

# Definizione di agricoltore attivo e criteri di riduzione dei pagamenti diretti



Con questo articolo, primo di una serie, vogliamo fornire le informazioni pratiche sul funzionamento della nuova pac a partire dalle definizioni tecniche ai requisiti dell'agricoltore attivo e ai criteri di riduzione dei pagamenti diretti

di **Ermanno Comegna**

**I**l 31 luglio il Ministero delle politiche agricole ha comunicato che il documento nazionale contenente le scelte per la prima applicazione della riforma pac 2014-2020, con particolare riferimento al nuovo regime dei pagamenti diretti, è stato approvato dal Consiglio dei ministri. E ciò ha consentito di provvedere, entro i termini stabiliti dal regolamento comunitario, a notificare ai servizi della Commissione europea le modalità prescelte a livello italiano per dare forma e sostanza agli aiuti al reddito dal 2015 al 2020.

Al momento in cui si scrive, è in lavorazione un decreto ministeriale che si prevede possa essere approvato entro il prossimo autunno, per poi essere pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana. A quel punto toccherà all'Agea e agli organismi pagatori, i quali dovranno emanare gli atti amministrativi di loro competenza, a cominciare dal provvedimento che detterà le procedure per la gestione

della fase di prima assegnazione dei nuovi titoli pac disaccoppiati (ricognizione preventiva). A tale riguardo, è opportuno tenere presente, ad esempio, come dal primo gennaio 2015 i titoli disaccoppiati oggi in circolazione saranno azzerati e inizierà una nuova fase di prima attribuzione che ricalcherà quanto avvenuto, tra il 2004 e il 2005, con l'applicazione della riforma di medio termine della pac.

Sempre dal primo gennaio prossimo, inizierà a essere valido l'obbligo dello svolgimento in azienda di alcune pratiche di carattere ecologico (inverdimento o, qualora si preferisca il termine in lingua inglese, *greening*).

Inoltre, l'eventuale accesso alla riserva nazionale nel corso del corrente anno o il perfezionamento di operazioni sul mercato fondiario, come la vendita o l'acquisto di superfici agricole, la sottoscrizione di contratti di affitto o la riconsegna di terreni oggi condotti in affitto, sono operazioni da gestire anche, e soprattutto, nella prospettiva della nuova fase di prima assegnazione

**TABELLA 1 - Le principali definizioni**

Bosco ceduo a rotazione rapida	Le superfici coltivate a pioppi, salici, eucalipti, robinie, paulownia, ontani, olmi, platani, <i>Acacia saligna</i> , le cui ceppaie rimangono nel terreno dopo la ceduazione, con i nuovi polloni che si sviluppano nella stagione successiva e con un ciclo produttivo non superiore a otto anni. Tali superfici devono essere utilizzate per un'attività agricola
Prato permanente e pascolo permanente	Terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate), e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda da cinque anni o più; può comprendere altre specie, segnatamente arbustive e/o arboree, che possono essere utilizzate per il pascolo purché l'erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti, nonché, ove gli Stati membri decidano in tal senso, terreno pascolabile che rientra nell'ambito delle prassi locali consolidate, qualora nelle superfici di pascolo non siano tradizionalmente predominanti erba e altre piante erbacee da foraggio (articolo 4, paragrafo 1, lettera h) del regolamento (Ue) n. 1307/2013). Le pratiche locali tradizionali sono le seguenti o una combinazione delle seguenti: • pratiche per superfici destinate al pascolo, che hanno carattere tradizionale e sono comunemente applicate in tali superfici; • pratiche importanti per la conservazione degli habitat elencati nell'allegato I della direttiva 92/43/Cee del Consiglio (Direttiva habitat) e dei biotopi e habitat di cui alla direttiva 2009/147/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio (Direttiva uccelli). Le pratiche locali tradizionali sono individuate dall'organismo di coordinamento
Pascolo magro	Pascolo permanente di bassa resa, di norma su terreno di scarsa qualità, in genere non concimato, coltivato, seminato o drenato, le cui superfici sono abitualmente utilizzate solo per il pascolo estensivo e non vengono falciate
Criteri di mantenimento della superficie in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione	Attività con cadenza annuale consistente in almeno una pratica colturale ordinaria, fermo restando il rispetto dei criteri di condizionalità. Con provvedimento del capo del Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale sono stabiliti i dettagli dei criteri di mantenimento
Attività agricola minima	Attività con cadenza annuale consistente in almeno una pratica colturale ordinaria, fermo restando il rispetto dei criteri di condizionalità. I dettagli dell'attività agricola minima sono stabiliti con provvedimento del capo del Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale. In caso di particolari esigenze ambientali, su deliberazione degli organi territorialmente competenti, con provvedimento del capo del Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale sono individuate le superfici naturalmente mantenute sulle quali è consentito che l'attività agricola sia svolta ad anni alterni
Successione anticipata	Nella definizione di «successione anticipata» rientrano: a) il consolidamento dell'usufrutto in capo al nudo proprietario; b) tutti i casi in cui un agricoltore abbia ricevuto a qualsiasi titolo l'azienda o parte dell'azienda precedentemente gestita da altro agricoltore, al quale il primo può succedere per successione legittima. Definizione riportata all'articolo 3 del dm 5 agosto 2004

dei titoli per il pagamento di base. Insomma, sono diverse e di primaria importanza le ragioni per le quali è utile disporre da subito di tutte le informazioni su come sarà attuata la nuova pac in Italia, senza ignorare che al momento il quadro legislativo nazionale non è affatto completo. Questo articolo tende a corrispondere alle esigenze conoscitive degli agricoltori e contiene una prima rassegna organica su questioni come le definizioni da considerare, i contorni della figura dell'agricoltore attivo, i requisiti minimi per l'accesso al regime dei pagamenti diretti, la riduzione e il plafonamento degli aiuti al reddito.

### Principali definizioni

In genere, alle definizioni contenute nei provvedimenti legislativi non si presta la dovuta attenzione. Esse sono invece importanti perché la loro cono-

scenza risolve parecchi dubbi interpretativi, evita contenziosi con la Pubblica amministrazione e consente una corretta applicazione dei regimi della pac.

Di solito le definizioni sono formulate dall'Unione Europea e sono riportate nella parte iniziale dei regolamenti più importanti. Ad esempio, nel testo che istituisce il nuovo regime dei pagamenti diretti (regolamento n. 1307/2013), le definizioni sono indicate all'articolo 4.

Tuttavia, in alcuni limitati casi, spetta allo Stato membro fornire alcune definizioni di natura complementare. Ciò accade, in particolare, su materie per le quali prevalgono prassi e specificità a carattere nazionale.

Il decreto ministeriale in via di predisposizione contiene le definizioni riportate nella *tabella 1*. In particolare, si richiama l'attenzione su quella relativa al **bosco ceduo a rotazione rapida** che



**TABELLA 2 - Agricoltore attivo**

Requisiti per essere considerati agricoltore attivo	Funzionamento
<p><b>Requisito 1</b> Svolgimento di una attività minima</p>	<p>Non ricevono pagamenti diretti i richiedenti che, su oltre il 50% della superficie dichiarata nella domanda unica annuale, si limitano al mantenimento, in modo naturale, dello stato idoneo al pascolo e alla coltivazione. In tali casi, i pagamenti diretti sono concessi alla condizione che si esegua un'attività minima. Il decreto Mipaaf in preparazione individua quali operazioni devono essere svolte per assicurare l'attività minima (si veda la tabella 1)</p>
<p><b>Requisito 2</b> Lista negativa dei soggetti esclusi dai pagamenti diretti</p>	<p>L'Italia intende estendere la lista negativa dei soggetti cui negare la concessione dei pagamenti diretti, comprendendovi coloro che svolgono direttamente attività di intermediazione bancaria, finanziaria, commerciale e assicurativa e alle pubbliche amministrazioni, fatta eccezione per gli enti che effettuano attività formative e/o sperimentazione in campo agricolo</p>
<p><b>Requisito 3</b> Agricoltore professionale che può beneficiare dei pagamenti diretti</p>	<p>Per poter beneficiare dei pagamenti diretti della pac è necessario che il richiedente sia un agricoltore professionale e cioè rispetti uno dei seguenti requisiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• iscrizione all'Inps, come coltivatori diretti, imprenditori agricoli professionali, coloni o mezzadri;</li> <li>• possesso di partita Iva agricola con dichiarazione annuale Iva dal 2016. Tale ultimo criterio non si applica per le aziende in prevalenza localizzate in montagna e in aree svantaggiate</li> </ul>

individua tutte le specie arboree che sono considerate ammissibili (pioppi, ecc.) e specifica il carattere ciclico della coltivazione, i cui turni devono risultare non superiori a otto anni.

La definizione di **prato** e di **pascolo** permanente ricalca quella contenuta nel regolamento europeo, con l'unica aggiunta che rientrano in tale categoria anche le superfici pascolabili, dove non sono dominanti l'erba o altre piante erbacee da foraggio, alla condizione però che tali superfici siano oggetto di pratiche locali tradizionali, da individuarsi a cura di Agea.

Per la **successione anticipata** è stata ripresa la stessa definizione data nel 2005, al tempo della prima introduzione del regime del disaccoppiamento (si veda la tabella 1). Tale definizione è importante per selezionare le casistiche nelle quali si procede al trasferimento automatico dei dati di riferimento per la prima assegnazione e dei titoli stessi, una volta che essi siano stati attribuiti, senza applicare riduzioni e tagli.

Una novità in materia di definizioni riguarda i criteri per il mantenimento delle superfici agricole in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e l'attività minima che deve essere realizzata sulle superfici che in modo naturale rimangono idonee al pascolo e alla coltivazione.

Il **mantenimento delle superfici agricole** consiste, secondo la definizione

che il Mipaaf intende attuare in Italia, nello svolgimento di almeno una pratica colturale ordinaria eseguita con cadenza annuale. Tale operazione è considerata attività agricola ed è sufficiente per avere accesso al regime dei pagamenti diretti, previo abbinamento di un titolo per il pagamento di base con un ettaro di superficie ammissibile.

Diverso è il discorso quando si considera il concetto di **attività minima**. In questo caso si è in presenza di uno



dei tre requisiti da soddisfare affinché un soggetto richiedente che presenta una domanda di prima assegnazione dei titoli disaccoppiati o una domanda annuale di pagamento, possa essere considerato agricoltore attivo.

Lo svolgimento di un'attività minima sulle superfici dichiarate è necessaria allorché l'agricoltore dispone di terreni ammissibili che, in modo naturale, mantengono uno stato idoneo dal punto di vista agronomico e la cui estensione risulta superiore al 50% del totale dichiarato nella domanda. Per ulteriori dettagli in merito, si rimanda alla tabella 1 e al paragrafo successivo.

## Agricoltore attivo

Le condizioni che identificano l'agricoltore attivo, a favore del quale sono concessi i pagamenti diretti del Primo pilastro della pac e gli aiuti legati a diverse Misure della politica di sviluppo rurale sono tre.

- Il primo requisito è l'obbligo di **svolgere un'attività minima (tabella 1) qualora oltre il 50% della superficie dichiarata nella domanda annuale si mantenga in uno stato idoneo al pascolo e alla coltivazione in modo naturale** (senza l'intervento diretto dell'agricoltore). Ad esempio, un agricoltore con 50 ha, di cui 24 di seminativo coltivato e 26 di prato permanente polifita (che naturalmente mantiene le condizioni idonee dal punto di vista agronomico), non è ammesso al beneficio dei pagamenti diretti, a meno che non sia svolta un'attività minima, così come definita dallo Stato membro.

- Il secondo requisito è di **non far parte della lista negativa** di attività che comprende persone fisiche o giuridiche che gestiscono aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti. L'Italia ha esteso il divieto di erogazione alle persone fisiche e giuridiche che svolgono direttamente attività bancaria, finanziaria, assicurativa e alle Pubbliche amministrazioni, con esclusione degli enti di formazione e di sperimentazione. In tal modo, ad esempio, una società agricola il cui controllo è detenuto da un gruppo bancario o assicurativo non entra nella lista negativa ed è considerata agricoltore attivo. Un soggetto che rientra nella lista negativa è tuttavia considerato agricoltore in attività se fornisce prove verificabili, tali da dimostrare che l'importo annuo dei pa-

gamenti diretti è almeno pari al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente, che le sue attività agricole non sono insignificanti oppure che la sua attività principale o il suo oggetto sociale è l'esercizio di un'attività agricola.

● Infine, il terzo dei requisiti necessari è di **essere un agricoltore professionale** che, in base alle scelte operate in Italia, significa disporre della iscrizione Inps come soggetto agricolo o avere una partita Iva agricola, con relativa dichiarazione annuale dal 2016. Da questo specifico requisito sono esonerate le aziende prevalentemente localizzate in montagna e nelle aree svantaggiate.

Il nostro Paese ha deciso di non escludere dalla concessione dei pagamenti diretti i soggetti inclusi nella lista negativa e gli agricoltori ritenuti non professionali qualora essi percepiscano importi al di sotto di una prefissata soglia, pari a 5.000 euro per le unità produttive con prevalente localizzazione in montagna e nelle zone svantaggiate, e a 1.250 euro negli altri casi.

## Requisiti minimi

Il regolamento europeo sul regime dei pagamenti diretti concede la possibilità agli Stati membri di stabilire dei requisiti minimi, in termini di importo dei pagamenti diretti richiesti nella domanda unica o di dimensione fisica dell'azienda agricola, espressa in termini di ettari ammissibili, al di sotto dei quali non è concesso alcun aiuto al reddito.

Le autorità italiane sono orientate ad utilizzare entrambe le soglie minime, applicando i seguenti criteri.

● Per le domande relative agli anni 2015 e 2016, la **soglia minima** da oltrepassare affinché vi sia l'erogazione dei pagamenti è di 250 euro; dal 2017 il limite è innalzato a 300 euro. Il conteggio deve essere eseguito prima di applicare eventuali sanzioni e riduzioni;

● La **superficie ammissibile minima** dell'azienda da dichiarare nella domanda unica annuale è un aspetto oggetto di approfondimento, sul quale non è stata ancora raggiunta un'intesa tra il Ministero e le Regioni.

È prevista, inoltre, la possibilità che uno Stato membro definisca una **dimensione minima aziendale** che deve essere oltrepassata per consentire

**TABELLA 3 - Riduzione dei pagamenti (articolo 11 del regolamento Ue 1307/2013)**

Entità della riduzione	L'importo dei pagamenti diretti da concedere a un agricoltore a norma del titolo III, capo 1 (pagamento di base), per un dato anno civile è ridotto del 50% per la parte dell'importo eccedente 150.000 euro. Qualora l'importo così ridotto superi i 500.000 euro, la parte eccedente i 500.000 euro del pagamento di base è ridotta del 100%
Deduzione dei costi del lavoro e degli oneri previdenziali	Prima di procedere all'applicazione di dette percentuali di riduzione, ai pagamenti di base eccedenti gli importi sopra detti sono sottratti i costi relativi ai salari e agli stipendi legati all'esercizio di un'attività agricola e forestale effettivamente pagati e dichiarati dall'agricoltore nell'anno civile precedente, compresi le imposte e gli oneri sociali sul lavoro, i contributi previdenziali e assistenziali pagati dall'imprenditore per la propria posizione e per quella dei suoi familiari. In mancanza di dati disponibili sui salari effettivamente versati e dichiarati dall'agricoltore nell'anno precedente si utilizzano i dati più recenti a disposizione
Clausola anti elusione	Alle variazioni giuridiche, societarie e/o di consistenza aziendale, intervenute successivamente al 18 ottobre 2011, allo scopo di eludere le riduzioni, si applica la clausola di elusione in base alla quale non è concesso alcun pagamento diretto

all'agricoltore di presentare una domanda per la prima assegnazione dei diritti all'aiuto. L'Italia sarebbe orientata ad avvalersi di tale facoltà stabilendo una soglia di 0,5 ha.

Lo strumento dei requisiti minimi è stato introdotto dall'Unione Europea per evitare oneri amministrativi eccessivi che derivano dalla gestione di domande di aiuto e di pagamenti di piccola entità.

Per tenere conto delle differenze nelle strutture agricole dei diversi Paesi membri, è stata concessa la possibilità alle autorità nazionali di provvedere all'individuazione delle soglie con una certa flessibilità e autonomia.

## Riduzione e plafonamento dei pagamenti diretti

Le aziende agricole di grandi dimensioni tendono a intercettare la maggiore parte delle risorse disponibili per i pagamenti diretti, pur essendo in grado di sfruttare le economie di scala.

Per ridurre la concentrazione dei benefici su un numero piuttosto esiguo di aziende beneficiarie, l'Unione Europea ha concesso agli Stati membri la facoltà di applicare una riduzione delle somme da corrispondere, come componente per il pagamento di base, oltre la soglia di 150.000 euro per anno e di limitare a una cifra massima di 500.000 euro l'entità degli aiuti che può essere corrisposta a un singolo beneficiario, sempre limitatamente al pagamento di base del regime degli

aiuti diretti della pac.

L'Italia è orientata ad attuare entrambi i dispositivi della riduzione lineare e del plafonamento, in base ai seguenti criteri:

● per importi di pagamento di base che risultano superiori a 150.000 euro per anno civile, si applica una riduzione del 50%;

● oltre la soglia dei 500.000 euro, la riduzione è del 100% (plafonamento);

● il conteggio del pagamento di base da corrispondere, prima della riduzione e del plafonamento, è eseguito detraendo il costo del lavoro e gli oneri previdenziali, compresi quelli a carico dell'imprenditore e dei suoi famigliari, a patto che essi siano legati all'esercizio dell'attività agricola;

● nel caso l'agricoltore abbia realizzato operazioni, dopo la data del 18 ottobre 2011, la cui finalità sia stata quella di creare artificialmente le condizioni per evitare l'applicazione delle riduzioni, si applica una clausola antielusione, in virtù della quale non sono concessi pagamenti diretti. È il caso, ad esempio, di una fittizia divisione aziendale, non giustificata da valide motivazioni

**Ermanno Comegna**

Per commenti all'articolo, chiarimenti o suggerimenti scrivi a: [redazione@informatoreagrario.it](mailto:redazione@informatoreagrario.it)

# L'INFORMATORE AGRARIO

[www.informatoreagrario.it](http://www.informatoreagrario.it)



Edizioni L'Informatore Agrario

Tutti i diritti riservati, a norma della Legge sul Diritto d'Autore e le sue successive modificazioni. Ogni utilizzo di quest'opera per usi diversi da quello personale e privato è tassativamente vietato. Edizioni L'Informatore Agrario S.r.l. non potrà comunque essere ritenuta responsabile per eventuali malfunzionamenti e/o danni di qualsiasi natura connessi all'uso dell'opera.