

● NUOVO APPROCCIO NELL'EROGAZIONE DEGLI AIUTI

Riforma pac, più integrazione tra Ocm e Sviluppo rurale

di Felice Adinolfi, Riccardo Fargione

La riforma della politica agricola comune per il periodo 2014-2020 pone particolare attenzione al tema della «complementarietà e coerenza tra Organizzazioni comuni dei mercati (Ocm) e Sviluppo rurale (Sr)».

L'obiettivo è quello di allineare maggiormente i due pilastri della pac, favorendone una maggiore integrazione.

Infatti, con l'abrogazione dell'articolo 5 del regolamento precedente sullo sviluppo rurale, il legislatore comunitario propone di procedere con complementarietà e coerenza tra le diverse fonti di finanziamento. Tale volontà è stata, peraltro, ribadita anche nel corso del comitato sull'Ocm unica, tenutosi a Bruxelles lo scorso 15 luglio, nel quale la stessa Commissione ha espressamente precisato che la «demarcazione come prima prevista non è più richiesta».

Nel periodo di programmazione finanziaria 2007-2013 la demarcazione ovvero la scelta del regime di sostegno tra Psr e Ocm, a cui il singolo beneficiario poteva aderire, per alcune tipologie di azioni/investimenti era dettata dalla dimensione finanziaria della medesima azione/investimento.

L'adozione di questo criterio di imputazione della spesa, che si è rivelato complesso e disomogeneo, ha determinato, tra le altre cose, una discriminazione tra produttori associati e non, quest'ultimi non soggetti a demarcazione. Ciò ha generato un forte disincentivo all'aggregazione in organizzazioni di produttori.

Inoltre, la definizione di soglie e tipologie di demarcazione diverse da Regione a Regione, non ha escluso il verificarsi di disparità di trattamento tra gli stessi produttori nelle diverse Regioni italiane e ha determinato inoltre problemi operativi.

Con l'emanazione del dm 9083 e relativo allegato – che integra alcune disposizioni della Strategia nazionale – il



Con l'abrogazione dell'articolo 5 del precedente regolamento sullo Sviluppo rurale (1698/05), il legislatore comunitario ha manifestato la necessità di uscire da un'ottica di profonda demarcazione tra Organizzazioni comuni dei mercati e Sviluppo rurale, per orientarsi verso un criterio di complementarietà e coerenza tra le diverse fonti di finanziamento

nostro Paese ha formalmente aperto le porte a un «nuovo approccio», in linea con le direttive comunitarie.

Nell'allegato al dm è infatti precisato che, **a seguito dell'esperienza della passata programmazione e dell'evoluzione della normativa comunitaria, è opportuno introdurre maggiore flessibilità nella scelta della fonte di finanziamento, che dovrebbe essere possibile a livello di beneficiario, a condizione di una verifica rigorosa in tutte le fasi del procedimento.**

In attesa del sistema informativo unico

In particolare, per gli investimenti di carattere strutturale, la visione della Strategia nazionale si basa sostanzialmente sulla creazione di un «sistema informativo unico basato sul fascicolo aziendale» in grado di consentire l'osservanza del principio del cosiddetto «no double funding». Per le azioni ambientali, invece, le Op/Aop possono inserire tali misure, compresa l'agricoltura biologica e la produzione integrata, nei propri programmi operativi, a con-

dizione che non siano state previste sul territorio in cui ricade l'azienda interessata le corrispondenti misure/azioni del Psr, o nel caso in cui sia prevista la compensazione di impegni diversi. Anche in questo caso, l'adozione di un sistema informativo in grado di verificare l'assenza del doppio finanziamento concede deroghe a tale principio.

Si riporta di seguito la tabella 1, riepilogativa con le disposizioni concernenti le modalità di imputazione delle singole azioni/investimenti definite nell'allegato al dm 9083/14, documento che integra la Strategia Nazionale.

In attesa dell'implementazione di tale sistema informativo – che si auspica venga realizzato in un tempo ragionevole – le scelte relative all'adozione di meccanismi di imputazione delle spese sono demandati alle singole Regioni. Nell'allegato al dm 9083/14 sono previste, tuttavia, alcune specifiche disposizioni di carattere generale.

Di non poco conto risulta dunque il compito delle Regioni, che si sono trovate, e si troveranno nelle prossime settimane, a decidere in modo definitivo le modalità di imputazio-

TABELLA 1 - Modalità di imputazione delle singole azioni/investimento ⁽¹⁾

Tipologia di azioni/interventi	Ocm (reg. Ue n. 1308/2013)	Psr (reg. Ue n. 1305/2013)
Investimenti	Finanziabili con entrambi i regimi, a condizione che sia attivato il controllo «no double funding» tramite sistema informativo unico Ocm/Psr In alternativa valgono le regole di demarcazione	
Agricoltura biologica, produzione integrata e altre azioni ambientali (esclusi gli investimenti)	Solo se le azioni non sono state previste nel Psr o per impegni diversi da quelli previsti nel Psr, ovvero qualora sia attivo un sistema di controllo «no funding»	(art. 28, 29)
Ricerca e produzione sperimentale	Finanziabili con l'ocm o con altri regimi di aiuto a condizione che sia attivo il controllo «no double funding»	
Azioni di formazione (diverse da quelle contemplate nell'ambito delle misure di prevenzione e gestione delle crisi) e azioni finalizzate a incoraggiare il ricorso ai servizi di consulenza		
Promozione e comunicazione (all'interno delle azioni intese a migliorare le condizioni di commercializzazione e delle misure di prevenzione e gestione delle crisi)		
Assicurazione del raccolto	Solo le polizze relative alle perdite commerciali dell'Op	(art. 37)

(1) Definite nell'allegato al dm 9083 del 28-8-2014.

Il rispetto del criterio di complementarietà deve essere verificato con la situazione vigente al momento della presentazione dei programmi operativi o della loro modifica annuale.

TABELLA 2 - Complementarietà Ocm ortofrutta-Sr - Le scelte delle varie Regioni italiane

Investimenti	Misure ambientali «Pagamenti agro climatici ambientali»	Misure ambientali «Agricoltura biologica»
Lombardia		
Sarà individuata una soglia di demarcazione finanziaria degli investimenti. Gli investimenti al di sotto una determinata soglia finanziaria effettuati da imprese aderenti alle Op saranno finanziati esclusivamente nell'ambito dei piani operativi delle organizzazioni medesime, mentre quelli al di sopra saranno finanziati esclusivamente con le sottomisure 4.1 e 4.2 della misura 4 del Programma.	Gli interventi riguardanti le produzioni agricole integrate saranno finanziate esclusivamente con l'operazione 10.1.a della misura 10 del Psr.	Gli interventi riguardanti l' agricoltura biologica saranno finanziati esclusivamente con la misura 11 del Psr.
Lazio		
Nelle more dell'implementazione del sistema di verifica la demarcazione riguardante le azioni di sostegno si baserà sulla dimensione finanziaria dell'investimento proseguendo quanto definito per la programmazione 2007-2013 a eccezione dell'Ocm Vitivinicola per la quale si ritengono opportuni adeguamenti.	Per quanto concerne le misure agroambientali queste saranno finanziate nell'ambito del Psr. L'organizzazione dei produttori può intervenire nel settore ambientale esclusivamente per gli impegni relativi alla produzione integrata, limitatamente alle aree al di fuori di quelle classificate come Zone vulnerabili ai nitrati (Zvn) come delimitate ai sensi della direttiva 91/676/Cee. Si specifica, inoltre, che i mezzi tecnici utilizzati nel metodo di produzione biologico non sono finanziati con i Programmi operativi dell'Ocm in quanto già remunerati e presi in conto nel computo del premio agroambientale relativo all'azione Agricoltura biologica del Psr.	
Emilia-Romagna		
Nelle more dell'attivazione di un sistema unico informativo in grado di consentire il controllo incrociato dei Cuaa, l'attivazione delle norme per il rispetto delle condizioni di complementarietà e coerenza tra Ocm e Psr sarà garantita principalmente sulla dimensione finanziaria dell'investimento stesso e in alcuni casi sulla tipologia dell'operazione/intervento.	Per l'effettiva realizzazione della complementarietà nel Settore ortofrutticolo diventa necessario consentire al singolo beneficiario di scegliere a quale regime di sostegno aderire. La Regione, al fine di evitare il doppio finanziamento, implementerà una specifica procedura di gestione e controllo che si basa sul dato identificativo del beneficiario: il Cuaa, che verrà incrociato al momento della presentazione della domanda di aiuto con gli archivi della base sociale delle Op/Aop. Solo nel caso in cui l'esito delle verifiche non evidenzia la duplicazione dell'aiuto, la domanda verrà accolta.	
Veneto		
La demarcazione verte sull'applicazione del principio no double funding. Poiché entrambi gli strumenti sono gestiti dall'organismo pagatore regionale si prevede la creazione di un controllo automatico in fase di ammissibilità degli interventi per la verifica di una eventuale presentazione sulle due linee d'intervento, o la definizione di un unico sistema informativo Psr-Ocm, ovvero mediante interscambio dati tra i due sistemi gestionali. In fase di controllo in sito (o di collaudo) si dovrà assicurare la verifica sulle singole fatture quietanzate e annullate che saranno state caricate nella banca dati unica.		
Sicilia		
La demarcazione , per ciascun socio delle Op e per l'intera durata dei programmi operativi, è individuata in termini di volumi di spesa pubblica. Nell'ambito dell'Ocm ortofrutta si prevede di finanziare gli investimenti aziendali fino a un volume di spesa massima di 30.000 euro e gli interventi riguardanti le fasi del ciclo di lavorazione, trasformazione e commercializzazione fino a un volume massimo di spesa di 1.000.000 di euro.	Al fine di garantire la complementarietà e la coerenza fra i due pilastri della pac, i pagamenti previsti dalle misure ambientali del Psr compenseranno soltanto quegli impegni che vanno al di là degli impegni obbligatori previsti dalla componente «greening» del regime di sostegno sui pagamenti diretti agli agricoltori. Per quanto riguarda l'individuazione dei beneficiari delle misure 11, 13 e 14 del PSR, si farà riferimento alla figura di «agricoltore attivo» introdotta all'art. 9 del reg. (Ue) n. 1307/2013.	

segue TABELLA 2 - Complementarietà Ocm ortofrutta-Sr - Le scelte delle varie Regioni italiane

Investimenti	Misure ambientali «Pagamenti agro climatici ambientali»	Misure ambientali «Agricoltura biologica»
Sardegna		
In attesa dell'attivazione del sistema informativo e di verifica, per quanto concerne gli investimenti strutturali relativi alle azioni intese a pianificare la produzione, nonché a quelle intese a migliorare o a salvaguardare la qualità dei prodotti, o a migliorare le condizioni di commercializzazione e per altre azioni di investimento, sono in corso di definizione dei parametri oggettivi di demarcazione, basati sulla dimensione economica e sulla tipologia di investimento previsto.	Gli interventi realizzati nell'ambito delle azioni ambientali vengono finanziati esclusivamente con l'Ocm. Le Op/Aop possono inserire le azioni ambientali, inclusa l'agricoltura biologica e la produzione integrata, nei propri programmi operativi a condizione che le corrispondenti misure-azioni del Psr (ai sensi degli articoli 28 e 28 del regolamento Ue n. 1305/2013) non siano state inserite sul territorio in cui ricade l'azienda interessata e che sia prevista la compensazione di impegni diversi da quelli presi in carico dalle corrispondenti misure-azioni attivate dal rispettivo Psr.	
Campania		
Per gli investimenti si attiverà una verifica basata sul sistema informativo del fascicolo aziendale. Fino all'entrata in esercizio dello specifico sistema di verifica si considerano limiti basati sulla dimensione finanziaria degli investimenti e/o dei soggetti beneficiari in modo da rendere complementare l'uso dei due fondi.	Le Op/Aop possono inserirle, inclusa l' agricoltura biologica e la produzione integrata , nei propri programmi operativi a condizione che: • le corrispondenti misure-azioni del Psr (articoli 28 e 29 del regolamento Ue n. 1305/2013) non siano state attivate sul territorio in cui ricade l'azienda interessata; in tal caso i livelli di remunerazione degli impegni dovranno essere coerenti con quanto già approvato nel Psr di riferimento o in quello di Regioni limitrofe aventi caratteristiche geopedologiche, ambientali e strutturali simili; • sia prevista la compensazione di impegni diversi da quelli presi in carico dalle corrispondenti misure-azioni attivate dal rispettivo Psr.	
Basilicata		
Poiché entrambi gli strumenti sono gestiti dall'organismo pagatore regionale si prevede la creazione di un unico sistema informativo nel quale gli interventi attuati nel programma operativo e nelle misure del Psr vengono messi in relazione con i singoli soci delle Op. Un controllo ex post dovrà assicurare la verifica sulle singole fatture quietanzate e annullate che saranno state caricate nella banca dati unica.		Per quanto riguarda gli impegni agro-climatico-ambientali volontari previsti dalla misura dell'art. 29 del Psr, essi vanno oltre gli impegni obbligatori previsti dalla componente «greening» del premio aziendale del primo pilastro della pac. Viene garantita quindi piena complementarietà e coerenza tra i due strumenti comunitari.
Toscana		
Disposizioni in fase di definizione basate sul principio del no double funding		
Marche		
Per gli investimenti (esclusi gli investimenti realizzati nell'ambito di misure di prevenzione e gestione delle crisi, Azioni ambientali e ricerca e produzione sperimentale) fino a che non sarà operativo un sistema informativo unico che consenta il controllo «no double funding» vigono la regole di demarcazione di tipo finanziario.	L' agricoltura biologica e la produzione integrata sono a carico di Psr (art.28 e 29) a carico di Ocm solo le azioni che non sono state previste nel Psr o per impegni diversi da quelli previsti nel Psr.	
Molise		
Verifica per la regione Molise sarà effettuata dall'organismo pagatore che dispone di un unico sistema informativo nel quale sono riportati gli interventi effettuati nell'ambito dei pagamenti diretti, delle Ocm e dello sviluppo rurale, attraverso un codice unico identificativo dei beneficiari. Il controllo ex post assicurerà la verifica sulle singole fatture quietanzate e annullate che saranno state caricate nella banca dati unica.		
Calabria		
Demarcazione finanziaria per tipologia di investimento e soggetto attuatore.	Finanziata nell'ambito della Misura 10 del Psr, a eccezione della «Produzione integrata aggiuntiva».	Misura 11 del Psr: Il metodo biologico è finanziato solo nel Psr. Il premio agroambientale «coltivazione biologica», è cumulabile con il premio concesso per la «vendemmia in verde» perché non vi è una sovracompenrazione.
Friuli Venezia Giulia		
Disposizioni non ancora individuate.		
Valle d'Aosta		
L'ocm-ortofrutta in Valle d'Aosta non trova applicazione.		
Umbria		
I criteri di distinzione si basano, di norma, o sulla tipologia di operazione/investimento o sulla dimensione finanziaria o, ancora, sulla tipologia di beneficiario.	Procedura di gestione e controllo che si basa sul dato identificativo del beneficiario (Cuaa). I Cuaa dei beneficiari, al momento della presentazione della domanda di aiuto, verranno incrociati informaticamente con l'archivio della base sociale delle Organizzazioni dei produttori del settore ortofrutticolo. Sono previste verifica a livello di singolo beneficiario da eseguirsi in varie fasi.	

segue TABELLA 2 - Complementarietà Ocm ortofrutta-Sr - Le scelte delle varie Regioni italiane

Investimenti	Misure ambientali «Pagamenti agro climatici ambientali»	Misure ambientali «Agricoltura biologica»
Piemonte		
Verifica basata sul sistema informativo del fascicolo aziendale. Fino all'entrata in esercizio dello specifico sistema di verifica , restano in vigore le norme di demarcazione vigenti nella Regione in questione, definite sulla base della seguente differenziazione: a. se realizzati direttamente dalle Op/Aop, gli investimenti sono finanziati nel contesto dei rispettivi programmi operativi. I Psr dovranno prevedere eventuali eccezioni sulla base della dimensione finanziaria degli investimenti e/o dei soggetti beneficiari; b. se realizzati dai singoli soci, ciascun Psr deve prevedere un ulteriore livello di demarcazione basato sulla dimensione finanziaria, avendo cura che tali investimenti aziendali non si sovrappongano a quelli a uso collettivo.	<p>Azioni ambientali. Le Op/Aop possono inserire le azioni ambientali, inclusa l'agricoltura biologica e la produzione integrata, nei propri programmi operativi a condizione che:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le corrispondenti misure-azioni del Psr non siano state inserite sul territorio in cui ricade l'azienda interessata; in tal caso i livelli di remunerazione degli impegni dovranno essere coerenti con quanto già approvato nel Psr di riferimento o in quello di Regioni limitrofe aventi caratteristiche geopedologiche, ambientali e strutturali simili, o in specifiche disposizioni della regione stessa; • sia prevista la compensazione di impegni diversi da quelli presi in carico dalle corrispondenti misure/azioni attivate dal rispettivo Psr. In particolare, gli investimenti realizzati nell'ambito delle Azioni ambientali vengono finanziati esclusivamente con l'Ocm. 	
Puglia		
Creazione di un sistema unico informativo a livello nazionale che consenta il controllo incrociato dei Cuaa. In attesa della creazione e perfezionamento di tale strumento, la verifica sulla complementarietà e coerenza tra Ocm e Psr sarà garantita come segue: <ul style="list-style-type: none"> • se realizzati direttamente dalle Op/Aop, gli investimenti sono finanziati nel contesto dei rispettivi programmi operativi. Sono individuati eventuali eccezioni sulla base della dimensione finanziaria degli investimenti e/o dei soggetti beneficiari; • se realizzati dai singoli soci, in fase di presentazione della domanda, l'Op/Aop verifica/certifica la coerenza dell'investimento rispetto al Po e canalizza la domanda verso il circuito Psr o Ocm assumendosi la relativa responsabilità sulla verifica e accertamento del no double funding. 	<p>Per quanto concerne le azioni ambientali, le Op/Aop possono inserire le azioni ambientali, inclusa l'agricoltura biologica e la produzione integrata, nei propri programmi operativi a condizione che le corrispondenti misure/azioni del Psr non siano state attivate sul territorio in cui ricade l'azienda interessata.</p>	
Provincia autonoma di Trento		
Demarcazione finanziaria.		
Provincia autonoma di Bolzano		
Demarcazione finanziaria per tipologia di investimento e soggetto attuatore.		
Fonte: Elaborazione informazioni proposte di Psr 2014-2020.		

ne delle spese, nell'attesa che venga implementato il tanto atteso sistema informativo.

Le scelte delle Regioni

Dall'analisi delle proposte dei programmi di Sviluppo rurale 2014-2020 trasmessi alla Commissione europea per l'approvazione, emerge però ancora una situazione disomogenea a livello territoriale. Infatti, varie Regioni sono orientate a riproporre, nelle more dell'attivazione del sistema informativo, il criterio di demarcazione basato sulla dimensione finanziaria dell'investimento con importi differenti da Regione a Regione. Questo approccio, se da un lato consente l'implementazione di verifiche scrupolose da parte degli Organismi pagatori, d'altro canto ripropone nuovamente un criterio che è stato unanimemente ritenuto non adeguato alle esigenze del comparto ortofrutticolo.

A tal proposito, è importante sottolineare che, le disposizioni regionali sul tema – contenute nel paragrafo 14 dei rispettivi Psr «Informazioni sulla com-

plementarietà» e nelle singole schede di misura – sono state definite prima dell'emanazione del dm 9083 del 28 agosto 2014 che individua alcune linee guida sull'argomento.

Nonostante gran parte delle regioni siano orientate verso il criterio di demarcazione finanziaria, nell'attesa che venga implementato il rispettivo sistema informativo, non sono mancati, tuttavia, casi innovativi.

Ad esempio, nella proposta di Psr della Regione Puglia, le organizzazioni di produttori, in virtù della loro funzione di pianificazione della produzione – espressamente prevista negli articoli 33 e 152 del regolamento 1308/13 (sull'Ocm) – sono riconosciute come soggetti preposti ad assicurare trasparenza al sistema ed evitare casi di doppio finanziamento.

Diverse Regioni, come si evince dalla tabella 2, hanno riconosciuto come unica soluzione il sistema informativo, mentre altre non si sono ancora espresse sull'argomento.

Il modello Puglia, che sicuramente necessita di opportuni approfondimen-

ti, può rappresentare una modalità per svincolarsi definitivamente dal problematico criterio di demarcazione finanziaria, nell'attesa che venga implementato e perfezionato il sistema informativo? Su questo va aperta una riflessione, certi, però, che il contemporaneo avvio della programmazione riferita all'Ocm e allo Sviluppo rurale rappresenta sicuramente un'occasione da non perdere. Il nostro sistema necessita sempre più di «omogeneità di comportamento» sull'intero territorio nazionale, e di una «semplificazione amministrativa» delle procedure. Obiettivi raggiungibili solo attraverso l'adozione di un criterio di imputazione delle spese «semplice» e «uniforme» tra le varie regioni.

Nelle prossime settimane i Psr, trasmessi a Bruxelles lo scorso 22 luglio, faranno rientro in Italia con le rispettive osservazioni-indicazioni da parte della Commissione, in attesa dell'approvazione definitiva. Un'occasione da non perdere per trovare una soluzione definitiva a questo importante e delicato tema.

Felice Adinolfi, Riccardo Fargione

Università di Bologna

L'INFORMATORE AGRARIO

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.