

# agrireregionieuropa

Selezione di articoli

## Le scelte dell'Italia per la Pac 2014-20: risultati del sondaggio Agriregionieuropa

Francesco Pagliacci, Franco Sotte, in Agriregionieuropa n. 35, Dicembre 2013

### Introduzione

Tra le principali novità contenute nella riforma della Pac 2014-2020 vi è la scelta da parte dell'Unione Europea di demandare buona parte delle decisioni attuative ai singoli Stati membri. Anche l'Italia, dunque, è chiamata ad assumere decisioni molto importanti, che avranno grandi ricadute sull'intero sistema agricolo italiano. Sul merito di queste scelte, è in atto da mesi un acceso confronto tra Stato e Regioni; al tempo stesso, anche le Organizzazioni interessate hanno espresso (o stanno esprimendo) le proprie preferenze.

Sulla scia del questionario che il Mipaaf ha sottoposto a Regioni e forze sociali, Agriregionieuropa ha lanciato recentemente un sondaggio *online*. Ai lettori è stato così chiesto di indicare quali scelte l'Italia dovrebbe compiere rispetto ai principali temi in discussione: dalla definizione di agricoltore attivo alla riduzione progressiva dei pagamenti, dalla regionalizzazione alla flessibilità.

### Caratteristiche del campione

I lettori di Agriregionieuropa sono apparsi molto sensibili a questo tema, consapevoli di quanto tale riforma sia importante per l'Italia. In pochi giorni, infatti, ben 264 risposte (205 complete in tutte le parti) sono arrivate da tutte le regioni italiane. Particolarmente rappresentante sono comunque le Marche (16,3% delle risposte totali), il Lazio (13,8%), la Lombardia (10,7%) e il Veneto (9,2%). Al contrario, un minore numero di risposte è arrivato dalle regioni meridionali e da alcune regioni del Centro-Nord (come ad esempio la Toscana).

Colpisce l'elevato grado d'istruzione del campione. La quasi totalità dei rispondenti, infatti, possiede un titolo di studio superiore: diploma di istruzione secondaria superiore (19,4%); laurea triennale / vecchio ordinamento / magistrale (58,6%); dottorato di ricerca o master *post-laurea* (21,4%). Analizzando i dati sulle professioni esercitate da chi ha risposto al questionario, si evince come il campione sia composto da: i) docenti universitari e ricercatori (22,7%); ii) funzionari, quadri ed impiegati, appartenenti sia al settore pubblico che al settore privato (39,0%); iii) imprenditori e liberi professionisti (22,7%). Analogamente, tra le organizzazioni di appartenenza dei rispondenti si osservano: imprese agricole, agro-industriali o agro-alimentari (14,5% del totale); organizzazioni cooperative e/o sindacali (19,1%); università e scuola (22,2%); altri enti di ricerca (10,3%); pubbliche amministrazioni (21,1%). Questi dati, dunque, confermano la struttura ben bilanciata del campione di chi ha risposto al questionario *online* e la conoscenza relativamente approfondita della materia.

### Definizione di agricoltore attivo

Nell'attuale proposta di revisione dei regolamenti della Pac, una delle novità principali riguarda la definizione di agricoltore attivo. La *black list* può essere ampliata dai singoli Stati membri: altri soggetti, cioè, possono essere esclusi dalla categoria degli agricoltori attivi sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori. Rispetto a questo tema, la maggior parte dei lettori che ha partecipato al questionario è orientata verso una definizione di "agricoltore attivo" molto selettiva (Figura 1). Infatti, solo il 15,4% del campione suggerisce di non escludere nessun soggetto da tale definizione. Al contrario, il 50,3% dei rispondenti suggerisce di includere nella definizione di agricoltore attivo i soli imprenditori agricoli professionali (Iap) e i coltivatori diretti; un altro 17,2%, invece, fa riferimento agli iscritti al registro imprese delle Camere di Commercio. Altri criteri di selezione (basati su dimensione economica e reddito

#### Indice

Le scelte dell'Italia per la Pac 2014-20: risultati del sondaggio Agriregionieuropa Francesco Pagliacci, Franco Sotte In Agriregionieuropa n.35, Dicembre 2013	1
Riscoprire l'agricoltura nella nuova Pac? Fernando Albisinni In Agriregionieuropa n.35, Dicembre 2013	5
Alla ricerca degli agricoltori attivi Andrea Arzeni In Agriregionieuropa n.35, Dicembre 2013	11
Imprese e non imprese nell'agricoltura italiana Franco Sotte, Andrea Arzeni In Agriregionieuropa n.32, Marzo 2013	15
Le proposte relative al primo pilastro della Pac Paragrafo estratto dal volume "Il capitale umano in agricoltura", Inea (2013)	20
Active Farmer Articolo 9, Regolamento (EU) No 1307/2013	23
Active Farmer Sezione 3, Atto delegato del Regolamento (EU) No 1307/2013	24

Realizzazione e distribuzione:

**Associazione "Alessandro Bartola"**

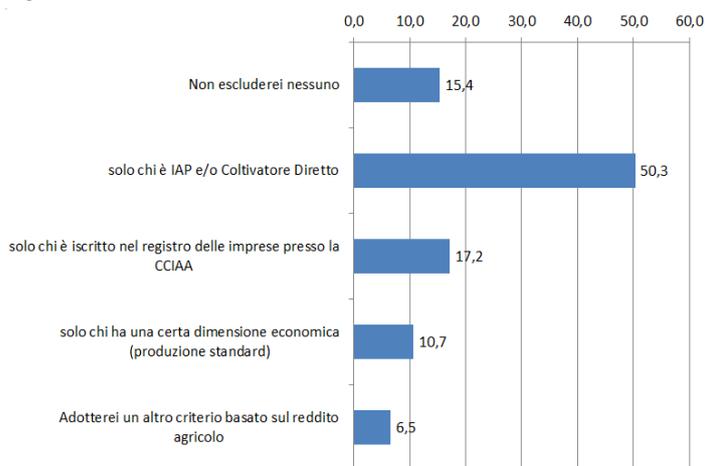
Studi e ricerche di economia e di politica  
agricola

Selezione di articoli a cura di

**Andrea Arzeni, Franco Sotte**

agricolo) sono invece indicati in via residuale.

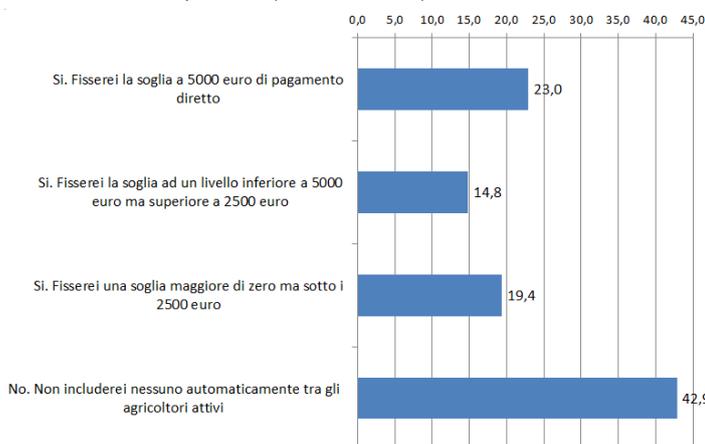
**Figura 1 - Agricoltore attivo: quali soggetti includeresti nella definizione di agricoltore attivo?**



Fonte: ns. elaborazioni

Sempre con riferimento alla definizione di agricoltore attivo, la proposta di regolamento sui pagamenti diretti riconosce la possibilità di inclusione automatica tra gli agricoltori attivi dei beneficiari di pagamenti diretti inferiori ad una soglia determinata dallo Stato membro (massimo 5.000 euro). Anche in questo caso (Figura 2), gli intervistati mostrano un orientamento verso definizioni più selettive di agricoltore attivo. Il 43%, infatti, non è favorevole a nessuna inclusione automatica dei beneficiari dei pagamenti diretti tra gli agricoltori attivi. Il 23% del campione suggerisce all'opposto di fissare la soglia al massimo: 5.000 euro. Il 34% degli intervistati è favorevole ad una soglia ma di ammontare più ridotto di 5.000 euro.

**Figura 2 - Sei favorevole a considerare attivi coloro che ricevono pagamenti diretti inferiori ad un livello prefissato (massimo € 5.000)?**

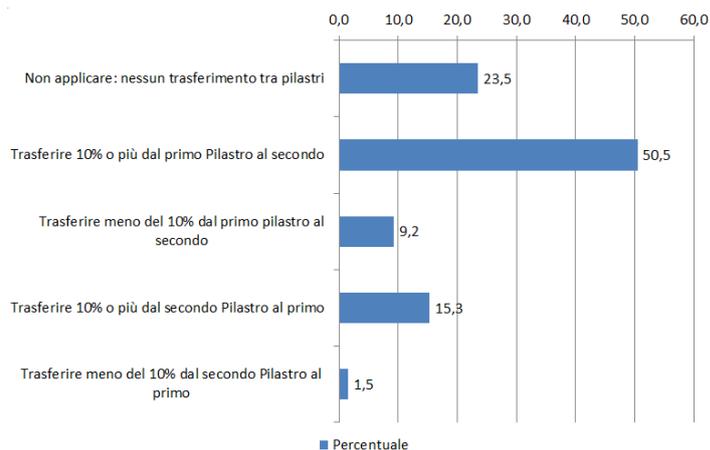


Fonte: ns. elaborazioni

## Flessibilità

Preliminare all'analisi della riforma dei pagamenti diretti è anche il quesito sulla cosiddetta flessibilità, ovvero la possibilità, per gli Stati membri, di trasferire risorse dal 1° pilastro (pagamenti diretti) al 2° (sviluppo rurale), in una percentuale non superiore al 15% del massimale annuo, o viceversa (trasferimento di risorse dal 2° al 1° pilastro). In questo caso, le risposte dei lettori appaiono nette (Figura 3): se poco meno di un quarto dei rispondenti preferirebbe nessun trasferimento di fondi tra i due pilastri; il 59,7% del campione, invece, è favorevole ad un trasferimento di fondi dal 1° al 2° pilastro. La maggior parte di questi, inoltre, è favorevole ad un trasferimento superiore al 10% del massimale annuo. Al contrario, solo il 16,8% degli intervistati è favorevole ad un trasferimento di fondi dal 2° pilastro al 1°.

**Figura 3 - Flessibilità: quale scelta dovrebbe prendere l'Italia?**

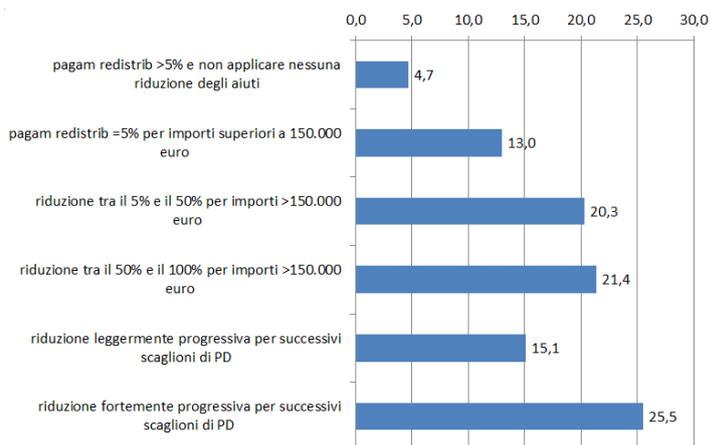


Fonte: ns. elaborazioni

## Riduzione progressiva

La proposta di regolamento sui pagamenti diretti prescrive una riduzione di almeno il 5% nei pagamenti diretti per la parte eccedente i 150.000 euro per beneficiario. Tuttavia, gli Stati membri che applicano il pagamento ridistributivo a favore dei primi ettari (destinando ad esso il 5% del massimale nazionale) possono decidere di non applicare la riduzione progressiva. Su questo tema (Figura 4) prevale un forte favore per la riduzione progressiva del pagamento diretto eccedente i 150.000 euro. In particolare, il 21,4% del campione è favorevole a una riduzione consistente fino al vero e proprio capping (riduzione del pagamento eccedente tra il 50% e il 100%), mentre il 25,5% è favorevole a riduzioni fortemente progressive per successivi scaglioni di pagamento diretto. Di converso, minore favore sembra essere accordato al pagamento ridistributivo a favore dei primi ettari, scelto da appena il 4,7% degli intervistati.

**Figura 4 - Riduzione progressiva del pagamento diretto superiore a 150.000 euro?**



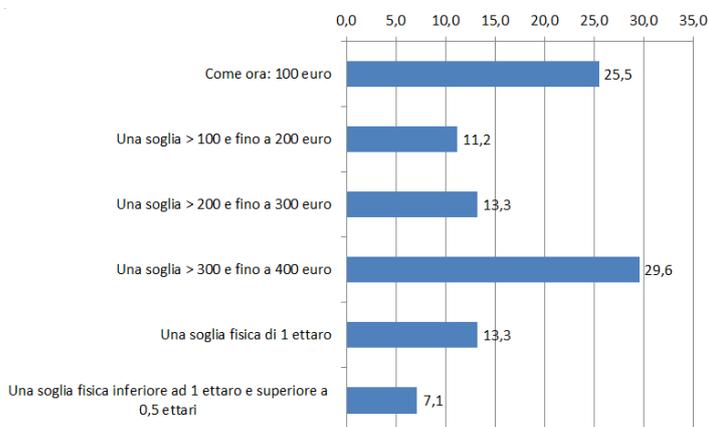
Fonte: ns. elaborazioni

## Soglie minime

Se i grandi beneficiari possono essere penalizzati da una progressiva riduzione dei pagamenti, anche i requisiti minimi sono oggetto di scelte a livello nazionale. La proposta di regolamento, infatti, riconosce agli Stati membri la possibilità di aumentare la soglia al di sotto della quale non erogare i pagamenti diretti dagli attuali 100 euro fino ad un massimo di 400 euro. In alternativa, potrebbero essere escluse le aziende i cui pagamenti diretti sono richiesti per una superficie compresa tra 0,5 e 1 ettaro. In questo caso, nel campione intervistato, non prevale un orientamento ben definito (Figura 5). Il 25% degli intervistati, infatti, suggerisce di non modificare l'attuale soglia

(100 euro), l'11% propone di aumentare la soglia in un *range* compreso tra 100 e 200 euro, il 13% di aumentarla tra i 200 e i 300 euro e il 30% di aumentarla in un *range* compreso tra i 300 e i 400 euro. In ogni caso, ben oltre la metà degli intervistati suggerisce di elevare la soglia di esclusione dai pagamenti diretti. Residuale è invece il riferimento alla superficie aziendale quale criterio minimo per il pagamento diretto.

**Figura 5** - Requisiti minimi: quale soglia sceglieresti per l'esclusione dai pagamenti diretti?

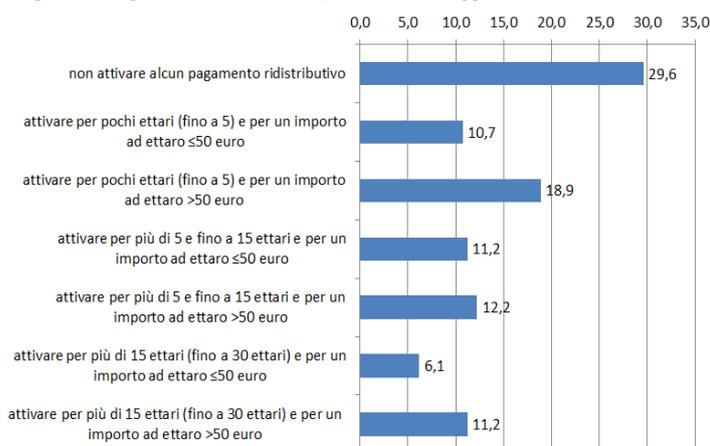


Fonte: ns. elaborazioni

## Pagamenti redistributivi

Risultati in parte discordanti emergono tuttavia in relazione al pagamento redistributivo per i primi ettari. Infatti, ogni Stato membro può decidere di destinare fino al 30% del massimale nazionale ai cosiddetti "primi ettari" per una superficie fino 30 ettari, riconoscendo dunque un premio agli agricoltori con le superfici più contenute. Il 29,6% del campione (Figura 6) si esprime in modo contrario all'attivazione del pagamento redistributivo. Tutti gli altri sono invece favorevoli ad esso: il 30% circa dei rispondenti è per l'attivazione di un pagamento redistributivo a vantaggio soltanto dei primi 5 ettari, mentre solo il 17,3% è favorevole alla sua attivazione a vantaggio dei primi 30 ettari.

**Figura 6** - Pagamento redistributivo: quali decisioni suggeriresti in merito?



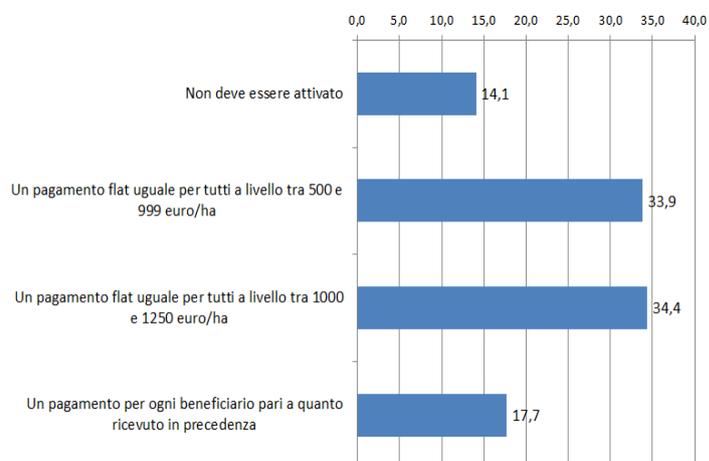
Fonte: ns. elaborazioni

## Piccoli agricoltori

Connesse al tema dei requisiti minimi e del pagamento redistributivo, vi sono poi alcune decisioni legate al regime speciale per i piccoli agricoltori. In particolare, per i piccoli agricoltori è ipotizzato un pagamento semplificato dal punto di vista amministrativo, e compreso tra i 500 e i 1.250 euro per

ettaro (tale semplificazione tuttavia riguarderebbe anche delle esenzioni rispetto agli obblighi dell'eco-condizionalità). Il 14,1% del campione (Figura 7) è contrario a tale attivazione. Al contrario, il 33,9% suggerisce un pagamento *flat* uguale per tutti i piccoli agricoltori compreso tra 500 e 999 euro/ha, mentre un ulteriore 34,4% è favorevole ad un pagamento *flat* più consistente (tra i 1.000 e 1.250 euro/ha). Il 17,7% del campione, invece, è favorevole ad un pagamento per ogni beneficiario commisurato ai pagamenti ricevuti in passato.

**Figura 7** - Piccoli agricoltori: come giudichi le proposte che li riguardano?



Fonte: ns. elaborazioni

## Pagamenti integrativo per i giovani, *green* e zone svantaggiate

Rispetto alla determinazione del pagamento giovani agricoltori, l'attuale riforma prevede due modalità: i) moltiplicare il numero di titoli che l'agricoltore ha attivato per il 25% del valore medio dei titoli detenuti dall'agricoltore; ii) moltiplicare il numero di titoli attivati dall'agricoltore per il 25% del pagamento medio nazionale al 2019. In alternativa, ogni Stato membro può determinare un pagamento forfettario per azienda calcolato moltiplicando un dato numero di ettari per il 25% del pagamento medio nazionale per ettaro. Rispetto a queste opzioni, tuttavia, il campione intervistato appare abbastanza frammentato. Una quota consistente di rispondenti (21,4%) dichiara inoltre di non essere in grado di scegliere tra le opzioni proposte.

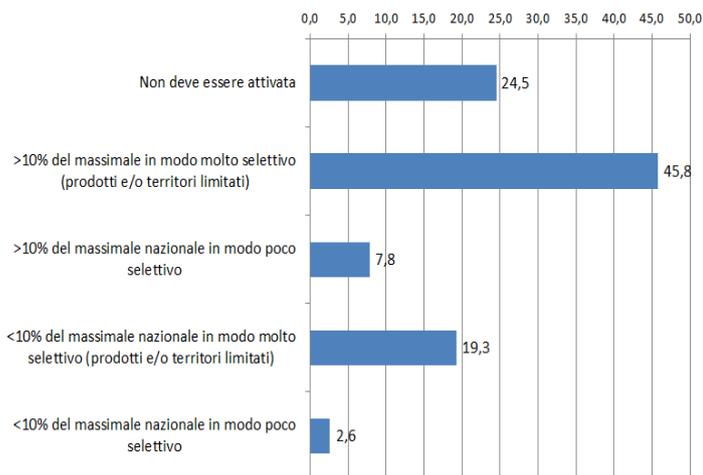
Ancora, rispetto al tema del *greening*, i rispondenti sembrano essere orientati in misura preponderante verso un pagamento *flat* per ettaro (69,4% dei casi). Solo il 30,6% degli intervistati è favorevole all'opzione di un pagamento in percentuale del pagamento base individuale ricevuto.

Quanto al pagamento supplementare opzionale fino al 5% del massimale nazionale per gli agricoltori le cui aziende sono situate in zone svantaggiate o comunque soggette a precisi vincoli naturali, il 78% del campione intervistato è favorevole. Netta è dunque l'indicazione a prendere in considerazione (e compensare) l'esistenza di precisi svantaggi di carattere fisico all'attività agricola.

## Pagamenti accoppiati

Con riferimento al tema dei pagamenti accoppiati, gli intervistati sembrano essere maggiormente propensi ad un'attivazione selettiva. Il 45,8% del campione (Figura 8), infatti, sarebbe incline ad erogare una percentuale superiore al 10% del massimale nazionale solo rispetto a determinate produzioni e/o territori; un ulteriore 19,3% propende per una percentuale inferiore al 10% del massimale nazionale, seguendo tuttavia i medesimi criteri di selettività. Un quarto dei rispondenti (24,5%) propende per non attivare alcun tipo di sostegno accoppiato.

Figura 8 - Sostegno accoppiato: come ritieni debba essere applicata la misura?

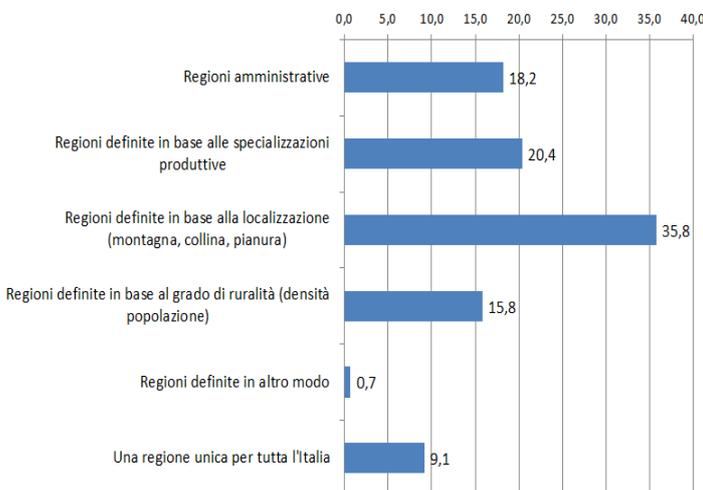


Fonte: ns. elaborazioni

## Regionalizzazione

Risultati in parte discordanti rispetto ai precedenti sono invece osservati rispetto al quesito sulla regionalizzazione. Come è noto, ogni Stato membro può decidere di applicare lo schema di pagamento di base a livello regionale, definendo le regioni sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori di carattere agronomico, socio-economico o relativi al potenziale agricolo, o ancora amministrativi. In questo caso (Figura 9), la proposta di definire una regione unica a livello nazionale per l'intero l'Italia è indicata dal 9,1% dei rispondenti. Il 51,6% indica nelle regioni altimetriche o nella ruralità il criterio sulla base del quale individuare la regionalizzazione, mentre il 18,2% di essi è favorevole alla determinazione del pagamento unico sulla base delle regioni amministrative. Gli altri criteri (definizione delle regioni rispetto alle specializzazioni produttive o in base al criterio di ruralità o densità della popolazione) sono complessivamente indicati da circa il 36% dei rispondenti. Questa domanda, probabilmente mal posta, ha raccolto risposte non del tutto coerenti con quanto emerso nel resto del questionario. È infatti evidente, dal confronto con le risposte ottenute alle altre domande, il forte interesse dei rispondenti ad una redistribuzione della spesa verso i territori più difficili. Così potrebbe essere interpretata anche la risposta a questa domanda, anche se, una regionalizzazione per livelli altimetrici o per gradi di ruralità, non comporterebbe una redistribuzione, ma un congelamento delle attuali discriminazioni territoriali.

Figura 9 - Per quale tipo di regionalizzazione si dovrebbe optare?

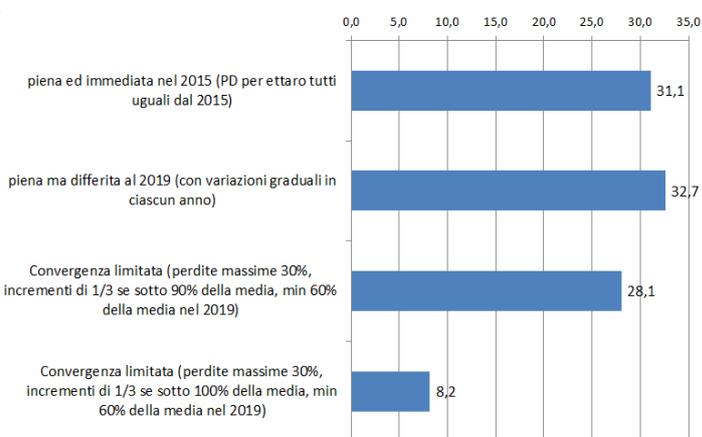


Fonte: ns. elaborazioni

## Convergenza

Un altro aspetto molto dibattuto è quello relativo alla convergenza dei pagamenti diretti verso un valore per ettaro uguale per tutti. Tale convergenza può essere piena ed immediata nel 2015, oppure differita al 2019. Può inoltre essere parziale: in deroga al raggiungimento di valori uniformi di tutti i titoli, ogni Stato membro può stabilire per i titoli con valore unitario inferiore al 90% del valore medio nazionale un incremento pari ad un terzo della differenza tra il loro valore unitario iniziale e il 90% di tale valore medio. Parimenti, ogni Stato membro può stabilire una perdita massima del 30% del valore unitario iniziale e deve prevedere una soglia minima pari al 60% del valore medio nazionale o regionale. Rispetto alle possibili alternative citate, la maggioranza assoluta dei rispondenti (Figura 10) appare favorevole ad una piena convergenza dei pagamenti diretti per ettaro o immediata (31,1%) o differita al 2019 (32,7%).

Figura 10 - Quale tipo di convergenza dovrebbe essere adottato?



Fonte: ns. elaborazioni

## L'analisi per tipologia di affiliazione

L'analisi sin qui condotta riguarda il complesso del campione intervistato. Tali risultati tuttavia possono essere in parte influenzati dalle diverse affiliazioni dei rispondenti. In proposito è possibile disaggregare i risultati con riferimento a 4 macro-categorie: imprese agricole e agro-industriali (25 risposte); organizzazioni sindacali e cooperative (36); università e ricerca (60); pubblica amministrazione (40). Le restanti osservazioni, qui non considerate, fanno riferimento alle affiliazioni ad altre organizzazioni.

Tabella 1 - Alcuni risposte disaggregate per tipologia di affiliazione

	Imprese agricole agro-industriali	Pubblica Amministrazione	Università e ricerca	Organizz. sindacali e cooperative
% contrari alla flessibilità (trasferimento fondi dal 1° al 2° pilastro)	28,0	25,0	20,0	30,6
% favorevoli al trasferimento fondi dal 2° al 1° pilastro (>10%)	20,0	12,5	15,0	19,4
% favorevoli ad una riduzione fortemente progressiva (per successivi scaglioni) del pagamento diretto > 150.000 euro	16,7	31,6	30,5	2,8
% favorevoli alla convergenza piena (pagamento diretto per ettaro uguale per tutti), immediata al 2015	28,0	50,0	25,0	16,7
% favorevoli ad un sostegno supplementare per le aziende agricole in zone svantaggiate	72,0	85,0	85,0	72,2
% favorevoli al pagamento flat per il greening	80,0	75,0	70,0	50,0

Fonte: ns. elaborazioni

In Tabella 1, è possibile dunque apprezzare, per alcuni dei quesiti posti, le principali diversità che emergono tra le varie categorie individuate. In generale, gli appartenenti al mondo dell'impresa e dei sindacati sembrano mostrare un atteggiamento tendenzialmente più conservativo rispetto alle principali proposte di riforma dei regolamenti della Pac. Al contrario, è possibile osservare una maggiore propensione al cambiamento dalle risposte provenienti da coloro che operano nelle amministrazioni pubbliche oppure nel campo della ricerca. Significative, in proposito, sono le risposte date dalle diverse categorie circa la flessibilità (trasferimento di fondi tra il 1° e il 2° pilastro), la riduzione del pagamento diretto superiore ai 150.000 euro, il sostegno alle aziende agricole nelle zone svantaggiate.

## Conclusioni

Le risposte fornite dai lettori di Agrireunionieuropa sulle principali novità proposte dalla riforma dei regolamenti dei pagamenti diretti confermano, nel complesso, alcuni orientamenti abbastanza innovativi, sicuramente di rottura rispetto alla prassi che ha caratterizzato l'erogazione dei pagamenti diretti nel corso degli ultimi periodi di programmazione. In particolare, è forte l'orientamento verso definizioni più selettive del concetto di agricoltore attivo, così come la richiesta di trasferire fondi dal 1° pilastro alla politica di sviluppo rurale.

## Riscoprire l'agricoltura nella nuova Pac?

Ferdinando Albisinni, in Agrireunionieuropa n. 35, Dicembre 2013

### Verso i nuovi regolamenti

La lunga tornata di negoziati, per la definizione delle scelte di Politica agricola della UE per il prossimo periodo di programmazione, appare ormai prossima alla conclusione.

Il 6 settembre scorso sono stati resi noti i testi consolidati delle proposte di nuovi regolamenti, redatti sulla base del Trilogo informale del 26 giugno 2013 fra Consiglio, Parlamento e Commissione.

Il successivo 25 settembre sono stati resi noti i testi aggiornati sulla base dell'ulteriore Trilogo informale del 24 settembre 2013, con alcune modifiche non secondarie e con la previsione di concludere l'intero procedimento prima della fine dell'anno, con l'adozione e pubblicazione dei testi ufficiali.

Sembra dunque possibile individuare – in chiave di prima lettura, ovviamente provvisoria ed in attesa dei testi definitivi – alcuni elementi che caratterizzano le scelte espresse, e che per semplicità possono essere collocati all'interno dei due essenziali profili del metodo e del merito della regolazione proposta.

### Il metodo della regolazione dopo Lisbona

Come si è già avuto occasione di rilevare (Albisinni, 2012), con il Trattato di Lisbona l'impianto disciplinare del settore agricolo è radicalmente mutato, pur in un quadro che ha mantenuto immutate le finalità tradizionalmente assegnate alla Pac sin dall'originario Trattato di Roma (Costato, 2008; Bianchi, 2009; Albisinni, 2010; Gencarelli, 2010).

Con l'adozione della procedura legislativa ordinaria (disciplinata dall'art. 294 Tfeue) - in ragione delle modifiche introdotte dall'art. 43 Tfeue rispetto al precedente art. 37 Tce, che riservava al solo

Consiglio, a maggioranza qualificata, l'adozione di regolamenti e direttive in materia agricola - il Parlamento Europeo ha acquisito in materia agricola decisive competenze, di cui prima non disponeva.

La Commissione ed il Consiglio hanno da tempo acquisito la consapevolezza di dover operare le scelte di politica agricola all'interno di uno spazio negoziale aperto, che vede la presenza di nuovi autorevoli protagonisti, in sede internazionale (Cassese, Schiera, von Bogdandy, 2013), e in sede europea, e tra questi anzitutto il Parlamento Europeo.

Questo orizzonte policentrico si è manifestato con evidenza già in occasione di altre recenti significative riforme incidenti sull'articolazione dei mercati agroalimentari; riforme elaborate in parallelo alle proposte di revisione della Pac, e concluse nel 2011 con l'adozione del Regolamento sull'informazione ai consumatori di prodotti alimentari<sup>1</sup>, e nel 2012 con l'adozione del "Pacchetto qualità"<sup>2</sup> e con le nuove norme sul mercato del latte e dei prodotti derivati<sup>3</sup>.

In tutti questi casi, il lungo percorso per l'elaborazione e l'adozione dei nuovi regolamenti ha visto interventi importanti del Parlamento Europeo, che hanno inciso su snodi rilevanti delle originarie proposte della Commissione.

Altrettanto è accaduto per quanto attiene alle proposte di riforma della Pac. Il testo finale dei regolamenti è stato significativamente determinato dall'intervento del Parlamento, con modifiche ed integrazioni incisive rispetto ai testi inizialmente predisposti dalla Commissione.

A queste novità, che attengono alla fase di elaborazione e posizione del quadro generale, sistematico, della regolazione in materia di politica agricola, si accompagnano altre due novità di metodo, che incidono soprattutto nella fase discendente, di concreta applicazione.

Faccio qui riferimento alla competenza concorrente degli Stati membri, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4 (2) lett. d) del Tfeue, ed all'attribuzione alla Commissione della competenza ad adottare atti delegati ed atti esecutivi.

Quanto alla competenza concorrente degli Stati membri, questa – ai sensi dell'art. 2 (2) del Tfeue – può essere esercitata soltanto "nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria". Si tratta dunque di una competenza la cui effettiva articolazione dipende dalle concrete scelte effettuate in ciascun atto legislativo dell'UE (vale a dire dai contenuti dei regolamenti approvati con procedura legislativa ordinaria).

Nel caso della riforma della politica agricola, gli spazi all'esercizio della competenza concorrente degli Stati membri sono stati in effetti riconosciuti in misura rilevante, sia all'interno delle scelte definitorie (in diritto), che all'interno delle scelte distributive (di politica economica), come risulta evidente dall'analisi delle nuove misure. Ciò assegna nuove e più gravose responsabilità in capo ai singoli Stati, i quali più difficilmente potranno imputare alle scelte di Bruxelles l'inefficienza dei propri interventi.

Quanto alle competenze assegnate alla Commissione, c'è un meccanismo di sistematico rinvio agli atti delegati, previsti dall'art. 290 del Tfeue, che si affiancano agli atti di esecuzione, oggi disciplinati dall'art. 291 Tfeue e dal Regolamento n. 182/2011<sup>4</sup> (Costato, 2010), in ciò innovando rispetto al precedente modello che assegnava alla Commissione l'adozione dei soli atti di esecuzione. A questo rinvio si accompagna, nei testi dei nuovi regolamenti, la previsione dell'esercizio anche in via di urgenza da parte della Commissione dei poteri normativi ad essa assegnati, con atti di regolazione immediatamente efficaci, salvo che il Parlamento Europeo, a maggioranza assoluta dei propri membri, entro sessanta giorni dall'adozione si esprima sfavorevolmente a detti atti (v. ad es. l'art. 54 del regolamento sull'aiuto unico e l'art. 161 del regolamento sulla Ocm unica).

L'esercizio di poteri legislativi di urgenza da parte dell'esecutivo in assenza di previa delega parlamentare è istituito ben noto ai sistemi costituzionali moderni (essendo previsto, ad esempio nella nostra Costituzione, che conosce l'istituto del decreto legge oltre a quello del decreto delegato), ma non è previsto nei

Trattati Europei, anche dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona.

La Commissione vede dunque formalizzato ed ampliato un proprio esplicito ruolo di legislatore delegato, anche in via di urgenza, che in qualche misura ridisegna il sistema di *checks and balances* che ha fin qui governato la Pac nel dialogo fra Commissione e Consiglio.

D'altro canto, il meccanismo di ampia attribuzione di poteri delegati e di esecuzione alla Commissione è stato accettato dal Consiglio e dal Parlamento senza significative modifiche rispetto alle iniziali proposte della Commissione, perché risulta nei fatti strettamente connesso all'articolazione di una Pac complessa e plurale, che deve fare i conti con realtà produttive, economiche e sociali estremamente differenziate, difficilmente riducibili nel corpo di regolamenti di portata generale.

## Le scelte giuridiche, disciplinari e definitorie, come strumenti di politica economica

Nel merito, stiamo assistendo ad una riscoperta, da parte di quegli stessi regolatori di Bruxelles che l'avevano per due decenni trascurata, della funzione produttiva dell'agricoltura.

All'interno di questa assistiamo ad una recuperata attenzione verso l'aspetto disciplinare, giuridico, e non solo di governo economico, della Pac, in un'Europa a 28 che riscopre essenziali bisogni e ragioni di essere, apparsi per un non breve periodo fortemente appannati da una globalizzazione mercantile, che sembrava tutto omologare all'insegna di una presunta capacità di auto-regolazione del mercato e che tendeva a svalutare la regolazione giuridica.

Da qui il titolo, "Riscoprire l'agricoltura nella nuova Pac?", a sottolineare quanto gli elementi di novità, che riscontriamo nei testi ormai prossimi alla loro definitiva approvazione, costituiscono in larga misura non novità assolute, ma riscoperta in forme originali di quanto sin dalle origini è stato elemento fondante di ogni politica comune autenticamente agricola.

In particolare, l'agricoltura come attività essenzialmente rivolta alla produzione di beni attraverso la cura del ciclo biologico ha fatto la sua ricomparsa in alcuni passaggi normativi, che rinviano ad una nuova dislocazione nella relazione fra gli strumenti dell'economia e del diritto nella Politica agricola comune.

Anche nelle precedenti tornate di negoziato agricolo, l'adozione di un quadro finanziario pluriennale, stabile e definito *ex ante*, è stata occasione di confronto fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, lasciando in qualche misura in ombra il processo di giuridicizzazione della Pac; processo peraltro fortemente presente già nelle riforme di fine ed inizio secolo, e che ha manifestato un'ulteriore significativa accelerazione nell'articolazione degli ultimi testi proposti dalla Commissione.

Nell'attuale fase di trasformazione, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le annunciate innovazioni nell'esistente strumentario giuridico assumono esplicito e decisivo rilievo per ogni valutazione di impatto delle misure proposte.

Tradizionalmente, le scelte e le decisioni sulle politiche di bilancio hanno preceduto e determinato le scelte disciplinari espresse nei regolamenti.

In altre parole, la Pac quale l'abbiamo sinora conosciuta, si è costruita anzitutto attorno a scelte di bilancio, determinando sulla base di queste i conseguenti modelli regolatori e parametri definitivi.

Il punto di novità è che oggi le politiche di bilancio e distributive sono state a loro volta in qualche misura conformate in base a scelte regolatorie e disciplinari ricercate, discusse, e negoziate *ex ante*.

Si è partiti dalla proposta di abbandonare il criterio storico di distribuzione dei contributi comunitari in ragione delle somme percepite in passato, essendo ormai consapevolezza acquisita quella delle distorsioni conseguenti ad una distribuzione che proiettava verso il futuro un passato lontano e assai diverso dal presente.

Si è quindi proposto inizialmente di adottare il criterio della

determinazione dell'aiuto per ettaro in misura uguale per tutto il territorio europeo. Assegnando agli agricoltori europei un aiuto per ettaro uguale per tutti, quale che fosse l'attività svolta e quali che fossero gli aiuti percepiti in passato, si assumeva che si sarebbe rispettato un canone di uguaglianza nel mercato, evitando effetti distorsivi conseguenti all'ineguale distribuzione degli aiuti per ettaro.

La ripartizione tra gli Stati membri sarebbe conseguentemente avvenuta, dividendo l'importo totale destinato alla spesa agricola per il totale della superficie agricola utile europea, e moltiplicando il risultato per gli ettari di Sau di ciascuno Stato. In tal modo la ripartizione fra i diversi Stati membri sarebbe avvenuta proporzionalmente alla Sau di ciascuno.

Una simile ripartizione (asseritamente ispirata a canoni di eguaglianza e parità di trattamento, e come tale apparentemente obiettiva), avrebbe fortemente penalizzato l'Italia rispetto ai paesi nord-europei ed ai nuovi Stati membri dell'est. Questi paesi hanno infatti superfici utilizzate molto maggiori di quelle dell'Italia, la cui percentuale di Sau costituisce solo una frazione ridotta del territorio nazionale, sia in ragione della diffusione di forme di agricoltura intensiva nelle aree fertili, sia per la presenza di zone montuose o collinari e di aree marginali non efficacemente utilizzabili.

Come è noto, inizialmente da parte dell'Italia, per replicare a questa proposta, si è adottato un approccio che potremmo definire di "equità contributiva": l'Italia è un contribuente netto, non solo rispetto al bilancio europeo in generale, ma anche specificamente rispetto al bilancio della Pac; non sembrava quindi giusto penalizzare ulteriormente un contribuente netto.

Ma si è ben presto compreso che con questo approccio non si sarebbe andati lontano, perché si sarebbe innescato un piano di reciproche doglianze e contrapposizioni, che avrebbe finito per paralizzare qualunque scelta, erodendo in radice gli stessi presupposti della politica agricola comune. Per altro verso si rischiava di fornire facili argomenti di contestazione della posizione italiana a chi in sede europea, mentre più volte ed ancora di recente ha negato nei fatti un ruolo di protagonista all'Italia (ad esempio privilegiando intese trilaterali fra Germania, Gran Bretagna e Francia in tema di brevetti o di disciplina finanziaria), improvvisamente – quando si tratta di discutere delle erogazioni da assegnare all'Italia per comparazione alle contribuzioni da essa richieste – ricorda che l'Italia costituisce tuttora una potenza economica mondiale ed uno dei membri del G8.

Preso atto dell'inefficacia ed ambiguità di tale approccio, avviata la trattativa, si è dovuto quindi ricorrere ad una diversa articolazione della posizione italiana, non più legata a macroaggregati ma intesa a tener conto (valorizzandola) della pluralità delle agricolture europee.

In particolare si è sottolineata da parte italiana – trovando in ciò importanti consensi anche in altri partner europei – la necessità di guardare all'agricoltura, non in riferimento al mero dato fondiario, bensì sotto il profilo produttivo oltre che sociale.

Larga parte delle superfici agricole del nord ed est dell'Europa sono – come è noto – destinate a pascoli ed allevamento, con una produzione unitaria per ettaro solitamente inferiore a quella dei terreni destinati in Italia a colture ortofrutticole o comunque specializzate, e con un connesso impiego di manodopera per ettaro anch'esso ridotto rispetto alle colture intensive praticate in larga parte dell'agricoltura italiana.

Questo diverso approccio ha trovato in qualche misura ascolto all'interno del negoziato, ed è emerso così con evidenza il rilievo decisivo – anche in termini di distribuzione delle risorse finanziarie – della perimetrazione dell'attività agricola e della possibile pluralità di contenuti assegnati a tale attività.

In altre parole sono risultate decisive le definizioni adottate e le finalità, in ragione delle quali le definizioni sono state elaborate ed adottate.

Va detto che si tratta pur sempre di definizioni che – come è stato autorevolmente osservato in riferimento alla disciplina degli Aiuti di Stato (Jannarelli 2006, 2007, 2009), e come si è sottolineato in riferimento alle riforme della Pac adottate negli

anni a cavallo fra fine e inizio secolo (Albisinni, 2010) – mentre utilizzano gli strumenti del diritto regolatorio (che per sua natura dovrebbe avere connotati di sistematicità e di stabilità), ancora, ed in larga misura, riflettono ispirazioni e finalità proprie del diritto incentivante (che per sua natura ha connotati mutevoli, orientati finalisticamente e non sistematicamente), con una singolare sovrapposizione e confusione di piani, e con esiti di possibile contraddittorietà anche nella dimensione del diritto interno.

## Gli elementi giuridici degli ultimi regolamenti

Gli elementi giuridici che caratterizzano gli ultimi regolamenti, e confermano la riscoperta dell'agricoltura come attività produttiva, si rinvengono già nelle relazioni introduttive alle iniziali proposte della Commissione, caratterizzate da alcune pagine contenenti identiche premesse, così da esprimere anche sul piano testuale l'approccio sistemico assunto in questa tornata di riforme.

In particolare, si deve rimarcare la ricomparsa in questi testi di un'espressione, la *food security*, e di un concetto, la sicurezza alimentare come sicurezza degli approvvigionamenti garantita dalla produzione agricola europea, che sembravano dimenticati dalla politica agricola dell'ultimo ventennio, nonostante i Trattati, e da ultimo anche il Tfe, abbiano continuato ad assegnare alla politica agricola comune finalità che, singolarmente considerate e nel loro complesso, mirano tutte a garantirne l'essenziale funzione produttiva.

Per anni la *food security* era scomparsa dai documenti ufficiali della Comunità, in non casuale sintonia con le scelte che privilegiavano il disaccoppiamento, vale a dire l'erogazione di aiuti disancorati dalla produzione, e nel contempo mantenevano o introducevano in diversi settori regimi di limitazione alla produzione (dalle quote latte, ai diritti di impianto dei vigneti, alle quote per lo zucchero).

La diffusa convinzione che l'autosufficienza agricola ed alimentare europea fosse un dato ormai irreversibilmente acquisito, e che occorresse se mai limitare le produzioni eccedentarie e puntare sull'attrattività di nuovi "beni pubblici" variamente configurati, aveva indotto le istituzioni europee a confidare nella capacità auto-regolatrice del mercato (intendendo per mercato uno spazio tendenzialmente globalizzato, che ha collocato gli agricoltori europei in una condizione di immediata e diretta soggezione alle scelte dei grandi *traders* mondiali di *commodities*, con una volatilità dei prezzi sconosciuta ai precedenti decenni di politica agricola comune).

Questa scelta, negando attuale rilevanza alla *food security*, sostituita per anni nei documenti comunitari dall'enfasi sulla *food safety*, finiva con il negare rilievo all'attività produttiva agricola nella Pac, negando altresì rilievo alla disciplina giuridica in senso proprio dell'attività produttiva.

Nelle più recenti proposte, tuttavia, non si parla più di *food safety*, mentre si insiste sulla *food security*.

In particolare, è ricomparso, all'interno della parte motiva delle proposte dei regolamenti destinati a costituire l'ossatura della nuova Pac, quel tema della sicurezza degli approvvigionamenti, che sembrava aver perso interesse e peso nel dibattito europeo, dopo alcuni decenni in cui l'attenzione sembrava concentrata sull'opposta esigenza di limitare le produzioni eccedentarie.

I testi ormai prossimi alla definitiva approvazione mantengono certamente l'attenzione verso le finalità ambientali, la gestione sostenibile delle risorse naturali, l'azione per il clima e lo sviluppo equilibrato del territorio, ma le collocano in un quadro disciplinare nel quale la funzione produttiva di beni ritrova un'esplicita valorizzazione (se poi gli strumenti concretamente adottati siano o meno coerenti al progetto ed adeguati all'effettiva realizzazione degli obiettivi dichiarati, è altra questione). Sicché i temi della "produzione alimentare sostenibile" e della "*global food security*" collocano strutturalmente le scelte disciplinari e di governo del settore in una dimensione di filiera, nella consapevolezza che l'intero

comparto agro-industriale dell'Unione non può reggersi per sé solo in una logica industrialista e mercantile, ma richiede a monte una produzione agricola attiva, necessaria per l'identità e la sostenibilità (economica, oltre che ambientale) dell'intero comparto e per la stessa capacità competitiva dell'industria alimentare europea nei mercati mondiali.

## La definizione di attività agricola e la funzione produttiva dell'agricoltura

Sul piano giuridico, un significativo riscontro alle richiamate novità nelle finalità enunciate, si rinviene nell'essenziale definizione di "attività agricola", contenuta nell'art. 4.1(c) del nuovo regolamento sui pagamenti diretti, lì ove si dispone (secondo quanto risulta dal testo pubblicato il 25 settembre):

*"1. For the purposes of this Regulation, the following definitions shall apply:*

*(c) "agricultural activity" means:*

*- production, rearing or growing of agricultural products including harvesting, milking, breeding animals and keeping animals for farming purposes, or*

*- maintaining an agricultural area in a state which makes it suitable for grazing or cultivation without any particular preparatory action going beyond traditional usual agricultural methods and machineries, based on criteria established by Member States on the basis of a framework established by the Commission, or*

*- carrying out a minimum activity, to be established by Member States, on agricultural areas naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation".*

Se si compara questa definizione di attività agricola con quella, notissima, introdotta dal Regolamento n. 1782 del 2003, e riconfermata sostanzialmente immutata dal Regolamento n. 73 del 2009, definizione che considerava attività agricola "la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali", le differenze con la nuova definizione appaiono evidenti, lì ove quest'ultima non considera più sufficiente il semplice "mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali", ma richiede "il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori" e soprattutto aggiunge: "o lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati Membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione".

La novità definitoria c'è, è rilevante, ed incide sui contenuti stessi assegnati all'attività agricola.

Si accentua il versante produttivo, e non soltanto di semplice mantenimento: l'agrarietà dell'attività svolta si misura in ragione della sua idoneità rispetto alle attività produttive di allevamento (il pascolo) o di coltivazione, che costituiscono il compito assegnato all'attività agricola in senso proprio.

Di più: la formula proposta coinvolge gli Stati membri già nella conformazione produttiva dell'attività, anche in ciò segnando una novità rilevante rispetto alla precedente definizione, che rinviava agli Stati membri soltanto sotto il profilo del mantenimento delle minime buone condizioni agronomiche ed ambientali precisandone analiticamente obiettivi e norme, laddove nel testo in via di definitiva approvazione il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati membri è ben più ampio, facendo riferimento ad un'attività ulteriore rispetto a quella del mantenimento della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

Il ruolo conformativo riconosciuto agli Stati membri appare del resto non occasionale, ma assegnato *pour cause*, siccome logicamente connesso all'attenzione verso attività propriamente produttive, perché 28 Stati implicano 28 agricolture molto diverse, anzi – pensando alle tante agricolture italiane e di altri Paesi – ben più di 28 agricolture.

La pluralità delle agricolture europee, le tante agricolture, ciascuna espressione del proprio territorio e delle caratteristiche di questo (storiche, culturali, ed umane, oltre che naturali), da sempre sottolineate dagli studiosi, ma a lungo negata dalle concrete scelte di Bruxelles che hanno nei fatti lasciato alla diversità ed alla dimensione locale uno spazio secondario e di risulta (spazio, che dopo le aperture verso la ruralità e la multifunzionalità espresse dai regolamenti degli anni '90 del secolo scorso, si era nella sostanza ancora più ristretto in esito alla scelta dei primi anni di questo secolo in favore del disaccoppiamento e del mercato globalizzato), trova oggi finalmente, con la rinnovata definizione di agricoltura e con gli spazi definitivi assegnati agli Stati membri, formulazione giuridica esplicita e di portata generale.

Si coinvolgono gli Stati membri nel processo definitorio, riconoscendo – all'interno di un'esplicita scelta di favore verso la produzione – che ad essi spetta definire il senso ed i contenuti concreti delle attività, garantendo l'effettivo legame con le finalità perseguite in ragione delle peculiarità territoriali e delle tecniche adottate.

Si tratta di una novità importante, che investe la stessa struttura delle fonti, confermando la tendenza – anche in ambito europeo – verso una legislazione multilivello, nella quale diversi soggetti cooperano nel processo normativo, in una relazione che alla tradizionale dimensione gerarchica accompagna decisivi profili di competenza, declinati nell'ambito del canone di sussidiarietà.

## L'agricoltore in attività

L'attenzione verso i profili produttivi dell'agricoltura emerge anche dall'introduzione della nuova figura di "active farmer" o "agricoltore in attività" (secondo la traduzione ufficiale del termine quale apparsa nelle ultime versioni pubblicate sul sito del Parlamento Europeo), di cui all'art. 9 della proposta di regolamento sui pagamenti diretti.

Secondo il testo reso noto il 25 settembre:

*"1. No direct payments shall be granted to natural or legal persons, or to groups of natural or legal persons, whose agricultural areas are mainly areas naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation and who do not carry out on those areas the minimum activity established by Member States in accordance with Article 4(1)(c).*

*2. No direct payments shall be granted to natural or legal persons, or to groups of natural or legal persons, who operate airports, railway services, waterworks, real estate services, permanent sport and recreational grounds.*

*Where appropriate, Member States may, on the basis of objective and non-discriminatory criteria, decide to add to the list in the first sub-paragraph any other similar non-agricultural businesses or activities, and may subsequently withdraw such additions.*

*A person or group referred to in the first or second sub-paragraph shall, however, be regarded as an active farmer if it provides verifiable evidence, in the form required by Member States, which demonstrates any of the following:*

*(i) the annual amount of direct payments is at least 5% of the total receipts that it obtained from non-agricultural activities in the most recent fiscal year for which such evidence is available;*  
*(ii) its agricultural activities are not insignificant;*  
*(iii) its principal business or company objects consist of exercising an agricultural activity.*

*3. In addition, Member States may decide, on the basis of objective and non-discriminatory criteria, that no direct payments shall be granted to natural or legal persons, or to groups of natural or legal persons:*

*(i) whose agricultural activities form only an insignificant part of their overall economic activities, and/or*  
*(ii) whose principal activity or company objects do not consist of exercising an agricultural activity.*

*4. Paragraphs 2 and 3 shall not apply to farmers who only received direct payments not exceeding a certain amount in the*

*previous year. Such amount shall be decided by Member States on the basis of objective criteria such as their national or regional characteristics and shall not exceed an amount of Eur 5.000. ..."*

Questa disposizione, per la quale l'erogazione dei pagamenti diretti è limitata ai soli agricoltori in attività, presenta talune irrisolte ambiguità, nella misura in cui mescola profili oggettivi, legati alle attività svolte sul terreno, a profili soggettivi, legati al rapporto percentuale fra proventi agricoli e non agricoli ed alla natura giuridica dell'agricoltore (Albisinni, 2011b).

Peraltro, non si può non sottolineare come l'introduzione della figura dell'agricoltore attivo – soprattutto nel testo che risulta dagli ultimi emendamenti – costituisca un ulteriore elemento, che valorizza esplicitamente la dimensione produttiva dell'agricoltura, chiamando nel contempo gli Stati membri ad un ruolo attivo nella concreta articolazione definitoria in relazione alle specificità delle agricolture e dei territori.

Elementi soggettivi di ammissibilità erano stati anticipati già dal regolamento n. 73/2009 che, nel sostituire il regolamento n. 1782/2003, aveva introdotto, all'art. 28, una disposizione innovativa, prevedendo:

*"2. A decorrere dal 2010, gli Stati membri possono stabilire adeguati criteri oggettivi e non discriminatori per garantire che non siano concessi pagamenti diretti a una persona fisica o giuridica:*

- a) le cui attività agricole costituiscano solo una parte irrilevante delle sue attività economiche globali; o
- b) la cui attività principale o il cui obiettivo sociale non sia l'esercizio di un'attività agricola."

Tuttavia, nel caso della disposizione introdotta dal regolamento del 2009, anche a prescindere dalla sua applicazione solo eventuale, il rinvio all'esercizio di un'attività agricola, in presenza di una definizione che comprendeva in tale attività anche il semplice mantenimento in buone condizioni agronomiche ed ambientali, non garantiva il collegamento fra erogazione dei contributi e svolgimento di un'effettiva attività produttiva agricola. Il quadro – come si è già osservato – è profondamente mutato con le ultime proposte di riforma ed ancor più con i testi licenziati nel settembre scorso, in esito al complesso procedimento di approvazione, ed ai contributi offerti dal Parlamento Europeo in sede di concreto *drafting* del testo.

Invero, già la nuova definizione di attività agricola, richiedendo lo svolgimento di "un'attività minima che gli Stati membri definiscono", ove correttamente utilizzata ed applicata, consente di escludere in radice i meccanismi di rendita tollerati dai regolamenti n. 1782/2003 e n. 73/2009.

In questo senso il requisito fissato dal par. 1 dell'art. 9 del testo del nuovo regolamento, con il richiamo alla "attività minima fissata dagli Stati membri", appare coerente con la definizione di base di attività agricola, mirando a garantire lo svolgimento oggettivo di un'attività connotata in senso produttivo ed articolata in funzione delle peculiarità territoriali e locali.

La scelta consapevole e dichiarata, in direzione di un'esplicita valorizzazione della vocazione produttiva dell'agricoltura, risulta poi ancor più evidente, ove si compari la definizione di agricoltore in attività risultante dall'ultima redazione dell'art. 9 licenziata nel settembre scorso con quella risultante dall'originaria proposta della Commissione.

Nel testo della proposta della Commissione, il par. 1 dell'art. 9 continuava a mescolare requisiti oggettivi (lo svolgimento dell'attività agricola come sopra definita anche attraverso l'intervento degli Stati membri) e requisiti soggettivi (quanto al rapporto percentuale fra aiuti percepiti e redditi non agricoli). Per di più il par. 2 dell'art. 9, quale contenuto nella proposta, esonerava i beneficiari di aiuti sino a 5.000 euro l'anno non solo dal requisito soggettivo reddituale (con disposizione condivisibile, per la difficoltà di rispettare tale requisito da parte di chi percepisca modesti importi a titolo di pagamenti diretti), ma anche dal requisito oggettivo dello svolgimento della attività minima stabilita dagli Stati membri. Esonero dal requisito oggettivo che appariva in diretta contraddizione con l'essenziale definizione di attività agricola contenuta nell'art. 4 della proposta (Albisinni, 2012).

Si aggiunga che, almeno nel nostro Paese, la stragrande maggioranza dei pagamenti diretti erogati a far tempo dalla *Mid Term Review* (Mtr) si attesta al di sotto del limite dei 5.000 euro annuali (De Filippis, Frascarelli, 2012). Sicché mantenere l'originaria formulazione del par. 2 dell'art. 9 rischiava di vanificare in larga misura gli obiettivi di recupero di una prospettiva produttiva.

L'ultimo testo dell'art. 9, invece, dedica il par. 1 seccamente ed esclusivamente al requisito oggettivo dello svolgimento di un'attività agricola declinata in senso produttivo.

Questo è il principale e fondamentale requisito per accedere agli aiuti diretti.

I requisiti soggettivi sono collocati ai successivi par. 2 e 3. Vengono individuate alcune generali categorie escluse in linea di principio dagli aiuti (soggetti esercenti aeroporti, reti ferroviarie, aree sportive e ricreative, ecc.), consentendo tuttavia agli Stati membri:

- a) di aggiungere altre categorie di soggetti e per converso di attribuire gli aiuti anche ai soggetti esercenti tali attività in presenza di taluni requisiti di reddito e di rilevanza dell'attività agricola ("*its agricultural activities are not insignificant*") (par. 2);
- b) di aggiungere al requisito oggettivo e di base di cui al par. 1, requisiti soggettivi che determinano l'esclusione dalla percezione di aiuti per i soggetti la cui attività agricola costituisce una parte insignificante della loro attività generale ovvero per i soggetti la cui principale attività o scopo sociale non è quella agricola (par. 3).

La norma di chiusura, relativa ai beneficiari di aiuti modesti, oggi contenuta nel par. 4, esonera tali beneficiari esclusivamente dai requisiti soggettivi di cui ai par. 2 e 3, lasciando fermo il requisito oggettivo generale e di base dello svolgimento di un'attività agricola orientata in senso produttivo fissato dal par. 1 (con un tetto massimo di 5.000 euro l'anno, la cui concreta determinazione è affidata agli Stati membri, che possono quindi ridurlo, anche qui con innovazione significativa rispetto all'originaria proposta della Commissione, che puramente e semplicemente esonerava dal rispetto dei requisiti di cui al par. 1 i beneficiari di aiuti diretti sino a 5.000 euro l'anno, senza assegnare agli Stati membri alcuna flessibilità sul punto).

Ne risulta confermato – come si è anticipato in apertura di queste note – il ricorso nella nuova Pac a strumenti tipicamente giuridici, quali le definizioni imperativamente poste dal legislatore, in funzione della valorizzazione della funzione produttiva dell'agricoltura, e nel contempo l'adozione di definizioni aperte plurilivello, sia quanto all'individuazione dei contenuti dell'attività agricola che quanto all'agricoltore in attività; definizioni che chiamano gli Stati membri ad un ruolo attivo nella concreta declinazione del processo disciplinare, in funzione di un'articolazione territoriale, che tenga conto delle peculiarità delle singole realtà produttive.

L'adozione di questo modello plurale attribuisce importanti responsabilità agli Stati membri, le cui concrete scelte potranno avere un impatto assai rilevante sulla vita delle imprese agricole, in misura ben maggiore di quanto accadeva con una Pac fortemente centralizzata.

Per una compiuta conoscenza degli esiti della riforma, occorrerà dunque affiancare all'analisi dei nuovi regolamenti europei l'esame delle scelte, che nei prossimi mesi dovranno essere operate sul piano nazionale e regionale.

Da ultimo, quanto alla nuova articolazione dei sistemi di pagamenti diretti, non si possono non anticipare qui due brevi considerazioni su un tema, quello della dichiarata semplificazione, su cui si dovrà ritornare in dettaglio dopo l'adozione delle misure nazionali.

Nel sistema complessivo che emerge dagli ultimi regolamenti, la semplificazione è più volte dichiaratamente ed enfaticamente indicata come obiettivo centrale della riforma.

Lo spacchettamento del pagamento unico in una pluralità di pagamenti (pluralità addirittura accresciuta rispetto alle prime proposte), l'inserimento nel primo pilastro di pagamenti specifici legati a politiche territoriali non produttive ed a qualità

soggettive, la minuta regolazione di talune scelte aziendali anche in riferimento a dimensioni certamente molto modeste ove considerate in riferimento alle tecniche produttive, non paiono esprimere né semplificazione, né compiuta coerenza rispetto alle dichiarate ragioni della *food security*.

La richiamata larga varietà di possibili declinazioni nazionali potrà operare in direzione di una semplificazione effettiva, ovvero di un'accresciuta complessità gestionale, con costi che in ultima analisi finiranno per gravare tutti sul sistema delle imprese agricole. L'esperienza italiana a partire dall'attuazione della Mtr non induce all'ottimismo. Chi scrive confida di essere smentito sul punto.

## La nuova Ocm unica

Rilevanti elementi di novità, sotto il profilo giuridico ed istituzionale, sono presenti anche nel testo finale di regolamento sulla Ocm unica, non solo nel merito delle disposizioni – ad esempio in tema di contratti e di competenze attribuite alle organizzazioni dei produttori, secondo il modello anticipato nel 2012 dal regolamento relativo al mercato del latte e dei prodotti derivati – quanto nel metodo adottato e nel disegno delle fonti.

Sotto il profilo del metodo, occorre sottolineare che anche la proposta di riforma della Ocm è stata presentata in unico contesto, unitamente alle proposte relative al primo e al secondo pilastro, ai controlli, ed al finanziamento, come capitolo di un progetto unitario, che condivide tempi e logiche di una Politica agricola sistematicamente declinata sul piano disciplinare oltre che della *governance*.

Quanto al disegno delle fonti – così come si è già osservato in riferimento alla generalità delle proposte che costituiscono l'articolazione unitaria della nuova Pac – va segnalato l'ampliamento degli spazi di regolazione assegnati alla Commissione da un atto generale, che prevalentemente (e, direi, necessariamente, per interna logica) si pone come regolamento di principi più che di singole prescrizioni.

In particolare, le competenze disciplinari e regolatorie della Commissione sono accentuate rispetto al precedente testo del 2007 (che già aveva segnato una centralizzazione regolatoria in capo alla Commissione), in ragione del ricorso al nuovo istituto degli atti delegati, che affianca ed integra il potere di adottare atti di esecuzione e della previsione circa il possibile utilizzo da parte della Commissione del potere di adozione di atti delegati anche in via di urgenza e con efficacia immediata.

Il Parlamento Europeo è dunque chiamato ad attribuire alla Commissione deleghe di notevole ampiezza e con una dimensione temporale di fatto indeterminata.

I poteri della Commissione (assistita dal comitato di cui al Regolamento (UE) n. 182/2011, ma svincolata da meccanismi di diretta subordinazione ai negoziati interstatali tradizionalmente propri del Consiglio dei Ministri), sono assai penetranti, e vanno dalle caratteristiche dei prodotti, alla pezzatura, al nome commerciale, all'etichettatura, alle denominazioni, all'origine ed alla provenienza.

Nel corso della discussione parlamentare è stata eliminata la previsione, contenuta nella iniziale proposta della Commissione, secondo la quale i prodotti conformi alle norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'Unece (Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa) sarebbero stati considerati d'ufficio conformi alle norme europee di commercializzazione e come tali liberamente commerciabili in Europa, salvo che la Commissione Europea non avesse deciso di introdurre deroghe all'operare di tale disposizione.

I possibili esiti in termini di struttura delle fonti di una disposizione siffatta sarebbero stati assai rilevanti, andando ben oltre i meccanismi istruttori e decisori europei tradizionali, per i quali le norme adottate dalle organizzazioni internazionali sono state sin qui prese in considerazione dalla Commissione e dal Consiglio nelle proprie deliberazioni, ma sempre ed esclusivamente nell'ambito di una decisione esplicita delle istituzioni comunitarie; decisione esplicita che costituisce l'unica

fonte di produzione di regole cogenti nell'ordinamento europeo. In assenza di che le norme delle organizzazioni internazionali costituiscono soltanto raccomandazioni di *soft law* non cogenti.

Gli ultimi testi licenziati in tema di Ocm unica abbandonano l'iniziale proposta della Commissione e confermano il modello tradizionale, secondo il quale le raccomandazioni adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'Unece potranno entrare nell'ordinamento giuridico europeo, acquistando i caratteri della *hard law*, soltanto in presenza di un'esplicita decisione di accettazione da parte delle istituzioni europee.

Si è molto parlato in questi anni di globalizzazione degli ordinamenti. La disciplina dei mercati agroalimentari, quale disegnata dalla proposta di riforma della Ocm unica, dà corpo a quelle che sinora potevano apparire ipotesi ricostruttive e di studio, e disegna nei fatti un'originale trama di regolazione giuridica, nella quale il diritto europeo dell'agricoltura e dell'agroalimentare si conferma laboratorio privilegiato dell'emergere di nuovi modelli, che coniugano globalizzazione e legittimazione dei soggetti regolatori.

## La specialità dell'agricoltura e il diritto

Come è noto, il Trattato di Lisbona ha lasciato immutate le finalità assegnate alla politica agricola, ma ha introdotto importanti modifiche sul piano delle istituzioni cui è assegnata la competenza legislativa in materia.

Riaffermata la competenza della Commissione in ordine alla presentazione di proposte legislative, il procedimento si articola oggi ex art. 43 Tfeue in modo assai diverso che nel passato, rinviando alla procedura legislativa ordinaria (v. sopra par. 1).

Il rinvio all'ordinarietà nelle procedure legislative ha segnato un passaggio significativo, ancora più rilevante per il singolare contrappunto con i generali enunciati di cui all'art. 39 del Tfeue, in cui si dà atto del "carattere particolare dell'attività agricola", si sottolineano la peculiarità della "struttura sociale dell'agricoltura" e le "disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni", si tiene conto del rilievo di una complessa pluralità di fattori; in una parola si conferma una radice forte e dichiarata, che impone il riconoscimento della specialità della materia in ragione della "natura delle cose".

Questa specialità dell'agricoltura era presente nel Trattato istitutivo della Comunità e si esprimeva anche nell'adozione di un procedimento legislativo speciale, finalizzato a dare risposte specifiche a ragioni e bisogni specifici dell'agricoltura, ponendo in sintonia oggetto e procedimento della regolazione.

Con il rinvio alla procedura legislativa ordinaria, il quadro delle competenze e dei poteri legislativi in materia agricola appare, dunque, molto mutato rispetto a quello disegnato dall'art. 37 del Tce.

Il Parlamento ha acquistato (ed ha nei fatti esercitato) un ruolo ben più rilevante di quello precedente di semplice consultazione, e nel contempo la Commissione europea ha visto accrescere le proprie competenze, affiancando al potere di elaborazione e proposta (di cui già disponeva in passato), il ruolo di arbitro in caso di conflitti fra Parlamento e Consiglio, ruolo di cui non disponeva in passato, quando l'art. 37 Tce lasciava l'ultima parola alla maggioranza qualificata del Consiglio senza condizionarla in ragione delle determinazioni della Commissione (almeno sul piano formale).

Il Consiglio, sede tipica del negoziato interstatale, ha perso la posizione di esclusività che il Tce gli attribuiva in ragione della specialità delle procedure legislative in materia agricola.

La responsabilità "tecnica" della Commissione ha assunto per tale via una connotazione anche "politica" non irrilevante, che si affianca alla responsabilità e rappresentatività "politica" del Parlamento e del Consiglio.

Vengono così in rilievo – e sono emersi in modo esemplare nel corso dell'ultima tornata di negoziati per la definizione delle proposte di riforma della Pac qui in commento - una serie di passaggi, che rinviano all'intreccio nell'uso degli strumenti fra economia e diritto.

Negli ultimi anni il rapporto fra economia e diritto nella politica agricola comune si è profondamente modificato, e il diritto in senso proprio, il diritto agrario come diritto regolatorio, ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione di fonte europea, in contrappunto non occasionale con un processo di progressiva localizzazione delle scelte di intervento economico.

All'interno di questo processo, l'intervento europeo in agricoltura va assegnando un peso crescente alla componente giuridica delle regole adottate ed al processo di definizione e conformazione dei profili oggettivi e soggettivi dell'attività agricola.

In questa prospettiva, l'esplicita riscoperta della funzione produttiva dell'agricoltura (pur con talune antinomie ed incertezze), all'interno delle scelte giuridiche definitive, appare espressione di una dimensione di sistema, che tende a coniugare finalità e scelte di sistema.

La specialità dell'agricoltura, per tale via, si trasferisce dal processo normativo (non più speciale, ma ordinario), all'oggetto ed ai contenuti della disciplina.

## Note

<sup>1</sup> Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) n. 261/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

<sup>4</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

## Riferimenti bibliografici

- Albisinni F. (2012), Le proposte della Commissione: una lettura in chiave giuridica, in *“La nuova Pac 2014-2020: Un'analisi delle proposte della Commissione”*, De Filippis F. (a cura), Tellus ed., Roma, 107
- Albisinni F. (2011a), I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona, in *“Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale”*, Costato L., Borghi P., Russo L., Manservigi S. (a cura), Napoli, Jovene ed., p. 17
- Albisinni F. (2011b), Le proposte per la riforma della Pac verso il 2020: profili di innovazione istituzionale e di contenuti, in *Riv.dir.agr.*, 2011, I, 12
- Albisinni F. (2010), Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona, in *Riv.dir.agr.*, I, 206
- Bianchi D. (2009), La Pac 'camaleontica' alla luce del Trattato di Lisbona, in *Riv.dir.agr.*, I
- Blumann C. (2008), *La Pac et le Traité de Lisbonne*, Brussels, European Parliament
- Cassese A., Schiera P., von Bogdandy A. (2013), *Lo Stato e il suo diritto*, Il Mulino, Bologna;
- Costato L. (2008), *De la réforme de la Pac au Traité de Lisbonne*, Brussels, European Parliament
- Costato L. (2011), Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n.2
- Costato L. (2010), Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla Pac al Tfeue, in *Riv.dir.alim.* [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n.1-2010
- De Filippis F., Frascarelli A. (2012), Il nuovo regime dei pagamenti diretti, in *“La nuova Pac 2014-2020: Un'analisi delle proposte della Commissione”*, cit.
- Gencarelli F. (2010), La Pac e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*
- Jannarelli A. (2009), Aiuti comunitari e aiuti di Stato, in *Diritto*

e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente, p. 375

- Jannarelli A. (2007), Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato: prime considerazioni critiche, in *Riv.dir.agr.* I, p.3
- Jannarelli A. (2006), Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?, in *Riv.dir.agr.*, I, p. 183

## Alla ricerca degli agricoltori attivi

Alcune ipotesi di lavoro per misurarne la presenza e la diffusione in Italia

 Istituto Nazionale Economia Agraria

Andrea Arzeni, in *Agrireunionieuropa* n. 35, Dicembre 2013

Una delle novità introdotte con il nuovo regolamento sui pagamenti diretti della Pac<sup>1</sup> è quella della definizione di uno specifico profilo del beneficiario degli aiuti, il cosiddetto agricoltore attivo (*active farmer*) nel tentativo di evitare, come è accaduto finora, che il finanziamento pubblico destinato all'agricoltura venga consistentemente assorbito da soggetti che agricoltori non sono.

Come noto, si tratta di una questione delicata, perché non solo limiterà l'accesso ai finanziamenti del I pilastro, ma anche a numerose misure del II<sup>2</sup>, inoltre è osteggiata dai proprietari terrieri che non svolgono la loro attività prevalente nel settore agricolo, ma che hanno conseguito una rendita dai loro terreni sia direttamente come beneficiari degli aiuti comunitari, sia indirettamente sotto forma di canoni di affitto allineati a questi aiuti.

La criticità derivante da questa situazione sta nello scarso interesse di questi soggetti per le modalità di utilizzo dei terreni agricoli che possiedono (cosa coltivare e come), che si traduce in una gestione orientata prevalentemente al breve termine se non addirittura in una manutenzione minima dei suoli come richiede il regolamento comunitario. Questo comportamento diminuisce l'efficacia degli aiuti comunitari e rappresenta un vincolo per la mobilità del mercato fondiario, ostacolando lo sviluppo di attività agricole orientate al medio-lungo periodo.

I proprietari terrieri non agricoltori hanno però un rilevante ruolo finanziario sia nel complesso che individualmente, dato che comprendono imprese pubbliche e private di grandi dimensioni, di conseguenza, essi esercitano una notevole influenza politica grazie alla quale la questione dell'agricoltore attivo è stata progressivamente ridimensionata<sup>3</sup> ed attualmente non risulta ancora del tutto definita.

Quello che appare certo è l'identificazione di un elenco di proprietari terrieri esclusi per definizione dagli aiuti (*black list*) riconducibili a: aeroporti, ferrovie, acquedotti, agenzie immobiliari, campi sportivi e ricreativi. Ogni Stato membro, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, potrà aggiungere altri soggetti alla lista e, nel caso, rimuoverli successivamente.

I soggetti esclusi possono comunque essere riconosciuti come agricoltori attivi se dimostrano di rientrare in uno dei seguenti casi:

- l'importo dei pagamenti diretti è pari almeno al 5% del reddito prodotto con le attività extragricole;
- il reddito prodotto con le attività agricole non è insignificante;
- lo scopo sociale o la principale attività economica è quella agricola.

Le condizioni precedenti non si applicano per gli agricoltori che nell'ultimo anno, hanno ricevuto pagamenti diretti al di sotto di una soglia decisa dallo Stato membro, che non può essere comunque superiore a 5.000 euro.

Sulla base di queste informazioni generali ed in attesa delle decisioni italiane in materia<sup>4</sup>, in questo articolo si proverà a formulare alcune ipotesi per l'identificazione degli agricoltori attivi, utilizzando le fonti statistiche ed amministrative di dominio pubblico.

La prima ipotesi è focalizzata sull'azienda agricola con l'intento di derivare dai dati censuari, quegli elementi informativi che testimoniano una consistente e continuativa attività dell'agricoltore.

La seconda è incentrata invece sul profilo professionale dell'agricoltore valutando attraverso i dati Inps, la numerosità di questi soggetti e come sono diffusi sul territorio.

Infine verranno utilizzati i dati dei Registri camerali che accolgono le aziende agricole che hanno tendenzialmente un maggiore orientamento commerciale.

Prima di analizzare le singole ipotesi di lavoro è opportuno partire dalle poche informazioni disponibili, che delineano la situazione di partenza da utilizzare come *baseline* di confronto.

In Italia i beneficiari dei pagamenti diretti nel 2010 sono stati poco meno di 1,25 milioni (Macri, 2013) e l'87% di questi ha ricevuto aiuti per meno di 5.000 euro, ma la loro quota sull'ammontare dei finanziamenti concessi è stata solo del 26%.

Non sono disponibili informazioni sulla natura dei beneficiari, ovvero quanti di questi sono agricoltori, ma una indicazione la fornisce il VI Censimento generale dell'agricoltura (Istat, 2012) dal quale si ricava che il 68% delle aziende agricole ha conseguito ricavi da pagamenti diretti nel 2010<sup>5</sup>. Questa quota, applicata all'universo censuario, si traduce in circa 1,1 milioni di unità, valore che verrà utilizzato come termine di confronto (*baseline*).

Confidando nell'attendibilità dell'indagine censuaria, da questa stima emerge un primo dato interessante, ovvero che nel 2010 circa 150 mila soggetti che hanno ricevuto pagamenti diretti tramite Agea non risulterebbero titolari di aziende agricole.

## L'agricoltore a tempo pieno

La più recente rilevazione censuaria del 2010 ha raccolto le informazioni su oltre 1,6 milioni di aziende agricole in Italia. Già confrontando questa numerosità con quella dei beneficiari *baseline*, si comprende come l'universo censuario sia significativamente più vasto dei potenziali destinatari degli aiuti diretti.

In effetti, il campo di osservazione del censimento agricolo è molto ampio e l'unità di rilevazione<sup>6</sup> ha limiti dimensionali minimi molto bassi, per cui vengono censite molte aziende agricole che non sono condotte a tempo pieno o quantomeno, date le loro dotazioni minimali, non riescono a sostenere economicamente un occupato, sia pure *part time*. Ciò implica la netta prevalenza di altre fonti reddituali extra-agricole, situazione che potrebbe rientrare nei criteri di esclusione dallo "status" di agricoltore attivo.

Occorre inoltre ricordare che il censimento rileva anche le aziende agricole "pubbliche" ovvero condotte da una persona giuridica riconducibile ad un ente o istituzione pubblica. Queste forme giuridiche potrebbero essere direttamente incluse nella *black list* in quanto il loro scopo statutario non è quello della produzione agricola.

Sulla base di queste considerazioni, le informazioni censuarie che sono state selezionate per stimare il numero degli agricoltori "attivi", sono le seguenti: (a) forma giuridica dell'azienda; (b) giornate di lavoro annue; (c) produzione *standard* aziendale.

In Italia le aziende agricole che hanno la forma giuridica di amministrazioni o enti pubblici sono poco meno di un migliaio nel 2010 ma la loro incidenza sulla superficie aziendale complessiva (Sat) non è irrilevante in quanto sfiora il 3% ed è pari a quasi 500.000 ettari (quota Sau 1,1%). Si tratta quindi di aziende mediamente molto grandi (151 ettari di Sau) localizzate

per il 43% in montagna dove gestiscono oltre 2/3 delle loro superfici. Escludere questi soggetti dagli aiuti Pac avrebbe quindi un impatto modesto nel complesso ma sicuramente più marcato nelle aree montane.

Per incidere significativamente sul numero complessivo delle aziende agricole censite occorre utilizzare il secondo criterio che è quello dell'impegno lavorativo<sup>7</sup>. La quota di aziende che impiegano manodopera per più di 100 giornate all'anno è pari al 35%, queste detengono circa il 71% della Sau (Sat 68%). La soglia delle 100 giornate, definita dalla seconda classe di ampiezza utilizzata dal censimento, non può essere certo considerata troppo restrittiva, in quanto fa riferimento a tutta la manodopera aziendale, e potrebbe essere riconducibile all'impiego di un lavoratore *part-time*. Se si utilizzasse la soglia superiore alle 200 giornate annue per avvicinare l'impegno in ore (1600) a quello di un lavoratore dipendente a tempo pieno (1920 ore), le aziende scenderebbero al 22% del totale (circa 357 mila).

La Produzione *standard*<sup>8</sup> è una misura sintetica della dimensione complessiva delle attività colturali e zootecniche praticate in azienda. Non comprende altre eventuali attività aziendali ma è comunque un buon riferimento per valutare le potenzialità produttive dell'impresa. L'Istat utilizza alcune classi dimensionali per la diffusione dei dati censuari, per cui è possibile utilizzare solo le relative soglie per suddividere le aziende. Coerentemente al criterio di selezione utilizzato per le giornate di lavoro, la soglia dei 15 mila euro all'anno di produzione *standard* potrebbe essere adeguata per remunerare un addetto *part-time*. Questa classe comprende il 26% delle aziende censite (425 mila circa) che detengono il 78% della superficie ma rappresentano ben il 91% della produzione *standard* totale.

Alzando l'asticella ai 25 mila euro annui di PS, più adeguati per remunerare almeno un addetto a tempo pieno in azienda, le aziende scendono a 300 mila circa ma detengono ancora il 70% della Sau e l'86% della produzione *standard*.

L'importo di 25 mila euro annui può apparire elevato per un reddito agricolo ma si consideri che si tratta della stima della produzione lorda che non comprende i costi variabili e fissi al netto dei quali risulterebbe un valore reddituale che può essere notevolmente inferiore al valore della PS.

Combinando i due criteri selettivi precedenti (giornate di lavoro e produzione *standard*) si ricava che le aziende condotte dai potenziali agricoltori attivi variano da 335 mila a 216 mila a seconda che si utilizzino le soglie più o meno ampie. Rispetto al valore *baseline* si avrebbe una riduzione dei beneficiari che va dal 70% all'80%.

La tabella 1 consente di verificare come la variazione combinata di queste soglie incide rispetto alla numerosità di partenza; le celle in evidenza sono quelle corrispondenti ai criteri selettivi proposti.

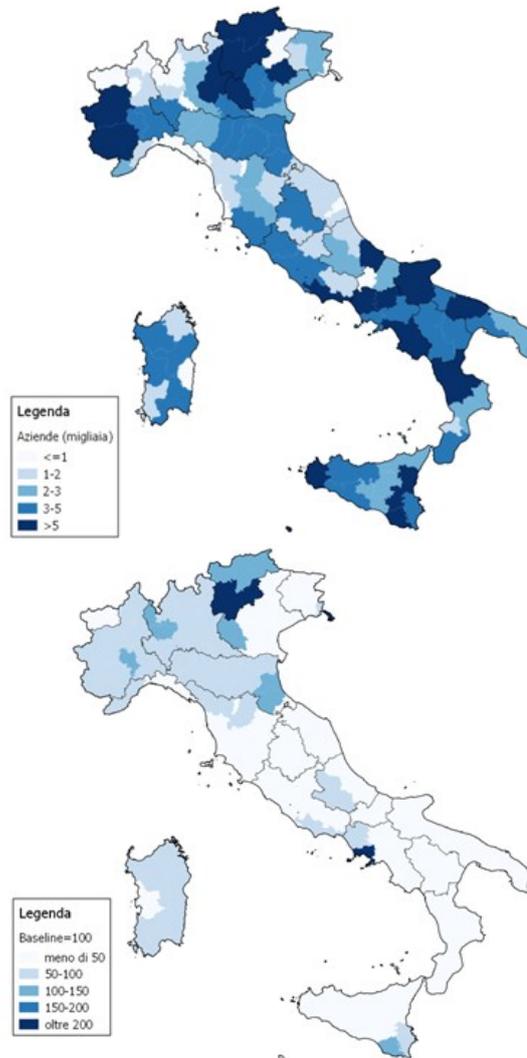
**Tabella 1** - Quote cumulate del numero di aziende per classi di produzione *standard* e giornate di lavoro (*baseline*=100)  
Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Classi in migl. euro di PS	Classi in giornate di lavoro				
	0-50	50-100	100-200	200-300	300+
0-2	147	78	53	32	22
2-4	100	67	48	31	21
4-8	76	57	44	29	20
8-15	55	46	38	27	19
15-25	39	35	30	24	18
25-50	28	26	24	20	15
>50	16	15	15	13	11

Le scelte politiche finali non saranno particolarmente selettive, in quanto verrà adottata la soglia dimensionale minima per includere tutte le piccole aziende agricole, stravolgendo di fatto il concetto di agricoltore attivo. Soffermandosi solo sulle aziende più grandi e considerando le soglie meno stringenti (100

giornate di lavoro e 15 mila euro di PS) è possibile fare alcune riflessioni sulla diffusione degli agricoltori "attivi" sul territorio. La carte tematiche che seguono rappresentano la distribuzione provinciale delle aziende selezionate in valore assoluto e relativo rispetto a quelle che hanno ricevuto pagamenti diretti, secondo l'indagine censuaria del 2010.

**Figura 1** - Distribuzione provinciale delle aziende con più di 100 giornate di lavoro e 15 mila euro di PS (valore assoluto in migliaia e relativo a *baseline*=100)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Come si può notare, a fronte di una riduzione media nazionale del 70% del numero di aziende beneficiarie, l'impatto a livello territoriale è notevolmente diverso. In valore assoluto la numerosità delle aziende si polarizza nelle province meridionali e in quelle settentrionali, ma in termini relativi sono in particolare quelle del Nord-Ovest a registrare un deciso miglioramento rispetto alla *baseline*. In diversi casi questo andamento è spiegabile per il fatto che nel 2010 alcune colture erano escluse dai pagamenti diretti, per cui il numero di aziende beneficiarie risulta più basso nelle aree specializzate in queste coltivazioni.

La differente rappresentazione dell'intensità del fenomeno tra le due carte tematiche mette in evidenza come la presenza di aziende "attive" è numericamente rilevante anche al Sud, ma questa viene drasticamente ridimensionata se rapportata al totale dei di quelle che hanno ricevuto pagamenti diretti.

### L'agricoltore professionista

L'attività di agricoltore è definita da una serie di norme a partire dal codice civile (articolo 2135), fino ai regolamenti connessi agli aspetti fiscali e previdenziali.

Per quanto riguarda il profilo professionale è stata introdotta nel

2005 la figura dell'imprenditore agricolo professionale<sup>9</sup> (Iap), che ha sostituito la precedente definizione di "imprenditore agricolo a titolo principale" (Iatp).

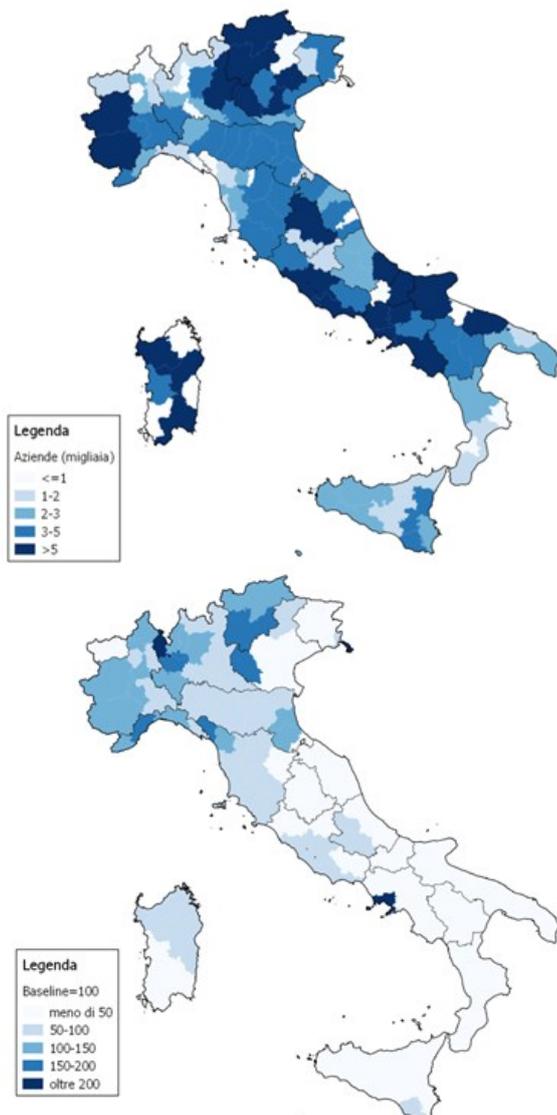
La definizione di Iap richiede il rispetto di specifiche condizioni professionali, quali la prevalenza dell'impegno lavorativo nell'azienda agricola, inoltre da questa attività deve provenire almeno la metà del reddito personale. Si tratta di condizioni che appaiono coerenti con la definizione comunitaria di "agricoltore attivo".

Nel 2010 le aziende agricole presenti negli archivi dell'Inps sono 365 mila di queste però solo il 7% (circa 25 mila) sono condotte da uno Iap, mentre la quasi totalità delle aziende (92%) fa capo a coltivatori diretti.

Questo profilo quindi appare fortemente penalizzante da utilizzare come criterio per la definizione di agricoltore attivo, anche se qualche associazione agricola lo ha proposto<sup>10</sup>. Appare invece più plausibile utilizzare il numero complessivo delle aziende iscritte all'Inps per adempiere agli obblighi contributivi, condizione che rappresenta già un elemento discriminante per le piccolissime aziende<sup>11</sup>.

Utilizzando questo criterio selettivo, le aziende agricole beneficiarie di pagamenti diretti si ridurrebbero del 66% con marcate differenze territoriali come evidenzia la figura che segue.

**Figura 2** - Distribuzione provinciale delle aziende iscritte nel registro Inps (valore assoluto in migliaia e relativo a *baseline*=100)



Fonte: nostra elaborazione su dati Inps

La distribuzione geografica è simile allo scenario costruito con i dati censuari, questa volta con una maggiore presenza delle

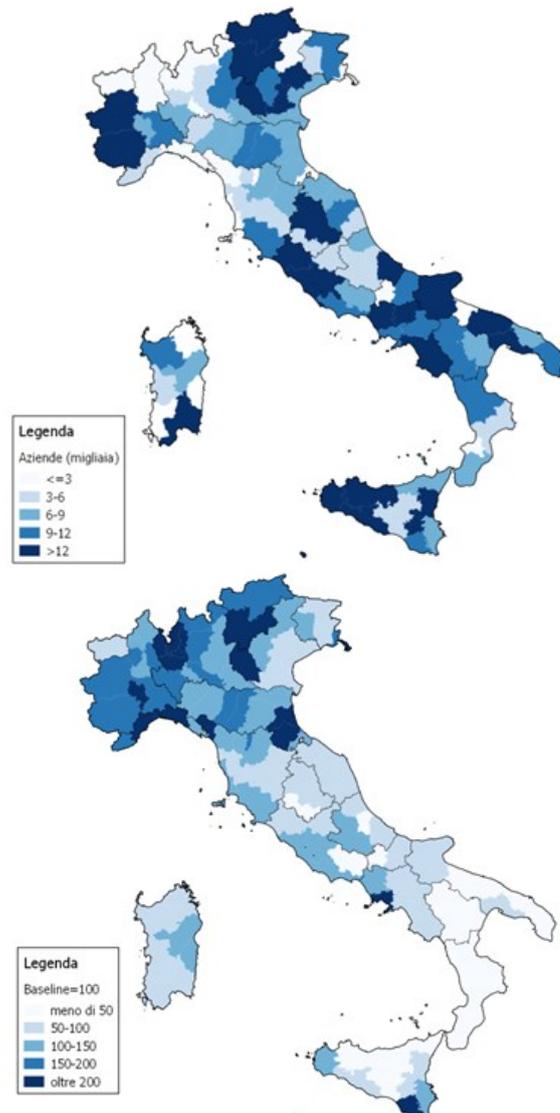
province dell'Italia centrale. In termini relativi solo una provincia del Centro-Sud (Napoli) mostra una situazione migliorativa (>100) rispetto a quella di partenza. La concentrazione delle aziende agricole più strutturate al Nord, fa sì che in quei territori esista un maggiore ricorso a manodopera dipendente o comunque a rapporti di lavoro che rientrano nelle gestioni previdenziali dell'Inps.

## L'agricoltore imprenditore

Un'altra fonte amministrativa che può essere utilizzata per selezionare le aziende è il registro delle imprese gestito dalle Camere di Commercio. Le aziende agricole devono iscriversi al registro se superano i 7.000 euro di volume d'affari annuo, oppure se fanno vendita diretta e/o accedono ad agevolazioni fiscali (senza soglia minima di fatturato).

Nel 2010<sup>12</sup> le aziende agricole iscritte sono pari a 829 mila circa, il 90% di queste sono ditte individuali, il 7% società di persone, e il restante 3% costituito da altre forme giuridiche. Le iscrizioni probabilmente sovrastimano il numero di coloro che svolgono in prevalenza l'attività agricola in quanto comprendono molte aziende che si registrano solo per ottenere il gasolio a prezzo agevolato. In ogni caso, rapportando questa fonte con la situazione *baseline* si avrebbe una riduzione di circa il 25% dei beneficiari, distribuiti a livello provinciale come da carta tematica che segue.

**Figura 3** - Distribuzione provinciale delle aziende iscritte nei registri camerali (valore assoluto in migliaia e relativo a *baseline*=100)



Fonte: nostra elaborazione su dati Infocamerale

Rispetto ai due scenari precedenti, la distribuzione geografica è più diffusa e di fatto la selettività è decisamente inferiore in quanto sono molte le province che migliorano rispetto alla situazione base. Si conferma quasi tutto il Nord Italia come area dove si concentrano le aziende più orientate al mercato, ma emergono anche diverse province del Centro-Sud, in particolare nel versante medio tirrenico ed in Sicilia.

## Conclusioni

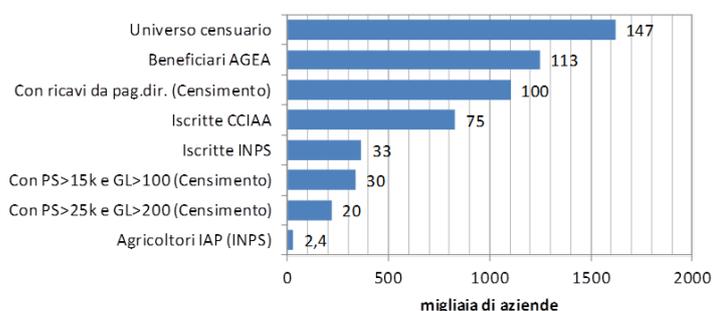
L'estrema diversificazione delle aziende agricole italiane rende difficile l'individuazione di criteri oggettivi per l'identificazione degli agricoltori attivi, così come richiesto dal regolamento comunitario.

Vi possono essere infatti piccole aziende agricole ad elevata intensità di lavoro, e all'opposto grandi aziende "disattivate" (Arzeni, Sotte, 2013) che non svolgono di fatto una vera e propria attività agricola ma solo una gestione minima dei terreni. Possono esserci aziende condotte da soggetti pubblici la cui attività principale è extra-agricola, ma nella stessa categoria vi sono anche Università ed altre istituzioni per la formazione, la ricerca e la sperimentazione, che hanno invece uno specifico interesse nello sviluppo dell'agricoltura.

La figura che segue riepiloga le diverse fonti utilizzate in questo lavoro, evidenziando come la numerosità dei soggetti può variare notevolmente in funzione del profilo che si intende attribuire all'agricoltore attivo. Anche all'interno di queste ipotesi di selezione c'è una notevole variabilità se si considera la dimensione territoriale.

L'introduzione dei criteri selettivi ipotizzati, comporta una diminuzione generale delle aziende potenzialmente beneficiarie di pagamenti diretti che in termini relativi si concentrerebbe prevalentemente nel Centro-Sud in quanto è più consistente la quota delle piccole unità produttive.

**Figura 4** - Confronto tra le ipotesi di lavoro (numero di aziende e indice *baseline*=100)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Infocamere, Inps, Agea

Il criterio più restrittivo è quello adottato dall'Inps per la definizione dell'imprenditore agricolo professionale (IAP) che appare impraticabile in quanto escluderebbe oltre il 97% delle aziende che hanno ricevuto pagamenti diretti nel 2010 (*baseline*).

I criteri ipotizzati sui dati censuari si sono concentrati sulle aziende agricole con adeguate dimensioni economiche ed occupazionali che prefigurano la presenza di un soggetto economico e quindi di un'impresa. Questi criteri sono molto limitanti per il sistema produttivo nazionale composto prevalentemente da aziende "non-imprese": la quota di beneficiari si attesterebbe dal 20 al 30% di quelli censiti dall'Istat.

Per allargare la platea dei potenziali agricoltori attivi si potrebbero utilizzare i registri dell'Inps e quelli camerali, ed in questi casi la selettività diminuirebbe notevolmente comprendendo una quota che va dal 33 al 75% delle aziende che hanno ricevuto pagamenti diretti.

Il vero nodo della questione agricoltori attivi è però l'inclusione delle aziende che hanno ricevuto aiuti diretti al di sotto della

soglia minima che verrà decisa da ogni paese membro (con il limite superiore dei 5.000 euro). In Italia significa considerare circa un milione di aziende agricole condotte da agricoltori che oggettivamente è difficile considerare impegnati in maniera continuativa e consistente.

Dalle analisi precedenti è chiaro come l'eventuale esclusione delle aziende agricole di piccola dimensione dai pagamenti diretti, abbia un impatto considerevole in alcuni contesti territoriali. Eppure potrebbe essere un approccio ragionevole ed accettabile se si diversificassero le politiche di aiuto, consentendo a questi soggetti di beneficiare di specifici incentivi pubblici diversi da quelli da destinare agli agricoltori "professionalmente attivi".

Le ipotesi sviluppate in questo lavoro per la quantificazione degli agricoltori attivi in Italia sono un esempio di utilizzo incrociato di informazioni da fonti pubbliche che potrebbe essere notevolmente affinato considerando il dettaglio e l'articolazione dei dati elementari disponibili presso Agea e le altre istituzioni citate in precedenza.

L'identificazione dello *status* di agricoltore attivo non pone quindi particolari problemi tecnici ma certamente politici, in particolare per quello che riguarda il significato da attribuire al termine "attivo".

Se con agricoltore attivo si vuole intendere genericamente un soggetto che lavora nel settore economico indipendentemente dalla dimensione produttiva e dalla continuità occupazionale, è chiaro che verranno esclusi solo i non agricoltori indicati nella *black list*.

Il termine "attivo" dovrebbe però corrispondere al ruolo che l'agricoltore ha nel perseguimento consapevole degli obiettivi comunitari, ovvero un "attore" che agisce nell'interesse economico personale ma coerentemente con le finalità pubbliche delle politiche. Non solo quindi un "beneficiario" che si adegua alle opportunità di finanziamento pubblico, ma un soggetto capace di esprimere una domanda specifica e qualificata di interventi per il settore agricolo.

## Note

<sup>1</sup> Il testo del regolamento Com(2011) 625 non è ancora definitivo. All'agricoltore attivo (*active farmer*) è dedicato l'articolo 9.

<sup>2</sup> Le misure riguardano i seguenti articoli del regolamento Com (2011) 627/3: 17, "Regimi di qualità dei prodotti agricoli ed alimentari"; 20, "Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese"; 30, "Agricoltura biologica"; 32, "Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici"; 34, "Benessere degli animali"; 37, "Gestione del rischio".

<sup>3</sup> Nella terza versione del regolamento, rispetto alla precedente, è scomparsa la soglia del 5% dei pagamenti diretti sul reddito extragricolo al di sotto della quale il beneficiario non poteva essere considerato agricoltore attivo, con l'esclusione delle aziende agricole che hanno ricevuto meno di 5.000 euro di aiuti.

<sup>4</sup> La tempistica prevede che entro l'anno vengano approvati i quattro regolamenti base della Pac da avviare dal 1 gennaio 2015. Gli Stati membri devono comunicare alla Commissione le loro scelte attuative entro il 1 agosto 2014.

<sup>5</sup> La quota deriva dal rapporto tra il numero di aziende che hanno dichiarato di conseguire ricavi da pagamenti diretti sul totale dei rispondenti al quesito.

<sup>6</sup> La definizione di azienda adottata dal Censimento è la seguente: "L'unità tecnico-economica, costituita da terreni, anche in appezzamenti non contigui, ed eventualmente da impianti e attrezzature varie, in cui si attua, in via principale o secondaria, l'attività agricola e zootecnica ad opera di un conduttore (persona fisica, società, ente), che ne sopporta il rischio sia da solo, come conduttore coltivatore o conduttore con salariati e/o compartecipanti, sia in forma associata".

<sup>7</sup> L'unità di misura utilizzata dall'Istat è la giornata di lavoro considerata pari ad otto ore.

<sup>8</sup> La PS aziendale o *Standard Output* (SO) viene calcolata utilizzando le produzioni lorde medie unitarie delle principali attività agricole moltiplicate per le dimensioni in superficie o capi. I coefficienti medi unitari sono stimati a livello regionale secondo la metodologia indicata nel regolamento (CE) N. 1242/2008.

<sup>9</sup> D.Lgs. n.101, articolo 1: lo IAP è "colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (ce) n. 1257/1999 del consiglio, del 17 maggio 1999, dedichi alle attività agricole di cui all'articolo 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro".

<sup>10</sup> Confeuro, <http://www.confeuro.it/spip.php?article1147>

<sup>11</sup> L'iscrizione all'Inps è obbligatoria per gli imprenditori agricoli che rientrano nel profilo di datori di lavoro, ovvero che sono titolari o responsabili di rapporti contrattuali oggetto di assistenza previdenziale e assicurativa. Non esiste quindi un vincolo dimensionale aziendale per l'iscrizione, ma la complessità e la frequenza degli adempimenti amministrativi da svolgere non rende conveniente l'adesione da

parte degli agricoltori non professionisti (non considerando i comportamenti illeciti).  
<sup>12</sup> Sono disponibili anni più recenti ma è stato utilizzato il 2010 coerentemente alle altre fonti utilizzate.

## Riferimenti bibliografici

- Arzeni A., Sotte F. (2013), *Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana*, Gruppo 2013, Working Paper n.20
- Commissione Europea (2011), *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune Com(2011) 625/3*.
- De Filippis F. (a cura, 2012), *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, Quaderni Gruppo 2013.
- Infocamere (2013), Statistiche on-line portale Movimprese (<http://www.infocamere.it/movimprese>)
- Inps (2013), *Osservatorio sulle aziende e i lavoratori agricoli autonomi*, ([http://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/aziende\\_agricole/agr\\_aut.html](http://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/aziende_agricole/agr_aut.html))
- Istat (2012), *IV Censimento generale dell'agricoltura italiana*, datawarehouse (<http://dati-censimentoagricoltura.istat.it/>)
- Macri M.C. (2013), "Il capitale umano in agricoltura", in *"Politiche per il lavoro e l'occupazione"*, capitolo IV della monografia di approfondimento dell'Annuario dell'agricoltura italiana

## Imprese e non imprese nell'agricoltura italiana

Franco Sotte, Andrea Arzeni, in *Agrireregionieuropa* n. 32, Marzo 2013

### Obiettivi dello studio<sup>1</sup>

Una domanda incombe sull'agricoltura italiana. Chi sono gli agricoltori? Quali soggetti economici operano in agricoltura? Come si differenziano tra di loro in termini di obiettivi e condizioni di esercizio della propria attività? Sono domande, queste, alle quali in passato era meno difficile rispondere.

È sotto gli occhi di tutti, invece, come una profonda diversificazione abbia progressivamente investito il settore e sia utile, di conseguenza, un esercizio analitico volto a misurare e comprendere le differenze. Questo lavoro, che riprende gli argomenti di un *Working Paper* del Gruppo 2013 appena uscito al quale si rinvia per gli approfondimenti (<http://www.gruppo2013.it/working-paper/Documents/Working%20Paper%20Imprese%20e%20non%20imprese%20-%20Arzeni%20Sotte.pdf>) (Arzeni, Sotte 2013), cerca di dipanare, per quanto possibile, questa intricata matassa sulla base del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura del 2010 (<http://www.istat.it/it/censimento-agricoltura/agricoltura-2010>). Obiettivo principale della ricerca è misurare la consistenza e, per quanto possibile, la qualità della presenza imprenditoriale nell'agricoltura italiana.

### Quanti sono gli agricoltori?

Comparando fonti statistiche e amministrative, come si può notare in tabella 1, esistono significative differenze. Sulla base delle diverse definizioni si scende da un milione e 620 mila aziende censite a 316 mila coltivatori diretti attivi iscritti all'Inps,

passando per il milione 307 mila beneficiari dei vari interventi Pac, le 829 mila imprese agricole attive di Movimprese-Infocamere, le 473 mila partite Iva, i 428 mila occupati indipendenti in agricoltura della contabilità nazionale e tutte le altre quantificazioni raccolte in tabella 1.

**Tabella 1** - L'agricoltura in Italia sulla base delle differenti definizioni di azienda e di impresa

Fonte	Definizione	Anno	Unità	%
Unità tecnico-economiche				
Istat - Censimento agricolo	aziende agricole	2010	1.620.884	100
Istat - Censimento agricolo	di cui: aziende che vendono	2010	1.037.211	64
Eurostat - Key farm variables	aziende agricole individuali	2010	1.603.710	99
Infocamere - Movimprese	imprese agricole attive	2010	829.134	51
Soggetti economici				
Istat - Censimento agricolo	conduttori <sup>2</sup>	2010	1.603.709	100
Istat - Censimento agricolo	capi-azienda <sup>3</sup>	2010	1.541.123	96,1
Agea	beneficiari totali Pac	2010	1.307.130	81,5
Agea	di cui: Feaga - pagamenti diretti	2010	1.247.824	77,8
Agea	di cui: Feaga - pagamenti diversi	2010	88.895	5,5
Agea	di cui: Feasr	2010	161.110	10,0
Ministero delle Finanze - Dichiarazioni fiscali	contribuenti Iva settore primario	2010	473.071	29,5
Istat - Contabilità nazionale	occupati indipendenti (media annua)	2009	428.400	26,7
Inps - Osservatorio sulle aziende e i lavoratori agricoli autonomi	coltivatori diretti attivi	2010	316.519	19,7

Fonte: Istat, Eurostat, Infocamere, Ministero delle Finanze, Agea, Inps

L'immagine che si ricava da questo quadro comparativo è quella di un settore che assume una rilevanza diversa a seconda dell'aspetto che si prende in considerazione: strutturale, economico, occupazionale, fiscale. La varietà è comunque anche determinata dall'uso improprio, che in agricoltura si fa comunemente tra "azienda" e "impresa", quasi fossero sinonimi, mentre è evidente che molte aziende di dimensioni irrisorie, che non investono sulla base di una strategia di lungo periodo, non vendono al mercato e quindi non rischiano, non mirano all'efficienza, non possono considerarsi propriamente imprese. Ci si riferisce qui alle aziende orientate all'autoconsumo, di prevalente svago, accessorie, abbandonate, disattivate o affidate a terzi, che in Italia sono particolarmente numerose.

### La metodologia di riclassificazione

Analogamente a quanto effettuato in alcuni passati lavori (Sotte 2006a e 2006b, Rocchi Stefani 2005), in questa ricerca le aziende censite nel 2010 sono state riclassificate innanzitutto, sulla base della dimensione economica (DE) espressa in "produzione standard"<sup>4</sup>. A questo fine sono stati considerati due valori critici: 10 mila euro (circa il reddito annuale di una pensione media in Italia)<sup>5</sup> e 20 mila euro (circa il reddito lordo annuale da lavoro dipendente)<sup>6</sup>. Le unità censite sono state così distinte in tre categorie: (a) aziende non-imprese: se DE < 10 mila euro; (b) aziende intermedie: se DE > 10 e < 20 mila euro; (c) imprese: se DE > 20 mila euro.

Successivamente, sulla base di altre tre variabili: giornate di lavoro totali, quota di produzione destinata all'autoconsumo ed eventuale affidamento di coltivazioni a imprese contoterziste, le tre categorie su citate sono state ulteriormente suddivise.

Le aziende non-imprese sono state distinte in: (a1) non-imprese di solo autoconsumo; (a2) non-imprese di autoconsumo prevalente; (a3) non-imprese con attività commerciale

prevalente.

Le aziende intermedie sono state suddivise in: (b1) aziende intermedie non imprese, se di autoconsumo prevalente e/o con meno di 50 giornate di lavoro l'anno e/o con affidamento di almeno una coltura ad imprese conto-terziste; (b2) Aziende intermedie imprese potenziali (se non ricadenti in b1).

Le imprese, infine, sono state distinte in: (c1) imprese totalmente o parzialmente disattivate, se di autoconsumo prevalente e/o con meno di 50 giornate di lavoro l'anno e/o con affidamento totale di almeno una coltura ad imprese conto-terziste; (c2) imprese piccole, se DE<100 mila euro; (c3) Imprese grandi, se DE>100 mila euro.

## I risultati

### Una prima sintesi

I dati relativi all'agricoltura italiana sono esposti in tabella 2. Nonostante il consistente ridimensionamento (-32,4%) rispetto al 2000 del numero di aziende censite, il 67,0% non raggiunge ancora nel 2010 la soglia dei 10 mila euro/anno di DE. Entrando nel dettaglio, nel gruppo delle aziende non-imprese si può notare il peso prevalente in termini numerici di quelle di autoconsumo esclusivo o prevalente (54,3% delle non-imprese). Esse rappresentano più di un terzo di tutte le aziende censite. La restante quota di non-imprese, che commercializza la parte prevalente della produzione rappresenta un ulteriore 30,6% del totale. Le aziende intermedie rappresentano l'11,1%. Anche nell'ambito di questa classificazione appare consistente il peso di quelle tendenzialmente disattivate (4,7%). Infine il peso delle imprese è pari al 21,9% suddiviso in 13,9% di imprese piccole e 5,2% di imprese grandi e un ulteriore 2,8% di imprese totalmente o parzialmente disattivate.

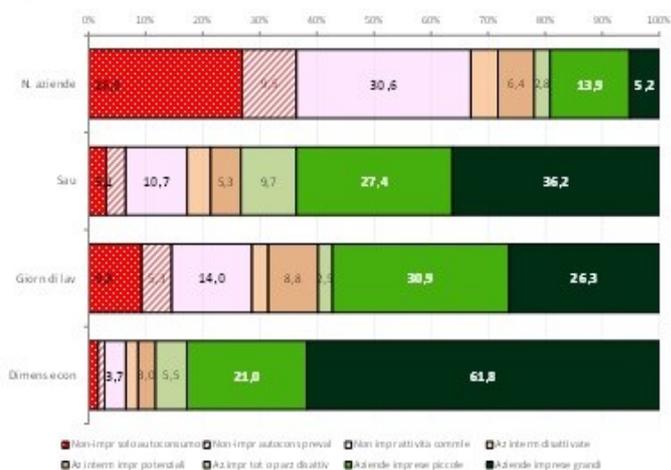
**Tabella 2** - Le aziende agricole in Italia in base alla dimensione economica (2010)

Italia	Aziende		Sau		Giornate lavoro		Dimensione econ. totale	
	n. (000)	%	ha (000)	%	gg (000)	%	mln €	%
Gruppo di aziende								
Non-imprese di solo autoconsumo	437	26,9	404	3,1	23.341	9,3	824	1,7
Non-imprese di autocons prevalente	154	9,5	433	3,4	13.199	5,3	560	1,1
Non imprese con attività comm.le	495	30,6	1.382	10,7	35.183	14,0	1.848	3,7
Aziende intermedie disattivate	77	4,7	528	4,1	7.179	2,9	1.064	2,2
Aziende interm imprese potenziali	103	6,4	684	5,3	22.003	8,8	1.502	3,0
Az. imprese tot o parz disattivate	45	2,8	1.247	9,7	6.287	2,5	2.731	5,5
Imprese piccole	226	13,9	3.523	27,4	77.605	30,9	10.389	21,0
Imprese grandi	84	5,2	4.656	36,2	66.009	26,3	30.542	61,8
<b>Totale</b>	<b>1.621</b>	<b>100</b>	<b>12.856</b>	<b>100</b>	<b>250.806</b>	<b>100</b>	<b>49.460</b>	<b>100</b>

Fonte: Ns. elaborazioni su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010

I rapporti ora descritti decisamente si invertono se si prendono in considerazione le altre variabili della tabella 2: Sau, giornate di lavoro e, soprattutto, DE complessiva. Come si può osservare in figura 1, le imprese, che sono il 19,1% delle aziende censite, impiega il 63,6% della Sau e il 57,2% delle giornate di lavoro totali. Alle imprese è attribuito, infine, l'82,8% della produzione standard complessiva dell'agricoltura italiana. Dall'altro lato della figura, di converso, appare evidente il peso economico particolarmente modesto delle non-imprese ed anche delle aziende intermedie.

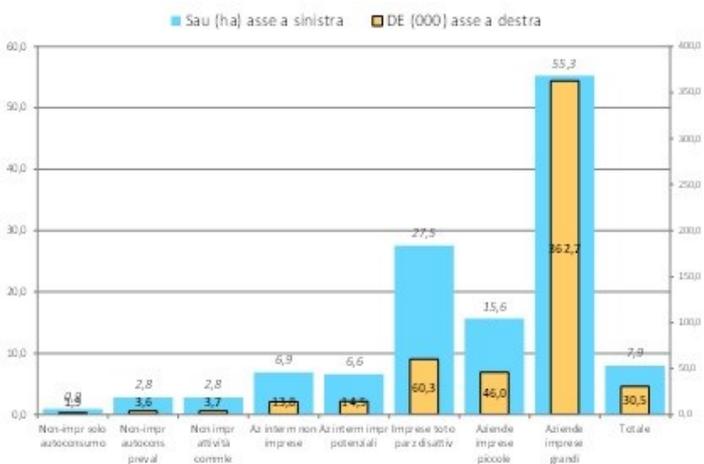
**Figura 1** - L'agricoltura italiana per dimensione economica delle aziende



Fonte: Ns. elaborazioni su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010

In figura 2, dove sono rappresentati i valori medi di Sau e di produzione standard per ciascun gruppo, si evidenzia una netta partizione tra i vari gruppi di aziende. Le non-imprese dispongono mediamente di solo 2 ettari e hanno una DE a 2.980 euro (248 euro al mese). Tra queste, le aziende di autoconsumo esclusivo o prevalente hanno una dimensione ancora più contenuta (1,4 ettari e DE pari a 2.345 euro), ma anche quelle che commercializzano in prevalenza la propria produzione sono allineate verso il basso (2,8 ettari e DE pari a 3.730 euro).

**Figura 2** - Valori medi delle aziende agricole in termini di Sau e di dimensione economica



Fonte: Ns elaborazioni su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010

Sul piano opposto, il 13,9% di imprese piccole coltiva in media 15,6 ettari per una produzione standard di 46 mila euro, e il 5,2% di imprese grandi coltiva in media 55,3 ettari per una DE di oltre 360 mila euro. È interessante notare come tra quelle cresca significativamente il peso delle forme societarie: 7,4% tra le imprese piccole e 30,3% tra le grandi, mentre la forma di conduzione di gran lunga prevalente in agricoltura sia quella individuale (96,1%).

### Aspetti occupazionali e demografici

Nella figura 3 sono rappresentati altri due interessanti rapporti: giornate di lavoro per azienda e produzione standard per giornata di lavoro. Il primo consente di verificare la molto modesta capacità delle non-imprese nell'offrire occasioni occupazionali sia pure a part-time. È questa una peculiarità che non sorprende nelle aziende di autoconsumo esclusivo o prevalente, con rispettivamente 53 e 86 giornate/anno e basso livello di produttività (35 e 42 euro/giornata), che si giustifica anche in relazione alle finalità hobbistiche e ricreative

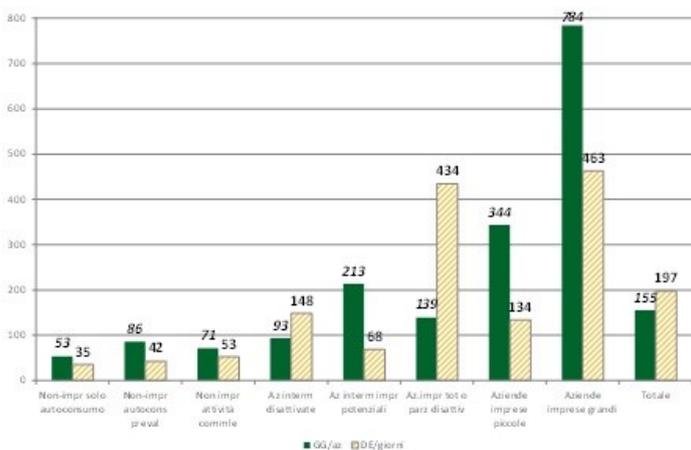
dell'esercizio dell'agricoltura. Ma anche le non-imprese con attività commerciale prevalente, con 71 giornate/anno assicurano al conduttore, al massimo, un *part-time* secondario rispetto ad altri impieghi. Se poi si considera che la produzione *standard* a giornata di queste aziende è di solo 53 euro (poco più di un quarto della media sul totale delle aziende: 197), si ha l'immagine di una attività a basso livello di efficienza e a carattere soltanto accessorio.

Una situazione non molto dissimile si registra per le aziende intermedie imprese potenziali. Con 213 giornate/anno esse offrono opportunità occupazionali ad una persona a tempo pieno, ma la produttività (68 euro/giornata) rimane molto bassa (la metà di quella delle imprese piccole).

Le imprese mostrano invece una condizione decisamente migliore. Le piccole, con 344 giornate/azienda offrono occupazione a più di una persona a tempo pieno (coerentemente con il carattere familiare dell'agricoltura italiana professionale) e, con 134 euro/giornata mostrano una produttività elevata. Le grandi con 784 giornate/azienda in media offrono lavoro a più di tre persone a tempo pieno, e soprattutto hanno una produttività del lavoro straordinariamente alta (463 euro a giornata) indice al tempo stesso di notevole efficienza, e della tendenza a risparmiare lavoro.

Un'ultima considerazione va dedicata alle imprese parzialmente o totalmente disattivate. Queste, al pari delle aziende intermedie e delle non-imprese, mostrano livelli relativamente bassi di impiego del lavoro e alti della sua produttività. Un risultato che può essere determinato dal ricorso a lavoro esterno (contoterzismo passivo), dalla adozione di ordinamenti decisamente estensivi, dalla semplificazione degli ordinamenti produttivi.

**Figura 3** - Occupazione e produttività del lavoro nelle diverse tipologie aziendali. Giornate di lavoro/n. aziende, *standard output* totale/giornate di lavoro

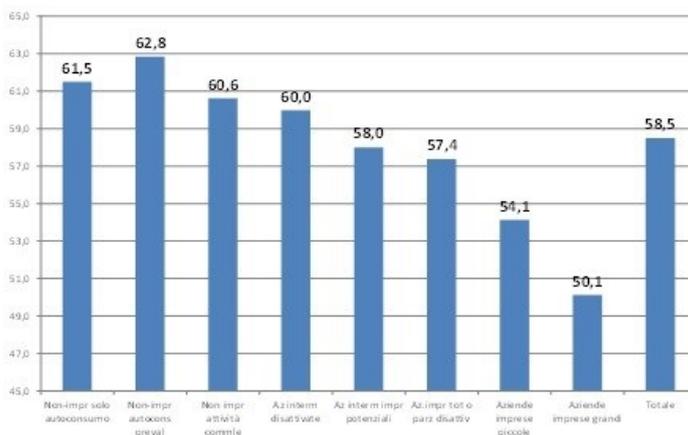


Fonte: Ns elaborazioni su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010

Il Censimento offre anche altre informazioni per meglio qualificare la differenza tra i gruppi selezionati. La figura 4 rappresenta l'età media dei conduttori. Come era prevedibile, il fenomeno dell'invecchiamento si concentra decisamente nelle non-imprese, dove l'età media del conduttore supera sistematicamente i sessanta anni. L'età resta significativamente alta anche nel caso delle aziende intermedie, mentre un significativo abbassamento a 54,1 anni in media si registra per le imprese piccole ed un ulteriore diminuzione a 50,1 anni per quelle grandi.

Considerando che, a parte casi sporadici, neanche negli altri settori economici si diventa imprenditori giovanissimi, si può concludere che i dati decisamente allarmanti che si rilevano sulla media di tutti i conduttori, non fanno giustizia delle profonde differenze tra i gruppi analizzati, soprattutto a vantaggio delle imprese dove il ricambio generazionale urge maggiormente.

**Figura 4** - L'età media dei conduttori

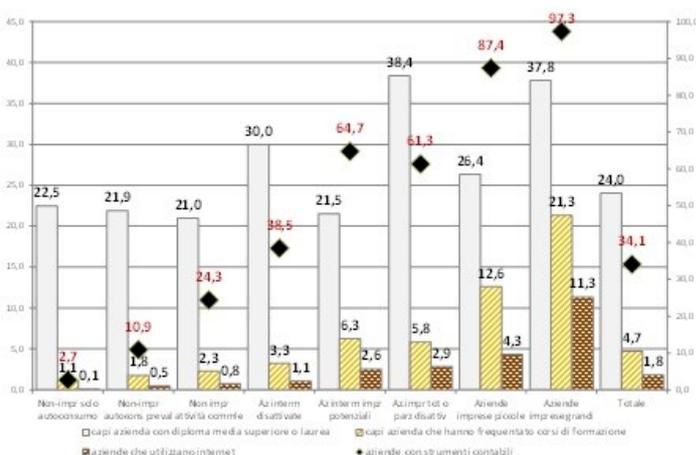


Fonte: Ns elaborazioni su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010

Una conferma delle profonde differenze rilevate tra imprese e non-imprese con riferimento all'età e della migliore qualità delle imprese rispetto alle altre può essere tratta analizzando alcune altre caratteristiche aziendali, rappresentate in figura 5. Riguardo alla formazione scolastica, si conferma innanzitutto la migliore formazione dei titolari di impresa (soprattutto se grande), anche se il dato assoluto segnala ancora una notevole arretratezza a confronto con altri paesi. Ancora più elevato è il livello di istruzione dei titolari di aziende disattivate. Segno evidente di una condizione sociale e professionale (in occupazioni extra-agricole) tale da motivare un impegno in agricoltura accessorio e orientato al risparmio del lavoro.

Alla migliore formazione scolastica dei titolari di imprese si accompagna anche una loro significativa maggiore propensione all'aggiornamento professionale ed una maggiore (seppure ancora decisamente bassa) integrazione in Internet. Anche la diffusione della contabilità è pressoché generalizzata nelle imprese, mentre è soltanto sporadica nelle non-imprese, e manca anche numerose aziende intermedie.

**Figura 5** - La qualità del conduttore e della gestione aziendale



Fonte: Ns elaborazioni su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010

### Le specializzazioni produttive

Un approfondimento molto interessante riguarda le specializzazioni produttive dei rispettivi gruppi. I risultati esposti in figura 6 si basano su una aggregazione in cinque aggregati degli ordinamenti tecnico-economici (Ote) offerti dal censimento (Commissione europea 2008): (a) aziende specializzate nei seminativi; (b) aziende specializzate in ortofloricoltura; (c) aziende specializzate nelle colture permanenti; (d) aziende specializzate zootecniche; (e) aziende specializzate in policoltura; (f) aziende miste<sup>7</sup>.

Nelle aziende non-imprese orientate all'autoconsumo assoluto o

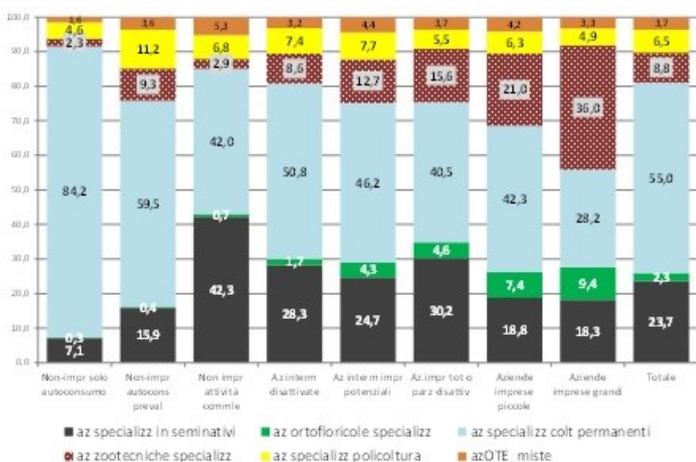
prevalente (prime due colonne della figura) risalta il peso delle colture permanenti. Evidentemente, mentre piccoli orti e frutteti per autoconsumo annessi alle abitazioni sono esclusi dal campo di osservazione, sono invece inclusi i tanti piccolissimi vigneti e oliveti che evidentemente ricadono in questa classificazione. Altro aspetto rilevante è quello dell'evidente specializzazione cerealicola, a fronte della notevole despecializzazione in tutte le attività più intensive di lavoro e bisognose di cure costanti nel corso dell'anno (ortofloricoltura e zootecnia in particolare). Un aspetto questo che conferma il carattere accessorio dell'attività agricola in questo gruppo, che altrimenti, proprio per la poca Sau a disposizione e per le dimensioni economiche ridotte, sarebbe stato indotto ad una relativa maggiore presenza di ordinamenti produttivi intensivi.

Un altro risultato è la tendenza della specializzazione zootecnica e ortofloricola a concentrarsi nelle imprese, specie nelle grandi. La specializzazione zootecnica è caratteristica del 22% delle imprese grandi e del 15% delle imprese piccole, ma si riduce drasticamente quando la DE scende (9,6% nelle aziende intermedie potenziali imprese e solo 3% nelle aziende non imprese con attività commerciale prevalente) e ancor più nelle aziende disattivate.

Al tempo stesso, le imprese sono relativamente de-specializzate in cerealicoltura e nella policoltura. Evidentemente, mirando al profitto e quindi all'efficienza, esse adottano ordinamenti produttivi specializzati e tecniche attente alla massimizzazione della produzione di tutti i fattori impiegati. In questa direzione si orientano (almeno in parte) anche le aziende intermedie imprese potenziali.

All'opposto, le aziende disattivate sono quelle più despecializzate in ordinamenti zootecnici e ortofloricoli, mentre tendono a preferire gli ordinamenti estensivi (con cereali e colture permanenti), compatibili sia con un impegno personale del conduttore meno costante nel tempo e favoriti, come dalla definizione stessa di disattivazione qui adottata, da un maggiore ricorso al contoterzismo.

Figura 6 - Gli ordinamenti tecnico economici (quote percentuali)



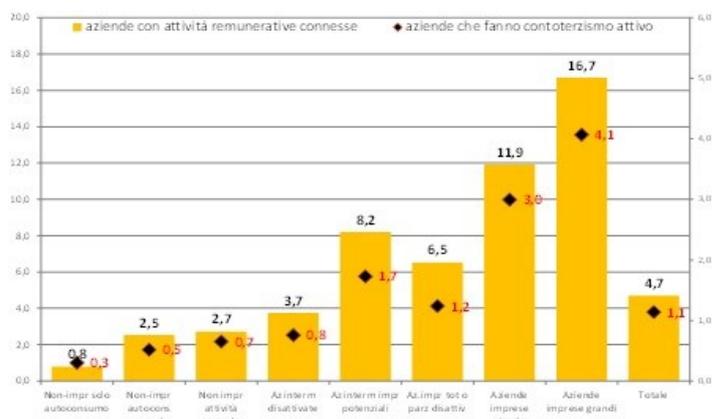
Fonte: Ns elaborazioni su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010

La figura 7 riguarda la presenza di "attività remunerative connesse" e di "attività di contoterzismo attivo". In entrambi i casi si nota una netta crescita dei due fenomeni passando dalle non-imprese alle imprese. Come era poi da aspettarsi, la presenza di attività integrative dei due tipi tende a diminuire passando nelle varie categorie dalle aziende più strutturate a quelle tendenzialmente disattivate.

Rapportando queste informazioni con quelle del precedente paragrafo, si potrebbe concludere che al crescere dell'impegno imprenditoriale le aziende agricole tendano ad adottare ordinamenti produttivi specializzati, puntando su specifiche colture o attività zootecniche, abbandonando le tradizionali policolture miste e l'integrazione tra coltivazione e allevamento.

Di fronte però alla domanda di servizi aggiuntivi o anche in relazione alla disponibilità di fattori di produzione (macchine) non pienamente utilizzati nel corso dell'anno, esse non disdegnano di impegnarsi in attività integrative (es. agriturismo) o offrirsi come contoterzisti attivi ad altre aziende disattivate.

Figura 7 - La diversificazione reddituale nelle diverse tipologie aziendali (quote percentuali)



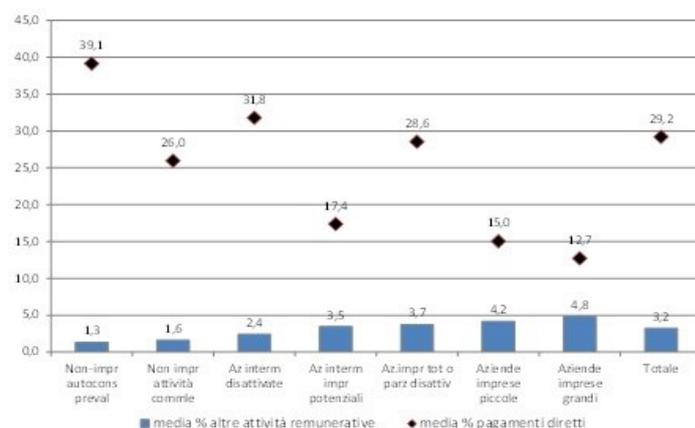
Fonte: Ns elaborazioni su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010

### La composizione dei ricavi

Un'ultima informazione di grande interesse riguarda la composizione percentuale dei ricavi lordi aziendali suddivisi in: (a) vendita di prodotti aziendali; (b) altre attività remunerative connesse all'azienda; (c) pagamenti diretti. In figura 8 è riportato il peso percentuale delle ultime due componenti<sup>8</sup>.

Le altre attività lucrative rappresentano una modesta quota dei ricavi (3,2% nella media di tutte le aziende censite). Il loro peso comunque cresce man mano che si passa dalle non-imprese alle imprese. All'opposto, i pagamenti diretti, che rappresentano il 29,2% dei ricavi lordi complessivi dell'agricoltura italiana, hanno un peso declinante con la dimensione economica e con l'impegno imprenditoriale del conduttore. Già tra le non-imprese si nota una molto significativa diminuzione dell'incidenza dei pagamenti diretti tra quelle prevalentemente auto consumatrici e le altre che commercializzano la maggior parte della propria produzione (da 39,1% a 26,0%). Un divario ancora più consistente (da 31,8% a 17,4%) si registra nelle aziende intermedie tra imprese disattivate e potenziali. Il fenomeno trova conferma anche tra le imprese dove il peso dei pagamenti è massimo tra quelle disattivate e minimo tra quelle più direttamente impegnate nell'attività imprenditoriale.

Figura 8 - La composizione dei ricavi lordi aziendali (quote percentuali)



Fonte: Ns elaborazioni su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010

### L'analisi a livello regionale

La stessa metodologia di classificazione delle aziende, applicata per il paragrafo precedente a livello nazionale, è stata ripetuta anche per ripartizione geografica e regione. Per ragioni di sintesi, non è questa la sede per un approfondimento di questo tipo, per il quale è opportuno rinviare alla lettura del citato *Working Paper* del Gruppo 2013 (<http://www.gruppo2013.it/working-paper/Documents/Working%20Paper%20Imprese%20e%20non%20imprese%20-%20Arzeni%20Sotte.pdf>).

Approfondendo però della flessibilità offerta dalla diffusione *on-line* di Agrireunionieuropa, la figura 9, disponibile nella sola versione *on-line* in html a questo *link* ([http://agrireunionieuropa.univpm.it/dettart.php?id\\_articolo=1031](http://agrireunionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=1031)) è una cartina animata attraverso la quale è possibile visualizzare le stesse figure di questo articolo corrispondenti a ciascuna regione italiana a confronto con quelle nazionali.

### Considerazioni conclusive

Spesso in agricoltura si utilizza la parola "azienda" come sinonimo di "impresa". Questo equivoco terminologico, nel quale cadono anche molti ricercatori, è all'origine di rilevanti inconvenienti interpretativi. Il più importante è quello di descrivere l'agricoltura italiana con la superficie media aziendale (7,9 ettari di Sau). Ponendo questo dato a confronto con quelli di altri Paesi (es. Francia o Germania con rispettivamente 55 e 56 ettari di Sau in media per azienda) si generalizza pericolosamente su una presunta debolezza dell'intero settore agricolo del Paese. Per essere efficiente e per affrontare la competizione internazionale, l'agricoltura italiana sarebbe ancora drammaticamente condizionata da severi limiti dimensionali.

Se poi alle ridotte dimensioni si associano le stime della redditività media se ne deduce anche che l'esercizio dell'agricoltura sia svolto in condizioni di severa precarietà economica. L'occupazione, d'altra parte, condizionata dai limiti dimensionali non può che essere parziale e precaria. A questa lettura si associa un senso di impotenza. Se dopo cinquant'anni di politiche agricole europee, nazionali e regionali siamo ancora in ritardo e con l'età media dei conduttori censiti che rasenta i 60 anni, nessuna politica è in grado risolvere, in tempi ragionevoli, i problemi dell'agricoltura italiana.

Seppure l'analisi qui svolta meriti di essere ulteriormente approfondita, essa rivela la necessità, in materia di agricoltura, di un approccio differenziato e del riconoscimento dell'esistenza di più tipologie di aziende, come del resto un'ampia letteratura ha da tempo assodato. I valori medi, in sostanza, celano le diversità interne e, in particolare, la presenza simultanea di imprese e non-imprese completamente differenti per dimensione economica, caratteri salienti, obiettivi, strategie.

Si approssimano le scadenze per la definizione in Europea delle nuove politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Potrebbe essere l'occasione da non perdere per mettere in pratica la lezione che deriva dall'analisi qui svolta. Riprendendo la lezione di Manlio Rossi-Doria di quasi cinquant'anni fa (1969), bisogna ben distinguere i giocatori sul campo. Specie in un contesto così differenziato come la ruralità italiana, tutti sono necessari nel perseguimento del risultato finale, ma guai a confondere i ruoli e a sbagliare la distribuzione dei compiti.

Le non-imprese non vanno ovviamente abbandonate a se stesse. Ma debbono essere trattate per quello che questa ricerca ha tentato parzialmente di rivelare. Gli attuali aiuti dispersivi e per importi minimi di cui sono beneficiarie<sup>9</sup> sono del tutto inefficaci e controproducenti. Inoltre comportano un carico amministrativo insostenibile e inutilmente oneroso.

Una parte di non-imprese è tale non per i limiti di una riforma strutturale mancata, ma per propria scelta. I dati sulla rilevanza nel 2010 della produzione per l'autoconsumo (forse più che nel passato) segnalano che c'è una componente poco rilevante dal punto di vista economico complessivo, ma molto importante in

termini numerici, di nuovi o vecchi agricoltori per diletto e utilità che non hanno affatto il mercato come riferimento. Essi sono protagonisti dell'integrazione rurale e del riacciamento di rapporti diretti con l'agricoltura anche da parte di soggetti i cui interessi professionali e i cui redditi sono assicurati da attività extra-agricole.

Un'altra parte delle non-imprese potrebbe invece evolvere verso forme di impresa (così come, a maggior ragione, possono fare le aziende intermedie che abbiamo considerato imprese potenziali), ma servono politiche e regole adeguate e servizi specifici, soprattutto finalizzati all'aggregazione. Le politiche che trattano le piccole aziende in isolamento rispetto al proprio contesto sono del tutto inadatte. Occorrono interventi che mirino a mettere assieme più aziende non-imprese con misure premiali per l'aggregazione sia all'interno del settore agricolo che nel contesto territoriale in cui operano, favorendo ogni forma di integrazione.

Il futuro dell'agricoltura come settore economico partecipe dello sviluppo e del rinascimento rurale, però, dipende dalle imprese e dalla capacità imprenditoriale dei loro conduttori. È alle imprese e agli imprenditori che bisogna mirare. Il principio di riservare le misure di politica agraria agli *active farmer*, senza diluire il concetto fino a banalizzarlo come è stato fatto, non solo è corretto ma va assunto anche in campo nazionale e regionale.

### Note

<sup>1</sup> Gli autori ringraziano Gabriele Canali, Domenico Cersosimo, Emilio Chiodo, Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, Alberto Franco Pozzolo, Benedetto Rocchi e Cristina Salvioni per i suggerimenti ricevuti. Lo studio è stato possibile grazie alla cortese disponibilità dell'Istat ed in particolare di Massimo Greco.

<sup>2</sup> Il conduttore è il "responsabile giuridico ed economico che sopporta il rischio della gestione aziendale sia da solo (conduttore coltivatore e conduttore esclusivamente con salariati e/o compartecipanti), sia in associazione. Il conduttore può essere una persona fisica, una società o un ente." (Istat, 2012). Il dato in tabella si riferisce ai soli conduttori persone fisiche.

<sup>3</sup> Il capo azienda è "la persona fisica che assicura la gestione corrente e quotidiana dell'azienda. Per ciascuna azienda si considera capo azienda esclusivamente una persona. Nel caso di azienda familiare, il capo azienda è in genere il conduttore stesso; in caso di mezzadria è da considerarsi come capo azienda il mezzadro e analogamente, in caso di soccida tra due aziende agricole, il soccidario." (Istat, 2012).

<sup>4</sup> I singoli coefficienti delle produzioni standard sono stimati in Italia su base regionale e comprendono la produzione lorda del prodotto principale (es. grano) e dei prodotti secondari (es. paglia) calcolata come media annuale di cinque campagne produttive consecutive. In pratica, i coefficienti 2010 si riferiscono alle annate agrarie che vanno dal 2005/2006 al 2009/2010. Oltre a misurare la dimensione economica aziendale, la produzione *standard* serve anche a classificare l'azienda in termini di orientamento tecnico economico (Ote) sulla base dell'indirizzo produttivo prevalente, espresso dall'incidenza di produzioni tra loro omogenee sulla produzione standard totale aziendale. Il risultato è una codifica su tre livelli gerarchici di dettaglio crescente (generale, principale, particolare) e due di indirizzo (specializzato e non specializzato). La dimensione economica, espressa attraverso la produzione standard, rappresenta dunque una misura delle potenzialità produttive dell'azienda.

<sup>5</sup> Pari esattamente a 10.877 euro nel 2010.

<sup>6</sup> Corrispondente a 20.346 euro nel 2011.

<sup>7</sup> Le aziende sono considerate specializzate se le colture o gli allevamenti di riferimento rappresentano complessivamente almeno i 2/3 dello standard output totale aziendale, sono considerate aziende miste quelle non ricadenti nella definizione di azienda specializzata e quindi escluse dalle altre classi.

<sup>8</sup> Per ovvie ragioni è stato escluso da questa figura il gruppo delle aziende non imprese esclusivamente auto consumatrici dal momento che, per definizione, i pagamenti diretti rappresentano la pressoché totale fonte di ricavo essendo anche irrilevante la presenza di altre attività lucrative.

<sup>9</sup> Come si evince da uno studio degli autori ancora in corso, il 43,5% dei beneficiari dei pagamenti diretti riceve in Italia meno di 500 euro all'anno (valori medi 2008-2011); un altro 18,4% riceve importi tra 500 e 1.000 euro all'anno.

### Riferimenti bibliografici

- Arzeni A., Sotte F. (2013), *Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana*. Una analisi sui dati del Censimento dell'Agricoltura 2010, Working Paper del Gruppo 2013, n.20, <http://www.gruppo2013.it/working-paper/Documents/Working%20Paper%20Imprese%20e%20non%20imprese%20-%20Arzeni%20Sotte.pdf>
- Barberis C. (1977), Tre o sette milioni di attivi agricoli?

Paradossi dell'occupazione a mezzo tempo, *Rivista di Economia Agraria*, n. 3

- Barberis C., Siesto V. (a cura) (1993), *Agricoltura e strati sociali*. Franco Angeli, Milano
- Barbero G. (1982), Quante sono le aziende agricole italiane? *Rivista di Economia Agraria*, n. 2
- Barbero G. (1967), *Tendenze nell'evoluzione delle strutture delle aziende agricole italiane*, Inea, Roma
- Campus F. (1969), *Dinamica delle strutture agricole italiane*, Inea, Roma
- Commissione Europea (2008), Regolamento (CE) N. 1242/2008, 8 dicembre 2008 che istituisce una tipologia comunitaria delle aziende agricole, [www.rica.inea.it/public/download/normativa/Reg%20CE%201242\\_08.pdf](http://www.rica.inea.it/public/download/normativa/Reg%20CE%201242_08.pdf)
- Fabiani G., Gorgoni M. (1973), Una analisi delle strutture dell'agricoltura italiana, *Rivista di Economia Agraria*, n. 6
- Fabiani G., Scarano G. (1993), Una stratificazione socioeconomica delle aziende agricole: pluralismo funzionale e sviluppo territoriale, *La Questione Agraria*, n°59
- Fanfani R. (2008), Il processo di ammodernamento delle aziende agricole italiane (1990-2005), *Agrireregionieuropa*, n. 12
- Giovannini E., Sabbatini M., Turri E. (1999), Le statistiche agrarie verso il 2000, Istat, Collana Argomenti, n. 16
- Inps, Istat (2012), Trattamenti pensionistici e beneficiari, Anno 2010, [www.inps.it/docallegati/Mig/Doc/sas\\_stat/BeneficiariPensioni/Trattamenti\\_pensionistici\\_e\\_beneficiari\\_-\\_26\\_apr\\_2012\\_-\\_Testo\\_integrale.pdf](http://www.inps.it/docallegati/Mig/Doc/sas_stat/BeneficiariPensioni/Trattamenti_pensionistici_e_beneficiari_-_26_apr_2012_-_Testo_integrale.pdf)
- Inps (2012), Retribuzioni e periodi retribuiti nell'anno, Osservatorio sui Lavoratori dipendenti - Sezione lavoratori dipendenti, anno 2011, [www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/dipendenti/index.jsp](http://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/dipendenti/index.jsp)
- Istat (2012), Caratteristiche strutturali delle aziende agricole.
- Medici G. (1951), *I tipi di impresa nell'agricoltura italiana*, Inea, Roma
- Rocchi B., Stefani G. (2005), Tipologie aziendali e livelli di imprenditorialità nell'agricoltura toscana, in: AA.VV., *Analisi del Censimento Generale dell'Agricoltura del 2000. Tra ambiente e mercato: aziende agricole, persone e territorio*, Regione Toscana – Irpet, Speciale Censimenti, n. 5
- Rossi Doria M. (1969), *La disaggregazione dell'agricoltura italiana*, Inea, Roma
- Russo C., Sabbatini M. (2005), "Analisi esplorativa delle differenziazioni strategiche nelle aziende agricole", in *Rivista di Economia Agraria*, n.4
- Sotte F. (2006a), Imprese e non-impreses nell'agricoltura italiana, *Politica Agricola Internazionale*, n. 1
- Sotte F. (2006b), Quante sono le imprese agricole in Italia? in "Agrireregionieuropa", n. 5
- Turri E., Sabbatini M., Porri M., Bartoli L., Cingolani G. (1995), "Struttura e tipologia delle aziende agricole del Lazio", Istat- Università di Cassino, Roma

## La riforma della Pac e il lavoro in agricoltura

### Le proposte relative al primo pilastro della Pac

**INEA** Istituto Nazionale Economia Agraria

Paragrafo estratto dal volume "Il capitale umano in agricoltura", Inea (2013)

La proposta di riforma della Pac per il periodo 2014-2020 tocca direttamente il tema del lavoro in agricoltura in relazione a tre aspetti cruciali: il *capping* dei pagamenti diretti, vale a dire la possibilità di imporre un tetto all'ammontare di pagamenti diretti di cui può beneficiare ciascuna azienda agricola, la definizione di agricoltore attivo e il sostegno ai giovani agricoltori.

In realtà, ampia discussione vi è stata anche a proposito della possibilità di utilizzare un parametro legato all'impiego di lavoro, ai fini della redistribuzione dei pagamenti diretti tra Stati membri (Romano, Rocchi, 2011; Henke, Coronas, 2011). Tuttavia, sebbene la partita non sia del tutto chiusa al momento in cui si scrive questo rapporto, l'ipotesi più accreditata per l'operazione di redistribuzione dei pagamenti diretti resta quella della superficie ammissibile. Da questo punto di vista, come sottolineato da Romano e Rocchi (2011), la Commissione finisce con l'utilizzare il parametro del lavoro solo come strumento di mitigazione degli effetti del *capping* e per modulare i pagamenti diretti, rinunciando apparentemente a un suo uso redistributivo più esplicito.

Va detto che non è facile utilizzare i carichi di lavoro come variabile per modulare le politiche agricole e per renderle più selettive ed efficaci. Ciò perché, come già affermato in precedenza, il lavoro agricolo assume forme e caratteristiche estremamente variabili, se si considerano il massiccio apporto della famiglia del conduttore alla manodopera necessaria in azienda, i lavoratori stagionali e avventizi, i salariati, il lavoro apportato dallo stesso imprenditore agricolo, ecc.

A ciò va aggiunto un altro aspetto non secondario, che è la difficoltà delle statistiche ufficiali di dimensionare efficacemente l'apporto di lavoro nel settore primario, non riuscendo a prendere in considerazione appieno i rapporti "informali" e il contributo familiare. Ciò è tanto più vero in alcune specifiche realtà dell'Unione europea, come ad esempio i paesi dell'Est, dove l'agricoltura gioca ancora un ruolo cruciale nell'assorbimento di manodopera in eccesso.

Gli stessi strumenti di cui si discuterà in queste pagine si misurano con il lavoro agricolo in maniera molto diversa. Si tratta, nel complesso, di politiche che, almeno nelle intenzioni, intervengono in modo piuttosto deciso nel tentare di trovare una modulazione del sostegno comunitario sulla base, tra gli altri criteri, anche dei carichi di lavoro in agricoltura, ad esempio coinvolgendo sia il lavoro dipendente (nel caso del *capping*) che il lavoro indipendente (agricoltore attivo e giovani agricoltori). Minore attenzione, in questa tornata di proposte, è posta rispetto al lavoro familiare, di cui, come si vedrà nel seguito, non si tiene conto né ai fini della definizione delle soglie del *capping*, né per l'identificazione dei redditi relativi agli agricoltori attivi. Ciò è dovuto anche alla oggettiva difficoltà dell'emersione di questa componente fondamentale in agricoltura.

Nel caso delle misure a favore dei giovani, l'obiettivo dichiarato è quello di garantire il ricambio generazionale in agricoltura, più che di aumentare *tout court* l'occupazione. Inoltre, con la misura proposta dalla riforma, si cerca di offrire un supporto finanziario alle imprese condotte da giovani agricoltori in fase di avviamento.

Per quanto riguarda la proposta di *capping*, gli oneri sociali annessi al lavoro dipendente in azienda possono essere sottratti dal monte dei pagamenti diretti da sottoporre a taglio. In questo caso, dunque, siamo di fronte a uno strumento che si pone come obiettivo quello di far emergere lavoro già presente in agricoltura, anche se non è esclusa la possibilità che abbia

#### Aiuta **AGRIREGIONIEUROPA**

con un tuo contributo a crescere e ad offrire nuovi servizi

##### Carta di credito

(<http://www.agrireregionieuropa.it/contributo.html>)

##### Bonifico bancario

Beneficiario: Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e Ricerche di Economia e di Politica Agraria

Istituto di credito: Banca di Ancona - Credito Cooperativo - Agenzia n. 2

c/c 000030183841

Codice ABI: 08916

Codice CAB: 02602

CIN Y

IBAN IT35Y0891602602000030183841

Si prega di scrivere nella causale del pagamento: "Contributo Agrireregionieuropa"

effetti anche sulla creazione di nuovo lavoro, e comunque ci si riferisce solo al lavoro dipendente e non anche a quello familiare.

Infine, nel caso della definizione di agricoltore attivo, la Commissione cerca di individuare, in un modo per la verità un po' maldestro, i soggetti aventi diritto all'accesso all'aiuto pubblico. L'intervento comunitario fa seguito al fallimento della decisione precedente di lasciare agli Stati membri autonomia nella definizione del proprio "agricoltore attivo" in modo da poter selezionare con una qualche flessibilità i propri beneficiari, naturalmente all'interno di paletti fissati dai regolamenti comunitari. La mancata risposta da parte della maggior parte degli Stati membri a questa sollecitazione ha fatto sì che l'Unione tentasse la strada di una definizione comune e vincolante per tutti. Il rapporto con il tema del lavoro è, in questo caso, più indiretto ma altrettanto rilevante, in quanto attiene al riconoscimento dello *status* di agricoltore e alla questione più generale della selettività del sostegno offerto dalla politica ai reali protagonisti dell'attività produttiva ed economica del settore primario.

### Il capping dei pagamenti diretti

Il *capping*, come detto sopra, è uno strumento che impone un tetto all'ammontare massimo di pagamenti diretti di cui ciascuna azienda agricola dell'UE può beneficiare. Ciò va interpretato come una parziale risposta all'annosa questione della distorsione della distribuzione aziendale degli aiuti diretti, secondo cui una percentuale relativamente bassa di aziende riesce a catturare una mole consistente di pagamenti diretti (Conforti *et al.* 2000; De Filippis, 2012).

Il *capping* non è una novità nella formulazione di nuovi strumenti della Pac, così come non nuova è l'idea di ridurre, in qualche modo, l'ammontare di risorse disponibili per una singola azienda: con Agenda 2000 furono introdotti nel dibattito la modulazione e la degressività dei pagamenti diretti (Inea, 2000). Di questi strumenti, poi, solo la modulazione fu approvata, inizialmente come strumento volontario e poi come misura obbligatoria per gli Stati membri. Successivamente, durante la discussione precedente il varo della riforma Fischler, si iniziò a ragionare sulla possibilità di introdurre un tetto ai pagamenti diretti, ma questa ipotesi è rimasta sempre irrealizzata.

L'attuale proposta di *capping* prevede un taglio progressivo degli aiuti concessi a un'azienda così concepito:

- il 20% sull'ammontare di aiuti da 150.000 a 200.000 euro;
- il 40% sull'ammontare di aiuti da 200.000 a 250.000 euro;
- il 70% sull'ammontare di aiuti da 250.000 a 300.000 euro;
- il 100% sulla quota di aiuti al di sopra di 300.000 euro.

Le risorse così ricavate sono messe a disposizione dei programmi di sviluppo rurale di ciascuno Stato membro, come quota comunitaria.

Le novità della proposta attualmente in discussione sono due: la sottrazione all'ammontare degli aiuti suscettibili di taglio dei pagamenti verdi (in quanto considerati come remunerazione di un bene pubblico prodotto dal settore primario); lo scorporo dall'ammontare degli aiuti diretti degli oneri relativi alla manodopera salariata aziendale, inclusi i contributi sociali e le tasse relative al lavoro (De Filippis, 2012). Se a una prima lettura della proposta lo strumento del *capping* può sembrare di grande impatto e particolarmente punitivo per aziende che concentrano livelli molto elevati di aiuto, nella sostanza esso si limita a una semplice sforbiciata ai pagamenti diretti delle grandissime aziende. La Commissione stima in appena 200.000 euro il gettito che si otterrebbe dall'applicazione del *capping* in Italia al 2019. Si tratta di un importo calcolato sulla base delle informazioni desunte dalla Fadn (*Farm Accountancy Data Network*) e che, ovviamente, non tengono conto delle decisioni che ciascuno Stato membro prenderà in merito alla regionalizzazione e alla distribuzione del massimale nazionale tra aiuti<sup>1</sup>. Per questo motivo alla Commissione è conferito il

potere di adottare atti delegati per rivedere i massimali fissati nell'allegato III (i massimali nazionali al netto del *capping*), in considerazione del fatto che per ogni Stato membro e per ciascun anno, l'importo stimato del *capping* dovrà essere trasferito alla dotazione comunitaria per lo sviluppo rurale. Volendo tentare una stima degli effetti del *capping* sulle aziende italiane per classe di aiuto si può fare riferimento ai dati 2010 diffusi dalla DGAGRI della Commissione europea.

**Tabella 4.1** - Pagamenti diretti 2010 e relativi beneficiari (classi di aiuto superiori a 150.000€)

	AIUTI			
	ITALIA		UE-27	
	(000 €)	(%)	(000 €)	(%)
≥ 150 000 and < 200 000 €	107.468	2,6	1.016.540	2,6
≥ 200 000 and < 250 000 €	62.912	1,5	635.239	1,6
≥ 250 000 and < 300 000 €	51.965	1,3	472.566	1,2
≥ 300 000 and < 500 000 €	74.440	1,8	944.423	2,4
≥ 500 000 €	238.359	5,8	1.280.247	3,2
<b>Totale aiuto ≥ 150 000 €</b>	<b>535.144</b>	<b>12,9</b>	<b>4.349.015</b>	<b>11,0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>4.134.747</b>	<b>100,0</b>	<b>39.685.106</b>	<b>100,0</b>
	BENEFICIARI			
	ITALIA		UE-27	
	(n. aziende)	(%)	(n. aziende)	(%)
≥ 150 000 and < 200 000 €	630	0,05	6.000	0,08
≥ 200 000 and < 250 000 €	280	0,02	2.850	0,04
≥ 250 000 and < 300 000 €	190	0,02	1.740	0,02
≥ 300 000 and < 500 000 €	200	0,02	2.500	0,03
≥ 500 000 €	150	0,01	1.470	0,02
<b>Totale beneficiari ≥ 150 000 €</b>	<b>1.450</b>	<b>0,12</b>	<b>14.560</b>	<b>0,19</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.247.830</b>	<b>100,0</b>	<b>7.787.140</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Inea su dati DGAGRI

Come si vede dalla tabella 4.1, in Italia la maggior parte delle aziende appartiene alle fasce di aiuto esentate dal *capping* stesso (cioè con aiuto inferiore a 150.000 euro), mentre solo poco meno di 1.500 aziende appartengono alle classi che verrebbero colpite dal *capping*, e, di queste, solo 150 circa si vedrebbero imporre il taglio del 100% sulla parte di aiuti eccedenti i 300.000 euro.

In realtà, già solo sottraendo all'ammontare di aiuti la quota del 30% legata ai pagamenti verdi, il cosiddetto *greening*, risulterebbe che le uniche aziende a essere realmente colpite dal *capping* sarebbero quelle che oggi ricevono oltre 300.000 euro. Queste aziende, con un calcolo un po' approssimativo (tagliando, cioè, al 100% gli aiuti superiori a 300.000 euro e senza tenere conto dei tagli del 20, 40 e 70% sulle fasce inferiori di aiuto) contribuirebbero al *capping* per un importo notevolmente più alto di quello stimato dalla Commissione, in quanto calcolato su importi al lordo degli oneri relativi al lavoro dipendente e che non tengono conto degli effetti dell'omogeneizzazione degli aiuti su tutta la superficie agricola, che potrebbero ridurre gli importi medi annui e il numero di agricoltori coinvolti. In definitiva, gli effetti complessivi del *capping* in Italia saranno comunque poco rilevanti: a essere colpite saranno poche aziende, soprattutto quelle a carattere prevalentemente estensivo, e il risparmio effettuato sarà decisamente esiguo, con una scarsa incidenza sulla distribuzione dei pagamenti diretti. Nella tabella 4.2 vengono riportati alcuni esempi di calcolo "effettivo" dei tetti aziendali, tenuto conto delle esenzioni previste dalla proposta di regolamento relative al 30% del *greening* e ai costi del lavoro.

**Tabella 4.2** - Simulazioni di applicazione del *capping* in tipologie di aziende diverse (dati in euro)

PD pre <i>capping</i> (a)	30% <i>greening</i> (b)	costo del lavoro (c)	PD soggetti a <i>capping</i> (a-b-c)	<i>Capping</i> (d)	PD post <i>capping</i> (a-d)
140.000	42.000	0	98.000	0	140.000
330.000	99.000	0	231.000	22.400	307.600
330.000	99.000	180.000	51.000	0	330.000
1.200.000	360.000	360.000	480.000	245.000	955.000
1.200.000	360.000	540.000	300.000	65.000	1.135.000

Fonte: Elaborazioni Inea su dati DGAGRI

### Gli agricoltori attivi

Questo aspetto rappresenta un altro tema particolarmente critico della riforma, che trova numerosi Stati membri in disaccordo rispetto a quanto proposto dalla Commissione.

Secondo la bozza di regolamento, per essere definito agricoltore "attivo" bisogna rispettare le seguenti condizioni<sup>2</sup>:

- l'importo annuo dei pagamenti diretti percepiti dal singolo imprenditore (o da persona giuridica) deve essere superiore al 5% degli introiti ottenuti dalle attività non agricole nello stesso anno;
- la superficie disponibile deve ospitare un'attività minima, secondo una definizione data dallo Stato membro, a esclusione del pascolo.

Sono considerati agricoltori attivi – indipendentemente dalle condizioni appena indicate – coloro che ricevono meno di 5.000 euro di pagamenti diretti all'anno.

La definizione di agricoltore attivo, così come fornita dalla Commissione nella bozza di regolamento, mette assieme i pagamenti diretti ricevuti da un'azienda e i redditi extragricoli del conduttore, due grandezze non comparabili in quanto attengono ad aspetti completamente diversi. In altre parole, la definizione non attiene all'attività svolta in azienda ma a quella al di fuori di essa, e viene messa in relazione con il sostegno, che è una grandezza definita in modo indipendente dall'attività agricola, legata alla detenzione di un diritto.

Il principio, di per sé condivisibile, di assicurare il sostegno pubblico solo a chi effettivamente "fa agricoltura", non si può tradurre in una modalità penalizzante per soggetti che, pur svolgendo un'attività agricola a pieno titolo, sono percettori di altre forme di reddito. Ciò è tanto più importante se si pensa che la recente politica agricola e di sviluppo rurale ha fortemente incoraggiato la diversificazione dei redditi e la pluriattività. Un'altra questione non sufficientemente chiara nella definizione è il riferimento a introiti "extra-agricoli" e non, come sarebbe più logico, ai redditi extra-aziendali. Tale definizione, quindi, potrebbe aprire un dibattito su eventuali redditi prodotti in azienda ma non necessariamente di natura agricola, come nel caso del turismo, della produzione di servizi (attività di tipo terapeutico-assistenziale) o anche della produzione di energia.

Va, infine, considerato che questo criterio di definizione e identificazione degli agricoltori attivi rappresenta anche un enorme aggravio burocratico in quanto si basa sul reperimento e l'elaborazione di informazioni sia di origine comunitaria che di fonte nazionale e di carattere tributario.

Proprio per tenere conto di queste criticità, i negoziati sul futuro della Pac tra Stati membri e Commissione sembra stiano producendo un compromesso che prevede di affidare agli Stati membri il compito di definire una "lista negativa" di soggetti che non avrebbero diritto agli aiuti (società immobiliari, società di gestione di terreni sportivi, aeroporti, ad esempio), a meno che gli stessi non forniscano prova di soddisfare i criteri per essere considerati agricoltori attivi. Questo permetterebbe agli Stati membri di liberarsi dai costi connessi all'onere della prova, spostandoli in capo ai potenziali beneficiari. A tale lista negativa, potrebbero essere affiancati criteri aggiuntivi, relativi all'uso del terreno o al peso degli aiuti sui redditi extragricoli (AgraFacts, 2012).

Secondo i dati della DGAGRI relativi agli aiuti diretti 2010, in Italia l'87,4% dei beneficiari ha ricevuto meno di 5.000 euro, limite che nelle proposte di riforma consente a un agricoltore di essere considerato automaticamente "attivo" (Tabella 4.3).

A tali agricoltori è associata una quota di aiuto pari al 25,8% del totale. Quindi, la questione della definizione di agricoltore attivo, in Italia, potrebbe riguardare solo il 12% delle aziende ma una porzione molto più ampia degli aiuti (74,2%).

Nell'UE le aziende che nel 2010 hanno ricevuto meno di 5.000 euro di aiuti sono state l'81,1%, alle quali è associato il 15,1% degli aiuti. Anche nel caso degli agricoltori attivi i dati della DGAGRI offrono solo un'indicazione di massima di coloro che potrebbero essere considerati tali di default. Sembra però lecito

supporre che l'aumento di aiuti di cui ciascun agricoltore "attivo" potrebbe godere, per via dell'esclusione dai benefici dei pagamenti diretti di coloro che non avranno i requisiti per poter essere considerati attivi, sarà comunque di importo non rilevante e tale da non modificare sostanzialmente il peso degli aiuti diretti nella formazione del reddito.

Tabella 4.3 - Pagamenti diretti 2010 e relativi beneficiari (classi di aiuto < 5.000 €)

	AIUTI			
	ITALIA		UE-27	
	(000 aziende)	(%)	(000 aziende)	(%)
< 0 €	-1.358	0,0	-7.605	0,0
≥ 0 and < 500 €	137.654	3,3	754.791	1,9
≥ 500 and < 1.250 €	233.194	5,6	1.221.512	3,1
≥ 1.250 and < 2.000 €	177.892	4,3	997.049	2,5
≥ 2.000 and < 5.000 €	518.940	12,6	3.014.531	7,6
<b>Totale aiuti &lt; 5.000 €</b>	<b>1.066.322</b>	<b>25,8</b>	<b>5.980.278</b>	<b>15,1</b>
<b>Totale</b>	<b>4.134.747</b>	<b>100,0</b>	<b>39.685.106</b>	<b>100,0</b>
	BENEFICIARI			
	ITALIA		UE-27	
	(000 aziende)	(%)	(000 aziende)	(%)
≥ 0 and < 500 €	521,99	41,8	3.224,18	41,4
≥ 500 and < 1.250 €	291,88	23,4	1.517,35	19,5
≥ 1.250 and < 2.000 €	112,39	9,0	629,38	8,1
≥ 2.000 and < 5.000 €	163,61	13,1	943,39	12,1
<b>Totale ben. &lt; 5.000 €</b>	<b>1.090,83</b>	<b>87,4</b>	<b>6.318,52</b>	<b>81,1</b>
<b>Totale</b>	<b>1.247,83</b>	<b>100,0</b>	<b>7.787,14</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Ineasu dati DGAGRI

Alla stessa stregua dell'esemplificazione precedente, anche in questo caso si riportano, a titolo di esempio, alcuni possibili effetti dell'applicazione della definizione di agricoltore attivo così come definito dalla Commissione nelle proposte legislative (Tabella 4.4).

Tabella 4.4 - Simulazioni di applicazione della definizione di agricoltore attivo in Italia

PD (euro)	SAU az. (ettari)	Reddito NA (euro)	PD/Reddito NA (%)	Status Agricoltore
4.500	15	-	-	ATTIVO
6.000	20	20.000	30	ATTIVO
6.000	20	150.000	4	NON ATTIVO
30.000	100	150.000	20	ATTIVO

NA=non agricolo

Risulta evidente, dalla tabella, che situazioni simili dal punto di vista dell'attività svolta in azienda si differenziano esclusivamente per l'ammontare dei redditi non agricoli (NA).

In definitiva, la proposta dalla Commissione tende a escludere tre categorie di soggetti: gli agricoltori con aziende di medio-grandi dimensioni che conducono un'attività part-time; le grandi aziende appartenenti a enti pubblici; eventuali soggetti non agricoli che detengono superficie (in questo caso giustamente esclusi dallo status di "agricoltore attivo"). Si tratta, dunque, di una definizione poco selettiva da un lato, ma molto ponderosa in termini di sistemi di identificazione e controllo richiesti.

### I giovani agricoltori

Nelle proposte di regolamento, nell'ambito dello spaccettamento degli aiuti diretti, è previsto che fino al 2% del massimale nazionale di ciascuno Stato membro debba essere

destinato a un pagamento annuo in favore dei giovani agricoltori che hanno diritto al pagamento di base. L'obiettivo è di favorire l'insediamento dei giovani in agricoltura e permettere l'adeguamento strutturale delle loro aziende. Di conseguenza, l'aiuto è concesso per un massimo di 5 anni a chi si insedia per la prima volta in azienda e non ha compiuto 40 anni al momento della presentazione della domanda.

Tale pagamento è pari al 25% del valore medio dei diritti all'aiuto detenuti dal giovane agricoltore moltiplicato per il numero dei diritti attivati che, in Italia, non può essere superiore a 25.

L'aiuto si configura come una integrazione al pagamento di base e si affianca a quello legato al primo insediamento previsto nell'ambito della politica di sviluppo rurale in quei paesi o quelle regioni che hanno deciso di adottare tale misura. In alcuni casi, quindi, il pagamento per i giovani agricoltori rappresenta la sola occasione per fornire un aiuto integrativo ai giovani; in altri casi, invece, si rileva una sovrapposizione tra primo e secondo pilastro, con il rischio che nella prossima programmazione i fondi del primo pilastro vadano a sostituire quelli del secondo pilastro. Questo rischio è, per la verità, assai remoto visti gli importi in gioco: da calcoli effettuati risulta che il pagamento per i giovani agricoltori nell'ambito del primo pilastro potrebbe non superare, nei 5 anni, complessivamente 10.000 euro, a fronte di un aiuto all'insediamento nel secondo pilastro pari, in Italia, a 70.000 euro. Questo fa emergere due considerazioni: la scarsa efficacia degli aiuti del primo pilastro in sé e il debole effetto potenziamento delle misure del secondo pilastro, con l'aggravante della complicazione amministrativa (Pupo D'Andrea, 2012).

## Note

<sup>1</sup>L'importo del *capping* si desume dalla differenza, per ciascun anno e ciascuno Stato membro, tra i massimali fissati all'allegato II e quelli fissati all'allegato III della proposta di regolamento sui pagamenti diretti.

<sup>2</sup>In realtà, come fanno notare De Filippis e Frascarelli (2012), nella bozza sono definiti gli agricoltori "non attivi", cioè coloro che resterebbero esclusi dal beneficio degli aiuti qualora la proposta fosse confermata.

- b) that its agricultural activities are not insignificant;
- c) that its principal business or company objects consist of exercising an agricultural activity.

3. In addition to paragraphs 1 and 2, Member States may decide, on the basis of objective and non-discriminatory criteria, that no direct payments are to be granted to natural or legal persons, or to groups of natural or legal persons:

- a) whose agricultural activities form only an insignificant part of their overall economic activities; and/or
- b) whose principal activity or company objects do not consist of exercising an agricultural activity.

4. Paragraphs 2 and 3 shall not apply to farmers who only received direct payments not exceeding a certain amount for the previous year. Such amount shall be decided by Member States on the basis of objective criteria such as their national or regional characteristics, and shall not be higher than EUR 5 000.

5. In order to guarantee the protection of the rights of farmers, the Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 70 laying down:

- a) criteria for determining the cases where a farmer's agricultural area is to be considered to be mainly an area naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation;
- b) criteria for establishing the distinction between receipts resulting from agricultural and non-agricultural activities;
- c) criteria for establishing the amounts of direct payments referred to in paragraphs 2 and 4, especially concerning direct payments in the first year of allocation of payment entitlements where the value of the payment entitlements is not yet definitively established, as well as concerning direct payments for new farmers;
- d) criteria that farmers are to meet in order to prove for the purposes of paragraphs 2 and 3 that their agricultural activities are not insignificant and that their principal business or company objects consist of exercising an agricultural activity.

6. Member States shall notify the Commission by 1 August 2014 of any decision referred to in paragraphs 2, 3 or 4 and, in the case of amendments thereto, within two weeks of the date on which any decision to amend was taken.

## Active Farmer

### Articolo 9, Regolamento (EU) No 1307/2013

1. No direct payments shall be granted to natural or legal persons, or to groups of natural or legal persons, whose agricultural areas are mainly areas naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation and who do not carry out on those areas the minimum activity defined by Member States in accordance with point (b) of Article 4(2)

2. No direct payments shall be granted to natural or legal persons, or to groups of natural or legal persons, who operate airports, railway services, waterworks, real estate services, permanent sport and recreational grounds.

Where appropriate, Member States may, on the basis of objective and non-discriminatory criteria, decide to add to the list in the first subparagraph any other similar non-agricultural businesses or activities, and may subsequently decide to withdraw any such additions.

A person or group of persons falling within the scope of the first or second subparagraph shall, however, be regarded as an active farmer if it provides verifiable evidence, in the form that is required by Member States, which demonstrates any of the following:

- a) that the annual amount of direct payments is at least 5 % of the total receipts that it obtained from non-agricultural activities in the most recent fiscal year for which such evidence is available;



•• associazione **Alessandro Bartola**  
studi e ricerche di economia e di politica agraria

Le procedure e la modulistica per diventare socio dell'Associazione "Alessandro Bartola" sono disponibili sul sito [www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)

## Active Farmer

### Sezione 3, Atto delegato del Regolamento (EU) No 1307/2013

#### *Article 10 - Cases where agricultural areas are mainly areas naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation*

1. For the purposes of Article 9(1) of Regulation (EU) No 1307/2013, a natural or legal person, or a group of natural or legal persons, shall be considered as having agricultural areas which are mainly areas naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation, where such areas represent more than 50% of all agricultural area declared in accordance with Article 72(1)(a) of Regulation (EU) No 1306/2013.

2. Article 9(1) of Regulation (EU) No 1307/2013 shall not apply to a natural or legal person, or a group of natural or legal persons who carry out, on areas naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation, an agricultural activity within the meaning of the point (i) of Article 4(1)(c) of Regulation (EU) No 1307/2013.

#### *Article 11 - Receipts obtained from non-agricultural activities*

1. For the purposes of point (a) of the third subparagraph of Article 9(2) of Regulation (EU) No 1307/2013 and, where appropriate, Article 13 of this Regulation, receipts obtained from agricultural activities shall be those receipts that have been received by a farmer from his agricultural activity within the meaning of Article 4(1)(c) of that Regulation on his holding, including the Union support under the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), as well as any national aid granted for agricultural activities, except complementary national direct payments pursuant to Articles 18 and 19 of Regulation (EU) No 1307/2013.

Receipts from processing of agricultural products within the meaning of Article 4(1)(d) of Regulation (EU) No 1307/2013 of the holding shall be deemed as receipts from agricultural activities provided that the products processed remain the ownership of the farmer and that such processing results in another agricultural product within the meaning of Article 4(1)(d) of Regulation (EU) No 1307/2013.

Any other receipts shall be considered to be receipts from non-agricultural activities.

2. For the purposes of paragraph 1, 'receipts' means gross receipts before deduction of related costs and taxes.

3. The Union support referred to in paragraph 1 shall be calculated:

(a) in Bulgaria and Romania, for the year 2015, on the basis of the relevant amount set out in point A of Annex V to Regulation (EU) No 1307/2013;

(b) in Croatia, for each year referred to in Article 17 of Regulation (EU) No 1307/2013, on the basis of the amount set out in point A of Annex VI to that Regulation.

#### *Article 12 - Amount of direct payments referred to in Article 9(2) and (4) of Regulation (EU) No 1307/2013 and in Article 13(2) of this Regulation*

1. The annual amount of direct payments of a farmer referred to in point (a) of the third subparagraph of Article 9(2) of Regulation (EU) No 1307/2013 and, where appropriate, in Article 13(2) of this Regulation, shall be the total amount of direct payments to which the farmer was entitled in accordance with Regulation (EU) No 1307/2013 for the most recent fiscal year for which evidence on receipts from nonagricultural activities is available. That amount shall be calculated without taking into account the application of Articles 63 and 91(1) of Regulation (EU) No 1306/2013.

Where the most recent fiscal year referred to in the first subparagraph is 2014 or earlier, the annual amount of direct

payments shall be the total amount of direct payments to which the farmer was entitled in accordance with Regulation (EC) No 73/2009 before the reductions and exclusions provided for in Articles 21 and 23 of that Regulation.

2. Where a farmer did not submit an aid application for direct payments in accordance with Regulation (EU) No 1307/2013 in the most recent fiscal year referred to in the first subparagraph of paragraph 1, Member States shall establish the total amount of direct payments referred to in the first subparagraph of paragraph 1 by multiplying the number of eligible hectares declared by that farmer in the year of submitting the aid application in accordance with Article 72(1)(a) of Regulation (EU) No 1306/2013 by the national average direct support payment per hectare for the year referred to in the first subparagraph of paragraph 1.

The national average direct support payment per hectare referred to in the first subparagraph shall be established by dividing the national ceiling set out in Annex II to Regulation (EU) No 1307/2013 for that year by the total number of eligible hectares declared in that Member State for that year in accordance with Article 72(1)(a) of Regulation (EU) No 1306/2013.

Where the year referred to in the first subparagraph of paragraph 1 is 2014 or earlier, the national average direct support payment per hectare referred to in the first subparagraph of this paragraph shall be established by dividing the national ceiling set out in Annex VIII to Regulation (EC) No 73/2009 of that year by the total number of eligible hectares declared in that Member State for that year in accordance with Article 19(1)(a) of Regulation (EC) No 73/2009.

3. The amount of direct payments of a farmer referred to in Article 9(4) of Regulation (EU) No 1307/2013 shall be the total amount of direct payments to which the farmer was entitled in accordance with Regulation (EU) No 1307/2013 before the application of Articles 63 and 91(1) of Regulation (EU) No 1306/2013 for the previous year.

Where the year referred to in the first subparagraph is 2014, the amount of direct payments shall be the total amount of direct payments for the year 2014 to which the farmer was entitled pursuant to Regulation (EC) No 73/2009 before the reductions and exclusions provided for in Articles 21 and 23 of that Regulation.

4. Where a farmer did not submit an aid application for direct payments in accordance with Regulation (EU) No 1307/2013 for the previous year as referred to in the first subparagraph of paragraph 3, Member States shall establish the total amount of direct payments referred to in the first subparagraph of paragraph 3 by multiplying the number of eligible hectares declared by that farmer in the year of submitting the aid application in accordance with Article 72(1)(a) of Regulation (EU) No 1306/2013 by the national average direct support payment per hectare for the previous year.

The national average direct support payment per hectare referred to in the first subparagraph shall be established by dividing the national ceiling set out in Annex II to Regulation (EU) No 1307/2013 for that year by the total number of eligible hectares declared in that Member State for that year in accordance with Article 72(1)(a) of Regulation (EU) No 1306/2013.

Where the previous year referred to in first subparagraph of paragraph 3 is 2014, Member States shall establish the annual amount of direct payments of that farmer by multiplying the number of eligible hectares declared by that farmer for the year 2015 in accordance with Article 72(1)(a) of Regulation (EU) No 1306/2013 by the national average direct support payment per hectare for the year 2014.

The national average direct support payment per hectare for the year 2014 shall be established by dividing the national ceiling for the year 2014 set out in Annex VIII to Regulation (EC) No 73/2009 by the total number of eligible hectares declared in that Member State for the year 2014 in accordance with Article 19(1)

(a) of that Regulation.

5. The total amount of direct payments referred to in paragraphs 1 and 2 shall be calculated:

(a) in Bulgaria and Romania, for the year 2015, on the basis of the relevant amount set out in point A of Annex V to Regulation (EU) No 1307/2013;

(b) in Croatia, for each year referred to in Article 17 of Regulation (EU) No 1307/2013, on the basis of the amount set out in point A of Annex VI to that Regulation.

*Article 13 - Criteria for proving that agricultural activities are not insignificant and that the principal business or company objects consist of exercising an agricultural activity*

1. For the purposes of point (b) of the third subparagraph of Article 9(2) of Regulation (EU) No 1307/2013, agricultural activities are not insignificant if the total receipts obtained from agricultural activities within the meaning of Article 11 of this Regulation in the most recent fiscal year for which such evidence is available represent at least one third of the total receipts obtained in the most recent fiscal year for which such evidence is available.

Member States may decide to set the threshold for the total receipts obtained from agricultural activities at a level lower than one third provided that such lower threshold does not allow natural or legal persons with marginal agricultural activities to be considered as active farmers.

By way of derogation from the first and second subparagraphs, Member States may establish alternative criteria allowing an entity to demonstrate that its agricultural activities are not insignificant pursuant to point (b) of the third subparagraph of Article 9(2) of Regulation (EU) No 1307/2013.

2. For the purposes of point (a) of Article 9(3) of Regulation (EU) No 1307/2013, Member States may decide that agricultural activities form only an insignificant part of the overall economic

activities of a natural or legal person, or a group of natural or legal persons, by using the following methods:

(a) the annual amount of direct payments is less than 5 % of the total receipts obtained from non-agricultural activities within the meaning of Article 11 of this Regulation in the most recent fiscal year for which such evidence is available;

(b) the total amount of receipts obtained from agricultural activities within the meaning of Article 11 of this Regulation in the most recent fiscal year for which such evidence is available is lower than a threshold to be decided by Member States and not exceeding one third of the total amount of receipts obtained in the most recent fiscal year for which such evidence is available.

By way of derogation from the first subparagraph, Member States may establish alternative criteria according to which agricultural activities are to be considered insignificant pursuant to point (a) of Article 9(3) of Regulation (EU) No 1307/2013.

3. For the purposes of point (c) of the third subparagraph of Article 9(2) of Regulation (EU) No 1307/2013 and, where appropriate, point (b) of Article 9(3) of that Regulation, an agricultural activity shall be considered to be the principal business or company object of a legal person if recorded as a principal business or company object in the official business register or any equivalent official evidence of a Member State. In the case of a natural person, equivalent evidence shall be required.

Where no such registers exist, Member States shall use equivalent evidence.

By way of derogation from the first and second subparagraphs, Member States may establish alternative criteria according to which an agricultural activity is to be considered to be a principal business or company object of a natural or legal person pursuant point (c) of the third subparagraph of Article 9(2) and, where appropriate, to point (b) of Article 9(3) of that Regulation.



associazione **Alessandro Bartola**  
studi e ricerche di economia e di politica agraria

## Ultime iniziative dell'Associazione "Alessandro Bartola"

Presentazione del Volume "Europa: ragazzi e ragazze, riscriviamo il sogno europeo" di Mario Campi, 12 maggio 2014, Ancona

Lezione "Alessandro Bartola" 2014, Franco Sotte, "Da una Pac all'altra. Analisi e prospettive", 11 Aprile 2014, Ancona

IX Convegno sulle aree fragili "Smart waters - Cooperazione e sicurezza idrica nelle aree fragili", 21-22 Marzo 2014, Rovigo

Nuove forme di cooperazione: riflessioni attorno al libro "La terra in cooperativa. Il caso GAIA", 17 Settembre 2013, Roma

Seminario Agrireregionieuropa "Presentazione dell'Atlante Nazionale del Territorio Rurale", 21 Maggio 2013, Ancona

Lezione "Alessandro Bartola" 2013, Benedetto Rocchi, "Produzione agricola e beni relazionali", 19 Aprile 2013, Ancona

*Nella rubrica eventi del sito [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it) sono disponibili le presentazioni power point, le registrazioni audio e gli altri materiali distribuiti. Tutti i materiali dell'evento (presentazioni, video streaming e registrazioni audio e video, materiale fotografico e documenti) saranno consultabili nel sito*



associazione **Alessandro Bartola**  
studi e ricerche di economia e politica agraria

c/o Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali  
Università Politecnica delle Marche  
Piazzale Martelli, 8  
60121 Ancona  
Segreteria: Anna Piermattei  
Telefono e Fax: 071 220 7118  
email: aab@univpm.it

Le procedure e la modulistica per diventare socio dell'Associazione "Alessandro Bartola" sono disponibili sul sito [www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)

---

[www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)  
[www.agriregionieuropa.it](http://www.agriregionieuropa.it)  
[www.agrimarcheuropea.it](http://www.agrimarcheuropea.it)

---

#### **Spera** - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali

Gli obiettivi del centro sono:

- promuovere, sostenere e coordinare studi e ricerche, teorici ed applicati anche a carattere multidisciplinare, che abbiano per oggetto la valutazione dell'impatto delle politiche economiche, rurali ed ambientali, anche in relazione alle problematiche della salute pubblica e della garanzia degli alimenti, con particolare riguardo al ruolo delle istituzioni pubbliche e private, internazionali e nazionali, regionali e locali;
- simulare *ex ante*, valutare in itinere ed analizzare *ex post* l'impatto delle politiche economiche agricole, rurali e ambientali a livello micro e macro, aziendale, settoriale e territoriale, considerando congiuntamente gli aspetti economici, sociali ed ambientali, sia nell'ambito delle economie sviluppate sia in quelle in via di sviluppo;
- favorire la raccolta di documentazione sugli argomenti prima indicati, anche attraverso l'integrazione delle biblioteche e la messa in comune di banche-dati;
- diffondere i risultati dell'attività di ricerca e documentazione, anche attraverso la pubblicazione di *working papers* e la costruzione di un sito in Internet, al fine di favorire la massima diffusione dei risultati;
- promuovere e organizzare, anche in collaborazione con altri enti pubblici e privati, convegni, seminari scientifici, tavole rotonde ed altre iniziative di studi e divulgazione sui temi di ricerca;
- costruire una struttura di relazione con altri centri studi sulla valutazione delle politiche economiche agricole, rurali ed ambientali, nazionali ed internazionali;
- redigere, coordinare e gestire progetti di ricerca nazionali ed internazionali;
- collaborare con le Facoltà delle Università aderenti a Spera per la realizzazione di corsi di formazione, di aggiornamento e di specializzazione sulle tematiche oggetto di ricerca.

L'Associazione "Alessandro Bartola" è una organizzazione non profit costituita ad Ancona nel 1995, che ha sede presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali dell'Università Politecnica delle Marche. Ha lo scopo di promuovere e realizzare studi, ricerche, attività scientifiche e culturali nel campo delle materie che interessano l'agricoltura e le sue interrelazioni con il sistema agroalimentare, il territorio, l'ambiente e lo sviluppo delle comunità locali. L'Associazione, nell'ambito di queste finalità, dedica specifica attenzione al ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea.

La denominazione per esteso, Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e ricerche di economia e di politica agraria, richiama la vocazione dell'Associazione alla ricerca. Essa si pone il compito di promuovere la realizzazione e diffusione dei risultati scientifici nelle sedi (universitarie e non) con le quali si rapporta sul terreno della ricerca e nel cui ambito offre il proprio contributo. L'Associazione si pone anche il compito di rappresentare essa stessa una sede di ricerca innanzitutto per rispondere alle necessità di approfondimento scientifico dei propri associati e poi anche per divenire un referente scientifico per le istituzioni pubbliche e per le organizzazioni sociali.

Sono socie importanti istituzioni nazionali e regionali sia del mondo della ricerca che di quello dell'impresa, le principali organizzazioni agricole e professionali, docenti e ricercatori provenienti da diciannove sedi universitarie e imprese del sistema agroalimentare. Con gli associati vi è una stretta collaborazione per organizzare iniziative comuni a carattere scientifico. Oltre ai convegni e alle attività seminariali, realizzate anche in collaborazione con istituzioni europee, l'Associazione "Alessandro Bartola" investe notevoli risorse umane e materiali nella diffusione di lavori scientifici attraverso un articolato piano editoriale strutturato su più livelli.



Centro Studi Sulle Politiche Economiche,  
Rurali e Ambientali

Membri:

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali  
(Università Politecnica delle Marche - Ancona)

Dipartimento di Economia e Statistica  
(Università della Calabria - Arcavacata di Rende)

Dipartimento di Scienze Aziendali, Statistiche,  
Tecnologiche ed Ambientali  
Dipartimento di Metodi Quantitativi  
e Teoria Economica  
(Università degli Studi di Chieti e Pescara)

Dipartimento di Scienze Economiche  
(Università di Verona)

Dipartimento di Ricerche Aziendali  
(Università di Pavia)

Dipartimento di Economia  
(Università di Parma)

Dipartimento di Scienze Economiche Gestionali e  
Sociali  
(Università del Molise)

Sede:  
Dipartimento di Economia  
Università Politecnica delle Marche  
Piazzale Martelli, 8 - 60100 Ancona

---

<http://spera.univpm.it/>

---

Il materiale qui contenuto può essere liberamente riprodotto, distribuito, trasmesso, ripubblicato, citato, in tutto o in parte, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte. La responsabilità di quanto scritto è dei singoli autori.

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: [redazione@agriregionieuropa.it](mailto:redazione@agriregionieuropa.it), scrivendo nell'oggetto del messaggio "agriregionieuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito [www.agriregionieuropa.it](http://www.agriregionieuropa.it).