



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI SCIENZE AGRARIE E ALIMENTARI

*CORSO DI LAUREA IN VALORIZZAZIONE E TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL
TERRITORIO MONTANO*

***L'APPLICAZIONE DELLA PAC NELLE AREE MONTANE: UNA STORIA DI
DISPARITÀ TERRITORIALE***

Relatore: Prof. Danilo Bertoni

Elaborato finale di: Elisa Piazzani

Matricola: 870349

Anno accademico: 2019-2020

SOMMARIO

1. RIASSUNTO.....	5
2. INTRODUZIONE.....	7
3. LA PAC: NASCITA ED EVOLUZIONE	8
3.1 LA RIFORMA MACSHARRY.....	9
3.2 AGENDA 2000.....	10
3.3 LA RIFORMA FISCHLER.....	11
3.4 LA PAC 2007-2013.....	12
4. LA RIFORMA DELLA PAC 2014-2020 E LA SCELTA NAZIONALE	16
4.1 IL PAGAMENTO DI BASE.....	18
4.2 CONVERGENZA E REGIONALIZZAZIONE.....	20
4.3 IL PAGAMENTO VERDE.....	21
4.4 LA FIGURA DELL' AGRICOLTORE ATTIVO.....	23
4.5 IL PAGAMENTO PER I GIOVANI AGRICOLTORI.....	25
5. UNO SGUARDO ALLA PAC 2021-2027	26
6. PERCHE' SOSTENERE GLI AGRICOLTORI?.....	27
7. LA SITUAZIONE IN MONTAGNA.....	30
7.1 LA MONTAGNA IN EUROPA.....	30
7.2 LA LOMBARDIA E I COMUNI MONTANI.....	33
7.3 LA GESTIONE DEL TERRITORIO MONTANO LOMBARDO.....	36
8. METODOLOGIA	38
9. RISULTATI.....	40
9.1 L'AGRICOLTURA NELLA MONTAGNA LOMBARDA: ALCUNI DATI STRUTTURALI.....	40
9.2 DISTRIBUZIONE DEI PAGAMENTI DIRETTI PER FASCIA ALTIMETRICA	46
9.3 DISTRIBUZIONE DEL PAGAMENTO ZONE SVANTAGGIATE PER FASCIA ALTIMETRICA.....	51

<i>9.4 DISTRIBUZIONE DELLE MISURE AGRO-AMBIENTALI PER FASCIA ALTIMETRICA</i>	<i>54</i>
<i>9.5 DISTRIBUZIONE DEI PAGAMENTI DIRETTI NELLE AZIENDE CONDOTTE DA GIOVANI</i>	<i>57</i>
<i>9.6 DISTRIBUZIONE DEL PAGAMENTO GIOVANI PER FASCIA ALTIMETRICA ..</i>	<i>60</i>
<i>9.7 PAGAMENTI PAC MEDI PER ETTARO PER TIPOLOGIA DI PAGAMENTI E FASCIA ALTIMETRICA</i>	<i>63</i>
<i>10. DISCUSSIONE E CONCLUSIONI</i>	<i>67</i>
<i>11. BIBLIOGRAFIA</i>	<i>71</i>
<i>12. SITOGRAFIA.....</i>	<i>73</i>
<i>13. RINGRAZIAMENTI</i>	<i>74</i>

1. RIASSUNTO

Il presente elaborato ha l'obiettivo di delineare un quadro complessivo sull'applicazione della PAC in Lombardia, con particolare riferimento alle aree montane. Tale analisi vuole mettere in luce se sussistano sperequazioni territoriali nella distribuzione dei sussidi della PAC, che vadano a penalizzare le aree montane. In caso affermativo l'analisi si propone di misurare l'entità delle distorsioni territoriali mediante una dettagliata analisi statistica sull'universo delle aziende agricole della Lombardia.

La parte iniziale del lavoro affronta la storia della Politica Agricola Comune, partendo dalla sua nascita nel 1962 fino alle proposte sul nuovo periodo di programmazione (PAC post 2023).

I dati utilizzati provengono dal S.I.A.R.L. (Sistema Informativo Agricolo Regione Lombardia). In particolare si è creato un dataset di circa 50.000 aziende agricole presenti in Lombardia nel 2016, contenente informazioni relative a collocazione delle aziende, dati strutturali, età del conduttore e pagamenti PAC ottenuti. Lo scopo è stato quello di ricercare nelle fasce altimetriche di pianura, collina e, in particolare, montagna la situazione delle aziende presenti per quanto riguarda il percepimento dei pagamenti diretti della Politica Agricola Comune. Oltre alla distribuzione per fascia altimetrica sono stati utilizzati indici come la classe SAU (superficie agricola utilizzata), le OTE (orientamento tecnico economico) aziendali e lo Standard Output aziendale. La maggioranza dei risultati mette in chiara evidenza di come sia marcata la sperequazione che esiste tra il territorio montano e quello di pianura. I dati raccolti dimostrano come la distribuzione dei pagamenti diretti sia concentrata maggiormente nelle aziende di pianura. Il pagamento per le "zone svantaggiate" invece risulta essere più presente nella zona altimetrica di montagna, anche se non compensa completamente il divario fra montagna e pianura determinato dagli altri pagamenti. Un altro pagamento che risulta essere, per la maggior parte concentrato nella zona altimetrica di pianura, è quello "agroambientale". È stata creata anche una parte di ricerca dedicata all'applicazione della PAC fra i giovani imprenditori con età inferiore ai 40 anni.

Infine si è voluto calcolare, mediante una regressione univariata, il coefficiente che lega altitudine e pagamenti medi PAC per ettaro. A seconda delle tipologie di pagamento utilizzato si è stimato che al crescere dell'altitudine del comune di ubicazione delle aziende agricole, il valore dei pagamenti medi per ettaro scende di circa 20/25 Euro ogni 100 metri di altitudine.

Alla fine delle elaborazioni è emerso chiaramente il grande divario che esiste tra il territorio di pianura e il territorio di montagna. Questo è principalmente causato dal fatto

che la Politica Agricola Comune nasce per sostenere i grandi agricoltori, cioè quelli che sono contraddistinti da una grande dimensione aziendale, principalmente concentrati in pianura.

In realtà anche nelle aree di montagna emerge un deciso divario fra le grandi aziende, qui rappresentate soprattutto da chi opera sui pascoli, e le piccole aziende, concentrate sui versanti o nei fondovalle. Purtroppo in questo caso i meccanismi della PAC hanno portato a distorsioni che sono anche sfociate in casi giudiziari.

Se la sperequazione continua ad esistere, la conseguenza non potrà che essere negativa per la montagna e il fenomeno dello spopolamento, da anni esistente, continuerà a crescere. Da questo punto di vista sarebbe interessante la possibilità di sperimentare nelle aree montane un sistema di sostegno PAC non più legato alla superficie condotte, come accade oggi, ma proporzionato alle unità lavorative presenti in azienda.

Ciò varrebbe soprattutto per incentivare i giovani a rimanere in questa zona, contrastando il fenomeno dell'abbandono di queste aree.

2. INTRODUZIONE

La Politica Agricola Comune (Pac) rappresenta una grande intesa tra l'agricoltura e la società, tra l'Unione Europea e tutti gli stati Membri. Grazie al suo sostegno economico gli agricoltori possono essere tutelati nel salvaguardare l'ambiente che li circonda. Con il passare degli anni si è sentito il bisogno di passare da una politica di impostazione a una politica con uno sguardo rivolto alla sostenibilità, alla valorizzazione e soprattutto alla tutela dell'ambiente.

Tuttavia l'adeguamento degli strumenti della PAC spesso non è andato di pari passo con l'aggiornamento dei suoi obiettivi. A questo proposito il presente elaborato si propone di dare un inquadramento sulle modalità di applicazione della PAC in Lombardia, con particolare riferimento alle aree montane.

Grazie all'elaborazione di un database S.I.A.R.L. (Sistema Informativo Agricolo Regione Lombardia) è stato possibile ricavare dei dati precisi che mettono in evidenza come l'applicazione della PAC, a livello del territorio lombardo e, in particolare, a livello di zone di montagna, sia difforme in base a parametri come la dimensione aziendale, la presenza di giovani agricoltori all'interno dell'azienda, e soprattutto la collocazione geografica dell'azienda.

Nella prima parte del lavoro svolto si descrive l'evoluzione della Politica Agricola Comune, partendo dalla sua geografia dell'azienda.

Nella seconda parte la ricerca cerca di mettere in evidenza se gli agricoltori si trovano sullo stesso livello di sostegno che si vuole raggiungere con la Politica Agricola Comune, oppure esistono dei casi dove sussistono sperequazioni, legate soprattutto all'ubicazione delle aziende in una determinata fascia altimetrica.

3. LA PAC: NASCITA ED EVOLUZIONE

Con la firma del Trattato di Roma nel 1957 i Paesi fondatori della Comunità Economica Europea anticiparono quella che oggi è la politica agricola comune: la PAC.

Con il Trattato di Roma si sancisce che “il mercato comune comprende l’agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli” e che “il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall’instaurazione di una Politica Agricola Comune degli Stati membri”. (Art. n.38 Trattato di Roma).

La PAC nasce ufficialmente nel gennaio 1962 con l’obiettivo di stabilizzare i prezzi dei mercati tra l’Europa e i suoi agricoltori fissando dei determinati obiettivi, ai sensi dell’articolo 33 del trattato che istituisce la Comunità europea, di:

- Incrementare la produttività agricola;
- assicurare un tenore di vita equo alla popolazione rurale;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Questa strategia servì per unificare l’Europa sia economicamente che politicamente puntando a difendere i paesi europei tramite una politica agricola; furono realizzati dei prezzi istituzionali che vennero inseriti nelle organizzazioni comuni di mercato (Ocm). Queste regolavano un comparto produttivo influenzando sia il reparto interno attraverso il prezzo di intervento, sia gli scambi commerciali con sovvenzioni agli esportatori e prelievi alle importazioni con tasse sui prodotti importati (Commissione europea).

L’originario obiettivo della PAC mirava ad un risultato quantitativo: dopo la seconda guerra mondiale, soprattutto in Italia, la situazione dell’agricoltura era drammatica; il cibo non era sufficiente per tutta la popolazione in quanto la produzione agricola era affidata a piccole fattorie.

Negli anni ’50 e ’60 erano rimasti in pochi a praticare il lavoro di agricoltore, in quanto richiedeva grandi sacrifici e molti sforzi rispetto ad un settore industriale.

Si passò da un 44% di occupati nel settore agricolo negli anni '50, ad un 17% agli inizi degli anni '70. L'incremento dei lavoratori industriali superò in poco tempo quelli impegnati nel lavoro in campagna. (Frascarelli, 2017)

L'Unione europea, per contrastare questo fenomeno, iniziò ad offrire sussidi e prezzi garantiti in modo che gli agricoltori potevano comprare macchinari nuovi per aumentare la loro produttività ad ogni nuovo raccolto.

Grazie anche al sostegno della PAC, le condizioni degli agricoltori iniziarono a migliorare già negli anni '60 con una raggiunta dell'autosufficienza alimentare, mercati agricoli stabili, redditi modesti e un miglioramento generale della vita nelle zone rurali: la politica agricola comune sosteneva il reddito agricolo.

I primi ostacoli arrivarono a cavallo tra gli anni '70 e '80 quando l'UE iniziò a produrre in maniera eccessiva alcuni prodotti fondamentali, superando la domanda e determinando un costoso accumulo di riserve alimentari pubbliche. Questo portò ad una divergenza con i principali collaboratori internazionali dell'UE con la conclusione della prima grande riforma della PAC dopo trent'anni dalla sua adozione. (Frascarelli, 2017)

3.1 LA RIFORMA MACSHARRY

La prima vera riforma della PAC fu la Riforma MacSharry del 1992; si ha un radicale cambiamento dei prezzi di mercato; i principali prodotti agricoli (carne, cereali) vedono ridursi i loro prezzi, aumentando la competitività dei prodotti europei sui mercati mondiali che, per proteggere i loro beni locali, imposero dazi doganali sui prodotti europei. Questo portò ad un automatico calo dei redditi degli agricoltori e per contrastare la cosa, vennero introdotti i pagamenti diretti che si basavano sui livelli di produzione storica, quali superficie, tipo di coltivazione e numero di capi. Questo tipo di pagamento però favoriva i grandi produttori, cioè coloro che avevano un'attività industriale (molti capi allevati e grandi territori). Oltretutto i pagamenti accoppiati erano diversi da zona a zona: chi lavorava in pianura riceveva più denaro di chi lavorava in montagna. (Frascarelli, 2017)

Gli obiettivi che si mirava a raggiungere erano:

- avere un numero sufficiente di agricoltori in modo tale da riuscire a salvaguardare l'ambiente e il territorio rurale;
- riuscire a diversificare le attività economiche tramite l'incoraggiamento allo sviluppo rurale;
- puntare ad un tipo di agricoltura estensiva;
- eliminare le disparità con l'utilizzo del bilancio comunitario.

L'attenzione ai problemi ambientali è un aspetto che prende vita con la riforma MacSharry, infatti vennero introdotte delle misure di accompagnamento:

- incentivi agro-ambientali (Reg.2078/92) per stimolare metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze ambientali;
- prepensionamento (Reg.2079/92) per incentivare i giovani;
- forestazione (Reg.2080/92) a favore dell'imboschimento.

Nonostante l'impegno nel far prevalere la tutela e la protezione dell'ambiente, la riforma MacSharry non ottenne gli obiettivi stabiliti a causa dei veloci miglioramenti in ambito meccanico che incentivavano gli agricoltori ad una maggior produzione per ettaro.

3.2 AGENDA 2000

Presentato il 15 luglio del 1997 e poi approvato il 26 marzo del 1999 dal Consiglio europeo di Berlino, l'Agenda 2000 era un programma d'azione che poneva degli obiettivi da raggiungere tra cui riformare una politica agricola comune, una politica regionale e un quadro finanziario per il periodo 2000-2006 in visione di una possibile entrata nell'UE di altri paesi. Inoltre vi era la necessità di "rivedere" la riforma MacSharry del 1992, al fine di completarne lo scopo. (Olper e Pretolani)

Con Agenda 2000 vennero formulate delle proposte che favorivano il sostegno ai prezzi, ai pagamenti diretti e lo sviluppo di una politica rurale coerente.

Oltre a stimolare la competitività degli agricoltori europei, l'innovazione più cruciale di Agenda 2000 fu che lo sviluppo rurale divenne il secondo pilastro della PAC. Si ha quindi una politica agricola comune formata da due pilastri: il primo

che riguarda le misure di mercato, il secondo lo sviluppo rurale che comprende lo sviluppo socio-economico e svantaggi territoriali di servizi (Parlamento Europeo, 2020).

Gli obiettivi politici che vengono illustrati con Agenda 2000 e ai quali le normative della PAC dovranno corrispondere sono:

- incrementare la competitività;
- assicurare qualità e sicurezza degli alimenti;
- garantire redditi stabili e equi livelli di vita alla popolazione agricola;
- ingranare gli obiettivi nella PAC;
- creare fonti di reddito;
- contribuire all'economia dell'UE

Questi obiettivi sono stati in gran parte riassunti in quello che viene chiamato il "modello agricolo europeo". (Olper e Pretolani).

3.3 LA RIFORMA FISCHLER

La riforma Fischler nasce nel 2003 inizialmente come revisione di Agenda 2000, ma conteneva delle proposte che fecero in modo di farla diventare una vera e propria riforma e fu approvata il 26 giugno 2003 (Regolamento (CE) n. 1782/2003).

Gli obiettivi della riforma erano quelli di:

- migliorare la competitività a livello mondiale dell'agricoltura UE riducendo i prezzi garantiti dall'Unione per avvicinarli ai prezzi del mercato internazionale;
- riordinare la produzione di mercato;
- promuovere un'agricoltura sostenibile e socialmente accettabile;
- rafforzare lo sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC);
- semplificare il regime di sostegno;

Ci fu l'introduzione dei pagamenti disaccoppiati, legati al possesso della terra dove si svolge l'attività agricola, ma con i vincoli di rispettare il benessere animale e la stabilità ambientale. Gli Stati membri hanno un ruolo indispensabile che

riguarda le giuste scelte che dovranno adottare per i loro territori; ricade su di loro il compito di scegliere, in maniera più opportuna, le strategie per arrivare agli obiettivi interni (Corte dei conti Europea, 2011).

Le decisioni degli Stati membri saranno irrevocabili: una volta deciso il metodo di pagamento unico aziendale questo non sarà più modificabile.

La riforma Fischler ha come punti:

- il disaccoppiamento degli aiuti e l'introduzione del PUA (pagamento unico aziendale disaccoppiato)
- la modulazione degli aiuti interni
- la condizionalità degli aiuti diretti.

Il disaccoppiamento non è più legato a cosa si produce ma all'attività agricola con il fine di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali tramite le giuste pratiche agricole. Gli agricoltori sono liberi di produrre o non produrre in base alle loro decisioni prese studiando il mercato mondiale; riceveranno comunque un aiuto da parte dell'UE se rispetteranno le condizionalità, cioè criteri di gestione obbligatori previsti dell'UE tra cui:

- ambiente, cambiamento climatico e buone condizioni agronomiche del terreno;
- salute di piante, animali e sanità pubblica;
- benessere animale.

3.4 LA PAC 2007-2013

La politica di sviluppo rurale, e l'intera PAC, per il periodo 2007-13 introducono una nuova visione del rapporto tra territorio, ambiente e attività agricola e gli obiettivi centrali delle riforme possono essere riassunti in quattro parole chiave: sostenibilità, competitività, multifunzionalità e sviluppo rurale. La competitività ha come scopo quello di eliminare la maggior parte degli aiuti accoppiati, il loro disaccoppiamento, la riduzione dei prezzi istituzionali del latte e dello zucchero e la progressiva eliminazione dell'intervento pubblico. (Pontil, 2012)

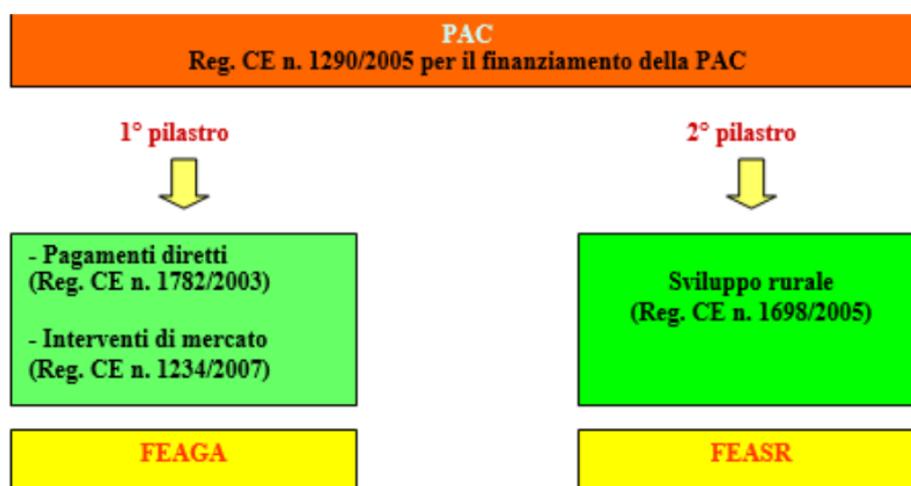
Le economie locali nelle zone rurali sono sostenute attraverso il miglioramento degli strumenti della politica di sviluppo rurale e l'aumento delle risorse, tramite la modulazione.

Il primo pilastro vede una profonda modifica grazie alle ultime riforme che hanno influenzato la PAC. Nel periodo 2007-2013 la PAC non è più all'interno di una rubrica intitolata "Agricoltura" ma viene identificata come "Conservazione e gestione delle risorse naturali" insieme a "Pesca e Ambiente".

Di interesse per il secondo pilastro si rivela il Reg. (CE) n° 1698/2005 che prevede, come sostegno allo sviluppo rurale, le seguenti azioni:

- un unico quadro giuridico, finanziario e programmatico;
- l'istituzione di un esatto fondo per il finanziamento dello sviluppo rurale (FEASR);
- un quadro programmatico basato sugli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) e sul Piano Strategico Nazionale (PSN) preliminari ai Piani di sviluppo rurale (PSR);
- l'individuazione di tre Assi strategici di intervento, cui viene sommato un altro Asse, l'Asse LEADER;
- la fissazione di soglie minime di spesa per ciascun asse;
- il rafforzamento del partenariato (Pontil, 2012).

Figura 1: PAC: due pilastri e quattro Regolamenti Gli interventi di mercato: un taglio netto con il passato.



Fonte: Agriregionieuropa n.11/2017

Il fondo denominato FEARS costituisce uno dei due fondi di nuova istituzione a cui vengono assegnati i compiti che erano competenza del vecchio FEOGA (Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola). (Pontil, 2012)

I due nuovi fondi rimangono il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA).

Con l'introduzione del FEASR si vuole semplificare l'organizzazione e la gestione dei pagamenti nel settore agricolo, risultando così di più facile attuazione e amministrazione con un conseguente miglioramento nel complessivo controllo della politica di sviluppo rurale.

L'introduzione del FEASR equivale ad un unico strumento per il finanziamento per la politica di sviluppo rurale, con lo scopo di improntare la programmazione verso un maggior sostegno al settore agro-silvo-pastorale che coincide con la forma prevalente di utilizzazione del suolo, gestione di risorse naturali e diversificazione delle attività economiche per le zone rurali degli stati Ue (Pontil, 2012).

Con gli Orientamenti strategici Comunitari (OSC) viene rafforzato il rapporto tra la strategia comunitaria e quella nazionale e locale; viene integrata la politica agricola comune con le altre politiche Ue fra cui quelle di coesione economica e ambientale. Gli OSC saranno poi il punto di partenza per formulare il Piano strategico nazionale (PSN).

Lo Stato membro avrà il compito di decidere se lavorare su uno sviluppo rurale a livello nazionale o regionale: "un piano strategico nazionale nel quale sono indicati, sulla scorta degli orientamenti strategici comunitari, le priorità di intervento del FEASR e dello Stato membro stesso, gli obiettivi specifici a cui si ricollegano e i contributi del FEASR e delle altri fonti di finanziamento" (Art. 11 Reg. CE n° 1698/2005).

Con il PSR verranno poi attuati gli obiettivi indicati nel PSN.

Il PSR rappresenta lo strumento di programmazione a livello regionale: tra gli obiettivi del PSR:

- accrescere la competitività del settore agricolo e forestale, lo sviluppo e l'innovazione;

- valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio;
- migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche.

Il PSR si articola in Assi d'intervento per ognuno dei quali sono indicati gli obiettivi da realizzare tramite l'attuazione di una serie di misure definite.

I quattro Assi si articolano in:

- Asse 1: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione;
- Asse 2: attivare lo sviluppo agricolo e forestale sostenibile migliorano l'ambiente e valorizzando il paesaggio rurale;
- Asse 3: migliorare la qualità della vita e promuovere la diversificazione dell'economia rurale;
- Asse 4: attuazione dell'approccio LEADER: costruire la capacità locale di occupazione e diversificazione.

L'Asse 4 presenta una caratteristica diversa dagli altri tre assi, viene definito un asse "metodologico" poiché l'attuazione dell'approccio LEADER deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi degli altri assi.

Ogni asse riceve un finanziamento minimo decretato dalla politica di sviluppo rurale dell'Unione:

- 10% per l'Asse 1
- 25% per l'Asse 2
- 10% per l'Asse 3
- 5% per l'Asse 4

Ogni Stato membro può decidere se aumentare le risorse a favore dell'asse che meglio risponde alle proprie esigenze, grazie al margine di flessibilità pari al 55% del finanziamento dell'Unione.

4. LA RIFORMA DELLA PAC 2014-2020 E LA SCELTA NAZIONALE

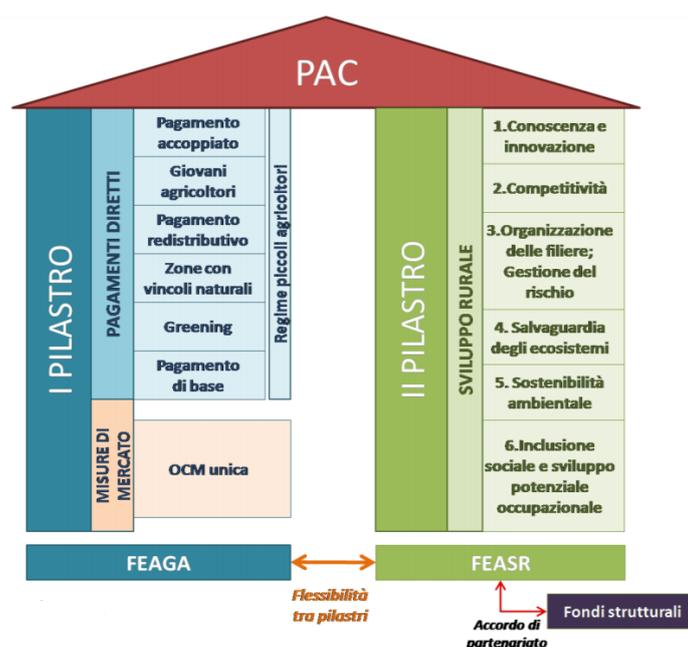
La PAC dopo il 2013 vede un'Europa che si impegna a rivedere la propria economia per una futura crescita basata su uno sviluppo sempre più sostenibile.

La PAC 2014-2020 ha come obiettivi:

- una produzione alimentare sostenibile, attraverso l'aumento della competitività del settore agricolo e la redditività delle produzioni;
- una gestione sostenibile delle risorse, per garantire la produzione di beni pubblici e il contrasto agli effetti del cambiamento climatico;
- uno sviluppo territoriale equilibrato, per valorizzare la differenziazione delle agricolture e delle aree rurali.

La Pac rimane formata da due pilastri: il primo che comprende gli interventi di mercato, riguarda la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori e il regime dei pagamenti diretti; il secondo promuove la competitività delle imprese agricole e lo sviluppo rurale (Loro, 2015).

Figura 2: L'architettura della Pac 2014-2020.



Fonte: Inea

Il finanziamento della Pac è sarà sempre assicurato dai fondi FEAGA e FEASR: il primo è il fondo europeo agricolo di garanzia, mentre il secondo è il fondo europeo per lo sviluppo rurale.

Ci sono quattro importanti regolamenti base per la riforma sulla Pac:

- i pagamenti diretti (Reg. 1307/2013);
- l'organizzazione comune di mercato unica (Reg. 1305/2013);
- lo sviluppo rurale (Reg. 1305/2013);
- il regolamento orizzontale sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della Pac (1306/2013).

I pagamenti diretti mirano al sostegno del reddito fisso e rafforzare l'efficacia ambientale della Pac, a sostegno di beni pubblici prodotti in agricoltura. Una delle priorità è di realizzare un sostegno più mirato, equo e "verde"; c'è l'introduzione di sette possibili tipologie di pagamenti diretti: tre obbligatorie e quattro facoltative. (Loro, 2015).

L'Italia ha deciso di attivare cinque tipologie di pagamenti:

- il pagamento di base che vede il 58% del massimale nazionale;
- il pagamento ecologico (greening) al 30%;
- il pagamento per i giovani agricoltori all'1%
- il pagamento accoppiato all'11%;
- il pagamento per i piccoli agricoltori.

Tabella 1: Le sette tipologie di pagamenti diretti.

	Tipologia	Min-max del massimale nazionale	Scelta dell'Italia
Pagamenti obbligatori per gli stati membri			
	1. pagamento di base	18-68%	58%
	2. pagamento verde (greening)	30% (fissa)	30%
	3. pagamento giovani agricoltori	fino al 2%	1%
Pagamenti facoltativi per gli Stati membri			
	4. pagamento redistributivo per i primi ettari	fino al 30%	Non attivazione
	5. pagamento aree svantaggiate	fino al 5%	Non attivazione
	6. pagamento accoppiato	fino al 15%	11%
	7. pagamento piccoli agricoltori	fino al 10%	(*)

(*) pagamento semplificato che sostituisce altre tipologie di pagamenti

Fonte: elaborazione da Coldiretti

Il massimale nazionale fissato dal Reg. 1307/2013 per l'Italia è stato di 3,95 miliardi di euro nel 2014, sceso poi a 3,7 miliardi di euro nel 2020. L'ammontare dei pagamenti diretti nel periodo 2014-2020 è stato di 26,66 miliardi di euro (Albani *et al.*, 2013).

4.1 IL PAGAMENTO DI BASE

Il pagamento di base risulta essere il più importante in quanto solo gli agricoltori che ne hanno il diritto di accesso, possono usufruire delle altre tipologie di pagamenti. Il pagamento base è fondato sui titoli all'aiuto disaccoppiati che nel 2015 sono stati sostituiti dai nuovi titoli. Per ricevere il pagamento base, l'agricoltore in possesso di un titolo lo dovrà abbinare annualmente a un ettaro di superficie ammissibile, che comprende tutta la superficie agricola: seminativi, colture permanenti, prati e pascoli permanenti. Le superfici forestali e gli usi non agricoli non sono ammissibili. Praticamente potrà essere considerata accettabile tutta la SAU (Superficie Agraria Utile). I titoli all'aiuto di un agricoltore che non siano stati utilizzati per due anni consecutivi, o non attivati per due anni, andranno nella riserva nazionale. (Albani *et al.*, 2013)

Il numero di titoli sarà prari al numero di ettari ammissibili indicati nella Domnda 2015 per i seguenti utilizzi:

- seminativi;
- colture permanenti (frutteti, vigneti, oliveti, agrumeti, frutta a guscio, ecc.);
- prati e pascoli permanenti.

Dopo il 15 maggio 2015 ("prima assegnazione" dei titoli), l'agricoltore potrà avere titoli solo con due modalità:

- assegnazione dalla riserva nazionale (in qualsiasi anno);
- per affitto o compraventida di titoli che potrà avvenire solo tra agricoltori attivi salvo eccezione di successione effettiva o anticipata (in qualsiasi anno).

Figura 3: Distribuzione dei pagamenti diretti per ettaro

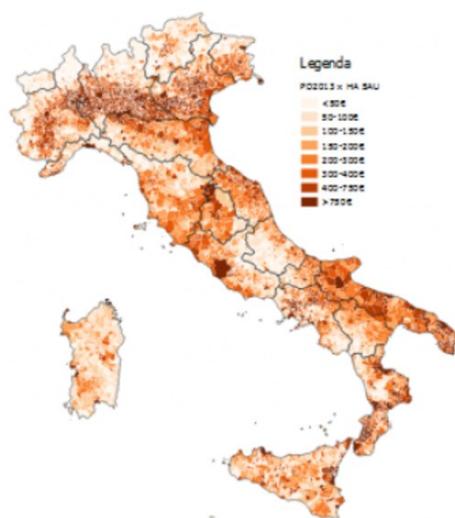
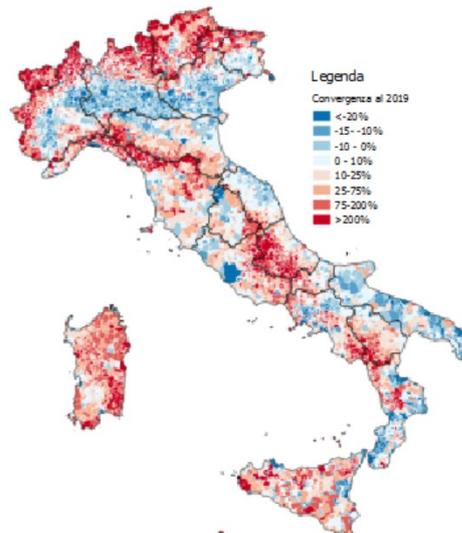


Figura 4: Variazione % dei pagamenti diretti per ettaro (2013-2019)



Fonte: Agriregionieuropa n.38/2014

Tabella 2: I requisiti per l'assegnazione dei nuovi titoli.

Requisiti	Precisazioni
1. Essere agricoltore attivo	La definizione di agricoltore attivo è stata decisa dallo Stato membro il 1° agosto 2014.
2. Presentare una domanda di assegnazione di titoli	La domanda di assegnazione di titoli va presentata entro il 15 maggio 2015.
3. Aver presentato una domanda di aiuto per il 2013	Avere diritto a percepire pagamenti in relazione ad una domanda di aiuto per pagamenti diretti nel 2013. Non è sufficiente una domanda nell'ambito del PSR.
Deroghe per l'agricoltore che non possiede il requisito del 2013	Precisazioni
1. Ortofrutticoli, patate da consumo, patate da seme, piante ornamentali	Agricoltori che, al 15 maggio 2013, producevano ortofrutticoli, patate da consumo, patate da seme, piante ornamentali su una superficie minima di cinquemila mq
2. Vigneti	Agricoltori che, al 15 maggio 2013, coltivavano vigneti.
3. Riserva nazionale	Agricoltori a cui siano stati assegnati titoli dalla riserva nazionale nel 2014.
4. Prove verificabili	Agricoltori: - che non hanno mai avuto titoli in proprietà o in affitto; e - che forniscono prove verificabili che, al 15 maggio 2013, esercitavano attività di produzione e/o allevamento.

Fonte: Coldiretti

4.2 CONVERGENZA E REGIONALIZZAZIONE

Il pagamento di base è soggetto alla regionalizzazione e alla convergenza. La regionalizzazione è un valore pari alla media nazionale, o regionale, uniforme per ettaro per tutti gli agricoltori. L'Italia ha scelto la regionalizzazione della "regione unica" a livello nazionale e nel periodo del 2015-2020. Questa scelta però ha penalizzato gli agricoltori che erano in possesso di titoli elevati e, per contrastare questo, si fece ricorso alla convergenza (Pupo D'Andrea e Vanino 2013).

Quest'ultima consiste in un passaggio graduale dal vecchio al nuovo sistema dei pagamenti diretti: dai titoli storici ai titoli nuovi. Le opzioni di scelta erano le seguenti:

- convergenza al 2015;
- convergenza al 2019;
- convergenza parziale al 2019 o modello "irlandese".

La scelta nazionale è caduta sul modello "irlandese" che prevede un graduale passaggio da attuali livelli di pagamenti diretti verso livelli più omogenei ma senza raggiungere valori uniformi di pagamenti diretti nel 2019.

Al modello "irlandese" vengono fissate delle regole per il pagamento base e per il pagamento greening:

- gli agricoltori che riceveranno meno del 90% del valore unitario nazionale otterranno un aumento graduale pari a un terzo della differenza tra il loro valore unitario iniziale e il 90% del valore unitario nazionale;
- i titoli degli agricoltori non diminuiranno oltre il 30% rispetto al valore unitario nazionale;
- al 2019 nessun titolo avrà un valore unitario più basso del 60% del valore unitario nazionale, a meno che chi finanzia il meccanismo abbia perdite superiori al 30%; in questo caso il valore unitario minimo sarà fissato al 30% (Albani *et al.*, 2013).

4.3 IL PAGAMENTO VERDE

Il greening è una nuova componente della Pac 2014-2020 che vede un finanziamento del 30% sul massimale nazionale, seconda dopo il pagamento base. Questo pagamento viene percepito dagli agricoltori che praticano lavorazioni benefiche a clima e ambiente che sono:

- la diversificazione delle colture;
- mantenimento dei prati permanenti;
- la presenza di un'area di interesse ecologico.

Non ci sono diversificazioni tra gli stati membri, queste pratiche fissate dal Reg. 1307/2013 (art. 43-47) sono uguali per tutti gli agricoltori UE.

Tabella 3: Esempi di equivalenza del greening.

IMPEGNO GREENING	PRATICHE EQUIVALENTI
Diversificazione	<ul style="list-style-type: none">• Avvicendamento delle colture• Diversificazione con 4 colture• Copertura vegetale del suolo• Colture intercalari
Mantenimento prati permanenti	<ul style="list-style-type: none">• Gestione di prati e pascoli (sfalci, gestione razionale, semine, ecc.)• Pascolo estensivo
Aree Ecologiche	<ul style="list-style-type: none">• Ritiro dalla produzione ecologico• Creazione fasce tampone• Gestione fasce tampone• Gestione dei bordi per fauna selvatica• Gestione elementi caratteristici del paesaggio• Produzione su seminativi senza uso di concimi e/o prodotti fitosanitari• Conversione seminativi in prato permanente estensivo



Fonte: "LA NUOVA PAC 2015-2020: IL GREENING" - Danilo Bertoni, Dipartimento di Scienze e Politiche Ambientali (ESP)

La diversificazione delle colture si applica ai seminativi e quando vengono superati i 10 ettari, fino a 10 ettari si è esenti. Dai 10 ai 30 ettari bisogna avere almeno due colture differenti e la coltura principale deve coprire al massimo il 75%. Con più di 30 ettari di superficie l'obbligo è di almeno 3 colture con quella principale che copre il 75% della superficie a seminativo e le due colture principali al massimo il 95%. (Bertoni, 2015)

Nel pagamento greening ci sono degli esoneri alle diversificazioni colturali per chi rientra nei seguenti casi:

- possiede seminativi interamente sommersi per una parte significativa del ciclo colturale;
- se i seminativi sono utilizzati per più del 75% per la produzione di erba o di piante erbacee da foraggio e/o sono tenuti a riposo, a condizione che la superficie complessiva dei seminativi non sottoposti a tali utilizzi non superi i 30 ettari;
- se più del 75% della superficie agricola ammissibile è costituita da prato permanente, utilizzata per la produzione di piante erbacee da foraggio o per la coltivazione di colture sommerse per una parte significativa dell'anno (es. riso) o sottoposta a una combinazione di tali tipi di impieghi, a condizione che la superficie complessiva dei seminativi non sottoposti a tali impieghi non sia superiore a 30 ettari;
- se oltre il 50% della superficie dichiarata a seminativo non è stata inserita dall'agricoltore nella propria domanda d'aiuto dell'anno precedente e quando i seminativi risultano coltivati nella loro totalità con una coltura diversa da quella dell'anno civile precedente. (Albani *et al.*, 2013)

Per coltura viene intesa:

- una coltura appartenente a uno qualsiasi dei differenti generi della classificazione botanica delle colture;
- una coltura appartenente a una qualsiasi specie nel caso delle brassicacee, solanacee e cucurbitacee;
- i terreni lasciati a riposo;
- l'erba o le altre piante erbacee da foraggio.

La coltura invernale e primaverile è considerata distinta anche se appartengono allo stesso genere (Bertoni, 2015).

4.4 LA FIGURA DELL' AGRICOLTORE ATTIVO

L'agricoltore attivo è una figura che è stata introdotta con la PAC 2015-2020 con lo scopo di selezionare quei soggetti a cui spettano i pagamenti diretti perché l'agricoltura è una parte significativa della propria attività economica (Frascarelli, 2017).

Per poter accedere ai pagamenti, la figura dell'agricoltore attivo deve avere dei precisi requisiti:

- essere iscritto all'INPS, in qualità di coltivatore diretto o imprenditore agricolo professionale (Iap);
- essere titolare di partita Iva, attiva in campo agricolo prima del 1° agosto 2014; per le "altre zone", a partire dal 2016, con dichiarazione annuale Iva;
- la sua attività principale o il suo oggetto sociale è l'esercizio di un'attività agricola;
- i pagamenti diretti percepiti nell'anno precedente sotto una certa soglia: 5.000 euro per le aziende prevalentemente ubicate in montagna e/o zone svantaggiate; 1.250 euro nelle altre zone;
- importo annuo dei pagamenti diretti pari ad almeno il 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno precedente. (Frascarelli, 2017)

Tabella 4: Le sei fattispecie dell'agricoltore attivo

Zone montane e/o svantaggiate	Altre zone
1. Agricoltore con pagamenti diretti inferiori a 5.000 euro.	1. Agricoltore con pagamenti diretti inferiori a 1.250 euro nell'anno precedente.
2. Agricoltore iscritto all'Inps, come Iap (Imprenditore Agricolo Professionale), Cd (Coltivatore Diretto), colono o mezzadro.	2. Agricoltore iscritto all'Inps, come Iap (Imprenditore Agricolo Professionale), Cd (Coltivatore Diretto), colono o mezzadro.
3. Agricoltore in possesso della partita Iva attivata in campo agricolo prima del 1° agosto 2014.	3. Agricoltore in possesso della partita Iva attivata in campo agricolo prima del 1° agosto 2014 e, a partire dal 2016, con dichiarazione annuale Iva.
Deroghe	
4. I proventi totali ottenuti da attività agricole nell'anno precedente rappresentano almeno un terzo dei proventi totali ottenuti nell'anno precedente.	
5. L'importo annuo dei pagamenti diretti nell'anno precedente è almeno pari al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno precedente.	
6. L'attività principale o l' oggetto sociale di una persona giuridica è registrata come attività agricola nell'oggetto sociale nel registro delle imprese o, nel caso di una persona fisica, esista una prova equivalente.	

Fonte: Terra e Vita n.18/2017

Lo scopo di riconoscere la figura dell'agricoltore attivo è anche quello di limitare e riservare i pagamenti diretti a chi fa dell'agricoltura la propria attività economica. Per questo motivo, nella PAC 2014-2020, esisteva una "black list" (lista nera), sia europea che nazionale, che prevedeva l'esclusione dai pagamenti diretti di: aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti. L'Italia nella sua lista nera aveva inserito anche: banche e finanziarie, società immobiliari, società di assicurazione e le pubbliche amministrazioni ad eccezione degli enti che effettuano formazione e sperimentazione in campo agricolo e degli enti che gestiscono usi civici. (Frascarelli, 2017)

Dal 2018, a seguito del via libera al decreto sulle scelte nazionali sul Regolamento Omnibus dato dalla Conferenza Stato-Regioni, i requisiti per riconoscere un agricoltore attivo sono passate da sei a tre: obbligo della partita iva, eliminazione della black list. Questa decisione è data dal fatto che i controlli per la verifica di un agricoltore attivo erano troppo complessi e vantavano un eccesso onere burocratico. Sono stati molti gli squilibri causati dai costi amministrativi necessari per i controlli rispetto ai benefici ricavati dall'individuazione e dell'esclusione di un ristretto numero di beneficiari non attivi. (Frascarelli, 2018)

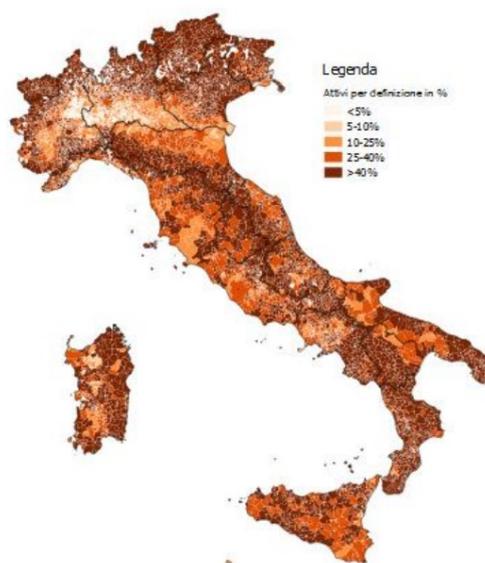
In Italia i soggetti compresi nella black list che hanno presentato la Domanda Unica e, nonostante questo, non sono usciti dalla lista nera sono stati 371 nel 2015 e 461 nel 2016.

Il Ministero ha così deciso di semplificare i requisiti dell'agricoltore attivo relativi alla black list:

- semplificare i controlli per i requisiti dell'agricoltore attivo relativi alla lista nera;
- accesso ai pagamenti ai soli agricoltori che siano iscritti, per le loro attività agricole, in un registro fiscale o previdenziale nazionale.

La black list è stata però cancellata il 1° gennaio 2018 dopo le scelte nazionali sull'Omnibus, pertanto anche i soggetti prima esclusi potranno beneficiare dei pagamenti diretti. (Frascarelli, 2018)

Figura 5: La localizzazione degli agricoltori attivi per definizione.



Fonte: Agriregionieuropa n.38/2014

4.5 IL PAGAMENTO PER I GIOVANI AGRICOLTORI

Per contrastare il fenomeno, sempre più presente, del ricambio generazionale e la conseguenza dall'abbandono delle superfici agricole, gli Stati membri concedono un pagamento aggiuntivo ai giovani agricoltori; il pagamento di base calcolato al loro primo insediamento è stato maggiorato del 25% per i primi cinque anni di attività. I beneficiari del pagamento sono le persone fisiche che possiedono determinati requisiti, quali:

- non avere più di 40 anni;
- il loro insediamento, per la prima volta, è come capo-azienda, o sono già insediati nei cinque anni che precedono la domanda per aderire al regime del pagamento base (ultima data 15 maggio 2015).

Il pagamento è limitato alla fase iniziale del ciclo di vita dell'impresa e non deve trasformarsi in un aiuto al funzionamento, per cui esso è concesso per un periodo di cinque anni (Albani *et al.*, 2013).

L'Italia ha deciso di destinare l'1% del massimale nazionale per il finanziamento del pagamento ai giovani agricoltori, rispetto al 2% concesso dal Regolamento UE 1307/2013.

Nel periodo 2015-2020, l'Italia avrà a disposizione circa 66 miliardi di euro all'anno da destinare all'assegnazione di nuovi titoli a giovani agricoltori e a nuovi agricoltori di età compresa tra 18 e 65 anni. Si tratta della Riserva Nazionale, un fondo finanziario a volte insufficiente per accontentare tutte le domande; per questo motivo si è attribuito un punteggio per stipulare una classifica di assegnazione (Bartolini, 2015).

Le priorità riguardano:

- chi ha età inferiore o pari a 40 anni;
- chi esercita l'attività agricola in una zona svantaggiata come montagna e collina;
- il livello di istruzione e l'imprenditorialità femminile.

5. UNO SGUARDO ALLA PAC 2021-2027

Il dibattito sulla Pac post 2020 vede procedere a rilento per via di ritardi ed impedizioni: le elezioni europee del 2019, l'insediamento del nuovo Parlamento europeo, la ritardata entrata in carica della Commissione europea e l'emergenza Covid-19 ne sono alcune conseguenze. A questo proposito la Commissione ha emanato un periodo transitorio per tutti gli strumenti della politica agricola comune, che parte dal 1° gennaio 2021 e durerà due anni. Pertanto la nuova Pac entrerà ufficialmente in vigore il 1° gennaio 2023 (De Filippis *et al.*, 2020).

I titoli d'aiuto saranno prorogati fino al 2022 così come sarà mantenuto l'attuale sistema dei pagamenti diretti per tutto il 2021.

Agli Stati membri è stata concessa la possibilità di proseguire il processo di convergenza dei titoli fino al 2022.

Per quanto riguarda i pagamenti diretti rimarranno articolati in cinque componenti:

- sostegno base al reddito (disaccoppiato, obbligatorio per gli Stati membri);
- sostegno al reddito completamente redistributivo (disaccoppiato, obbligatorio per gli Stati membri);

- regime volontario per il clima e per l'ambiente (obbligatorio per gli Stati membri, volontario per gli agricoltori);
- sostegno al reddito complementare per giovani agricoltori (disaccoppiato, non obbligatorio per gli stati membri);
- sostegno al reddito accoppiato (accoppiato, non obbligatorio per gli stati membri) (De Filippis *et al.*, 2020).

Per l'anno 2021 sarà possibile avere accesso alla riserva nazionale a chi rientra nella categoria consentita.

La Commissione ha stabilito una proroga fino al 31 dicembre 2022 degli attuali PSR.

La difficoltà del periodo attuale causata dalla pandemia da Covid-19, ha spinto la Commissione europea a erogare risorse aggiuntive del secondo pilastro. Il commissario europeo per l'Agricoltura Janusz Wojciechowski sottolinea come: "La pandemia di coronavirus sta avendo un impatto senza precedenti sulla nostra società e sulla nostra economia. Nonostante le difficoltà da affrontare, i nostri agricoltori e tutti gli attori della catena di approvvigionamento alimentare dell'UE ce la stanno mettendo tutta per continuare a sostenere l'Europa. La Commissione europea andrà avanti a sostenere gli agricoltori e i produttori alimentari, collaborerà con gli Stati membri dell'UE e prenderà tutte le misure necessarie per garantire la salute e il benessere dei cittadini europei".

6. PERCHE' SOSTENERE GLI AGRICOLTORI?

L'agricoltura si distingue dalla maggior parte delle altre attività produttive per alcuni motivi specifici:

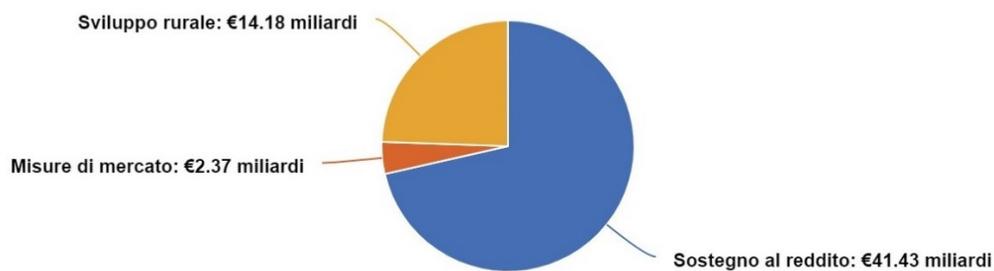
- il reddito degli agricoltori non supera il 40% rispetto ai redditi non agricoli;
- l'agricoltura è influenzata dall'andamento del clima e dalle condizioni meteorologiche rispetto ad altri settori;
- la domanda tra i consumatori e la capacità agricola richiede tempo per essere soddisfatta.

La PAC interviene in vari modi per assicurare che incertezze commerciali e impatto ambientale vengano giustificati per il ruolo significativo che svolgono tramite il lavoro degli agricoltori (Commissione Europea).

I metodi con cui la politica agricola comune interviene sono:

- il sostegno al reddito attraverso i pagamenti diretti: viene premiato chi pratica l'attività agricola rispettando l'ambiente e curando lo spazio rurale;
- adottare giuste misure di mercato;
- attuare delle misure di sviluppo rurale tramite programmi a livello nazionale o regionale per aiutare le differenze che ci sono tra le varie zone rurali.
-

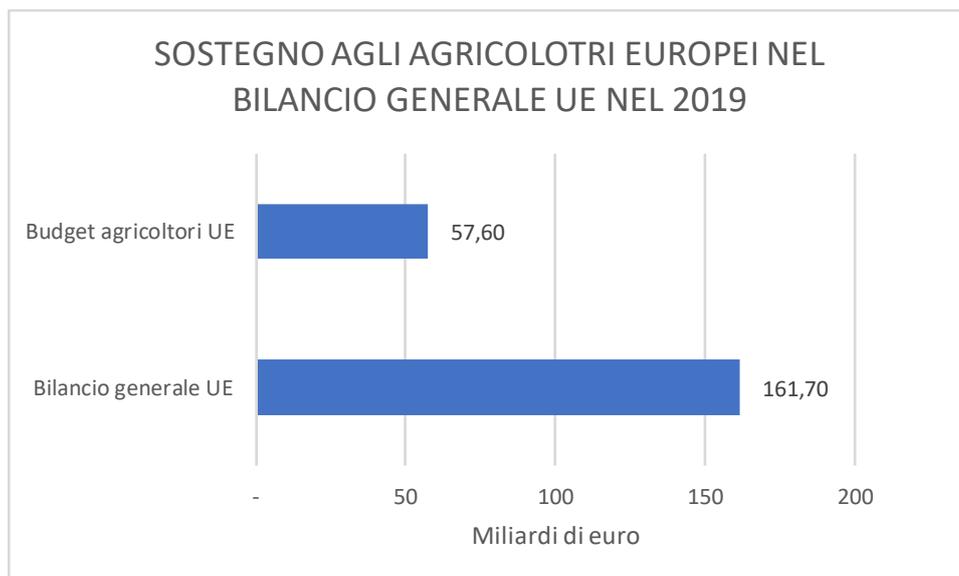
Figura 6: Il sostegno dell'UE agli agricoltori nel 2019 ammonta a 58,82 miliardi di euro



Fonte: Commissione Europea

Il livello di sostegno fornito agli agricoltori dell'UE dal bilancio complessivo dell'Unione Europea rifletta le numerose variabili necessarie per garantire un accesso continuo ai prodotti alimentari di alta qualità, tra cui funzioni quali il sostegno al reddito degli agricoltori, l'azione contro i cambiamenti climatici e il mantenimento di comunità rurali dinamiche (Commissione Europea).

Figura 7: Sostegno agli agricoltori europei dal bilancio generale dell'UE nel 2019



Fonte: rielaborazione propria da Commissione Europea

7. LA SITUAZIONE IN MONTAGNA

7.1 LA MONTAGNA IN EUROPA

La montagna è sempre stata considerata un territorio “svantaggiato”, in quanto rispetto a pianura e collina, il territorio montano vanta molte difficoltà per la sua gestione: la verticalità del territorio e la difficoltà di accesso ne sono due esempi. Nell’articolo 44 della Costituzione viene citato che: “La legge dispone provvedimenti a favore delle aree montane”. Non avendo però specificato quali territori venivano considerati “montani”, le norme attuative si estesero anche a territori che erano in una condizione di generale svantaggio; così facendo, con la legge 991/1952, si diede origine alla “montagna legale” e con questa legge veniva precisato che: “[...] sono considerati territori montani i comuni censuari situati per almeno l’80% della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superficie del territorio comunale è minore di 600 metri [...]”. (Dematteis, 2013)

All’interno della Politica Agricola Comune (PAC), già dal Trattato di Roma del 1957, la montagna era menzionata come “territorio svantaggiato” con “handicap naturali permanenti”. Nel 2004, la Commissione Europea, con la politica di coesione territoriale, mise sullo stesso piano i cittadini dell’Ue garantendo stesse opportunità di vita e di accesso ai servizi essenziali indipendentemente dalla loro ubicazione. Infatti le persone che lavorano nelle zone di montagna si trovano a fronteggiare una serie di difficoltà che determinano minore produttività della terra con una conseguenza di minor lavoro. Un altro aspetto negativo è dovuto alla difficoltà di accesso, minor numero di strutture e le dimensioni ridotte che portano a maggiori costi di trasporto e minori economie di scala (Dematteis,2013).

Gli anni 2000 sono stati importanti per l’affermarsi della montagna come concetto di territorio; si è iniziato a guardare l’argomento come un “bene comune globale” anche a livello internazionale nelle conferenze di Rio de Janeiro nel 1992 e a Johannesburg nel 2002, anno che coincide come Anno internazionale della montagna (2002). Si è passati dal pensare al territorio montano, invece che

“svantaggioso”, come fonte di sviluppo sostenibile: la montagna è una risorsa grazie al suo territorio che offre potenzialità (Dematteis, 2013).

Ovviamente bisogna impostare degli obiettivi da perseguire per rafforzare il territorio montano e metterlo in competizione con le aree urbane:

- tutelare il territorio e la sicurezza incentrata sul ruolo degli abitanti
- promuovere la diversità naturale, culturale e del paesaggio incentivando aperture esterne
- rilanciare lo sviluppo e l'occupazione attraverso uso di risorse potenziali poco o male utilizzate.

Ma nonostante ciò, tra il 1990 e il 2000, Slovenia, Italia e Germania hanno registrato riduzioni notevoli della percentuale di suolo utilizzata a scopo agricolo.

L'ambiente montano viene quindi identificato rispetto ad altri ambienti “svantaggiati”, per la forte dimensione verticale e le conseguenze per la vita umana. È risaputo come nel corso del tempo gli abitanti delle zone montane si siano dovuti adattare alle condizioni climatico-vegetazionali e pedologiche per poter praticare le varie lavorazioni del terreno, effettuare le tecniche pastorali e le relative lavorazioni, gli insediamenti e l'organizzazione sociale. Quest'ultimo punto riguarda soprattutto l'affermarsi, negli ultimi decenni, degli sport dell'alta montagna come lo sci. Le persone sono più disposte a passare del tempo nel territorio montano come “ospiti” piuttosto che occuparsene a livello quotidiano. (Dematteis,2013)

L'importanza che è stata riscontrata in montagna riguarda la grande biodiversità naturale che questo territorio riesce ad offrire: acqua corrente, potenziale idroelettrico, pascoli e biomasse boschive.

Bisogna tener conto anche dei disagi legati al clima che si possono verificare in questo territorio: persistenza del manto nevoso, rischio valanghe, il rendimento agricolo minore in base all'altitudine però compensato con la qualità dei prodotti. La difficoltà è anche data dal fatto che nelle zone di montagna è piuttosto difficoltoso costruire edifici e infrastrutture.

Un impatto positivo è dato dalle pratiche agro-pastorali tradizionali e le attività sportive moderne. Bisogna osservare però che le tecniche colturali tradizionali stanno ormai scomparendo a causa dell'abbandono dei campi, alla scomparsa

delle molte pratiche multi-altitudinali, la selvicoltura e molti insediamenti stagionali.

Il patrimonio paesaggistico, edilizio e culturale sono elementi che alimentano la vitalità delle zone montane. I giusti interventi infrastrutturali servono per alimentare le risorse che questi territori possono veramente offrire; tenendo sotto controllo i boschi, facendo lavori per contrastare i dissesti idrogeologici e tutelando l'ambiente fronteggiando gli squilibri ambientali (Dematteis, 2013).

Un aspetto fondamentale è il turismo che negli ultimi anni ha avuto un forte incremento nelle zone di montagna, sia grazie agli sport invernali, sia grazie alle attività estive. Non si dimentichi però i limiti che queste attività hanno, dati dalla geografia del territorio e dagli impatti ambientali e paesaggistici. Anche il "ricambio generazionale" gioca in negativo su questi territori: i giovani, nella maggior parte dei casi, migra verso le grandi città per la ricerca di un'occupazione alimentando l'abbandono delle zone svantaggiate (Dematteis, 2013).

L'ambiente montano è però vittima della poca voce politica che lo rappresenta. Le potenzialità che possono essere sfruttate riguardano il turismo, il reinsediamento, il recupero edilizio, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e della biodiversità. Maggiori difficoltà la trovano invece la protezione dei rischi naturali, l'accessibilità, la dotazione e gestione di infrastrutture, il sostegno finanziario delle imprese locali.

A livello europeo la montagna viene considerata come uno spazio rurale, ma la gestione a livello regionale è legata alle grandi città, in quanto sedi di risorse cognitive, imprenditoriali e finanziarie. Questo vale sia per le aree di montagna che ospitano grandi città al loro interno, sia per quelle che dipendono dai centri urbani che sono distribuiti nel territorio. (Dematteis, 2013)

Nel caso in cui le grandi città sono interne al territorio montano, questo legame è fondamentale sia per la città che dipende a livello economico, sociale e culturale, sia per il territorio montano rurale che grazie alla città vede aumentare il livello sociale ed economico.

Nel caso in cui la città rimane al margine del territorio montano, il rapporto diventa unilaterale perché famiglie e imprese tenderanno ad avere come punto di riferimento la città, mentre il territorio rurale passa in secondo piano.

Paragonare la città come componente necessaria allo sviluppo del territorio montano tende a far pensare alla montagna come a un ambiente scomodo, difficile da gestire quando invece le politiche di sviluppo territoriale devono focalizzarsi in aree vaste, non a livello strettamente locale. Si introduce così l'“effetto città” dove bisogna avere una gestione locale urbana e una gestione locale rurale (Dematteis, 2013).

A tal proposito è bene fare una distinzione tra il concetto di “montagna” e quello di “aree interne”: quest'ultime vengono definite come “quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzato dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali” non di presta a un'identificazione univoca e centrale dei confini territoriali di riferimento: cosa sia “significativo” e quali sono i “servizi essenziali” non può che appartenere alla valutazione collettiva dei cittadini che vivono in tali aree. La montagna invece è considerata un territorio formato da sistemi territoriali complessi, capaci di auto-organizzarsi di auto-progettare uno sviluppo competitivo a una scala, anche transfrontaliera, che si situa tra il livello comprensoriale e quello regionale. (Dematteis, 2013)

Grazie al progetto “aree interne” avviato da Fabrizio Barca nel 2012, sono state individuate delle aree situate in condizione di svantaggio socio-economico, ma che al tempo stesso possono essere fonte di potenzialità a livello di sviluppo demografico ed economico basate su risorse contestuali male utilizzate. Questo punto viene inserito tra le priorità delle politiche territoriali nazionali in modo tale da contribuire alla ricchezza nazionale, la salvaguardia e valorizzazione di un patrimonio culturale e naturale.

7.2 LA LOMBARDIA E I COMUNI MONTANI

La Lombardia è una delle regioni più ricche d'Europa, ciononostante anche in questa regione sono presenti disparità e marginalità territoriali. Gli squilibri sono connessi sia allo sviluppo socio-economico sia alla distribuzione demografica. Tali disparità negli ultimi anni sono mutate e in alcuni casi si sono acuite. Le trasformazioni in atto stanno portando ad una rilettura del territorio lombardo secondo una nuova combinazione dei vecchi modelli degli anni '70 – il paradigma

centro-periferia, le polarità urbane ed i sistemi territoriali – ridisegnando nuovi rapporti territoriali di tipo multi-direzionali e multi-livello.

La regione Lombardia è estremamente eterogenea sia per conformazione del territorio sia per le caratteristiche socio-economiche. Sono, infatti, presenti aree polarizzate con un grado di competitività elevato ed aree svantaggiate e con un basso livello di attrattività. La Lombardia si caratterizza inoltre per uno spiccato livello di frammentazione comunale: i comuni fino a 3.000 abitanti rappresentano oltre la metà (53%) dei 1.544 comuni lombardi e i comuni fino a 5.000 abitanti costituiscono il 70% del totale, con un'incidenza non uniforme dei piccoli Comuni sull'intero territorio. (Regione Lombardia, 2018)

Tabella 5: distribuzione della popolazione dei comuni lombardi

	Frequenza	Frequenza cumulata	Percentuale	Percentuale cumulata
Comuni < 1.000 ab.	327	327	21,2	21,2
Comuni fra 1.000 e 3.000 ab.	493	820	31,9	53,1
Comuni fra 3.000 e 5.000 ab.	266	1086	17,2	70,3
Comuni > 5.000 ab.	458	1544	29,6	100
Totale	1544		100	

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat

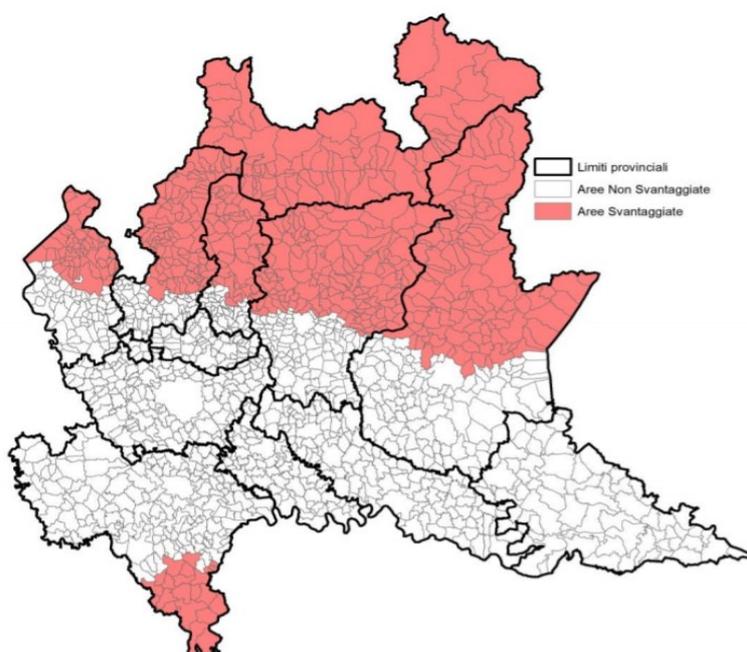
Se invece osserviamo la regione da un punto di vista geografico, vediamo che la Lombardia si estende su una superficie di poco inferiore ai 24 mila kmq, suddivisibile in tre fasce territoriali: montagna (oltre 9600 kmq), centrale collinare (poco meno di 3mila kmq) e pianura (oltre 11 mila kmq). (Regione Lombardia, 2018)

I “piccolissimi comuni”, o comuni polvere, prevalgono nelle aree montane, dove si annoverano 205 Comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti e 186 con popolazione fra 1.000 e 3.000, su un totale di 526 Comuni a cui corrispondono circa 1.226.000 abitanti (equivalente al 13% della popolazione totale regionale). Nei territori non montani sono presenti invece 122 Comuni sotto ai mille abitanti, 494 nella fascia di popolazione fra 1.000 e 5.000 e 400 nella fascia di popolazione oltre ai 5.000 abitanti, per un totale di 1.018 Comuni.

Infine volendo fornire una definizione di area rurale ed area urbana, Regione Lombardia non ha proposto una definizione propria, ma si è rimessa a quella utilizzata nel Programma Sviluppo Rurale (PSR) che identifica quattro classi di categorie: poli urbani, aree rurali intermedie, aree rurali agricoltura intensiva specializzata ed aree rurali con problemi di sviluppo (Regione Lombardia, 2007).

Le aree svantaggiate di montagna coprono quasi il 44% del territorio regionale, localizzate prevalentemente in zona montana (92,2%) e, in minima parte, in zona collinare (7,8%); rientrano in quest'area 535 comuni, di cui 462 nella fascia altimetrica di montagna e 73 nella fascia altimetrica di collina. (O.p.r Regione Lombardia)

Figura 8: aree svantaggiate di montagna-cartografia



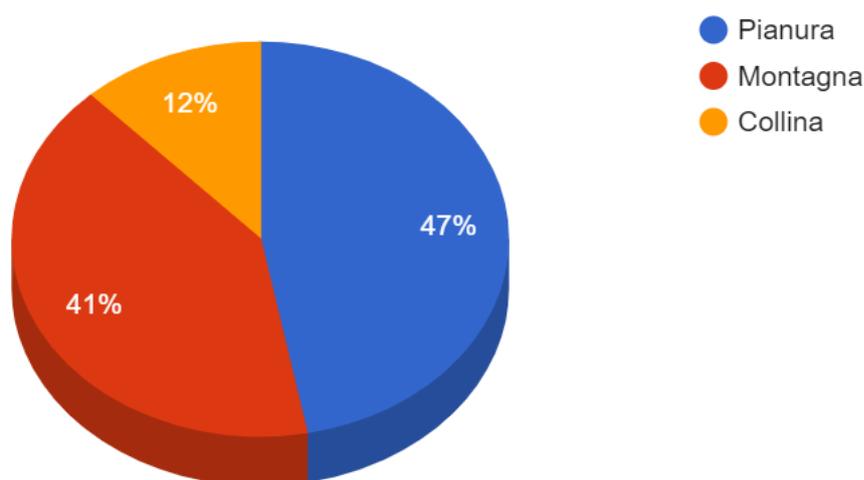
Fonte: Regione Lombardia

L'area è caratterizzata da una scarsa densità di abitanti (174 abitanti/kmq), che si riduce significativamente nelle zone di montagna (107,4 abitanti/kmq) e da un'elevata incidenza della superficie agricola e forestale rispetto alla superficie complessiva territoriale (71,3%). Rispetto alla classificazione territoriale del Programma, 4 comuni rientrano nell'area Poli urbani (i capoluoghi di provincia),

367 nelle aree rurali intermedie e 164 nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo. (O.p.r Regione Lombardia)

7.3 LA GESTIONE DEL TERRITORIO MONTANO LOMBARDO

Figura 9: morfologia del territorio lombardo



Fonte: Regione Lombardia

Geograficamente il territorio montano ricopre una vasta percentuale del totale del territorio lombardo e, di conseguenza, esiste un ente apposito che si occupa della sua gestione: la Comunità Montana.

Si tratta di un ente pubblico ad appartenenza obbligatoria, costituito con provvedimento dal Presidente della Giunta Regionale, tra comuni montani, anche appartenenti a province diverse. Il compito principale assegnato a tali enti riguarda la promozione e valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni conferite, e l'esercizio associato di funzioni comunali. Le Comunità Montane sono organizzate in "zone omogenee", riconosciute dalla legge regionale e spesso coincidenti con bacini naturali. Con la legge regionale 19/2008, Regione Lombardia garantisce ogni anno un contributo alle Comunità Montane, che consente a tali enti di svolgere le funzioni delegate da Regione Lombardia e le funzioni associate per conto dei Comuni appartenenti al territorio

di competenza quale Unioni dei Comuni montani lombardi (Regione Lombardia, 2021).

Inoltre: “la Regione riconosce l’importanza del ruolo svolto dalle comunità residenti nei piccoli comuni e degli enti che le amministrano che garantiscono la salvaguardia ed il governo del territorio, la conservazione e lo sviluppo delle attività sociali ed economiche tradizionali e la valorizzazione della cultura locale”. (Legge Regionale Regione Lombardia, n.11, 2004).

8. METODOLOGIA

Grazie al lavoro di tirocinio svolto è stato possibile ottenere delle elaborazioni che hanno portato ad avere dei dati relativi alla Pac nel territorio lombardo e in particolare nella zona di montagna.

Questi dati sono stati ricavati grazie all'elaborazione di un database derivato dal S.I.A.R.L. (Sistema Informativo Agricolo della Regione Lombardia), riferito all'anno 2016. Il Sistema Informativo Agricolo della Regione Lombardia coinvolge attraverso una Intranet la Direzione Generale Agricoltura della Regione Lombardia, le Amministrazioni provinciali e le Comunità montane. Il S.I.A.R.L. è il database informatizzato utilizzato da Regione Lombardia per gestire tutte le pratiche connesse alle procedure di accesso a contributi pubblici da parte delle aziende agricole.

Un'ulteriore fonte di dati è rappresentata da ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). In particolare sono stati utilizzati i dati relativi all'altitudine media dei comuni, calcolata tramite un modello digitale del terreno con un reticolo di dimensione 20 metri x 20 metri.

Grazie alla raccolta di dati è stato possibile catalogare le diverse aziende lombarde per fascia altimetrica, estensione territoriale, standard output. Particolare attenzione è stata data alla parte di raccolta dei risultati riguardante i pagamenti diretti e come sono distribuiti all'interno del territorio regionale, sempre dando una particolare attenzione per il territorio montano.

Una parte del lavoro vuole anche mostrare il ruolo che hanno all'interno di Regione Lombardia i giovani imprenditori agricoli (agricoltori con un'età inferiore ai 40 anni), come sono distribuiti tra essi i compensi della Pac, evidenziando le grandi disparità che sono presenti per chi lavora nel territorio montano.

Le elaborazioni che si propongono nel capitolo successivo vogliono mettere in evidenza vari aspetti legati al percepimento dei pagamenti diretti nel territorio lombardo e nelle varie fasce altimetriche. È stata creata una suddivisione delle aziende in base alla loro dimensione fisica ed economica, grazie alla divisione per standard output e per dimensione della classe SAU che rappresenta la Superficie Agricola Utilizzata espressa in ettari.

I pagamenti diretti sono suddivisi per categorie di percepimento, che si troveranno nelle elaborazioni, con le voci di: “SI”, “TEORICO”, “NO”. Con la voce “TEORICO” si fa riferimento a quelle aziende che, teoricamente, potrebbero percepire la riscossione dei pagamenti diretti perché rientrano nei giusti requisiti per farne richiesta, ma i gestori decidono di non farne domanda.

L’articolo 10 del Regolamento (UE) n. 1307/2013, stabilisce che non sono erogati pagamenti diretti in uno dei seguenti casi decisi dagli Stati membri: se l’ammontare di pagamenti diretti in domanda è inferiore a 100,00 euro oppure se la superficie ammissibile dell’azienda per cui i pagamenti diretti sono richiesti è inferiore a 1 ettaro. L’Italia, come indicato nel regolamento (UE) n. 1307/2013, può modificare le soglie minime fino a 400,00 euro per i pagamenti richiesti o da concedere, e fino a 0,5 ettari per le superfici ammissibili dell’azienda.

Una parte della ricerca è dedicata al pagamento per le “zone svantaggiate” e al pagamento “agroambientale”. Come si vedrà il pagamento “zone svantaggiate” è risultato quello con la maggior percezione nella zona altimetrica di montagna mentre il pagamento “agroambientale”, nato per la salvaguardia della biodiversità e la tutela dell’ambiente, vede invece una maggior concentrazione di percepimento nella zona di pianura.

Uno studio è stato dedicato, per la zona altimetrica di montagna, in base alla distribuzione percentuale di giovani imprenditori agricoli con età inferiore a 40 tra le diverse OTE (Orientamento Tecnico Economico) aziendali che rappresentano la classificazione delle aziende agricole basata sulla denominazione dell’incidenza percentuale della produzione standard (valore monetario di una determinata produzione agricola) delle diverse attività produttive dell’azienda rispetto alla sua produzione standard totale.

Il “pagamento giovani” è stato analizzato per distribuzione tra le varie fasce altimetriche, cercando di evidenziare quante aziende lo riscuotono e dov’è concentrata maggiormente la percentuale di valore del pagamento nelle zone del territorio lombardo.

L’ultima parte del lavoro di ricerca è dedicata ai pagamenti PAC per tipologia, per ettaro e la loro variazione per fascia altimetrica. Si vedrà che all’aumentare di altitudine equivale una riduzione di percezione dei pagamenti diretti.

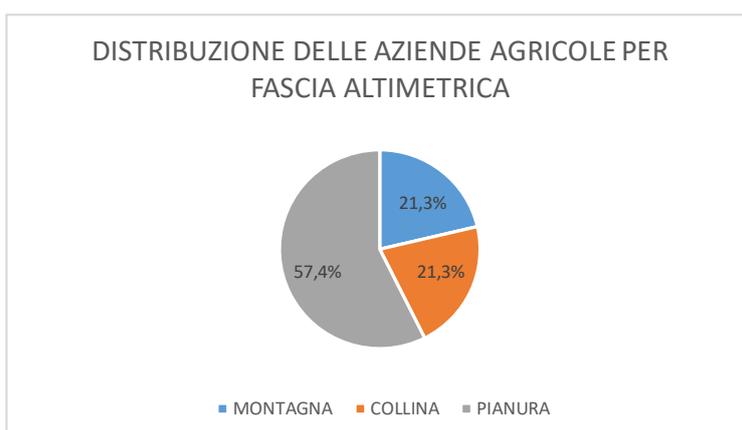
9. RISULTATI

9.1 L'AGRICOLTURA NELLA MONTAGNA LOMBARDA: ALCUNI DATI STRUTTURALI

Si riportano i risultati ottenuti dall'elaborazione del database del S.I.A.R.L.

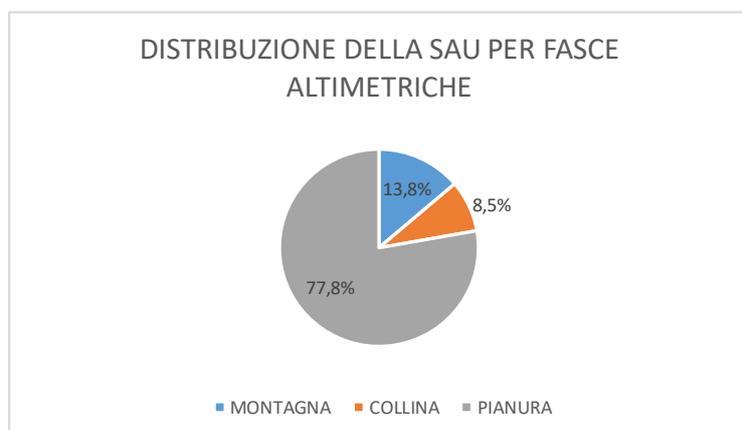
Dal grafico 1 è possibile notare la distribuzione delle aziende nelle varie zone altimetriche. Nelle zone di montagna, così come quelle di collina, si colloca il 21% delle aziende agricole, mentre il restante 57% è ubicato nella fascia di pianura.

Grafico 1: distribuzione delle aziende agricole per fascia altimetrica.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

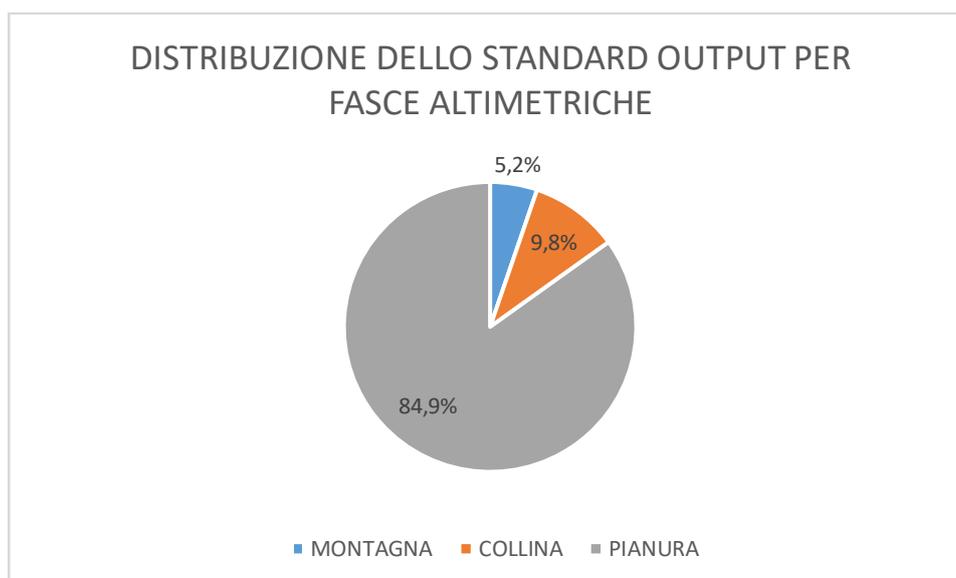
Grafico 2: distribuzione percentuale della SAU per le varie fasce altimetriche.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Il grafico 2 offre un'inquadratura della distribuzione della SAU (superficie agricola utilizzata) nelle diverse fasce altimetriche. Con il 77,8% del totale è la zona di pianura a vedere la maggior concentrazione della superficie agricola utilizzata; la montagna copre una percentuale del 13,8%, mentre la zona di collina l'8,5%.

Grafico 3: distribuzione di Standard Output aziendale nel territorio lombardo.

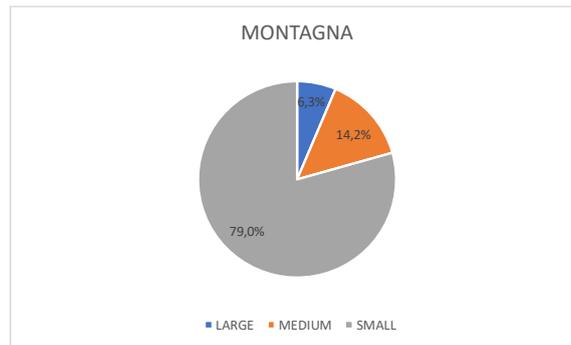


Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Le classi di dimensione economica sono state costruite prendendo ad oggetto lo Standard Output (SO) di ogni singola attività produttiva praticata in azienda ed effettuando un'aggregazione delle aziende in base alla loro dimensione economica. In particolare, in questo lavoro si è optato per la seguente aggregazione: la classe "small" raggruppa le aziende con uno SO inferiore a 25.000 euro; nella classe "medium" ricadono le aziende con uno SO che va da 25.000 a 100.000 euro; la classe "large" comprende le aziende con uno SO che va da 100.000 euro in poi.

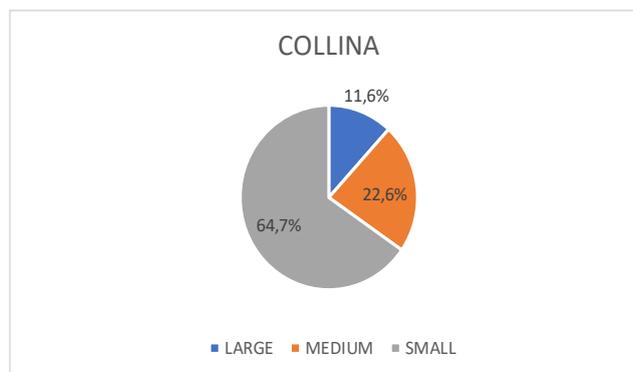
Si riportano di seguito le distribuzioni delle classi di Standard Output nelle varie fasce altimetriche.

Grafico 4: distribuzione delle aziende per classi di standard output nella fascia altimetrica di montagna.



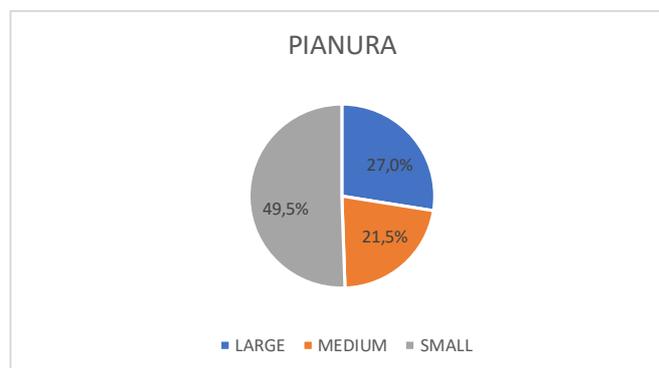
Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Grafico 5: distribuzione delle aziende per classi di standard output nella fascia altimetrica di collina.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Grafico 6: distribuzione delle aziende per classi di standard output nella fascia altimetrica di pianura.

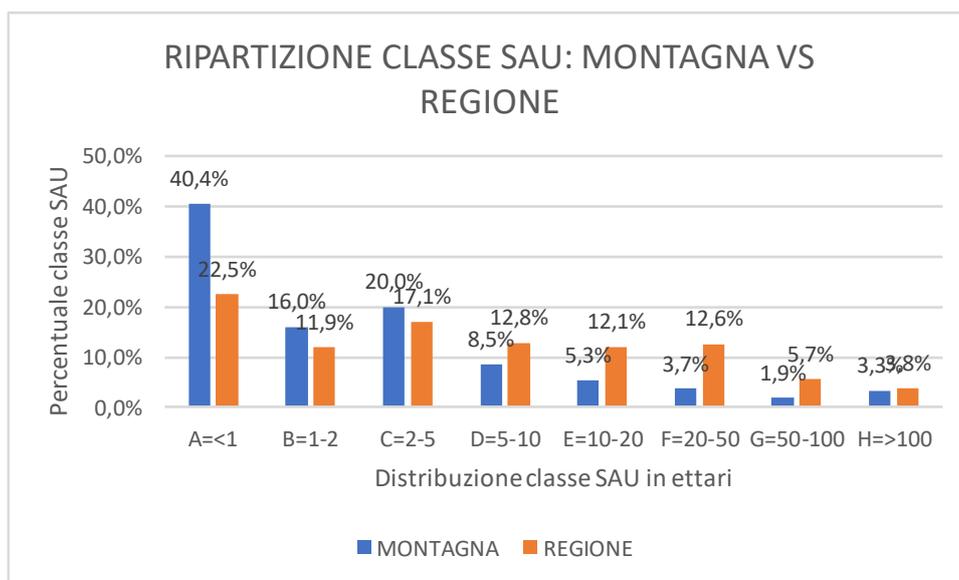


Fonte: elaborazione propria

Dai grafici 4-5-6 è possibile notare come la presenza di aziende "small" sia la più diffusa, in particolare nella fascia altimetrica di montagna dove ricopre una

percentuale del 79,0%; anche in collina la percentuale risulta rilevante. Nella zona di pianura le aziende “small” coprono il 49,5%, seguite dalle aziende “large” con una percentuale del 27,0%.

Grafico 7: distribuzione delle aziende per classe di SAU aziendale. Montagna e totale regionale a confronto.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

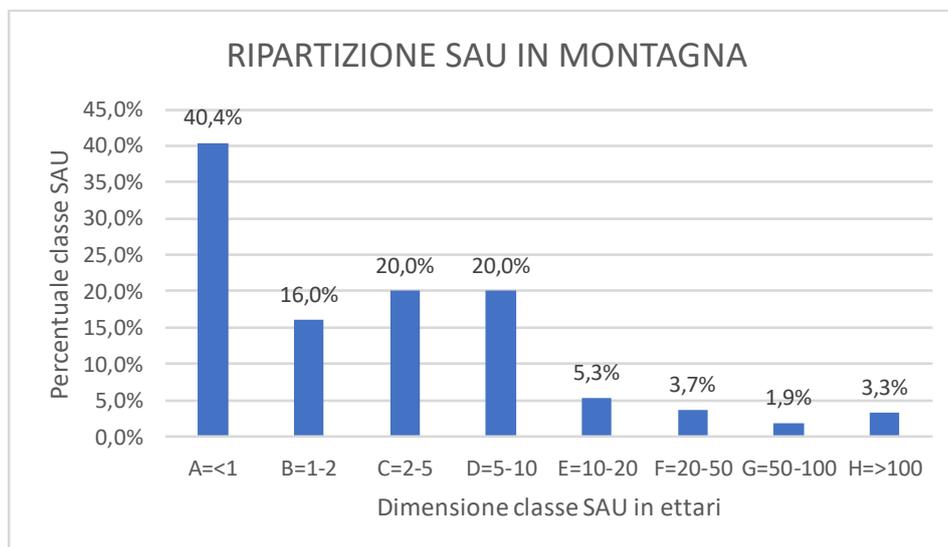
La superficie agricola utilizzata (SAU) è espressa in numero di ettari. In questo caso si hanno otto categorie di classificazione:

- A=<1: superficie minore o uguale a 1 ettaro;
- B=1-2: superficie che va da 1 a 2 ettari;
- D=5-10: superficie che va dai 5 ai 10 ettari;
- E=10-20: superficie che va da 10 a 20 ettari;
- F=20-50: superficie che va da 20 a 50 ettari;
- G=50-100: superficie che va da 50 ai 100 ettari;
- H=>100: superficie uguale o maggiore a 100 ettari.

Si può notare che la zona altimetrica di montagna vanta una percentuale molto elevata (40,4% sul totale di aziende in montagna) di aziende con dimensione uguale o inferiore ai 10.000 m² (Graf. 8). Nella zona di pianura invece vi è una

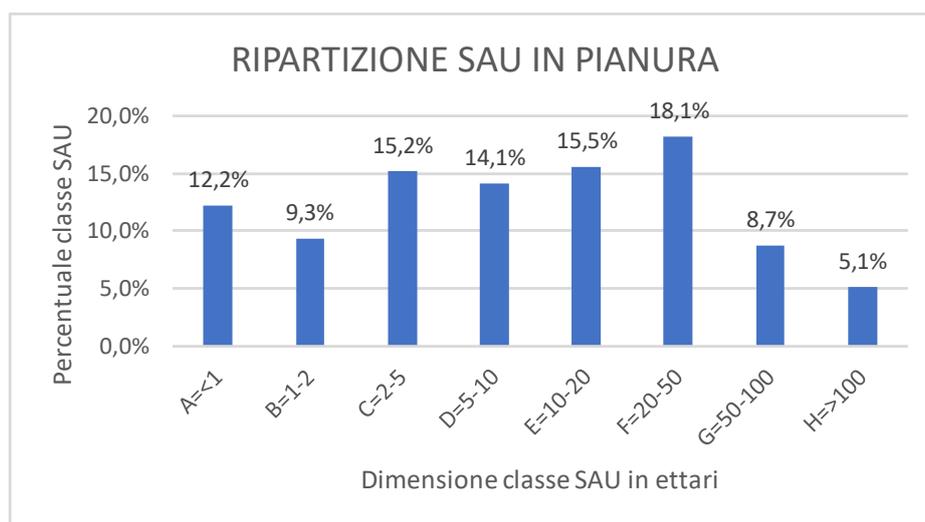
distribuzione più uniforme di SAU con la maggioranza relativa delle aziende nella fascia tra i 20 e i 50 ettari (Graf. 9).

Grafico 8: distribuzione classe SAU nella zona montana.



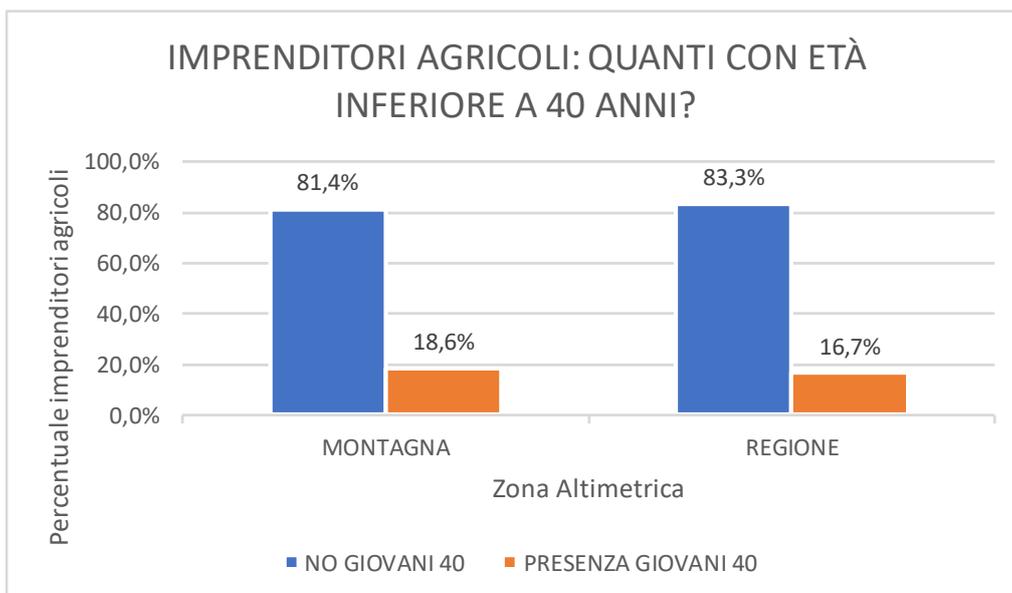
Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Grafico 9: distribuzione classe SAU nella zona di pianura.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

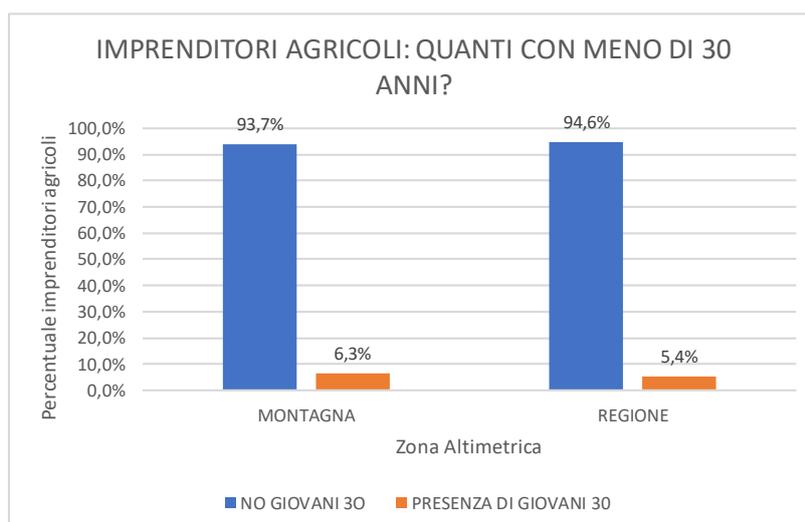
Grafico 10: presenza di imprenditore agricolo con età inferiore a 40 anni, territorio di montagna e territorio regionale a confronto.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

A livello regionale, nel territorio montano il 18,6% delle aziende vede la presenza di un giovane imprenditore con meno di 40 anni di età al proprio interno contro un 16,7% a livello regionale.

Grafico 11: presenza di giovani imprenditori agricoli con età inferiore a 30 anni, territorio di montagna e territorio regionale a confronto.

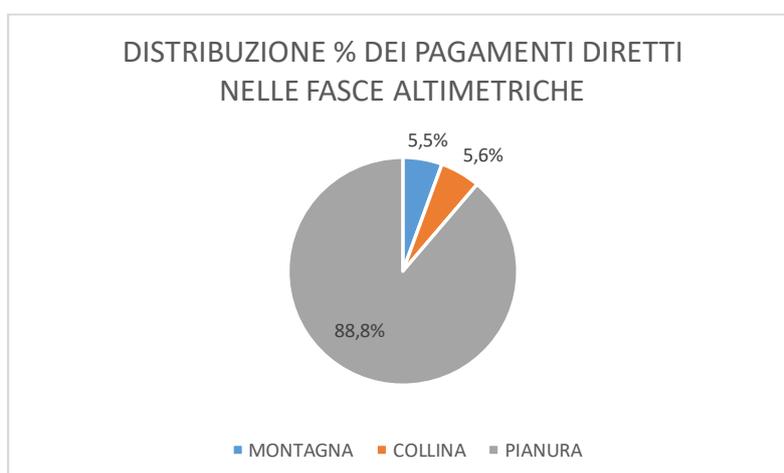


Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Rispetto ai giovani imprenditori con meno di 40 anni, i giovani imprenditori con meno di 30 anni risultano essere in presenza molto ridotta: l'1,3% si trova nella zona montana contro un 5,4% a livello regionale.

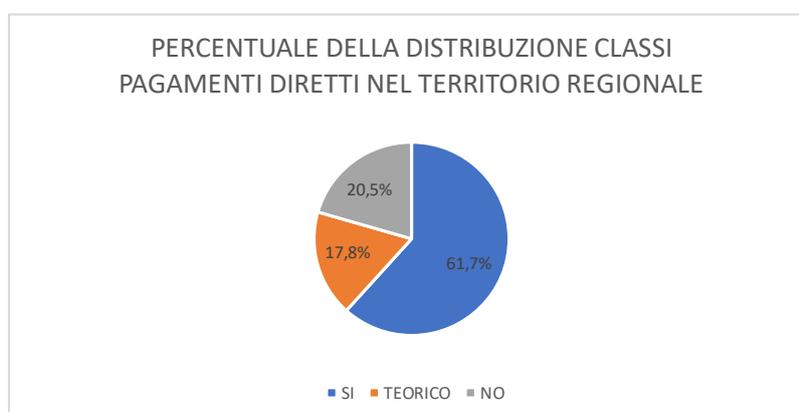
9.2 DISTRIBUZIONE DEI PAGAMENTI DIRETTI PER FASCIA ALTIMETRICA

Grafico 12: valore percentuale dei pagamenti diretti e la sua distribuzione per fasce altimetriche. Con l'88,8% è la zona di pianura a godere della maggior concentrazione di compensi. La zona di collina e quella di montagna vedono una percentuale rispettivamente del 5,6% e 5,5%.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Grafico 13: distribuzione delle classi dei pagamenti diretti nel territorio lombardo. Per il 61,7% di aziende c'è la percezione dei pagamenti diretti.

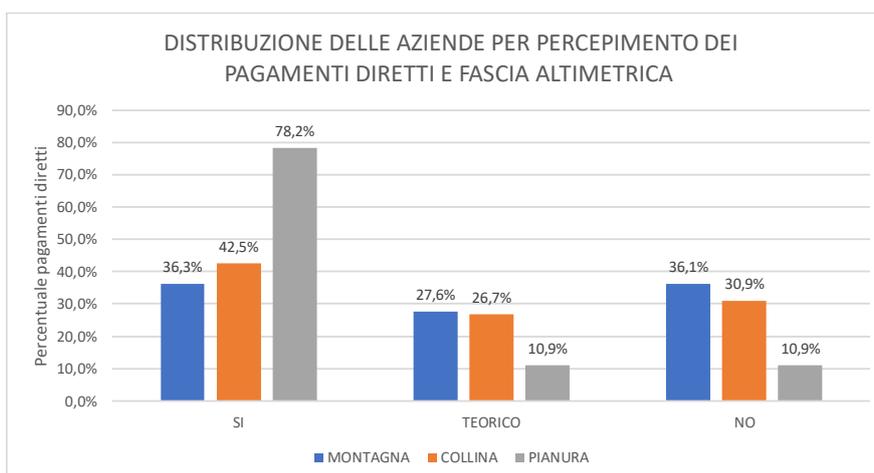


Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Si ricorda che per pagamento “TEORICO” si fa riferimento a quelle aziende condotte da agricoltori che potrebbero prendere i pagamenti diretti, ma non li percepiscono nonostante, alcune di esse, superano 0,5 ettari di superficie ammissibile tuttavia non percepiscono i pagamenti diretti. Perché? Si possono ipotizzare due opzioni:

- Non soddisfano il criterio del pagamento minimo di 250€; (non osservabile dal documento S.I.A.R.L.)
- Per un motivo che non possiamo conoscere, ma solo ipotizzare (es. il pagamento è giudicato insoddisfacente e l'agricoltore non lo richiede).

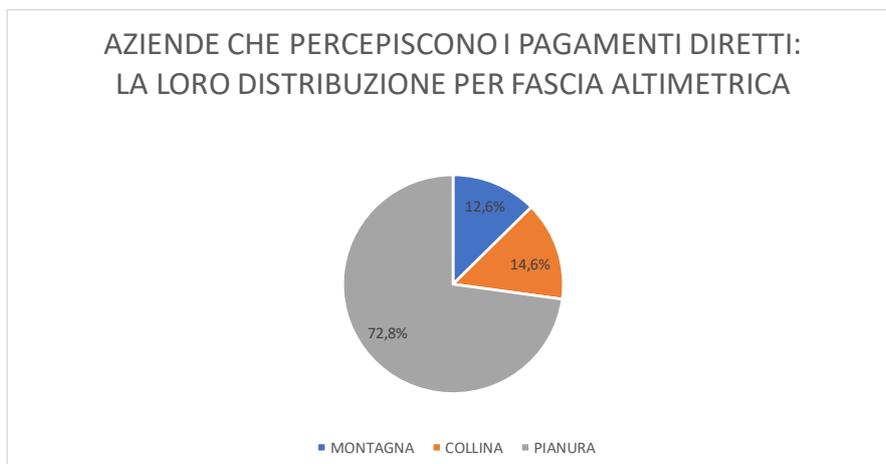
Grafico 14: distribuzione delle aziende per percepimento dei pagamenti diretti e fascia altimetrica.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Dal grafico 14 risulta evidente come la zona altimetrica di pianura sia quella con la maggior concentrazione di pagamenti diretti ricevuti. La zona di montagna, con il 36,3%, è quella che vede un minor percepimento dei pagamenti diretti; al contrario con una percentuale del 63,7% (sommata tra la voce “teorico” e “no”) è la zona altimetrica dove la maggior parte delle aziende non ha il percepimento dei pagamenti diretti.

Grafico 15: aziende che percepiscono i pagamenti diretti: la loro distribuzione per fasce altimetriche.

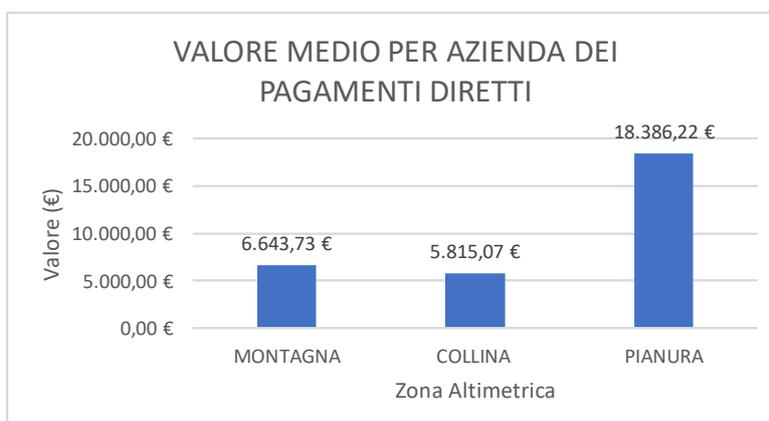


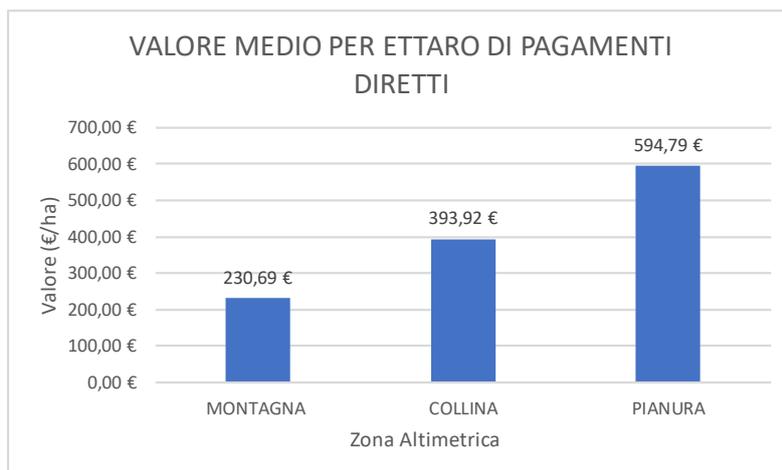
Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Come emerge dal grafico 15 la maggior concentrazione di pagamenti diretti è per la zona altimetrica di pianura con una percentuale del 72,8%, seguita dalla zona di collina con il 14,6% e la zona di montagna con il 12,6%.

Questa dimostrazione viene ripresa nei grafici 16 e 17, dove emerge chiaramente la grande differenza di percepimento dei pagamenti diretti tra le varie zone altimetriche, in particolare quella di montagna e quella di pianura.

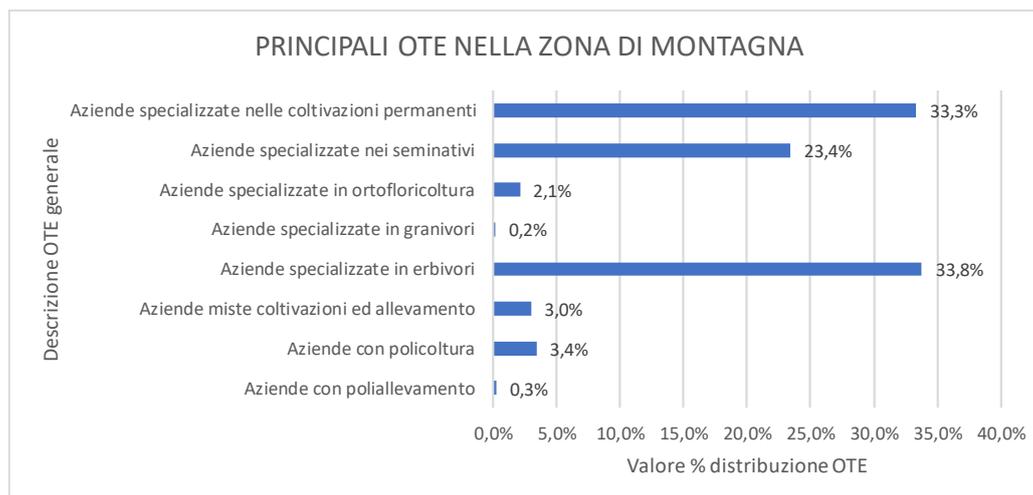
Grafici 16-17: media dei pagamenti diretti percepiti per azienda e per ettaro nelle varie fasce altimetriche. Si può notare come la concentrazione sia maggiore per la fascia altimetrica di pianura. È molto marcata la sperequazione tra zona di montagna e zona di pianura.





Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

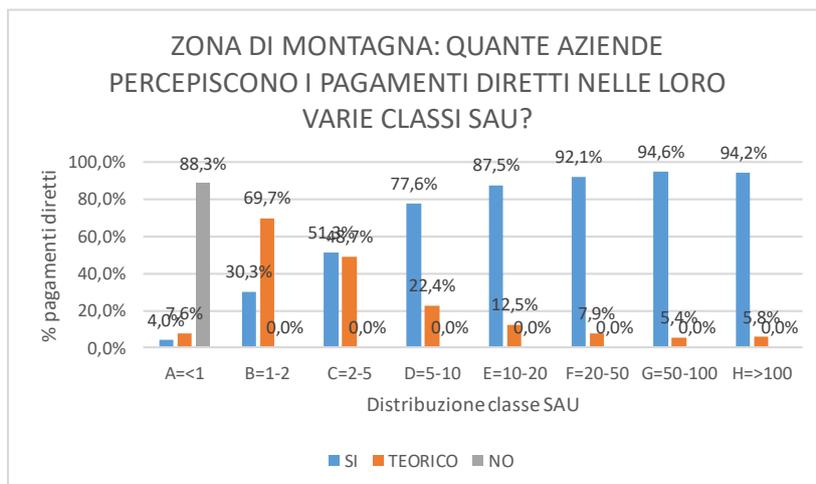
Grafico 18: distribuzione delle principali OTE nella zona di montagna.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Il grafico 18 mette in evidenza che il dato principale riguarda le aziende specializzate in erbivori con una percentuale del 33,8%, seguite da aziende specializzate nelle coltivazioni permanenti presenti al 33,3%. Le aziende specializzate in seminativi sono presenti in percentuale del 23,4%. Percentuali minori si hanno per il resto delle aziende presenti nel territorio montano.

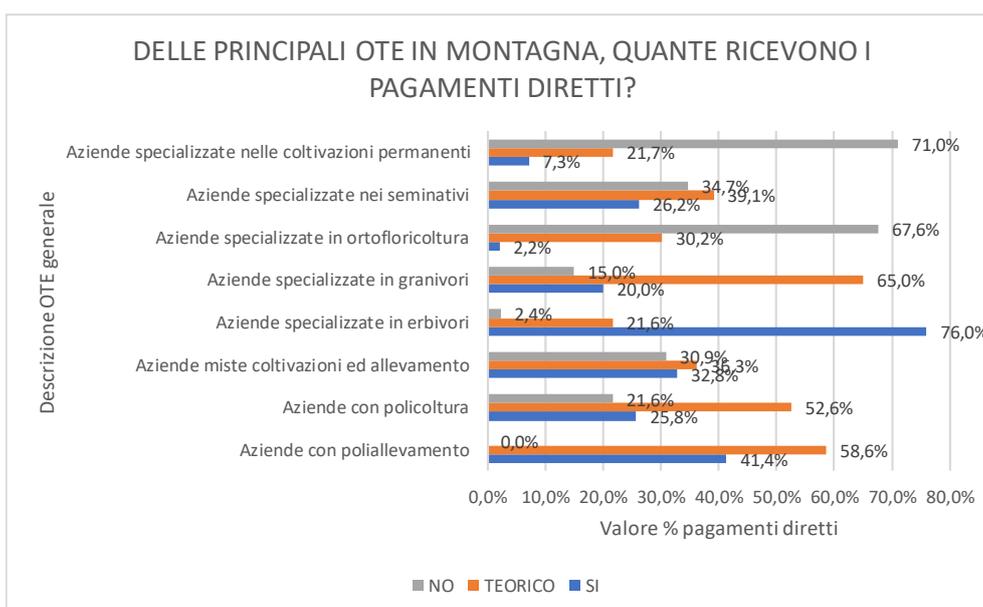
Grafico 19: distribuzione dei pagamenti diretti per classe SAU nella zona di montagna.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Il grafico 19 dimostra chiaramente che più l'azienda cresce di classe SAU, maggiore è anche la percentuale di percepimento dei pagamenti diretti, infatti con percentuali del 94,6% e 94,2% sono le aziende con classe SAU di grandezza rispettivamente da 50 a 100 ettari e da 100 ettari in poi a ricevere la maggior parte di pagamenti diretti.

Grafico 20: delle principali OTE di montagna, quante ricevono i pagamenti diretti?

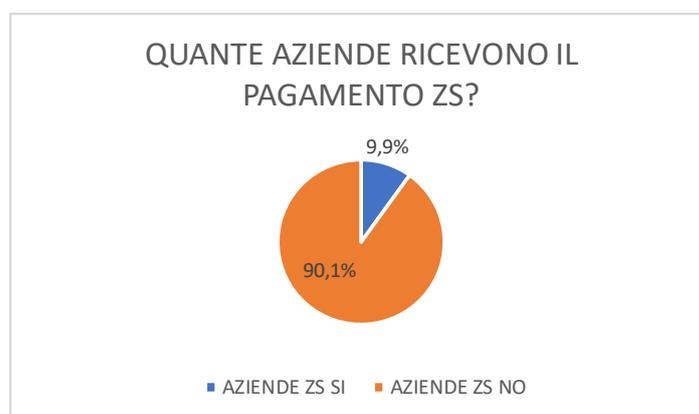


Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Il grafico 20 mette in evidenza che le aziende specializzate in erbivori, oltre ad essere quelle più numerose, sono anche quelle che ricevono la maggior percentuale di pagamenti diretti, ben il 76,0%; al contrario le aziende specializzate in prati permanenti pur essendo diffuse vedono una bassa ricezione dei pagamenti diretti con una percentuale del 7,3%.

9.3 DISTRIBUZIONE DEL PAGAMENTO ZONE SVANTAGGIATE PER FASCIA ALTIMETRICA

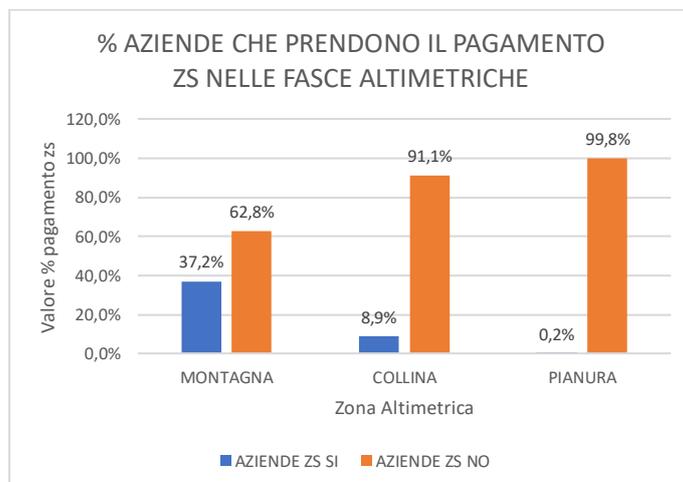
Grafico 21: quante aziende nel territorio lombardo ricevono il pagamento “zone svantaggiate”?



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

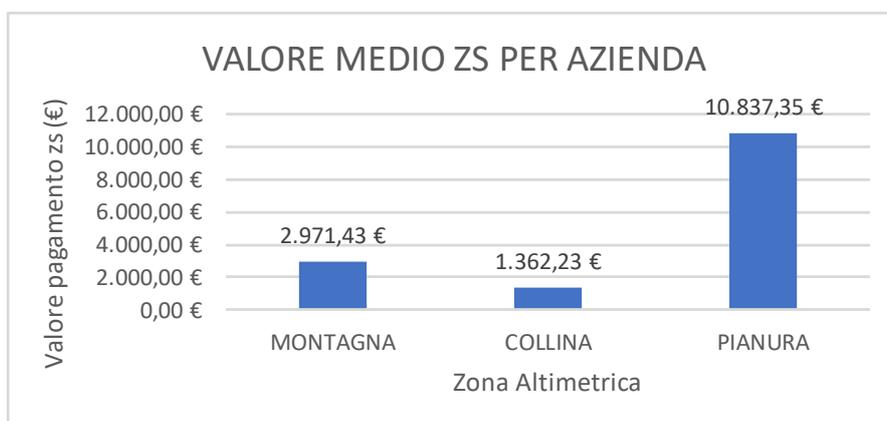
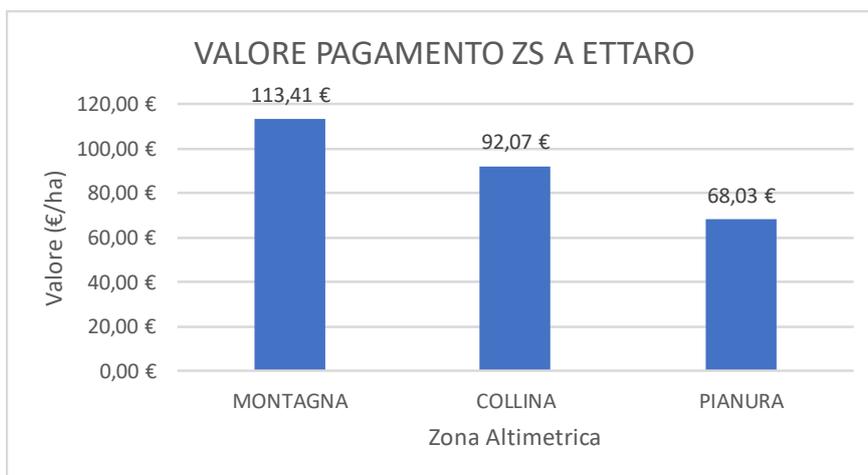
Delle aziende presenti sul territorio lombardo, solo il 9,9% vede ricevere il pagamento “zone svantaggiate”. Come dimostra il grafico 22, la maggior concentrazione di queste aziende presenta una percentuale maggiore nella zona di montagna.

Grafico 22: distribuzione percentuale per fasce altimetriche di aziende che ricevono il pagamento “zone svantaggiate”.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

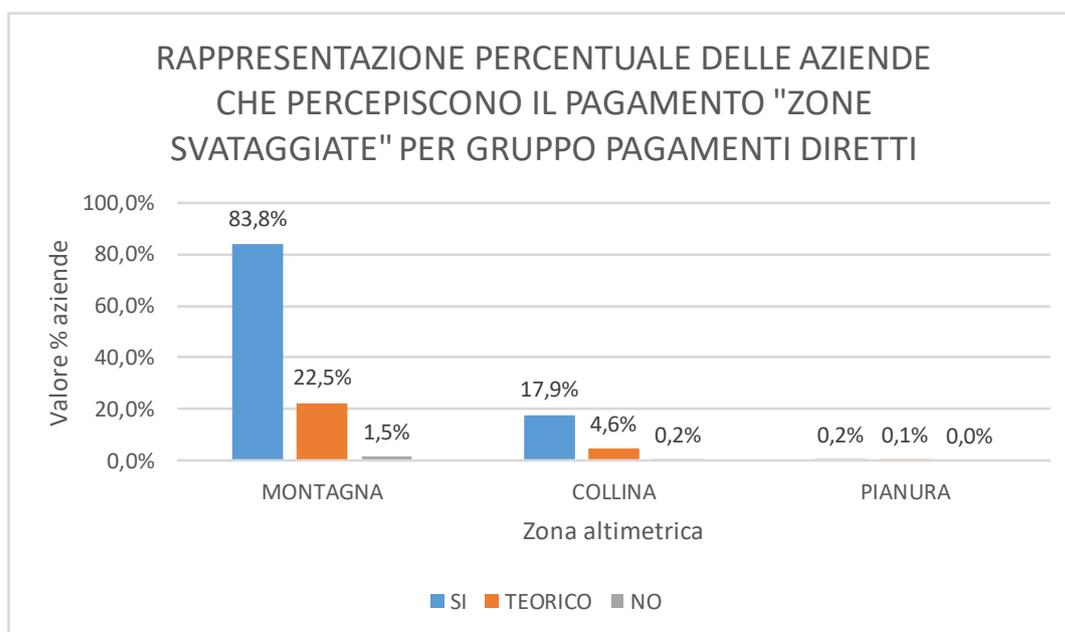
Grafici 23-24: valore medio del pagamento “zone svantaggiate” per ettaro e per azienda nelle varie fasce altimetriche per gruppo di pagamento diretto.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Come dimostra il grafico 23, è la zona di montagna a ricevere un valore maggiore di pagamento “zone svantaggiate” per ettaro. Nonostante questo, il valore medio per azienda riportato nel grafico 24, risulta essere maggiore nella zona di pianura.

Grafico 25: rappresentazione percentuale delle aziende che percepiscono il pagamento “zone svantaggiate” per gruppo di pagamento diretto.

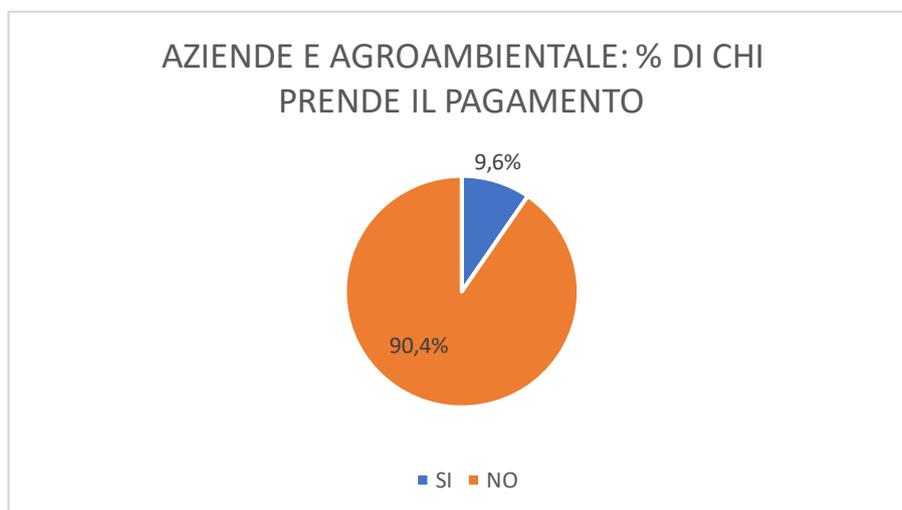


Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Pagamento a vantaggio per chi prende i pagamenti diretti rispetto a chi non li richiede. Anche in questo caso si ha la conferma che è il territorio di montagna quello che vede una maggior concentrazione di arrivo del pagamento “zone svantaggiate”.

9.4 DISTRIBUZIONE DELLE MISURE AGRO-AMBIENTALI PER FASCIA ALTIMETRICA

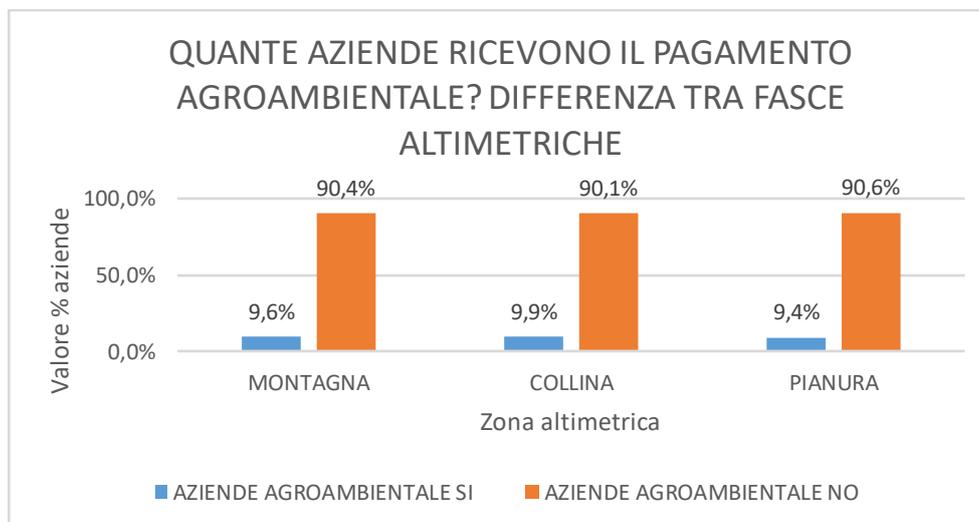
Grafico 26: quante aziende del territorio lombardo percepiscono il pagamento agroambientale?



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

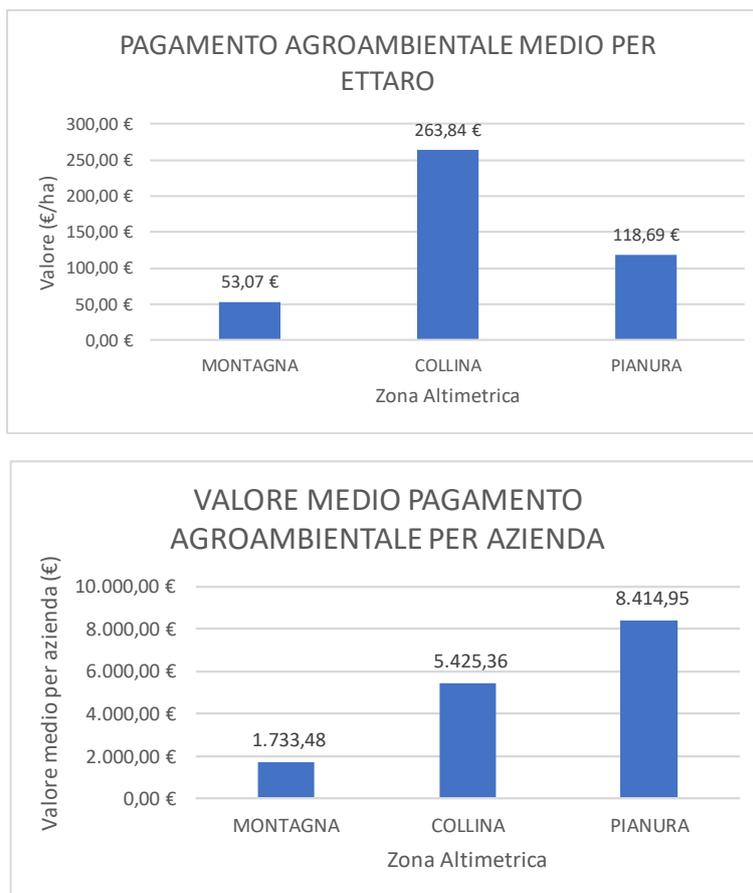
Dal grafico 26 risulta che il 9,6% delle aziende presenti sul territorio lombardo riceve il pagamento “agroambientale”.

Grafico 27: distribuzione percentuale, tra le fasce altimetriche, delle aziende che prendono il pagamento agroambientale. Si può notare dal grafico che il pagamento “agroambientale” vanta un valore percentuale simile di percepimento tra le diverse fasce altimetriche.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

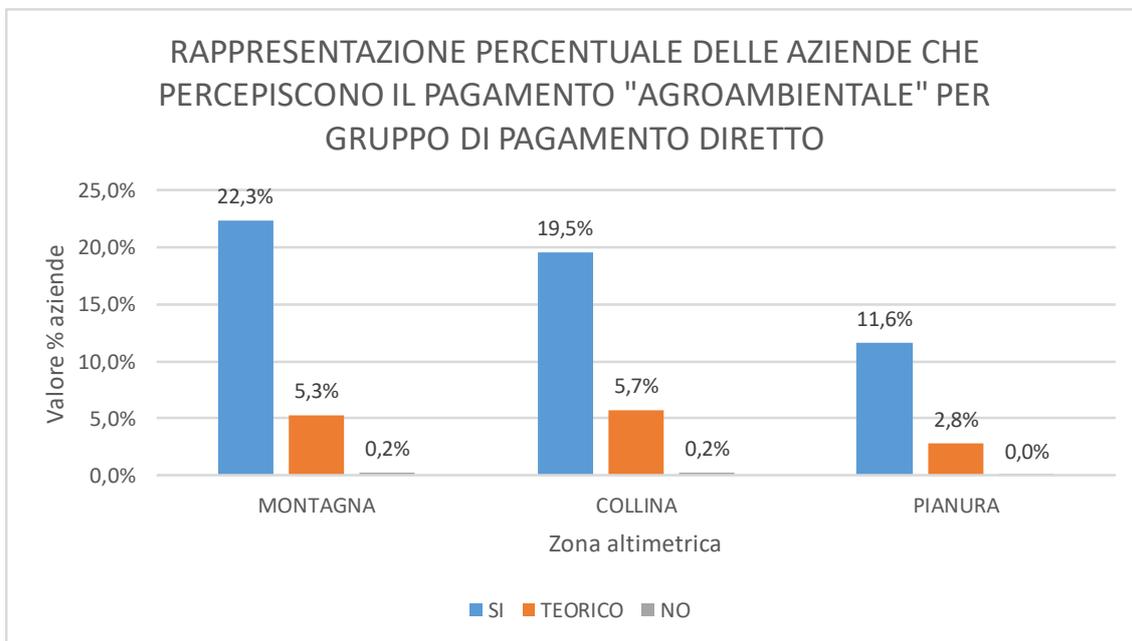
Grafico 28-29: pagamento agroambientale medio per ettaro e per azienda nelle varie fasce altimetriche.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Nonostante nel grafico 27 viene dimostrato che le percentuali di percepimento del pagamento agroambientale sono simili, dai grafici 28 e 29 si nota la loro distribuzione che per ettaro risulta essere a favore della zona di collina, mentre il pagamento medio aziendale è a vantaggio della zona di pianura.

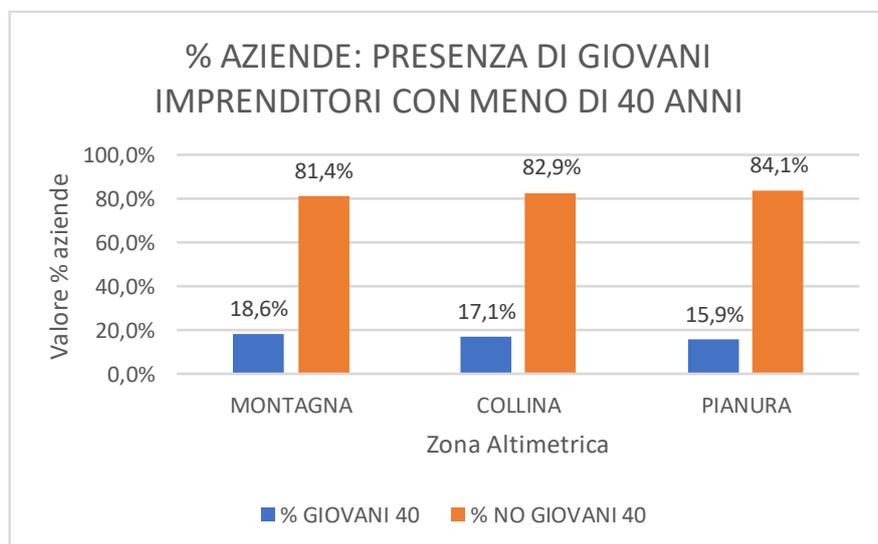
Grafico 30: rappresentazione percentuale delle aziende che percepiscono il pagamento “agroambientale” per gruppo di pagamento diretto. In montagna si vede una percentuale piuttosto alta rispetto alle altre fasce altimetriche, con un valore del 22,3%, seguita dalla collina con il 19,5% di percepimento. La zona di pianura ha l’11,6% di percepimento del pagamento “agroambientale”.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

9.5 DISTRIBUZIONE DEI PAGAMENTI DIRETTI NELLE AZIENDE CONDOTTE DA GIOVANI

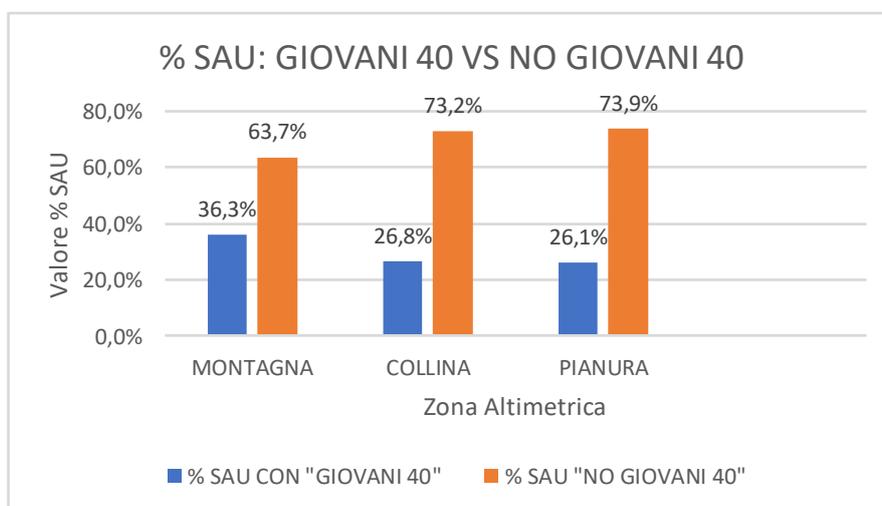
Grafico 31 : distribuzione percentuale di aziende aventi un giovane imprenditore con meno di 40 anni al loro interno. Distribuzione per fasce altimetriche.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Le aziende che vedono la presenza di giovani imprenditori con età inferiore ai 40 anni nella zona di montagna ricoprono il 18,6%. La zona di pianura, in questo caso, vede una percentuale del 15,9% di aziende con all'interno un giovane imprenditore.

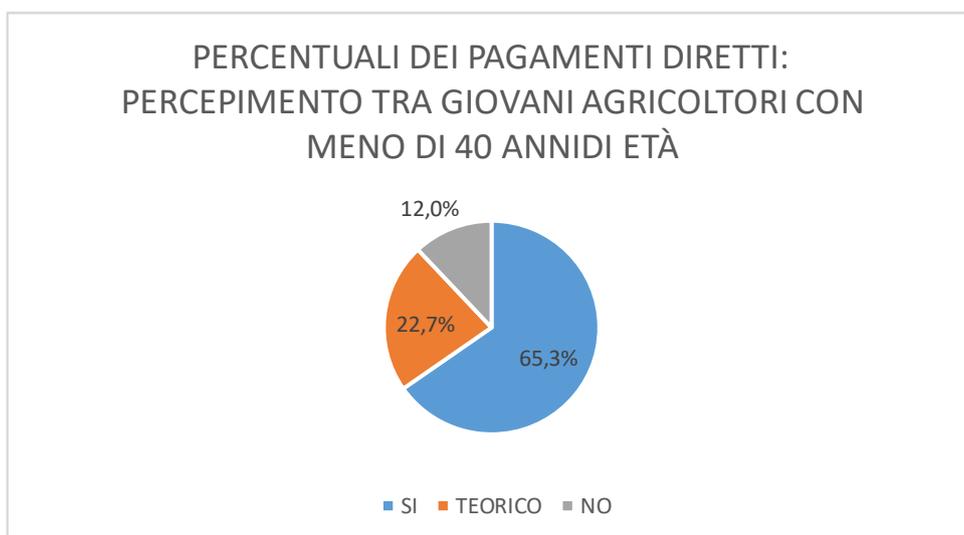
Grafico 32: ripartizione percentuale della superficie SAU tra giovani imprenditori con meno di 40 anni e altri imprenditori.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

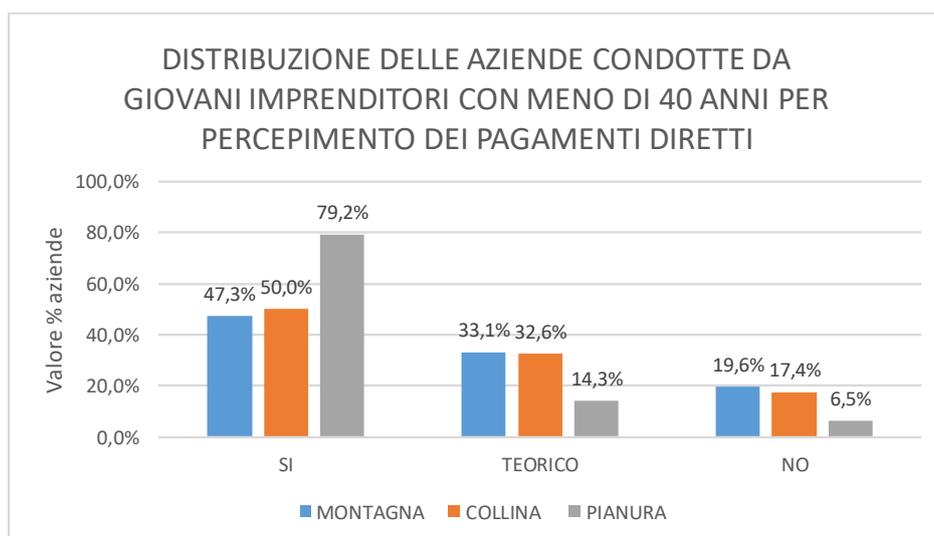
Il grafico 32 dimostra che, rispetto alla media, le aziende condotte dai giovani agricoltori con meno di 40 anni sono dimensionalmente più grandi.

Grafico 33: distribuzione delle classi dei pagamenti diretti tra giovani imprenditori con meno di 40 anni di età. Il 65,3% di essi percepisce i pagamenti diretti. La percentuale di chi invece non li acquisisce è del 34,7% (somma tra le voci "TEORICO" e "NO")



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Grafico 34: distribuzione delle aziende condotte da giovani imprenditori con meno di 40 anni, per percezione dei pagamenti diretti e fascia altimetrica.

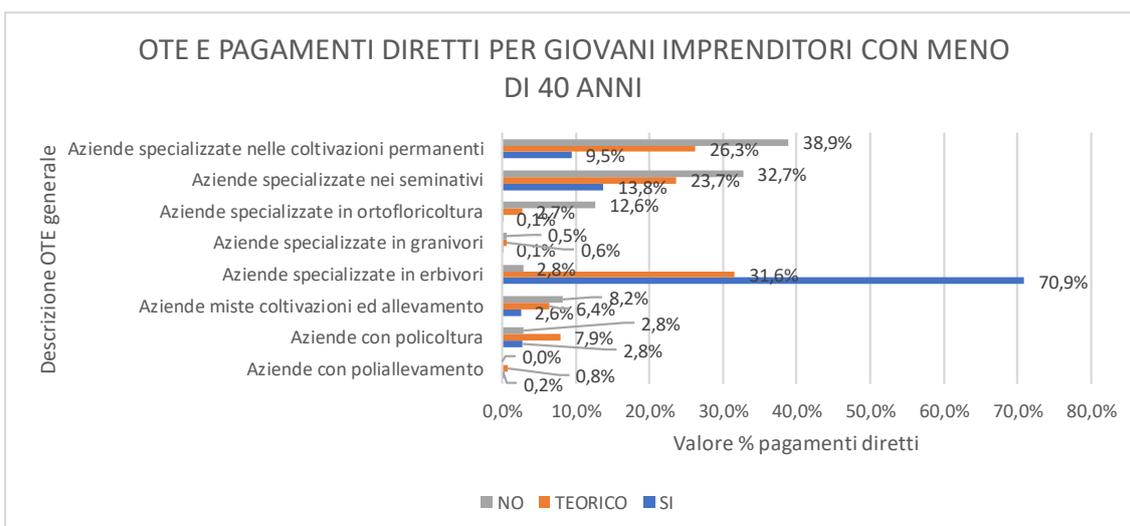


Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Dal grafico 34 risulta che, anche in questo caso, è la zona di pianura che vede la

maggior concentrazione percentuale di pagamenti diretti, con un valore del 79,2%. La zona di montagna risulta essere la più penalizzata con una percentuale del 47,3% di percezione, e una percentuale del 52,7% (somma tra le voci “TEORICO” e “NO”) che riguarda l’assenza di pagamenti diretti.

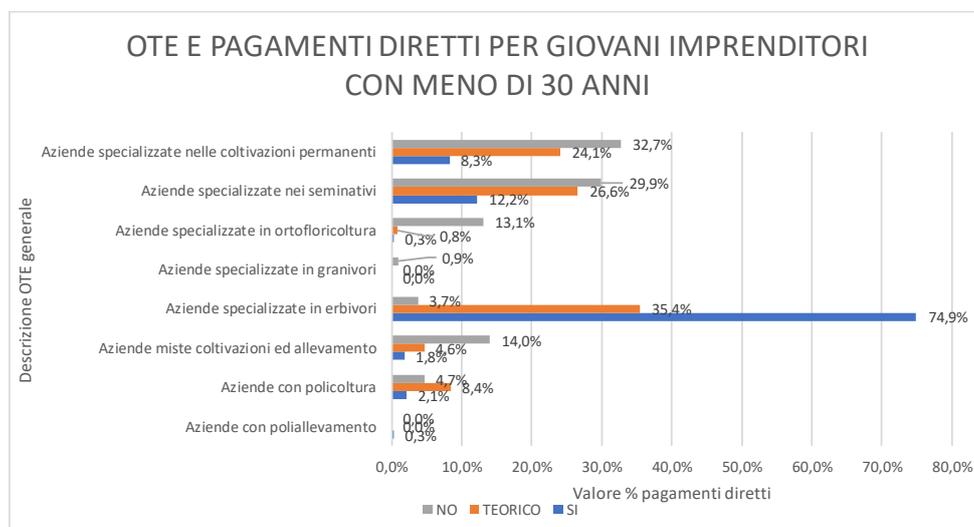
Grafico 35: le OTE in zona di montagna con la presenza di giovani imprenditori con meno di 40 anni e la relativa percezione dei pagamenti diretti.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Il grafico 35 mette in evidenza come i pagamenti diretti siano concentrati nella OTE di “aziende specializzate in erbivori” con una percentuale di 70,9%. Anche per i giovani agricoltori con età inferiore ai 30 anni, risultano essere le aziende specializzate in erbivori quelle che ricevono una maggior percentuale di pagamenti diretti (Graf. 36).

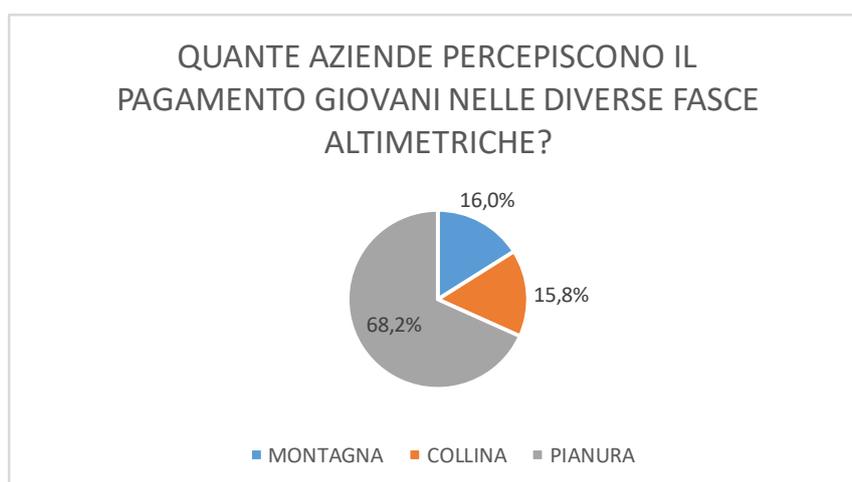
Grafico 36: le OTE in zona di montagna con la presenza di giovani 30 e la relativa percezione dei pagamenti diretti.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

9.6 DISTRIBUZIONE DEL PAGAMENTO GIOVANI PER FASCIA ALTIMETRICA

Grafici 37: percentuale di aziende che vedono la percezione del pagamento “giovani”.

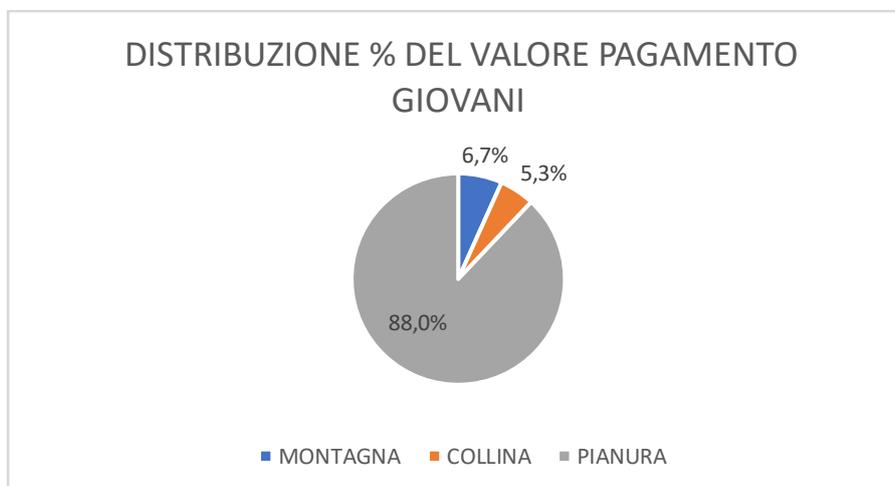


Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Come dimostra il grafico 37 le aziende che percepiscono maggiormente il pagamento “giovani” sono ubicate zona altimetrica di pianura con una

percentuale del 68,2%. Le zone di collina e montagna vedono rispettivamente delle percentuali di percezione del 15,8% e il 16,0%.

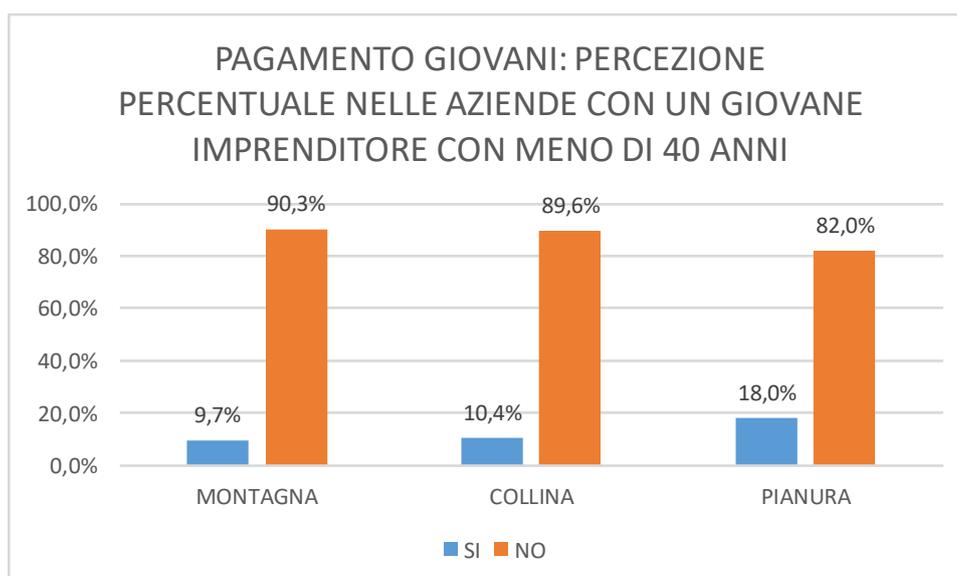
Grafico 38: percentuale del valore del pagamento “giovani”. Divisione per fasce altimetriche.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Dal grafico 38 è evidente di come il valore del pagamento giovani sia di gran lunga concentrato nella zona altimetrica di pianura con una percentuale dell'88%. Nella zona di collina ricopre il 5,3%, mentre in montagna il 6,7%.

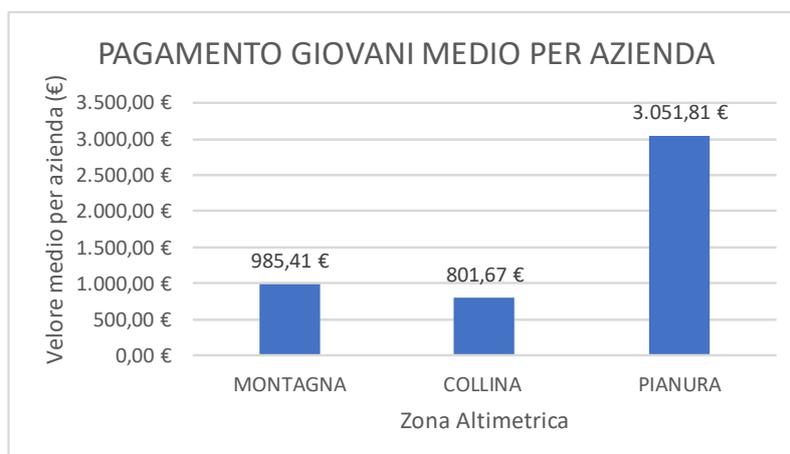
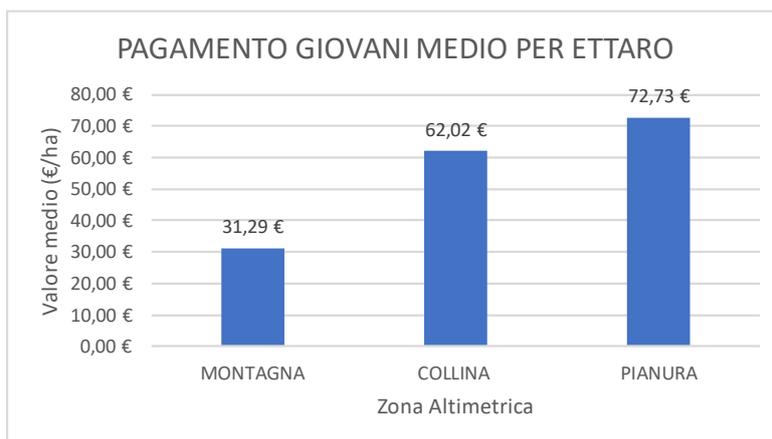
Grafico 39: la distribuzione percentuale del pagamento giovani nelle fasce altimetriche: quanti giovani agricoltori con meno di 40 anni di età ne fanno richiesta?



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Dal grafico 39 si vede che i giovani imprenditori con meno di 40 anni che richiedono il pagamento "giovani" sono ubicati per il 18,0% nella zona di pianura. Segue la zona di collina con il 10,4% e la zona di montagna con il 9,7%.

Grafico 40-41: media per ettaro e per azienda del pagamento giovani nelle varie zone altimetriche.

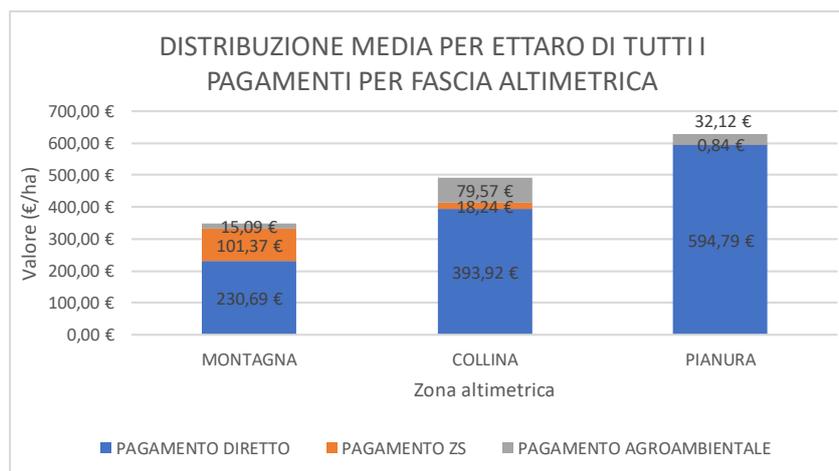


Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Nonostante la poca percentuale di richiesta del pagamento giovani, rimane la zona di pianura a trarre più benefici in quanto, come riportano i grafici 40 e 41, la maggior parte di valore del pagamento è concentrata in questa zona.

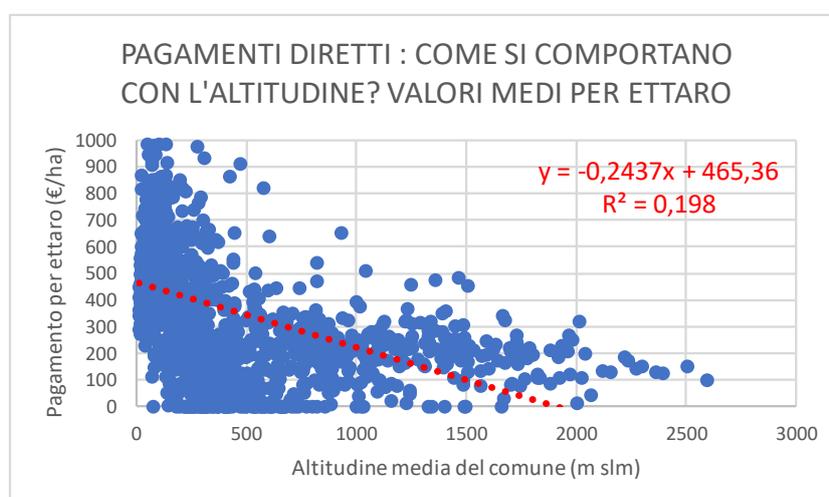
9.7 PAGAMENTI PAC MEDI PER ETTARO PER TIPOLOGIA DI PAGAMENTI E FASCIA ALTIMETRICA

Grafico 42: ammontare della media per ettaro di tutti i pagamenti. Divisione tra le varie fasce altimetriche. I pagamenti diretti risultano maggiormente concentrati in pianura, mentre la montagna ha una maggior percezione del pagamento “zone svantaggiate”.



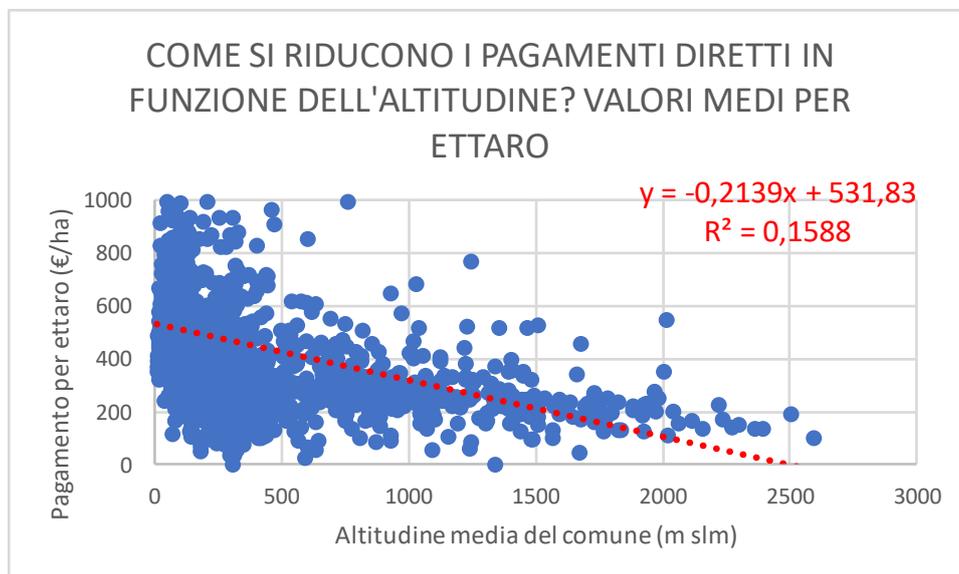
Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L.

Grafico 43: dimostrazione di come si riduce il valore medio per ettaro dei pagamenti diretti in base all’aumentare dell’altitudine. In questo caso, ogni 100 metri di incremento di altitudine, il valore vede un ribasso di 24,3 euro. Vengono considerate tutte le aziende.



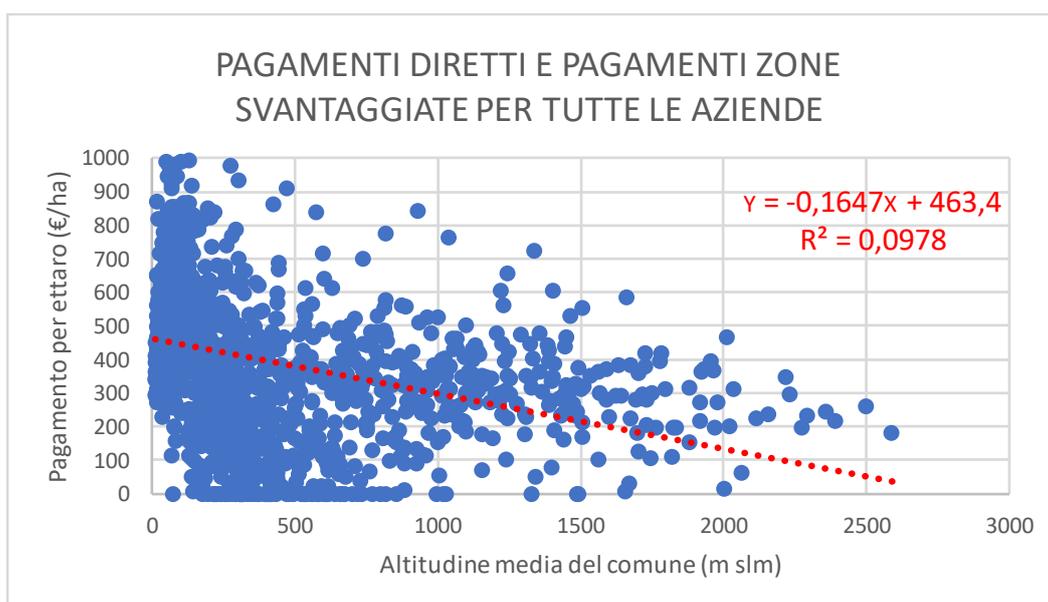
Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L. e ISTAT

Grafico 44: dimostrazione di come si riduce il valore dei pagamenti diretti in base all'aumentare dell'altitudine. In questo caso si ha una riduzione di 21,3 euro ogni 100 metri di incremento di altitudine. Vengono considerate solo le aziende che percepiscono i pagamenti diretti.



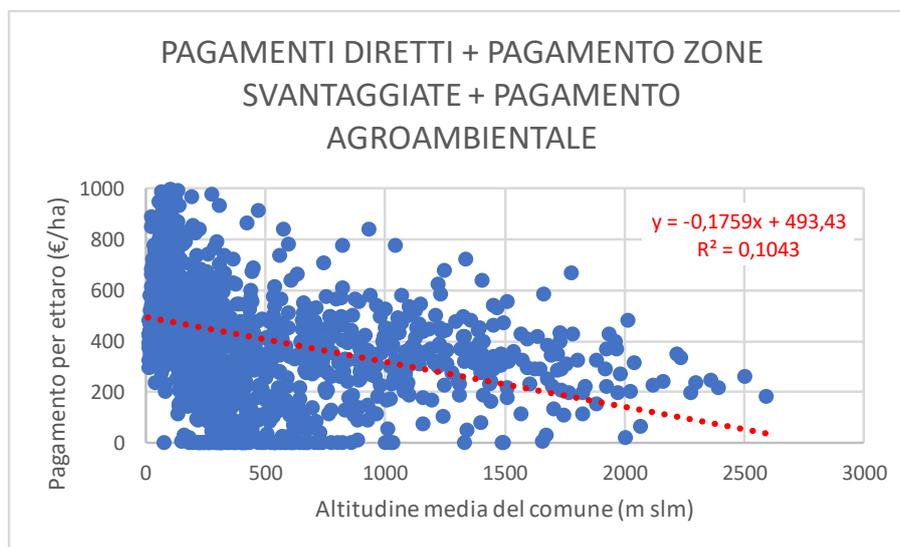
Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L. e ISTAT

Grafico 45: dimostrazione di come si riduce il valore dei pagamenti diretti insieme al pagamento "zone svantaggiate" all'aumentare dell'altitudine. In questo caso si ha una riduzione di 16,7 euro ogni 100 metri di incremento di altitudine. Vengono considerate tutte le aziende.



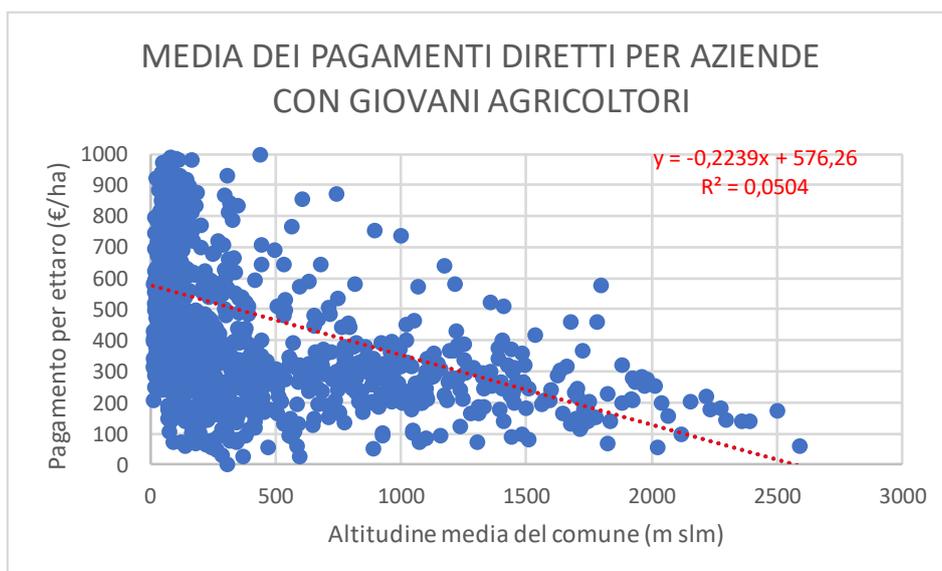
Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L. e ISTAT

Grafico 46: insieme dei pagamenti diretti, pagamento zone svantaggiate e pagamento agroambientale. Per ogni 100 metri di incremento di altitudine il valore si riduce di 17,9 euro. Vengono considerate tutte le aziende.



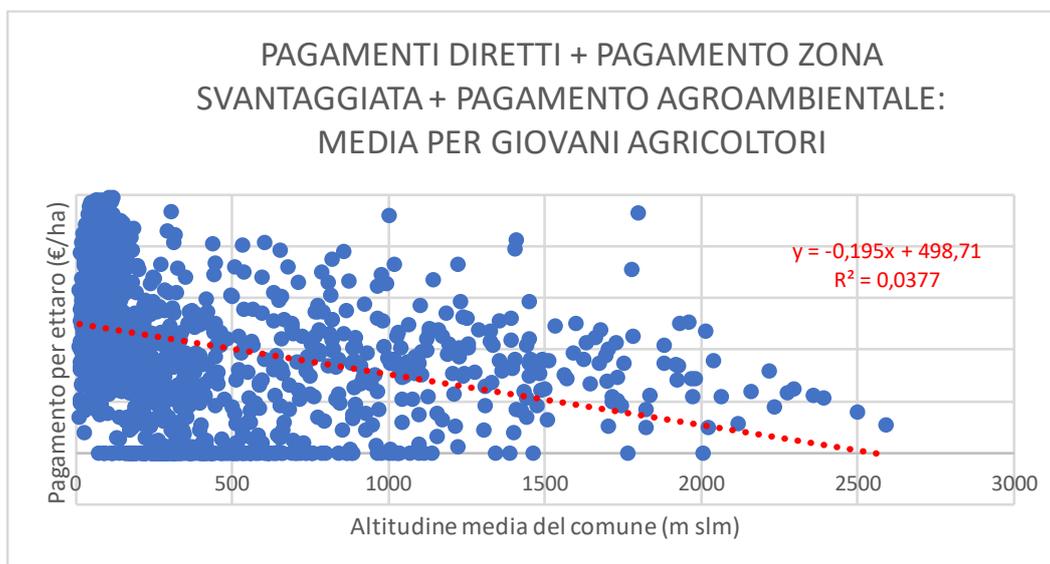
Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L. e ISTAT

Grafico 47: situazione per le aziende con presenti giovani imprenditori con meno di 40 anni. Ogni 100 metri di incremento di altitudine, il valore dei pagamenti diretti subisce una riduzione di 22,4 euro. Vengono considerate le aziende di giovani imprenditori che percepiscono i pagamenti diretti.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L. e ISTAT

Grafico 48: situazione per le aziende con presenti giovani agricoltori con meno di 40 anni. Insieme dei pagamenti diretti, pagamento zone svantaggiate e pagamento agroambientale. Per ogni 100 metri di incremento di latitudine il valore si riduce di 19,5 euro. Vengono considerate tutte le aziende con giovani agricoltori.



Fonte: elaborazione propria su dati S.I.A.R.L. e ISTAT

10. DISCUSSIONE E CONCLUSIONI

Dai dati ottenuti emerge chiaramente la grande sperequazione che vede protagoniste le zone di montagna e le zone di pianura. Questo può essere attribuito al fatto che, dopo la riforma FISCHLER che prevedeva l'introduzione dei pagamenti disaccoppiati, l'Italia decise di seguire un modello storico e conservativo; nel calcolo dei pagamenti disaccoppiati per ettaro, si scelse il valore dei pagamenti accoppiati che venivano percepiti precedentemente alla riforma, che risultarono profondamente diversi da zona a zona e tutt'oggi gli agricoltori, soprattutto quelli di montagna, ne sentono le conseguenze. La convergenza tende a premiare le aziende che vantano una grande dimensione in termini di superficie agraria utilizzata; aziende che si occupano di grandi allevamenti, o, nel caso della montagna, le aziende che posseggono i pascoli.

Oggi il processo di convergenza dovrebbe portare ad eliminare la sperequazione tra queste due zone altimetriche.

Tuttavia rimangono delle questioni importanti per quanto riguarda le dimensioni medie del territorio di montagna: le small farms. Queste realtà, che nel territorio montano ricoprono la maggior percentuale di presenza tra tutte le aziende, continuano a rimanere escluse dagli accordi della Pac e, addirittura, molti autori erano scettici sulla sopravvivenza delle small farms e ritenevano che in breve tempo sarebbero sparite. In particolare nell'Unione Europea le piccole aziende agricole sono state ignorate dalla progettazione della Politica Agricola Comune (Pac) fin dall'inizio, in quanto percepite come un ostacolo alla modernizzazione dell'agricoltura dell'UE (Cimino e Cardillo, 2020). Recentemente però la Pac ha basato le sue riforme sull'importanza della conservazione e della salvaguardia dell'ambiente naturale e le "small farms" rappresentano una realtà tutt'oggi presente nel nostro Paese che contribuisce al mantenimento della tutela e alla valorizzazione del territorio in cui esse si trovano. Ricordiamo inoltre che le small farms sono quelle aziende che ricoprono le zone di fondo valle e dei versanti, ritenute le zone più difficili da mantenere.

Interessante è anche capire la situazione che riguarda il fattore dei pascoli nella zona altimetrica di montagna, in quanto avendo delle superfici aziendali molto estese, sono quelle realtà che vedono il maggior arrivo dei pagamenti diretti rispetto ad altre aziende di montagna. Le zone adibite a pascolo non sono superfici di proprietà, ma superfici comunali che vengono affittate o, nella maggior parte dei casi, vengono aperte delle aste per permettere agli affittuari l'adesione a queste superfici. La causa di questo ha portato negli ultimi anni a una richiesta di adesione alla gestione del pascolo da parte di "persone esterne", cioè soggetti che mirano a ricevere esclusivamente i pagamenti diretti senza occuparsi realmente del lavoro di gestione di queste aree montane.

Nel 2019 è stata scoperta una frode ai danni dell'Unione Europea che vedeva coinvolte decine di aziende agricole e di servizi che sono riusciti a truffare, per una somma di ben oltre 10 milioni di euro, l'UE. La frode consisteva nell'appropriarsi, tramite un sistema di falsa documentazione, di terreni per il pascolo. Gli agricoltori locali però vedendo che nei terreni in questione non vi erano animali e, non venivano praticati i lavori di mantenimento del pascolo, denunciarono la questione. Questo episodio vedeva coinvolte aziende lombarde del lago di Como e del territorio valtellinese. Ma il fenomeno delle truffe dei prati pascolo è, purtroppo, riscontrabile in tutto il territorio nazionale.

Tutto questo a spese di piccole aziende condotte da alpigiani "storici", o magari gestite da giovani imprenditori che non percepiscono la giusta retribuzione da parte della politica agricola comune perché escluse dai contributi.

Facendo riferimento ai giovani imprenditori agricoli, è emerso dai risultati ottenuti nel lavoro di ricerca che anche il pagamento "giovani" si è rilevato essere molto limitato e poco percepito, soprattutto nella zona di montagna; nella zona di pianura, seppur non in una percentuale alta, questo aiuto economico è più riscosso. Questo è dato dal fatto che la presenza di giovani imprenditori agricoli è maggiormente concentrata nel territorio della pianura.

Per quanto riguarda le misure agroambientali anch'esse vedono un enorme divario tra la zona di montagna e quella di pianura. Nonostante siano state

introdotte per preservare gli ecosistemi, promuovere l'efficienza delle risorse e cercare di salvare l'ambiente dai cambiamenti climatici, vedono premiare maggiormente la pianura rispetto alla montagna.

Bisogna trovare delle soluzioni per contrastare questa grande sperequazione che vede protagoniste la zona di montagna e la zona di pianura iniziando ad ipotizzare di pagare le zone di montagna non in base alla superficie aziendale, ma in base alle unità di lavoro che quantificano in modo omogeneo la quantità di lavoro svolta da un agricoltore.

Un'altra soluzione sarebbe pagare le aziende in base ai servizi ecosistemici che offrono. Tutto questo servirebbe a superare tutte le distorsioni che riguardano la zona di montagna.

Secondo uno studio effettuato nel 2019, in Italia i costi per la burocrazia della Pac superano gli 800 euro annui per agricoltore, la seconda somma più alta in Europa. La causa principalmente è dovuta per la gestione e il controllo. Gli agricoltori Italiani impiegherebbero circa trenta ore annue per sbrigare le procedure burocratiche per la Pac.

La Commissione Europea ha affermato che nel 2019 solo l'81% degli agricoltori italiani ha ricevuto meno di 5.000 euro di pagamenti diretti. In Italia tra il 2005 e il 2019 in numero di agricoltori che ha beneficiato della Pac ha subito una riduzione del 44%, passando da circa 1419.110 ad appena 795.190, mentre l'importo dei pagamenti diretti si è ridotto del 12% passando da 4,13 miliardi di euro a 3,64 del 2019 (Bartolini, 2020).

Bisognerebbe contrastare uno dei fenomeni più pericolosi che si può riscontrare se le zone di montagna dovessero subire ulteriori danni: lo spopolamento. Recenti studi hanno dimostrato di come negli ultimi anni il fenomeno dello spopolamento è sempre più accentuato. La migrazione, soprattutto di giovani, verso le città è un fenomeno ormai verificato: possibilità lavorative maggiori, stile di vita diverso, comodità per lo spostamento rimangono le principali attrazioni che spingono i giovani ad andare a vivere nelle città.

Come incentivare quindi le persone, soprattutto i giovani, a rimanere in queste zone?

Una delle possibili soluzioni sarebbe destinare una quota più elevata di aiuti per le zone montane e per i giovani agricoltori che decidono di rimanervi; bisognerebbe prendere e dare più voce a chi si occupa di montagna, a livello europeo ma soprattutto a livello nazionale. La montagna è vittima della poca voce politica che la rappresenta. Questa carenza potrebbe essere contrastata da chi si è sempre dedicato allo studio del territorio montano, partendo dai giovani.

11. BIBLIOGRAFIA

- Albani C., Ansovini G., De Filippis F., Frascarelli A., Leporati S. (2013), *LA PAC 2014-2020*, Coldiretti
- Bartolini R. (2015), *La riserva nazionale per i giovani e nuovi agricoltori*, Il Nuovo Agricoltore
- Bartolini R. (2020), *Pac, l'81% degli agricoltori italiani prende meno di 5000 euro*, Il Nuovo Agricoltore
- Bertoni D., *LA NUOVA PAC 2015-2020*, Dipartimento di Scienze Politiche e Ambientali (ESP)
- Cardillo C., Cimino O. (2020), *L'ANALISI DELLE SMALL FARM IN ITALIA ATTRAVERSO LA RICA*.
- Commissione Europea (2017), *The Small Farmers Scheme*.
- CORTE DEI CONTI EUROPEA (2011), *IL REGIME DI PAGAMENTO UNICO (RPU): ASPETTI D CONSIDERARE PER MIGLIORARE LA SANA GESTIONE FINANZIARIA*, Relazione speciale, n.5
- Dematteis G. (2013), *La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020*, Agriregionieuropa, n.34
- De Filippis F., Adinolfi F., Capitanio F., Ciliberti S., Diaferia E., Fargione R., Falce M., Frascarelli A., Guerrini S., Lelli G., Leporati S., Magaraggia P., Mastandrea G (2020), *DOVE STA ANDANDO LA PAC- L'evoluzione della Pac tra il Green deal e l'emergenza Covid-19*, Quaderno Coldiretti
- Èupolis Lombardia (2012), *Aree periferiche in Lombardia: specificità e prospettive*. Rapporto finale.
- Frascarelli A. (2007), *Il futuro della PAC: sostegno dei redditi e politica ambientale*, Agriregionieuropa, n.11
- Frascarelli A. (2010), *Una Pac 2014-2020 più mirata, più equilibrata e più verde*, Terra e Vita, n.42
- Frascarelli A. (2013), *Gli impatti aziendali della riforma della Pac 2014-2020*, Agriregionieuropa, n.38
- Frascarelli A. (2017), *L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento*, Agriregionieuropa, n.50
- Frascarelli A. (2017), *Agricoltore attivo, tutto quello che c'è da sapere*, Terra e Vita, n.18
- Frascarelli A. (2018), *Requisiti agricoltore attivo. Ecco cosa cambia*, Terra e Vita, n.14

- Frascarelli A. (2020), *Pac 2021, ecco cosa cambia*, Terra e Vita, n.28
- Legge 25 luglio 1952, n. 992 “*Provvedimenti in favore dei territori montani*”.
- Legge regionale 5 maggio 2004, n. 11 “*Misure di sostegno dei piccoli comuni della Lombardia*”.
- Loro P. (2015), *Riforma della PAC 2014-2020*, Rivista di agraria.org, n.206
- Regione Lombardia (2011), *MISURA 214, Misure agro ambientali- Campagna 2011*
- Regione Lombardia (2021), *Le comunità montane della Lombardia*, Scheda informativa
- Parlamento Europeo (2020), *IL SECONDO PILASTRO DELLA PAC: LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE*, Note sintetiche sull’Unione Europea 2020
- Pontil Claudia (2012), *La PAC per lo sviluppo territoriale sostenibile: il confronto di alcuni parchi veneti*, Università Ca’ Foscari Venezia
- Pupo D’Andrea M.R., Vanino S. (2013), *La regionalizzazione dei pagamenti diretti: ipotesi a confronto*, Agriregionieuropa, n.35
- Sotte F. (2014), *La geografia della nuova Pac in Italia*, Agriregionieuropa, n.38

12. SITOGRAFIA

- <https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/38/gli-impatti-aziendali-della-riforma-della-pac-2014-2020>
- <https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/35/la-regionalizzazione-dei-pagamenti-diretti-ipotesi-confronto>
- <https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/50/levoluzione-della-pac-e-le-imprese-agricole-sessantanni-di-adattamento>
- <https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/34/la-montagna-nella-strategia-le-aree-interne-2014-2020>
- <https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/11/il-futuro-della-pac-sostegno-dei-redditi-e-politica-ambientale>
- https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_it
- <https://www.miur.gov.it>
- <https://www.ue2007-2013.regione.lombardia.it>
- <https://terraevita.edagricole.it/archivio/una-pac-2014-2020-piu-mirata-piu-equilibrata-e-piu-verde/>
- <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3452>
- <https://www.rivistadiagraria.org/articoli/anno-2015/riforma-della-pac-2014-2020>
- <https://www.opr.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/5aa18d6f-88bf-4fd9-9417-1fae77846202/Aree+svantaggiate+di+montagna.pdf>
- <https://www.lcinternational.it/news/tutto-sul-psr-cosa-e-bando-agricoltura>
- Olper A., Pretolani R., *Agenda 2000 e le prospettive della PAC* – Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Agro-alimentare e Ambientale; Università degli studi di Milano

13. RINGRAZIAMENTI

Un grazie va ai miei genitori, Monica e Roberto, per avermi dato la possibilità e il loro sostegno di intraprendere la carriera universitaria.

Grazie a mia sorella Martina che, nonostante la distanza, mi è sempre stata vicina.

Ringrazio il mio relatore Danilo Bertoni per la professionalità e l'infinita pazienza.

Ringrazio i miei compagni di università per aver condiviso con me questa esperienza e per il bellissimo rapporto di amicizia che si è creato. Ringrazio in particolare: Alessia, Giulia, Valentina e Virginia.

Grazie a Sandra con cui ho affrontato, seppur a distanza, la stesura dell'elaborato finale tra consigli, risate e sofferenze.

Grazie ai miei cari amici Alessandro Chiesa e Alessandro Donzelli.

Un pensiero è rivolto ai miei nonni materni, Anna e Giuseppe, che oggi non sono qui con me, ma che sicuramente sarebbero felici per questo mio traguardo.

Infine ringrazio me stessa per non aver mai mollato ed essere arrivata alla fine.