e a volte regionali) complessi, ma soprattutto il costo finanziario dell'installazione dell'attività dovuto ad una iniziale mancanza di risorse. A questo proposito, i primi 5 anni sono molto importanti per la

³ Commissione UE. Annual Management and Performance Report for the EU Budget Financial year 2019.

⁴ Commissione UE. Annual Activity Report Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2019.

redditività a lungo termine di un'impresa agricola. I giovani agricoltori hanno affrontato da tempo sfide di questo tipo e la PAC ha sempre fornito misure per assisterli anche con misure specifiche per i giovani agricoltori e obbligatorie per gli Stati membri, rafforzando così notevolmente il sostegno ora disponibile per i giovani agricoltori. Un solido quadro di sostegno per i giovani agricoltori è divenuto così un elemento importante della PAC: per la prima volta nei 50 anni della sua storia, il primo pilastro ha uno strumento specifico per sostenere i giovani agricoltori che hanno ora disponibile un'ampia gamma di misure di sostegno anche nell'ambito dei nuovi programmi di sviluppo rurale del secondo pilastro⁵, con l'accento sulle misure a sostegno di coloro che si stanno avviando per la prima volta ad un'attività agricola.

Spetta agli Stati membri fare il miglior uso di questo nuovo quadro favorevole a beneficio della prossima generazione di agricoltori europei.

Il pagamento diretto di base per ettaro che gli agricoltori ricevono come parte del sostegno della PAC sarà ora integrato dal Pagamento per i giovani agricoltori⁶, dal 2015 in poi.

Gli agricoltori idonei sono:

- coloro che si insediano per la prima volta a capo di un'azienda agricola o che hanno già costituito una tale azienda nei 5 anni precedenti la prima domanda;
- coloro che hanno meno di 40 anni nell'anno in cui si candidano per la prima volta;
- coloro che hanno competenze adeguate e / o requisiti di formazione, se gli Stati membri lo richiedono.

I pagamenti saranno concessi per un periodo massimo di 5 anni (a seconda della data di costituzione e della prima domanda). Gli Stati membri, per finanziare questo sostegno specifico per il Pagamento dei giovani agricoltori, possono utilizzare fino al 2% della dotazione totale del proprio Massimale nazionale.

L'importo che riceveranno i giovani agricoltori può essere calcolato secondo diversi metodi scelti dagli Stati membri:

1. Potrebbe essere un diritto all'aiuto (in genere, un diritto all'aiuto corrisponde a un ettaro) o un pagamento per ettaro (fino a un massimo compreso tra 25 e 90 diritti all'aiuto (o ettari), come stabilito dallo Stato membro), che rappresenta:

a. un 25% del valore medio dei diritti detenuti da un agricoltore; o

⁵ Articolo 19 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 del 17 dicembre 2013. Gli strumenti chiave nei programmi di sviluppo rurale rimangono: l'aiuto all'avviamento di imprese per giovani agricoltori, concesso sulla base di un piano aziendale e che può rappresentare un contributo UE fino a 70 000 EUR; e un tasso di sostegno più elevato per gli investimenti in beni materiali (più 20 punti percentuali).

⁶ Articoli 50 e 51 del Regolamento (UE) n. 1307/2013 del 17 dicembre 2013.

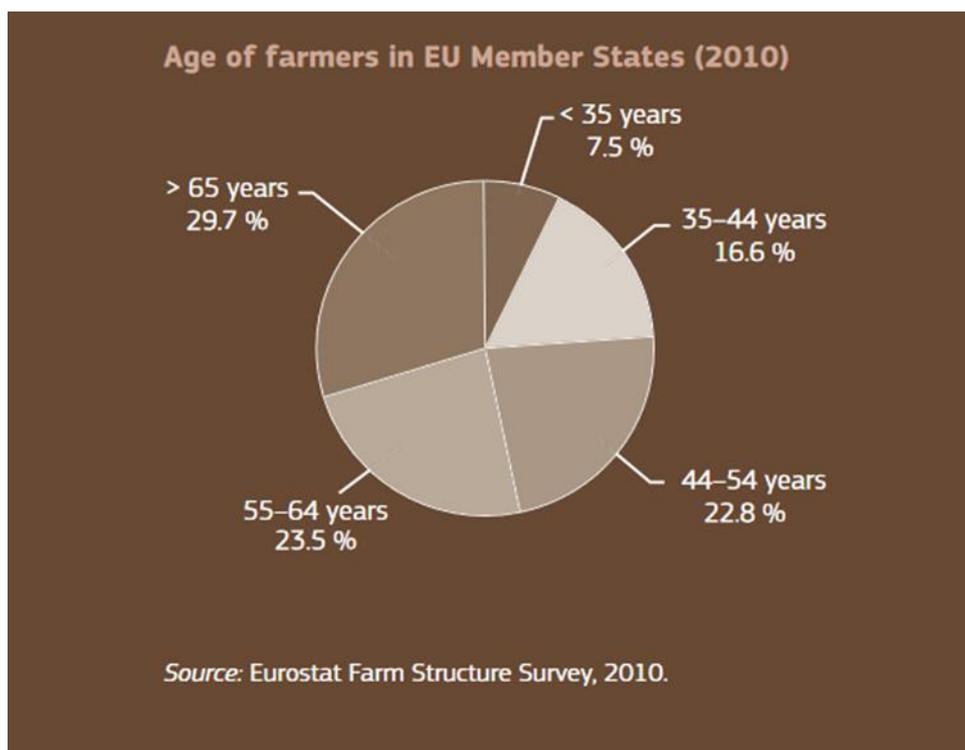
b. un 25% del pagamento di base (o 25% dell'aliquota del "regime di pagamento unico per superficie" RPUS applicabile in alcuni nuovi Stati membri, senza un sistema di diritti all'aiuto; o

c. un 25% del pagamento medio nazionale per ettaro.

2. In alternativa, potrebbe trattarsi di un pagamento forfettario annuale indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda, che rappresenta il 25% del pagamento medio nazionale per ettaro moltiplicato per una cifra corrispondente alla dimensione media dell'azienda agricola dei giovani agricoltori. Il pagamento comunque non può essere superiore al pagamento di base totale che l'azienda ha ricevuto in un dato anno⁷.

Sempre a cura degli Stati membri, una percentuale corrispondente al massimo al 3% di riduzione lineare praticata sul proprio Massimale del regime di pagamento di base (RPB), andrà invece a costituire la Riserva nazionale di titoli gratuiti da assegnare.

Grafico 1: Età degli agricoltori negli Stati membri EU-28. 2010



Fonte: "Young farmers and the CAP" European Commission - Eurostat

Il settore agricolo negli Stati membri dell'EU-28 già nel 2010 era caratterizzato dall'invecchiamento della popolazione: solo il 7,5% degli agricoltori in questi paesi erano

⁷ Articoli 50 e 51 del Regolamento (EU) n. 1307/2013 del 17 dicembre 2013.

più giovani di 35 anni mentre il 53% superava i 55 anni, di cui il 30% andava oltre i 65 anni.

Una delle sfide principali della riforma del 2013 della PAC è stata proprio quella di affrontare l'invecchiamento della popolazione agricola nell'UE e la necessità di sostenere ulteriormente i giovani agricoltori.

Tabella 1: Distribuzione degli agricoltori per età nei singoli Stati membri EU-28. 2010

The distribution of farmers by age category in individual Member States

Member State	Number of farmers aged less than 35 years	Number of farmers between 35 and 44 years	Number of farmers between 45 and 54 years	Number of farmers between 55 and 64 years	Number of farmers aged 64 years and over	Total number of farmers in the Member State	Farmers aged less than 35 as % of all farmers	Farmers aged more than 64 as % of all farmers
Belgium	2 060	8 000	13 780	10 470	8 550	42 870	4.8	19.9
Bulgaria	25 540	44 480	68 500	93 810	138 160	370 480	6.9	37.3
Czech Republic	2 670	4 730	6 140	6 410	2 920	22 870	11.7	12.8
Denmark	2 000	7 680	14 140	10 400	7 880	42 110	4.7	18.7
Germany	21 280	73 420	109 270	79 270	15 900	299 140	7.1	5.3
Estonia	1 350	3 450	4 660	4 590	5 560	19 610	6.9	28.4
Ireland	9 450	25 150	34 920	35 000	35 370	139 890	6.8	25.3
Greece	50 180	112 710	163 060	156 230	240 890	723 060	6.9	33.3
Spain	52 790	152 440	237 040	253 180	294 350	989 790	5.3	29.7
France	45 090	109 440	166 990	132 720	61 870	516 100	8.7	12.0
Croatia	9 600	28 020	58 420	63 570	73 670	233 280	4.1	31.6
Italy	82 110	203 480	338 050	393 860	603 390	1 620 900	5.1	37.2
Cyprus	1 020	3 660	9 740	11 630	12 810	38 860	2.6	33.0
Latvia	4 540	14 260	22 470	17 320	24 810	83 380	5.4	29.8
Lithuania	11 710	32 150	48 930	37 680	69 440	199 910	5.9	34.7
Luxembourg	160	430	710	600	300	2 210	7.2	13.6
Hungary	40 760	84 030	122 010	160 820	169 190	576 810	7.1	29.3
Malta	600	1 510	3 230	3 940	3 260	12 530	4.8	26
Netherlands	2 610	14 850	22 760	18 890	13 220	72 340	3.6	18.3
Austria	16 110	41 060	53 640	26 980	12 380	150 180	10.7	8.2
Poland	221 580	369 560	486 300	302 790	126 400	1 506 610	14.7	8.4
Portugal	7 850	25 080	54 440	75 960	141 940	305 280	2.6	46.5
Romania	280 440	609 610	636 370	868 910	1 463 720	3 859 030	7.3	37.9
Slovenia	3 240	10 440	18 710	19 560	22 700	74 650	4.3	30.4
Slovakia	1 730	3 640	6 610	6 920	5 560	24 460	7.1	22.7
Finland	5 500	12 750	20 210	19 310	6 110	63 880	8.6	9.6
Sweden	3 380	10 530	18 610	20 390	18 190	71 100	4.8	25.6
United Kingdom	7 640	24 970	49 470	51 630	53 080	186 790	4.1	28.4
Total	912 990	2 031 530	2 789 180	2 882 840	3 631 620	12 248 160	7.5	29.7

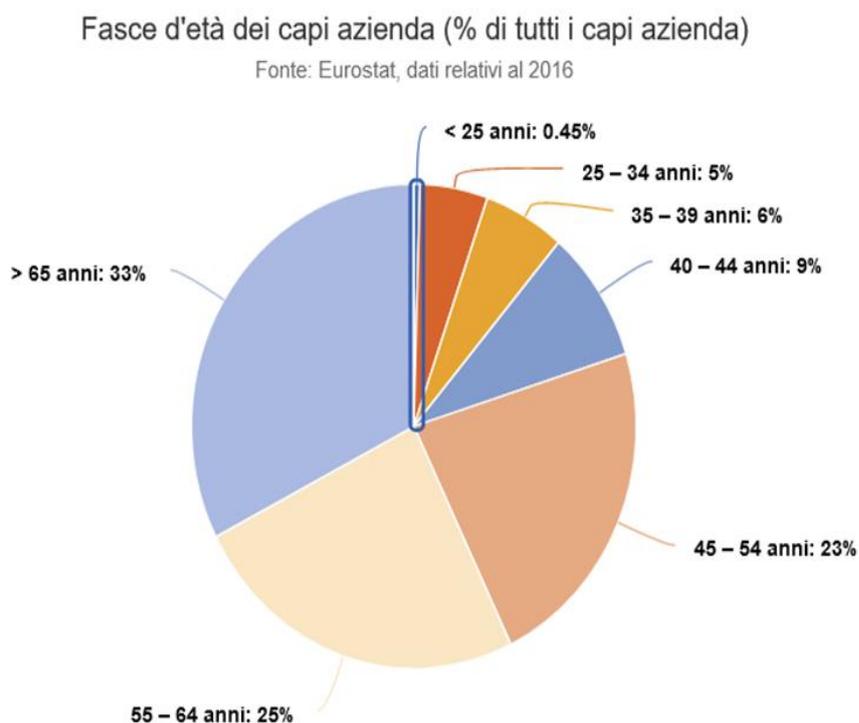
Source: Data are for the 28 Member States now making up the EU (the EU-28), from the Eurostat Farm Structure Survey, 2010.

Fonte: "Young farmers and the CAP" European Commission – Eurostat

In Italia è vero che nel 2010 c'erano 82.110 agricoltori al di sotto dei 35 anni, dato questo che la collocava come terzo miglior Stato membro tra i 28 (9% sul totale dei 912.990 della fascia d'età di riferimento UE). È anche vero però che vi erano 603.390

agricoltori al di sopra dei 64 anni (con una percentuale quasi raddoppiata, al 17%, sul totale dei 3.631.620 della stessa fascia d'età UE). Se a questi ultimi si sommano anche gli appartenenti alla fascia tra i 55 e i 64 anni d'età in Italia (393.860, il 14% della fascia UE), si aveva un totale di 997.250 agricoltori con età superiore ai 55 anni, ben dodici volte in più dei giovani agricoltori italiani al di sotto dei 35 anni, il 92% del totale delle due fasce (< 35 e > 64), il 15% della fascia UE di riferimento per agricoltori oltre i 55 anni

Grafico 2: Fasce d'età dei capi azienda



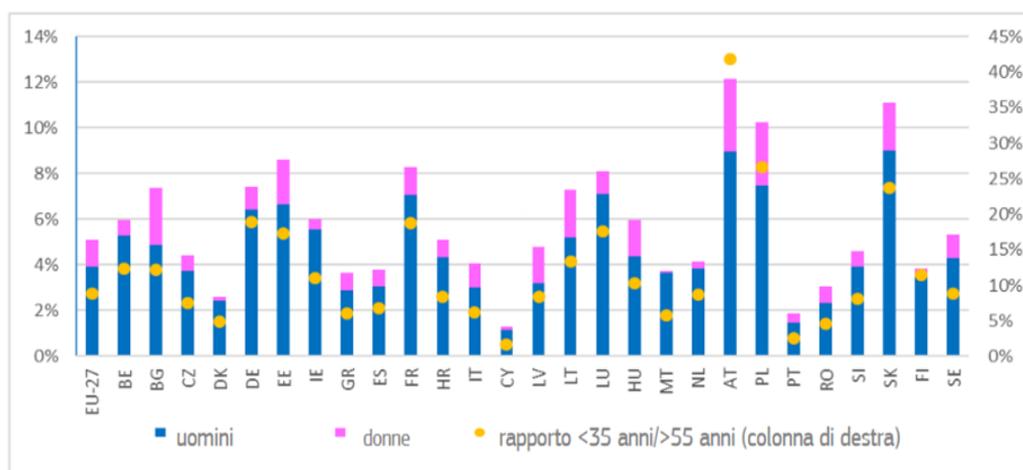
Fonte: Sito della Commissione europea – PAC – Giovani agricoltori

Nel 2016 e con riferimento all'UE, la rilevazione espressa nel grafico precedente, riferita ai soli "capi azienda" in agricoltura, mostra una percentuale di giovani agricoltori < 35/39 anni (circa la stessa classe d'età del sostegno per i giovani della Riserva, dai 18 ai 40 anni) sempre molto inferiore, l'11,45%, rispetto a quella dei "capi azienda" <55/>65 anni, del 58%.

In questo fenomeno si ravvisa anche un'importante componente di genere, vista la percentuale particolarmente esigua di giovani donne occupate nel settore. L'accesso alla terra, ai finanziamenti e a servizi di consulenza efficienti rappresentano le sfide più importanti per lo sviluppo delle aziende agricole.

Di conseguenza, le zone rurali di molti Stati membri sono soggette a dinamiche di spopolamento e/o invecchiamento demografico, che rendono necessarie soluzioni efficaci per attrarre i giovani, anche nel settore agricolo⁸.

Grafico 3: Giovani agricoltori negli Stati membri UE, percentuale capi azienda sotto i 35 anni. 2016



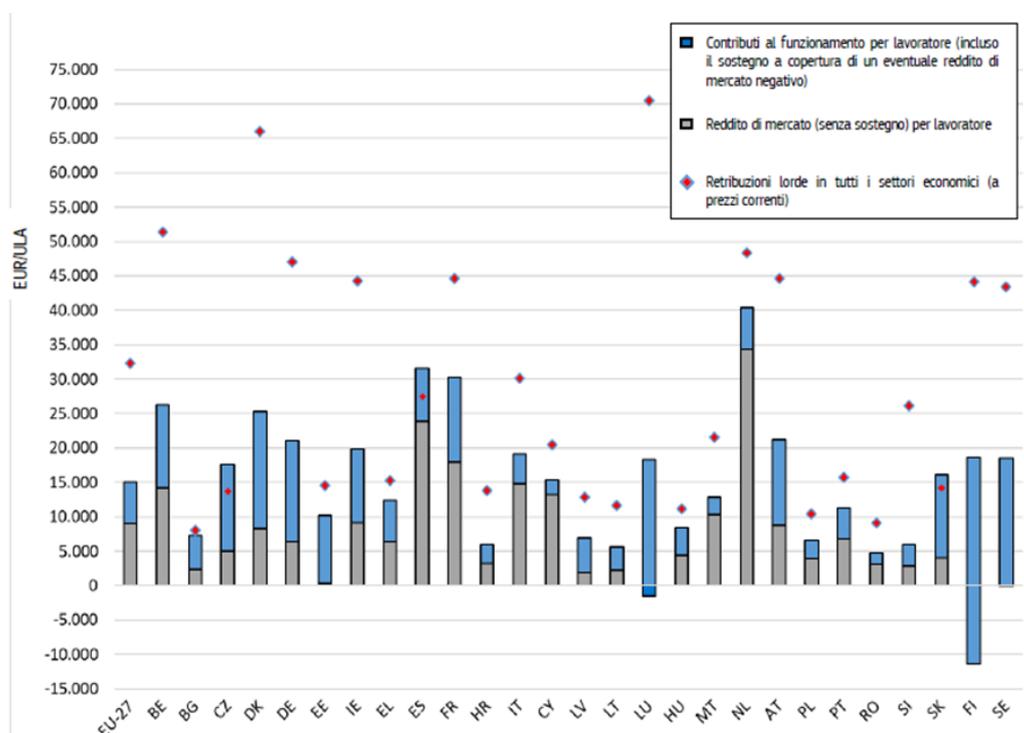
Fonte: Commissione europea. COM(2020) 846 final

Anche i dati più aggiornati al 2016 (tabella sopra) dimostrano che l'Italia ha una percentuale di giovani agricoltori al di sotto dei 35 anni e capi azienda del 4% (di cui 1% donne), più alta rispetto solo a Cipro, Portogallo, Romania e Danimarca e sostanzialmente identica a Spagna e Grecia, tra tutti i 27 Stati membri.

Il rapporto tra giovani agricoltori capi azienda al di sotto dei 35 anni e quelli al di sopra dei 55 anni si attesta al 5%, superiore solo a Danimarca, Cipro, Malta, Portogallo e Romania.

⁸ Commissione Europea. Bruxelles, 18.12.2020 COM(2020) 846 final. Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune (PAC)

Grafico 4: Reddito aziende agricole rispetto agli altri settori economici. Media 2016-2018



Nota: indicatore di reddito = reddito netto dell'azienda agricola + retribuzioni. I contributi al funzionamento coprono non solo i pagamenti diretti, ma anche tutte le sovvenzioni per lo sviluppo rurale ad eccezione del sostegno agli investimenti. I contributi al funzionamento coprono anche eventuali aiuti e sostegni integrativi nazionali.

Fonte: Commissione europea. COM (2020) 846 final

Come si vede dal grafico 4 in quasi tutti gli Stati membri, Italia compresa, **il reddito agricolo rimane basso**, al di sotto della media rispetto agli altri settori economici. Anche se il livello di reddito delle aziende agricole varia molto a seconda delle regioni, della dimensione dell'azienda e dei settori, non bisogna dimenticare che l'Italia è caratterizzata da aziende agricole di piccole e medie dimensioni a conduzione familiare o situate in zone con vincoli naturali sulle quali incidono, oltre ad altri fattori, perturbazioni climatiche anche intense.

Questi i dati a livello europeo. Altri e più specifici per l'Italia, riferiti ad un periodo temporale 2013-2016, sono reperibili nel "Policy Brief 7 - L'Italia e la Pac post 2020 - OS 7: attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali", elaborato nel 2017 dal Ministero delle politiche agricole, forestali ed ambientali (e del

turismo) con il supporto della Rete Rurale Nazionale 2014-2020, nell'ambito delle attività preparatorie alla PAC post 2020. La presente relazione, pur se limitatamente all'accesso alla Riserva nazionale da parte di (nuovi e) giovani agricoltori, si focalizza invece sul triennio 2017-2019.

Con riferimento al 2020 ed all'imprenditoria giovanile in agricoltura, appare peraltro interessante il risultato di un'indagine condotta⁹ da Coldiretti con riferimento al 2020. In controtendenza rispetto all'andamento generale dell'anno, con la crisi provocata dall'emergenza Covid si registra un balzo del 14% del numero di giovani imprenditori in agricoltura, rispetto a cinque anni fa. Dall'analisi effettuata sulla base delle iscrizioni al registro delle Imprese di Unioncamere relative al settembre 2020, si evidenzia infatti una corsa alla terra degli under 35.

“Con oltre 55 mila under 35 alla guida di imprese agricole e allevamenti, l'Italia è leader europeo nel numero di imprese condotte da giovani, anche grazie alla svolta green nei consumi e nel lavoro favorita dalla pandemia. Il risultato è che oggi in Italia 1 impresa su 10 condotta da giovani svolge una attività rivolta all'agricoltura e allevamento per garantire la disponibilità di alimenti sani e di qualità alle famiglie italiane in un momento drammatico per l'economia e l'occupazione. La presenza dei giovani sta rivoluzionando il lavoro nei campi dove sette imprese under 35 su dieci operano in attività multifunzionali che vanno dalla trasformazione aziendale dei prodotti alla vendita diretta, dalle fattorie didattiche agli agrisilvi, ma anche alle attività ricreative, l'agricoltura sociale per l'inserimento di disabili, detenuti e tossicodipendenti, la sistemazione di parchi, giardini, strade, l'agribenessere e la cura del paesaggio o la produzione di energie rinnovabili. Il rinnovato fascino della campagna per i giovani si riflette nella convinzione comune che l'agricoltura sia diventata un settore capace di offrire e creare opportunità occupazionali e di crescita professionale, peraltro destinate ad aumentare nel tempo. La capacità di innovazione e di crescita multifunzionale porta le aziende agricole dei giovani ad avere una superficie superiore di oltre il 54 per cento alla media, un fatturato più elevato del 75 per cento della media e il 50 per cento di occupati per azienda in più. E se tra i giovani imprenditori agricoli c'è chi ha scelto di raccogliere il testimone dai genitori, la vera novità ... sono gli under 35 arrivati da altri settori o da diverse esperienze familiari che hanno deciso di scommettere sulla campagna con estro, passione, innovazione e professionalità, i cosiddetti agricoltori di prima generazione.”

⁹ Fonte <https://www.ilpuncocoldiretti.it/attualita/economia/imprese-nel-2020-record-di-giovani-in-agricoltura/> 21 gennaio 2021

2. I PAGAMENTI DIRETTI AGLI AGRICOLTORI

Con una spesa annuale 2019 di oltre 43 miliardi di euro per il FEAGA, i pagamenti diretti (o aiuti diretti), gli aiuti per superficie e i premi per gli animali rappresentano la parte più significativa del bilancio della PAC e una parte sostanziale del bilancio dell'UE. Tutti gli aiuti sono condizionati dal Massimale nazionale annuale, fissato programmaticamente dalla Commissione per ciascun Stato membro.

L'allegato II al Regolamento (UE) n. 1307/2013 determina i Massimali nazionali comprendenti il valore di tutti i diritti all'aiuto assegnati, della Riserva nazionale e degli altri Massimali specifici (art.6).

Tabella 2: Massimali nazionali di cui all'art. 6 Reg.to n. 1307/2013. Importi in migliaia di €

Anno civile	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Belgio</i>	523 658	509 773	502 095	488 964	481 857	505 266
<i>Bulgaria</i>	721 251	792 449	793 226	794 759	796 292	796 292
<i>Repubblica ceca</i>	844 854	844 041	843 200	861 708	861 698	872 809
<i>Danimarca</i>	870 751	852 682	834 791	826 774	818 757	880 384
<i>Germania</i>	4 912 772	4 880 476	4 848 079	4 820 322	4 792 567	5 018 395
<i>Estonia</i>	114 378	114 562	123 704	133 935	143 966	169 366
<i>Irlanda</i>	1 215 003	1 213 470	1 211 899	1 211 482	1 211 066	1 211 066
<i>Grecia</i>	1 921 966	1 899 160	1 876 329	1 855 473	1 834 618	1 931 177
<i>Spagna</i>	4 842 658	4 851 682	4 866 665	4 880 049	4 893 433	4 893 433
<i>Francia</i>	7 302 140	7 270 670	7 239 017	6 900 842	6 877 179	7 437 200
<i>Croazia (*)</i>	183 735	202 865	241 125	279 385	317 645	306 080
<i>Italia</i>	3 902 039	3 850 805	3 799 540	3 751 937	3 704 337	3 704 337
<i>Cipro</i>	50 784	50 225	49 666	49 155	48 643	48 643
<i>Lettonia</i>	181 044	205 764	230 431	255 292	280 154	302 754
<i>Lituania</i>	417 890	442 510	467 070	475 319	483 680	517 028
<i>Lussemburgo</i>	33 604	33 546	33 487	33 460	33 432	33 432
<i>Ungheria</i>	1 345 746	1 344 461	1 343 134	1 343 010	1 342 867	1 269 158
<i>Malta</i>	5 241	5 241	5 242	5 243	5 244	4 690
<i>Paesi Bassi</i>	749 315	736 840	724 362	682 616	670 870	732 370
<i>Austria</i>	693 065	692 421	691 754	691 746	691 738	691 738
<i>Polonia</i>	3 378 604	3 395 300	3 411 854	3 431 236	3 450 512	3 061 518
<i>Portogallo</i>	565 816	573 954	582 057	590 706	599 355	599 355
<i>Romania</i>	1 599 993	1 772 469	1 801 335	1 872 821	1 903 195	1 903 195
<i>Slovenia</i>	137 987	136 997	136 003	135 141	134 278	134 278
<i>Slovacchia</i>	438 299	441 478	444 636	448 155	451 659	394 385
<i>Finlandia</i>	523 333	523 422	523 493	524 062	524 631	524 631
<i>Svezia</i>	696 890	697 295	697 678	698 723	699 768	699 768
<i>Regno Unito</i>	3 173 324	3 179 880	3 186 319	3 195 781	3 205 243	3 591 683

(*) Per la Croazia, il massimale nazionale è pari a 344 340 000 EUR per l'anno civile 2021 e a 382 600 000 EUR per l'anno civile 2022.

All'Italia, nelle assegnazioni programmatiche dei Massimali nazionali, risultano essere stati destinati per gli anni d'indagine, nel 2017: € 3.799.540, nel 2018: € 3.751.937, nel 2019: € 3.704.337, risultando sempre il quarto paese per maggiori importi dietro la Germania, la Spagna e la Francia.

Il sistema di pagamento diretto (ossia pagamento concesso agli agricoltori sotto forma di un sostegno al reddito di base, basato sul numero di ettari coltivati, che prevede sette diversi componenti di aiuto ed è applicato dal 2015 e pagato dal 2016) si è mosso verso una distribuzione del sostegno più equa, più verde e più mirata. A partire dal 2015, gli agricoltori attivi nell'UE hanno accesso ai regimi obbligatori applicabili in tutti i paesi dell'UE (pagamento di base, pagamento verde, pagamento per i giovani agricoltori), nonché ai regimi volontari se stabiliti a livello nazionale (aiuto redistributivo per i primi ettari, aiuto per le aree con vincoli naturali, sostegno accoppiato facoltativo e pagamenti per i piccoli agricoltori). In definitiva, il cosiddetto "pagamento di base" è completato da una serie di altri regimi di sostegno mirati a obiettivi, attività agricole o tipi specifici di agricoltori e funziona sulla base dei diritti all'aiuto distribuiti agli agricoltori. Tutti i diritti assegnati a un agricoltore hanno lo stesso valore (ma possono esistere differenze nel valore dei diritti tra le regioni, se uno Stato membro ha optato per un tale approccio regionalizzato).

Inoltre, possono esistere differenze nel valore dei diritti tra gli agricoltori, se uno Stato membro ha scelto di tenere conto di fattori storici. In quel caso, si è considerato il livello passato dei pagamenti diretti ai singoli agricoltori (o del valore dei diritti che possedevano nell'ambito del precedente regime di pagamenti diretti) al fine di evitare interruzioni troppo brusche del loro livello di sostegno. Tuttavia, poiché uno degli obiettivi della riforma della PAC del 2013 era quello di allontanarsi da questi riferimenti storici, gli Stati membri che adottano questo approccio hanno convenuto di ridurre progressivamente le differenze nei valori dei diritti (convergenza interna).

Il pagamento effettivo viene effettuato agli agricoltori in base all'"attivazione" (utilizzo) dei diritti all'aiuto che detengono e calcolato in relazione alla terra ammissibile dichiarata. Se i diritti al pagamento non vengono attivati (utilizzati) per due anni consecutivi, un numero uguale di diritti al pagamento ricostituisce la Riserva nazionale, attingendo alla quale vengono assegnati, tra l'altro prioritariamente, diritti all'aiuto ai giovani agricoltori e ai nuovi agricoltori entrati in attività.

Gli agricoltori che possono accedere ai diritti (e in generale agli aiuti) devono però essere "attivi", ciò per impedire che i singoli e le imprese ricevano sostegno dalla PAC quando la loro attività non è agricola o lo è solo marginalmente. L'elemento chiave della posizione di agricoltori attivi è un elenco negativo di imprese/attività, che include persone

che gestiscono aeroporti, acquedotti, servizi immobiliari, servizi ferroviari e campi sportivi e ricreativi permanenti. In generale, le entità con attività nell'elenco negativo non sono solitamente aziende agricole, anche se posseggono dei terreni agricoli. Le entità che gestiscono un'attività sulla "lista negativa" non sono considerate agricoltori attivi a meno che non possano dimostrare che la loro attività agricola non è marginale. Tuttavia, coloro che hanno ricevuto meno di un certo importo di pagamenti diretti nell'anno precedente sono considerati di fatto agricoltori attivi. Tale importo è stabilito dallo Stato membro ma non può essere superiore a 5.000 euro.

Dall'anno di domanda 2018 in poi (ossia pagamenti dall'esercizio finanziario 2019), l'emendamento omnibus del regolamento (UE) n. 1307/2013 pubblicato il 29/12/2017 offre agli Stati membri la possibilità di decidere di non applicare più la "lista negativa" o (nel caso in cui decidano di mantenere la "lista negativa") di ridurre il numero di prove di confutazione: l'Italia ha deciso di applicare la possibilità di considerare inattivi gli agricoltori che non sono iscritti per la loro attività agricola in un registro fiscale o previdenziale nazionale.

I pagamenti diretti¹⁰ contribuiscono a garantire la permanenza dell'agricoltura in Europa, assicurando ai produttori una certa stabilità a livello di reddito e salvaguardando le aziende dalle fluttuazioni dei prezzi. Rappresentano inoltre un compenso per le attività degli agricoltori che non hanno uno sbocco sul mercato, ma che costituiscono un servizio reso a tutti i cittadini: la loro erogazione è infatti subordinata al rispetto di norme in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di salute e benessere animale e di requisiti fitosanitari.

Nell'ambito dei pagamenti diretti, si distingue tra pagamento unico (o di base o disaccoppiato), indipendente cioè dalla quantità e qualità della produzione corrente, e pagamento accoppiato, come ad esempio il residuale Sostegno accoppiato facoltativo (o sostegno specifico), di cui all'articolo 52, paragrafo 3, che può essere concesso esclusivamente a quei settori o a quelle regioni di uno Stato membro in cui determinati tipi di agricoltura o determinati settori agricoli che rivestono particolare importanza per ragioni economiche, sociali o ambientali, si trovano in difficoltà. Inoltre, tale aiuto non è commisurato alle quantità delle produzioni, ma è concesso sulla base delle superfici coltivate o dei capi animali.

Altra distinzione, come già visto, è tra pagamenti diretti obbligatori (il pagamento di base, il pagamento per il *greening* ed il pagamento per i giovani agricoltori) e facoltativi

¹⁰ Regolamento (UE) n.1307/13 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (per il settennio di programmazione comunitaria 2014-2020).

(da istituire su scelta dello Stato membro: pagamento per i piccoli agricoltori, pagamento supplementare per i primi ettari, pagamento per le aree svantaggiate e aiuti accoppiati).

La caratteristica del pagamento "diretto" all'agricoltore, abbinata all'altra caratteristica del "disaccoppiamento" dalla produzione, sono due capisaldi distintivi della Politica Agricola Comune (PAC) al fine di garantire un'integrazione immediata al reddito degli agricoltori. Infatti, per l'ottenimento dei pagamenti diretti, le attività minime da soddisfare, seppur stabilite dalla Commissione nelle sue linee quadro e precisate dagli SM, si limitano al mantenimento della superficie agricola in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione senza ulteriori vincoli particolari. La circostanza poi che la figura dell'agricoltore comprenda sia il singolo (persona fisica o persona giuridica) sia il gruppo di più persone (persone fisiche o giuridiche), indipendentemente dalla personalità giuridica assegnata dai singoli SM, rende il pagamento diretto uno strumento idoneo a raggiungere la quasi totalità degli agricoltori. È comunque demandata agli SM la possibilità di stabilire altri criteri, oggettivi e non discriminatori, al fine, tra gli altri, di non concedere pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche le cui attività agricole costituiscono solo una parte insignificante delle loro attività economiche complessive e/o la cui attività principale o il cui oggetto sociale non è l'esercizio di un'attività agricola e/o se l'importo totale dei pagamenti è inferiore a 100 euro e/o se la superficie ammissibile dell'azienda è inferiore a un ettaro.

Tutte decisioni nazionali che influiscono sui finanziamenti alle singole misure e sulla suddivisione dei Massimali riconosciuti, così come il principio di flessibilità tra i due Pilastri (FEAGA e FEASR) della PAC (art. 14 Reg.to n.1307/13), come vedremo nel paragrafo sui Massimali.

In base alle scelte nazionali adottate, dal 2015 sono disponibili, in Italia, cinque tipologie di pagamento diretto all'interno del Massimale nazionale:

- pagamento di base (al quale può essere destinato fino al 58% del massimale nazionale)¹¹;
- pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente "greening" (30%)¹²;

¹¹ È la componente del sistema dei pagamenti diretti destinata al sostegno al reddito degli agricoltori. L'entità del massimale nazionale dedicata a questo aiuto varia in funzione dell'applicazione degli altri aiuti diretti, sia di quelli obbligatori (pagamento verde e pagamento per i giovani agricoltori), che di quelli facoltativi. Il sostegno nell'ambito del regime di pagamento di base è corrisposto agli agricoltori che ottengono diritti all'aiuto, mediante la prima assegnazione, sulla base di una domanda unica, purché soddisfino i requisiti per essere considerati agricoltori in attività ai sensi del DM 18 novembre 2014, del DM 26 febbraio 2015, del DM 12 maggio 2015 e del DM 7 giugno 2018.

¹² La riforma della politica agricola comune del 2013 ha introdotto un pagamento diretto "verde" concesso agli agricoltori che applichino pratiche benefiche per il clima e per l'ambiente. Gli Stati membri hanno l'obbligo

- pagamento per i giovani agricoltori (2%)¹³;
- pagamento accoppiato (11%)¹⁴;
- pagamento per i piccoli agricoltori¹⁵.

Come risultato del sistema attuale, la distribuzione dei pagamenti è più equilibrata grazie alla convergenza interna ed esterna: i dati della DG AGRI¹⁶ mostrano che i pagamenti diretti medi per ettaro stanno convergendo (a livello di Stato membro e di agricoltore), i pagamenti sono più mirati e rispondono alle esigenze particolari dei giovani agricoltori, dei piccoli agricoltori e di settori o regioni specifici con determinate difficoltà.

di destinare ai pagamenti per l'inverdimento il 30% della loro dotazione di pagamenti diretti. Le buone pratiche che gli agricoltori devono applicare sono: 1. il mantenimento di prati permanenti; 2. la diversificazione delle colture; 3. destinare il 5% (più tardi sarà il 7%) della loro superficie ad aree di interesse ecologico. In base a una decisione dello Stato membro un agricoltore può applicare, invece di tali pratiche di base, pratiche ritenute equivalenti (come la rotazione invece della diversificazione delle colture).

¹³ Nell'ambito del pacchetto dei pagamenti diretti della Pac 2014-2020 è previsto un pagamento obbligatorio annuale in favore delle aziende guidate da giovani agricoltori. Per giovane agricoltore si intende colui che ha meno di 40 anni di età e che si insedia per la prima volta in azienda come capoazienda. Il pagamento può essere concesso per un massimo di 5 anni. La riforma prevede numerose modalità di calcolo dell'aiuto che sarà corrisposto per il numero di titoli attivati dall'agricoltore (o il numero di ettari ammissibili), di cui il regolamento UE stabilisce il numero massimo, che lo Stato membro deve fissare in un range tra i 25 e i 90 ettari. L'Italia ha scelto di fissare tale limite massimo a 90 ettari. Il plafond per questo aiuto è pari al massimo al 2% del massimale nazionale.

¹⁴ I pagamenti accoppiati sono gli aiuti legati alla produzione. Essi sono concessi entro determinati limiti quantitativi e sono legati a rese, superfici o numero di capi fissi. La percentuale del massimale che è possibile destinare agli aiuti accoppiati è pari all'8%. Nei paesi, come l'Italia, che in passato hanno dedicato più del 5% dei pagamenti diretti ai pagamenti accoppiati, al sostegno accoppiato può essere destinato il 13% del massimale nazionale. In entrambi i casi la quota può essere aumentata di 2 punti percentuali, da destinare esclusivamente al sostegno delle coltivazioni proteiche. Chi in passato ha allocato più del 10% ai pagamenti accoppiati può portare il sostegno accoppiato previsto dalla riforma oltre il 13%. Questo aiuto rappresenta un sostegno alle produzioni considerate in difficoltà ma che hanno importanza dal punto di vista economico, ambientale o sociale ed è mirato a mantenere i livelli di produzione correnti. L'aiuto può essere concesso per sostenere la fornitura di materia prima per l'industria di trasformazione locale, per evitare il rischio di abbandono o per compensare eventuali perturbazioni di mercato. I comparti che possono accedere all'aiuto sono quelli che hanno storicamente goduto di pagamenti diretti, tranne il tabacco. È inoltre esclusa la vitivinicoltura.

¹⁵ Ai sensi del Reg. (UE) n.1307/2013 (recante norme sui pagamenti diretti), 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 1250 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. Al fine di rendere i pagamenti diretti più facilmente accessibili alle piccole aziende agricole, nella necessità di ridurre i costi amministrativi connessi alla gestione e al controllo del sostegno diretto, è stato istituito anche in Italia un regime semplificato specifico per i piccoli agricoltori che consiste in un pagamento annuale forfettario che sostituisce tutti i pagamenti diretti. Gli agricoltori che partecipano al regime hanno una serie di vantaggi: sono esonerati dalle pratiche agricole del greening; la domanda di accesso al sostegno è più semplice; la condizionalità e i controlli sono semplificati.

¹⁶ DG AGRI, Annual activity report 2019.

3. I MASSIMALI NAZIONALI

Il Massimale nazionale è il tetto all'ammontare di sostegno nell'ambito del regime di pagamento unico definito, fissato per ciascun anno e per ciascuno Stato Membro. Per il periodo 2014-2020, in sede di definizione del regime di aiuto (obbligatori e facoltativi) gli Stati membri hanno deciso la percentuale di massimale nazionale da dedicare a ciascun aiuto entro delle percentuali prefissate dai Regolamenti. Il massimale nazionale costituisce la base di calcolo per definire il valore medio del pagamento nazionale (massimale nazionale/ettari ammissibili).

I Massimali nazionali per i pagamenti vengono fissati per ciascuno Stato membro, seppur a livello previsionale e programmatico (All. II del Reg.to n.1307/2013 già visto in precedenza Tab. 2) e comprendono il valore totale di tutti i diritti all'aiuto assegnati, la Riserva nazionale o le riserve regionali e i Massimali stabiliti dagli Articoli art. 42, 47, 49, 51 e 53 del Regolamento n. 1307/13 (d'ora in poi Massimali specifici).

Massimale nazionale annuo =

Valore di tutti i diritti all'aiuto assegnati +

Valore della Riserva nazionale +

Massimali specifici art. 42, 47, 49, 51 e 53

I Massimali specifici sono previsti per i:

- Pagamenti redistributivi, 30% del Massimale nazionale, facoltativi (Art.42);
- Pagamenti per Pratiche benefiche per il clima e l'ambiente, 30% del Massimale nazionale (Art. 47);
- Pagamenti per Zone a vincoli naturali, 5% del Massimale nazionale, facoltativi (Art. 49);
- Pagamenti per i giovani che iniziano l'attività agricola (Art. 51) con la previsione di una soglia del 2% del Massimale nazionale di ciascun SM;
- Pagamenti per Sostegno accoppiato, 8% del Massimale nazionale, facoltativi (Art. 53).

La facoltà concessa agli SM di applicare o meno i pagamenti redistributivi, i pagamenti per vincoli naturali e quelli per il sostegno accoppiato, favorisce le scelte delle

politiche nazionali mentre il carattere dell'obbligatorietà Riservato ai pagamenti per i giovani e per le pratiche benefiche sostiene le scelte unionali della politica agricola comune. Nel caso dei pagamenti ai giovani, seppure la soglia del 2% del Massimale nazionale potrebbe apparire bassa, tale non è se si considera il carattere obbligatorio e soprattutto continuativo dello strumento all'interno del Massimale nazionale.

Pur essendo il Regolamento 1307/13 entrato in vigore appunto nel 2013 la sua applicazione, così come per i Massimali-Allegato II, decorre dal 2015 e termina al 2020¹⁷ (6 anni civili) anche per distinguerli dagli anni del "bilancio agricolo" che va da ottobre N ad ottobre N+1. Gli importi dei Massimali determinati nel 2013 e per ciascuno degli anni fino al 2020, assumono così una veste previsionale e non definitiva, soggetti come sono a riequilibri, modifiche e integrazioni che interverranno negli anni a seguire.

Per completare, seppure succintamente, il quadro dei Massimali previsti nell'UE per l'agricoltura, la Commissione adotta, previe scelte nazionali a lei comunicate, atti di esecuzione (art. 22) che stabiliscono, per ciascuno Stato membro, il Massimale nazionale annuo anche per il Regime di pagamento di base (RPB) deducendo dai Massimali nazionali annui, visti prima, i Massimali specifici degli articoli 42, 47, 49, 51 e 53, definiti prima dallo Stato membro. L'importo così determinato può essere aumentato al massimo del 3 % del pertinente Massimale nazionale annuo solo dopo la deduzione dell'importo previsto i pagamenti delle pratiche benefiche per il clima e l'ambiente (art.47, par.1).

Infine, gli Stati membri che nel 2014 applicavano il Regime di pagamento unico per superficie (RPUS), di cui al titolo V, capo 2, del regolamento (CE) n. 73/2009, possono decidere di continuare ad applicare il Regime al più tardi fino al 31 dicembre 2020 in regime transitorio (art. 36, par.4). Anche per tale RPUS la Commissione adotta atti di esecuzione che fissano un Massimale nazionale annuo con lo stesso meccanismo visto in precedenza per il RPB. Nel periodo di applicazione del RPUS non si applicano a tali Stati membri le Sezioni 1, 2 e 3 del Regolamento 1307/13: Massimale di base – Diritti all'aiuto (Sez. 1); Riserva nazionale o regionale (Sez. 2); Attivazione Diritti all'aiuto – Ettari ammissibili Art. 32 par.1 – Trasferimento Diritti (Sez. 3)

Per il principio di flessibilità tra i due Pilastrini gli Stati membri possono, altresì, decidere di rendere disponibile, come sostegno supplementare per le misure previste dal FEASR a norma del regolamento (UE) n. 1305/2013, fino al 15 % dei loro massimali nazionali annui per l'anno civile 2014 stabiliti all'allegato VIII del regolamento (UE) n.

¹⁷ Si precisa che il regolamento transitorio (reg. UE 2020/2220) proroga al 2022 l'efficacia, tra gli altri, del reg (UE) 1307/13.

73/2009 e dei loro massimali nazionali annui per gli anni civili dal 2015 al 2019, fissati nell'allegato II del regolamento. Di conseguenza, l'importo corrispondente non è più disponibile per la concessione di pagamenti diretti.

La flessibilità tra i due Pilastri della PAC non vuol dire solo lo spostamento finanziario, pur se considerevole, per l'Italia, di circa 645 milioni (15% di 4.3 miliardi All. VIII Reg.to 73/2009) e di circa 555 milioni di euro (15% di 3.7 miliardi All. II Reg.to 1307/13 ad esempio per l'anno 2018) a beneficio supplementare del FEASR e a corrispondente diminuzione del FEAGA ma anche dei relativi Massimali. Vuol dire programmare e gestire un importo aggiuntivo a favore dei Programmi regionali (PSR) ed a svantaggio dei Pagamenti diretti. Cambiano le procedure e i soggetti beneficiari. Dal FEAGA con i Pagamenti diretti, in base a ettari e/o diritti all'aiuto, al FEASR con i pagamenti degli organismi pagatori (OP) con decisioni regionali sui programmi di sviluppo.

4. I DIRITTI ALL'AIUTO

I diritti all'aiuto sono stati introdotti con la riforma della politica agricola comune del 2003 per l'attuazione del regime di pagamento unico: essi erano distribuiti agli agricoltori in base a dati storici di riferimento (a livello regionale o di singolo agricoltore). A seguito della riforma del 2003, per beneficiare del pagamento unico un agricoltore doveva attivare i diritti all'aiuto che deteneva insieme al numero corrispondente di ettari ammissibili. La riforma del 2013 ha sostituito questi diritti all'aiuto con nuovi diritti fissati nel quadro del regime di pagamento di base.

I diritti all'aiuto (per ricevere il sostegno del pagamento di base) vengono corrisposti agli agricoltori:

- che li hanno già ottenuti, come prima assegnazione, per effetto del Reg.to (CE) n.73/2009 (in relazione alle domande 2013);
- che li hanno già ottenuti, nel 2014, dalla Riserva nazionale nell'ambito del regime di pagamento unico art. 41 o 57 del Reg.to (CE) n.73/2009;
- che li hanno già ottenuti per l'esercizio verificato delle attività di produzione, coltivazione di prodotti agricoli o di allevamento di animali, per effetto del Reg.to (CE) n. 73/2009 o del Reg.to (CE) n. 1782/2003 (in relazione alle domande 2013);
- che li hanno già ottenuti per effetto dell'articolo 72, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento (UE) n. 1306/2013, con un numero di diritti pari al numero di ettari ammissibili che l'agricoltore ha dichiarato (in relazione alla domanda 2015).

I diritti all'aiuto ottenuti nell'ambito del regime di pagamento unico a norma del regolamento (CE) n. 1782/2003 e del regolamento (CE) n. 73/2009 sono scaduti il 31 dicembre 2014 a meno che gli Stati membri che hanno istituito il regime di pagamento unico a norma del Reg.to (CE) n.1782/2003 o del Reg.to (CE) n.73/2009 abbiano deciso di mantenere i diritti all'aiuto esistenti.

A livello nazionale, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) ha assegnato (prima provvisoriamente e poi definitivamente) ad ogni agricoltore i "nuovi" diritti all'aiuto sulla base delle domande PAC che sono state presentate entro il 15 giugno 2015: essi sono serviti all'agricoltore per richiedere il sostegno della Pac negli anni 2015-2020, mediante Domanda Unica annuale presentata all'Organismo Pagatore territorialmente

competente, direttamente ovvero tramite i Centri di assistenza agricola (CAA) convenzionati con l'Organismo Pagatore.

Il numero dei "nuovi" diritti all'aiuto è pari al numero di ettari ammissibili che ogni agricoltore ha indicato nella domanda Pac 2015, mentre il loro valore è fissato sulla base dei "pagamenti percepiti" dall'agricoltore nel 2014. Dopo la prima assegnazione del 2015, negli anni successivi l'agricoltore può avere nuovi diritti all'aiuto per nuove superfici attraverso l'assegnazione dalla Riserva nazionale, oppure per trasferimento (affitto o compravendita dei diritti all'aiuto)¹⁸.

I diritti all'aiuto possono essere trasferiti insieme alla terra di riferimento, unicamente ad un agricoltore che abbia diritto all'assegnazione di pagamenti diretti, purché agricoltore in attività, secondo i criteri stabiliti nello stesso SM. I diritti si possono trasferire anche senza terra: in questi casi gli Stati membri possono decidere che una parte dei diritti all'aiuto trasferiti debbano essere riversati nella Riserva nazionale o che il loro valore unitario sia ridotto a favore della Riserva nazionale. I diritti all'aiuto sono espressi da un numero che corrisponde al numero di ettari. Nel 2015 gli Stati membri hanno calcolato il valore unitario dei diritti all'aiuto dividendo una percentuale fissa del Massimale nazionale stabilito nell'allegato II Reg.to n. 1307/13 per il numero di diritti all'aiuto, esclusi quelli assegnati dalla Riserva nazionale nel 2015. La percentuale fissa è stata calcolata, a sua volta, dividendo il Massimale nazionale per il regime di pagamento di base, escluse le riduzioni lineari. In deroga al precedente metodo di calcolo gli Stati membri potevano decidere di differenziare il valore dei diritti all'aiuto, esclusi quelli assegnati dalla Riserva nazionale, sulla base del loro valore unitario iniziale.

Valore Unitario Diritti all'aiuto =

% fissa del Massimale Nazionale (All.II)

:

Numero dei Diritti (escluso il numero dei diritti della Riserva)

Prima di ricevere il pagamento diretto di base, gli agricoltori devono rendere una dichiarazione sulle parcelle agricole corrispondenti agli ettari ammissibili abbinati a ciascun diritto all'aiuto. I diritti all'aiuto devono essere altresì attivati, solo così

¹⁸ Si evidenzia che dopo la prima assegnazione del 2015, l'agricoltore può avere nuovi diritti all'aiuto per nuove superfici solo se rientrano in particolari fattispecie (abbandono di terre, compensazione per svantaggi specifici).

conferiscono all'assegnatario un diritto al pagamento annuo degli importi ivi indicati, fatte salve le riduzioni lineari viste in precedenza.

Si illustra, di seguito, l'utilizzo dei titoli per l'aiuto diretto in Italia, così come comunicato da AGEA in occasione del Referto annuale di questa Sezione per l'esercizio finanziario 2019.¹⁹

Tabella 3: Utilizzo dei titoli all'aiuto diretto, compresi i titoli della Riserva nazionale.

	(euro)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Massimale (*)</i>	3.769.644.000	2.345.125.439	2.314.333.805	2.245.528.140	2.217.396.000	2.155.184.000
<i>Importo titoli in portafoglio</i>	3.757.453.838	2.339.273.752	2.310.666.624	2.243.852.849	2.167.676.909	2.147.217.372
<i>Riserva nazionale</i>	12.190.162	5.851.687	3.667.181	10.295.555,89**	41.654.138,43**	34.116.059 **

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

(*) Massimali utilizzati:

2014 – Allegato (punto VI.) Reg. EU 1044/2014

2015 – Paragrafo 2 della circolare ACIU.2015.276 del 3 giugno 2015

2016 – Regolamento di esecuzione (UE) 2016/699 del 10 maggio 2016. Parag 2 circolare ACIU.2015.276 3 giugno 2015

2017 – Allegato II regolamento UE 1307/2013 – Circolare Agea 2018.48086 del 5.06.18 – titoli 2017

(**) Capienza riserva nazionale 2017-2018 (prima dell'attribuzione dei titoli 2017 da riserva nazionale) 2019

¹⁹ Sezione di controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali: "Relazione annuale 2020. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei"

5. LA RISERVA NAZIONALE: GIOVANI E NUOVI AGRICOLTORI

Nel contesto del regime di pagamento unico (prima della riforma del 2013) e del regime di pagamento di base (con la riforma del 2013) gli Stati membri sono tenuti a costituire riserve nazionali o regionali usando una parte dei loro massimali nazionali.

Nella Pac 2014-2020, la Riserva nazionale conserva la sua validità come strumento a disposizione degli Stati membri, per assegnare titoli (commisurati alle estensioni dei terreni posseduti) ai giovani agricoltori e ai nuovi agricoltori e per altre situazioni particolari attraverso l'assegnazione di titoli a soggetti che non hanno maturato "pagamenti percepiti" negli anni precedenti la domanda unica annuale. La riforma del 2013 ha infatti introdotto, all'art. 30 par. 6 del Reg.to n. 1307/2013, l'assegnazione da parte degli Stati membri di nuovi diritti all'aiuto (e/o l'aumento il valore dei diritti esistenti) a carico della Riserva nazionale, in via prioritaria ai **giovani agricoltori e ai nuovi entranti** nell'attività agricola. Gli Stati membri possono poi assegnare nuovi diritti all'aiuto (e/o aumentare il valore dei diritti esistenti) anche ad altri agricoltori, per esempio in zone sottoposte a ristrutturazione, per prevenire l'abbandono delle campagne e/o per compensare gli agricoltori per svantaggi specifici, sempre attingendo alla Riserva nazionale (art. 30, par.7).

Ogni Stato membro costituisce una Riserva nazionale o regionale (diritti all'aiuto) praticando una riduzione percentuale lineare, non superiore al 3%, del Massimale del regime di pagamento di base (RPB) nel suo primo anno di introduzione, salvo ulteriori riduzioni lineari che si rendano necessarie per coprire eventuali esigenze proprio per i giovani e nuovi agricoltori e assegna tali diritti all'aiuto secondo criteri oggettivi e con parità di trattamento, anche al fine di evitare distorsioni del mercato e della concorrenza (Art. 30 Reg.to n.1307/13 par. 1 e par. 3).

Per alimentare la Riserva nazionale, il Decreto MIPAAF del 18 novembre 2014 n. 6513 (artt. 11 e 13) ha stabilito di operare una trattenuta del 3% del Massimale nazionale del pagamento di base, corrispondente all'1,74% del Massimale nazionale complessivo.

Gli importi a disposizione della Riserva nazionale variano tenendo conto delle modifiche del massimale nazionale per il regime di pagamento di base conseguenti alle variazioni del livello dei massimali nazionali stabiliti nell'allegato II del Regolamento 1307/13. Con riferimento agli anni oggetto di indagine, poiché il plafond disponibile per la Riserva nazionale è stato consumato interamente nella campagna 2015 e che nel 2016 non vi sono state risorse, al fine di garantire per il 2017 l'attribuzione dei titoli per le fattispecie prioritarie sopra indicate (per un fabbisogno complessivo di €

30.980.123,45), è stata eseguita una riduzione lineare del valore di tutti i titoli attribuiti nel 2015 (compresi i titoli da Riserva nazionale) nella misura dell'1,45%; il plafond disponibile per la Riserva nazionale 2018 è pari a € 41.654.138,43, mentre per il 2019 è stato pari a € 34.116.050,71.

Come anticipato, gli SM **utilizzano** le loro riserve nazionali o regionali per assegnare diritti all'aiuto, in via prioritaria, ai giovani agricoltori e agli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola (Art. 30, par.6).

Il termine "utilizzano" distingue e pone in sott'ordine tutte le altre tipologie di assegnazioni previste dalla Riserva nazionale poiché il Reg.to n.1307/13 nel loro caso usa l'espressione: "possono utilizzare". È di tutta evidenza che gli altri interventi previsti a valere sulla Riserva nazionale, quali ad esempio quelli finalizzati ad evitare l'abbandono delle terre, a ristorare coloro che non hanno ottenuti i diritti per cause di forza maggiore, a compensazioni di svantaggi specifici, a praticare un aumento lineare del valore di tutti i diritti all'aiuto ed altri del par. 7 art. 30, possono essere posti in essere solo dopo l'utilizzo degli aiuti stabiliti prioritariamente in favore dei giovani agricoltori e degli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola.

Il valore stabilito per tali diritti all'aiuto (sia par. 6 che par.7 dell'art. 30) riflette il valore medio nazionale di tutti i diritti all'aiuto nell'anno di assegnazione e viene calcolato dividendo il Massimale nazionale per il RPB escludendo l'importo della stessa Riserva nazionale.

Per gli anni successivi gli SM stabiliscono le modifiche annue progressive del valore dei diritti all'aiuto assegnati dalla Riserva nazionale tenendo conto delle modifiche del massimale nazionale per il RPB.

Infine, nell'applicare il paragrafo 6 gli SM possono assegnare nuovi diritti o aumentare il valore unitario di tutti i diritti esistenti di un agricoltore fino al valore della media nazionale.

All'art.30 par. 9 si introduce poi il meccanismo di pagamento, anche questo di natura obbligatoria, di diritti all'aiuto a fronte di decisioni giudiziarie e provvedimenti amministrativi, entrambi definitivi, nei casi in cui riconoscano all'agricoltore ricorrente di averne diritto.

Per quanto riguarda invece le caratteristiche e i requisiti dei beneficiari, la normativa unionale individua le due tipologie primarie (Reg. n.1307/2013, art. 30, par. 6 e par.11):

a) **il giovane agricoltore**, cioè la persona fisica che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda o che sia già insediata nei cinque anni che precedono la prima presentazione di una domanda nell'ambito del RPB o del RPUS, che non ha più di 40 anni, con la possibilità per lo SM di stabilire ulteriori criteri di ammissibilità, oggettivi e non discriminatori, come il possesso di competenze adeguate e/o requisiti di formazione (tali condizioni sono tutte, le stesse, così definite dall'art. 50, par. 2 e 3 per il pagamento base dei giovani agricoltori e richiamate dall'Art. 30, par. 11, lett. a);

b) **il nuovo agricoltore**, cioè l'agricoltore, persona fisica o giuridica, che inizia ad esercitare un'attività agricola e che, nel corso dei cinque anni precedenti tale avvio, non ha praticato in nome e per conto proprio alcuna attività agricola, né ha esercitato il controllo su una persona giuridica dedita ad un'attività agricola. Nel caso delle persone giuridiche, la persona o le persone fisiche che esercitano il controllo sulla persona giuridica non devono avere praticato in nome e per conto proprio alcuna attività agricola, né avere esercitato il controllo su una persona giuridica dedita a un'attività agricola. Anche per tale categoria gli SM possono stabilire propri criteri aggiuntivi di ammissibilità, oggettivi e non discriminatori, in termini di competenze adeguate, esperienza o istruzione (così definite dall'art. 30, par.11, lett. b).

Inoltre, il Reg. 1307/2013 (art. 30, par. 7), come visto in precedenza, stabilisce che gli Stati membri possono utilizzare la Riserva nazionale per situazioni particolari, sempre fatti salvi, obbligatoriamente e prioritariamente, i beneficiari del par. 6.

Tra i vari regimi di aiuto e tra i differenti pagamenti diretti il legislatore europeo ha quindi inteso premiare, individuandola in via prioritaria, l'assegnazione della Riserva nazionale ai giovani agricoltori che si insediano come capo azienda e a nuovi agricoltori che iniziano l'esercizio dell'attività agricola. Saranno ancora una volta gli SM a poter effettuare una ulteriore scelta preferenziale, o meno, tra le due tipologie.

Il valore finanziario della Riserva nazionale (art. 31) si alimenta con gli importi corrispondenti a:

a) diritti non pagati per due anni, se l'agricoltore non è più attivo o se gli importi sono inferiori alle soglie minime decise dagli SM (per l'Italia si tratta di un pagamento minimo di 250 euro per gli anni 2015 e 2016 e 300 euro dal 2017)

o se provengono da recuperi di importi illegittimamente erogati a causa di artifici;

- b) diritti non attivati per due anni;
- c) diritti all'aiuto restituiti volontariamente dagli agricoltori;
- d) applicazione dell'art. 28 dello stesso Regolamento, per aumenti di valore dei diritti dovuti a guadagni insperati;
- e) diritti indebitamente assegnati art. 63 Reg.to n. 1306/2013;
- f) riduzioni lineari ai pagamenti di base (RPB), se la Riserva non soddisfa il valore delle condanne per decisioni giudiziarie o per provvedimenti amministrativi, art.30 par. 9;
- g) riduzioni lineari ai pagamenti di base (RPB), quando la Riserva non è sufficiente per soddisfare i casi di cui all'articolo 30, paragrafo 6 e, se applicate tali riduzioni, una ulteriore riduzione per evitare l'abbandono delle terre e per compensare svantaggi specifici;
- h) versamenti per trasferimenti dei diritti senza terra.

È necessario precisare che più recentemente è intervenuto il Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento e del Consiglio del 13 Dicembre 2017 che, al considerando 33 si esprime sulla riduzione lineare del valore dei diritti all'aiuto nell'ambito del regime di pagamento di base, individuandolo come strumento per alimentare la Riserva nazionale o le riserve regionali, al fine di agevolare la partecipazione al regime di sostegno dei giovani agricoltori e degli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola, ma aggiunge che gli Stati membri dovrebbero anche poter ricorrere allo stesso meccanismo allo scopo di finanziare le misure adottate per evitare che le terre siano abbandonate e per compensare gli agricoltori per svantaggi specifici.

Si è visto fin qui con quante e diverse tipologie di "entrate" possa alimentarsi il valore totale della Riserva nazionale. Ancora, si è evidenziato il ruolo fondamentale delle scelte dello SM, più che dell'UE, nell'attuare efficacemente o meno le singole linee di finanziamento. Ma a monte di tutto questo resta il significato politico-programmatico che lo SM può riconoscere o meno alla Riserva nazionale. Se si intende realmente dare seguito all'obbligatorietà e alla priorità che la normativa UE riconosce agli aiuti per i nuovi giovani agricoltori e/o per chi si insedia nell'attività, allora i mezzi, gli strumenti e le possibilità ci sono, seppur nel limite di una riduzione lineare del 3% massima del RPB e di una ulteriore riduzione lineare più elevata, se necessaria, per coprire i fabbisogni delle domande degli agricoltori richiamati dall'art. 30, par. 6 e par. 7 lett. a e b. Se invece si

ritiene di dover perseguire altre politiche-programmatiche a favore, per esempio, degli agricoltori già in essere, di valorizzare i diritti posseduti da anni, di premiare la storicità o le tradizioni produttive agricole allora il ruolo della Riserva nazionale verrebbe di fatto sminuito.

Nei casi di gravi, o comunque significativi, pagamenti attribuiti a “falsi” o “artificiosi” agricoltori assegnatari indebiti di diritti della Riserva nazionale (agricoltori o aziende che ottengono i finanziamenti e poi svaniscono) più è alto il valore della Riserva nazionale e minore sarà l’incidenza di tali depauperamenti. Al contrario, una Riserva nazionale non adeguatamente alimentata e scarsamente considerata dagli SM subirà più conseguenze negative di depauperamento, a svantaggio dei veri giovani e nuovi insediati richiedenti che troveranno una Riserva meno capiente, con minori diritti a disposizione.

6. GIOVANI E NUOVI AGRICOLTORI NELLA DISCIPLINA NAZIONALE

A livello di normativa europea (par. 6, Art. 30 Reg.to 1307/13), la Riserva nazionale attribuisce, come visto, la **priorità** ai nuovi e ai giovani agricoltori: “Gli Stati membri **utilizzano** le loro riserve nazionali ... in via prioritaria ai giovani agricoltori e agli agricoltori che iniziano a esercitare l’attività agricola” e demanda allo SM alcune scelte (par. 7, Art. 30 Reg.to 1307/13): “Gli Stati membri **possono utilizzare** ...”.

In definitiva mentre nel par. 6 può ravvisarsi un obbligo prioritario di utilizzo della Riserva, nel par. 7 gli Stati membri **decidono le priorità solo tra le possibili utilizzazioni ivi indicate**.

Al par. 9, come visto, è previsto il pagamento, a fronte di decisioni giudiziarie e provvedimenti amministrativi, entrambi definitivi, di nuovi diritti d’aiuto o di aumento del valore dei diritti già posseduti.

Ai sensi del par. 10, Art. 30, infine, nell’assegnazione dei diritti da Riserva in via prioritaria ai giovani agricoltori ed agli agricoltori che iniziano l’attività agricola, agli agricoltori per evitare che le terre siano abbandonate, agli agricoltori per compensarli delle zone svantaggiate ed agli agricoltori che ne hanno diritto in base a decisioni giudiziarie o atti amministrativi definitivi, -gli Stati membri possono assegnare nuovi diritti o aumentare il valore di tutti i diritti esistenti di un agricoltore, fino al valore della media nazionale o regionale.

Le scelte nazionali, per il periodo preso in considerazione per questa indagine (anni 2017-2020), sono state formalizzate con i decreti ministeriali di seguito indicati:

- Decreto del Ministero per le politiche agricole e forestali del 18 novembre 2014, come modificato, con riferimento all’accesso alla Riserva nazionale da parte di agricoltori in attività, dai DDMM 26 febbraio 2015 e 20 marzo 2015 (anno di applicazione:2017)
- Decreto del Ministero per le politiche agricole e forestali del 7 giugno 2018, valido a partire dalla domanda per l’anno 2018 (applicazione per gli anni 2018 e 2019).

Di seguito, si analizzano i decreti.

DM 18 novembre 2014

Si intende analizzare nel prosieguo tale provvedimento, pur riferito all’anno 2014 fuori dal campo d’indagine, poiché molte delle scelte nazionali ivi definite si perpetueranno sostanzialmente anche negli anni d’indagine.

L'art. 11 del DM disciplina la Riserva nazionale. Il comma 1 prevede che per costituire la Riserva si riduce il Massimale del Regime di pagamento di base RPB del 3%, in conformità all'art. 30, par. 3, del Reg.to 1307/13.

Il comma 2 stabilisce che la Riserva è utilizzata in via prioritaria per assegnare diritti all'aiuto ai giovani agricoltori e agli agricoltori che iniziano l'attività, conformemente all' art. 30, par. 6, del Reg.to 1307/13.

Il comma 3 prevede che possano presentare domanda persone giuridiche e persone fisiche di età compresa tra i 18 e i 65 anni, senza differenziare i giovani dai nuovi agricoltori e senza elencarne i requisiti e, solo ai fini del par. 7, si determina l'ordine di utilizzo della Riserva tra le fattispecie ivi previste.

La previsione del requisito dell'età dai 18 ai 65 anni non appare conforme a quanto stabilito dal reg.to 1307/13, nella parte riferita ai giovani agricoltori, dove è posto il limite di 40 anni (art. 30, par. 11, lett. a) che richiama l'art. 50).

Con riferimento a tale indicazione, il Ministero per le politiche agricole e forestali (MIPAAF) precisa, in sede di osservazioni, che il requisito dell'età (18-65 anni), fissato dal DM, riguarda l'accesso alla riserva per tutti i soggetti compresi i nuovi agricoltori e gli agricoltori che dispongono di nuove superfici nelle particolari fattispecie di abbandono di terre, compensazione per svantaggi specifici). Ovviamente, coloro che hanno accesso alla riserva con una età superiore a 40 anni non vengono qualificati come "giovani agricoltori". Per "i giovani agricoltori" il limite massimo di età è stabilito direttamente dall'articolo 30, paragrafo 11, ed è di 40 anni compiuti nell'anno di presentazione della domanda di accesso alla riserva.

In via generale, il Ministero rappresenta poi che con i decreti ministeriali sono state recate norme di attuazione laddove i regolamenti UE lasciano allo Stato membro la scelta tra diverse opzioni, senza ripetere le disposizioni stabilite direttamente dagli stessi regolamenti, pertanto non necessitano di norme nazionali di attuazione. La spiegazione integrata delle disposizioni recate direttamente dai regolamenti UE e dei decreti ministeriali di attuazione è rimessa alle circolari di AGEA Coordinamento e alle istruzioni operative degli organismi pagatori.

Con riferimento a tali osservazioni, nel concordare sulla caratteristica di normativa di attuazione dei Decreti ministeriali, si ritiene che essi debbano comunque riportare, anche riassuntivamente per richiamo, le disposizioni stabilite dai regolamenti UE anche laddove non vi sia scelta lasciata allo SM, sia perché in altre parti dello stesso DM così viene fatto, sia perché si chiariscono meglio i confini tra norme UE e scelte nazionali; ma soprattutto perché lasciare una "spiegazione integrata" tra le due normative alle sole

Circolari AGEA e/o alle istruzioni operative dei singoli OP, aumenta la confusione interpretativa che, a livello territoriale, potrebbe causare diversità attuative.

Per quanto riguarda poi i nuovi agricoltori, nella Relazione Speciale della Corte dei conti europea ECA 2014 (punto 55) tra le altre criticità rilevate sui calcoli e controlli nei diritti d'aiuto si rileva che in Italia: *“Sono stati identificati, tra i nuovi agricoltori, numerosi soggetti di età superiore ai 65 anni (l'età normale di pensionamento in Italia) senza che le autorità avessero verificato se tali richiedenti avessero effettivamente intrapreso un'attività agricola indipendente o se le condizioni fossero state create artificialmente.”*

Lasciando impregiudicate le legittime scelte delle autorità nazionali nel merito, interessa soffermarsi “sull'età normale di pensionamento in Italia”, che si avvicina ai 65 anni d'età o anche a un'età inferiore, come nel caso di lavoratori precoci.

Tale soglia, oltre a generare dubbi sulle presumibili difficoltà nell'intraprendere effettivamente l'attività agricola in età avanzata tanto che, come verificato dall'ECA, in numerosi soggetti il mancato controllo poteva nascondere una condizione artificiosa, non appare pienamente in linea con l'intento del legislatore europeo. Favorire il ricambio generazionale anche nell'imprenditorialità agricola rientrerebbe infatti non solo tra gli obiettivi della PAC, ma anche tra le priorità dei Fondi strutturali, oltre che negli aiuti a favore della crescita dei piccoli e nuovi imprenditori in Europa.

Sulla scorta dei dati riferiti all'età avanzata degli agricoltori presenti sul territorio nazionale e alla netta prevalenza storica di questi ultimi sui giovani, legittimamente si sarebbe potuto favorire un riequilibrio a favore di nuove imprenditorialità con un futuro lavorativo più a lungo termine, abbassando la soglia dei 65 anni. Si sarebbe così trovata una maggiore copertura finanziaria tra le risorse della Riserva nazionale per soddisfare una platea più ristretta di beneficiari, rendendo più basse le necessarie riduzioni lineari e aumentando al contempo il valore dei singoli diritti della Riserva stessa.

Abbiamo visto che la normativa europea impone, per i criteri aggiuntivi di ammissibilità a scelta degli Stati membri, il rispetto dell'oggettività e della non discriminazione in termini di competenze adeguate o istruzione. Tali potrebbero essere, ad esempio, la richiesta di titoli universitari o scuole superiori agrarie o corsi di formazione professionale agraria, che favorirebbero presumibilmente agricoltori più giovani, abbassando la platea dei prossimi ai 65 anni, senza per questo essere discriminatori e non oggettivi. Immettendo tali titoli aggiuntivi, per esempio, tra i primi requisiti a dover essere rispettati si annullerebbero, oltretutto, tutti gli altri, semplificando i controlli sulle domande.

A tale proposito, il MIPAAF precisa che il regolamento non prevede scelte possibili in funzione dell'età del nuovo agricoltore e si è inteso fissare un'età massima prossima

all'età pensionabile per evitare qualsiasi discriminazione in soggetti che possono ancora non aver maturato l'età pensionabile, evidenziando, ancora, che l'intento del legislatore europeo di favorire il ricambio generazionale è attuato con altre misure. Per quanto riguarda il requisito dei 65 anni, il MIPAAF osserva che, oltre all'innalzamento dell'età pensionabile, le statistiche dimostrano che gli agricoltori permangano in attività ben oltre l'età pensionabile e questo, in molte zone specie montane o marginali, consente di preservare il territorio dal rischio di abbandono. Tuttavia, sono state prese in considerazione le osservazioni della Corte dei conti europea, ponendo un limite superiore per l'accesso alla riserva nazionale, non presente nella regolamentazione comunitaria, proprio per evitare le richieste di accesso a soggetti in età molto avanzata che potevano fare presagire la creazione di condizioni di accesso artificiali. Per quanto riguarda la copertura finanziaria, il MIPAAF rappresenta che le fattispecie obbligatorie vengono soddisfatte integralmente e il valore medio del diritto da riserva è influenzato assai limitatamente dalla platea dei beneficiari, in quanto è basato sul valore medio dei titoli.

Peraltro, continua il MIPAAF, tra i ruoli fondamentali della PAC vi è anche quello di conservazione del paesaggio rurale, comprese le superfici agricole svantaggiate (e poco remunerative): l'introduzione del requisito del titolo di istruzione avrebbe un impatto negativo nelle aree marginali con rischi di abbandono, superfici spesso condotte da agricoltori di età avanzata che svolgono un ruolo fondamentale nel presidio del territorio e nel mantenimento del paesaggio agrario.

Rispetto a tali osservazioni, nel concordare sul fatto che il regolamento UE non preveda scelte possibili in funzione dell'età, non può non rilevarsi che un limite sia stato comunque fissato a livello nazionale (65 anni), limite che formalmente non appare contrastare con la disciplina europea. Si ritiene, tuttavia, che possa essere fissato anche un limite di età inferiore e si suggerisce di indicare dei criteri di ammissibilità aggiuntivi, oggettivi e non discriminatori, in termini di competenze e istruzione in agricoltura - anche, ove necessario, calibrate in funzione delle aree e delle esigenze di presidio del territorio - che potrebbero portare alla diminuzione del numero dei beneficiari a vantaggio della loro qualità e garantire continuità e crescita del settore agricolo. Il fatto poi che siano presenti altre misure UE che favoriscono il ricambio generazionale non cambia nel cercare ulteriori soluzioni alla carenza di risorse, più volte giustamente lamentate, della riserva nazionale.

Si evidenzia, peraltro, che il permanere in attività agricola anche dopo i 65 anni, è diverso (e molto meno comprensibile) dell'intraprendere *ex novo* tale attività in età avanzata. Oltretutto, per preservare il territorio dal rischio di abbandono, soprattutto in zone montane o marginali (quindi, genericamente, svantaggiate), si può attingere alla

Riserva nazionale, ma ai sensi dell'art. 30, par. 7 e quindi certamente quelle riportate dal MIPAAF sono sì, finalità della Riserva, ma ulteriori (e secondarie) rispetto alla priorità da assegnare a giovani agricoltori e nuovi entranti: appare sussistere una confusione tra i piani di "intervento" e le diverse finalità della Riserva.

Con riferimento, poi, alla copertura finanziaria, è vero che le fattispecie obbligatorie sono integralmente soddisfatte e che il valore medio del diritto da riserva è influenzato poco dalla platea dei beneficiari, ma comunque ne è influenzato. Peraltro, qualora le risorse della Riserva nazionale non siano sufficienti per soddisfare le richieste formulate dai soggetti di cui all'articolo 30, paragrafi 9 (provvedimenti giudiziari e amministrativi) e 11 (giovani e nuovi agricoltori), l'organismo di coordinamento procede con le riduzioni lineari, e, come rappresentato da AGEA Coordinamento nelle sue osservazioni, la definizione delle percentuali di tali riduzioni, sia per le fattispecie obbligatorie che per le fattispecie non prioritarie, dipende esclusivamente dal fabbisogno derivante dalle istruttorie eseguite dagli Organismi pagatori. Definito il fabbisogno per ciascuna fattispecie, Agea Coordinamento calcola l'importo da finanziare e il corrispondente taglio lineare dei titoli²⁰. Quindi le riduzioni, in questo caso, sono calcolate a posteriori e l'ampiezza della platea dei beneficiari sicuramente ha un peso.

Il comma 3 dell'art. 10 seguita delineando un ordine di utilizzo della Riserva ai sensi del solo art. 30, par 7, Reg.to 1307/13²¹.

Tale previsione letterale di ordine di utilizzo della Riserva, non considerando più le priorità del par.6, citate nel comma 2 del DM, genera confusione interpretativa non stabilendo più gradualità e priorità di utilizzo della Riserva tra par. 6 e par. 7 dell'art. 30 Reg.to n.1307/2013.

Il MIPAAF, a tale proposito, osserva che la priorità dell'articolo 30, paragrafo 6 del Regolamento (UE) n. 1307/2013 non è stata ribadita nei decreti, in quanto sancita dalla normativa UE, mentre i decreti hanno, invece, "attivato" le fattispecie non obbligatorie dell'articolo 30, paragrafo 7.

²⁰ Inoltre, nel caso delle sole fattispecie non prioritarie, la riduzione in questione può assumere il valore massimo previsto dal DM 2018 dell'1,5%.

²¹ L'ordine di utilizzo stabilito dal comma 3, DM n. 6513/2014 sostanzialmente indica:

- a) coprire il fabbisogno per il pagamento dei giovani agricoltori per arrivare al 2% in caso di necessità;
- b) per assegnare titoli agli agricoltori per evitare che le terre siano abbandonate, comprese le zone soggette a programmi di ristrutturazione connessi a un intervento pubblico;
- c) per assegnare titoli agli agricoltori al fine di compensarli per svantaggi specifici;
- d) per assegnare titoli agli agricoltori ai quali è stata negata l'assegnazione di titoli per cause di forza maggiore o di circostanze eccezionali;
- e) per praticare un aumento lineare del valore dei titoli su base permanente se la pertinente Riserva nazionale supera lo 0,5% del massimale nazionale previsto per il pagamento di base, ferme restando le disponibilità per i giovani, per chi inizia l'attività agricola, per le assegnazioni previste ai precedenti punti a) e b) e per gli agricoltori che hanno diritto a un aumento a seguito di una decisione giudiziaria definitiva o un provvedimento amministrativo definitivo

Tuttavia, si ritiene che il decreto ministeriale, nello svolgere la sua funzione attuativa non dovrebbe lasciare nulla di indeterminato, intuitivo o deduttivo anche, e forse soprattutto, per le fattispecie obbligatorie determinate a livello generale U.E. ma che giocoforza trovano poi nelle differenti realtà dei vari Stati membri la loro particolare e critica declinazione effettiva.: occorrerebbe in via generale una scrittura letterale della normativa più chiara ed esaustiva, che non generi dubbi interpretativi e conseguentemente attuativi nei diversi territori.

Il comma 4 prevede poi che se le risorse della Riserva non sono sufficienti per soddisfare le richieste di accesso alla Riserva dei soggetti ex art. 30, par. 9²² e par. 11 lett a), AGEA Coordinamento procederà con le riduzioni lineari di cui all'articolo 31, paragrafo 1, lettere g) ed f) del regolamento (UE) n. 1307/2013: ciò non appare conforme alla disciplina unionale, poiché si fa riferimento solo alla lett. a) del par. 11 (ossia ai giovani agricoltori), omettendo il richiamo alla lett. b) (nuovi entranti), con ciò disattendendo in parte l'obiettivo prioritario di favorire l'ingresso in agricoltura di giovani e anche nuovi soggetti. Ad ogni modo, sembra prevalere il soddisfacimento, pure dovuto, di un contenzioso pregresso che un futuro ricambio generazionale.

Il comma 5 stabilisce che, una volta soddisfatte tutte le richieste di cui al comma 4, se le risorse per la Riserva non sono sufficienti, si seguiranno le priorità dell'Allegato I al Decreto ai sensi dell'art. 30, par. 11, lett b). Solo ora sono previste le riduzioni per soddisfare le richieste dei nuovi agricoltori, indicando dei criteri in base ai quali attribuire diversi punteggi, subordinando però il loro soddisfacimento al previo esaurimento del totale delle risorse della Riserva laddove, come visto, invece tale fattispecie è prioritaria.

Il **DM 26 febbraio 2015**, per quel che qui rileva, specifica (art. 1²³) i concetti di attività agricola, agricoltore in attività e dimensioni della parcella.

²² 9. Nel caso in cui un agricoltore abbia titolo a ricevere diritti all'aiuto o ad accrescere il valore dei diritti esistenti in forza di una decisione giudiziaria definitiva o di un provvedimento amministrativo definitivo emanato dalla competente autorità di uno Stato membro, il numero e il valore dei diritti all'aiuto stabiliti dalla decisione o dal provvedimento sono corrisposti all'agricoltore entro una data fissata dallo Stato membro. Tale data non è tuttavia posteriore al termine ultimo per la presentazione delle domande nell'ambito del regime di pagamento di base successivo alla data della decisione giudiziaria o del provvedimento amministrativo, tenuto conto dell'applicazione degli articoli 32 e 33."

²³ Articolo 1

(Attività agricola, agricoltore in attività e dimensioni della parcella)

1. L'attività agricola può essere esercitata secondo una o più modalità tra quelle individuate dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c) del regolamento (UE) n. 1307/2013.

2. Ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale 18 novembre 2014, citato in premessa, in caso di partita IVA attivata in campo agricolo successivamente al 1° agosto 2014, ovvero in assenza di partita IVA, il requisito di agricoltore in attività è dimostrato se ricorre una delle condizioni previste dall'articolo 13, paragrafi 2 e 3 del regolamento (UE) n. 639/2014.

3. L'articolo 3, comma 3, del decreto ministeriale 18 novembre 2014, citato in premessa, si applica anche nel caso in cui l'importo determinato ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 3 e 4, del regolamento (UE) n. 639/2014, è inferiore ai requisiti minimi di cui all'articolo 4 del citato decreto ministeriale 18 novembre 2014.

Il **DM 20 marzo 2015**, oltre a specificare nuovamente il concetto di agricoltore in attività (art. 1, c.1²⁴), interviene con l'art. 2 sulla Riserva nazionale²⁵.

DM 7 giugno 2018

Tale decreto, che si applica a partire dalle domande per l'anno 2018, abroga tutti i precedenti decreti e diviene il testo (consolidato) di riferimento anche per gli anni 2019 e 2020. Per esso, si richiamano sostanzialmente molte delle osservazioni già presenti nella valutazione del DM n. 6513 del 18 novembre 2014.

Con l'art. 10 si ribadisce che possono presentare domanda alla Riserva nazionale le persone fisiche e giuridiche di età compresa tra 18 e 65 anni e le persone giuridiche il cui rappresentante legale è di età non superiore a sessantacinque anni per una superficie minima ammissibile pari ad un ettaro e unicamente coloro che vengono considerati agricoltori attivi.

Già si è detto nel commento al DM n. 6513 del 18 novembre 2014, e qui si richiama, della criticità con specifico riferimento all'età pensionabile. Peraltro, legare il requisito dell'età al rappresentante legale della persona giuridica e non, come indicato dal Reg.to 1307, alla persona fisica in qualità di controllore effettivo della persona giuridica,

4. Il requisito di agricoltore in attività è verificato e validato dall'organismo di coordinamento di cui all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1306/2013; a tal fine, il rapporto tra organismo di coordinamento e organismi pagatori è disciplinato tramite specifica delega.

5. Ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (UE) n. 1306/2013, la dimensione minima di una parcella agricola che può essere oggetto di una domanda d'aiuto è fissata in 0,02 ettari.

²⁴ Comma 1. Ai fini della richiesta di accesso agli schemi di aiuto di cui agli articoli 16, 19, 29, 31, 33 e 36 del regolamento (UE) n. 1305/2013 e all'articolo 14 del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 12 gennaio 2015, il requisito di agricoltore in attività è dimostrato con le modalità di cui all'articolo 3 del decreto ministeriale 18 novembre 2014 ed all'articolo 1 del decreto ministeriale 26 febbraio 2015.

²⁵ Articolo 2 (Riserva nazionale)

1. Sono attribuiti titoli a valere dalla riserva nazionale per una superficie minima ammissibile richiesta pari a 1 ettaro.

2. Ai fini dell'articolo 17, comma 3, del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 26 febbraio 2015, si tiene conto del numero di ettari ammissibili che l'agricoltore detiene in proprietà o in affitto l'ultimo giorno utile per la presentazione della domanda unica.

3. L'accesso alla riserva nazionale ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 11, lettere a) e b), del regolamento (UE) n. 1307/2013 è consentito una sola volta. La richiesta di accesso alla fattispecie di cui all'articolo 30, paragrafo 11, lettera a) esclude la possibilità di presentare una richiesta di accesso alla fattispecie di cui all'articolo 30, paragrafo 11, lettera b), e viceversa.

4. È consentito il ricorso alle fattispecie di cui al comma 3 una sola volta anche nel caso in cui l'agricoltore presenti una richiesta di accesso alla riserva come una persona fisica e una richiesta di accesso in qualità di rappresentante di una persona giuridica dedita all'attività agricola della quale eserciti il controllo e per la quale utilizzi i propri requisiti al fine di ottenere l'accesso.

5. L'accesso alla riserva nazionale ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 7, lettera a), del regolamento (UE) 1307/2013 e dell'articolo 17, comma 1, del decreto ministeriale 26 febbraio 2015, è consentito per le superfici soggette a programmi di ristrutturazione e sviluppo per le quali il relativo impegno sia scaduto entro i termini di presentazione della domanda unica; per tali superfici non si applica il limite minimo di cui al comma 1.

6. L'accesso alla riserva nazionale ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 7, lettere a) e b), del regolamento (UE) n. 1307/2013 e dell'articolo 17, commi 1 e 2, del decreto ministeriale 26 febbraio 2015 è consentito una sola volta per la medesima superficie; la richiesta di accesso alla fattispecie di cui all'articolo 30, paragrafo 7, lettera a), non esclude la possibilità di presentare una richiesta di accesso alla fattispecie di cui all'articolo 30, paragrafo 7, lettera b), e viceversa.

porterebbe ad interpretare e applicare il Reg.to 1307/2013 quanto meno in modo poco chiaro.

Anche in tale decreto si prevede che la Riserva nazionale è utilizzata in via prioritaria per l'assegnazione dei diritti all'aiuto ai sensi dell'articolo 30, paragrafi 6 e 9, del regolamento (UE) n. 1307/2013, equiparando alla priorità per i giovani e nuovi agricoltori (par.6 e par.11 per i requisiti) quella prevista per i contenziosi giudiziari e provvedimenti amministrativi (par. 9). Si rinnovano anche qui le perplessità espresse in sede di commento al DM 2014.

Il comma 3 prevede che qualora le risorse della Riserva nazionale non siano sufficienti per soddisfare le richieste formulate dai soggetti di cui all'articolo 30, paragrafi 9 (provvedimenti giudiziari e amministrativi) e 11 (giovani e nuovi agricoltori) del regolamento (UE) n. 1307/2013, l'organismo di coordinamento procede con le riduzioni di cui all'articolo 31 del regolamento (UE) n. 1307/2013 e per le richieste di cui all'articolo 30, paragrafo 7, primo comma, lettere a) e b) con ulteriore riduzione per un limite massimo pari all'1,5%²⁶. Tale disposizione non appare conforme al reg.to 1307/13.

Prevedere come motivazione delle possibili riduzioni lineari al Regime di pagamento di base nazionale, l'eventuale insoddisfazione *tout court* delle domande ricevute per i par. 7, 9 e 11 (che definisce i soggetti di cui al par. 6) dell'art. 30 - come peraltro legittimamente consentito dall'art. 31, comma 1, lett. g) per i par. 6 e 7 e lett. f) per il par. 9, non appare in linea con l'interesse prioritario espresso dal legislatore europeo: infatti, l'art. 31 Reg.to 1307/2013, sulle varie modalità di alimentazione della Riserva, al par. 1, lett. g) prevede in via preferenziale e prioritaria la riduzione lineare del pagamento di base a favore della soddisfazione delle Domande del par. 6 e solo gli SM che già si avvalgono di tale riduzione lineare possono "inoltre" applicare "anche" una riduzione per soddisfare il par. 7.

Il MIPAAF chiarisce in sede di osservazioni che le modalità di attivazione delle fattispecie non obbligatorie sono state discusse con i Servizi della DG Agri della Commissione europea che hanno corretto e guidato le procedure stabilite, in particolare, prevedendo l'attivazione dell'accesso alla riserva per fattispecie non obbligatorie solo in caso di tagli necessari per le fattispecie obbligatorie (giovani, nuovi e risoluzione procedimenti amministrativi e giudiziari).

²⁶ Dato l'elevato numero di richieste di accesso, soprattutto per zone montane e svantaggiate, il MIPAAF ha chiarito che la DG Agri ha ritenuto possibile porre il limite dell'1,5% in virtù dell'articolo 29 del Regolamento (UE) n. 639/2014 che consente di assegnare un numero di diritti all'aiuto pari al massimo al numero di ettari ammissibili che l'agricoltore detiene (in proprietà o in affitto) l'ultimo giorno utile per la presentazione della domanda.

Posto che tale ultima precisazione appare in linea con il regolamento unionale (ma poco chiara nella formula utilizzata nel decreto), si auspica ancora una volta una maggiore chiarezza normativa a beneficio di una più piana applicazione della stessa.

Infine, non si quantificano percentualmente le riduzioni lineari per i par. 9 e 11 ma solo quella del par. 7, all'1,5 %, lasciando di fatto la scelta percentuale all'Organismo di coordinamento AGEA.

AGEA, in sede di osservazioni, ha chiarito che la definizione di tali percentuali, sia per le fattispecie obbligatorie (nuovo, giovane agricoltore e provvedimenti amministrativi/giudiziari) che per le fattispecie non prioritarie (abbandono di terre, svantaggi specifici) dipende esclusivamente dal fabbisogno derivante dalle istruttorie eseguite dagli Organismi pagatori. Definito il fabbisogno per ciascuna fattispecie, Agea Coordinamento calcola l'importo da finanziare e il corrispondente taglio lineare dei titoli.

Il comma 4 prevede che ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 7, lettera a) del regolamento (UE) 1307/2013 possono presentare domanda di accesso alla Riserva gli agricoltori in attività di cui all'articolo 3 del decreto, relativamente alle superfici situate in zone classificate montane ai sensi della regolamentazione dell'Unione europea sul FEASR ovvero alle superfici soggette a programmi di ristrutturazione e sviluppo per le quali il relativo impegno sia scaduto entro i termini di presentazione della domanda unica.

Ammettere alla Riserva il par.7, per casi particolari, è certamente consentito, ma andava forse ricordato che tali domande sarebbero state soddisfatte solo una volta terminata la copertura finanziaria della Riserva a favore dei par. 6, 9 e 11. Si ricorda la differenza per gli SM tra "utilizzano" e "possono utilizzare" già espressa per il DM 2014.

Il comma 9 prevede l'accesso alla Riserva ai sensi dell'art. 30, par. 7, lett. a) e b) consentendolo per una sola volta per la medesima superficie. La richiesta di accesso alla fattispecie a) per evitare l'abbandono delle terre anche per ristrutturazione o sviluppo connessi ad interventi pubblici, non esclude la possibilità di presentare richiesta per la fattispecie b) per compensazioni di svantaggi specifici e viceversa.

Il comma 10 prevede che l'accesso alla Riserva nazionale ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 11, lettere a) e b), del regolamento (UE) n. 1307/2013 (che di fatto richiama solo i requisiti necessari per i giovani e nuovi agricoltori) è consentito anch'esso una sola volta. La richiesta di accesso alla fattispecie di cui all'articolo 30, paragrafo 11, lettera a) per i giovani agricoltori esclude la possibilità di presentare una richiesta di accesso alla fattispecie di cui all'articolo 30, paragrafo 11, lettera b) per i nuovi agricoltori, e viceversa.

Dal Reg.to n. 1307/2013, tuttavia, non si desume, né direttamente né indirettamente, l'ammissione delle domande delle due diverse fattispecie solo ed esclusivamente in maniera alternativa tra loro e per una sola volta. Nel caso di specie,

infatti, non sembra possano esistere incompatibilità tra persona fisica che si insedia per la prima volta come “capo azienda” al di sotto dei 40 anni (giovane agricoltore) e persona fisica o giuridica che non ha mai praticato “in nome e per conto proprio” alcuna attività agricola (nuovo agricoltore) fino ai 65 anni.

Potrebbe infatti accadere nella realtà che lo stesso soggetto presenti nello stesso anno domanda di accesso alla Riserva in qualità di giovane agricoltore per una superficie (x) e in qualità di nuovo agricoltore per un'altra superficie (y), oppure che in un anno la presenti come giovane e che l'anno dopo la presenti come nuovo: nel DM 2018 non viene specificato che la condizione concessiva per “una sola volta” sia legata ad una specifica superficie.

Si ricorda invece che, seppure per fattispecie diverse e tra loro compatibili, al comma 9 precedente si ammette la possibilità di presentare cumulativamente, per il Par.7, sia le domande lett. a) che quelle lett. b) pur in presenza di facoltà demandata agli SM (“possono utilizzare”) e non di obbligatorietà (“utilizzano”) come per il par. 6.

AGEA in sede di osservazioni ha chiarito le modalità operative di tale accesso: poiché un agricoltore potrebbe presentare la richiesta DAR sia come giovane che come nuovo nello stesso anno. Qualora dovessero essere positive entrambe le istruttorie, l'accesso alla riserva avverrebbe comunque una sola volta con una sola fattispecie, per l'intera superficie ammissibile in domanda e con riferimento alla domanda presentata prima. Ciò in quanto l'importo del valore dei titoli da riserva per le fattispecie di nuovo e giovane è lo stesso, quindi ai fini dell'attribuzione dei titoli è indifferente l'una o l'altra fattispecie. Inoltre, qualora dopo aver ricevuto titoli come nuovo o come giovane in un dato anno, il soggetto dovesse presentare nuovamente domanda sempre come giovane o come nuovo, la richiesta verrebbe respinta perché l'accesso alla riserva nazionale con tali due fattispecie può avvenire una sola volta con riferimento alla stessa persona fisica o giuridica, identificata univocamente dal CUAA (codice fiscale).

Il comma 11 stabilisce che è consentito il ricorso alle fattispecie di cui al comma 10 una sola volta anche nel caso in cui l'agricoltore presenti una richiesta di accesso alla Riserva come persona fisica e una richiesta di accesso in qualità di rappresentante di una persona giuridica dedita all'attività agricola, della quale eserciti il controllo e per la quale utilizzi i propri requisiti al fine di ottenerne l'accesso. Come detto in precedenza, anche tale divieto tra agricoltore persona fisica e lo stesso agricoltore quale rappresentante di una persona giuridica della quale eserciti il controllo, non sembra in linea con l'interpretazione del Regolamento che escluderebbe alternative.

Di interesse ai fini dell'indagine sono anche i commi 2 e 3 dell'art. 18 del DM. Il comma 2 prevede che *“al fine di garantire la quota massima di finanziamento, prevista*

dall'articolo 51 del regolamento (UE) n. 1307/2013, da destinare al pagamento per i giovani agricoltori, eventuali maggiori fabbisogni sono soddisfatti mediante l'utilizzo della Riserva nazionale di cui all'articolo 10" del citato decreto. Il comma 3 prevede che "qualora la riserva nazionale non risulti sufficiente a garantire la quota massima di cui al comma 2, si procede ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1307/2013 mediante una riduzione lineare di tutti i pagamenti di cui all'articolo 32 dello stesso regolamento da concedere per l'anno pertinente".

Ciò non appare conforme al reg.to 1307/13. Quest'ultimo all'art. 30, par. 7, lett. f) prevede che gli Stati membri possono utilizzare la Riserva nazionale per "coprire il fabbisogno annuale per i pagamenti da concedere ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 2"; l'art. 51, par. 2 prevede, a sua volta, che se l'importo totale del pagamento per i giovani agricoltori chiesto in uno Stato membro in un dato anno supera il massimale fissato e se tale massimale è inferiore al massimo fissato ai sensi del par. 1 (in Italia all'1% del Massimale nazionale fino al 2019), detto Stato membro "finanzia la differenza applicando l'articolo 30, paragrafo 7, primo comma, lettera f), nell'anno pertinente, praticando una riduzione lineare di tutti i pagamenti da concedere a tutti gli agricoltori a norma dell'articolo 32...".

Sembrirebbe quindi che la normativa unionale, per coprire il fabbisogno aggiuntivo per il pagamento ai giovani agricoltori, preveda, sì, la possibilità di applicare l'art. 30 par. 7, I comma, lett. f), praticando la riduzione lineare ivi prevista su tutti i pagamenti ex art. 32, utilizzandone il gettito, ma non di utilizzare le disponibilità finanziarie della Riserva, come invece prevede il comma 2 dell'art. 18 del DM del 2018.

Con riferimento a tale incongruenza, è emerso in sede di adunanza pubblica che tale meccanismo è stato concordato in sede unionale, per evitare un duplice taglio di risorse, quando non necessario a fronte della capienza delle risorse della Riserva nazionale.

AGEA in sede di osservazioni ha precisato che il finanziamento del pagamento per i giovani agricoltori di cui all'art. 51, paragrafo 2, del Reg. (UE) n. 1307/2013, sia nel 2018 che nel 2019, in assenza di fondi nella riserva nazionale (utilizzati in via prioritaria per l'attribuzione dei titoli dei nuovi e giovani agricoltori) è stato garantito eseguendo, da parte degli Organismi pagatori, una riduzione lineare del valore dei pagamenti da concedere agli agricoltori per il regime di pagamento di base (titoli) nella misura determinata da Agea Coordinamento, sulla base del fabbisogno comunicato dagli stessi Organismi pagatori.

La disciplina di dettaglio è stabilita poi da **Circolari emanate dall'AGEA Coordinamento** indirizzate a tutti gli OP regionali/provinciali e ai Centri autorizzati di assistenza agricola CAA territorialmente diffusi.

In particolare, in base alla Circolare Agea **ACIU 2015.142 del 20 marzo 2015 (par. 10.2)**, l'accesso alla Riserva avviene mediante assegnazione di nuovi diritti all'aiuto agli agricoltori che non ne detengono ovvero mediante aumento del valore dei diritti all'aiuto detenuti. L'articolo 3, comma 5, del DM 20 marzo 2015, n. 1922, stabilisce che si tiene conto del numero di ettari ammissibili che l'agricoltore detiene in proprietà o in affitto l'ultimo giorno utile per la presentazione della domanda unica.

L'accesso alla Riserva nazionale è consentito, a decorrere dal 2015, nei seguenti casi:

A - Giovane agricoltore (ai sensi dell'art. 30, paragrafo 11, lettera a), del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'articolo 28 del Reg. (UE) n. 639/2014 e dell'art. 11, comma 2 del DM 18 novembre 2014, n. 6513);

B - Nuovo agricoltore (ai sensi dell'art. 30, paragrafo 11, lettera b), del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'articolo 28, paragrafo 4, del Reg. (UE) n. 639/2014 e dell'art. 11, comma 2 del DM 18 novembre 2014, n. 6513);

C - Abbandono di terre (ai sensi dell'alt. 30, paragrafo 7, lettera a), del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'art. 11, comma 3, lett. b) del DM 18 novembre 2014, n. 6513)

D - Compensazione di svantaggi specifici (ai sensi dell'alt. 30, paragrafo 7, lettera b), del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'alt. 11, comma 3, lett. c) del DM 18 novembre 2014

E - Situazioni di difficoltà (ai sensi dell'art. 30, paragrafo 7, lettera c), del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'articolo 31 del Reg. (UE) n. 639/2014 e dell'alt. 11, comma 3, lett. d) del DM 18 novembre 2014, n. 6513)

F - Assegnazione dei diritti all'aiuto a seguito di provvedimenti amministrativi e decisioni giudiziarie (ai sensi dell'art. 30, paragrafo 9, del Reg. (UE) n. 1307/2013 e dell'art. 11, comma 4 del DM 18 novembre 2014, n. 6513)

Nell'ambito di ogni fattispecie descritta, escluse la C e la F, non è consentita la richiesta di titoli all'aiuto per superfici ammissibili inferiori ad un ettaro.

Altre Circolari sono la prot. n. 49227 dell'8 giugno 2018, prot. n. 99245 del 20 dicembre 2018 e **la prot. n. 96517/2019 del 17 dicembre 2019**, che consolida in un unico testo le disposizioni di accesso alla Riserva nazionale contenute principalmente nelle circolari del 2018, avendo come unica differenza le procedure di controllo, mentre le condizioni di accesso e di ammissibilità non hanno subito variazioni e appaiono meglio specificate e maggiormente chiarificate.

In base a tale ultima circolare, la Riserva nazionale è utilizzata in via prioritaria per assegnare titoli ai giovani agricoltori (fattispecie A) e agli agricoltori che iniziano l'attività agricola (fattispecie B), mentre le altre fattispecie previste sono "C" abbandono di terre, "D" compensazione per svantaggi specifici, "F" provvedimenti amministrativi e decisioni giudiziarie, scompare il riferimento alla fattispecie "E" sulle situazioni in difficoltà della precedente Circolare del 2015.

Qualora le risorse della Riserva nazionale non siano sufficienti per soddisfare le richieste di accesso presentate per le fattispecie A, B e F, si procede ad una riduzione lineare del valore dei titoli nell'ambito del regime di pagamento di base, a norma dell'art. 31 del Reg. (UE) n. 1307/2013.

Inoltre, sempre per risorse della Riserva insufficienti per le richieste di accesso presentate per le fattispecie C e D, si procede ad una ulteriore riduzione lineare del valore dei titoli nell'ambito del regime di pagamento di base, a norma dell'art. 31 del Reg. (UE) n. 1307/2013, per un limite massimo pari all'1,5%.

A norma dell'art. 10, comma 1, del DM 7 giugno 2018 n. 5465 sono attribuiti titoli a valere dalla Riserva nazionale per una superficie minima ammissibile pari a 1 ettaro (ad eccezione della fattispecie C1 "superfici soggette a programmi di ristrutturazione e sviluppo") ed a tal fine si tiene conto del numero di ettari ammissibili che l'agricoltore detiene al 15 maggio di ciascun anno.

Possono accedere alla Riserva nazionale gli agricoltori di età compresa tra 18 anni già compiuti alla data di presentazione della domanda e 65 anni compiuti nell'anno di presentazione della domanda. In caso di richiesta presentata da una persona giuridica, il controllo dell'età è eseguito con riferimento al rappresentante legale che sottoscrive la domanda unica. Si rinvia alle considerazioni già espresse sul D.M. del 2014.

Con riferimento alle singole fattispecie di accesso alla Riserva nazionale, si considerano in questa sede i giovani agricoltori (A) e i nuovi agricoltori (B).

A) Giovane agricoltore

Ai sensi dell'art. 50, paragrafo 2, del Reg. (UE) n. 1307/2013, richiamato dall'art. 30, paragrafo 11 del medesimo Regolamento, per giovane agricoltore si intende quanto già definito dalla circolare AGEA del 2015.

Con riferimento al requisito anagrafico, si precisa lo stesso è soddisfatto se il soggetto ha un'età inferiore o uguale a 40 anni compiuti nell'anno di presentazione della domanda.

Riguardo al requisito dell'insediamento, si precisa che il riferimento alla prima presentazione di una domanda nell'ambito del regime di pagamento di base di cui all'articolo 50, paragrafo 2, lettera a), del Reg. (UE) n. 1307/2013 si intende relativo

all'anno di presentazione della prima domanda unica di pagamento con richiesta di accesso alla Riserva nazionale con la fattispecie "giovane agricoltore"; da tale domanda si effettua il conteggio dei 5 anni precedenti.

Ai fini della verifica che il controllo della società sia esercitato dalla persona fisica che attribuisce la qualifica di giovane agricoltore alla società, si applicano i criteri riportati nel paragrafo 2 della circolare AGEA prot. 99290 del 20 dicembre 2018.

B) Nuovo agricoltore

L'art. 28, paragrafo 4, del Reg. (UE) n. 639/2014 stabilisce che sono considerati agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola soltanto quelli che hanno iniziato la loro attività agricola nell'anno civile 2013 o in qualsiasi anno successivo e che presentano domanda di pagamento di base non oltre due anni dopo l'anno civile nel quale hanno iniziato a esercitare l'attività agricola²⁷.

Successivamente all'individuazione dell'anno di inizio dell'attività agricola si procede a verificare che l'interessato abbia presentato domanda di pagamento di base non oltre due anni dopo l'anno civile nel quale ha iniziato a esercitare l'attività agricola.

L'art. 30 del Reg. (UE) n. 1307/2013 precisa che il nuovo agricoltore è la persona fisica o giuridica che, nel corso dei cinque anni precedenti l'inizio dell'attività agricola, non ha praticato in nome e per conto proprio alcuna attività agricola, né ha esercitato il controllo su una persona giuridica dedita ad un'attività agricola. Nel caso delle persone giuridiche, la persona o le persone fisiche che esercitano il controllo sulla persona giuridica non devono avere praticato in nome e per conto proprio alcuna attività agricola, né avere esercitato il controllo su una persona giuridica dedita a un'attività agricola nel corso dei cinque anni precedenti l'inizio dell'attività agricola della persona giuridica²⁸.

²⁷ La verifica dell'inizio dell'attività agricola è effettuata utilizzando i seguenti parametri:

1. Persone fisiche e ditte individuali:

a. la data di apertura della partita IVA (ATECO 01) o, nel caso di partita IVA già presente ma attiva in un ambito diverso da quello agricolo, la data di estensione dell'attività al regime agricolo;

b. la data di iscrizione all'INPS come coltivatore diretto, imprenditore agricolo professionale, colono o mezzadro;

c. in assenza di entrambi gli elementi di cui alle precedenti lettere a) e b):

i. si considera l'anno di presentazione della domanda di accesso alla riserva in questione o l'anno di presentazione di una qualsiasi domanda di erogazione di contributi indipendentemente dall'esito della stessa (inammissibilità, rigetto o accoglimento) o l'anno di presentazione di mere dichiarazioni inerenti lo svolgimento dell'attività agricola (a titolo esemplificativo e non esaustivo dichiarazioni vitivinicole o di produzioni olio), non precedenti in ogni caso al 2013.

2. Persone giuridiche:

a. la data dell'atto di costituzione della società da indicare nella richiesta di accesso alla riserva nazionale;

In alternativa:

b. qualora la società sia stata costituita per lo svolgimento di attività diversa da quella agricola, la data di apertura o estensione della partita IVA in campo agricolo (ATECO 01), da indicare nella richiesta di accesso alla riserva nazionale.

²⁸ La verifica del controllo della società è eseguita secondo i criteri sotto riportati:

I dettagli specificati nelle note 26 e 27 aiutano a capire le complessità e difficoltà delle successive operazioni per le verifiche delle domande ricevute dai possibili beneficiari, sulle quali si dirà in seguito.

Modalità di calcolo dei titoli per le fattispecie giovani agricoltori (a) e nuovi agricoltori (b)

Gli agricoltori che chiedono l'accesso alle fattispecie A e B che non detengono alcun titolo hanno diritto a ricevere un numero di titoli pari al numero di ettari ammissibili che detengono l'ultimo giorno utile per la presentazione della domanda unica e per un valore unitario corrispondente al valore Riserva nazionale, calcolato quale media del valore nazionale, ai sensi dell'art. 30, paragrafo 8, del Reg. (UE) n. 1307/2013, dividendo il massimale nazionale stabilito per il regime di pagamento di base per l'anno di assegnazione, escluso l'importo della riserva, per il numero di titoli assegnati nell'anno di riferimento.

1. Società di capitali

a) Società per azioni (S.p.A.) e società a responsabilità limitata (Srl)

• Esercita il controllo il soggetto che rientra in una delle seguenti condizioni:

a. colui che possiede oltre il 50% del capitale sociale E che esercita poteri di gestione dell'attività di ordinaria amministrazione in qualità di consigliere, come risultanti da visura camerale.

b. colui che possiede una quota del capitale sociale pari o inferiore al 50% E riveste cariche di tipo gestionale per le quali è investito della rappresentanza legale, quali:

i. Amministratore unico;

ii. Amministratore delegato;

iii. Presidente del CdA.

b) Società cooperative a responsabilità limitata (SCARL)

• Esercita il controllo qualunque socio amministratore.

c) Società in accomandita per azioni (S.a.p.A.)

• Esercita il controllo il soggetto che rientra in una delle seguenti condizioni:

i. il socio accomandatario che, anche possedendo una quota pari o inferiore al 50% del capitale sociale, possieda la pienezza di poteri in materia di attività di ordinaria amministrazione e legale rappresentanza della società (assenza di deleghe), come risultante da visura camerale.

2. Società di persone

a) Società semplice (s.s.)

• Esercita il controllo qualunque socio, indipendentemente dalla quota di capitale posseduta, salvo che sia del tutto escluso dal potere di gestione ordinario della società, come risultante da visura camerale.

b) Società in nome collettivo (snc)

• Esercita il controllo qualunque socio, indipendentemente dalle quote di capitale possedute, salvo che sia del tutto escluso dal potere di gestione ordinario della società, come risultante da visura camerale.

c) Società in accomandita semplice (s.a.s.)

• Esercita il controllo colui che rientra in una delle seguenti condizioni:

i. il socio accomandatario che, anche possedendo una quota pari o inferiore al 50% del capitale sociale, salvo che sia del tutto escluso dal potere di gestione ordinario della società, come risultante da visura camerale.

Al fine di accertare che l'agricoltore non abbia svolto attività agricola nel corso dei cinque anni precedenti il suo inizio, l'Organismo pagatore verifica che in detto arco temporale il soggetto interessato:

a) non abbia aperto la partita IVA in campo agricolo (ATECO 01) o non la abbia estesa a detto campo se già attiva in un ambito diverso da quello agricolo

b) non si sia mai manifestato alla Pubblica Amministrazione al fine di ottenere l'erogazione di contributi in agricoltura. Detta ultima verifica è completata da AGEA Coordinamento, al fine di verificare l'esistenza di eventuali procedimenti amministrativi in Organismi pagatori diversi da quello di presentazione della domanda di accesso alla riserva nazionale.

La presenza di anche uno solo degli elementi di cui alle precedenti lettere a) e b) determina il rigetto della domanda di accesso alla riserva nazionale per la fattispecie in questione.

Il valore della Riserva nazionale è soggetto a modifiche annue progressive derivanti dalle modifiche del massimale nazionale stabilito nell'allegato II del Reg. n. 1307/2013.

Qualora gli agricoltori che chiedono l'accesso alle fattispecie A e B detengano già titoli, hanno diritto a ricevere un numero di titoli pari al numero di ettari ammissibili dichiarati in domanda unica per i quali non detengono alcun titolo e per un valore unitario corrispondente al valore Riserva nazionale. Se il valore unitario dei titoli che l'agricoltore già detiene è inferiore al valore Riserva nazionale, i valori unitari annuali di questi titoli sono aumentati fino al valore Riserva nazionale.

In caso di titoli detenuti in affitto, in applicazione dell'art. 21 del Reg. (UE) n. 639/2014 e dell'art. 34 del Reg. (UE) n. 1307/2013, beneficiario dell'eventuale aumento del valore dei titoli è unicamente l'affittuario avente diritto all'accesso alla Riserva nazionale. Conseguentemente, alla scadenza dell'affitto, l'aumento di valore è riversato alla Riserva nazionale, salvo il caso in cui il contratto si rinnovi. Tale principio si applica a tutte le tipologie di cessione temporanea.

Ai sensi dell'art. 10, comma 10, del DM 7 giugno 2018 n. 5465, l'accesso alla Riserva nazionale per le fattispecie A e B è consentito una sola volta e la richiesta di accesso alla fattispecie A esclude la possibilità di presentare una richiesta di accesso alla fattispecie B, e viceversa. Inoltre, il ricorso alle suddette fattispecie è consentito una sola volta anche nel caso in cui l'agricoltore presenti una richiesta di accesso alla Riserva come una persona fisica e una richiesta di accesso in qualità di rappresentante di una persona giuridica dedita all'attività agricola della quale eserciti il controllo e per la quale utilizzi i propri requisiti al fine di ottenere l'accesso. L'accesso alla Riserva nazionale si considera avvenuto solamente in caso di accoglimento della richiesta.

Nella Circolare 2019 riguardo la lett. F) per i provvedimenti amministrativi e le decisioni giudiziarie, si specifica quanto segue.

“Ai sensi dell'art. 30, paragrafo 9, del Reg. (UE) n. 1307/2013 possono presentare domanda di accesso alla riserva con la fattispecie F gli agricoltori che, in forza di una decisione giudiziaria definitiva o di un provvedimento amministrativo definitivo emanato dalla competente autorità, hanno diritto a ricevere titoli o ad accrescere il valore dei titoli già detenuti.

In particolare, il fondamento giuridico della fattispecie in questione è rappresentato dalle decisioni giudiziarie o dai provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto fatti rilevanti ai fini dell'attribuzione o del calcolo dei titoli attribuiti a norma del Reg. (UE) n. 1307/2013, compresi la definizione di contenziosi relativi alla disponibilità di superfici necessarie per l'attribuzione dei titoli nelle quali l'interessato è direttamente coinvolto.

Una volta definita la controversia di natura giudiziaria o amministrativa, soddisfatti i requisiti previsti dalla regolamentazione UE e nazionale per l'attribuzione dei titoli e l'ottenimento dei contributi, l'agricoltore può accedere alla riserva nazionale.

Si precisa, pertanto, che l'acquisto di superfici tramite procedure esecutive non soddisfa il requisito della risoluzione di controversie aventi ad oggetto fatti rilevanti ai fini dell'attribuzione o del calcolo dei titoli nelle quali l'interessato è direttamente coinvolto, per l'utilizzo della fattispecie F in questione. L'acquisto potrebbe consentire al ricorrente, tuttavia, di soddisfare il requisito generale previsto per tutte le altre fattispecie di accesso alla riserva nazionale (detenzione di superfici ammissibili all'aiuto).

L'agricoltore interessato deve presentare apposita istanza ad AGEA Coordinamento e all'Organismo pagatore competente, per le attività di rispettiva competenza, allegando il provvedimento amministrativo ovvero la decisione giudiziaria che incide sull'attribuzione o sul calcolo dei titoli.

L'agricoltore ha diritto a ricevere il numero e il valore dei titoli conseguenti alla decisione o al provvedimento amministrativo. I titoli calcolati ed assegnati sono ammessi a pagamento a partire dalla campagna nella quale sono assegnati.”

Tali doverose e puntuali precisazioni, definendo le modalità d'accesso alla Riserva per le fattispecie giudiziarie e amministrative, le àncora di fatto all'eseguimento di un procedimento che può prendere inizio solo dopo e in forza delle decisioni definitive. Tornerà utile nel prosieguo laddove si parlerà delle poste finanziarie della Riserva.

Circolare AGEA del 3 giugno 2020, relativa alla Domanda Unica 2019 – Pagamento Saldi.

Si intende riportare di seguito (integralmente per le fattispecie di interesse della presente Relazione) il testo della suddetta Circolare per evidenziarne le complessità e difficoltà interpretative e conseguentemente attuative, certamente derivanti soprattutto dalla legislazione europea di riferimento, cui sono chiamati non solo i 10 OP e i 5 maggiori CAA verso i quali è indirizzata, ma soprattutto per segnalare l'assoluta necessità, quasi obbligatoria, da parte del giovane o del nuovo agricoltore che intendesse accedere alla Riserva, di rivolgersi a strutture territorialmente competenti in via esclusiva. Difficile immaginare che il singolo agricoltore riesca a comprendere l'intera normativa di riferimento, Regolamento europeo - Decreto ministeriale – Circolare attuativa, prima di compilare in modo autonomo e consapevole, la domanda.

Si riporta di seguito il testo integrale, per le materie d'interesse dell'indagine, della Circolare del 2020 allo scopo di evidenziare la complessità e difficoltà attuativa delle

disposizioni normative, soprattutto quando le entità finanziarie a disposizione sono inferiori alle necessità.

“1. Registro Nazionale titoli

a) Riduzione lineare del valore dei titoli a livello nazionale

L’art. 30 del Reg. (UE) n. 1307/2013 e l’art. 10 del DM 7 giugno 2018 n. 5465 stabiliscono che devono essere attribuiti titoli dalla riserva nazionale in via prioritaria ai giovani e ai nuovi agricoltori (art. 30, par. 6, del Reg. (UE) n. 1307/2013), nonché agli agricoltori che ne hanno diritto in forza di una decisione giudiziaria definitiva o di un provvedimento amministrativo (art. 30, par. 9, del Reg. (UE) n. 1307/2013).

Qualora le risorse della riserva nazionale non siano sufficienti per soddisfare le richieste di accesso alla riserva nazionale per le suddette fattispecie, si procede ad una riduzione lineare del valore di tutti i titoli nell’ambito del regime di pagamento di base a livello nazionale, a norma dell’art. 31, par. 1, lettere f) e g) del Reg. (UE) n. 1307/2013.

Al riguardo, si rappresenta che il plafond disponibile per la riserva nazionale 2019 è pari a € 34.116.050,71 e che il fabbisogno complessivo per le fattispecie prioritarie di giovane agricoltore, nuovo agricoltore e provvedimenti amministrativi/giudiziari ammonta ad € 39.944.780,62.

Pertanto, non essendo sufficienti le risorse della riserva nazionale per soddisfare tutte le domande risultate ammissibili, a norma dell’art. 31, par. 1, lettere f) e g) del Reg. (UE) n. 1307/2013, è eseguita una riduzione lineare del valore di tutti i titoli presenti nel Registro Nazionale titoli nel 2019 (esclusi i titoli dalla riserva nazionale 2019) nella misura dello 0,27%.

Inoltre, l’art. 10, comma 3, del DM 7 giugno 2018 n. 5465 stabilisce che qualora le risorse della riserva nazionale non siano sufficienti a soddisfare le richieste di accesso alla riserva nazionale per le fattispecie “abbandono di terre” e “compensazione di svantaggi specifici” (art. 30, par. 7, del Reg. (UE) n. 1307/2013), si procede ad un’ulteriore riduzione lineare del valore di tutti i titoli nell’ambito del regime di pagamento di base a livello nazionale nel limite massimo dell’1,5%.

Conseguentemente, vista la totale assenza di fondi nella riserva nazionale per l’assegnazione dei titoli per le due fattispecie in questione, a norma dell’art. 10, comma 3, del DM 7 giugno 2018 n. 5465, è eseguita un’ulteriore riduzione lineare del valore di tutti i titoli presenti nel Registro Nazionale titoli nel 2019 (esclusi i titoli dalla riserva nazionale 2019) nella misura dell’1,5%.

Pertanto, la complessiva riduzione lineare del valore di tutti i titoli presenti nel Registro Nazionale titoli nel 2019 (esclusi i titoli dalla riserva nazionale 2019) è pari all'1,77%.

b) Aumento lineare del valore dei titoli a livello nazionale

L'art. 22 del Reg. (UE) n. 1307/2013 stabilisce che per ogni Stato membro e per ogni anno, il valore totale di tutti i titoli e della riserva nazionale è uguale al rispettivo massimale nazionale annuo stabilito dalla Commissione. Per l'anno 2019 il plafond assegnato all'Italia ammonta a € 2.155.184.000,00 e poiché residuano dei fondi disponibili (€ 14.899.213,96), in applicazione di quanto previsto dalla disposizione sopra citata, è eseguito un aumento lineare del valore di tutti i titoli presenti nel Registro Nazionale titoli nel 2019 (esclusi i titoli dalla riserva nazionale 2019) nella misura dello 0,70%.

Tale aumento incide positivamente sulla riduzione lineare di cui alla precedente lettera a) che pertanto è applicata nella misura dell'1,07% anziché dell'1,77%.

c) Adeguamento VUR (valore medio nazionale del titolo da riserva) delle campagne pregresse

L'art. 30, paragrafo 8, ultimo capoverso, del Reg. (UE) n. 1307/2013 stabilisce che occorre procedere alla modifica annua progressiva del valore dei diritti all'aiuto assegnati dalla riserva nazionale, tenendo conto delle modifiche del massimale nazionale per il regime di pagamento di base conseguenti alle variazioni – al ribasso - del livello dei massimali nazionali stabiliti nell'allegato II del medesimo Regolamento.

Conseguentemente, in applicazione della suddetta disposizione, il valore medio nazionale del titolo da riserva delle precedenti campagne è così rideterminato:

- il valore medio nazionale del titolo da riserva 2015, pari ad € 228,76 è rideterminato al valore di € 217,17 per la campagna 2019;
- il valore medio nazionale del titolo da riserva 2016, pari ad € 228,84 è rideterminato al valore di € 220,13 per la campagna 2019;
- il valore medio nazionale del titolo da riserva 2017, pari ad € 220,61 è rideterminato al valore di € 215,08 per la campagna 2019;
- il valore medio nazionale del titolo da riserva 2018, pari ad € 216,60 è rideterminato al valore di € 210,52 per la campagna 2019.

d) Calcolo del VUR 2019 (valore medio nazionale del titolo da riserva) e attribuzione dei titoli dalla riserva nazionale 2019

Ai sensi dell'art. 30, par. 8, 2° capoverso, del Reg. (UE) n. 1307/2013, il VUR è calcolato applicando la seguente formula:

massimale del pagamento di base 2019 (pari a € 2.155.184.000,00) **sottratto** l'importo della riserva nazionale 2019 (pari a € 34.116.050,71) **diviso** il numero totale dei titoli (superficie) nel 2019 (pari a 10.064.387,34).

Il VUR 2019, cioè il valore del titolo da riserva nazionale attribuito nel 2019, è quindi pari a € 210,75.

Con riferimento all'attribuzione dei titoli dalla riserva nazionale, occorre distinguere le diverse fattispecie:

- I. per le fattispecie di giovane agricoltore, nuovo agricoltore e provvedimenti amministrativi/giudiziari, l'attribuzione dei titoli dalla riserva nazionale è eseguita nella misura del 100% delle richieste risultate ammissibili all'esito delle istruttorie;
- II. per le fattispecie "abbandono di terre" e "compensazione di svantaggi specifici", il fabbisogno complessivo risultante dalle istruttorie eseguite è pari ad € 52.770.605,99 ma le risorse disponibili, reperite applicando quanto previsto dall'art. 10, comma 3, del DM 7 giugno 2018 n. 5465 (riduzione lineare del valore dei titoli a livello nazionale nel limite massimo dell'1,5%) sono pari a € 31.592.531,03.

Pertanto, viste le limitate risorse disponibili rispetto al fabbisogno complessivo, ciascun agricoltore riceve l'attribuzione dei titoli in misura pari al 59,87% di quanto avrebbe ricevuto qualora fossero state disponibili le relative risorse finanziarie.

Si precisa, inoltre, che la procedura di attribuzione dei titoli per le due fattispecie in esame tiene conto dei chiarimenti forniti dai Servizi della Commissione con nota Ares (2018) 3226347 del 19 giugno 2018 e di quanto previsto dalla circolare AGEA.2018.99245 del 20 dicembre 2018 e successive modificazioni e integrazioni:

➤ per gli agricoltori che chiedono nuovi titoli a partire dalla riserva e che non detengono già titoli, il valore di tali titoli è pari alla media nazionale nell'anno di assegnazione, in conformità all'art. 30, paragrafo 10, del Reg. (UE) n. 1307/2013.

Tuttavia, viste le limitate risorse disponibili rispetto al fabbisogno totale, il numero di titoli è ridotto e quindi copre solo una parte della superficie ammissibile detenuta.”

Con riferimento alla rilevata complessità delle circolari, AGEA in sede di osservazioni ha chiarito che la complessità ed i tecnicismi presenti nelle circolari Agea di Coordinamento discendono direttamente dalla normativa europea che pone una serie di vincoli e di limitazioni all'accesso alla riserva nazionale. Ciascun vincolo, pena il mancato riconoscimento della spesa da parte dei Servizi della Commissione, deve essere sottoposto a controllo. Lo sforzo compiuto da AGEA Coordinamento nel corso degli anni è stato quello di automatizzare al massimo i controlli informatici sul 100% delle domande presentate per semplificare l'iter istruttorio e gli adempimenti a carico degli agricoltori, anche grazie all'interscambio di informazioni dalle banche dati detenute da altre Amministrazioni (Agenzia delle Entrate, INPS, Camera di commercio) e di rendere sempre più intelligibile il contenuto delle circolari.

7. RISPOSTE DELLE AMMINISTRAZIONI ALL' ISTRUTTORIA

1) RISPOSTA MIPAAF del 6/8/2020

Dalla risposta fornita dal Ministero si evidenziano le scelte, le preferenze, le priorità e i conseguenti criteri di calcolo delle percentuali dei massimali nazionali e delle riduzioni lineari applicati in Italia.

Il massimale nazionale annuo del pagamento di base (art. 22, paragrafo 1) viene calcolato dalla Commissione UE deducendo dal massimale nazionale annuo stabilito nell'allegato II (art. 6) i seguenti importi dei sostegni attuati dall'Italia:

- il massimale fissato per il greening che, ai sensi dell'articolo 47 è pari al 30% del massimale nazionale dell'Allegato II;
- il massimale per il pagamento per i giovani agricoltori (art. 51, che non può essere superiore al 2% del massimale annuo dell'allegato II) e che l'Italia ha stabilito essere dell'1% per gli anni 2017 e 2018 e del 2% per l'anno 2019;
- il massimale per il sostegno accoppiato facoltativo di cui al titolo IV, capo 1, del regolamento (UE) n. 1307/2013 in base alla percentuale comunicata dallo Stato membro interessato.

L'Italia ha scelto di non attivare il pagamento redistributivo (pagamenti unici per superficie) e il pagamento per le zone soggette a vincoli naturali. Inoltre, occorre tener conto degli aumenti al regime di pagamento di base applicati dagli Stati membri (in virtù dell'art.22, paragrafo 2) che per l'Italia corrispondono ad un +3%.

L'Italia ha deciso anche le seguenti percentuali di trattenute nel triennio d'indagine:

Tabella 4: Trattenute percentuali nel triennio d'indagine

	2017	2018	2019
Pagamento giovani	1%	1%	2%
Sostegno accoppiato	12%	12%	12,92%

Fonte: AGEA coordinamento

Se le risorse della Riserva nazionale non sono sufficienti per soddisfare prioritariamente le richieste formulate dai giovani e nuovi agricoltori, l'organismo di coordinamento AGEA procede con le riduzioni lineari (previste all'art. 31, par.1 lett. f) e g)) e per le fattispecie non obbligatorie della Riserva (art. 31, par.1, lett. a) b) c) d) e) h)) l'Italia applica una riduzione massima dell'1,5%.

L'Italia ha scelto di dedicare questa quota alle superfici situate in zone classificate montane ai sensi della regolamentazione dell'Unione europea sul FEASR, nonché alle superfici soggette a programmi di ristrutturazione e sviluppo per le quali il relativo impegno sia scaduto entro i termini di presentazione della domanda unica.

L'accesso alla Riserva nazionale, per le fattispecie non obbligatorie, è consentito una sola volta per la medesima superficie; la richiesta di accesso alla fattispecie zone montane e svantaggiate non esclude la possibilità di presentare una richiesta di accesso alla fattispecie programmi di sviluppo e viceversa.

L'accesso alla Riserva nazionale per giovani e nuovi agricoltori è consentito una sola volta così come è consentito una sola volta anche nel caso in cui l'agricoltore presenti una richiesta di accesso alla Riserva come persona fisica e una richiesta di accesso in qualità di rappresentante di una persona giuridica dedita all'attività agricola, della quale eserciti il controllo e per la quale utilizzi i propri requisiti al fine di ottenere l'accesso.

A partire dal 2018, la quota di aumento dei diritti all'aiuto per i giovani agricoltori è stata innalzata dal 25 al 50%, mantenendo il limite dei 90 ettari per ciascun beneficiario

1) RISPOSTE AGEA AL SUPPLEMENTO ISTRUTTORIO DEL 1° FEBBRAIO 2021
(con riferimento specifico all'anno 2019)

Con riferimento all'alimentazione della Riserva nazionale (Art. 31, par. 1) per l'anno 2019, si riporta il prospetto delle fonti, così come trasmesso:

Tabella 5: Alimentazioni della riserva. Anno 2019

RESTITUZIONI 2019	
Assenza requisito agricoltore in attività	907.289,93
Mancato raggiungimento soglia minima di pagamento	3.740.381,25
Condizioni artificiose per eludere il <i>capping</i>	0
Superficie accertata inferiore alla superficie titoli	29.468.379,53
TOTALE	34.116.050,71

Fonte: AGEA Coordinamento

Con riferimento al Valore medio nazionale diritti VUR (art. 30, par. 8) per l'anno 2019, considerando i dati di partenza (Massimale del pagamento di base 2019: € 2.155.184.000,00; Massimale del pagamento di base 2019 sottratto l'importo da Riserva Nazionale 2019: € 2.121.067.949,29; Plafond Riserva nazionale alimentato dalle restituzioni titoli: € 34.116.050,71; Superficie complessiva Registro Nazionale Titoli 2019: ettari 10.064.387,34), si ottiene quanto riportato nella tabella sottostante.

Tabella 6: Calcolo del Valore Unitario dei Diritti della Riserva. Anno 2019

Calcolo VUR 2019					
A			B		C
Superficie Nazionale (HA)	complessiva Titoli	Registro 2019	Massimale di base 2019 l'importo Nazionale (€)	sottratto da Riserva	VUR (Valore Unitario Riserva Nazionale) (€) (B/A)
10.064.387,34			2.121.067.949,29		210,750

Fonte: AGEA Coordinamento

Si precisa che il numero dei titoli assegnati (cioè la quantità) in Italia è superiore agli ettari di superficie corrispondente ai titoli assegnati atteso che i titoli frazionati, che si riferiscono ad una superficie inferiore ad un ettaro, dal punto di vista della quantità contano sempre 1. Pertanto, in tutte le formule previste dai Regolamenti UE in cui sono considerati il "Numero dei Diritti Assegnati", si fa riferimento al dato della superficie titoli complessiva a livello nazionale, come risultante dal Registro nazionale titoli.

Con riferimento ai fabbisogni delle fattispecie prioritarie²⁹ della Riserva per l'anno 2019, calcolati sulla base di tutte le istruttorie eseguite dagli Organismi pagatori e dei dati che sono trasmessi dagli stessi pagatori ad Agea Coordinamento in relazione al complessivo fabbisogno di euro 39.944.780,62, gli importi sono stati quantificati nel modo di seguito indicato:

- € 23.428.358,27 Fattispecie giovane agricoltore;
- € 9.516.422,35 Fattispecie nuovo agricoltore;
- € 7.000.000 Fattispecie provvedimenti amministrativi/giudiziari. Si precisa che in tale voce rientrano tutti i casi pendenti e conclusi, di ricorsi amministrativi presso

²⁹ Art. 30 par. 6 (Giovani e Nuovi agricoltori) e, pur non rientrando tra le fattispecie prioritarie ma obbligatorie, par. 9.

gli Organismi pagatori e di ricorsi giudiziari presso qualsiasi Autorità giudiziaria (civile e amministrativa).

Si rileva, peraltro, che per tali provvedimenti a livello di sistema non viene tracciato il dato relativo a domande-pagamenti per ciascun O.P. distinti tra amministrativi e giudiziari e relative autorità emananti³⁰.

In sede di osservazioni, AGEA ha comunicato che per il futuro saranno adottate azioni che tenderanno a tracciare meglio anche i fabbisogni derivanti dalla fattispecie F di attribuzione dei titoli (provvedimenti amministrativi/giudiziari).

In relazione a tale ultima risposta al supplemento istruttorio si osserva che, seppure risulti doveroso inserire nel fabbisogno della Riserva, oltre le priorità A) e B), anche le fattispecie derivanti dai provvedimenti amministrativi/giudiziari, andrebbero inseriti i soli casi conclusi e definiti nell'anno di riferimento, previa domanda dell'interessato, precedente al termine ultimo per la presentazione delle domande nell'ambito del regime di pagamento di base che avverrà successivamente la data della decisione giudiziaria o del provvedimento amministrativo.

Infatti, il par. 9 dell'art. 30 del Reg.to 1307/2013 recita:

“9. Nel caso in cui un agricoltore abbia titolo a ricevere diritti all'aiuto o ad accrescere il valore dei diritti esistenti in forza di una decisione giudiziaria definitiva o di un provvedimento amministrativo definitivo emanato dalla competente autorità di uno Stato membro, il numero e il valore dei diritti all'aiuto stabiliti dalla decisione o dal provvedimento sono corrisposti all'agricoltore entro una data fissata dallo Stato membro.

³⁰ Per alcuni dati sul contenzioso di AGEA pagatore, si rimanda alla delibera della Sezione controllo Enti, n. 10/2021 “Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea) – 2018”, pagg. 54 ss.: “La situazione del contenzioso, nell'anno 2018, registra un numero di giudizi pendenti (quindi instaurati anche in anni precedenti, a partire dal 2001, anno in cui si è avviata la rilevazione informatica dei contenziosi) pari a n. 9314, per un valore complessivo di euro 1.087.513.827.

Dal 1° gennaio 2018 al 30 aprile 2020 risultano definiti n. 313 contenziosi, di cui n. 157 in senso favorevole ad AGEA e n. 156 in senso sfavorevole.

Il valore complessivo di tali giudizi è pari ad euro 50.797.924,68, di cui - per un valore di euro 15.156.293 - AGEA è risultata soccombente.

Il dato è parziale perché l'Ente, nonostante specifiche richieste e solleciti istruttori, si è limitato a fornire i dati relativi alle controversie che riguardano l'Ufficio Monocratico, aventi per oggetto l'espletamento delle funzioni di Organismo pagatore nella gestione degli aiuti agricoli comunitari e nazionali... il quadro riassuntivo dei n. 313 contenziosi “ex Organismo pagatore”, definiti dal 2018 è riportato nella tabella seguente:

Tabella 19 - Contenzioso dal 2018 al 30 aprile 2020 Contenziosi definiti dal 1° gennaio 2018 al 30 aprile 2020					
AG	Grado	Fav (n.)	Valore	Sfav (n.)	Valore
Amministrativo	I	59	27.050.009,66	40	4.221.841,35
Amministrativo	II	1	86.041,57	(-)	(-)
Ordinario	I	89	7.369.675,65	115	10.348.298,88
Ordinario	II	8	1.135.904,30	1	586.153,27
Totali		157	35.641.631,18	156	15.156.293,50

Nella rilevazione del carico dei contenziosi, AGEA ha considerato favorevoli tutte le decisioni che non hanno comportato una condanna e, quindi, anche quelle che hanno statuito soltanto in rito...

Limitatamente al 2018, i contenziosi definiti sono stati n. 157, per un valore totale di euro 13.324.169,80, di cui n. 86, per un valore di euro 7.257.223, 42, con condanna di AGEA.

Tale data non è tuttavia posteriore al termine ultimo per la presentazione delle domande nell'ambito del regime di pagamento di base successivo alla data della decisione giudiziaria o del provvedimento amministrativo, tenuto conto dell'applicazione degli articoli 32 e 33.”

È di tutta evidenza che non dovrebbero trovare spazio nella Riserva i casi “pendenti” che previsionalmente si ipotizza diventeranno “definiti” e i cui Titoli saranno richiesti dall’interessato solo previa attivazione dei diritti (Art. 32) e dichiarazione sugli ettari ammissibili (Art. 33) per il regime di pagamento di base.

A tal proposito si rinvia alle precisazioni contenute nella Circolare AGEA del 2019, già commentate in precedenza.

Inserire tra le poste finanziarie dei fabbisogni annuali 2019 della Riserva un importo di 7.000.000 euro, il 18% del totale fabbisogno, costituito da importi obbligatoriamente dovuti ma anche da importi previsionali (manca l’indicazione sulla loro ripartizione) oltre che aumentare le necessità finanziarie della Riserva stessa, causando aumenti sulle possibili riduzioni lineari, non sembra costituire un esatto criterio di imputazione finanziaria sull’esercizio di riferimento.

Anche la tracciabilità, a livello di sistema, per tali decisioni/provvedimenti del dato relativo a domande-pagamenti per ciascun O.P. distinti tra amministrativi e giudiziari sembrerebbe, viste le dimensioni finanziarie, opportuna e si prende atto dell’impegno comunicato da AGEA per il futuro.

Tuttavia, appaiono comprensibili le motivazioni che AGEA ha fornito in sede di osservazioni: poiché l’attuale procedura risente della complessità e soprattutto dell’estrema volatilità dei titoli PAC - che, contrariamente a quanto accadeva nella precedente programmazione, a partire dal 2015 sono suscettibili di continue variazioni annue e aggiornamenti per espressa previsione regolamentare; tali variazioni, che determinano la necessità di ricalcolare singole posizioni di agricoltori, sono in continuo divenire - per evitare che possano presentarsi problemi di mancanza di fondi della riserva nazionale delle campagne pregresse alle quali gli effetti delle decisioni retroagiscono rispetto alla data di adozione del provvedimento, ai fini del calcolo del fabbisogno in questione, interessano anche i procedimenti pendenti.

A tale proposito e pur confermando che nel fabbisogno della Riserva andrebbero inseriti i soli casi conclusi e definiti nell’anno di riferimento, si condivide in via teorica il principio contabile di accantonamento prudenzialmente applicato. E tuttavia, nell’evidenziare che a maggior ragione è necessario il tracciamento dei provvedimenti, si suggerisce di definire, anche alla luce delle risultanze statistiche e storiche di tale tracciamento, un sistema che consenta, con un minimo margine di errore, di accantonare

importi statisticamente sufficienti alla copertura di tali “sopravvenienze passive” ovvero di individuare altre modalità previsionali che non vadano ad impegnare le scarse risorse della Riserva con appostamenti ancora non giuridicamente vincolanti.

Prima di rendere conto dei dati forniti dalle Amministrazioni all’istruttoria della Sezione, merita porre evidenza al complesso sistema normativo, applicativo e di controllo (di cui si dirà anche in seguito) che si è cercato sin qui di rappresentare.

La stessa difficoltà rappresentativa, giocoforza sintetica, tra normative regolamentari europee, scelte programmatiche e normative nazionali, circolari attuative di dettaglio, lascia intuire le problematicità e criticità di un sistema degli aiuti agli agricoltori che si basa essenzialmente, purtroppo, sulle ridotte disponibilità finanziarie e sulle conseguenti necessità di ripartire tali esegui, sempre più in diminuzione per l’agricoltura, finanziamenti a fronte di una platea di possibili beneficiari sempre più meritevole di tali aiuti.

8. NUOVI AGRICOLTORI E GIOVANI AGRICOLTORI: I NUMERI NAZIONALI

Dai dati pervenuti da AGEA Coordinamento con risposta del 20 Ottobre 2020, integrata il 29 Ottobre 2020, alle richieste istruttorie del 16 Luglio 2020, emergono i seguenti fenomeni e relativi andamenti a livello nazionale, con i dati comprensivi di tutti gli Organismi pagatori riconosciuti.

Di seguito, due tabelle riepilogative sulle domande pervenute ai diversi organismi pagatori da parte di giovani e nuovi agricoltori per il triennio 2017-2019.

Tabella 7: dati di sintesi accesso alla Riserva da Giovani agricoltori 2017/2019

A: GIOVANE AGRICOLTORE												
ORGANISMO PAGATORE	Anno	elementi delle domande pervenute										
		Domanda totali	Domanda NON pervenuta	Domanda pervenuta	Importo Titoli	Superficie richiesta in DU per DAR	Domanda approvata (istruttoria DAR positiva)	Importo domanda per DAR al netto di riduzioni/sanzioni	Pagamento effettuato	Pagamento NON effettuato	Importo pagamento effettuato (liquidato, effettivamente percepito dal beneficiario)	Importo DAR recuperato per irregolarità e/o errore amministrativo
		A=(B+C)	B	C			D=(E+F)		E	F		
AGEA	2017	6936	131	6805	25.903.134,96	155.621,45	6805	32.761.994,26	6733	72	59.077.532,21	117.633,88
	2018	7014	187	6827	22.851.556,68	153.150,73	6827	29.719.896,08	6736	91	56.076.657,85	270.205,13
	2019	4908	129	4779	17.358.472,58	116.743,17	4779	22.517.484,03	4666	113	41.255.809,69	45.389,42
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	18.858	447	18.411	66.113.164,22	425.515,35	18.411	84.999.374,37	18.135	276	156.409.999,75	433.228,43	
ARPEA	2017	653	8	645	1.498.952,16	11.734,93	645	2.734.535,47	645	0	2.708.252,66	0,00
	2018	461	23	438	1.367.297,78	9.510,47	438	2.128.166,88	437	1	2.105.596,00	0,00
	2019	437	21	416	967.622,07	9.159,19	416	1.911.090,46	403	13	1.663.458,50	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	1551	52	1499	3.833.872,01	30.404,59	1499	6.773.792,81	1485	14	6.477.307,16	0,00	
OPLO*	2017	260	0	260	681.446,61	5.399,76	260	599.834,77	258	2	599.834,77	0,00
	2018	273	0	273	787.645,64	6.312,50	269	198.331,85	266	3	198.331,85	0,00
	2019	225	0	225	551.709,69	5.145,90	225	1.247.266,58	216	9	1.254.483,90	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	758	0	758	2.020.801,94	16.858,16	754	2.045.433,20	740	14	2.052.650,52	0,00	
APPAG	2017	110	0	110	498.035,07	2.681,54	110	567.649,90	109	1	561.126,71	0,00
	2018	119	0	119	475.528,30	3.047,68	119	429.946,50	118	1	559.909,30	0,00
	2019	112	0	112	152.796,50	885,85	112	231.751,50	110	2	226.020,70	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	341	0	341	1.126.359,87	6.615,07	341	1.229.347,90	337	4	1.347.056,71	0,00	
OPPAB	2017	292	0	292	278.550,70	2.194,68	292	848.663,77	292	0	848.663,77	0,00
	2018	290	0	290	279.281,50	2.399,18	290	952.695,13	290	0	952.695,13	0,00
	2019	284	7	277	216.754,30	1.890,37	277	719.705,19	277	0	719.705,19	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	866	7	859	774.586,50	6.484,23	859	2.521.064,09	859	0	2.521.064,09	0,00	
AVEPA	2017	355	8	347	476.932,51	3.605,70	347	835.709,40	347	0	821.762,40	355,44
	2018	424	8	416	709.163,30	4.976,86	416	1.197.049,00	416	0	1.161.394,00	974,09
	2019	394	1	393	610.627,50	4.670,16	393	1.012.253,70	390	3	982.772,21	3.105,49
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	1173	17	1156	1.796.723,31	13.252,72	1156	3.045.012,10	1153	3	2.965.928,61	4.435,02	
AGREA	2017	310	4	306	881.757,80	5.642,19	306	1.204.760,00	304	2	1.216.496,33	18.017,04
	2018	371	13	358	924.546,55	7.734,00	358	1.678.895,58	358	0	1.679.856,37	1.106,52
	2019	433	5	428	1.110.469,49	8.700,78	428	1.792.943,17	422	6	1.781.111,70	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	1114	22	1092	2.916.773,84	22.076,97	1092	4.676.598,75	1084	8	4.677.464,40	19.123,56	
ARTEA	2017	332	12	320	739.037,80	3.937,49	319	840.397,56	316	3	834.349,07	3.119,66
	2018	316	8	308	653.820,30	4.602,19	307	934.888,90	306	1	947.010,30	5.422,60
	2019	287	4	283	681.214,50	4.440,98	283	866.082,90	274	9	859.045,04	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	935	24	911	2.074.072,60	12.980,66	909	2.641.369,36	896	13	2.640.404,41	8.542,26	
ARCEA	2017	366	11	355	650.060,05	3.839,74	355	817.394,53	349	6	1.579.098,75	1.189,90
	2018	496	11	485	903.840,00	5.601,75	485	1.036.794,62	451	34	2.125.375,00	27.229,28
	2019	369	9	360	659.339,64	4.202,77	360	819.797,81	346	14	1.513.069,36	1.454,25
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	1231	31	1200	2.213.239,69	13.644,26	1200	2.673.986,96	1146	54	5.217.543,11	29.873,43	
TOTALE NAZIONALE	26.827	600	26.227	82.869.593,98	547.832,01	26.221	110.605.979,54	25.835	386	184.309.418,76	495.202,70	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Tabella 8: dati di sintesi accesso alla Riserva da Nuovi agricoltori 2017/2019

B:NUOVO AGRICOLTORE												
ORGANISMO PAGATORE	Anno	elementi delle domande pervenute										
		Domanda totali	Domanda NON pervenuta	Domanda pervenuta	Importo Titoli	Superficie richiesta in DU per DAR	Domanda approvata (istruttoria DAR positiva)	Importo domanda per DAR al netto di riduzioni/sanzioni)	Pagamento effettuato	Pagamento NON effettuato	Importo pagamento effettuato (liquidato, effettivamente percepito dal beneficiario)	Importo DAR recuperato per irregolarità e/o errore amministrativo
		A=(B+C)	B	C			D=(E+F)		E	F		
AGEA	2017	5213	519	4694	9.822.083,65	63.903,99	4694	12.547.458,09	4511	183	20.396.468,06	72.220,91
	2018	5116	274	4842	8.154.254,32	49.244,60	4842	9.612.369,57	4752	90	16.148.885,70	52.757,28
	2019	4670	46	4624	7.353.875,85	46.629,71	4624	9.102.954,80	4466	158	14.927.955,28	36.233,57
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	14.999	839	14.160	25.330.213,82	159.778,30	14.160	31.262.782,46	13.729	431	51.473.309,04	161.211,76	
ARPEA	2017	254	31	223	421.392,53	2.665,93	223	582.456,67	223	0	577.886,47	0,00
	2018	209	24	185	256.940,72	2.132,47	185	453.160,09	181	4	437.056,07	0,00
	2019	207	10	197	272.784,36	2.729,76	197	559.903,30	196	1	554.548,96	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	670	65	605	951.117,61	7.528,16	605	1.595.520,06	600	5	1.569.491,50	0,00	
OPLO*	2017	125	0	125	387.925,38	2.243,52	125	94.465,28	121	4	94.465,28	0,00
	2018	109	0	109	176.248,91	1.318,51	109	272.841,24	103	9	272.841,24	0,00
	2019	78	0	78	198.712,72	1.100,44	78	232.118,73	75	3	232.118,73	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	312	0	312	762.887,01	4.662,47	312	599.425,25	299	16	599.425,25	0,00	
APPAG	2017	42	0	42	22.323,52	151,74	42	26.677,28	38	4	26.083,24	0,00
	2018	34	0	34	31.135,00	155,93	34	33.026,42	34	0	32.906,65	0,00
	2019	27	0	27	19.509,04	102,62	27	19.145,02	27	0	19.144,75	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	103	0	103	72.967,56	410,29	103	78.848,72	99	4	78.134,64	0,00	
OPPAB	2017	70	0	70	56.200,00	390,12	70	123.568,08	70	0	117.347,84	1.582,36
	2018	66	0	66	48.294,35	338,45	66	112.449,78	66	0	112.449,78	0,00
	2019	52	0	52	71.508,52	462,22	52	144.635,08	52	0	144.635,08	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	188	0	188	176.002,87	1.190,79	188	380.652,94	188	0	374.432,70	1.582,36	
AVEPA	2017	407	13	394	474.501,20	2.529,26	393	568.964,80	391	2	566.185,90	595,86
	2018	338	41	297	287.339,60	1.988,20	297	438.900,98	297	0	428.026,60	66,59
	2019	302	4	298	287.286,90	1.736,74	298	361.142,10	296	2	351.768,70	98,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	1047	58	989	1.049.127,70	6.254,20	988	1.369.007,88	984	4	1.345.981,20	760,45	
AGREA	2017	279	4	275	443.863,16	2.335,21	275	512.310,94	275	0	514.527,73	3.676,25
	2018	360	29	331	526.968,30	3.103,02	331	657.997,85	330	1	659.173,56	214,90
	2019	353	4	349	540.150,14	3.276,65	349	665.922,37	348	1	662.251,37	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	992	37	955	1.510.981,60	8.714,88	955	1.836.231,16	953	2	1.835.952,66	3.891,15	
ARTEA	2017	319	49	270	508.922,10	2.654,91	266	557.526,86	261	5	553.312,37	24,95
	2018	322	43	279	486.378,80	3.090,73	268	612.013,90	266	2	607.467,80	3.755,05
	2019	320	3	317	463.974,60	2.866,68	317	540.691,50	310	7	537.927,60	0,00
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	961	95	866	1.459.275,50	8.612,32	851	1.710.232,26	837	14	1.698.707,77	3.780,00	
ARCEA	2017	407	43	364	461.630,84	2.776,00	364	528.167,62	350	14	980.426,68	16.399,34
	2018	517	21	496	506.713,06	2.846,51	496	537.762,66	462	34	982.440,72	3.367,01
	2019	457	6	451	541.739,09	2.876,82	451	561.630,43	432	19	908.685,26	1.011,78
	2020	0	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0,00
TOTALE	1381	70	1311	1.510.082,99	8.499,33	1311	1.627.560,71	1244	67	2.871.552,66	20.778,13	
TOTALE NAZIONALE	20.653	1.164	19.489	32.822.656,66	205.650,74	19.473	40.460.261,44	18.933	543	61.846.987,42	192.003,85	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Occorre chiarire che le considerazioni che seguono tengono conto di alcune fattispecie originate in esercizi non compresi nel triennio d'indagine ma i cui riflessi si producono negli anni 2017-2018-2019.

Esaminando e confrontando i dati anche attraverso medie semplici che, in quanto tali, non sono in grado di rappresentare le varie componenti dei fattori, si procede ad una loro analisi.

Le percentuali e gli importi sono stati arrotondati all'unità superiore se $\geq 0,5$.

Tabella 9: domande accesso Riserva da Giovani agricoltori pervenute ed approvate

GIOVANI AGRICOLTORI								
OP	DOMANDE	CAMPAGNA	CAMPAGNA	CAMPAGNA	TOTALE	PESO %	2017/2019	2017/2019
		2017	2018	2019	D=(A+B+C)	E=D/TOT pervenute	F=(C-A)	F/A %
		A	B	C				
AGEA	DOMANDE PERVENUTE	6805	6827	4779	18411	70,20	-2026	-29,772
	DOMANDE APPROVATE	6805	6827	4779	18411	70,21	-2026	-29,772
	differenza	-	-	-	-			
ARPEA	DOMANDE PERVENUTE	645	438	416	1499	5,72	-229	-35,50
	DOMANDE APPROVATE	645	438	416	1499	5,72	-229	-35,50
	differenza	-	-	-	-			
OPLO	DOMANDE PERVENUTE	260	273	225	758	2,89	-35	-13,46
	DOMANDE APPROVATE	260	269	225	754	2,88	-35	-13,46
	differenza	-	4	-	4			
APPAG	DOMANDE PERVENUTE	110	119	112	341	1,30	2	1,82
	DOMANDE APPROVATE	110	119	112	341	1,30	2	1,82
	differenza	-	-	-	-			
OPPAB	DOMANDE PERVENUTE	292	290	277	859	3,28	-15	-5,14
	DOMANDE APPROVATE	292	290	277	859	3,28	-15	-5,14
	differenza	-	-	-	-			
AVEPA	DOMANDE PERVENUTE	347	416	393	1156	4,41	46	13,26
	DOMANDE APPROVATE	347	416	393	1156	4,41	46	13,26
	differenza	-	-	-	-			
AGREA	DOMANDE PERVENUTE	306	358	428	1092	4,16	122	39,87
	DOMANDE APPROVATE	306	358	428	1092	4,16	122	39,87
	differenza	-	-	-	-			
ARTEA	DOMANDE PERVENUTE	320	308	283	911	3,47	-37	-11,56
	DOMANDE APPROVATE	319	307	283	909	3,47	-36	-11,29
	differenza	1	1	0	2			
ARCEA	DOMANDE PERVENUTE	355	485	360	1200	4,58	5	1,41
	DOMANDE APPROVATE	355	485	360	1200	4,58	5	1,41
	differenza	-	-	-	-			
	Totale domande pervenute	9.440	9.514	7.273	26.227			
	Totale domande approvate	9.439	9.509	7.273	26.221			
	Totale differenza	1	5	0	6			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Tabella 10: domande accesso Riserva da Nuovi agricoltori pervenute ed approvate

NUOVI AGRICOLTORI								
OP	DOMANDE	CAMPAGNA 2017	CAMPAGNA 2018	CAMPAGNA 2019	TOTALE	PESO %	2017/2019	2017/2019
		A	B	C	D=(A+B+C)	E=D/TOT pervenute	F=(C-A)	F/A %
AGEA	DOMANDE PERVENUTE	4694	4842	4624	14160	72,66	-70	-1,491
	DOMANDE APPROVATE	4694	4842	4624	14160	72,72	-70	-1,491
	differenza	-	-	-	-			
ARPEA	DOMANDE PERVENUTE	223	185	197	605	3,10	-26	-11,66
	DOMANDE APPROVATE	223	185	197	605	3,11	-26	-11,66
	differenza	-	-	-	-			
OPLO	DOMANDE PERVENUTE	125	109	78	312	1,60	-47	-37,60
	DOMANDE APPROVATE	125	109	78	312	1,60	-47	-37,60
	differenza	-	-	-	0			
APPAG	DOMANDE PERVENUTE	42	34	27	103	0,53	-15	-35,71
	DOMANDE APPROVATE	42	34	27	103	0,53	-15	-35,71
	differenza	-	-	-	-			
OPPAB	DOMANDE PERVENUTE	70	66	52	188	0,96	-18	-25,71
	DOMANDE APPROVATE	70	66	52	188	0,97	-18	-25,71
	differenza	-	-	-	-			
AVEPA	DOMANDE PERVENUTE	394	297	298	989	5,07	-96	-24,37
	DOMANDE APPROVATE	393	297	298	988	5,07	-95	-24,17
	differenza	1	-	-	1			
AGREA	DOMANDE PERVENUTE	275	331	349	955	4,90	74	26,91
	DOMANDE APPROVATE	275	331	349	955	4,90	74	26,91
	differenza	-	-	-	-			
ARTEA	DOMANDE PERVENUTE	270	279	317	866	4,44	47	17,41
	DOMANDE APPROVATE	266	268	317	851	4,37	51	19,17
	differenza	4	11	0	15			
ARCEA	DOMANDE PERVENUTE	364	496	451	1311	6,73	87	23,90
	DOMANDE APPROVATE	364	496	451	1311	6,73	87	23,90
	differenza	-	-	-	-			
	Totale domande pervenute	6.457	6.639	6.393	19.489			
	Totale domande approvate	6.452	6.628	6.393	19.473			
	Totale differenza	5	11	0	16			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Il numero totale delle domande di accesso alla Riserva (DAR) pervenute nel triennio 2017-2019 è pari a 45.716 di cui:

- A) Giovani agricoltori n. 26.227- 57%
- B) Nuovi agricoltori n. 19.489 - 43%

Le sole persone fisiche che si insediano per la prima volta come “capo azienda” (o che si sono già insediate nei 5 anni precedenti la prima domanda di pagamento base) con meno di 40 anni d’età sono quindi risultate superiori del 14% alle persone fisiche e

giuridiche che nei 5 anni precedenti l'inizio dell'attività agricola non hanno mai praticato l'attività in nome e per conto proprio.

Come lecito attendersi, il maggior numero di domande è pervenuto ad AGEA Pagatore - A) n. 18.411 (70% del totale) e B) n. 14.160 (73% del totale) – che esercita il ruolo di pagatore non solo per il Lazio ma per tutte le Regioni che non hanno istituito l'organismo regionale/provinciale di riferimento (Sicilia, Campania, Puglia, Abruzzo, Marche, Molise, Liguria, Umbria, Basilicata, Friuli V.G., Val d'Aosta).

Tra gli altri Organismi pagatori riconosciuti (Toscana, Piemonte, Veneto, Trento, Bolzano, Lombardia, Calabria, Emilia-Romagna) hanno ricevuto più domande ARPEA Piemonte riguardo la fattispecie A) n. 1.499, 6% e ARCEA Calabria riguardo la B) n. 1.311- 7%.

Facile comprendere come i successivi fenomeni e/o tendenze, di seguito riscontrati nel periodo d'indagine, siano fortemente condizionati dall'operatività di AGEA Pagatore nelle autorizzazioni, esecuzioni e contabilizzazioni dei pagamenti e/o dei recuperi rispetto a tutti gli altri OP.

Il confronto tra le domande pervenute a livello nazionale nel 2017 e quelle nel 2019 mostra una drastica diminuzione da n. 9.440 a n. 7.273 (-2.167, 23% in meno) per la fattispecie A) da parte dei giovani agricoltori, con valori specifici per ARPEA Piemonte da n. 645 a n. 416 (- n. 229, 36% in meno) e AGEA Pagatore da n. 6.805 a n. 4.779 (- 2.026, 30% in meno). Tra gli OP che hanno ricevuto domande in crescita risulta AGREA Emilia-Romagna, da n. 306 a n. 428 (+122, il 40% in più).

Mentre per la fattispecie B) dei nuovi agricoltori, la diminuzione delle domande nazionali pervenute nel triennio 2017/2019 pur presente, risulta molto marginale, da n. 6.457 a n. 6.393 (- 64, 1%). Lo stesso AGEA Pagatore quale maggior recettore di domande mostra una diminuzione da 4.694 a 4.624 (- 70, 1%), mentre OPLO risulta l'OP con la maggiore riduzione di domande da 125 a 78 (- 47, 38%).

Pur considerando tutte le eventuali mutate condizioni economiche e/o sociali e/o di stanziamenti che possono aver inciso, in modo distinto sul 2017 o sul 2019, riguardo la possibilità di presentare o meno domanda d'accesso alla Riserva o domanda unica (alla quale la prima deve essere obbligatoriamente collegata), non può comunque non rilevarsi la netta differenza tendenziale tra le due fattispecie, dovuta almeno in parte presumibilmente alla diversa attrattività dell'aiuto presso i potenziali giovani agricoltori piuttosto che presso i potenziali nuovi agricoltori, conseguenza anche dei diversi criteri e requisiti rispettivamente stabiliti.

Tabella 11: totale importo liquidato giovani agricoltori per OP triennio 2017/2019

A: GIOVANI AGRICOLTORI				
Periodo 2017-2019				
OP	TOTALE Domande approvate	TOTALE Superficie richiesta in DU per DAR	TOTALE Importo pagamento effettuato (liquidato, effettivamente percepito dal beneficiario)	Importo liquidato per ettato in DAR
	A	B	C	D=C/B
ARTEA	911	12.980,66	2.640.404,41	203,411
ARPEA	1499	30.404,59	6.477.307,16	213,037
AVEPA	1156	13.252,72	2.965.928,61	223,798
AGREA	1092	22.076,97	4.677.464,40	211,871
ARCEA	1200	13.644,26	5.217.543,11	382,398
APPAG	341	6.615,07	1.347.056,71	203,635
OPPAB	859	6.484,23	2.521.064,09	388,799
OPLO*	758	16.858,16	2.052.650,52	121,760
AGEA	18411	425.515,35	156.409.999,75	367,578
TOTALE	26.227	547.832,01	184.309.418,76	336,434

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Tabella 12: importo pagato/recuperato giovani agricoltori per anno e per OP

GIOVANI AGRICOLTORI						
OP	IMPORTI	CAMPAGNA 2017	CAMPAGNA 2018	CAMPAGNA 2019	TOTALE	% RECUPERATO/PAGATO
		A	B	C	D=(A+B+C)	
AGEA	IMPORTO PAGATO	59.077.532,21	56.076.657,85	41.255.809,69	156.409.999,75	
	IMPORTO RECUPERATO	117.633,88	270.205,13	45.389,42	433.228,43	0,28
	differenza	58.959.898,33	55.806.452,72	41.210.420,27	155.976.771,32	
ARPEA	IMPORTO PAGATO	2.708.252,66	2.105.596,00	1.663.458,50	6.477.307,16	
	IMPORTO RECUPERATO	-	-	-	-	
	differenza	2.708.252,66	2.105.596,00	1.663.458,50	6.477.307,16	
OPLO	IMPORTO PAGATO	599.834,77	198.331,85	1.254.483,90	2.052.650,52	
	IMPORTO RECUPERATO	-	-	-	-	
	differenza	599.834,77	198.331,85	1.254.483,90	2.052.650,52	
APPAG	IMPORTO PAGATO	561.126,71	559.909,30	226.020,70	1.347.056,71	
	IMPORTO RECUPERATO	-	-	-	-	
	differenza	561.126,71	559.909,30	226.020,70	1.347.056,71	
OPPAB	IMPORTO PAGATO	848.663,77	952.695,13	719.705,19	2.521.064,09	
	IMPORTO RECUPERATO	-	-	-	-	
	differenza	848.663,77	952.695,13	719.705,19	2.521.064,09	
AVEPA	IMPORTO PAGATO	821.762,40	1.161.394,00	982.772,21	2.965.928,61	
	IMPORTO RECUPERATO	355,44	974,09	3.105,49	4.435,02	0,15
	differenza	821.406,96	1.160.419,91	979.666,72	2.961.493,59	
AGREA	IMPORTO PAGATO	1.216.496,33	1.679.856,37	1.781.111,70	4.677.464,40	
	IMPORTO RECUPERATO	18.017,04	1.106,52	0	19.123,56	0,41
	differenza	1.198.479,29	1.678.749,85	1.781.111,70	4.658.340,84	
ARTEA	IMPORTO PAGATO	834.349,07	947.010,30	859.045,04	2.640.404,41	
	IMPORTO RECUPERATO	3.119,86	5.422,60	0	8.542,46	0,32
	differenza	831.229,21	941.587,70	859.045,04	2.631.861,95	
ARCEA	IMPORTO PAGATO	1.579.098,75	2.125.375,00	1.513.069,36	5.217.543,11	
	IMPORTO RECUPERATO	1.189,90	27.229,28	1.454,25	29.873,43	0,57
	differenza	1.577.908,85	2.098.145,72	1.511.615,11	5.187.669,68	
	TOTALE PAGATO	68.247.116,67	65.806.825,80	50.255.476,29	184.309.418,76	
	TOTALE RECUPERATO	140.316,12	304.937,62	49.949,16	495.202,90	0,27
	TOTALE DIFFERENZE	68.106.800,55	65.501.888,18	50.205.527,13	183.814.215,86	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Tabella 13: totale importo liquidato nuovi agricoltori per OP triennio 2017/2019

B: NUOVI AGRICOLTORI				
Periodo 2017-2019				
OP	TOTALE Domande approvate	TOTALE Superficie richiesta in DU per DAR	TOTALE Impianto pagamento effettuato (liquidato, effettivamente percepito dal beneficiario)	Importo liquidato per ettato in DAR
	A	B	C	D=C/B
ARTEA	866	8.612,32	1.698.707,77	197,242
ARPEA	605	7.528,16	1.569.491,50	208,483
AVEPA	989	6.254,20	1.345.981,20	215,212
AGREA	955	8.714,88	1.835.952,66	210,669
ARCEA	1311	8.499,33	2.871.552,66	337,856
APPAG	103	410,29	78.134,64	190,438
OPPAB	188	1.190,79	374.432,70	314,441
OPLO*	312	4.662,47	599.425,25	128,564
AGEA	14160	159.778,30	51.473.309,04	322,155
TOTALE	19.489	205.650,74	61.846.987,42	300,738

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Tabella 14: importo pagato/recuperato nuovi agricoltori per anno e per OP

NUOVI AGRICOLTORI						
OP	IMPORTI	CAMPAGNA 2017	CAMPAGNA 2018	CAMPAGNA 2019	TOTALE	% RECUPERATO/PAGATO
		A	B	C	D=(A+B+C)	
AGEA	IMPORTO PAGATO	20.396.468,06	16.148.885,70	14.927.955,28	51.473.309,04	
	IMPORTO RECUPERATO	72.220,91	52.757,28	36.233,57	161.211,76	0,31
	differenza	20.324.247,15	16.096.128,42	14.891.721,71	51.312.097,28	
ARPEA	IMPORTO PAGATO	577.886,47	437.056,07	554.548,96	1.569.491,50	
	IMPORTO RECUPERATO	-	-	-	-	
	differenza	577.886,47	437.056,07	554.548,96	1.569.491,50	
OPLO	IMPORTO PAGATO	94.465,28	272.841,24	232.118,73	599.425,25	
	IMPORTO RECUPERATO	-	-	-	-	
	differenza	94.465,28	272.841,24	232.118,73	599.425,25	
APPAG	IMPORTO PAGATO	26.083,24	32.906,65	19.144,75	78.134,64	
	IMPORTO RECUPERATO	-	-	-	-	
	differenza	26.083,24	32.906,65	19.144,75	78.134,64	
OPPAB	IMPORTO PAGATO	117.347,84	112.449,78	144.635,08	374.432,70	
	IMPORTO RECUPERATO	-	-	-	-	
	differenza	117.347,84	112.449,78	144.635,08	374.432,70	
AVEPA	IMPORTO PAGATO	566.185,90	428.026,60	351.768,70	1.345.981,20	
	IMPORTO RECUPERATO	595,86	0,00	98,00	693,86	0,05
	differenza	565.590,04	428.026,60	351.670,70	1.345.287,34	
AGREA	IMPORTO PAGATO	514.527,73	659.173,56	662.251,37	1.835.952,66	
	IMPORTO RECUPERATO	3.676,25	3.755,05	0	7.431,30	0,40
	differenza	510.851,48	655.418,51	662.251,37	1.828.521,36	
ARTEA	IMPORTO PAGATO	553.312,37	607.467,80	537.927,60	1.698.707,77	
	IMPORTO RECUPERATO	24,95	3.755,05	0	3.780,00	0,22
	differenza	553.287,42	603.712,75	537.927,60	1.694.927,77	
ARCEA	IMPORTO PAGATO	980.426,68	982.440,72	908.685,26	2.871.552,66	
	IMPORTO RECUPERATO	16.339,34	3.367,01	1.011,78	20.718,13	0,72
	differenza	964.087,34	979.073,71	907.673,48	2.850.834,53	
	TOTALE PAGATO	23.826.703,57	19.681.248,12	18.339.035,73	61.846.987,42	
	TOTALE RECUPERATO	92.857,31	63.634,39	37.343,35	193.835,05	0,31
	TOTALE DIFFERENZE	23.733.846,26	19.617.613,73	18.301.692,38	61.653.152,37	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Venendo al confronto nel triennio tra il **numero delle domande approvate e l'importo pagato**, si vede che per il sostegno A) giovani, il totale nel triennio di domande approvate (n. 26.221) confrontato con l'importo pagato di 184.309.418 euro, porta ad una media semplice di domanda/pagato di 7.029 euro per singola domanda.

Tra il 2017 e il 2019 la diminuzione riscontrata in precedenza sul numero di domande pervenute (- 2.167), che nulla cambia sulla diminuzione delle domande approvate (- 2.166), si riflette anche sulla media semplice domanda/pagato che nel 2017 è stata di 7.230 euro (9.439 domande approvate per 68.247.116 di pagato) mentre nel 2019 è stata di 6.919 euro media domanda/pagato (7.273 di domande per 50.255.476 euro di pagato).

Andando al confronto incrociato tra i diversi OP, sempre per il sostegno ai giovani agricoltori A) si è riscontrato che mentre, ad esempio, AGEA approva 18.411 domande (70%) ed effettua per queste un pagamento di 156.409.999 euro (85%) con una media di domanda/pagato di 8.495 euro, ARCEA (ad esempio), approvando 1.200 domande (5%) effettua per queste un pagamento di 5.217.543 euro (3%), con una media domanda/pagato di 4.348 euro, circa il 50% in meno di AGEA: le domande ricevute da ARCEA per il sostegno A) giovani agricoltori, sono state mediamente pagate 4.147 euro in meno di quelle pagate da AGEA. Tale scostamento, tuttavia - pur spiegandosi presumibilmente con l'estrema variabilità del territorio agricolo di riferimento dei due OP, tenendo in conto le possibili riduzioni tra le superfici dichiarate e quelle ammesse, valutando anche il meccanismo di convergenza interno (che porta ad aumentare il finanziamento del valore unitario dei diritti inferiori al 90% del valore nazionale e alla conseguente riduzione dei diritti con valore unitario superiore) – non appare significativo proprio per l'alto numero di variabili da considerare per poter raffrontare i dati.

Per il sostegno B) nuovi agricoltori il totale, nel triennio, di domande approvate n. 19.473 confrontato con l'importo pagato di 61.846.987 euro, porta ad una media semplice di domanda/pagato di 3.176 euro per singola domanda.

Tornando al confronto tra OP questa volta per il sostegno B) nuovi agricoltori avremo che AGEA approva 14.160 domande (73%) ed effettua un pagamento di 51.473.309 euro (83%) con una media di domanda/pagato di 3.635 euro, mentre ARCEA, approvando 1.311 domande (7%) effettua un pagamento di 2.871.552 euro (5%) con una media di domanda/pagato di 2.190 euro. Anche in questo caso, il dato, pur rilevato per completezza di analisi, appare poco significativo.

Nello strumento degli aiuti della Riserva per i nuovi agricoltori, la differenza delle medie domande approvate/pagato tra i due OP non è più il 50%, come per gli aiuti ai giovani agricoltori, ma scende al 40%.

Dal confronto, seppur sommario e privo delle diverse variabili sui requisiti e tipologie dei beneficiari, tra i due strumenti A) giovani e B) nuovi, si è rilevato: una differenza di domande approvate rispettivamente di 26.221 e 19.473, una differenza di importo pagato rispettivamente di 184.309.418 euro e 61.846.987 euro, una media semplice domanda/pagato rispettivamente di 7.029 euro e 3.176 euro.

In via teorica, ci si sarebbe aspettati che una diminuzione delle domande approvate avrebbe consentito nel 2019 una remuneratività maggiore delle stesse, un aumento del valore dei titoli finanziati da Riserva tale da garantire maggiori risorse per le domande diminuite, ma così non è stato.

Peraltro, AGEA, in sede di osservazioni, ha evidenziato che un elemento che incide profondamente sul valore del titolo da riserva nazionale (VUR) è il massimale annuo del pagamento di base che, per l'Italia, diminuisce di valore per ogni anno dal 2015. Poiché tale importo, per previsione regolamentare UE è preso in considerazione per il calcolo del titolo da riserva nazionale (VUR), l'andamento del VUR dipende anche da tale aspetto.

In definitiva quindi non è il numero delle domande approvate da liquidare che condiziona l'importo pagato per le stesse ma, come detto, risultano fortemente condizionanti le scelte nazionali (le risorse annualmente differenti a disposizione della Riserva, conseguenza diretta, delle riduzioni lineari o degli aumenti percentuali dei massimali nazionali o del massimale di pagamento base, annualmente stabiliti dall'Italia) e gli ettari richiesti.

Lo strumento d'aiuto A) per i giovani agricoltori si è dimostrato, fin qui, più attrattivo e più remunerativo dello strumento d'aiuto B) per i nuovi agricoltori. I giovani divenuti capo azienda sono stati prevalenti sui nuovi entranti in agricoltura nell'accedere alle disponibilità finanziarie, seppure esigue, della Riserva nazionale. Il profilo di crescita e responsabilità professionale dei giovani agricoltori è risultato maggiormente favorito e supportato rispetto al profilo del sostegno ai nuovi entranti in agricoltura.

Con riferimento all'**efficacia nel tempo** delle misure a favore di giovani e nuovi agricoltori, si è verificato a quante delle DAR presentate negli anni 2017-2018-2019 a tutti gli OP sono seguite, da parte degli stessi specifici agricoltori, le presentazioni di Domande Uniche per il pagamento base negli anni successivi.

Tabella 15: DU presentate dai giovani agricoltori successivamente all'accesso alla Riserva

GIOVANI AGRICOLTORI							
	2017		2018		2019		2020
OP	TOT DOMANDE IN DAR APPROVATE	TOT DOMANDE IN DAR PAGATE	TOT DU PRESENTATE	TOT DU PAGATE	TOT DU PRESENTATE	TOT DU PAGATE	TOT DU PRESENTATE
AGEA	6805	6733	6621	6561	6459	6387	6322
ARPEA	645	645	633	630	618	613	604
OPLO	260	258	253	245	241	234	233
APPAG	110	109	108	103	106	103	104
OPPAB	292	292	288	288	286	286	284
AVEPA	347	347	335	335	322	318	314
AGREA	306	304	297	296	291	288	283
ARTEA	319	316	309	308	295	292	289
ARCEA	355	349	347	342	333	330	324
Totale	9439	9353	9191	9108	8951	8851	8757
		OP	TOT DOMANDE IN DAR APPROVATE	TOT DOMANDE IN DAR PAGATE	TOT DU PRESENTATE	TOT DU PAGATE	TOT DU PRESENTATE
		AGEA	6827	6736	6605	6539	6510
		ARPEA	438	437	433	424	428
		OPLO	269	266	261	254	251
		APPAG	119	118	114	111	114
		OPPAB	290	290	285	285	283
		AVEPA	416	416	397	390	388
		AGREA	358	358	350	348	339
		ARTEA	307	306	296	289	287
		ARCEA	485	451	466	462	459
		Totale	9509	9378	9207	9102	9059
				OP	TOT DOMANDE IN DAR APPROVATE	TOT DOMANDE IN DAR PAGATE	TOT DU PRESENTATE
				AGEA	4779	4666	4653
				ARPEA	416	403	405
				OPLO	225	216	225
				APPAG	112	110	111
				OPPAB	277	277	274
				AVEPA	393	390	386
				AGREA	428	422	419
				ARTEA	283	274	277
				ARCEA	360	346	357
				Totale	7273	7104	7107

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Dall'istruttoria è emerso che nel 2017 sono state presentate da giovani agricoltori n. 9.439 DAR e, sebbene negli anni successivi vi sia stato un leggero decremento in termini di DU (n. 9.191 nel 2018, n. 8.951 nel 2019 e n. 8.757 nel 2020), il confronto DAR 2017 con DU 2020 rivela comunque una diminuita presenza di 682 agricoltori (7%) che nel confronto DAR 2018 con DU 2020 scende a 450 (5%) per arrivare, nel confronto DAR 2019 DU 2020, a 166 (2%).

Una naturale e fisiologica scomparsa dei medesimi agricoltori richiedenti DAR, nei richiedenti DU dell'anno immediatamente successivo (DAR 2018/DU 2019 o DAR 2019/DU 2020) dovuta anche a problemi d'impatto iniziali della persona fisica con il suo insediamento in qualità di "capo azienda" era lecito attenderla. Mentre invece nel breve periodo, la rilevata scomparsa del 7% di giovani agricoltori dopo tre anni di attività (DAR 2017/DU 2020) appare più di sistema che non fisiologica.

Tabella 16: DU presentate dai nuovi agricoltori successivamente all'accesso alla Riserva

NUOVI AGRICOLTORI							
	2017		2018		2019		2020
OP	TOT DOMANDE IN DAR APPROVATE	TOT DOMANDE IN DAR PAGATE	TOT DU PRESENTATE	TOT DU PAGATE	TOT DU PRESENTATE	TOT DU PAGATE	TOT DU PRESENTATE
AGEA	4694	4511	4422	4340	4292	4241	4199
ARPEA	223	223	215	212	209	206	200
OPLO	125	121	120	115	111	106	106
APPAG	42	38	41	32	39	38	40
OPPAB	70	70	67	66	64	64	61
AVEPA	393	391	370	364	350	349	335
AGREA	275	275	263	260	251	248	241
ARTEA	266	261	246	244	245	242	235
ARCEA	364	350	344	326	326	321	315
Totale	6452	6240	6088	5959	5887	5815	5732
		OP	TOT DOMANDE IN DAR APPROVATE	TOT DOMANDE IN DAR PAGATE	TOT DU PRESENTATE	TOT DU PAGATE	TOT DU PRESENTATE
		AGEA	4842	4752	4592	4539	4506
		ARPEA	185	181	178	176	175
		OPLO	109	100	98	90	93
		APPAG	34	34	34	34	33
		OPPAB	66	66	60	60	63
		AVEPA	297	297	284	281	274
		AGREA	331	330	313	311	307
		ARTEA	268	266	269	261	258
		ARCEA	496	462	469	466	457
		Totale	6628	6488	6297	6218	6166
				OP	TOT DOMANDE IN DAR APPROVATE	TOT DOMANDE IN DAR PAGATE	TOT DU PRESENTATE
				AGEA	4624	4466	4460
				ARPEA	197	196	189
				OPLO	78	75	78
				APPAG	27	27	26
				OPPAB	52	52	52
				AVEPA	298	296	285
				AGREA	349	348	338
				ARTEA	317	310	303
				ARCEA	451	432	436
				Totale	6393	6202	6167

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

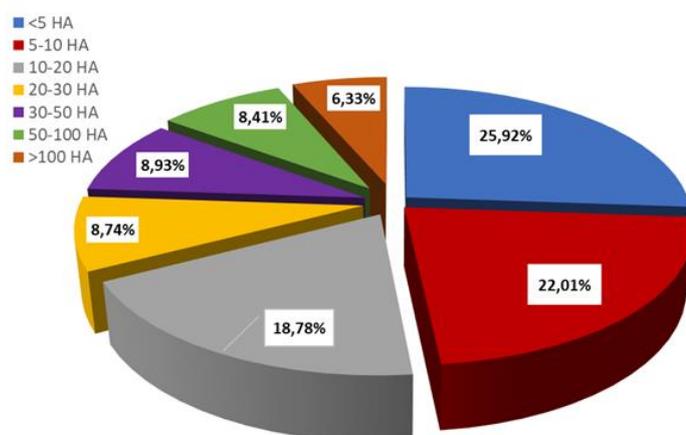
Per la fattispecie B) dei nuovi agricoltori le domande DAR 2017 risultano 6.452, che diventano (sempre a cura dello stesso beneficiario) 6.088 domande DU nel 2018, 5.887 DU nel 2019 e 5.732 DU nel 2020. Qui la diminuzione nel breve periodo (DAR 2017 – DU 2020) rivela una scomparsa di 720 nuovi agricoltori, 11%, che si riduce al 7% (DAR 2018-DU 2020) e ancora di più al 4% (DAR 2019 – DU 2020).

Per i nuovi agricoltori la percentuale di scomparsi nel breve periodo (11%) è quindi maggiore di quella dei giovani (7%) e, anche se occorre ricordare i diversi requisiti di accesso alla Riserva delle due fattispecie, non di meno sarebbe auspicabile per entrambe una riflessione sulla capacità dello strumento della Riserva nazionale, così come è stato configurato e alimentato con le scelte nazionali in Italia, di essere di aiuto non solo nell'anno di domanda ma anche nel medio lungo periodo.

Nell'esaminare le **dimensioni delle superfici espresse in ettari**, in proprietà o in affitto, detenute dagli agricoltori che hanno beneficiato della Riserva bisogna ricordare, come detto in precedenza che, pur essendo prevista una superficie minima per poter fare domanda (superiore ad 1 ettaro) in pratica poi il numero (quantità) di Titoli assegnati in Italia dalla Riserva è superiore agli ettari di superficie corrispondenti ai Titoli assegnati dalla stessa perché i Titoli frazionati (per superfici inferiori all'ettaro) sono considerati sempre come una unità.

Grafico 5

GRAFICO PESO % PER FASCIA DI SUPERFICIE						
SUI 3 ANNI DI CAMPAGNA E PER TUTTI GLI OP						
SOLO DOMANDE pervenute giovani agricoltori						
<5 HA	5-10 HA	10-20 HA	20-30 HA	30-50 HA	50-100 HA	>100 HA
25,92	22,01	18,78	8,74	8,93	8,41	6,33



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Tabella 17: fasce di superficie aziendale giovani agricoltori per anno e OP

GIOVANI AGRICOLTORI																
solo per le domande pervenute																
FASCE DI SUPERFICIE AZIENDALE																
OP	CAMPAGNA	TOT SOGGETTI	<5 HA		5-10 HA		10-20 HA		20-30 HA		30-50 HA		50-100 HA		>100 HA	
			N. AZIENDE	peso %	N. AZIENDE	peso %	N. AZIENDE	peso %								
			H	A	A/H	B	B/H	C	C/H	D	D/H	E	E/H	F	F/H	G
AGEA	2017	6.805	1321	19,41	1421	20,88	1377	20,24	708	10,40	784	11,52	733	10,77	461	6,77
	2018	6.827	1653	24,21	1542	22,59	1349	19,76	559	8,19	640	9,37	597	8,74	487	7,13
	2019	4.779	1358	28,42	1046	21,89	733	15,34	377	7,89	374	7,83	451	9,44	440	9,21
	TOTALE	18.411	4.332	23,53	4.009	21,78	3.459	18,79	1.644	8,93	1.798	9,77	1.781	9,67	1.388	7,54
ARPEA	2017	645	167	25,89	147	22,79	141	21,86	74	11,47	49	7,60	40	6,20	27	4,19
	2018	438	116	26,48	110	25,11	79	18,04	42	9,59	39	8,90	27	6,16	25	5,71
	2019	416	120	28,85	93	22,36	68	16,35	47	11,30	25	6,01	41	9,86	22	5,29
	TOTALE	1.499	403	26,88	350	23,35	288	19,21	163	10,87	113	7,54	108	7,20	74	4,94
OPLO	2017	260	111	42,69	49	18,85	39	15,00	23	8,85	10	3,85	16	6,15	12	4,62
	2018	273	121	44,32	44	16,12	44	16,12	20	7,33	14	5,13	18	6,59	12	4,40
	2019	225	91	40,44	43	19,11	32	14,22	16	7,11	16	7,11	16	7,11	11	4,89
	TOTALE	758	323	42,61	136	17,94	115	15,17	59	7,78	40	5,28	50	6,60	35	4,62
APPAG	2017	110	71	64,55	13	11,82	3	2,73	3	2,73	1	0,91	13	11,82	6	5,45
	2018	119	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2019	112	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTALE	341	71	20,82	13	3,81	3	0,88	3	0,88	1	0,29	13	3,81	6	1,76
OPPAB	2017	292	148	50,68	77	26,37	50	17,12	10	3,42	5	1,71	2	0,68	0	0,00
	2018	290	126	43,45	93	32,07	48	16,55	14	4,83	6	2,07	3	1,03	0	0,00
	2019	277	139	50,18	88	31,77	41	14,80	5	1,81	3	1,08	1	0,36	0	0,00
	TOTALE	859	413	48,08	258	30,03	139	16,18	29	3,38	14	1,63	6	0,70	0	0,00
AVEPA	2017	347	143	41,21	94	27,09	57	16,43	18	5,19	20	5,76	9	2,59	6	1,73
	2018	416	163	39,18	113	27,16	82	19,71	25	6,01	11	2,64	13	3,13	9	2,16
	2019	393	160	40,71	96	24,43	59	15,01	32	8,14	24	6,11	15	3,82	8	2,04
	TOTALE	1.156	466	40,31	303	26,21	198	17,13	75	6,49	55	4,76	37	3,20	23	1,99
AGREA	2017	306	52	16,99	53	17,32	78	25,49	41	13,40	41	13,40	25	8,17	16	5,23
	2018	358	60	16,76	63	17,60	87	24,30	55	15,36	42	11,73	32	8,94	19	5,31
	2019	428	65	15,19	87	20,33	78	18,22	69	16,12	59	13,79	44	10,28	26	6,07
	TOTALE	1.092	177	16,21	203	18,59	243	22,25	165	15,11	142	13,00	101	9,25	61	5,59
ARTEA	2017	320	68	21,25	63	19,69	84	26,25	40	12,50	37	11,56	16	5,00	12	3,75
	2018	308	72	23,38	70	22,73	83	26,95	22	7,14	27	8,77	20	6,49	14	4,55
	2019	283	79	27,92	59	20,85	55	19,43	21	7,42	29	10,25	24	8,48	16	5,65
	TOTALE	911	219	24,04	192	21,08	222	24,37	83	9,11	93	10,21	60	6,59	42	4,61
ARCEA	2017	355	110	30,99	107	30,14	71	20,00	24	6,76	15	4,23	18	5,07	10	2,82
	2018	485	150	30,93	122	25,15	118	24,33	23	4,74	45	9,28	17	3,51	10	2,06
	2019	360	135	37,50	80	22,22	69	19,17	23	6,39	26	7,22	15	4,17	12	3,33
	TOTALE	1.200	395	32,92	309	25,75	258	21,50	70	5,83	86	7,17	50	4,17	32	2,67
TOTALE GENERALE	2017	9.440	2.191	23,21	2.024	21,44	1.900	20,13	941	9,97	962	10,19	872	9,24	550	5,83
	2018	9.514	2.461	25,87	2.157	22,67	1.890	19,87	760	7,99	824	8,66	727	7,64	576	6,05
	2019	7.273	2.147	29,52	1.592	21,89	1.135	15,61	590	8,11	556	7,64	607	8,35	535	7,36
	TOTALE	26.227	6.799	25,92	5.773	22,01	4.925	18,78	2.291	8,74	2.342	8,93	2.206	8,41	1.661	6,33

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

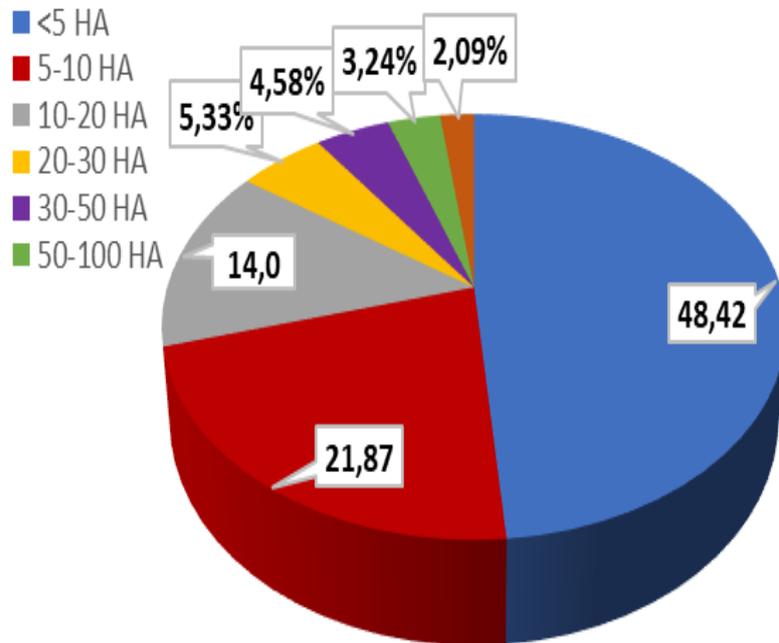
Tabella 18: superficie media fascicolo aziendale giovani agricoltori per anno e OP

A: GIOVANE AGRICOLTORE						
ANALISI SOLO SULLE DOMANDE PERVENUTE						
ORGANISMO PAGATORE	Anno	Superficie richiesta in DU per DAR	Domanda approvata (istruttoria DAR positiva)	Superficie media per domanda DAR	Superficie aziendale totale	Superficie media per fascicolo aziendale
		A	B	C=A/B	D	E=D/B
AGEA	2017	155.621,45	6805	22,869	221.689,12	32,577
	2018	153.150,73	6827	22,433	210.597,95	30,848
	2019	116.743,17	4779	24,428	164.485,64	34,418
TOTALE		425.515,35	18.411	23,112	596.772,71	32,414
ARPEA	2017	11.734,93	645	18,194	16.010,16	24,822
	2018	9.510,47	438	21,713	14.302,38	32,654
	2019	9.159,19	416	22,017	13.135,88	31,577
TOTALE		30.404,59	1499	20,283	43.448,42	28,985
OPLO	2017	5.399,76	260	20,768	5.399,76	20,768
	2018	6.312,50	269	23,467	6.312,50	23,467
	2019	5.145,90	225	22,871	5.145,90	22,871
TOTALE		16.858,16	754	22,358	16.858,16	22,358
APPAG	2017	2.681,54	110	24,378	2.681,54	24,378
	2018	3.047,68	119	25,611	NP	
	2019	885,85	112	7,909	NP	
TOTALE		6.615,07	341	19,399	2.681,54	7,864
OPPAB	2017	2.194,68	292	7,516	2.200,49	7,536
	2018	2.399,18	290	8,273	2.399,17	8,273
	2019	1.890,37	277	6,824	1.890,37	6,824
TOTALE		6.484,23	859	7,549	6.490,03	7,555
AVEPA	2017	3.605,70	347	10,391	4.887,72	14,086
	2018	4.976,86	416	11,964	6.961,97	16,736
	2019	4.670,16	393	11,883	5.999,97	15,267
TOTALE		13.252,72	1156	11,464	17.849,66	15,441
AGREA	2017	5.642,19	306	18,439	8.270,79	27,029
	2018	7.734,00	358	21,603	10.627,56	29,686
	2019	8.700,78	428	20,329	14.027,65	32,775
TOTALE		22.076,97	1092	20,217	32.926,00	30,152
ARTEA	2017	3.937,49	319	12,343	8.079,31	25,327
	2018	4.602,19	307	14,991	8.027,88	26,149
	2019	4.440,98	283	15,693	8.273,91	29,236
TOTALE		12.980,66	909	14,280	24.381,10	26,822
ARCEA	2017	3.839,74	355	10,816	6.002,11	16,907
	2018	5.601,75	485	11,550	8.348,86	17,214
	2019	4.202,77	360	11,674	6.531,14	18,142
TOTALE		13.644,26	1200	11,370	20.882,11	17,402
TOTALE NAZIONALE		547.832,01	26.221	20,893	762.289,73	29,072

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Grafico 6:

GRAFICO PESO % PER FASCIA DI SUPERFICIE						
SUI 3 ANNI DI CAMPAGNA E PER TUTTI GLI OP						
SOLO DOMANDE pervenute Nuovi agricoltori						
<5 HA	5-10 HA	10-20 HA	20-30 HA	30-50 HA	50-100 HA	>100 HA
48,42	21,87	14,05	5,33	4,58	3,24	2,09



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Tabella 19: fasce di superficie aziendale nuovi agricoltori per anno e OP

NUOVI AGRICOLTORI																
solo per le domande pervenute																
FASCE DI SUPERFICIE AZIENDALE																
OP	CAMPAGNA	TOT SOGETTI	<5 HA		5-10 HA		10-20 HA		20-30 HA		30-50 HA		50-100 HA		>100 HA	
			N. AZIENDE	peso %	N. AZIENDE	peso %	N. AZIENDE	peso %	N. AZIENDE	peso %						
			H	A	A/H	B	B/H	C	C/H	D	D/H	E	E/H	F	F/H	G
AGEA	2017	4.694	2227	47,44	950	20,24	655	13,95	271	5,77	243	5,18	184	3,92	164	3,49
	2018	4.842	2454	50,68	1073	22,16	635	13,11	210	4,34	213	4,40	170	3,51	87	1,80
	2019	4.624	2262	48,92	1074	23,23	605	13,08	238	5,15	201	4,35	150	3,24	94	2,03
	TOTALE	14.160	6.943	49,03	3.097	21,87	1.895	13,38	719	5,08	657	4,64	504	3,56	345	2,44
ARPEA	2017	223	79	35,43	61	27,35	38	17,04	18	8,07	13	5,83	8	3,59	5	2,24
	2018	185	68	36,76	52	28,11	37	20,00	6	3,24	12	6,49	5	2,70	5	2,70
	2019	197	50	25,38	55	27,92	57	28,93	15	7,61	9	4,57	4	2,03	7	3,55
	TOTALE	605	197	32,56	168	27,77	132	21,82	39	6,45	34	5,62	17	2,81	17	2,81
OPLO	2017	125	67	53,60	22	17,60	16	12,80	6	4,80	3	2,40	7	5,60	4	3,20
	2018	109	55	50,46	25	22,94	11	10,09	8	7,34	5	4,59	3	2,75	2	1,83
	2019	78	49	62,82	11	14,10	8	10,26	4	5,13	3	3,85	1	1,28	2	2,56
	TOTALE	312	171	54,81	58	18,59	35	11,22	18	5,77	11	3,53	11	3,53	8	2,56
APPAG	2017	42	35	83,33	4	9,52	3	7,14	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	2018	34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2019	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTALE	103	35	33,98	4	3,88	3	2,91	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
OPPAB	2017	70	41	58,57	17	24,29	10	14,29	2	2,86	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	2018	66	43	65,15	15	22,73	7	10,61	1	1,52	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	2019	52	31	59,62	11	21,15	4	7,69	3	5,77	1	1,92	2	3,85	0	0,00
	TOTALE	188	115	61,17	43	22,87	21	11,17	6	3,19	1	0,53	2	1,06	0	0,00
AVEPA	2017	394	231	58,63	86	21,83	50	12,69	14	3,55	7	1,78	2	0,51	3	0,76
	2018	297	177	59,60	66	22,22	28	9,43	9	3,03	7	2,36	7	2,36	1	0,34
	2019	298	189	63,42	65	21,81	27	9,06	7	2,35	7	2,35	1	0,34	2	0,67
	TOTALE	989	597	60,36	217	21,94	105	10,62	30	3,03	21	2,12	10	1,01	6	0,61
AGREA	2017	275	86	31,27	71	25,82	59	21,45	34	12,36	20	7,27	5	1,82	0	0,00
	2018	331	111	33,53	75	22,66	73	22,05	35	10,57	28	8,46	7	2,11	2	0,60
	2019	349	107	30,66	77	22,06	90	25,79	30	8,60	31	8,88	11	3,15	0	0,00
	TOTALE	955	304	31,83	223	23,35	222	23,25	99	10,37	79	8,27	23	2,41	2	0,21
ARTEA	2017	270	85	31,48	68	25,19	58	21,48	29	10,74	11	4,07	15	5,56	4	1,48
	2018	279	94	33,69	60	21,51	56	20,07	22	7,89	24	8,60	11	3,94	12	4,30
	2019	317	112	35,33	79	24,92	60	18,93	23	7,26	20	6,31	15	4,73	8	2,52
	TOTALE	866	291	33,60	207	23,90	174	20,09	74	8,55	55	6,35	41	4,73	24	2,77
ARCEA	2017	364	204	56,04	71	19,51	43	11,81	22	6,04	13	3,57	5	1,37	0	0,00
	2018	496	308	62,10	96	19,35	51	10,28	13	2,62	13	2,62	9	1,81	6	1,21
	2019	451	272	60,31	78	17,29	58	12,86	18	3,99	9	2,00	10	2,22	0	0,00
	TOTALE	1.311	784	59,80	245	18,69	152	11,59	53	4,04	35	2,67	24	1,83	6	0,46
TOTALE GENERALE	2017	6.457	3.055	47,31	1.350	20,91	932	14,43	396	6,13	310	4,80	226	3,50	180	2,79
	2018	6.639	3.310	49,86	1.462	22,02	898	13,53	304	4,58	302	4,55	212	3,19	115	1,73
	2019	6.393	3.072	48,05	1.450	22,68	909	14,22	338	5,29	281	4,40	194	3,03	113	1,77
	TOTALE	19.489	9.437	48,42	4.262	21,87	2.739	14,05	1.038	5,33	893	4,58	632	3,24	408	2,09

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Tabella 20: superficie media fascicolo aziendale nuovi agricoltori per anno e OP

B: NUOVO AGRICOLTORE						
ANALISI SOLO SULLE DOMANDE PERVENUTE						
OP	Anno	Superficie richiesta in DU per DAR	Domanda approvata (istruttoria DAR positiva)	Superficie media per domanda DAR	Superficie aziendale totale	Superficie media per fascicolo aziendale
		A	B	C=A/B	D	E=D/B
AGEA	2017	63.903,99	4694	13,614	87.867,67	18,719
	2018	49.244,60	4842	10,170	66.073,95	13,646
	2019	46.629,71	4624	10,084	62.754,34	13,571
TOTALE		159.778,30	14.160	11,284	216.695,96	15,303
ARPEA	2017	2.665,93	223	11,955	3.501,90	15,704
	2018	2.132,47	185	11,527	3.639,79	19,675
	2019	2.729,76	197	13,857	3.565,21	18,098
TOTALE		7.528,16	605	12,443	10.706,90	17,697
OPLO	2017	2.243,52	125	17,948	2.243,52	17,948
	2018	1.318,51	109	12,096	1.318,51	12,096
	2019	1.100,44	78	14,108	1.100,44	14,108
TOTALE		4.662,47	312	14,944	4.662,47	14,944
APPAG	2017	151,74	42	3,613	151,74	3,613
	2018	155,93	34	4,586	NP	
	2019	102,62	27	3,801	NP	
TOTALE		410,29	103	3,983	151,74	1,473
OPPAB	2017	390,12	70	5,573	394,64	5,638
	2018	338,45	66	5,128	338,45	5,128
	2019	462,22	52	8,889	462,22	8,889
TOTALE		1.190,79	188	6,334	1.195,31	6,358
AVEPA	2017	2.529,26	393	6,436	3.043,93	7,745
	2018	1.988,20	297	6,694	2.516,81	8,474
	2019	1.736,74	298	5,828	2.102,77	7,056
TOTALE		6.254,20	988	6,330	7.663,51	7,757
AGREA	2017	2.335,21	275	8,492	3.512,57	12,773
	2018	3.103,02	331	9,375	4.436,14	13,402
	2019	3.276,65	349	9,389	5.779,42	16,560
TOTALE		8.714,88	955	9,126	13.728,13	14,375
ARTEA	2017	2.654,91	266	9,981	4.507,20	16,944
	2018	3.090,73	268	11,533	7.641,02	28,511
	2019	2.866,68	317	9,043	5.457,03	17,215
TOTALE		8.612,32	851	10,120	17.605,25	20,688
ARCEA	2017	2.776,00	364	7,626	4.240,54	11,650
	2018	2.846,51	496	5,739	4.858,83	9,796
	2019	2.876,82	451	6,379	5.346,10	11,854
TOTALE		8.499,33	1311	6,483	14.445,47	11,019
TOTALE NAZIONALE		205.650,74	19.473	10,561	286.854,74	14,731

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Dai dati trasmessi da AGEA per la fattispecie A) giovani agricoltori risulterebbe che la superficie così come richiesta nelle domande DAR del triennio d'indagine per tutti gli OP (considerando che la singola superficie possa essere effettivamente assegnata una volta sola per anno) corrisponda ad un totale di 547.832,01 ettari, di cui ad esempio solo la superficie DAR richieste ad Agea Pagatore è stata di 425.515,35 ettari (78%).

Per la fattispecie B) nuovi agricoltori sono stati richiesti nelle DAR del triennio a tutti gli OP 205.650,74 ettari, ad Agea Pagatore 159.778,30 ettari (anche qui il 78%).

Per un totale superficie richiesta dalla Riserva tra A) e B) nel triennio di 753.482,75 ettari che, paragonati ai 1.049.144,47 ettari di superficie totale aziendale posseduta dagli stessi richiedenti, ne costituirebbe il 72% ipotizzando un totale accoglimento delle superfici domandate.

Altro metro di paragone per valutare i termini di grandezza di tali superfici DAR richieste potrebbero essere gli ettari totali, comprensivi di tutte le fattispecie, risultanti nel Registro Nazionale Titoli per il solo 2019 di 10.064.387,34 ettari. Parliamo quindi di circa un 8% di ettari richiesti in tre anni per la Riserva, rispetto alla sola superficie complessiva del Registro Nazionale Titoli del solo 2019.

Dai dati del 2016 dell'Indagine Eurostat sulle strutture delle aziende agricole in Italia³¹, riferiti alle superfici agricole utilizzate "*Utilised agricultural area*" (UAA), si rileva come la fascia più piccola, al di sotto dei 5 (ha), sia costituita da un totale di 709.560 unità, il 62% di tutte le superfici e quella successiva 5-10 (ha) con 179.960 unità sia il 16%. In definitiva, in Italia un totale di 879.528 aziende possiede una superficie da zero a 10 ettari (78%), mentre negli Stati membri dell'EU-27 la stessa fascia inferiore ai 10 ettari è costituita da 8.087.140 aziende, il 79% del totale superfici (con l'Italia quindi perfettamente allineata con il dimensionamento europeo). Anche la fascia più alta dai 50 ad oltre 100 (ha), in Italia, con circa il 5% rispecchia il dato europeo, al 6%.

Dall'indagine condotta dalla Sezione risulta che le superfici (ha) detenute dei giovani agricoltori sono concentrate nella fascia <5 (ha) per il 26% e nella fascia 5>10 (ha) per il 22% (48% fino a 10 ha), confermando così non solo la prevalenza delle piccole dimensioni agricole sulle grandi superfici, ma anche la ridotta estensione dei terreni, di proprietà o in affitto, detenuta dai giovani agricoltori che iniziano l'attività imprenditoriale (mentre l'8% rientra nella fascia 50>100 (ha) e il 6% nella fascia >100 (ha) per un totale (dai 50 ad oltre i 100 ha) del 14%).

Le superfici richieste invece dai nuovi agricoltori sono sempre concentrate nella fascia <5 (ha) con una percentuale preponderante del 48% e del 22% nella fascia 5>10 (70% fino a 10 ha) - mentre per le estensioni maggiori 50>100 (ha) si ha il 3% e oltre i 100 (ha) si ha il 2% per un totale (dai 50 ad oltre i 100 ha) del 5% - il che lascia intendere che, per le piccole superfici agricole, i nuovi agricoltori sono più propensi alla richiesta d'aiuto della Riserva rispetto ai giovani capi azienda e che le aziende condotte dai primi hanno un dimensionamento più vicino a quello dell'Indagine Eurostat vista prima.

³¹ Commissione europea: "Statistical Factsheet - Ital", giugno 2020. Fonte: EUROSTAT

Con riferimento alla **tipologia di soggetti agricoltori** che hanno avuto accesso nel triennio alla Riserva nazionale (con dati basati sulle domande accettate), si riportano di seguito due tabelle che evidenziano, oltre al dato totale, il numero di persone fisiche/giuridiche per ciascun anno, per ciascuna tipologia e per ciascun OP.

Tabella 21: persone fisiche/giuridiche giovani agricoltori per anno e OP

PERSONE FISICHE/GIURIDICHE Giovani

GIOVANI AGRICOLTORI PERSONE FISICHE/GIURIDICHE					
OP	PF/PG	2017	2018	2019	TOT SINGOLO OP TRIENNIO
AGEA	PF	9311	9714	6863	25888
	PG	1675	1588	1007	4270
TOT/anno		10986	11302	7870	30158
OPABB	PF	531	541	514	1586
	PG	6	1	2	9
TOT/anno		537	542	516	1595
APPAG	PF	146	182	141	469
	PG	23	28	22	73
TOT/anno		169	210	163	542
ARPEA	PF	857	577	517	1951
	PG	133	90	108	331
TOT/anno		990	667	625	2282
AGREA	PF	346	398	451	1195
	PG	97	122	162	381
TOT/anno		443	520	613	1576
ARCEA	PF	541	817	592	1950
	PG	27	24	14	65
TOT/anno		568	841	606	2015
ARTEA	PF	368	396	396	1160
	PG	100	85	57	242
TOT/anno		468	481	453	1402
OPLO	PF	354	360	287	1001
	PG	40	51	45	136
TOT/anno		394	411	332	1137
AVEPA	PF	453	497	458	1408
	PG	85	132	119	336
TOT/anno		538	629	577	1744
TOT TUTTI OP ANNO		15093	15603	11755	42451
				TOT PF	36608
				TOT PG	5843

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Tabella 22: persone fisiche/giuridiche nuovi agricoltori per anno e OP

PERSONE FISICHE/GIURIDICHE Nuovi

NUOVI AGRICOLTORI PERSONE FISICHE/GIURIDICHE					
OP	PF/PG	2017	2018	2019	TOT SINGOLO OP TRIENNIO
AGEA	PF	4169	4401	4168	12738
	PG	540	459	455	1454
TOT/anno		4709	4860	4623	14192
OPABB	PF	130	130	98	358
	PG	5	1	3	9
TOT/anno		135	131	101	367
APPAG	PF	82	50	50	182
	PG	1	3	2	6
TOT/anno		83	53	52	188
ARPEA	PF	407	331	334	1072
	PG	17	17	23	57
TOT/anno		424	348	357	1129
AGREA	PF	475	553	582	1610
	PG	27	41	44	112
TOT/anno		502	594	626	1722
ARCEA	PF	625	891	791	2307
	PG	23	22	25	70
TOT/anno		648	913	816	2377
ARTEA	PF	442	417	508	1367
	PG	58	80	60	198
TOT/anno		500	497	568	1565
OPLO	PF	179	179	116	474
	PG	26	16	15	57
TOT/anno		205	195	131	531
AVEPA	PF	615	477	491	1583
	PG	66	44	45	155
TOT/anno		681	521	536	1738
TOT TUTTI OP ANNO		7887	8112	7810	23809
				TOT PF	21691
				TOT PG	2118

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

È evidente la netta prevalenza dei richiedenti persone fisiche: per la categoria giovani agricoltori, solo il 13,76%, pari a 5843 DAR su un totale di 42451 DAR è rappresentato da persone giuridiche, mentre per i nuovi la percentuale è anche inferiore

(8,9%). Il che denota ancora un approccio ancora poco “strutturato” al lavoro in agricoltura, per lo meno nelle fasi di avvio.

Con riferimento alle **classi di età di giovani e nuovi agricoltori che hanno avuto accesso alla Riserva (domande accettate) nel triennio in considerazione**, si riportano nelle tabelle e nei grafici che seguono i dati emersi dall’istruttoria, sia per i soggetti fisici, sia, pur in modo parziale (per mancata comunicazione dei dati anagrafici relativi alle domande accettate da alcuni OP), per i soggetti giuridici.

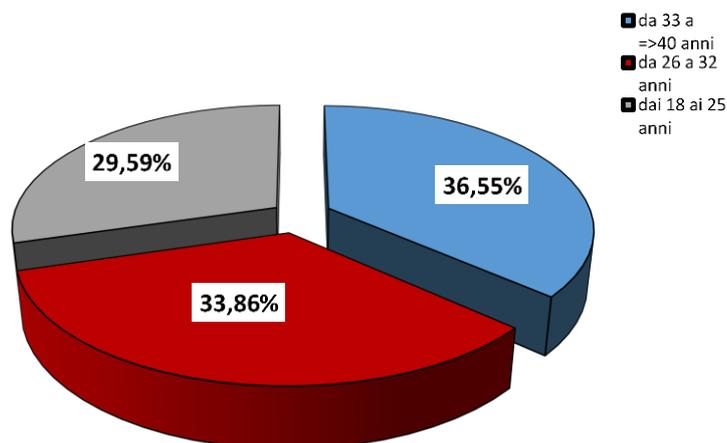
Tabella 23: peso % fasce d’età giovani agricoltori soggetti fisici per anno e OP

GIOVANI AGRICOLTORI								
solo soggetti fisici								
OP	CAMPAGNA	TOT GIOVANI AGRICOLTORI solo sogg fisici	FASCE DI ETA'					
			da 33 a =>40 anni	peso %	da 26 a 32 anni	peso %	dai 18 ai 25 anni	peso %
			D=(A+B+C)	A	A/D	B	B/D	C
AGEA	2017	5.509	1976	35,87	1826	33,15	1707	30,99
	2018	5.673	2144	37,79	1897	33,44	1632	28,77
	2019	4.032	1483	36,78	1348	33,43	1201	29,79
	TOTALE	15.214	5.603	36,83	5.071	33,33	4.540	29,84
ARPEA	2017	512	153	29,88	192	37,50	167	32,62
	2018	348	118	33,91	111	31,90	119	34,20
	2019	308	100	32,47	109	35,39	99	32,14
	TOTALE	1.168	371	31,76	412	35,27	385	32,96
OPLO	2017	220	58	26,36	76	34,55	86	39,09
	2018	222	80	36,04	58	26,13	84	37,84
	2019	180	53	29,44	54	30,00	73	40,56
	TOTALE	622	191	30,71	188	30,23	243	39,07
APPAG	2017	87	28	32,18	28	32,18	31	35,63
	2018	91	23	25,27	28	30,77	40	43,96
	2019	90	14	15,56	37	41,11	39	43,33
	TOTALE	268	65	24,25	93	34,70	110	41,04
OPPAB	2017	286	147	51,40	98	34,27	41	14,34
	2018	289	133	46,02	119	41,18	37	12,80
	2019	275	117	42,55	122	44,36	36	13,09
	TOTALE	850	397	46,71	339	39,88	114	13,41
AVEPA	2017	262	103	39,31	88	33,59	71	27,10
	2018	284	103	36,27	110	38,73	71	25,00
	2019	274	89	32,48	95	34,67	90	32,85
	TOTALE	820	295	35,98	293	35,73	232	28,29
AGREA	2017	209	67	32,06	70	33,49	72	34,45
	2018	236	88	37,29	74	31,36	74	31,36
	2019	266	100	37,59	85	31,95	81	30,45
	TOTALE	711	255	35,86	229	32,21	227	31,93
ARTEA	2017	220	86	39,09	62	28,18	72	32,73
	2018	223	98	43,95	75	33,63	50	22,42
	2019	226	88	38,94	82	36,28	56	24,78
	TOTALE	669	272	40,66	219	32,74	178	26,61
ARCEA	2017	328	96	29,27	117	35,67	115	35,06
	2018	461	181	39,26	175	37,96	105	22,78
	2019	346	117	33,82	129	37,28	100	28,90
	TOTALE	1.135	394	34,71	421	37,09	320	28,19
TOTALE GENERALE	2017	7.633	2.714	35,56	2.557	33,50	2.362	30,94
	2018	7.827	2.968	37,92	2.647	33,82	2.212	28,26
	2019	5.997	2.161	36,03	2.061	34,37	1.775	29,60
	TOTALE	21.457	7.843	36,55	7.265	33,86	6.349	29,59

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Grafico 7 giovani agricoltori

GRAFICO PESO % PER FASCIA DI ETÀ
SUI 3 ANNI DI CAMPAGNA E PER TUTTI GLI OP
Giovani agricoltori soggetti fisici



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Con riferimento ai giovani agricoltori soggetti fisici, si evidenzia che la fascia d'età dai 18 ai 25 anni, con n. 6.349 soggetti su un totale di n. 21.457, rappresenta il 29,59%, percentualmente il più basso, a fronte del 33,86% della fascia dai 26 ai 32 anni (n. 7.265 soggetti) e del 36,55% della fascia dai 33 ai 40 anni (n. 7.843 soggetti).

Analizzando il dato, emerge come siano i soggetti rientranti nelle fasce d'età più elevate a chiedere accesso alla Riserva: pur nel rispetto dei requisiti anagrafici previsti dalla disciplina unionale e nazionale, si rileva quindi che lo scopo del ricambio generazionale in agricoltura sia solo parzialmente raggiunto. Ciò tanto più ove si consideri che le associazioni rappresentative della categoria (come anche ISMEA), nelle proprie indagini sui giovani imprenditori agricoli (cui si è accennato nelle premesse della presente relazione), prendono in considerazione gli under 35, a conferma del fatto che al di sopra di tale età (e pur, lo si ribadisce, nel rispetto dei requisiti formalmente richiesti) non si opera un vero ricambio generazionale nel settore, ma solo un sostegno per i nuovi ingressi nel settore.

Un maggiore equilibrio tra le classi di età (ma con volumi di domande di molto inferiori rispetto alle persone fisiche) si rileva nella distribuzione dei giovani agricoltori persone giuridiche come media tra tutti gli OP per l'intero triennio sulla base dei dati trasmessi, con l'avvertenza che per un numero limitatissimo di persone giuridiche non è

stato fornito l'anno di nascita del detentore del controllo e quindi non sono state considerate e in alcuni sporadici casi si è riscontrata la presenza di domande di ultraquarantenni.

Tabella 24: peso % fasce d'età giovani agricoltori soggetti giuridici per anno e OP

GIOVANI AGRICOLTORI								
persone giuridiche								
OP	CAMPAGNA	TOT GIOVANI AGRICOLTORI pg D=(A+B+C)	FASCE DI ETÀ'					
			da 33 a >=40 anni	peso %	da 26 a 32 anni	peso %	dai 18 ai 25 anni	peso %
			A	A/D	B	B/D	C	C/D
AGEA	2017	1.296	379	29,24	419	32,33	498	38,43
	2018	1.154	434	37,61	372	32,24	348	30,16
	2019	740	253	34,19	245	33,11	242	32,70
	TOTALE	3.190	1.066	33,42	1.036	32,48	1.088	34,11
ARPEA	2017	133	39	29,32	50	37,59	44	33,08
	2018	90	24	26,67	32	35,56	34	37,78
	2019	108	30	27,78	48	44,44	30	27,78
	TOTALE	331	93	28,10	130	39,27	108	32,63
O PLO	2017	6	4	66,67	2	33,33	0	0,00
	2018	1	0	0,00	0	0,00	1	100,00
	2019	2	2	100,00	0	0,00	0	0,00
	TOTALE	9	6	66,67	2	22,22	1	11,11
APPAG	2017	23	5	21,74	6	26,09	12	52,17
	2018	28	8	28,57	8	28,57	12	42,86
	2019	22	2	9,09	5	22,73	15	68,18
	TOTALE	73	15	20,55	19	26,03	39	53,42
OPPAB	2017	6	4	66,67	2	33,33	0	0,00
	2018	1	0	0,00	0	0,00	1	100,00
	2019	2	2	100,00	0	0,00	0	0,00
	TOTALE	9	6	66,67	2	22,22	1	11,11
AVEPA	2017	85	29	34,12	27	31,76	29	34,12
	2018	132	33	25,00	59	44,70	40	30,30
	2019	119	42	35,29	47	39,50	30	25,21
	TOTALE	336	104	30,95	133	39,58	99	29,46
AGREA	2017	97	40	41,24	33	34,02	24	24,74
	2018	122	46	37,70	41	33,61	35	28,69
	2019	162	61	37,65	48	29,63	53	32,72
	TOTALE	381	147	38,58	122	32,02	112	29,40
ARTEA	2017	100	33	33,00	34	34,00	33	33,00
	2018	94	31	32,98	28	29,79	35	37,23
	2019	57	25	43,86	20	35,09	12	21,05
	TOTALE	251	89	35,46	82	32,67	80	31,87
ARCEA	2017	27	13	48,15	8	29,63	6	22,22
	2018	23	5	21,74	10	43,48	8	34,78
	2019	14	6	42,86	3	21,43	5	35,71
	TOTALE	64	24	37,50	21	32,81	19	29,69
TOTALE GENERALE	2017	1.773	546	30,80	581	32,77	646	36,44
	2018	1.645	581	35,32	550	33,43	514	31,25
	2019	1.226	423	34,50	416	33,93	387	31,57
	TOTALE	4.644	1.550	33,38	1.547	33,31	1.547	33,31

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Se le percentuali finali (tra OP e nel triennio, considerando tre fasce di età, da 33 a >=40, da 26 a 32 e da 18 a 25) si equiparano (si rileva un'incidenza percentuale pressoché uguale delle tre classi di età, intorno al 33%), occorre evidenziare da un lato,

la esigua presenza di domande accettate di giovani agricoltori persone giuridiche per alcuni OP (OPLO e OPPAB) e prevalentemente nella fascia di età più alta (tra i 33 e i 40 anni), il che in tali realtà porta le incidenze percentuali nel triennio a valori lontani dalla media nazionale (rispettivamente 66,67%, 22,22% e 11,11% per le tre fasce d'età); dall'altro e in controtendenza, l'incidenza percentuale della fascia d'età più bassa (dai 18 ai 25 anni) per le domande accettate di giovani agricoltori persone giuridiche con riferimento all'OP APPAG, pari al 53,43%, a fronte di una media del 33,31%.

Tabella 25: peso % fasce d'età nuovi agricoltori soggetti fisici per anno e OP

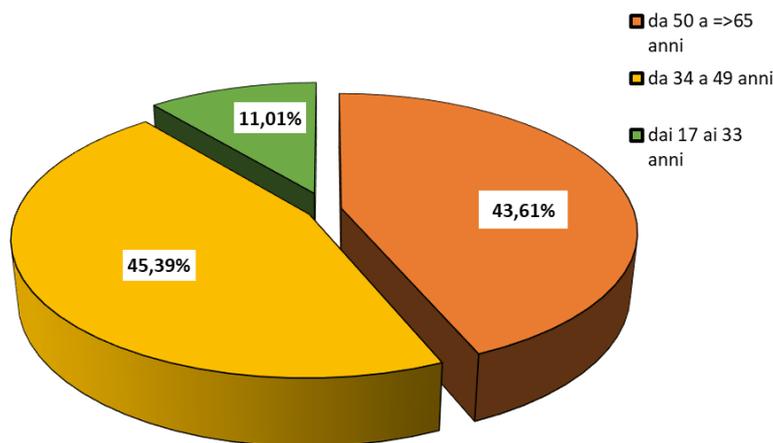
NUOVI AGRICOLTORI								
solo soggetti fisici								
OP	CAMPAGNA	TOT NUOVI AGRICOLTORI solo sogg fisici	FASCE DI ETA'					
			da 50 a =>65 anni	peso %	da 34 a 49 anni	peso %	dai 17 ai 33 anni	peso %
			D=(A+B+C)	A	A/D	B	B/D	C
AGEA	2017	4.169	1672	40,11	1993	47,81	504	12,09
	2018	4.401	1876	42,63	2035	46,24	490	11,13
	2019	4.168	1847	44,31	1826	43,81	495	11,88
	TOTALE	12.738	5.395	42,35	5.854	45,96	1.489	11,69
ARPEA	2017	206	83	40,29	116	56,31	7	3,40
	2018	168	76	45,24	87	51,79	5	2,98
	2019	174	80	45,98	80	45,98	14	8,05
	TOTALE	548	239	43,61	283	51,64	26	4,74
OPLO	2017	99	37	37,37	43	43,43	19	19,19
	2018	93	42	45,16	44	47,31	7	7,53
	2019	63	23	36,51	30	47,62	10	15,87
	TOTALE	255	102	40,00	117	45,88	36	14,12
APPAG	2017	41	21	51,22	20	48,78	0	0,00
	2018	31	13	41,94	15	48,39	3	9,68
	2019	25	9	36,00	16	64,00	0	0,00
	TOTALE	97	43	44,33	51	52,58	3	3,09
OPPAB	2017	65	30	46,15	35	53,85	0	0,00
	2018	65	24	36,92	41	63,08	0	0,00
	2019	49	12	24,49	37	75,51	0	0,00
	TOTALE	179	66	36,87	113	63,13	0	0,00
AVEPA	2017	327	169	51,68	119	36,39	39	11,93
	2018	253	131	51,78	93	36,76	29	11,46
	2019	258	133	51,55	100	38,76	25	9,69
	TOTALE	838	433	51,67	312	37,23	93	11,10
AGREA	2017	248	115	46,37	112	45,16	21	8,47
	2018	290	167	57,59	96	33,10	27	9,31
	2019	305	163	53,44	114	37,38	28	9,18
	TOTALE	843	445	52,79	322	38,20	76	9,02
ARTEA	2017	224	114	50,89	104	46,43	6	2,68
	2018	210	124	59,05	83	39,52	3	1,43
	2019	257	159	61,87	92	35,80	6	2,33
	TOTALE	691	397	57,45	279	40,38	15	2,17
ARCEA	2017	343	121	35,28	161	46,94	61	17,78
	2018	474	196	41,35	221	46,62	57	12,03
	2019	427	165	38,64	199	46,60	63	14,75
	TOTALE	1.244	482	38,75	581	46,70	181	14,55
TOTALE GENERALE	2017	5.722	2.362	41,28	2.703	47,24	657	11,48
	2018	5.985	2.649	44,26	2.715	45,36	621	10,38
	2019	5.726	2.591	45,25	2.494	43,56	641	11,19
	TOTALE	17.433	7.602	43,61	7.912	45,39	1.919	11,01

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Grafico 8 nuovi agricoltori

GRAFICO PESO % PER FASCIA DI ETA'

SUI 3 ANNI DI CAMPAGNA E PER TUTTI GLI OP solo soggetti fisici



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Anche con riferimento all'età dei nuovi agricoltori, occorre qualche riflessione. Su un totale di 17.433 soggetti fisici, n. 7.602, pari al 43,61%, rientrano nella fascia d'età tra i 50 e i 65 anni, n. 7.912, pari al 45,39 %, in quella tra 34 e 49 anni e solo n.1.919, pari all'11,01%, in quella dai 17 ai 33 anni. Tali percentuali diventano consistentemente più elevate (o più basse) per alcune realtà regionali: colpiscono i dati di ARTEA, AGREA e AVEPA dove l'incidenza percentuale della fascia d'età più alta è, rispettivamente, di 57,45%, 52,79% e 51,67%, mentre per la fascia d'età più bassa, si rileva il 2,17% di ARTEA, il 3,09% di APPAG, il 4,74% di ARPEA e addirittura lo 0% di OPPAB corrispondente a nessun agricoltore in fascia d'età 17-33 anni che ha presentato la domanda.

È di tutta evidenza, quindi, che - sempre nel rispetto del requisito formale nazionale (ossia massimo 65 anni per i nuovi agricoltori che chiedono l'accesso alla Riserva) - delle percentuali così alte di soggetti praticamente vicini all'età del pensionamento (al netto dei casi patologici, rilevati dall'ECA nella sua Relazione n. 5/14, di nuovi agricoltori addirittura ultrasessantacinquenni, sintomo della poca efficacia dei controlli operati dagli OP), rivelano una persistente senilizzazione del settore agricolo ed una logica quasi assistenzialistica nell'erogazione di tali risorse.

Tabella 26: peso % fasce d'età nuovi agricoltori soggetti giuridici per anno e OP

NUOVI AGRICOLTORI								
persone giuridiche								
OP	CAMPAGNA	TOT NUOVI AGRICOLTORI solo sogg fisici D=(A+B+C)	FASCE DI ETA'					
			da 50 a =>65 anni	peso %	da 34 a 49 anni	peso %	dai 17 ai 33 anni	peso %
			A	A/D	B	B/D	C	C/D
ARPEA	2017	17	8	47,06	8	47,06	1	5,88
	2018	17	5	29,41	9	52,94	3	17,65
	2019	23	10	43,48	9	39,13	4	17,39
	TOTALE	57	23	40,35	26	45,61	8	14,04
OPLO	2017	26	7	26,92	12	46,15	7	26,92
	2018	16	3	18,75	11	68,75	2	12,50
	2019	15	6	40,00	6	40,00	3	20,00
	TOTALE	57	16	28,07	29	50,88	12	21,05
APPAG	2017	1	0	0,00	1	100,00	0	0,00
	2018	3	0	0,00	3	100,00	0	0,00
	2019	2	0	0,00	2	100,00	0	0,00
	TOTALE	6	0	0,00	6	100,00	0	0,00
OPPAB	2017	5	4	80,00	1	20,00	0	0,00
	2018	1	0	0,00	1	100,00	0	0,00
	2019	3	2	66,67	1	33,33	0	0,00
	TOTALE	9	6	66,67	3	33,33	0	0,00
AVEPA	2017	66	28	42,42	25	37,88	13	19,70
	2018	44	11	25,00	22	50,00	11	25,00
	2019	45	16	35,56	24	53,33	5	11,11
	TOTALE	155	55	35,48	71	45,81	29	18,71
AGREA	2017	27	10	37,04	14	51,85	3	11,11
	2018	41	22	53,66	13	31,71	6	14,63
	2019	44	21	47,73	18	40,91	5	11,36
	TOTALE	112	53	47,32	45	40,18	14	12,50
TOTALE GENERALE	2017	142	57	40,14	61	42,96	24	16,90
	2018	122	41	33,61	59	48,36	22	18,03
	2019	132	55	41,67	60	45,45	17	12,88
	TOTALE	396	153	38,64	180	45,45	63	15,91

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Con riferimento ai dati relativi alle domande (accettate) presentate da nuovi agricoltori persone giuridiche (in realtà poco significativi, perché non sono stati trasmessi i dati anagrafici dei detentori del controllo delle persone giuridiche con riferimento ad AGEA, ARCEA e ARTEA), si rileva una bassissima incidenza delle domande pervenute da parte di persone giuridiche collocabili nella fascia d'età tra i 17 ed i 33 anni (solo il 15,91%, evidenziando che per APPAG e OPLO il dato è addirittura pari a 0) ed una concentrazione nella fascia d'età intermedia (tra i 34 e i 49 anni) con una incidenza percentuale nel triennio e su tutti gli OP del 45,45% (raggiungendo per APPAG il 100%).

Passando ad esaminare la **capacità di controllare ai fini approvativi** con adeguate istruttorie le domande pervenute, nell'intero triennio in esame, si può rilevare:

- A) Giovani agricoltori = Domande 26.227 Approvate 26.221 Non approvate 6
- B) Nuovi agricoltori = Domande 19.489 Approvate 19.473 Non Approvate 16

Se si considerano i controlli da effettuare su ogni singola domanda di accesso alla Riserva nazionale per verificarne il rispetto delle condizioni di ammissibilità, il dato estremamente esiguo delle domande non approvate delle due misure, appena 22 su 45.716 (0,05%), risulta a dir poco sorprendente.

I controlli per l'accesso alla riserva, infatti, così come disciplinati da ultimo nell'Allegato 2 della Circolare AGEA Coordinamento n. 96517 del 17 dicembre 2019, dovrebbero riguardare:

A) Giovane agricoltore

- a) superficie almeno pari a 1 ettaro;
- b) requisito dell'età, per persone giuridiche riferito al legale rappresentante;
- c) ammissibilità delle superfici dichiarate;
- d) carica ricoperta per le persone giuridiche;
- e) primo insediamento nei 5 anni precedenti la domanda dei giovani agricoltori;
- f) verifica che la stessa superficie non sia richiesta da altro richiedente;
- g) verifica che la persona fisica non chieda l'accesso in due o più persone giuridiche o come persona fisica e soggetto che esercita il controllo su una persona giuridica;
- h) verifica che il richiedente non abbia già avuto titoli da Riserva come giovane o nuovo agricoltore;
- i) verifica del requisito di agricoltore in attività (iscrizione all'INPS per coltivatori diretti, imprenditori agricoli, coloni o mezzadri e invece possesso partita IVA in campo agricolo con dichiarazione annuale IVA dell'anno precedente la domanda Unica, tranne per chi inizia l'attività per la prima volta, per le aziende.) Tale requisito è l'unico che, su specifica delega dell'OP, può essere verificato dall'organismo di coordinamento AGEA

B) Nuovo agricoltore

- a) superficie almeno pari a 1 ettaro;
- b) requisito dell'età, per persone giuridiche riferito al legale rappresentante;

- c) ammissibilità delle superfici dichiarate;
- d) verifica dell'anno di inizio dell'attività agricola;
- e) verifica che il richiedente abbia presentato domanda di pagamento di base non oltre 2 anni dopo l'anno in cui ha iniziato a esercitare l'attività agricola;
- f) verifica che il richiedente non abbia svolto attività agricola durante i 5 anni precedenti l'inizio dell'attività agricola;
- g) verifica che la stessa superficie non sia richiesta da altro richiedente;
- h) verifica che la persona fisica non chieda l'accesso in due o più persone giuridiche o come persona fisica e soggetto che esercita il controllo su una persona giuridica;
- j) verifica che il richiedente non abbia già avuto titoli da Riserva come giovane o nuovo agricoltore;
- i) verifica del requisito di agricoltore in attività (iscrizione all'INPS per coltivatori diretti, imprenditori agricoli, coloni o mezzadri e invece possesso partita IVA in campo agricolo con dichiarazione annuale IVA dell'anno precedente la domanda Unica, tranne per chi inizia l'attività per la prima volta, per le aziende.) Tale requisito è l'unico che, su specifica delega dell'OP, può essere verificato dall'organismo di coordinamento

Si ricorda che a tali verifiche sopra richiamate si vanno ad aggiungere anche le numerose altre specificate nelle note 26 e 27, vevoli per entrambe le tipologie.

L'ipotesi che tutti questi requisiti vengano verificati anticipatamente la stesura della domanda o che la stessa venga verificata prima del suo inoltro, tanto da risultare già completa ed ammissibile, non ha trovato riscontro negli atti.

Quindi è lecito attribuire il quasi totale accoglimento (99,95%) delle domande presentate, almeno in gran parte, ad una insufficiente capacità selettiva istruttoria da parte di tutti gli OP. Non sarebbe neanche il caso di segnalare l'OP con la migliore performance selettiva che risulta essere ARTEA con 17 domande non approvate, sul totale di domande ricevute A) e B) nei tre anni di 1.777 (1%).

Si potrebbe anche ipotizzare che il controllo venga effettuato *a posteriori* e prima dell'effettivo pagamento vengano annullate domande approvate in precedenza. Ma il dato riferito ai pagamenti non effettuati per A) n. 386 (1,5% delle domande approvate) e per B) n. 543 (2,8% delle domande approvate), dipendendo anche da altri possibili fattori quali ad esempio ritardi negli stessi pagamenti e/o integrazioni documentali mancanti e/o dichiarazioni integrative le cui modalità di presentazione sono definite da ciascun OP competente, risulta ininfluyente ai fini del giudizio sulla mancata e/o inefficiente selezione delle domande prima della loro approvazione.

Ai fini di una valutazione sulla capacità di controllo e verifica delle domande, potrebbe soccorrere l'eventuale recupero, seppure successivo, di somme elargite in costanza di errori amministrativi o di irregolarità. Il dato sui recuperi DAR mostra invece un importo complessivo a livello nazionale nei tre anni d'indagine di 495.202,90 euro per A) giovani agricoltori e 192.003,85 euro per B) nuovi agricoltori, a fronte però di un totale effettivamente pagato e percepito dai beneficiari rispettivamente per A) di 184.309.418,76 euro e per B) di 61.846.987,42 euro, appena lo 0,3% di recuperi per entrambe le fattispecie.

Anche confrontando i recuperi sull'importo della domanda, al netto di riduzioni/sanzioni, (pari a 151.066.240 euro per giovani e nuovi agricoltori) la percentuale dei recuperi supera di poco lo 0,5%.

La normativa europea in tema di recuperi prevede, ad esempio per le irregolarità, all'art. 54 del Reg.to (UE) n. 1306/2013:

“1. Gli Stati membri chiedono al beneficiario la restituzione di qualsiasi pagamento indebito in seguito a irregolarità o a negligenza entro 18 mesi dall'approvazione e, se del caso, dal ricevimento da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero di una relazione di controllo o documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità. Al momento della richiesta di restituzione, gli importi corrispondenti sono inseriti nel registro dei debitori dell'organismo pagatore.

2. Qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data della richiesta di recupero, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, il 50 % delle conseguenze finanziarie del mancato recupero è a carico dello Stato membro interessato e il 50 % è a carico del bilancio dell'Unione, fermo restando l'obbligo per lo Stato membro di dare corso ai procedimenti di recupero in applicazione dell'articolo 58. “

L'eventuale superamento dei termini sopra previsti per la richiesta dei recuperi o la mancata effettuazione degli stessi potrebbero aver influenzato la bassa percentuale riscontrata nei dati trasmessi per l'indagine, ma i mancati recuperi da art. 54 costituirebbero comunque un segnale significativo di scarsa efficacia dell'attività di controllo.

La bassa percentuale di recupero non sembra neppure ascrivibile alle soglie determinate, ad esempio nel DM 2018, per non procedere ai recuperi se questi fossero di importi inferiori ad euro cinquanta, come previsto dall'art. 23, par. 5, Reg.to n. 809/2014:

“5. Gli Stati membri possono decidere di non recuperare i diritti all'aiuto indebitamente assegnati qualora il valore complessivo di tali diritti all'aiuto, quale stabilito nel registro

elettronico per l'identificazione e la registrazione dei diritti all'aiuto al momento delle verifiche effettuate in vista delle rettifiche di cui al presente articolo, sia pari o inferiore a 50 EUR in uno degli anni di attuazione del regime di pagamento di base a norma del regolamento (UE) n. 1307/2013.”

O, se trattasi di recuperi di importi inferiori ad euro cento, come recita art.54, par.3, lett.a, punto i del Reg.to 1306/2013:

“3. Per motivi debitamente giustificati gli Stati membri possono decidere di non portare avanti il procedimento di recupero. Tale decisione può essere adottata solo nei casi seguenti: a) se i costi già sostenuti e i costi prevedibili del recupero sono globalmente superiori all'importo da recuperare, tale condizione è considerata già soddisfatta se: i) l'importo da recuperare dal beneficiario a titolo di una singola operazione di pagamento per un regime di aiuti o misura di sostegno, non comprendente gli interessi, non supera i 100 EUR;”

Più significativo sul fronte dei controlli appare quanto comunicato con risposta al supplemento istruttorio in data 1° febbraio 2021 laddove si quantifica, per il solo 2019, l'importo di 907.289,93 euro a titolo di restituzioni dovute per l'assenza di uno dei requisiti per entrambe le fattispecie A) e B) (l'essere un agricoltore in attività). Oppure l'importo di 29.468.379,53 euro, sempre per il 2019, a titolo di restituzioni dovute per superfici accertate inferiori alle superfici titoli. Infine, l'importo di 3.740.381,25 euro per il mancato raggiungimento della soglia minima di pagamento.

La rilevanza di tali importi da restituzioni è determinata anche dal fatto che le prime due voci risulterebbero appartenere alle tipologie stabilite nel Reg.to 1307/2013, Art. 31, quali fonti di alimentazione della Riserva nazionale: il non essere agricoltore in attività - art. 31 par. 1, lett. a) punto i) - e superfici accertate inferiori - art. 31 par. 1, lett. a) punto iii) - oppure ascrivibile al par. 1, lett. e) dell'art. 31.

AGEA, in sede di osservazioni, ha rappresentato che da una verifica dei dati trasmessi alla Sezione per l'istruttoria è emerso un problema di corretta rappresentatività degli stessi. Pertanto, si è riservata di fornire nuovi dati, con l'indicazione, per Organismo pagatore, delle domande presentate, rigettate e accolte. Di ciò non può che prendersi atto e dei dati “rivisti” si potrà rendere conto nell'esame di follow-up alla Relazione.

Appare a questo punto opportuna una disamina delle procedure di controllo, sia in generale, sia con specifico riferimento alle domande di accesso alla Riserva nazionale.

9. PROCEDURE DI CONTROLLO

In via generale, gli Stati membri, con 76 Organismi pagatori accreditati (69 dei quali gestiscono i pagamenti diretti), sono responsabili della gestione e del controllo delle domande di aiuto pervenute da circa 6,4 milioni di beneficiari, nell'ambito di regimi di sostegno diretto e del loro pagamento. Gli Stati membri sono tenuti ad effettuare controlli amministrativi su tutte le domande di aiuto ricevute nonché controlli *in loco* per almeno il 5% delle domande, a meno di specifiche deroghe. Entro il 15 luglio dell'anno N+1, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione i dati sui risultati dei controlli effettuati in relazione all'anno di domanda N. Tali statistiche di controllo contengono informazioni sugli importi dichiarati e gli errori rilevati come conseguenza di controlli *in loco* amministrativi, basati sul rischio e casuali³².

Tutti i pagamenti degli aiuti diretti agli agricoltori sono trattati nel quadro del sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), compreso il sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA). Questo sistema consente il trattamento delle richieste di aiuto ricevute dagli organismi pagatori e prevede diversi controlli di ammissibilità, compresi controlli incrociati tra banche dati e controlli *in loco*.

Gli Stati membri devono, quindi, istituire un Sistema di Gestione e di Controllo (SGC³³) per garantire il rispetto della legislazione che disciplina i regimi unionali di sostegno, per minimizzare i rischi di causare un danno finanziario all'Unione, per accertare la legalità e la correttezza delle operazioni finanziate dai Fondi, per prevenire rilevare e perseguire le irregolarità e le frodi, per imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in conformità del diritto dell'Unione o, in sua mancanza, alla normativa nazionale, per recuperare i pagamenti indebiti, maggiorati di interessi, e avviare procedimenti giudiziari, se necessario.

³² Quest'ultimo risultato, in particolare, è considerato il più rappresentativo dell'errore, che lo Stato membro avrebbe rilevato se avesse effettuato controlli *in loco* su tutti gli agricoltori, ed è quindi quello utilizzato come base per il calcolo del tasso di errore segnalato. L'affidabilità delle statistiche, per quanto riguarda la trasmissione del tasso di errore effettivo, comunicata dagli Stati membri dipende dall'efficacia dei loro sistemi di controllo e comunicazione. La DG AGRI svolge un ampio processo di revisione e convalida al fine di adeguare questo tasso di errore verso l'alto a un livello che ritiene rispecchi meglio il livello di errore effettivo.

A tal fine utilizza il proprio giudizio professionale sulla base di tutte le informazioni disponibili. I principali elementi valutati sono i seguenti:

- valutazione dei pareri degli Organismi di Certificazione
- valutazione dei risultati della Corte dei conti europea (ECA)
- valutazione dei risultati delle missioni di audit della DG AGRI svolte nel periodo 2017-2019.

³³ Il SGC comprende anche l'esecuzione di controlli amministrativi sistematici su tutte le domande di aiuto e di pagamento, completato da un livello minimo di controlli *in loco* che, anche previa estrazione di un campione di controllo a partire dall'intera popolazione di richiedenti, garantisca un'efficiente gestione dei rischi, aumentando tale livello, se necessario.

Una clausola di elusione specifica vige per rafforzare i controlli nel settore dell'agricoltura UE e prevede che i benefici non sono concessi alle persone fisiche o giuridiche per le quali sia accertato che abbiano creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento di tali benefici, in contrasto con gli obiettivi della legislazione unionale agricola: qualora i controlli accertino che un beneficiario non rispetta i criteri di ammissibilità, gli impegni o altri obblighi relativi alle condizioni di concessione dell'aiuto o del sostegno, è pagato o revocato, *in toto* o in parte e, se del caso, i corrispondenti diritti all'aiuto nell'ambito dei pagamenti di base non sono assegnati o sono revocati.

Nell'ambito del SGC in ogni SM è istituito ed è operativo un Sistema Integrato di Gestione e di Controllo (SIGC³⁴) che si applica a tutti i regimi di sostegno elencati nell'allegato I del regolamento (UE) n. 1307/2013 (tra i quali i pagamenti ai giovani agricoltori) e che si fonda da un lato sul controllo minimo a partire dalla singola "parcella agricola" (una porzione continua di terreno, sottoposta a dichiarazione da parte di un solo agricoltore) e dall'altro sul concetto di "pagamento diretto per superficie" cioè un pagamento per superficie, per ettaro di terreno.

Gli Stati membri possono creare banche dati decentrate, a condizione che le stesse e le procedure amministrative per la registrazione e la consultazione dei dati siano concepite in modo omogeneo, nell'insieme del loro territorio e siano tra loro compatibili al fine di consentire verifiche incrociate. La compatibilità tra Banche dati dei diversi OP e tra queste e i sistemi informatici di alcuni soggetti privati convenzionati (Centri autorizzati di assistenza agricola: CAA), ancora lamenta molti disallineamenti e mancanza di verifiche incrociate³⁵.

Gli Stati membri compiono controlli amministrativi sulle domande di aiuto, tramite gli OP o gli organismi da essi autorizzati a intervenire per proprio conto (i CAA in Italia), per verificare le condizioni di ammissibilità all'aiuto. Tali controlli sono completati, come

³⁴ Il SIGC comprende i seguenti elementi:

- a) una banca dati informatizzata;
- b) un sistema di identificazione delle parcelle agricole;
- c) un sistema di identificazione e di registrazione dei diritti all'aiuto;
- d) domande di aiuto e domande di pagamento;
- e) un sistema integrato di controllo;
- f) un sistema unico di registrazione dell'identità di ciascun beneficiario e, dove applicabile, degli animali.

Le responsabilità e le competenze in ordine all'attuazione e all'applicazione del SIGC sono degli SM ma la Commissione può avvalersi comunque dei servizi di organismi specializzati per avviare, seguire e utilizzare più facilmente il sistema integrato, in particolare allo scopo di fornire, su loro richiesta, una consulenza tecnica alle autorità competenti degli Stati membri.

³⁵ Il sistema di identificazione e di registrazione dei diritti all'aiuto dovrebbe permettere la verifica dei diritti e le verifiche incrociate con le domande di aiuto e con il sistema di identificazione delle parcelle agricole consentendo la consultazione diretta e immediata, tramite l'autorità competente dello Stato membro, dei dati relativi almeno agli ultimi quattro anni civili consecutivi.

visto, dai controlli in loco anche attraverso l'impiego di tecniche di telerilevamento e il sistema globale di navigazione satellitare (GNSS) per il controllo delle particelle agricole.

Con riferimento ai CAA, essi rappresentano il tramite tra gli agricoltori e gli enti pubblici che emanano le linee guida, contabilizzano e pagano le misure d'aiuto comunitarie (AGEA coordinamento e AGEA Pagatore e gli altri OP).

I CAA sono soggetti (privati) che, previa verifica dei requisiti minimi di garanzia e di funzionamento, ai sensi dell'art. 3-bis del decreto legislativo n. 165/1999 (ora abrogato), ottengono un'autorizzazione da parte della Regione competente per territorio, per svolgere, tra l'altro, le attività di servizio di cui, ora, all'art. 6 del D. Lgs. 21 maggio 2018, n. 74 e ss.mm.ii, e quindi ad effettuare, per conto dei propri utenti e sulla base di specifico mandato scritto, le seguenti attività:

- a) tenere ed eventualmente conservare le scritture contabili;
- b) costituire ed aggiornare il fascicolo aziendale di cui alle vigenti disposizioni, in formato elettronico, acquisendo la documentazione a tal fine necessaria, previa verifica della relativa regolarità formale anche sulla base delle procedure operative stabilite nelle convenzioni;
- c) assistere gli utenti nella elaborazione e nell'inoltro delle dichiarazioni di coltivazione e di produzione, avvalendosi delle procedure rese disponibili dalle amministrazioni interessate, nonché nell'elaborazione e nell'inoltro di istanze e dichiarazioni riferite ai procedimenti amministrativi di interesse per la loro attività agricola;
- d) assistere gli utenti nell'elaborazione delle domande di ammissione a benefici comunitari, nazionali e regionali e provvedere al relativo inoltro avvalendosi delle procedure rese disponibili dal sistema informativo dell'organismo pagatore e previa verifica della regolarità formale delle medesime domande;
- e) interrogare nell'interesse degli utenti le banche dati del SIAN ai fini della consultazione dello stato di ciascuna pratica relativa ai medesimi.

Ai sensi del comma 2, del citato articolo 6, i CAA, fatte salve le attività che la legge riserva ai professionisti abilitati, accertano ed attestano, previo mandato dei propri utenti e compatibilmente con l'esercizio delle competenze ad essi assegnate dalla legge, fatti o circostanze di ordine tecnico concernenti situazioni o dati certi relativi all'esercizio dell'attività di impresa.

Il CAA può operare previa stipula di apposite convenzioni sia con l'organismo di coordinamento sia con gli organismi pagatori, ai sensi del citato art. 6 e dell'art. 2, comma 1, lettere a) e b) del D.M. 27.03.2008 (che li disciplina).

Per tali attività, il CAA ha, in particolare, la responsabilità della identificazione del produttore e dell'accertamento dell'esistenza del titolo di conduzione dell'azienda, della

corretta immissione dei dati, del rispetto per quanto di competenza delle disposizioni comunitarie, nonché la facoltà di accedere alle banche dati del SIAN esclusivamente per il tramite di procedure di interscambio dati (così l'art. 2 del DM 27/03/2008).

Dato il quadro normativo in cui i CAA operano e, pur tenendo presente che il ricorso ad essi da parte degli agricoltori è su base volontaria così escludendo parte della platea dei beneficiari dei contributi a valere sul FEAGA dalle loro prestazioni professionali, si può auspicare una valorizzazione più stringente (in modo funzionale al “controllo” che compete agli OP) dei loro compiti (normativamente e convenzionalmente stabiliti), soprattutto con riferimento all'accertamento e all'attestazione di “fatti o circostanze di ordine tecnico concernenti situazioni o dati certi relativi all'esercizio dell'attività di impresa (art. 6, comma 2, D. Lgs. n. 74/2018) ed all'accertamento dell'esistenza del titolo di conduzione dell'azienda (art. 2, DM 27/03/2008), anche prevedendo delle clausole di rimborso e/o di recupero nel caso di mancati e/o insufficienti accertamenti di loro competenza.

Con riferimento specifico ai controlli sull'accesso alla Riserva nazionale in Italia, si evidenzia che l'ECA, nella propria relazione n. 5/2014, ha osservato che *“Si è verificata un'assenza di supervisione e controllo che ha determinato la mancata rilevazione di errori sistematici che possono aver causato l'assegnazione di pagamenti a favore di beneficiari che non ne avevano il diritto. Vi erano anche una serie di debolezze di sistema nei controlli per l'accesso alla Riserva nazionale, dalla quale le autorità nazionali avevano assegnato dal 2010, a nuovi agricoltori, un valore di 78,5 milioni di euro. Ci sono stati casi in cui gli agricoltori avevano creato entità giuridiche “controllate” (società) che percepivano diritti all'aiuto dalla Riserva in qualità di “nuovi agricoltori” pur non avendone diritto”*.

Per la campagna 2018, i controlli istruttori che devono essere eseguiti per ciascuna fattispecie di accesso alla Riserva nazionale e le relative competenze all'esecuzione degli stessi, distinte tra gli Organismi pagatori e il settore Domanda Unica di AGEA Coordinamento, sono riportati nel documento tecnico Allegato 1 alla circolare 49227/2018.

Al riguardo, si precisa che in alcuni casi, per la natura del requisito che deve essere controllato, la verifica deve essere eseguita da entrambi i soggetti sopra menzionati poiché, dopo un primo controllo svolto a livello di Organismo pagatore sulla base delle domande di accesso alla Riserva nazionale presentate presso il medesimo Organismo pagatore, è necessario eseguire un controllo a livello nazionale, utilizzando le banche dati e le informazioni presenti nell'ambito del settore Domanda Unica di Agea

Coordinamento nel quale confluiscono i dati di tutte le domande uniche e di accesso alla Riserva nazionale presentate nella campagna.

A partire dalla campagna 2019, l'istruttoria della domanda di accesso alla Riserva nazionale è effettuata dall'Organismo pagatore presso il quale è presentata la domanda, che detiene il fascicolo aziendale del richiedente. L'istruttoria è eseguita sulla base sia delle informazioni riguardanti i dati SIGC (rese disponibili dal Coordinamento), sia di quelle in possesso dell'Organismo pagatore. Terminata l'istruttoria di competenza, gli Organismi pagatori trasmettono l'esito tramite SIGC e sono tenuti ad aggiornare i dati presenti nel SIAN: in caso di mancato aggiornamento del SIGC e contestuale invio dell'istruttoria positiva, non è consentita l'attribuzione dei titoli da riserva, fino a quando non sarà eseguito l'allineamento del dato.

L'elenco dei controlli istruttori che sono eseguiti dagli Organismi pagatori, distinto per ciascuna fattispecie, è riportato nell'Allegato 2 alla circolare AGEA 2019, prima richiamata.

10. ALTRE MISURE PER I GIOVANI AGRICOLTORI. CENNI. FEAGA (PAGAMENTI DIRETTI AI GIOVANI AGRICOLTORI) E ISMEA.

I PAGAMENTI AI GIOVANI AGRICOLTORI.

Il pagamento ai giovani agricoltori, ex art. 51 del reg. 1307/13, è un sostegno diretto, supplemento al pagamento di base ed obbligatorio in ogni stato membro, per un periodo di cinque anni per i giovani agricoltori di età inferiore ai 40 anni insediati per la prima volta a capo di un'impresa agricola ovvero insediati nei cinque anni che precedono la prima presentazione di una domanda³⁶. Di seguito si riportano i dati sui pagamenti effettuati pervenuti in corso di istruttoria³⁷.

Tabella 27: pagamenti di base giovani agricoltori per anno e OP

GIOVANE AGRICOLTORE-BASE ART. 51												
ORGANISMO PAGATORE	Campagna	ELEMENTI DELLE DOMANDE UNICHE APPROVATE										
		Domande uniche pervenute totali	Domande uniche NON approvate totali	Domande uniche approvate	Superficie richiesta in DU	Importo domanda DU	Pagamento effettuato	Pagamento NON effettuato	Importo pagato DU	Importo recuperato per irregolarità e/o errore ammi.vo	N. soggetti fisici	N. soggetti giuridici
		A=(B+C)	B	C=(E+F)			E	F				
AGEA	2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARPEA	2017	2220	67	2153	48.170,00	2.612.551,61	2085	68	2.580.981,47	2.899,51	1701	452
	2018	3116	221	2895	68.712,33	5.288.674,36	2841	54	5.212.383,17	420.333,40	2289	606
	2019	3506	219	3287	84.357,37	4.542.406,03	3168	119	4.540.601,03	-	2559	728
	Totale	8642	507	8335	201.239,70	12.443.632,00	8094	241	12.333.965,67	423.232,91		
OPLO	2017	2147	679	1468	4.074,93	2.993.669,97	1413	55	2.993.669,97	-	1004	464
	2018	2776	310	2466	4.610,14	7.006.288,78	2382	84	7.006.288,78	-	1581	885
	2019	3098	263	2835	8.249,97	6.243.246,98	2722	113	6.243.246,98	-	1798	1037
	Totale	8021	1252	6769	16.935,04	16.243.205,73	6517	252	16.243.205,73	-		
APPAG	2017	505	20	485	10.110,04	387.031,97	483	2	379.329,21	-	364	121
	2018	698	70	628	13.864,27	707.965,90	621	7	682.287,30	-	466	162
	2019	835	63	772	15.055,33	731.458,57	749	23	676.702,01	-	584	188
	Totale	2038	153	1885	39.029,64	1.826.456,44	1853	32	1.738.318,52	-		
OPPAB	2017	1248	78	1170	10.257,14	533.966,81	1162	8	527.974,98	-	1158	12
	2018	2131	446	1685	14.636,04	1.053.871,66	1672	13	1.042.073,56	-	1672	13
	2019	2078	143	1935	16.274,12	968.893,51	1932	3	968.769,98	-	1922	13
	Totale	5457	667	4790	41.167,30	2.556.731,98	4766	24	2.538.818,52	-		
AVEPA	2017	2471	70	2401	36.837,69	3.213.293,25	2324	77	3.186.531,51	-	1483	918
	2018	3434	309	3125	49.047,55	5.675.969,24	3054	71	5.684.473,01	3.862,02	1902	1223
	2019	3836	212	3624	57.977,02	5.159.174,22	3522	102	5.088.062,23	-	2172	1452
	Totale	9741	591	9150	143.862,26	14.048.436,71	8900	250	13.959.066,75	3.862,02		
AGREA	2017	1920	0	1920	51.335,15	2.531.690,33	1895	25	2.536.096,83	7.317,74	1146	774
	2018	2824	0	2824	92.673,76	5.462.987,93	2797	27	5.991.132,44	64,24	1623	1201
	2019	3310	0	3310	105.440,67	5.040.413,24	3257	53	5.054.446,01	0,00	1904	1406
	Totale	8054	0	8054	249.449,58	13.035.091,50	7949	105	13.581.675,28	7.381,98		
ARTEA	2017	2062	392	1670	31.709,26	1.326.683,13	1670	0	1.309.208,53	17.078,62	1203	467
	2018	2397	227	2170	42.783,25	2.536.551,36	2170	0	2.512.280,38	584.574,49	1594	576
	2019	2823	418	2405	45.901,74	2.240.143,76	2405	0	2.342.338,72	1.446,53	1791	614
	Totale	7282	1037	6245	120.394,25	6.103.378,25	6245	0	6.163.827,63	603.099,64		
ARCEA	2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	2017	12573	1306	11267	192.494,21	13.598.887,07	11032	235	13.513.792,50	27.295,87		
	2018	17376	1583	15793	286.327,34	27.732.309,23	15537	256	28.130.918,64	1.008.834,15		
	2019	19486	1318	18168	333.256,22	24.925.736,31	17755	413	24.914.166,96	1.446,53		
Totale complessivo	49435	4207	45228	812.077,77	66.256.932,61	44324	904	66.558.878,10	1.037.576,55			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

³⁶ Cfr. pag. 12 della Relazione.

³⁷ Per AGEA e ARCEA tali dati non sono stati indicati nella risposta istruttoria.

Nell'evidenziare che per i pagamenti ex art. 51 non sono stati forniti i dati relativi ad AGEA (che è l'OP più rilevante) ed ARCEA (con la conseguenza che le riflessioni che seguono comunque si basano su dati parziali), si rileva che nel corso del triennio vi è stato un aumento costante delle domande pervenute, prevalentemente da soggetti fisici - relative a 812.077,77 ha di superficie - per un totale di 49.435 DU, a fronte di un numero di domande non approvate pressoché costante (il che potrebbe denotare limitata capacità di controllo selettivo in sede di istruttoria. Colpisce il dato di AGEA che ha approvato il 100% delle DU pervenute). L'importo totale di pagamenti erogati nel triennio ammonta a € 66.558.878,10 (e occorre evidenziare che dai dati comunicati OPLO risulta aver erogato ca 16 mln di euro a fronte di pochissima superficie³⁸).

Da sottolineare il dato dell'importo recuperato, che rappresenta una minima percentuale rispetto all'erogato (per il 2019 addirittura solo € 1.446,53 a fronte di quasi 25 mln di € pagati), con praticamente tutti gli OP (ad eccezione di ARPEA e ARTEA) che non hanno effettuato recuperi. Se è vero che per il 2019 in recuperi possono essere ancora in corso (il che spiega il dato appena riportato), appare però indicativo il dato dei recuperi totali nel 2017 (€ 27.295,87 a fronte di € 13.513.792,50 pagati), anche semplicemente confrontandolo con il dato del 2018 (€ 1.008.834,15 recuperati a fronte di € 28.130.918,64 pagati). Tali dati possono, ancora una volta, confermare la limitata capacità di controllo (preventiva e successiva) delle DU da parte degli OP.

In via generale, rispetto all'efficacia di tali pagamenti, si intende richiamare gli esiti della Relazione speciale della Sezione "Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditorialità giovanile" (Deliberazione n.13/2018), di interesse anche ai fini della presente indagine.

Nello specifico, veniva in quella sede riportato quanto emerso da un audit ECA effettuato nel 2016 (anche) in Italia su tre Regioni per valutare, alla luce delle modalità di gestione, quale sia l'effettiva validità dell'approccio attuale alla problematica del ricambio generazionale in agricoltura: *"Ha precisato la Corte dei conti UE che, nell'ambito dei pagamenti diretti, il pagamento per i giovani agricoltori è inteso a erogare un sostegno rafforzato al reddito di giovani agricoltori appena insediati (rispetto ad altri agricoltori) come misura complementare in aggiunta al pagamento di base, per il motivo che "la creazione e lo sviluppo di nuove attività economiche avviate da giovani agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola rappresenta una sfida sul piano finanziario". In sede di rilevazione dei fatti e valutazione degli stessi, l'ECA ha verificato innanzitutto, ai*

³⁸ Infatti, vi sono, con riferimento ad OPLO, dubbi sulle superfici 2018 e 2019 perché indicate in mq: le superfici sono state valutate tenendo conto del dato della campagna 2017 esposto in HA.

fini della maggiorazione del Pagamento Unico, se il presupposto di cui al Regolamento 1303/2013 “considerando” 47 fosse presente. Esso in Italia non è apparso corroborato da dati in grado di dimostrare che i giovani agricoltori che iniziano a esercitare attività agricola non dispongano di reddito sufficiente. Né risulta dimostrato se tale problema sia comune a tutti i giovani agricoltori che iniziano a esercitare l'attività o soltanto ad alcuni di loro, ad esempio quelli che operano in aree geografiche, settori agricoli o condizioni finanziarie specifici (che, ad esempio, non ereditano terreni o capitali sufficienti). Così come non è adeguatamente approfondito dalle Autorità nazionali in quale momento del processo di insediamento questo problema risulti essere più grave. A livello nazionale vi sono solo deboli prove che il reddito dei giovani agricoltori sia lievemente superiore a quello dei colleghi più anziani. In mancanza di una solida valutazione dei fabbisogni, l'obiettivo del pilastro 1 di fornire un sostegno al reddito ai giovani agricoltori che iniziano a esercitare attività agricola rimane vago perché:

a) non è sufficientemente specifico, dato che il sostegno non è mirato a un tipo specifico di giovani agricoltori che iniziano a esercitare l'attività;

b) è solo parzialmente misurabile, dato che l'organismo pagatore conosce soltanto l'entità del sostegno al reddito erogato ai beneficiari e non sa quale percentuale del loro reddito agricolo essa rappresenti;

c) non è noto se e in quale misura sia realizzabile, poiché l'obiettivo non è quantificato;

d) non è noto se l'obiettivo sia pertinente rispetto ad alcun fabbisogno specifico (accesso alla terra. Accesso al credito, accesso al reddito, formazione, etc.), poiché non si sa se un fabbisogno esista effettivamente e in quale misura sia diffuso tra i giovani agricoltori che iniziano a esercitare attività agricola;

e) non è definito nel tempo, poiché non è precisato il termine entro il quale l'obiettivo dovrebbe essere realizzato.

In questo senso, l'impatto previsto del pagamento complementare del pilastro 1 in Italia è stato qualificato come definito in termini vaghi, perché non esiste alcun documento di programmazione che indichi quanti giovani agricoltori dovrebbero beneficiare del sostegno, entro quando, dove, quale dovrebbe essere il probabile impatto del sostegno, ad esempio in termini di incremento del valore o della stabilità del reddito del giovane agricoltore, in termini di redditività e sostenibilità delle aziende condotte da giovani agricoltori, o infine in termini di ricambio generazionale atteso.”

Ancora: “L'aiuto ai giovani in ambito FEAGA va valutato in termini di effettività del sostegno al reddito nel modificare la scelta del soggetto beneficiario....la maggiorazione ai giovani dell'importo dovuto nel RPU dovrebbe assicurare una prospettiva più interessante in termini di proiezione futura; tuttavia non è dimostrato che ciò avvenga,

sia per l'esiguità intrinseca, sia per il minor valore che assumono i nuovi titoli all'aiuto, che non hanno beneficiato dell'effetto del valore storico (nonostante i meccanismi di convergenza presentemente in atto). Dal punto di vista dell'Italia, appare poi incompleta e a tratti equivoca la posizione della normativa comunitaria rispetto al subentro nell'ambito della stessa famiglia, che esclude espressamente il solo avvicendamento fra coniugi, laddove l'inclusione o meno fra gli eventi meritevoli di sostegno del ricambio generazionale fra genitori e figli avrebbe richiesto più informate, e forse differenziate, decisioni. L'inversione della tendenza allo spopolamento di determinate aree rurali e il migliore utilizzo della spinta innovativa di nuove generazioni di imprenditori agricoli si vanno viepiù rivelando come obiettivi non connessi in modo diretto, ma piuttosto per mezzo dell'attivazione di altri fattori legati, ad esempio, alle infrastrutture e ai servizi, talché non appare adeguato perseguirli con semplici, ma non per questo meno costosi, strumenti di sostegno al reddito. Inoltre, l'immissione del giovane in azienda con posizione di controllo si è rivelata in molti casi una costruzione formale e astratta, idonea più a prestarsi a simulazioni che a rispecchiare una effettiva incidenza decisionale del soggetto più giovane della compagine aziendale. L'aiuto nel Primo Pilastro in effetti viene erogato in forma standardizzata e non si basa neanche per il profilo del sostegno al ricambio generazionale, su una valutazione adeguata della redditività delle aziende e della loro ubicazione, o delle competenze dei beneficiari, sicché da un lato potrebbe remunerare giovani agricoltori in aziende floride che fisiologicamente provvedono al ricambio generazionale, dall'altro lato non raggiunge una dimensione tale da modificare la scelta di abbandonare la terra da parte di chi è marginalista e di non raggiunge neanche tale livello. Non esistono in definitiva indicatori di risultato legati a questo pagamento, il che rientra nel criterio di semplificazione di questa specifica erogazione, ma ne mina l'efficacia ed anche la valutabilità ai fini di successivi interventi modificativi."

ISMEA

In Italia l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA), nel ruolo di Organismo fondiario nazionale, affianca le Regioni nelle attività di riordino fondiario attraverso la promozione della formazione e dell'ampliamento della proprietà coltivatrice, favorendo il ricambio generazionale in agricoltura. Nelle stesse annualità oggetto di indagine, con la medesima finalità di aiuto a favore dei giovani al primo insediamento in agricoltura, essenzialmente quasi con gli stessi criteri adottati per selezionare i

beneficiari, anche l'Ente pubblico economico ISMEA³⁹ ha perseguito sostanzialmente gli stessi obiettivi del FEAGA, pur trattandosi di due tipologie d'aiuto diverse relativamente alle normative di riferimento, agli strumenti finanziari utilizzati (contributi a fondo perduto e/o in conto interessi, ammortamenti anche trentennali, obbligo di acquisto o meno di proprietà agricole ecc.), alla qualificazione degli aiuti (Fondi UE e Aiuti di stato), alla selezione dei beneficiari (domande d'aiuto UE e Bandi pubblici); nondimeno si è inteso comunque rappresentare il risultato delle attività promosse da ISMEA a favore dei giovani agricoltori.

ISMEA favorisce l'imprenditoria giovanile in agricoltura tramite due diverse misure:

- Primo insediamento, agevolazioni per l'insediamento di giovani in agricoltura che, nelle annualità di interesse, è stato registrato come "Aiuto di Stato" presso la Commissione Europea, con i codici SA.40395 (2014/XA) e poi SA.50598 (2018/XA);
- Autoimprenditorialità in agricoltura, registrato presso la Commissione Europea con il codice 429m (2015/XA).

Il Primo Insediamento ha come obiettivo quello di sostenere le operazioni fondiari riservate ai giovani che si insediano la prima volta in aziende agricole in qualità di capo azienda, mediante l'erogazione di un contributo in conto interessi. Le agevolazioni vengono concesse a seguito di una selezione successiva alla pubblicazione di un bando.

L'Autoimprenditorialità in agricoltura, invece, è volta a finanziare la realizzazione di progetti di sviluppo o consolidamento nei settori della produzione agricola, della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e della diversificazione del reddito agricolo. Le agevolazioni vengono concesse tramite procedura "a sportello", secondo i termini e le modalità fissati con decreto emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Entrambe le misure vengono concesse a valere su fondi nazionali.

Il Primo insediamento è finanziato con fondi Ismea e l'Autoimprenditorialità con fondi gestiti da Ismea per conto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Per il Primo insediamento, relativamente ai Bandi del 2017, del 2018 e del 2019, tra gli altri requisiti previsti, rientrano:

³⁹ "L'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) ha proseguito nel suo ruolo di attore fondamentale nel "rafforzamento delle imprese agricole, agroindustriali ed agroalimentari" (Cfr. Sezione del controllo sugli enti. Determinazione del 16 dicembre 2019, n. 140: Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) 2018)." Così Sezioni Riunite in sede di controllo - Relazione sul rendiconto generale dello stato 2019, Decisione e Relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, n.10/SSRRCO/PARI/20

- giovani che si insediano per la prima volta come capo azienda;
- età tra i 18 e i 40 anni;
- possesso di conoscenze e competenze (titoli universitari o scuole superiori agrari, esperienze lavorative agrarie, corsi di formazione professionale);
- impegno ad acquisire le conoscenze e competenze nei primi periodi dell'iniziativa;
- piccole e microimprese come da Raccomandazione 2003/361/CE del 6 maggio 2003;
- importo richiesto nella domanda tra euro 250.000 e 2.000.000, con deroghe specifiche;
- piano aziendale di durata minima quinquennale;
- piano d'ammortamento richiesto nella domanda di 15, 20 o 30 anni;
- più altri diversi criteri, specifici e dettagliati, di esclusione.

Si noti subito, pur con tutte le differenze del caso, come i requisiti ISMEA coincidano in gran parte con quelli previsti per i giovani agricoltori della riserva.

Va evidenziato altresì come ISMEA faccia riferimento a requisiti di conoscenze e competenze, non solo professionali, in agricoltura al fine di selezionare meglio i soggetti cui destinare gli aiuti in qualità di capi azienda. La scelta di questi requisiti specifici, come visto, non risulta presente per accedere alla Riserva.

Dalla risposta di ISMEA (prot. 53661 del 29 Luglio 2020) alla richiesta istruttoria della Sezione, è emerso quanto segue.

Le agevolazioni per il Primo insediamento sono erogate nell'ambito di un'operazione di *leasing* fondiario. Ismea acquista fondi agricoli per rivenderli contestualmente con patto di riservato dominio ai giovani imprenditori, secondo un piano di ammortamento a rate costanti, concedendo un contributo in conto interessi dell'importo massimo attualizzato di 70.000,00 euro, erogato (in due *tranche*) nei primi cinque anni dell'iniziativa, a condizione della corretta attuazione del piano aziendale allegato alla domanda di partecipazione, verificata in sede di monitoraggio, pena la decadenza dal contributo.

Nel 2017 sono pervenute 290 domande e ne sono state ammesse 85. Di queste, a Luglio 2020, ne erano state stipulate 81.

Nel 2018 sono pervenute 248 domande e quelle ammesse sono state 92. Di queste, sempre a Luglio 2020, ne erano state stipulate 81.

Nel 2019 sono pervenute 222 domande e ne sono state ammesse 66. Di queste, a Luglio 2020 ne erano state stipulate 49.

Nei tre anni d'indagine su un totale di 760 domande pervenute, ne sono state ammesse 243, il 32%.

Le agevolazioni all'Autoimprenditorialità, invece, consistono nella concessione di un mutuo agevolato, a tasso zero, che può essere richiesto in caso di operazioni di

“subentro”, ossia di cessione di un'intera azienda agricola da parte di un'impresa cedente nei confronti di un'impresa a totale o prevalente partecipazione giovanile (beneficiaria), oppure in operazioni di “ampliamento”, ossia interventi di miglioramento, ammodernamento o consolidamento di una realtà aziendale esistente. Il finanziamento può essere concesso per un importo non superiore al 75% delle spese ammissibili. Nelle regioni del Sud Italia, con l'entrata in vigore del D.M. 25 febbraio 2018 che ha introdotto la misura cd. “Resto al Sud”, ISMEA può anche concedere un contributo a fondo perduto fino al 35 % della spesa ammissibile unitamente ad un mutuo agevolato, a tasso zero, di importo non superiore al 60 % della spesa ammissibile. I contributi concessi vengono erogati secondo Stato di Avanzamento Lavori e i beneficiari hanno in media 24 — 36 mesi di tempo per concludere i piani di investimento.

Nel 2017 sono state istruite 9 iniziative, pervenute tra il 2016 (n. 5) e il 2017 (n. 4) e, di queste, 6 sono state ammesse alle agevolazioni (3 non ammesse), per una somma totale di 2.993.597,00 euro. Delle 6 iniziative ammesse, 3 sono state revocate per espressa rinuncia del richiedente. Delle restanti 3 beneficiarie, 2 risultano aver concluso il Piano di Investimenti e 1 sta ancora realizzando gli investimenti. A Luglio 2020 erano state erogate agevolazioni per 657.395,00 euro.

Nel 2018 sono state istruite 10 iniziative, pervenute tra il 2017 (n. 7) e il 2018 (n. 3) e, di queste, 6 sono state ammesse alle agevolazioni (4 non ammesse) per un importo totale di 3.091.172,00 euro. Delle 6 iniziative ammesse, 1 è stata oggetto di rinuncia da parte del richiedente e 5 sono giunte alla stipula. Per queste ultime 5 iniziative, i cui investimenti sono in fase di realizzazione, a Luglio 2020 erano state erogate agevolazioni per complessivi 2.154.760,00 euro.

Nel 2019 sono state istruite 31 iniziative, pervenute tra il 2018 (n. 3) e il 2019 (n. 28) e, di queste, 17 sono state ammesse alle agevolazioni.

In particolare:

- 14 delle iniziative ammesse sono relative alla sottomisura “Resto al Sud”, per un totale di agevolazioni concesse per 8.991.967,00 euro (35% fondo perduto e 60% mutuo).

Al momento dell'istruttoria della presente relazione, risultavano stipulate 11 iniziative e per le altre 3 è tutt'ora in corso l'istruttoria legale. Per tali iniziative sono state erogate agevolazioni per complessivi 506.720,00 euro riferiti a 4 delle 10 aziende che hanno già stipulato i relativi contratti;

- 3 delle iniziative ammesse sono relative alla misura ordinaria, delle quali, 1 è stata oggetto di rinuncia da parte del richiedente e per le altre 2 all'atto della risposta istruttoria non erano stati erogati finanziamenti.

Nei tre anni d'indagine sono state quindi erogate agevolazioni (fino a Luglio 2020) per l'Autoimprenditorialità per complessivi 3.318.875 euro.

Anche per tale strumento a fronte di 50 domande totali ricevute, ne sono state ammesse 29, il 68%.

11. LE PROSPETTIVE DELLA PROGRAMMAZIONE 2021/2027 PER GIOVANI E NUOVI AGRICOLTORI

Gli obiettivi generali della PAC post 2020 sono fissati a livello europeo e si articolano in 9 obiettivi specifici, incardinati sui 3 ambiti della sostenibilità (economica, ambientale e sociale). Partendo da questi obiettivi comuni, gli Stati Membri hanno il compito di costruire un Piano Strategico per la PAC a livello nazionale, selezionando se e come utilizzare gli strumenti e le misure a disposizione, in funzione delle specificità e dei bisogni emersi a livello locale.

Il sostegno al ricambio generazionale è uno degli obiettivi specifici (n. 7: "Attrarre i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali") nell'ambito rafforzamento del tessuto socioeconomico delle aree rurali.

Le proposte di riforma sulla PAC 2021-2027 prevedono un sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori nel I Pilastro, pagamenti diretti e l'intervento teso a favorire l'insediamento dei giovani agricoltori e l'avvio di nuove imprese rurali nell'ambito del II Pilastro, sviluppo rurale.

Con riferimento al I Pilastro, il sostegno complementare al reddito è un pagamento disaccoppiato annuale per ettaro ammissibile in favore dei giovani agricoltori che si insediano per la prima volta in azienda e che hanno diritto al sostegno di base. La proposta di regolamento prevede che gli Stati membri destinino obbligatoriamente almeno il 2% del massimale per i pagamenti diretti all'obiettivo specifico 7. Gli Stati membri potranno utilizzare tale importo per finanziare il sostegno al reddito per i giovani agricoltori nell'ambito del primo pilastro e/o finanziare il sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori e avvio di nuove imprese rurali (articolo 69), trasferendo le relative somme al secondo pilastro. Nel Piano strategico gli Stati membri definiscono cosa intendono per giovane agricoltore e stabiliscono le modalità di calcolo e di attuazione del sostegno.

Può notarsi come nella PAC 2020 non sembra siano stati implementati ulteriori strumenti per i nuovi agricoltori, concentrandosi invece le iniziative esclusivamente sul ricambio generazionale.

In tale quadro normativo (non ancora definito e consolidato, in particolare rispetto al livello nazionale o regionale della programmazione), il Mipaaf, in collaborazione con Regioni e Province autonome e con il supporto della Rete Rurale Nazionale, ha avviato le attività di approfondimento e di confronto per costruire la cornice nel cui ambito definire le strategie di intervento.

La prima fase dei lavori ha portato alla stesura e condivisione di 11 Policy Brief, articolati sugli obiettivi della futura PAC, al cui interno è stata sviluppata l'analisi dello stato attuale dell'agricoltura italiana e delle aree rurali.

Il Policy brief n. 7 “L'Italia e la Pac post 2020 - Policy Brief 7 - OS 7: attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali”, si occupa proprio del ricambio generazionale. In tale documento, si dà atto che tale obiettivo specifico OS7 non è un sotto-obiettivo e che ad esso corrisponde un solo indicatore d'impatto/contesto principale:

– I.21 Attrarre i giovani agricoltori: evoluzione del numero di nuovi agricoltori, a cui corrisponde- indicatore di contesto C.16 “Nuovi agricoltori”. Tale indicatore *“intende quindi misurare l'evoluzione del numero dei nuovi imprenditori agricoli (inclusi i giovani) che a tale scopo hanno ricevuto un supporto finanziario dalla politica agricola comune (PAC) nei tre anni precedenti, identificare l'anno in cui si è insediato il giovane imprenditore e la sua età. I dati, al momento non disponibili, saranno forniti dagli Istituti statistici nell'ambito del Regolamento sulle statistiche integrate delle aziende agricole (Reg EU 1091/2018). Tali dati saranno disponibili a livello Italia e EU con una frequenza di 3-4 anni”*. Nel documento sono utilizzati dati Eurostat e Istat dal 2013 al 2016.

Tale documento è stato il punto di partenza per realizzare un'analisi SWOT dei principali punti di forza e debolezza rispetto all'obiettivo specifico n. 7, da cui partire per la costruzione del Piano strategico nazionale anche in prospettiva dell'agevolazione del ricambio generazionale in agricoltura.

OS7 Attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali				
Quadrante	Item		Riferimento	CCI
FORZE	F7.1	Crescita del livello di istruzione degli agricoltori soprattutto nelle classi di età più giovani	par. 1.2	C.15 Agricultural training of farm manager
	F7.2	Dimensione fisica ed economica delle aziende dei giovani imprenditori agricoli superiore alla media nazionale	par. 1.3	C.12 Agricultural Holdings
	F7.3	Propensione dei giovani imprenditori verso il cambiamento e la diversificazione delle attività e l'innovazione	par. 1.3	
	F7.4	Buona propensione e vocazione imprenditoriale in alcune aree		
	F7.5	Presenza di produzioni ad alto valore aggiunto ed elevate specializzazioni territoriali, agricoltura professionale		
DEBOLEZZE	D7.1	Insufficiente ricambio generazionale per rallentare il processo di senilizzazione del settore	par. 1.1	C.14 Age structure of farm manager l'item deriva da indagine campionaria su giovani beneficiari premio di primo insediamento condotta nel 2013 a livello nazionale dalla RRN.
	D7.2	Offerta formativa non completamente allineata alle esigenze manifestate	par. 2.3	
	D7.3	Servizi e strumenti a vantaggio dei giovani non differenziati tra subentri e nuovi entranti		
	D7.4	Difficile accesso al credito bancario in particolare per i giovani agricoltori (tasso di rifiuto più alto a causa dell'elevato rischio associato alle nuove attività, alla mancanza di garanzie e di piani aziendali adeguati)	par. 2.2	
	D7.4	Difficile accesso alla terra per i giovani agricoltori e per i nuovi imprenditori (prevalenza di subentri)	par. 2.1	
	D7.5	Carenza di servizi di base e infrastrutture nelle aree rurali	OS8- cap. 5	
	D7.6	Instabilità dei redditi in agricoltura e <i>gap</i> rispetto ad altri settori economici come elemento deterrente per il rinnovo generazionale		
	D7.7	Scarsa reputazione sociale dell'attività agricola come fattore limitante per il rinnovo generazionale		
	D7.8	Assenza di servizi di sostituzione in azienda		
	D7.10	Dualismo economico tra pianura e montagna		
OPPORTUNITA'	O7.1	Sviluppo di attività connesse a quella agricola (turismo, servizi ecosistemici, ...)	par. 1.3	
	O7.2	Disponibilità/attivazione di finanziamenti nazionali a vantaggio dell'imprenditoria giovanile	cap. 3	
	O7.3	Disponibilità/attivazione di fondi di garanzia a copertura di finanziamenti bancari	OS1 - cap.4	
	O7.4	Disponibilità/attivazione di regimi di aiuto, speciali regimi fiscali e strumenti nazionali e regionali (es. Banche della terra) per facilitare l'accesso al capitale fondiario da parte dei giovani imprenditori agricoli	par. 2.1	
	O7.5	Rinnovato interesse per l'agricoltura da parte dei giovani	par.1.1	
	O7.6	Azioni per il trasferimento tecnologico e delle innovazioni		
	O7.7	Sviluppo strumenti di stabilizzazione reddito		
	O7.8	Crescita del turismo extra alberghiero come opportunità per migliorare l'attrattività delle zone rurali e occasione di miglioramento reddituale		
	O7.9	Disponibilità di nuovi strumenti di offerta formativa e progetti nazionali per gli scambi par. 2.3 aziendali (es. Erasmus per giovani agricoltori, Farmlab)		
MINACCE	M7.1	Concorrenza degli altri settori dal punto di vista dei redditi	OS1 - cap.1	
	M7.2	Restrizione del credito bancario	par. 2.2	
	M7.3	Scarsa crescita economica e competitività del settore		
	M7.4	Eccessiva complessità amministrativa e tempistica di concessione degli aiuti ancora troppo lunga e disincentivante		
	M7.5	Conflittualità nell'uso delle risorse		

Fonte: Policy brief n. 7 "L'Italia e la Pac post 2020 - Policy Brief 7"

È sulla base di tale analisi che verranno sviluppate le politiche future a sostegno dei giovani agricoltori italiani.

Si può notare come le debolezze rilevate da tale analisi in parte coincidano con quelle evidenziate nella presente indagine anche se solo con riferimento alla Riserva nazionale: ad esempio, un insufficiente ricambio generazionale per rallentare il processo di senilizzazione del settore o un'offerta formativa non allineata con le esigenze manifestate (offerta che potrebbe essere incentivata, a livello di sistema paese, qualora si richiedessero specifici requisiti di competenze e formazione per l'accesso alla Riserva). Anche la problematica del difficile accesso al credito bancario in particolare per i giovani agricoltori (tasso di rifiuto più alto a causa dell'elevato rischio associato alle nuove attività, alla mancanza di garanzie e di piani aziendali adeguati) potrebbe in parte essere scongiurato qualora tra i requisiti ulteriori previsti per l'accesso dei giovani fossero previste competenze adeguate (anche allo scopo di redigere piani aziendali credibili).

È per tali motivi che, nell'ambito delle prospettive future per la PAC, si spera troverà spazio finanziario e programmatico adeguato la Riserva nazionale, come strumento che consenta con maggiore incisività, in Italia, l'effettiva crescita e sostenibilità nel tempo del settore agricolo.

CONCLUSIONI

In via generale a livello unionale le misure della PAC sul ricambio generazionale stanno avendo un impatto positivo sull'attrazione e il mantenimento dei giovani agricoltori nelle zone rurali e sul miglioramento dell'occupazione, nonostante la difficoltà di isolare gli effetti delle singole misure della PAC che affrontano il ricambio generazionale e la forte influenza di fattori esterni. Tuttavia, queste misure sono spesso insufficienti da sole per affrontare le due barriere principali al ricambio generazionale - l'accesso alla terra e al capitale - che dipendono principalmente dalle politiche legali, sociali e fiscali nazionali.

Le misure di ricambio generazionale sostengono il rendimento delle aziende agricole e il trasferimento sicuro delle aziende agricole da una generazione più anziana a una più giovane. *“Piuttosto che incoraggiare la successione delle aziende agricole, è più probabile che queste misure aumentino la sostenibilità socioeconomica delle aziende agricole dopo che i giovani agricoltori hanno creato la loro azienda. Soprattutto nelle aree marginali o remote, l'impatto delle misure per i giovani agricoltori può essere sminuito da influenze negative, compresi i disincentivi socioculturali e economici più ampi per coltivare o vivere in zone rurali. Le differenze nell'entità dell'impatto sono state determinate da una combinazione del contesto socio-economico e culturale sottostante, dalla selezione degli strumenti della PAC e dalla progettazione delle misure, nonché dalle scelte realizzative effettuate e dalle disposizioni finanziarie. Nel promuovere il capitale sociale, le infrastrutture e il buon governo nelle zone rurali, i dati dei casi di studio suggeriscono che le misure di rinnovo generazionale della PAC hanno un impatto diretto e indiretto limitato, principalmente positivo”⁴⁰.*

Anche la Corte dei conti europea ha recentemente raccomandato⁴¹ alla Commissione di migliorare la logica di intervento del sostegno al ricambio generazionale rafforzando la valutazione dei bisogni e rendendo espliciti e quantificabili i risultati attesi dagli strumenti di tale politica. A questo proposito, deve essere presa in considerazione la diversità delle condizioni e delle realtà territoriali in tutta l'UE, così come il fatto che la Commissione non può sostituire gli Stati membri per quanto riguarda la valutazione dettagliata delle specifiche esigenze dei giovani agricoltori, la scelta e l'articolazione nell'uso degli strumenti disponibili a livello nazionale o unionale e la quantificazione dei

⁴⁰ Da Annual Management and Performance Report for the EU Budget – Financial year 2019 COM (2020) 265 final, Brussels, 24.6.2020.

⁴¹ European Court of Auditors (2017) Special Report 10/2017, “EU support to young farmers should be better targeted to foster effective generational renewal”.

risultati attesi dal sostegno fornito. La Corte dei conti europea ha inoltre proposto di migliorare il *targeting* delle misure, nonché il sistema di monitoraggio e valutazione⁴².

In tale quadro la Sezione, nel constatare l'esistenza di una normativa stratificata su tre livelli (Regolamenti unionali, Decreti ministeriali e Circolari AGEA) complessa e talvolta non facilmente coordinabile, auspica una decisa e penetrante semplificazione e chiarezza sia a livello normativo sia a livello di circolari applicative, ovviamente nella parte demandata alle autorità nazionali, ricordando come sia rilevante l'attenzione che i giovani agricoltori pongono sulle complessità burocratiche, in particolare per quanto riguarda le domande di ammissione alle misure previste per le aziende agricole⁴³. Ciò potrà favorire una maggiore intellegibilità delle norme e delle circolari anche da parte degli agricoltori stessi, senza doversi avvalere necessariamente dei CAA. Scelta, quella di evitare le intermediazioni, effettuata di recente da ISMEA nei propri bandi, il che ha favorito il contatto diretto con il giovane agricoltore in tutto il percorso "progettuale".

Nell'ambito di tale rinnovata e semplificata normativa di riferimento, si raccomandano scelte nazionali il più possibile orientate sul ricambio e sull'aiuto alle nuove generazioni, anche nell'ottica della continuità nel tempo dell'attività intrapresa (auspicabile è infatti una riflessione sulla scomparsa nel breve periodo di non irrilevanti percentuali di giovani e nuovi agricoltori), adottando al massimo le opportunità previste dalla normativa europea, al fine di garantire maggiori alimentazioni e disponibilità finanziarie della Riserva nazionale, destinandole in via prioritaria ai giovani e nuovi agricoltori italiani.

La Sezione suggerisce di distinguere il più possibile tra di loro le risorse della Riserva nazionale destinate a favorire le priorità giovani e nuovi agricoltori (art. 30 par. 6) dalle risorse della Riserva nazionale occorrenti a far fronte alle decisioni giudiziarie o ai provvedimenti amministrativi (art. 30, par. 9) e dalle risorse da destinare alle potenziali tipologie a scelta nazionale (Art. 30, par. 7).

Conseguentemente anche l'applicazione delle riduzioni lineari del valore dei diritti del regime di pagamento di base a livello nazionale dovrebbe essere finalizzata, in modo così distinto e separato, soprattutto nella fase dell'assegnazione delle rinvenute risorse alle diverse tipologie di provenienza, così come tenute distinte e separate dall' art. 31 lett. f) da un lato e art. 31 lett. g) dall'altro.

⁴² Commissione europea, MODERNISING AND SIMPLIFYING THE CAP Background Document Socio-Economic challenges facing EU agriculture and rural areas, 2017.

⁴³ Da " Valutazione dell'impatto della PAC sul ricambio generazionale" Comitato Economico e Sociale Europeo. NAT/766 del 14/10/2019.

Sempre in relazione alle due priorità, giovani e nuovi agricoltori, al fine di incrementare il valore dei titoli, si sollecita di valutare la possibilità di limitare, laddove possibile, la platea dei beneficiari della Riserva nazionale, considerando, oltre al possesso dei requisiti previsti dalla normativa europea, ulteriori criteri di ammissibilità in termini di competenze adeguate e/o di formazione e/o di istruzione.

Riguardo soprattutto allo strumento sui “nuovi agricoltori”, scegliere un requisito sull’età fino ai 65 anni comporta inevitabilmente l’aumento della platea dei possibili beneficiari e vita breve all’utilità marginale dei titoli così assegnati, senza programmare una reale crescita del settore agricolo, visto l’approssimarsi dell’età pensionabile.

Anche la Comunicazione della Commissione europea del 29 novembre 2017⁴⁴, definendo gli orientamenti per la PAC post 2020, suggerisce un sistema di sostegno abbinato ad incentivi adeguati per favorire l’uscita delle generazioni più anziane e la definizione di piani di successione per accrescere la mobilità dei terreni. Così come in effetti è stato fatto nel FEASR nell’ambito della politica di sviluppo rurale 2007-2013 specificatamente con la Misura 113 “prepensionamento di agricoltori e lavoratori agricoli”.

Si raccomanda altresì di limitare l’appostamento di somme nella Riserva, ai fini della liquidazione delle soccombenze per decisioni definitive (giudiziarie o amministrative), nel senso detto prima, ossia, previo tracciamento sistemico a livello centrale, in misura statisticamente strettamente necessaria a far fronte alle pendenze che potrebbero diventare “sopravvenienze passive” ovvero di individuare altre modalità previsionali che non vadano ad impegnare le scarse risorse della Riserva con appostamenti ancora non giuridicamente vincolanti.

Vista la significatività finanziaria (7.000.000 di euro per il 2019) di tali appostamenti nella Riserva, per la liquidazione finale di percorsi giudiziari o amministrativi che possono comprendere anche errori valutativi e/o di calcolo dei diritti al momento dell’assegnazione dei titoli, si ritiene opportuno seguirli e verificarli a livello nazionale tramite adeguati e specifici tracciamenti sistemici a livello di coordinamento centrale, che al momento sembrano mancare.

È auspicabile, infine, una riflessione sull’approvazione della totalità delle domande pervenute (indice di una scarsa capacità selettiva) e quindi sui meccanismi di delega e responsabilità dei controlli, prendendo anche atto dell’estrema difficoltà di controllare adeguatamente i numerosissimi criteri e requisiti richiesti a sostegno delle domande, specie per le persone giuridiche.

In considerazione di ciò, si raccomanda di potenziare i meccanismi di controllo, anche coinvolgendo maggiormente le responsabilità dei CAA territoriali, verificando attentamente nelle convenzioni con gli OP la presenza o meno di clausole di rimborso e/o di recupero e/o di limitazioni dei compensi nel caso di accertati insufficienti controlli di loro competenza, ma soprattutto di verificarne l'applicazione concreta.

In via generale, si rileva una scarsa programmazione dell'impatto che, nel medio-lungo periodo, le scelte nazionali potrebbero avere: sembra prevalere, nell'erogazione dei benefici, una logica assistenzialistica (un'agricoltura di sussidi), che, insieme alla parcellizzazione delle terre, non crea alcun effetto volano nel settore agricolo a fronte delle risorse in esso investite.

Tali interventi, nel loro complesso, potrebbero favorire l'aumento delle disponibilità della Riserva ed una valorizzazione della stessa. Anche l'assunzione da parte del MIPAAF di un ruolo di controllo e coordinamento potrebbe innescare dei meccanismi di creazione di valore aggiunto, promuovendo ad esempio sinergie tra i soggetti che istituzionalmente operano nel settore agricolo.