



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
Dipartimento di Economia, Management
e Metodi Quantitativi



Prof. Roberto Pretolani
TEL. 02 5031 6489 e-mail: roberto.pretolani@unimi.it
Dott. Danilo Bertoni
TEL. 02 5031 6465 e-mail: danilo.bertoni@unimi.it
Dott. Daniele Cavicchioli
TEL. 02 5031 6468 e-mail: daniele.cavicchioli@unimi.it

Attestazione di verifica e conferma del calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi per le misure relative agli articoli 28, 29, 30 e 31 del Reg. (UE) n. 1305/2013

**Verifica effettuata dal
Dipartimento di Economia, Management e Metodi quantitativi
Università degli Studi di Milano.**

Milano, settembre 2015

Obiettivi e contenuti

Il presente documento si prefigge di valutare se la giustificazione economica dei pagamenti delle misure a superficie del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 della Regione Piemonte, istituito ai sensi del Reg. (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), riportata nel documento *“Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 – Giustificazione dei premi di cui agli artt. 28, 29, 30,31 del Reg. UE 1305/2013* (versione 11 settembre 2015 basata su testo PSR pubblicato in SFC l'8 settembre 2015” protocollato con n. AN/an prot. 430 del 15/09/2015, sia stata effettuata secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale.

In particolare:

- Il Reg. (UE) n. 1305/2013 prevede (art.62, comma 2) che *“Se l'aiuto è concesso sulla base dei costi standard o dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno, gli Stati membri garantiscono che tali elementi siano predeterminati in base a parametri esatti e adeguati e mediante un calcolo giusto, equo e verificabile. A questo scopo, un organismo dotato della necessaria perizia e funzionalmente indipendente dalle autorità competenti per l'attuazione del programma effettua i calcoli o conferma l'esattezza e l'adeguatezza degli stessi. Una dichiarazione attestante l'esattezza e l'adeguatezza dei calcoli è acclusa al programma di sviluppo rurale”*;
- Gli articoli 28(6), 29(4) e 30(1) del Reg. (UE) n. 1305/2013 stabiliscono che i pagamenti erogati nell'ambito delle misure a superficie debbano coprire, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dagli impegni assunti. Laddove necessario possono anche coprire i costi di transazione;
- L'articolo 31(1) del Reg. (UE) n. 1305/2013 stabilisce che le indennità a favore degli agricoltori delle zone montane o di altre zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, compensano, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli cui è soggetta la produzione agricola nella zona interessata.

Inoltre gli articoli 28(6), 29(4) e 30(1) del Reg. (UE) n. 1305/2013 stabiliscono che nel calcolare i pagamenti di cui al primo comma, gli Stati membri deducono l'importo necessario per escludere il doppio finanziamento delle pratiche di cui all'articolo 43 del regolamento (UE) n. 1307/2013.

Oggetto della seguente giustificazione economica sono i pagamenti relativi alle seguenti misure:

Base di riferimento: costi aggiuntivi e mancato guadagno

Misura 10 – Pagamenti agro-climatico-ambientali (art. 28, Reg. (UE) n. 1305/2013);

Misura 11 – Agricoltura biologica (art. 29, Reg. (UE) n. 1305/2013);

Misura 12 – Indennità Natura 2000 (art. 30, Reg. (UE) n. 1305/2013);

Misura 13 – Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (art. 31, Reg. (UE) n.1305/2013).

Approccio alla certificazione

La presente certificazione è basata su un approccio “di processo”.

Sulla base dell'analisi dei regolamenti applicativi, è stato concordato con la Regione Piemonte un intervento di verifica in più fasi, basato su consultazioni relative alle seguenti attività:

- interpretazione della normativa, in particolare per ciò che concerne gli elementi innovativi;
- definizione della metodologia di calcolo;
- scelta delle fonti;
- calcolo e interpretazione dei risultati.

In tutte le attività il ruolo degli scriventi è stato finalizzato a verificare che le scelte operate riflettessero con la maggiore accuratezza possibile gli obiettivi del Programma di Sviluppo Rurale, i dati disponibili e le metodologie suggerite dai documenti ufficiali.

I criteri utilizzati

I riferimenti utilizzati per la definizione della metodologia di calcolo della congruità economica dei premi e dei costi standard sono stati:

- Reg. (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) ;
- Reg.(UE) 1307/2013 (sostegno agli agricoltori - PAC primo pilastro); in particolare Capo 3 (artt. 43-47) e Allegato IX: sovrapposizioni dei pagamenti primo pilastro (greening) - secondo pilastro (sviluppo rurale);
- Reg.(UE) 1306/2013 (regolamento orizzontale); in particolare il Titolo VI capo I artt. 91-94; Allegato II (condizionalità);
- Testo consolidato del Decreto MIPAAF n. 30125 del 22 dicembre 2009, modificato dal Decreto n. 10346 del 13 maggio 2011 e dal Decreto n. 27417 del 22 dicembre 2011 (condizionalità);
- Reg. (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;
- Documento comunitario *“Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014-2020”* (draft 14 may 2014);
- Documento comunitario *“Guidance on Simplified Cost Options (SCOs): Flat rate financing, Standard scales of unit costs, Lump sums (under Articles 67 and 68 of Regulation (EU) n. 1303/2013, Article 14(2) – (4) of Regulation (EU) n. 1304/2013 and Article 19 of Regulation (EU) n. 1299/2013)”*;
- Documento nazionale *“Metodologia di calcolo dei pagamenti delle misure a capo/superficie per il periodo di programmazione 2014-2020”* della Rete Rurale Nazionale;
- Fiches di misura.

In particolare il documento comunitario *“Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014-2020”* richiede che:

- A. I pagamenti siano calcolati comparando ricavi e costi degli agricoltori partecipanti alle misure con ricavi e costi degli agricoltori che applicano pratiche agricole convenzionali nella stessa area;
- B. I dati economici presentati siano plausibili e rappresentativi;
- C. Le fonti utilizzate siano le più recenti possibile e siano chiaramente indicate e tracciabili.

Il documento citato fornisce inoltre indicazioni generali sugli elementi da considerare nel calcolo:

- Costi variabili;
- Lavoro;
- Rese e prezzi dei prodotti;
- Costi di transazione.

In nessun caso si può tenere conto del costo degli investimenti, coperto da altre misure.

Le variazioni di reddito connesse alla partecipazione alle misure devono essere calcolate, ai sensi degli articoli 28(3), 29 (2) e 30 (3) del Reg. (UE) n. 1305/2013, per impegni che superino una *baseline* definita da:

- requisiti obbligatori stabiliti a norma del titolo VI, capo I, del regolamento (UE) n. 1306/2013 (Condizionalità);
- requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e degli altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale e regionale.

Per quanto riguarda le indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici l'articolo 31(1) riporta che "i costi aggiuntivi e il mancato guadagno sono calcolati in confronto alle zone non soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici..."

La metodologia di **calcolo degli indennizzi** connessi all'adesione alle misure a superficie utilizzata da Regione Piemonte è stata ricondotta a tre elementi di stima:

1. Variazioni del margine lordo, determinate da modifiche alle pratiche produttive che causano minori ricavi e/o maggiori costi di produzione;
2. Maggiori costi, connessi a specifici impegni che non incidono direttamente sulla pratica produttiva (es: ricorso a consulente, tariffazione, tenuta registri, pratiche specifiche, ecc.);
3. Costi di transazione, che non sono stati valutati.

La quantificazione delle variazioni di margine lordo è scaturita dal calcolo della differenza fra il margine lordo ordinario, derivante dall'applicazione delle normali pratiche agricole (BCAA e CGO), e il margine lordo derivante dall'applicazione delle misure. Tale differenza scaturisce dai maggiori costi e/o minori ricavi rispetto alla conduzione ordinaria. Il margine lordo è dato dalla differenza fra i ricavi e i costi variabili e può essere calcolato a livello aziendale (BILANCIO AZIENDALE) o a livello di singola coltura/produzione (CONTO COLTURALE o BILANCIO PARZIALE).

Il margine lordo è dato dalla differenza fra il VALORE DELLA PRODUZIONE e i COSTI SPECIFICI.

Il valore della produzione corrisponde al valore di mercato dei prodotti agricoli, quantificato come prodotto fra le rese produttive e i prezzi di mercato.

Fra i costi specifici rientrano:

- sementi e piantine;
- fertilizzanti;
- mezzi di difesa delle colture (antiparassitari, diserbanti);
- combustibili;
- foraggi, mangimi, lettimi, medicinali;
- servizi;
- noleggi passivi (es. contoterzisti);
- altri consumi intermedi;
- manodopera specifica.

Nello schema di calcolo non sono stati considerati i costi generali, gli interessi passivi e gli ammortamenti.

Per le diverse misure/operazioni sono stati calcolati i differenziali di margine lordo connessi all'adesione, evidenziando la variazione del parametro fra una condizione di non adesione alla misura, che in ogni caso contempla il rispetto della *baseline*, ed una condizione di adesione. Questa operazione è stata effettuata, a seconda della misura/operazione considerata, a livello aziendale oppure a livello di singola coltura/produzione, realizzando bilanci parziali (conti colturali). In quest'ultimo caso la Regione ha ritenuto di evidenziare solo gli elementi differenziali, non procedendo alla stima degli elementi invarianti fra le condizioni di adesione e non adesione alla misura.

Le variazioni di margine lordo sono state espresse per ettaro di superficie coltivata o per UBA di capi allevati.

Formalmente le differenti situazioni di calcolo dei mancati redditi sono state ricondotte all'applicazione delle seguenti relazioni:

A. Bilancio aziendale:

$$(1) \quad \Delta ML_{az} = ML_{az}^{PSR} - ML_{az}^{BASE}$$

dove:

ΔML_{az} = variazione di margine lordo aziendale per ettaro con adesione alla misura;

ML_{az}^{PSR} = margine lordo aziendale per ettaro con adesione alla misura;

ML_{az}^{BASE} = margine lordo aziendale per ettaro senza adesione alla misura;

B. Bilancio parziale per singola coltura (i):

$$(2) \quad \Delta ML_i = ML_i^{PSR} - ML_i^{BASE}$$

dove:

ΔML_i = variazione di margine lordo per ettaro della coltura i con adesione alla misura;

ML_i^{PSR} = margine lordo per ettaro della coltura i con adesione alla misura;

ML_i^{BASE} = margine lordo per ettaro della coltura i senza adesione alla misura;

C. Bilancio parziale per gruppi di colture (k):

$$(3) \quad \Delta ML_k = \sum_{i \in k} \gamma_i (ML_i^{PSR} - ML_i^{BASE})$$

dove:

ΔML_k = variazione di margine lordo per ettaro del gruppo di colture k con adesione alla misura;

ML_i^{PSR} = margine lordo per ettaro della coltura i appartenente al gruppo k con adesione alla misura;

ML_i^{BASE} = margine lordo per ettaro della coltura i appartenente al gruppo k senza adesione alla misura;

γ_i = peso % della coltura i nel gruppo k .

Per quanto riguarda i maggiori costi derivanti dall'assunzione degli impegni aggiuntivi delle varie misure, questi si configurano come costi documentabili oppure come costi stimati.

Ad esempio appartengono a questa ultima categoria di costi:

- i costi relativi alla certificazione funzionale delle attrezzature per la distribuzione dei presidi fitosanitari;
- i costi per le analisi dei terreni;
- i costi per la tenuta dei registri aziendali;
- i costi per il ricorso a consulenti;
- i costi per la ricettazione;
- i costi per l'effettuazione di particolari pratiche agronomiche.

Di solito questi costi assumono la natura di costo fisso. Quando questo accade essi sono riportati all'unità di superficie dividendo il loro ammontare per una superficie media aziendale, differente a seconda della tipologia produttiva considerata.

La procedura di calcolo dei premi agro-ambientali non ha compreso i costi di transazione, che ai sensi del Reg. (UE) n. 1305/2013 non devono superare il massimale del 20% del premio. Tuttavia, se gli impegni sono assunti da associazioni di agricoltori, il massimale viene innalzato al 30%. I costi di transazione comprendono i costi associati alla sottoscrizione di un contratto fra agricoltore e ente pubblico, quali quelli legati al reperimento delle informazioni, alle fasi di contrattazione, all'acquisizione di competenze, alla gestione degli aspetti amministrativi.

In base alla documentazione pervenuta, la metodologia adottata da Regione Piemonte nella determinazione dei mancati redditi e dei maggiori costi e dei conseguenti indennizzi appare corretta, sia alla luce della teoria economica agraria sia delle disposizioni comunitarie.

Fonti di riferimento

Nella giustificazione si è fatto ricorso alle seguenti fonti:

- Campione RICA (Rete Informativa Contabile Agricola) – anni 2010,2011,2012;
- Campione satellite misura 214 – PSR 2007-2013 Regione Piemonte - anni 2010,2011,2012;
- Anagrafe agricola unica Regione Piemonte;
- Rete nazionale di rilevazione dei prezzi agricoli (ISMEA);

- dati congiunturali ISTAT;
- prezziari rilasciati dalle camere di commercio;
- tariffe contoterzisti;
- tariffari imprese agro-chimiche;
- tabelle salariali manodopera agricola;
- pubblicazioni scientifiche;
- risultati di sperimentazioni e attività dimostrative;
- riviste di settore;
- pareri e relazioni di esperti;
- giudizi di tecnici esperti formulati nell'ambito dei coordinamenti periodici presso il Settore Fitosanitario Regionale;
- dati rilevati direttamente presso aziende agricole.

Si ritiene che le fonti utilizzate siano le uniche adeguate alla determinazione dei diversi elementi economici e tecnici necessari alle stime.

Giudizio sulla metodologia e sui calcoli dei premi

PAGAMENTI AGRO-CLIMATICO-AMBIENTALI (MISURA 10)

Produzione integrata (10.1.1)

L'operazione 10.1.1 prevede l'istituzione di un premio per l'adesione ai disciplinari di produzione agricola integrata, differenziato per 7 tipologie colturali (vite e fruttiferi minori, fruttiferi principali, riso, altri seminativi, foraggiere, orticole estensive, orticole intensive). Nell'ambito di ogni tipologia colturale sono stati individuati due premi: uno per il mantenimento e uno per l'introduzione delle tecniche di produzione agricola integrata. Sono inoltre previsti cinque interventi aggiuntivi.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.01 si è proceduto:

- alla valutazione, come da formula (2), dei differenziali di margine lordo delle colture coinvolte nell'operazione;
- per quanto riguarda vite e fruttiferi minori, fruttiferi principali, altri seminativi, orticole estensive e orticole intensive, alla valutazione, come da formula (3), dei differenziali di margine lordo per gruppo, ponderando le diverse colture appartenenti al gruppo in base alle superfici regionali coperte da tali colture (dato Agristat 2013);
- alla valutazione dei maggiori costi derivanti dall'assunzione degli interventi aggiuntivi.

Si segnala come la presenza per ogni gruppo di un duplice premio (introduzione e mantenimento) non sia stata giustificata dal punto di vista economico. In ogni caso entrambi i premi risultano sempre al di sotto dell'importo massimo giustificabile, escludendo la sovra-compensazione. Fa eccezione il premio foraggiere-introduzione che si colloca su un valore superiore all'importo massimo giustificabile indicato in tabella 3.1.2.

A tale proposito si segnala come il premio massimo giustificabile delle foraggiere integrate (78 €/ha) sia stato stimato utilizzando il conto colturale 'Foraggiere' (pag. 82), che sembrerebbe rappresentare una non meglio specificata categoria composta da "erbai vari + altre foraggiere" (pag. 82). Altresì si presenta un conto colturale 'Prato permanente' integrato (pag. 83) il cui differenziale di margine lordo non viene utilizzato ai fini della giustificazione. Questo presuppone, a giudizio del Certificatore, che le superfici a prato permanente siano escluse dall'applicazione della misura, mentre occorre meglio specificare quali foraggiere temporanee costituiscano il conto colturale 'Foraggiere'.

Sulla base dell'analisi dei documenti di riferimento si ritiene che la metodologia adottata sia corretta e coerente con le linee guida derivanti dalla normativa europea e dai documenti nazionali. Le fonti di informazione utilizzate risultano adeguate, i risultati sono generalmente congrui e coerenti con gli impegni proposti e i massimali di premio (importi massimi giustificabili) appaiono generalmente corretti, fermo restando le incongruenze segnalate.

In relazione al greening l'intervento aggiuntivo "Erbai autunno-vernini da sovescio" è considerato, ai sensi dell'art. 46 punto 2 lettera i) del Reg. UE n. 1307/2013 quale pratica greening "Aree di interesse ecologico" (EFA). Di conseguenza, qualora le superfici oggetto di impegno vengano utilizzate per il soddisfacimento degli obblighi della componente greening "Aree di interesse ecologico" (EFA), il premio relativo all'operazione non deve essere pagato sulle predette superfici al fine di evitare il doppio finanziamento.

Interventi a favore della biodiversità nelle risaie (10.1.2)

L'operazione 10.1.2 prevede l'istituzione di un premio per la realizzazione e la manutenzione di un fosso adiacente agli argini della risaia e di solchi secondari, nei quali deve essere garantita la presenza di un livello minimo d'acqua. Sono inoltre previsti quattro impegni accessori.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.03 si è proceduto:

- alla valutazione, come da formula (2), dei differenziali di margine lordo del riso ex ante ed ex post adesione all'operazione;
- alla valutazione dei maggiori costi connessi all'adesione all'operazione;
- alla valutazione dei maggiori costi derivanti dall'assunzione degli impegni accessori.

Sulla base dell'analisi dei documenti di riferimento si ritiene che la metodologia adottata sia corretta e coerente con le linee guida derivanti dalla normativa europea e dai documenti nazionali. Le fonti di informazione utilizzate risultano adeguate e i risultati sono congrui e coerenti con gli impegni proposti e gli importi dell'indennizzo appaiono giustificati.

In relazione al greening l'intervento aggiuntivo "Erbai autunno-vernini da sovescio" è considerata, ai sensi dell'art. 46 punto 2 lettera i) del Reg. UE n. 1307/2013 quale pratica greening "Aree di interesse ecologico" (EFA). Di conseguenza, qualora le superfici oggetto di impegno vengano utilizzate per il soddisfacimento degli obblighi della componente greening "Aree di interesse ecologico" (EFA), il premio relativo all'operazione non deve essere pagato sulle predette superfici al fine di evitare il doppio finanziamento

Tecniche di agricoltura conservativa (10.1.3)

L'operazione 10.1.3 - intervento 1 prevede l'istituzione di un premio per la coltivazione dei terreni a seminativi con tecniche di agricoltura conservativa, in particolare mediante la tecnica della minima lavorazione.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.3 - intervento 1 si è proceduto:

- alla valutazione, come da formula (2), dei differenziali di margine lordo del mais e del riso ex ante ed ex post adesione all'operazione.

L'operazione 10.1.3 - intervento 2 prevede l'istituzione di un premio per la coltivazione dei terreni a seminativi con tecniche di agricoltura conservativa, in particolare mediante la tecnica della semina diretta su sodo.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.3 - intervento 2 si è proceduto:

- alla valutazione, come da formula (2), del differenziale di margine lordo del mais ex ante ed ex post adesione all'operazione.

L'operazione 10.1.3 - intervento 3 prevede l'istituzione di un premio per favorire l'apporto di matrici organiche in sostituzione della concimazione minerale

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.3 - intervento 3 si è proceduto:

- alla valutazione dei maggiori costi dovuti alla sostituzione della concimazione minerale con la concimazione organica di pregio (letame, compost, separato solido).

Sulla base dell'analisi dei documenti di riferimento si ritiene che la metodologia adottata sia corretta e coerente con le linee guida derivanti dalla normativa europea e dai documenti nazionali. Le fonti di informazione utilizzate risultano adeguate. I risultati sono congrui e coerenti con gli impegni proposti e gli importi dell'indennizzo appaiono giustificati.

Sistemi colturali ecocompatibili (10.1.4)

L'operazione 10.1.4 Intervento 1 - conversione di seminativi in foraggere permanenti - prevede l'istituzione di un premio per la conversione dei seminativi aziendali in foraggere permanenti (prati stabili, prati-pascoli, pascoli) o medicaia. Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.4 intervento 1 si è proceduto:

- alla valutazione del differenziale economico fra il margine lordo del prato permanente e il margine lordo ponderato dei principali seminativi presenti sul territorio regionale (dati Rica 2009-2012).

Sulla base dell'analisi dei documenti di riferimento si ritiene che la metodologia adottata sia corretta e le fonti di informazione utilizzate risultano adeguate. A nostro parere l'inclusione del medicaio quinquennale fra le colture permanenti, non appare giustificabile, per cui si consiglia di omettere tale coltura, che rientra fra i seminativi, dalle colture ammissibili. Infatti, ai sensi del Reg.(UE) 1307/2013 il medicaio diventa "prato e pascolo permanente", ovvero una foraggera permanente, dopo il 5° anno dall'impianto ossia dal 6° anno (si veda a tale proposito Frascarelli A., Erba medica: seminativo o prato permanente? in *Terra e Vita* n°20/2015).

Peraltro si segnala come lo stesso medicaio non sia stato considerato nel calcolo dei differenziali di margine lordo. In conclusione, attuando l'esclusione del medicaio, si ritiene corretto il calcolo dell'indennizzo.

In relazione al greening la pratica "Conversione di seminativi in prato permanente ad uso estensivo" è considerata, ai sensi dell'allegato IX capo III punto 8) quale pratica equivalente per soddisfare la componente greening "Aree di interesse ecologico" (EFA) di cui all'art.46 punto 2 lettere c) e d) del Reg. UE n. 1307/2013. Di conseguenza, qualora le superfici oggetto di impegno vengano utilizzate per il soddisfacimento gli obblighi della componente greening "Aree di interesse ecologico" (EFA) di cui all'art. 46 del Reg. UE n. 1307/2013, il premio relativo all'operazione non deve essere pagato sulle predette superfici al fine di evitare il doppio finanziamento.

L'operazione 10.1.4 Intervento 2 – diversificazione colturale in aziende maidicole- prevede l'istituzione di un premio per incentivare la diversificazione colturale nelle aziende che storicamente conducono i propri terreni perlopiù a mais (% sau >75%).

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.4 Intervento 2 si è proceduto:

- alla valutazione del differenziale economico fra il margine lordo del mais e quello dei seminativi alternativi, ponderati per la quota di superficie a livello regionale (Agristat 2013).

Sulla base dell'analisi dei documenti di riferimento si ritiene che la metodologia adottata sia corretta e le fonti di informazione utilizzate risultano adeguate.

Si esprimono tuttavia dubbi per la complessità di attuazione della misura, che vede il valore del pagamento ad ettaro non fisso, ma determinato per ogni azienda di anno in anno in base alla percentuale di SAU coltivata a mais (così come da giustificazione Regione Piemonte- versione 11 settembre 2015 - tabella 3.14.3 a pag.37).

Emergono inoltre serie problematiche legate alla sussistenza di condizioni di esclusione del doppio finanziamento. La pratica greening "Diversificazione delle colture" di cui all'art. 44 del Reg. UE n. 1307/2013 prevede esplicitamente che:

- per le aziende in cui i seminativi occupano una superficie compresa fra 10 e 30 ettari devono essere presenti almeno due colture e la quota della prima coltura non debba superare il 75% della superficie coltivata a seminativi;
- per le aziende in cui i seminativi occupano una superficie superiore ai 30 ettari devono essere presenti almeno tre colture, che la quota della prima coltura non debba superare il 75% della superficie coltivata a seminativi e la quota della terza coltura non sia inferiore del 5% della superficie coltivata a seminativi.

Alla luce di queste considerazioni si ritiene che si possa escludere con sicurezza il rischio di doppio finanziamento solo nel caso di aziende con meno di 10 ettari di seminativo.

Negli altri casi i margini di sovrapposizione fra la misura e la pratica greening "Diversificazione delle colture" appaiono assai ampi e, in una situazione di incertezza circa l'interpretazione degli svariati casi di doppio

finanziamento, il Certificatore rimette ai servizi della Commissione il giudizio ultimo circa l'ammissibilità dell'intervento nel caso di aziende con più di 10 ettari a seminativo.

Tecniche per la riduzione delle emissioni di ammoniaca e gas serra in atmosfera (10.1.5)

L'operazione 10.1.5 Intervento 1 – distribuzione di effluenti con interrimento immediato – e intervento 2 – distribuzione di effluenti sottocotico o rasoterra in bande- prevedono l'istituzione di un premio per promuovere l'adozione di tecniche a bassa emissività per la distribuzione di materiali organici non palabili tramite:

- iniezione o interrimento immediato nei seminativi,
- distribuzione sottocotico, rasoterra o in bande sulle colture inerbite e sui terreni aderenti all'impegno "Gestione conservativa del suolo" (Minima lavorazione/Semina su sodo).

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.5 si è proceduto:

- alla valutazione dei maggiori costi sostenuti rispetto allo spandimento tradizionale.

Sulla base dell'analisi dei documenti di riferimento si ritiene che la metodologia adottata sia corretta e coerente con le linee guida derivanti dalla normativa europea e dai documenti nazionali. Le fonti di informazione utilizzate risultano adeguate. I risultati sono congrui e coerenti con gli impegni proposti e gli importi dell'indennizzo appaiono giustificati.

Messa in atto di sistemi di difesa del bestiame dalla predazione di canidi sui pascoli collinari e montani (10.1.6)

L'operazione 10.1.6 prevede l'istituzione di un premio per la messa in atto di sistemi di difesa del bestiame dalla predazione di canidi sui pascoli, come il montaggio recinzioni elettrificate per il ricovero notturno degli animali e la presenza continua in alpe dell'allevatore, della famiglia o di suo personale dipendente per la custodia del gregge/mandria.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.6 si è proceduto:

- alla valutazione dei maggiori costi sostenuti per la messa a punto dei sistemi di difesa rispetto ad una conduzione ordinaria del pascolo.

Gli indennizzi appaiono congrui rispetto ai maggiori costi sostenuti calcolati. La metodologia di calcolo, le fonti utilizzate e l'importo dell'indennizzo si possono ritenere corretti.

Gestione di elementi naturaliformi dell'agroecosistema (10.1.7)

L'operazione 10.1.7 intervento 1 – gestione di formazioni vegetali e aree umide- prevede l'istituzione di un premio per la manutenzione di impianti realizzati nell'ambito della misura "investimenti non produttivi" (misura 216) del PSR 2007-2013 o agli interventi finanziati come nuove realizzazioni nell'ambito dell'operazione 4.4.1 del presente PSR 2014-2020. Si tratta in particolare della manutenzione di: formazioni arbustive e arboree (siepi, filari, boschetti, alberi isolati) e aree umide.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.7 - intervento 1 si è proceduto:

- alla valutazione dei mancati redditi connessi alla rinuncia della coltivazione dei seminativi sulle aree oggetto di impegno;
- alla valutazione dei maggiori costi connessi alla manutenzione delle opere.

Data la natura dell'impegno le componenti dell'indennizzo rispettivamente derivanti da mancato reddito e manutenzione dovranno essere considerate separatamente.

La metodologia di calcolo, le fonti utilizzate e l'importo dei premi massimi giustificabili si possono ritenere corretti.

In relazione al greening, le strutture vegetali lineari e le altre formazioni vegetali possono essere anche utilizzate per soddisfare la componente greening "Aree di interesse ecologico" (EFA) di cui all'art.46 punto 2 lettere c) e d) del Reg. UE n. 1307/2013. Tuttavia, poiché parte dell'indennizzo (componente manutenzione) fa riferimento ad impegni di natura completamente diversa (costi di mantenimento attivo della funzionalità delle strutture vegetali lineari e delle fasce tampone boscate) rispetto agli obblighi previsti dalla componente greening "Aree di interesse ecologico" (cioè la mera esistenza di elementi caratteristici del paesaggio e di fasce tampone), in caso di utilizzo delle superfici come "Aree di interesse ecologico" la componente manutenzione potrà essere in ogni caso corrisposta. Nella fattispecie, essendo il valore di tale componente superiore al premio stabilito, in pratica il premio può essere corrisposto anche nel suddetto caso.

L'operazione 10.1.7 intervento 2 – coltivazioni a perdere per la fauna selvatica- prevede di coltivare specie destinate ad essere lasciate in campo, non raccolte, a disposizione della fauna selvatica.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.7 - intervento 2 si è proceduto:

- alla valutazione dei mancati redditi connessi alla rinuncia della coltivazione dei seminativi sulle aree oggetto di impegno;
- alla valutazione dei maggiori costi connessi all'adesione all'impegno.

Data la natura dell'impegno le componenti dell'indennizzo rispettivamente derivanti da mancato reddito e maggiori costi dovranno essere considerate separatamente.

La metodologia di calcolo, le fonti utilizzate e l'importo dei premi massimi giustificabili si possono ritenere corretti.

In relazione al greening, le coltivazioni a perdere per la fauna selvatica possono essere anche utilizzate quali pratiche equivalenti ai sensi dell'allegato IX capo III punto 4) quale pratica equivalente per soddisfare la componente greening "Aree di interesse ecologico" (EFA) di cui all'art.46 del Reg. UE n. 1307/2013. Di conseguenza, qualora le superfici oggetto di impegno vengano utilizzate per il soddisfacimento degli obblighi della componente greening "Aree di interesse ecologico" (EFA), il premio relativo all'operazione non deve essere pagato sulle predette superfici al fine di evitare il doppio finanziamento.

L'operazione 10.1.7 intervento 3 – gestione di fasce inerbite ai margini del campo- prevede il mantenimento di una copertura vegetale permanente ottenuta con la semina di opportuni miscugli di specie prative, con particolare riferimento alle leguminose.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 10.1.7 - intervento 3 si è proceduto:

- alla valutazione dei mancati redditi connessi alla rinuncia della coltivazione dei seminativi sulle aree oggetto di impegno;
- alla valutazione dei maggiori costi connessi all'adesione all'impegno.

Data la natura dell'impegno le componenti dell'indennizzo rispettivamente derivanti da mancato reddito e maggiori costi dovranno essere considerate separatamente.

La metodologia di calcolo, le fonti utilizzate e l'importo dei premi massimi giustificabili si possono ritenere corretti.

In relazione al greening, le fasce inerbite ai margini dei campi possono essere anche utilizzate quali pratiche equivalenti ai sensi dell'allegato IX capo III punto 4) quale pratica equivalente per soddisfare la componente greening "Aree di interesse ecologico" (EFA) di cui all'art.46 del Reg. UE n. 1307/2013. Di conseguenza, qualora le superfici oggetto di impegno vengano utilizzate per il soddisfacimento degli obblighi della

componente greening “Aree di interesse ecologico” (EFA), il premio relativo all’operazione non deve essere pagato sulle predette superfici al fine di evitare il doppio finanziamento.

Si segnala come i premi stabiliti per i tre interventi dell’operazione 10.1.7 superino i massimali di 600 €/ha e 450 €/ha stabiliti dal Reg. 1305/2013 allegato II, rispettivamente per le colture annuali e gli altri usi della terra nell’ambito dei pagamenti agro-climatico-ambientali. Lo stesso allegato II prevede tuttavia che “detti importi possono essere maggiorati in casi debitamente motivati tenuto conto di particolari circostanze da giustificare nei programmi di sviluppo rurale”. In ogni caso i premi stabiliti rimangono al di sotto della somma dei mancati redditi e maggiori costi connessi all’attuazione delle operazioni, escludendo la sovra-compensazione.

Allevamento di razze autoctone minacciate di abbandono (10.1.8)

La misura finanzia l’allevamento di capi delle razze minacciate di abbandono, mantenendo la razza in purezza secondo i disciplinari dei rispettivi libri genealogici o registri anagrafici ufficialmente riconosciuti dal Mipaaf. Il bestiame oggetto di pagamento deve essere iscritto ai rispettivi libri genealogici o registri anagrafici e allevato per un quinquennio.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all’operazione 10.1.8 si è proceduto:

- alla valutazione, come da formula (2), dei differenziali di margine lordo fra razze animali autoctone e non, per le diverse specie e razze.

Gli indennizzi appaiono congrui rispetto ai mancati redditi calcolati. La metodologia di calcolo, le fonti utilizzate e l’importo dell’indennizzo si possono ritenere congrui.

Estensivizzazione dei pascoli (10.1.9)

L’operazione 10.1.07 prevede di migliorare l’utilizzo dei pascoli alpini e attuare una gestione razionale degli stessi mediante la turnazione dei pascoli con l’uso di recinzioni fisse o mobili. L’operazione richiede inoltre di effettuare il pascolamento con un carico di bestiame contenuto all’interno di intervalli definiti a livello di fascia altimetrica (impegno non compensato), di effettuare un pascolamento per almeno 180 gg/anno o 80 gg/anno in funzione della fascia altimetrica (impegno non compensato) e di effettuare l’eliminazione meccanica o manuale delle infestanti del pascolo e altri interventi minori. Nella fascia di pianura si richiede di trasformare i seminativi e i prati in pascoli a gestione turnata con il divieto di successiva e ulteriore conversione nel periodo di programmazione.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all’operazione 10.1.9 si è proceduto:

- alla valutazione dei maggiori costi sostenuti rispetto alle modalità tradizionali di pascolamento (nelle aree di montagna e collina);
- in pianura, alla valutazione dei mancati redditi connessi alla conversione delle superfici a seminativo e prato in pascolo, stimando come da formula (3) il differenziale di margine lordo fra pascolo, da una parte, e seminativi e prato permanente, dall’altra, questi ultimi ponderati in base alle rispettive superfici regionali (Agristat 2013).

La misura prevede esplicitamente che nelle aree di pianura percepiscono il premio solo coloro che convertono le proprie superfici a seminativo o prato in pascolo, escludendo quindi le superfici attualmente destinate a pascolo. La procedura è corretta in quanto il premio per le aree di pianura è giustificato unicamente con il mancato reddito derivante dalla conversione delle superfici a seminativo e prato in pascolo.

Gli indennizzi appaiono congrui rispetto ai mancati redditi calcolati. La metodologia di calcolo, le fonti utilizzate e l’importo dell’indennizzo si possono ritenere congrui.

Conservazione ex situ delle risorse genetiche vegetali (10.2.1)

L'operazione prevede la conservazione ex situ di risorse genetiche in campo viticolo, destinata solo a enti territoriali e organismi di ricerca competenti.

Le tre azioni previste sono: "azioni mirate"; "azioni concertate" e "azioni di accompagnamento".

La giustificazione dei premi tuttavia non consente di individuare gli importi differenziati per ciascuna delle tre azioni. Inoltre, nella giustificazione sono contenuti sia costi di gestione annuali che costi relativi a nuovi investimenti, che non rientrano tra gli importi finanziabili nelle misure a superficie dei pagamenti agro-climatico-ambientali.

Si ritiene che, come attualmente formulata, l'operazione non sia adeguatamente giustificata e si suggerisce di considerare i soli costi di gestione e di stabilire gli importi dei premi, differenziati per ciascuna azione.

Conversione agli impegni dell'agricoltura biologica (11.1.1)

Mantenimento degli impegni dell'agricoltura biologica (11.1.2)

L'operazione 11.1.1 prevede un premio per il passaggio da tecniche produttive tradizionali (metodo convenzionale) a nuove tecniche basate su principi alternativi (metodo biologico), differenziato per 10 gruppi colturali (vite e fruttiferi, castagno, riso, altri seminativi, prato, prato pascolo e pascolo, ortive, officinali annue e biennali, officinali poliennali, colture per l'alimentazione animale). Per gli stessi gruppi l'operazione 11.1.2 prevede un premio per il mantenimento delle tecniche di produzione dell'agricoltura biologica. Sono inoltre previsti cinque interventi aggiuntivi.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 11.1.1 si è proceduto:

- alla valutazione, come da formula (2), dei differenziali di margine lordo delle colture coinvolte nell'operazione;
- per quanto riguarda vite e fruttiferi, altri seminativi e colture per l'alimentazione animale, come da formula (3), dei differenziali di margine lordo per gruppo, ponderando le diverse colture appartenenti al gruppo in base alle superfici regionali coperte da tali colture (Agristat 2013);
- alla valutazione dei maggiori costi derivanti dall'assunzione degli interventi aggiuntivi.

Si segnala che i premi 'prato' e 'pascolo e prato-pascolo' sono giustificati dal differenziale di margine lordo convenzionale/biologico stimato utilizzando il conto colturale 'Foraggiere' (pag. 82), che sembrerebbe rappresentare una non meglio specificata categoria composta da "erbai vari + altre foraggiere". Altresì si presenta un conto colturale 'Prato permanente' biologico (pag. 83) il cui differenziale di margine lordo non viene utilizzato ai fini della giustificazione. Questo rappresenta a giudizio del Certificatore un'incoerenza da risolvere chiarendo quali siano le superfici ammissibili per i due premi e, di conseguenza, quali siano i conti colturali da utilizzare.

Si segnala che per le 'officinali annuali e biennali' e le 'officinali poliennali' è stato stabilito un duplice premio giustificato solo con il differenziale di reddito della menta (officinale annuale). In ogni caso entrambi i premi risultano molto al di sotto dell'importo massimo giustificabile, escludendo di fatto la sovra-compensazione.

Viene inoltre stabilito un premio 'colture per l'alimentazione animale', attualmente non corredato da giustificazione economica. In attesa di tale giustificazione, si raccomanda di chiarire cosa si intenda per 'colture per l'alimentazione animale' e come si intenda distinguerle da 'seminativi', 'prato' e 'prato-pascolo e pascolo', che già percepiscono un premio nell'ambito della misura per l'agricoltura biologica. Occorrerebbe inoltre specificare se il premio venga stabilito solo per le aziende zootecniche biologiche o anche per aziende biologiche non zootecniche.

Si segnalano inoltre alcune incongruenze nel testo della giustificazione:

- pag. 71 le differenze di margine lordo per pesco e castagno in biologico-introduzione e pesco in biologico-mantenimento non corrispondono a quelle indicate nei conti colturali riportati in allegato 1 della giustificazione a pag. 73 e 76. Ne consegue che i premi massimi giustificabili per 'vite e fruttiferi' biologici-introduzione e mantenimento indicati in tabella 3.23.2 non sembrano essere stati calcolati correttamente (i premi massimi giustificabili aumenterebbero leggermente). In ogni caso, essendo i relativi premi molto più bassi del premio massimo giustificabile, l'incongruenza non sortisce effetto ai fini della sovra-compensazione.

Sulla base dell'analisi dei documenti di riferimento si ritiene che la metodologia adottata sia corretta e coerente con le linee guida derivanti dalla normativa europea e dai documenti nazionali. Le fonti di informazione utilizzate risultano adeguate, i risultati sono generalmente congrui e coerenti con gli impegni proposti e i massimali di premio (importi massimi giustificabili) appaiono generalmente corretti, fermo restando le incongruenze segnalate.

Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque – compensazione del mancato reddito e dei costi aggiuntivi da vincoli ambientali nelle aree forestali dei siti Natura 2000 (12.2.1)

La sottomisura 12.2.1 prevede l'erogazione di un'indennità per unità di superficie boscata a gestione attiva destinata a compensare i minori redditi ed i costi aggiuntivi sostenuti dai proprietari/gestori forestali che operano in zone soggette a vincoli ambientali nelle aree forestali dei siti della rete Natura 2000 rispetto alle aree forestali ordinarie.

Per quanto riguarda il calcolo dei mancati redditi e dei maggiori costi derivanti dalla partecipazione all'operazione 11.1.1 si è proceduto:

- alla valutazione dei differenziali di reddito derivanti dal minor prelievo di assortimenti legnosi ottenibile nelle aree forestali dei siti Natura 2000 rispetto alle altre aree forestali non soggette a vincoli;
- i differenziali di reddito sono stati determinati per diverse tipologie di bosco.

La metodologia di calcolo, le fonti utilizzate e l'importo dell'indennizzo si possono ritenere corretti, così come gli importi stimati.

Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici – indennità compensativa (13.1.1)

L'operazione 13.1.1 prevede l'istituzione di un premio per compensare gli agricoltori delle aree svantaggiate di montagna della minore redditività e dei maggiori costi rispetto alle altre zone della regione. Sono stati stabiliti premi specifici per tre sistemi agricoli (coltivazioni legnose, seminativi, pascoli e prati permanenti). Nell'ambito dei singoli sistemi agricoli il premio è stato sua volta suddiviso e modulato in base a 4 classi di svantaggio clivo-altimetrico (basso, medio, medio-alto, alto). La combinazione di sistemi agricoli e classi di svantaggio clivo-altimetrico determina la predisposizione di 12 premi complessivi.

I singoli premi vengono a loro volta ridotti all'aumentare della superficie aziendale, secondo la normativa sulla degressività dell'indennizzo (articolo 31, paragrafo 4 del Reg. UE n. 1305/2013).

Ai fini della quantificazione degli importi massimi giustificabili per la partecipazione all'operazione 13.1.1 si è proceduto:

- alla valutazione, come da formula (1), dei differenziali di reddito netto aziendale per unità di superficie fra aziende ricadenti in zone svantaggiate e zone non svantaggiate, in funzione dell'orientamento tecnico economico (OTE)¹ rappresentativo dei singoli sistemi agricoli (Dato Rica).

¹ Per il sistema agricolo 'pascoli e prati permanenti' sono state utilizzate aziende appartenenti al polo OTE 'Aziende specializzate in erbivori'.

Per il sistema agricolo 'coltivazioni legnose' sono state utilizzate aziende appartenenti al polo OTE 'Aziende specializzate nelle coltivazioni permanenti'

Sulla base dell'analisi dei documenti di riferimento si ritiene che la metodologia adottata sia corretta e coerente con le linee guida derivanti dalla normativa europea e dai documenti nazionali. Le fonti di informazione utilizzate risultano adeguate e i risultati sono congrui e coerenti con gli impegni proposti e gli importi dell'indennizzo appaiono giustificati.

Conclusioni

Sulla base dell'analisi dei documenti di riferimento e delle considerazioni sopra riportate con dettaglio per le singole misure, si ritiene che la metodologia adottata per la determinazione degli indennizzi conseguenti all'adesione alle misure relative agli articoli 28, 29, 30 e 31 del Reg. (UE) n. 1305/2013 del Programma di Sviluppo Rurale 2014–2020 della Regione Piemonte sia corretta e coerente con le linee guida derivanti dalla normativa europea.

Le fonti informative utilizzate risultano adeguate.

I calcoli sono stati effettuati quasi sempre con esattezza.

I risultati sono generalmente congrui e coerenti con gli impegni proposti e con la letteratura esistente.


Rimangono alcuni punti di incertezza sulla piena compatibilità con le normative stabilite dai Regolamenti, illustrati in calce alle analisi delle singole misure, sottomisure e operazioni.

Si osserva che nella giustificazione non sono stati stimati i costi di transazione. In ogni caso, nonostante la mancata stima, i premi stabiliti si collocano al di sotto del premio massimo giustificabile calcolato senza i costi di transazione, escludendo la sovracompensazione.

Milano, 16 settembre 2015



Prof. Roberto Pretolani



Dott. Danilo Bertoni



Dott. Daniele Cavicchioli