
**METODOLOGIA DI CALCOLO
DEI PAGAMENTI DELLE MISURE A SUPERFICIE/CAPO
PER IL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020**

BOZZA - 30 SETTEMBRE 2015



Documento prodotto nell'ambito della Rete Rurale Nazionale

Gruppo di lavoro Ambiente e condizionalità – DISR 3 Mipaaf

Responsabile del progetto: Camillo Zaccarini Bonelli

Redazione a cura di: Andrea Povellato, Felicetta Carillo, Luca Cesaro, Filippo Chiozzotto, Raul Romano

Indice

Sommario

1. Introduzione	4
1.1 Premessa e riferimenti normativi	4
1.2 Aspetti metodologici generali	6
1.3 La certificazione del documento di calcolo.....	8
2. Il calcolo della congruità economica dei pagamenti	10
2.1 Le metodologie di calcolo dei differenziali	11
2.2 La definizione dei parametri economici	12
2.3 Aspetti metodologici specifici	14
2.3.1 <i>Il greening e il doppio finanziamento</i>	14
2.3.2 <i>Il metodo dei costi opportunità</i>	16
2.3.3 <i>I costi di transazione</i>	17
2.3.4 <i>Metodologie per le misure silvoambientali</i>	19
2.4 La revisione dei pagamenti	20
3. Principali fonti di dati e loro utilizzo ai fini della giustificazione dei costi aggiuntivi e dei mancati ricavi	22
3.1 Possibili fonti di dati e loro utilizzo	23
3.1 Alcuni suggerimenti sull'utilizzo delle fonti.....	27
4. Lo schema per la presentazione della procedura di stima	28

1. Introduzione

1.1 Premessa e riferimenti normativi

Obiettivo principale della presente nota è chiarire alcuni aspetti metodologici relativi alle attività di giustificazione economica dei pagamenti dello sviluppo rurale che le Regioni e le Province Autonome devono svolgere in base alle disposizioni degli articoli 22-23, 28-31, 33-34 e 62 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale. Inoltre, si intende fornire alle Regioni alcune linee guida per la predisposizione dei documenti di supporto alla giustificazione economica dei pagamenti. Le linee guida si basano anche sulle indicazioni contenute nel documento comunitario *"Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014 – 2020"*¹ relativo alle misure agro-climatico-ambientali (ACA). Si terrà conto anche di quanto indicato in altre fiche di misura che prevedono un pagamento a superficie/capo (Organic farming; Natura 2000 and water framework directive payments; Payments to areas facing natural or other specific constraints) oltre a quelle relative agli interventi a carattere forestale (Afforestation and creation of woodland; Establishment of agroforestry systems; Forest-environmental and climate services and forest conservation).

Gli articoli sopra citati prevedono, in particolare, le seguenti disposizioni:

- gli Articoli 22(1) e 23(1) del Regolamento (UE) n. 1305/2013 sanciscono che il sostegno comprende un pagamento annuale per ettaro a copertura dei costi di mancato reddito agricolo e manutenzione degli impianti realizzati;
- gli Articoli 28(6), 29(4), 33(3) e 34(3) dispongono che i pagamenti debbano essere garantiti annualmente e debbano coprire i costi aggiuntivi e il mancato guadagno² derivanti dall'impegno assunto. Laddove necessario, questi possono coprire anche i costi di transazione. Inoltre, nel determinare l'ammontare dei pagamenti, gli Stati Membri dovranno dedurre l'importo necessario a evitare il doppio finanziamento delle pratiche agricole previste dall'Articolo 43 del Regolamento (UE) n. 1307/2013 (*greening*);
- gli Articoli 28(11), 29(6) e 30(8) stabiliscono che la Commissione ha il potere di adottare atti delegati circa il metodo di calcolo da adottare per assicurare l'assenza di un doppio finanziamento per quanto concerne le misure "greening equivalenti". A tale proposito, i servizi della DG Agri hanno elaborato una bozza di documento tecnico (da allegarsi al futuro Regolamento delegato per lo sviluppo rurale 2014-2020) esplicativo sulle metodologie più idonee a escludere la doppia compensazione, da applicare nel processo di calcolo dei pagamenti per misure a capo/superficie;
- l'Articolo 31(1) specifica che, nel caso delle indennità a favore delle zone soggette a

¹ Esiste una versione italiana distribuita dal Ministero alle amministrazioni regionali.

² Il termine "guadagno" viene utilizzato nella terminologia giuridica dei regolamenti comunitari - sia quelli in corso di approvazione sia quelli relativi alla programmazione 2007-2013 - nella traduzione del termine inglese "income". Nei testi economici è molto raro trovare questa dizione, cui si preferisce il termine "reddito" o "profitto". In realtà va chiarito più specificatamente che la stessa terminologia inglese, usata sia nei regolamenti WTO sia nella normativa dell'Unione Europea, riporta un'ambiguità nei termini. Infatti, il termine "income foregone" sembra fare riferimento al reddito inteso come differenza tra ricavi e costi, quindi includerebbe anche gli "additional costs" che vengono citati congiuntamente. Più correttamente ci si dovrebbe riferire a mancati "ricavi" (gross output) nel caso in cui vi sia una variazione della produzione fisica o dei prezzi dei prodotti e a costi aggiuntivi (additional costs) per tutti gli elementi riferiti alle variazioni di input tecnici e fattori della produzione.

vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, i costi aggiuntivi ed il mancato guadagno debbano essere calcolati sulla base di un confronto con zone non interessate da svantaggi naturali o vincoli specifici, considerando inoltre l'esigenza di evitare la sovrapposizione con i pagamenti concessi ai sensi del Titolo III, Capo 3 del Regolamento (UE) n. 1307/2013;

- l'Articolo 62(2) specifica, per gli aiuti concessi sulla base di costi standard o di costi aggiuntivi e di mancato guadagno, che gli Stati membri devono garantire, in particolare:
- a) che tali elementi siano determinati in base a parametri esatti e adeguati;
 - b) che gli stessi elementi derivino da un calcolo equo e verificabile;
 - c) che i suddetti calcoli siano eseguiti o certificati da un organismo dotato delle necessarie competenze e funzionalmente indipendente dalle autorità di gestione del programma;
 - d) che il Programma di sviluppo rurale includa un documento che attesti l'adeguatezza e l'esattezza dei calcoli.

Tali indicazioni sono riprese dal documento "*Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014-2020*"³ che, al paragrafo 4.7, riassume le considerazioni della Commissione circa la determinazione e verificabilità dei pagamenti. Entrando nel dettaglio, al punto 4.7.2 si richiede la tracciabilità delle fonti, che consenta la verifica dell'adeguatezza e rappresentatività del dato per il calcolo delle componenti che concorrono nella definizione del pagamento. Tali fonti devono essere chiaramente indicate e devono essere le più recenti possibile. Inoltre, il documento rileva l'importanza di eseguire calcoli corretti e differenziati in base alle condizioni locali ed all'effettivo uso del suolo, al fine di evitare sia le situazioni di sotto-compensazione delle perdite di reddito, che porterebbero a una bassa propensione alla partecipazione, sia le situazioni di sovra-compensazione con conseguente livello di spesa relativamente alto rispetto agli obiettivi da raggiungere.

Lo stesso paragrafo del documento fornisce anche alcune indicazioni generali circa quali elementi possono essere utilizzati nel calcolo:

- costi variabili, quali ad es. quelli relativi all'acquisto e impiego dei fattori produttivi;
- costo del lavoro;
- rese e prezzi dei prodotti;
- costi di transazione.

Oltre all'approccio di calcolo basato sull'assunzione di costi standard, il documento tecnico della Commissione introduce, al punto 4.7.5, la possibilità di utilizzare per alcune tipologie di misura il concetto di "costo opportunità".

Infine, giova sottolineare come il paragrafo 4.4 si soffermi sui presupposti per una corretta definizione della base di riferimento (*baseline*) per il calcolo dei pagamenti⁴. Devono essere

³ Alcuni riferimenti al calcolo dei pagamenti sono inseriti anche nelle fiche di misura relative ad agricoltura biologica, indennità Natura 2000 e indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali, oltre ad alcune fiche di misure forestali. Tuttavia, tali documenti forniscono solamente alcune indicazioni di carattere generale, rimandando al documento citato sopra nel testo per quanto riguarda le regole a cui attenersi nelle procedure di stima.

⁴ Per approfondimenti relativi a questo aspetto, si rimanda al documento specifico sulla *baseline* in corso di elaborazione nell'ambito delle attività del presente gruppo di lavoro. Inoltre, si ricorda che per quanto riguarda i servizi silvo-ambientali e climatici sono in corso di aggiornamento le *baseline* definite dal decreto ministeriale "Criteri minimi concernenti le buone pratiche forestali ai fini dell'applicazione della misura «pagamenti silvoambientali»".

considerati tutti gli elementi rilevanti riguardanti:

- la legislazione vigente in termini di condizionalità, vale a dire sia i Criteri di Gestione Obbligatori (CGO) che le norme e gli standard per il mantenimento dei terreni in Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA);
- il mantenimento della superficie agricola in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione o svolgimento di un'attività minima;
- i requisiti minimi per l'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari;
- gli eventuali altri requisiti obbligatori previsti dalla normativa nazionale. Nel caso esistano pratiche usuali più restrittive dei CGO e delle BCAA, queste dovranno costituire la base di riferimento per il calcolo dei pagamenti;
- in più, sebbene non sia parte della baseline, bisogna tenere conto degli obblighi pertinenti circa le "pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente" nel 1° Pilastro (greening)⁵, affinché sia evitato il doppio finanziamento nei pagamenti delle misure a superficie.

La Commissione richiede che il Programma di sviluppo rurale includa una tabella da cui risulti evidente come ogni singolo impegno si relaziona alla rispettiva *baseline*.

Un ulteriore aspetto su cui le istituzioni comunitarie pongono particolare attenzione è quello relativo alle possibilità di doppi finanziamenti e su come questi possano e debbano essere evitati. In particolare, gli impegni ricadenti negli schemi dei pagamenti agro-climatico-ambientali, dell'agricoltura biologica e delle Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque sono potenzialmente sovrapponibili alle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente finanziate dal 1° pilastro della PAC. Pertanto, i servizi della DG Agri hanno predisposto una bozza di documento tecnico che illustra le principali situazioni in cui si può manifestare la sovrapposizione di un determinato impegno su più schemi di finanziamento, e propone le metodologie più idonee a escludere la doppia compensazione di tali impegni, da applicare nel processo di calcolo dei pagamenti di Sviluppo rurale. Di tali metodologie si darà una più esaustiva descrizione nel capitolo successivo.

1.2 Aspetti metodologici generali

La necessità di uniformare gli approcci utilizzati nella giustificazione dei pagamenti rende necessaria l'adozione di un documento di indirizzo generale sulle metodologie adottabili in relazione alle diverse misure e alla disponibilità oggettiva di dati e informazioni a livello nazionale e regionale.

L'impiego di dati la cui rilevazione non è specificatamente finalizzata agli obiettivi dell'analisi (RICA, statistiche agricole, statistiche economiche, rilevazioni a carattere locale/regionale, ecc.) presenta dei limiti dei quali occorre tener conto per una loro corretta interpretazione. È pertanto importante sottolineare che l'impiego delle possibili fonti di dati per il calcolo dei pagamenti è condizionato a una preliminare verifica di adeguatezza del dato in merito a:

- a) la scala geografica di riferimento;
- b) la tipologia produttiva;
- c) le caratteristiche del territorio di riferimento;

⁵ Non si tratta di una vera e propria norma di baseline, ma deve essere tenuta in conto nella definizione dei pagamenti delle misure a superficie per evitare il doppio finanziamento.

d) il periodo (anno o serie di anni) al quale i dati sono riferiti.

Le categorie delle informazioni necessarie per la quantificazione delle voci nel processo di definizione dei pagamenti non sono omogenee tra le diverse tipologie di misure; ciò implica che, per ciascuna misura, occorre individuare le tipologie (o la tipologia) di dati più idonea. Occorre inoltre rilevare l'importanza della componente territoriale per le misure in oggetto. Ciò implica che, ove possibile, l'analisi dovrebbe fare riferimento a dati statistici, studi e ricerche riferiti allo specifico territorio oggetto d'indagine. Infatti, la congruenza dei pagamenti andrebbe valutata in relazione alle specificità delle zone in cui si interviene.

Le misure considerate nell'ambito della presente nota tecnica sono quelle relative ai seguenti articoli del Regolamento (UE) n. 1305/2013⁶:

- Articolo 22: Forestazione e imboschimento;
- Articolo 23: Allestimento di sistemi agroforestali;
- Articolo 28: Pagamenti agro-climatico-ambientali (ACA);
- Articolo 29: Agricoltura biologica;
- Articolo 30: Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua;
- Articolo 31: Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici;
- Articolo 34: Servizi silvo-ambientali e climatici salvaguardia delle foreste.

Riguardo alla metodologia di calcolo da utilizzare per la determinazione del livello dei pagamenti, l'articolo 62(2) del Regolamento (UE) n. 1305/2013 stabilisce che lo Stato Membro possa determinare il livello di sostegno sulla base dei *costi standard* o dei *costi aggiuntivi e del mancato guadagno*. La differenza tra l'adozione di costi standard e l'analisi dettagliata di costi aggiuntivi e mancati ricavi risiede nel fatto che nel primo caso si considerano degli elementi di calcolo dettagliati, ma ipotetici o ideali, mentre nel secondo caso si riportano effettivi valori di costo e di ricavo consuntivi rilevati da aziende considerate per l'analisi.

Nel corso della programmazione 2007-2013 è emersa, da parte di molte Autorità di Gestione, la necessità di rivedere la giustificazione (e conseguentemente il livello) dei pagamenti agroambientali alla luce di variazioni intercorse nel livello dei prezzi dei prodotti e del costo dei fattori produttivi. Tale istanza è considerata al punto 4.7.3 del documento di lavoro *Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014 – 2020*. La Commissione chiarisce che la revisione dei pagamenti per misure già programmate e per contratti in vigore è permessa nel caso in cui si verifichi una variazione significativa degli elementi chiave considerati nella giustificazione. Tuttavia, la nota tecnica sottolinea due importanti condizioni:

- una volta intrapresa la revisione di un determinato pagamento, le revisioni successive potranno essere effettuate al massimo una volta ogni due anni;
- la revisione dei pagamenti dovrà avere effetto non solo in caso di aumento del pagamento ma anche in caso di una sua riduzione, al fine di minimizzare i fenomeni di sovra-compensazione degli impegni.

⁶ Per semplicità nel testo ci si riferirà a questo elenco di misure come "misure a superficie", includendo implicitamente nella dizione anche le misure a capo.

Indicazioni più dettagliate e norme aggiuntive sulla revisione dei pagamenti saranno descritte in un paragrafo apposito. Nei successivi capitoli del presente documento si riportano, inoltre, alcuni schemi che forniscono una traccia utile per la presentazione della procedura di stima, oltre ad una *check list* degli elementi da considerare per la giustificazione dei pagamenti.

1.3 La certificazione del documento di calcolo

Come già accennato nelle premesse della presente nota, l'Articolo 62 del Reg. (UE) n. 1305/2013 prevede quanto segue:

“se l'aiuto è concesso sulla base dei costi standard o dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno [omissis] un organismo dotato della necessaria perizia e funzionalmente indipendente dalle autorità competenti per l'attuazione del programma effettua i calcoli o conferma l'esattezza e l'adeguatezza degli stessi”.

Tali disposizioni sono confermate dal documento della Commissione "*Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014-2020*". Più dettagliatamente, il paragrafo 4.7.2 di tale documento specifica che “i calcoli devono essere eseguiti o approvati/certificati da un organismo (da definire) indipendente dall'organismo che attua le misure (ad esempio: istituti scientifici, università rilevanti)”.

Ciò considerato, per le Autorità di Gestione sembra delinearsi la possibilità di scegliere tra due alternative, per quanto riguarda l'esecuzione dei calcoli giustificativi delle misure:

1. l'Autorità di Gestione può eseguire in proprio i calcoli avvalendosi dei propri uffici tecnici. In tal caso, una volta completata la procedura di calcolo dovrà rivolgersi a un ente terzo e da essa indipendente affinché esso confermi e certifichi che tali calcoli derivano da un procedimento equo e basato su parametri adeguati; oppure
2. l'Autorità di Gestione può decidere di affidare direttamente tutta la procedura a un organismo indipendente, sia esso un'università, un istituto di ricerca o un altro ente dotato delle necessarie e comprovate competenze. In tal caso, la giustificazione è da considerarsi di per sé certificata e non necessita, dunque, di un ulteriore processo di verifica e/o approvazione.

Il fatto che sia il Regolamento comunitario sia i documenti tecnici rilevino l'alternatività tra esecuzione e certificazione dei calcoli, lascia dunque intendere che le giustificazioni economiche eseguite da organismi indipendenti dall'autorità che attua il PSR non necessitano di successive certificazioni. Infatti, sono proprio l'indipendenza di tali organismi e la perizia a essi riconosciuta a confermare che i calcoli sono stati svolti in modo adeguato e, pertanto, sono da considerarsi di per sé certificati. Starà alle singole Autorità di Gestione valutare se dispone al proprio interno delle risorse e delle competenze necessarie a eseguire i calcoli giustificativi o se, al contrario, è più opportuno commissionare in toto il processo giustificativo a un altro organismo.

Un particolare caso, che si presta a qualche dubbio interpretativo, è quello relativo a enti indipendenti dalle Autorità di Gestione dei programmi, cui le stesse autorità hanno affidato un ruolo di assistenza tecnica per la redazione del PSR, tra cui le schede delle singole misure. Occorre, infatti, chiarire se l'esecuzione dei calcoli da parte di tali enti sia comunque da considerarsi valida ai fini della certificazione, oppure se l'esistenza di un rapporto di collaborazione faccia in qualche modo venir meno il requisito d'indipendenza e sia pertanto necessario che l'Autorità di Gestione affidi a un terzo ente la certificazione dei calcoli.

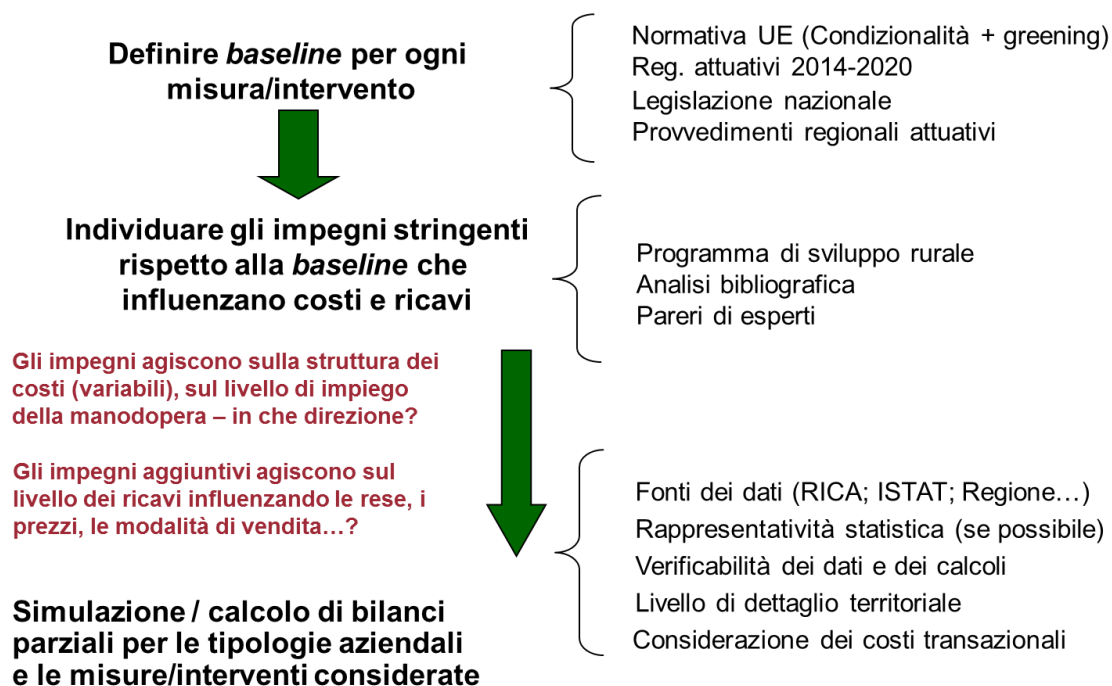
Nondimeno, l'esistenza di una convenzione o di un rapporto di assistenza di altra natura non dovrebbe comunque far cadere il requisito di indipendenza funzionale, così come specificato all'art. 62 del regolamento sullo sviluppo rurale.

2. Il calcolo della congruità economica dei pagamenti

La metodologia di analisi deve basarsi sul confronto tra una condizione di non adozione delle pratiche e degli impegni previsti nell'ambito della misura e una condizione, ipotetica o reale, di adesione alla misura, con il rispetto di tutti gli impegni e i vincoli imposti e il conseguente effetto sui ricavi e sui costi, includendo eventualmente una valutazione dei costi transazionali della misura. Da ciò discendono due ordini di problemi nel calcolo dei differenziali: a) uno di tipo tecnico, riguardante la definizione delle due pratiche agronomiche messe a confronto, necessario per evidenziare i consumi degli input produttivi associati (mezzi tecnici, lavoro, ecc.) e l'ammontare di output ottenuto; b) l'altro di tipo economico, derivante dalla quantificazione valoriale di queste differenze.

Come sinteticamente evidenziato nello schema della figura 1, di seguito riportato, prima di procedere alla presentazione delle metodologie, vanno ricordate alcune premesse. In primo luogo il regolamento prevede che il calcolo della congruità dei pagamenti sia basato su una chiara definizione degli impegni incentivati dalla misura. Inoltre devono essere definite chiaramente le condizioni di baseline riguardanti le norme di condizionalità, i requisiti minimi per l'uso di fitofarmaci e fertilizzanti, la normativa nazionale e regionale pertinente e la pratica ordinaria.

Figura 1. Schema logico per la giustificazione economica dei pagamenti a superficie



Nei successivi paragrafi viene fornito uno schema concettuale di riferimento per le metodologie proposte.

2.1 Le metodologie di calcolo dei differenziali

Per la definizione delle tecniche appare utile ricostruire l'intero processo produttivo (definendo i consumi degli input produttivi, le rese in termini di output, ecc.), sia relativo alla tecnica di base sia relativo alla tecnica oggetto di intervento, ciò anche al fine di evidenziare dove si concretizzano le differenze che determinano, e che giustificano, l'eventuale aggravio di costi e/o di mancati ricavi. Dalla definizione delle tecniche ne discende anche la più opportuna metodologia di calcolo dei differenziali economici. Infatti, il confronto potrà operarsi o ricorrendo alla definizione di bilanci aziendali per aziende "medie" (rappresentative delle aree o delle tecniche da confrontare) oppure confrontando bilanci "parziali", cioè riferiti allo specifico prodotto e alla specifica tecnica.

Il ricorso ai bilanci aziendali è limitato alle misure che coinvolgono tutta l'azienda, come quelle per le aree svantaggiate o con vincoli ambientali in cui si tende a remunerare le deficienze economiche derivanti dalla localizzazione aziendale. In questo caso è necessario procedere preliminarmente ad una "classificazione" delle aziende, in termini di orientamento tecnico economico o di specializzazione produttiva e di classe dimensionale, ciò al fine di effettuare confronti fra tipologie aziendali il più possibile "omogenee", facendo emergere le differenze addebitabili esclusivamente alla localizzazione aziendale. In tutti gli altri casi, poiché i pagamenti si riferiscono alle specie coltivate o allevate, è necessario ricostruire i bilanci parziali riferiti a specifici processi produttivi.

In sostanza si può procedere alla determinazione dei differenziali economici attraverso due diverse modalità di confronto basate: 1) sui dati consuntivi (in termini di costo, ricavo, di margini lordi), effettivamente realizzati da gruppi di aziende che adottano la tecnica di base e quella oggetto di intervento, o che si trovano in aree soggette a vincoli produttivi (analisi *controfattuale*); 2) sul confronto di dati "ipotetici", costruiti facendo ricorso a diverse fonti di dati. È evidente che la prima metodologia, da preferire alla seconda, è possibile adottarla quando si dispone di dati relativi all'intero bilancio aziendale e/o colturale per una o per entrambe le tecniche messe a confronto.

Analisi controfattuale

L'analisi economica controfattuale prevede il confronto dei livelli di ricavi e costi calcolati su gruppi di aziende aderenti e non aderenti alla misura. Nel caso in cui siano disponibili dati economici a livello aziendale relativi alle tecniche utilizzate dalle aziende, si possono individuare le aziende che adottano la tecnica *baseline* e quelle oggetto dell'intervento, oppure si dispone di informazioni sulla localizzazione aziendale, che consentono di estrarre un campione di aziende operanti nell'area oggetto di intervento (zone soggette a vincoli specifici o naturali) e quelle fuori dall'area utilizzate come *benchmark*. In questo caso si opera un confronto tra i costi e/o i ricavi effettivamente sostenuti/realizzati dalle aziende "beneficiarie" con un gruppo di aziende *baseline* (*controfattuale*), limitando così gli elementi "soggettivi" di valutazione.

Il confronto tra i due gruppi di aziende può essere basato anche su dati storici rilevati prima e dopo l'adozione della misura e relativi alle medesime aziende, ma in questo caso la misura dovrebbe essere già stata attuata nelle precedenti fasi di programmazione con *baseline* e impegni sostanzialmente analoghi all'attuale fase di programmazione.

Analisi ipotetica

In mancanza di informazioni campionarie accurate è necessario ricorrere a una costruzione "ipotetica" degli elementi di costo e/o di ricavo che determinano l'aggravio economico derivante dall'adozione della tecnica oggetto di intervento o dalla localizzazione aziendale. Nei

testi di economia aziendale questa analisi basata su elementi ipotetici viene definita "costo standard", ovvero come una configurazione di costo ideata ai fini di un'analisi - quindi una misura di quale dovrebbe essere il costo, non di qual è stato il costo - e determinata sulla base di ipotizzati livelli di efficienza, intesa come relazione tra i volumi di produzione impiegati e i volumi di produzione ottenuti, rispetto a determinate tecnologie utilizzate. Nel caso dei pagamenti a superficie/capo la costruzione dei costi ipotetici non può che basarsi sulla dettagliata definizione di tutte le fasi di lavorazione necessarie alla produzione, dei consumi di mezzi tecnici e dei prezzi, sia nella situazione di base che nella situazione di adesione alla misura del PSR. E' necessario cioè procedere alla configurazione degli *standard* per entrambe le tecniche e/o gruppi di aziende messe a confronto. Parallelamente i ricavi ipotetici possono essere definiti come configurazioni *ideali*, determinati cioè sulla base di ipotizzati volumi di produzione vendibili e di prezzi mediamente riscontrabili sul mercato. In questo caso bisogna procedere a una elaborazione *ad hoc*, utilizzando informazioni che sono contenute in diverse fonti, in mancanza delle quali è inevitabile il ricorso al giudizio di esperti. Anzi, il supporto di questi ultimi sarebbe auspicabile per verificare l'adeguatezza dei calcoli effettuati.

2.2 La definizione dei parametri economici

Sugli elementi da confrontare, si specifica inoltre che generalmente la base di calcolo è il margine lordo della coltura/allevamento/azienda. Il calcolo del margine (reddito) lordo garantisce il rispetto delle indicazioni comunitarie, secondo le quali non devono essere inclusi nella valutazione aggregati economici riconducibili ai costi fissi. Inoltre, il riferimento al margine lordo incorpora sia gli effetti di costo sia quelli di ricavo. Non sarebbe corretto, infatti, considerare solo i costi, in quanto molte misure prevedono impegni aggiuntivi rispetto alla *baseline* che hanno effetti sia sulla struttura dei costi (maggiori impegni di lavoro, oppure anche minore impiego di fattori produttivi) sia sulla struttura dei ricavi (estensivizzazione della produzione). In alternativa si può procedere nella determinazione dei soli maggiori costi sostenuti o dei soli mancati ricavi per verificare l'adeguatezza del pagamento corrisposto.

In generale per la definizione del margine lordo si parte dall'attivo del bilancio del processo produttivo agricolo o dell'azienda, definito dalla produzione lorda ottenuta quale sommatoria del valore delle vendite (quantità venduta moltiplicata per il prezzo di mercato del prodotto), del valore dei prodotti secondari e del valore dei prodotti destinati a essere riutilizzati in altri processi produttivi aziendali (reimpieghi). Il valore di questi ultimi (per esempio: reimpieghi per sementi e per allevamenti) viene determinato applicando un valore unitario coincidente con il più probabile valore di mercato realizzato dallo stesso prodotto⁷.

Per contro le spese specifiche, che costituiscono la parte passiva del bilancio, coincidono con i costi riferiti ai fattori produttivi utilizzati completamente ed esclusivamente dall'attività produttiva e che, pertanto, possono essere a essa direttamente imputati. Nel nostro caso, essi coincidono con spese per:

- 1 Consumi intermedi di materie prime;
- 2 Sementi e piante;
- 3 Fertilizzanti;
- 4 Mezzi per la difesa delle colture (anticrittogamici, insetticidi, diserbanti, ecc.);

⁷ In proposito può essere consultata la banca dati ISMEA di rilevazione dei prezzi dei prodotti agroalimentari.

- 5 Combustibili;
- 6 Foraggi, mangimi, lettimi e medicinali;
- 7 Altri materiali di consumo;
- 8 Servizi;
- 9 Noleggi;
- 10 Assicurazione sul prodotto;
- 11 Acqua e elettricità;
- 12 Veterinario;
- 13 Altri servizi;
- 14 Manodopera specifica.

Si intende per manodopera specifica quella direttamente utilizzata per l'esecuzione delle operazioni colturali e di allevamento. Nelle aziende aderenti alla misura, si considera manodopera specifica tutta l'eventuale manodopera aggiuntiva richiesta per realizzare il processo produttivo secondo le modalità connesse al mantenimento dell'impegno della misura di sviluppo rurale. Questo in quanto si suppone che l'azienda beneficiaria, nelle condizioni ante adesione all'impegno, si trovi in condizioni di equilibrio per quanto concerne l'utilizzo del fattore lavoro. Pertanto, si ipotizza che ogni variazione del fabbisogno, volendo metodologicamente ignorare eventuali variazioni della struttura fissa aziendale, sia realizzato attraverso il ricorso a forme contrattuali di lavoro temporaneo avventizio.

La differenza tra il margine lordo del campione di aziende aderenti rispetto a quelle non aderenti costituisce il livello del confronto sul quale valutare la congruità del pagamento. Lo schema di calcolo da rispettare, dunque, è il seguente:

Indicatore	Operatore	Descrizione
Produzione Lorda (PL) al lordo dei Reimpieghi	-	Valore delle vendite + Valore dei prodotti secondari + Reimpieghi
Spese specifiche	=	Consumi intermedi di materie prime + Servizi + Manodopera extra aziendale
Margine Lordo (ML)		PL – Spese specifiche

Nello schema di calcolo del margine lordo non sono considerati i costi fissi, gli interessi (pagati e calcolati) sul capitale fondiario e gli ammortamenti. Nella valutazione dei differenziali ottenuti (ove la numerosità campionaria e/o la disponibilità di dati lo consenta) andrebbe considerata anche l'eventuale modulazione del pagamento (ad esempio, per altitudine o altri parametri di svantaggio). Se la numerosità campionaria e/o la disponibilità di dati non consentono stratificazioni di questo tipo, sarà opportuno, ove possibile, integrare l'analisi con altre fonti.

2.3 Aspetti metodologici specifici

2.3.1 Il greening e il doppio finanziamento⁸

Il documento comunitario "Methods of the Rural Development Premia Calculation to exclude Double Funding"⁹ delinea le regole metodologiche generali per evitare che l'applicazione delle misure a superficie e a capo previste agli articoli 28, 29, 30 e 31 determini un doppio finanziamento a causa della concomitante presenza di misure di greening che hanno caratteristiche simili e sono già finanziate attraverso i pagamenti diretti.

Per escludere il doppio finanziamento, nel calcolare i pagamenti per le misure agro-climatico-ambientali (ACA) o dell'agricoltura biologica, l'importo relativo al pagamento greening deve essere dedotto. Si noti che la detrazione deve essere effettuata a partire dall'intero importo calcolato dei costi aggiuntivi e dei mancati redditi derivanti dal rispetto degli impegni e non dal pagamento fissato per le specifiche misure.

Il documento identifica tre situazioni in cui è necessario verificare se è rispettato il divieto di doppio finanziamento e procedere alla stima degli importi da dedurre:

1. Nel caso in cui gli impegni delle misure a superficie sono diversi dalle pratiche di greening, non vi è nessuna necessità di modificare la procedura di stima che si continua a basare sui costi aggiuntivi e i mancati ricavi.
2. Nel caso in cui gli impegni sono simili a quelli previsti dalle pratiche di greening, vi è il rischio di doppio finanziamento. Per evitare questo rischio devono essere stimati soltanto i costi aggiuntivi e i mancati ricavi corrispondenti alle pratiche che vanno oltre le pratiche obbligatorie di greening.

Esempio concreto A. Il mantenimento di una siepe/fascia tampone (con tipologia diversa dagli obblighi di BCAA) finanziata con una misura ACA determina un mancato reddito da produzione agricola corrispondente all'area sottratta alla superficie agricola utilizzata. Nella stima dei mancati redditi derivante dall'adozione della misura ACA si dovrebbe escludere la parte corrispondente all'obbligo di avere il 5% di aree di interesse ecologico già finanziato con il greening del pagamento diretto.

Esempio concreto B. L'adozione di sistemi produttivi a basso impatto ambientale finanziata con una misura ACA che contempla un obbligo di rotazione colturale determina un mancato reddito conseguente alla differenza tra la pratica di rotazione ordinaria e quella introdotta. In questo caso la pratica ordinaria deve tener conto dell'obbligo di diversificazione previsto dalle pratiche di greening.

- 3a. Nel caso di impegni che sono considerati equivalenti e quindi rimpiazzano le pratiche di greening che sono state catalogate nell'Allegato IX del Regolamento (UE) n. 1307/2013 (vedi art. 43 (3a)) senza l'asterisco (che presentano caratteristiche simili alle pratiche di greening) si deve evitare il doppio pagamento. Per questo devono essere stimati i soli costi aggiuntivi e i mancati ricavi corrispondenti alle singole pratiche che vanno oltre le pratiche obbligatorie per gli interventi sopraccitati, come nel caso 2.

Esempio concreto C. L'adozione di pratiche di pascolamento estensivo con una misura ACA

⁸ Si precisa che in assenza di regole comunitarie e nazionali definitive, questo paragrafo è da considerarsi provvisorio.

⁹ Versione del novembre 2014.

contemplata nell'Allegato IX del Reg. 1307/2013 deve tener conto che tali pratiche sono considerate equivalenti/sostitutive della pratica di greening (obbligo del mantenimento del prato permanente), pur contenendo obblighi specifici cui corrisponderanno costi aggiuntivi o mancati ricavi. Pertanto, poiché le pratiche di pascolamento "ordinarie" sono già finanziate attraverso il pagamento del greening e il rispetto della condizionalità, il pagamento ACA deve riguardare soltanto la differenza tra le pratiche "pro-attive" e la pratica di greening di base.

3b. Nel caso di impegni che sono considerati equivalenti e quindi sostituiscono le pratiche di greening che sono state catalogate nell'Allegato IX del Regolamento (UE) n. 1307/2013 (vedi art. 43 (3a)) con asterisco (colture di copertura invernali, colture intercalari, appezzamenti a seminativo senza uso di fertilizzanti, agrofarmaci, acqua irrigua e con la stessa coltura per due anni successivi) si deve evitare il doppio pagamento. Non essendoci un legame diretto con le pratiche di greening, si riduce l'importo dei costi aggiuntivi e mancati redditi di un importo forfettario (*lump sum*). Tali riduzioni si applicano all'intera superficie nel caso di equivalenza con la pratica della diversificazione e soltanto alla quota parte di area interessata dal greening nel caso di equivalenza con le aree di interesse ecologico. L'importo forfettario corrisponde a un terzo del pagamento greening per ettaro, come disposto dall'articolo 9(2) del regolamento delegato dello sviluppo rurale e dall'articolo 39 del regolamento delegato dei pagamenti diretti.

Esempio concreto D. L'adozione di una coltura intercalare deve tener conto che la superficie a seminativo è già finanziata dalla pratica di greening, quindi l'importo calcolato per la misura ACA viene decurtato di una somma forfettaria pari a un terzo del pagamento greening moltiplicata per gli ettari di superficie a seminativo.

Nel caso in cui lo Stato membro opti per l'applicazione del greening anche attraverso le misure equivalenti, l'agricoltore può scegliere se adottare i requisiti del greening o quelli delle misure equivalenti. Per questo motivo si viene a creare un doppio regime di premi in cui:

- l'agricoltore che adotta un impegno equivalente con asterisco riceve un premio ridotto dell'importo forfettario;
- l'agricoltore che decide di adempiere al greening rispettando le pratiche "di base" riceve il premio ACA per intero, senza nessuna deduzione.

Nel documento comunitario sono, inoltre, presentati due casi particolari riguardanti l'agricoltura biologica e il regime per i piccoli agricoltori che sono esentati dal rispetto degli obblighi di greening, in quanto si assume che siano già in grado di adottare le corrispondenti pratiche.

L'agricoltura biologica rientra nella situazione delineata al punto 2 o 3a. Anche in questo caso si dovrà procedere con il calcolo dei costi aggiuntivi e dei mancati ricavi che vanno al di là delle pratiche greening di base.

Esempio concreto E. L'azienda che aderisce alla misura per l'agricoltura biologica riceve implicitamente il pagamento per le pratiche di greening, quindi l'importo calcolato per l'agricoltura biologica viene sempre stimato in base alla differenza tra le pratiche ordinarie e quelle introdotte dalla misura, ma le pratiche ordinarie devono tener conto degli obblighi previsti dalle pratiche di greening.

Infine, va ricordato che i contratti per misure a superficie stipulati dal 2012 (o dal 2011, se così stabilito dallo Stato membro/Regione) sono soggetti alla clausola di revisione (art. 46 del reg. (CE) 1974/2006) e quindi dovrà essere accertato che rispettino il divieto di doppio finanziamento, ovvero dovranno essere effettuati degli aggiustamenti che consentano di evitare il doppio finanziamento. In realtà, tale procedura viene richiesta anche per gli impegni

presi prima del 2012 (o 2011).

Il Decreto Ministeriale n. 6513 del 18 novembre 2014 ha disposto che il calcolo del pagamento greening sarà applicato su base individuale, così come l'importo da dedurre in caso di doppio finanziamento. Questa norma sembra comportare l'impossibilità di utilizzare una stima dei costi basata su ipotesi di aziende "rappresentative" (con costi e redditi relativi a tipologie aziendali "medie"), che generalmente viene adottata laddove non è possibile effettuare una specifica analisi controfattuale. Infatti, le stime relative a "ipotesi medie" sarebbero plausibili soltanto per le tipologie aziendali che ricevono pagamenti diretti all'incirca simili alla media di circa 320 euro per ettaro che è stata stimata a livello nazionale. Negli altri casi in cui il valore può essere di poche decine di euro ad ettaro o superare le migliaia di euro ad ettaro, l'adozione di un valore "medio" comporterebbe elusione del principio del "non doppio finanziamento" per eccesso o per difetto rispettivamente.

Le possibili opzioni alternative per identificare gli importi relativi ai pagamenti greening potrebbero essere:

a) identificazione di valori percentuali corrispondenti alla quota parte del pagamento greening individuale, stabiliti in modo forfettario pari a un terzo per ognuna delle tre pratiche greening (come previsto dai regolamenti per casi specifici) o dedotti dalle stime effettuate per le tipologie rappresentative che verrebbero percentualizzate rispetto al pagamento greening medio;

b) identificazione di tipologie rappresentative suddivise per classi di pagamento diretto per ettaro (es. <100 euro/ha / 100-200 / 200-400 / 400-1000 / 1000-2000 / >2000) in cui verrebbero stimati gli specifici costi aggiuntivi e mancati redditi conseguenti. A parte la laboriosità di una simile procedura, si pone un serio problema di mancanza di informazioni relative alle tipologie aziendali suddivise per classe di pagamento.

2.3.2 Il metodo dei costi opportunità

Nel documento "*Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014 – 2020*" viene dedicato uno specifico paragrafo alla possibilità di utilizzare il concetto di costo opportunità al fine di ottenere una stima più aderente alle effettive possibilità della misura in esame di essere adottata dai potenziali beneficiari. Tuttavia, viene chiaramente specificato che i costi opportunità possono essere applicati soltanto nel caso di obiettivi tendenti a mantenere particolari pratiche agricole benefiche per l'ambiente esistenti che sono a rischio di scomparsa.

Per rispettare questo principio il PSR deve dimostrare che: a) l'adozione di tecniche o produzioni alternative è possibile; b) che vi sia un effettivo rischio di sostituzione, con relativa scomparsa delle pratiche benefiche per l'ambiente. Questa ulteriore specificazione lascia intendere che non dovrebbe essere contemplato il caso di completo abbandono dell'attività agricola (quindi assenza più che sostituzione delle pratiche). In realtà anche nel caso di misure di mantenimento che contrastano l'abbandono completo dell'attività agricola può essere utilizzato il metodo dei costi opportunità.

Per evitare che il pagamento per misure di mantenimento si sovrapponga alle indennità per le zone svantaggiate (dando luogo ad un doppio finanziamento) è importante che sia evidenziata chiaramente la qualità ambientale di tali aree rispetto alle zone svantaggiate "ordinarie".

Adottando il metodo dei costi opportunità, in casi eccezionali che devono essere opportunamente giustificati, è possibile tenere conto dei costi totali, quindi includere nei calcoli anche i costi fissi.

Esempio concreto F. In zone caratterizzate da particolari habitat semi-naturali (es le aree ad alto valore naturale) un'azienda potrebbe avere convenienza a modificare l'indirizzo colturale e/o le pratiche agronomiche per aumentare il proprio reddito, aumentando così il rischio di perdita di particolari beni pubblici ambientali. La compensazione potrà essere determinata sulla base del differenziale di reddito tra l'effettiva situazione ex ante (pratiche tradizionali) e l'ipotetica situazione ex post (nuova pratica da introdurre) che equivale a un costo opportunità per l'agricoltore che rinuncia alla modifica.

Esempio concreto G. Una situazione particolarmente frequente nei sistemi agricoli italiani è quello dell'abbandono dell'attività agricola in zone marginali caratterizzate solitamente da ordinamenti zootecnici estensivi. La scelta di abbandono dell'attività agricola viene normalmente effettuata sulla base di una comparazione con il reddito ritraibile da altre attività extragricole. Il calcolo dei mancati redditi deriva, quindi, dalla differenza tra il reddito aziendale agricolo e il reddito medio della regione. Tale differenza viene riportata ad un valore ad ettaro utilizzando la dimensione media di un'azienda agricola che è in grado di occupare almeno 1 unità di lavoro.

2.3.3 I costi di transazione

Anche il reg. (UE) 1305/2013 consente di tenere conto dei costi di transazione, come indicato nell'introduzione e definito all'art. 1e. Nel documento "*Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014 – 2020*" si specifica che devono essere elencati i tipi di costo transazionale, il loro valore e il metodo di pagamento proposto (pagamenti annuali o in unica soluzione). La compensazione per i costi di transazione non può andare oltre il 20% del pagamento complessivo. Soltanto nel caso di accordi collettivi è previsto un aumento, a causa dei prevedibili maggiori costi di coordinamento, fino ad un massimo del 30%. Infine, il costo di transazione può essere calcolato sulla base di un costo standard.

Nel periodo di programmazione 2007-2013 non tutte le regioni hanno tenuto conto dei costi di transazione e, nei casi in cui sono stati presi in considerazione, spesso la compensazione è stata inferiore al massimo previsto del 20%. Pertanto, si ritiene opportuno suggerire di prestare un'attenzione aggiuntiva a questa componente, in quanto tali costi, anche se non facilmente quantificabili, possono pesare in modo non indifferente sull'insieme dei costi sia materiali che immateriali effettivamente sostenuti dai beneficiari delle misure agroambientali¹⁰.

Nel reg. (UE) 1305/2013 il costo di transazione viene definito come "un costo aggiuntivo connesso all'adempimento di un impegno, ma non direttamente imputabile all'esecuzione dello stesso" (art. 1e). Generalmente, nell'ambito delle politiche agroambientali questi costi risultano associati alla sottoscrizione di un contratto tra l'ente pubblico e l'agricoltore. Per entrambe le parti, il contratto comporta costi per il reperimento e la valutazione delle informazioni sugli accordi, per la contrattazione (negoziazione, stipulazione e amministrazione del contratto) e per il controllo e il monitoraggio. Il regolamento si concentra sui costi sostenuti dagli agricoltori (costi privati), per cui la sottoscrizione di un impegno (ad es. una misura ACA) implica costi in termini di tempo speso (valutabile come costo opportunità se non è stato impiegato un addetto specifico) o di vero e proprio esborso monetario (se è stato

¹⁰ Si veda in proposito il recente studio relativo ai costi di transazione nelle aziende biologiche disponibile in ISMEA (2013) "*Costi di transazione per l'agricoltura biologica: i risultati dell'indagine campionaria*", Rete Rurale Nazionale, Roma.

impiegato un addetto specifico). I costi riguardano il recupero delle informazioni sugli accordi e su quanto prevedono, la realizzazione della contrattazione, l'acquisizione delle competenze necessarie per l'applicazione delle nuove tecniche produttive, la gestione degli aspetti amministrativi degli accordi una volta sottoscritti e il mantenimento sotto controllo delle pratiche sottoscritte.

La stima dei costi di transazione privati può essere realizzata considerando due categorie di costi di transazione: a) il costo di presentazione della pratica e b) il costo di gestione della pratica.

Costo di presentazione della pratica

Questa tipologia di costi è associata con le attività iniziali svolte dall'agricoltore per conoscere i dettagli dell'impegno che verrà sottoscritto, per approntare la documentazione richiesta - che in alcuni casi riguarda anche la presentazione di un dettagliato piano aziendale (es. piano per lo smaltimento dei reflui zootecnici o il piano di gestione irrigua) - e per acquisire le informazioni e le competenze tecniche necessarie per l'applicazione del contratto. Il costo complessivo di presentazione della pratica è variabile, a seconda della complessità dell'iter di domanda e della quantità e laboriosità della documentazione richiesta dalla misura.

Generalmente, si tratta di attività parzialmente indipendenti dalla dimensione dell'impegno sottoscritto, quindi per riportare il relativo costo complessivo a un valore unitario per ettaro o per UBA sarebbe preferibile annualizzare il costo, dividendo il costo quinquennale di presentazione di una singola pratica per gli anni di durata dell'impegno. Per ottenere il valore unitario è consigliabile ipotizzare almeno due diverse tipologie dimensionali di applicazione (in ettari o UBA) rappresentative della realtà locale/regionale. I due diversi valori unitari (uno per ogni ipotesi) costituiscono il campo di variazione dei valori, che generalmente non manifestano differenze realmente significative in valore assoluto. Nella stima finale del pagamento, viene identificato soltanto il valore riferito alle ipotesi intermedie tra quelle ipotizzate inizialmente.

Le fonti utilizzabili per arrivare alla quantificazione del costo di transazione sono rappresentate principalmente dalla contabilità delle attività svolte dall'agricoltore, rilevabile attraverso interviste dirette e, se del caso, comprendenti anche una stima delle attività (tempo dedicato) svolte dall'agricoltore stesso monetizzate in termini di costo-opportunità, o dalla acquisizione di informazioni sui costi dei servizi offerti da consulenti professionali o centri di assistenza agricola che, pur essendo parziale (non identifica alcuni dei costi sostenuti implicitamente dall'agricoltore come quelli per l'acquisizione delle informazioni, il controllo, ecc.), è di più semplice esecuzione.

Costo di gestione della domanda

Annualmente l'agricoltore è tenuto a svolgere alcune pratiche amministrative per la continuazione e la gestione degli impegni assunti e a mantenere un adeguato aggiornamento tecnico in merito agli impegni sottoscritti. Nella pratica operativa una parte di queste attività viene svolta dal consulente che, come compenso, richiede al beneficiario una certa quota parte del pagamento. Seguendo questa procedura, il costo di gestione della domanda è ottenibile moltiplicando la somma dei costi addizionali (tra situazioni aziendali con e senza impegni) per un "coefficiente di gestione pratica" che tenga conto sia dei compensi per la consulenza sia dei costi sostenuti implicitamente dagli agricoltori. La specifica complessità degli impegni previsti da ogni misura o le differenziazioni degli ordinamenti colturali possono influire in misura diversa sui costi amministrativi.

2.3.4 Metodologie per le misure silvoambientali

Ai fini della determinazione delle perdite derivanti dalla riduzione dei ricavi e/o dalla variazione nella struttura dei costi relativamente alle produzioni forestali, è necessario tenere in debito conto le caratteristiche particolari di tali produzioni rispetto a quelle agricole.

In generale, anche per le produzioni legnose quando gli impegni derivanti dalla misura non determinano variazioni delle produzioni, e quindi dei ricavi, si potrà semplificare il calcolo facendo riferimento ai soli maggiori costi, evitando anche in questo caso il riferimento ai costi fissi. Quando invece le tecniche adottate hanno effetti anche sui redditi connessi alle attività silvocolturali bisogna calcolare il margine lordo della produzione. In questo caso per le foreste si fa riferimento al valore di macchiatico (VM). Tale valore - codificato dalla teoria forestale e ampiamente adottato nella prassi forestale (costituisce la base d'asta per la vendita del legname) - rappresenta il valore di trasformazione della produzione forestale ed è riferito alle piante in piedi che hanno ormai raggiunto la maturità per il taglio. In sostanza si tratta di un particolare valore di trasformazione che si ottiene dalla differenza tra il prezzo di mercato dei prodotti trasformati (assortimenti mercantili prima di ulteriori lavorazioni) e le spese necessarie per la trasformazione stessa. Il valore di macchiatico rappresenta, quindi, la precondizione per la valutazione dei risultati economici dell'impresa per ogni tipologia forestale.

Si specifica che il mercato non quota (prezzo) in forma diretta ed esplicita il legname in piedi ma solo gli assortimenti legnosi. Il VM è, dunque, una stima e non è il prezzo di macchiatico (PM), quest'ultimo è un dato storico che si realizza solo dopo la contrattazione tra le parti (venditrice e acquirente). Tuttavia, il VM può essere valutato in base al prezzo che le singole tipologie di prodotto quotano sul mercato. Tale prezzo consente quindi di ricavare il valore attribuibile alle piante in piedi prossime all'abbattimento.

Più in dettaglio, tale valutazione consiste nel quantificare il valore delle piante in piedi, in condizione di "ordinarietà", mettendo a confronto il ricavo delle vendite degli assortimenti legnosi ricavabili dal macchiatico con la somma di tutti i costi sostenuti o da sostenere per ottenere quegli assortimenti (costi di gestione e di trasformazione). Formalmente si ha:

$$VM = \sum (PI_i - CU_i) * Q_i$$

dove: VM è il valore di macchiatico; PI_i è il prezzo mercantile all'imposto dell'i-esimo assortimento; CU_i è il costo unitario relativo all'i-esimo assortimento; Q_i quantità dell'assortimento i-esimo (su n ottenibili).

Le componenti economico-finanziarie che concorrono alla definizione sono i ricavi degli assortimenti e i costi del ciclo di trasformazione.

Per la determinazione dei ricavi è necessario innanzitutto calcolare i volumi ottenibili per ciascuna tipologia di assortimento, che può essere fatta con metodi diretti (rilievi di campo - dendrometria), metodi indiretti (tavole alsometriche e stereometriche). Bisogna poi determinare il prezzo mercantile all'imposto (ovvero il luogo in cui si ha il primo mercato dei prodotti conseguiti dall'utilizzazione del soprassuolo) degli assortimenti, che può derivare da indagini di mercato, dati delle Camere di Commercio, ecc. (si veda il paragrafo di questo documento sulle fonti di dati). Il prodotto di tali stime restituisce il valore della massa legnosa lorda. Per contro le spese specifiche, che costituiscono la parte passiva del bilancio, coincidono con i costi riferiti ai fattori produttivi utilizzati completamente ed esclusivamente per il processo di trasformazione del bosco in legna. In genere ci si riferisce ai costi per operazioni esecutive quali:

- Abbattimento (operatori più motosega, dispositivi di protezione individuale o DPI e altri attrezzi);
- Allestimento e selezionatura (operatori più motosega, DPI e altri attrezzi);
- Concentramento (operatori, DPI e altri attrezzi);
- Esbosco (operatori, trattore, DPI e altri attrezzi);
- Scortecciatura (operatori, scortecciatrice, DPI e altri attrezzi);
- Accatastamento all'imposto (operatori, trattore con gru, DPI, altri attrezzi).

Il valore di macchiatico può, pertanto, rappresentare una proxy sufficientemente corretta del margine lordo. Tuttavia, data la particolare natura del settore selvicolturale, bisogna distinguere tra le azioni che sono oggetto di impegno con effetti diretti, cioè immediati in termini temporali o almeno che si verificano nell'arco di sette anni, da quelle che presentano effetti posticipati, cioè quelle che hanno ricadute economiche che si concretizzano solo a fine turno e che vanno oltre il periodo dell'impegno relativo alla misura silvoambientale. In quest'ultimo caso è necessario che la valutazione economica venga attualizzata, è cioè opportuno applicare un tasso di sconto, detto anche saggio di capitalizzazione, che consente di stimare il valore attuale dei ricavi e dei costi che si realizzano in una data futura. La scelta del saggio di capitalizzazione rappresenta il momento più delicato per tale procedimento di stima. E' utile sottolineare, infatti, che piccoli scostamenti del tasso comportano sensibili variazioni nel valore attuale stimato, variazioni determinate dal lungo orizzonte temporale in cui tali valori si realizzano.

La dottrina estimativa indica due modalità per la sua determinazione:

- individuazione del saggio medio di rendimento per investimenti simili al bene di cui si vuole stimare il valore;
- tramite confronto con investimenti concorrenziali (costo opportunità).

La determinazione del saggio di capitalizzazione tramite l'analisi della fruttuosità media di investimenti simili è data da:

$$r = \frac{\sum Rf_i}{\sum V_i}$$

dove Rf_i sono i redditi fondiari ordinari dei beni simili presi a confronto; V_i i rispettivi prezzi di compravendita.

2.4 La revisione dei pagamenti

Come già accennato nell'introduzione, nel caso di variazioni significative delle condizioni che hanno portato a stimare un determinato livello di costi aggiuntivi e mancati ricavi è possibile modificare i livelli di pagamento di alcune misure. Alcuni chiarimenti sulla possibilità di modificare i pagamenti delle misure a superficie e sulle condizioni che possono portare a una modifica di tali pagamenti sono contenuti nel documento di lavoro comunitario "*Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014 – 2020*". Di fatto, pur lasciando aperta la possibilità di rivedere il livello dei pagamenti, il documento di lavoro indica che l'eventuale revisione debba essere opportunamente giustificata.

L'eventuale revisione dei pagamenti deve trovare quindi giustificazione in alcuni elementi di criticità nell'attuazione del programma e nella dinamica di prezzi e costi, in particolare:

-
- a) dovrà evidenziare situazioni di scarsa adesione (inferiore alle previsioni) per le misure oggetto di revisione del pagamento, fornendo anche un resoconto sull'applicazione della misura e un confronto tra i livelli di adesione e gli indicatori target definiti e quantificati al momento dell'approvazione del programma;
 - b) l'eventuale proposta di revisione dovrà riguardare tutti gli elementi di calcolo del pagamento, dimostrando la congruità e la pertinenza della proposta di revisione del pagamento;
 - c) per i conteggi aggiornati si adotta, di fatto, la stessa procedura di giustificazione descritta ai punti precedenti, fornendo la fonte dei dati e il periodo di riferimento. Perché sia considerato pertinente, l'aggiornamento dovrà basarsi su importi medi riferibili almeno agli ultimi due anni (o agli ultimi due anni disponibili sulle statistiche);
 - d) in caso di revisione dei contratti attualmente in vigore bisognerà eseguire un regolare controllo dei pagamenti ogni due anni per poter applicare un adeguamento verso l'alto o verso il basso con regolarità, ovviamente senza alcun effetto retroattivo. La proposta di adeguamento dovrà fornire indicazioni su come il sistema di modifiche potrà permettere l'adeguamento dei pagamenti in entrambe le direzioni per evitare situazioni di sovra- o sotto-compensazione e garantire una stabilità nel livello dei pagamenti;
 - e) una volta intrapresa la procedura di revisione dei pagamenti la Commissione dovrà essere informata ogni due anni sulle decisioni di revisione (anche nel caso in cui la Regione non intenda compiere successive revisioni) e sulle motivazioni della scelta;
 - f) per i pagamenti relativi alle annualità residue dei contratti già in essere, potrà essere prevista la revisione del pagamento annuale (al rialzo o al ribasso) a condizione che nel programma sia presente una clausola di revisione specifica.

Il punto qualificante per l'aggiornamento del livello dei pagamenti è costituito dall'individuazione di valori soglia delle principali variabili analizzate che consentono di distinguere tra una "normale" fluttuazione delle variabili e una "significativa" variazione delle condizioni di partenza.

3. Principali fonti di dati e loro utilizzo ai fini della giustificazione dei costi aggiuntivi e dei mancati ricavi

Come si è già detto nell'introduzione, il documento "*Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014-2020*" (paragrafo 4.7) riassume le considerazioni della Commissione circa la determinazione e verificabilità dei pagamenti, specificando che le fonti di dati debbono essere chiaramente indicate e tracciabili, che i dati utilizzati debbono essere adeguati e rappresentativi e che si riferiscano ad annualità recenti.

In generale, le fonti di dati vengono classificate in *primarie* o *secondarie* a seconda se le informazioni vengono raccolte direttamente per una particolare finalità di ricerca, ovvero se sono già disponibili, utili per la ricerca anche se non sono esplicitamente costruite a tale scopo. Nello specifico, vista la tipologia di indagini e i tempi a disposizione per il suo completamento, i dati utilizzabili per l'analisi della congruità dei pagamenti dello sviluppo rurale saranno soprattutto di fonte secondaria.

Per quanto attiene alla tipologia di informazioni necessarie all'analisi della congruità, è utile sottolineare che le statistiche dovrebbero riferirsi al livello aziendale e produrre sia informazioni di tipo tecnico che economico, rappresentando un livello di dettaglio territoriale piuttosto spinto, o almeno a livello sub-regionale, come evidenziato al paragrafo 4.7 del documento sopra citato.

Inoltre, l'articolo 32(1) del Regolamento (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale chiarisce che per le indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno devono essere calcolati sulla base del confronto con le zone non interessate dagli svantaggi oggetto dell'intervento. E' chiaro, dunque, che per la definizione di tali elementi è necessario fare riferimento a dati microeconomici, cioè riferiti al livello aziendale e/o territoriale di piccola scala, che riportano informazioni relative ai singoli processi produttivi adottati dalle aziende.

Per rispettare la tracciabilità e la rappresentatività delle fonti sarebbe, inoltre, utile riferirsi a fonti classificabili come "statistiche ufficiali", cioè fornite da Istituzioni preposte alla loro produzione da norme legislative. Infatti, in tal caso le informazioni vengono rilevate rispettando criteri di rappresentatività statistica, e dunque assicurano l'accuratezza delle stime (riguardante la vicinanza dei valori stimati ai valori veri della popolazione di riferimento), e garantiscono un livello elevato di qualità del dato, quali il rispetto della coerenza, della completezza, della confrontabilità, ecc.. Tuttavia, spesso il livello di dettaglio delle informazioni rese disponibili da tali fonti non consente di arrivare a una puntuale definizione delle componenti tecniche ed economiche necessarie alla giustificazione dei pagamenti oggetto di intervento, sia perché non sempre forniscono informazioni sui singoli elementi necessari alla determinazione dei costi aggiuntivi e/o dei mancati ricavi, sia perché risultano insufficienti nei livelli territoriali di riferimento.

Per quanto riguarda le singole componenti tecniche ed economiche necessarie alla giustificazione dei pagamenti, come si avrà modo di specificare più in dettaglio nei paragrafi successivi, la maggior parte delle fonti statistiche disponibili sulle aziende agricole danno conto solo delle caratteristiche strutturali e produttive delle stesse, ma non forniscono dati sui risultati economici da queste conseguiti, né tantomeno forniscono dati economici di dettaglio per singoli processi produttivi. In genere le informazioni economiche prodotte per il settore agricolo sono aggregate per l'intero settore o per comparti produttivi. La sola fonte statistica che produce dati a livello aziendale, sia di tipo economico che tecnico, è la Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA); tuttavia questa non sempre riesce ad assicurare un

livello di dettaglio territoriale adeguato o a rappresentare tutte le tecniche produttive da analizzare.

Date queste premesse nel seguito si forniscono alcuni riferimenti sulle fonti di dati disponibili e sulle condizioni di utilizzo dei dati stessi. In particolare nel paragrafo 3.1 si elencano le principali fonti di dati secondari che possono essere utili per la determinazione degli elementi tecnici ed economici, evidenziando quali sono le loro caratteristiche, i punti di forza e di debolezza dei dati; nel paragrafo 2.2 vengono suggerite le condizioni migliori di utilizzo delle diverse fonti.

3.1 Possibili fonti di dati e loro utilizzo

Il Censimento dell'agricoltura italiana (Istat – decennale)

Contiene un patrimonio informativo dettagliato sulla struttura delle aziende agricole e zootecniche italiane, disaggregato fino al livello comunale. Esso viene rilevato ogni dieci anni, l'ultimo si riferisce al 2010. Le informazioni sono organizzate in due temi di primo livello: i dati riferiti al centro aziendale e quelli riferiti al comune di localizzazione dei terreni/allevamenti. I dati relativi al centro aziendale sono suddivisi in sei sotto-temi di secondo livello: struttura delle aziende agricole, coltivazioni, allevamenti, manodopera, altre attività. I dati relativi al comune di localizzazione dei terreni/allevamenti sono suddivisi in due sotto-temi di secondo livello: coltivazioni per ubicazione ed allevamenti per ubicazione. Questa fonte di dati pur essendo molto dettagliata nelle informazioni e nel livello territoriale non contiene dati economici, quindi non è particolarmente adatta alla costruzione dei costi standard. Tuttavia, essa potrebbe essere utilizzata per la definizione della numerosità campionaria dei gruppi di aziende da prendere come base per la costruzione di campioni di beneficiari e campioni di controllo, per la tecnica controfattuale, al fine di assicurare una rappresentatività statistica *ex post* dei campioni utilizzati. I dati a livello comunale sono disponibili sul sito Istat e sono estraibili tramite l'utilizzo del datawarehouse I.Stat all'indirizzo: <http://dati-censimentoagricoltura.istat.it/>, mentre per l'utilizzo di dati elementari è necessario fare una specifica richiesta all'Istituto.

Indagine campionaria sulle strutture agricole (Istat - poliennale)

Anche questa indagine contiene soltanto dati relativi alle caratteristiche strutturali delle aziende e all'utilizzazione dei terreni aziendali, ma a differenza del censimento ha una cadenza biennale, l'ultima si riferisce al 2007; l'indirizzo per prelevare le informazioni è: <http://agri.istat.it/>.

Indagine campionaria su Superfici e produzioni (Istat- annuale)

L'indagine fornisce per ogni specie agricola le superfici (totali ed in produzione), le quantità prodotte e le quantità raccolte, pertanto essa può rappresentare una base informativa per la stima delle rese produttive medie, distinte per provincia e per le principali coltivazioni. La stessa indagine non fornisce dati per l'allevamento animale; anche questi dati sono scaricabili all'indirizzo: <http://agri.istat.it/>.

Produzioni legnose (Istat – annuale)

L'Istat pubblica annualmente, con dettaglio regionale e/o provinciale, le statistiche sulle utilizzazioni legnose forestali, distinte per assortimento e per tipo di bosco e di destinazione.

L'indice dei prezzi al consumo (Istat - mensile e annuale)

Gli indici dei prezzi al consumo sono riferiti anche ai prodotti agricoli e ai principali fattori di

produzione. Essi possono essere di una certa utilità nel processo di giustificazione dei pagamenti, soprattutto quando è necessario aggiornare i valori economici derivanti dall'utilizzo di fonti che si riferiscono ad annualità molto distanti rispetto al momento della valutazione. A partire dai dati di gennaio 2013, gli indici dei prezzi dei prodotti venduti dagli agricoltori sono diffusi nella nuova base 2010=100. Le statistiche sui prezzi di fonte ISTAT sono disponibili anche per i prodotti forestali e riguardano i prezzi praticati all'imposto, a livello regionale e in alcuni casi provinciale, per i diversi assortimenti legnosi e tipologie di prodotti. Essi sono scaricabili dal sito Istat: <http://agri.istat.it/>.

Borse del Legno per i prezzi del macchiatico all'imposto

Ne costituiscono degli esempi: la rilevazione dei prezzi di legname dell'ARSIA della Regione Toscana (www.arsia.it); Progetto legno della Provincia Autonoma di Trento (www.camcom.it); la Borsa del legno del Veneto (www.legnoveneto.it); Holz Portal della Provincia di Bolzano (www.holzportal.it); Borsa Legno del Friuli Venezia Giulia (www.borsalegno.fvg.it).

Banca dati Rica (Inea - annuale)

La Banca dati contiene informazioni sia di natura economico-contabile inerenti alla gestione aziendale che di carattere strutturale aziendale e tecnico produttivo. Essa, inoltre, fornisce una stima dei costi e ricavi, e dunque dei margini lordi, direttamente imputabili ai singoli processi produttivi aziendali. Per la ricchezza delle informazioni la RICA, analogamente ad altre fonti di dati contabili agricoli a livello regionale, può fornire sufficienti informazioni per la valutazione della congruità dei pagamenti di numerose misure di sviluppo rurale, pur con i limiti di seguito evidenziati. In particolare, la base dati RICA potrà essere impiegata per la quantificazione dei margini lordi di processo produttivo sia nella situazione di baseline sia, eventualmente, nella situazione di rispetto degli impegni di misura. Va detto al riguardo come, adottando i dati RICA, si debba tenere conto della diversa situazione relativamente al rispetto degli impegni di baseline, tra la programmazione 2007-2013 e quella attuale. Andrà, quindi, attentamente valutato se i dati desunti dai conti economici RICA rappresentano correttamente la situazione di baseline. A tal fine potrebbe risultare rilevante la variabile contenuta nella Banca dati Rica riguardo alle certificazioni aziendali (di prodotto e di processo), come ad esempio "Biologico", la "Produzione integrata" certificata, ma anche l'adozione da parte dell'impresa di pratiche non certificate, quali la "Buona pratica agricola", "Ridotto impatto ambientale", "Buone condizioni agronomiche e ambientali", adottate per il rispetto degli standard nazionali e comunitari. Infine si sottolinea che le informazioni relative alla localizzazione aziendale (comune, zona svantaggiata o con vincoli ambientali) consentono di operare dei confronti anche su base territoriale sub-regionale; tuttavia in tal caso la rappresentatività statistica del campione potrebbe essere compromessa, è necessario dunque prestare particolare attenzione alla formazione di sub-campioni regionali. Le aree di download presenti nelle pagine del sito INEA dedicato alla RICA¹¹ sono due: Area Rica¹² e Banca dati Rica¹³. La prima consente la costruzione di tabelle di dati "medi" esportabili in formato excel, articolate per tematiche e all'interno delle quali è possibile scegliere le più opportune stratificazioni del campione di aziende (per Ote, altimetria, ecc.). Le tematiche principali sono relative a: Caratteristiche strutturali, Situazione patrimoniale, Risultati gestionali e Risultati settoriali. In particolare, in quest'ultima area tematica è possibile estrarre report dettagliati per singola

¹¹ <http://www.rica.inea.it/public/it/index.php>

¹² <http://www.rica.inea.it/public/it/area.php>

¹³ <http://www.bancadatirica.inea.it/>

coltura/allevamento (rese produttive, costi specifici, ecc.). La sezione “Banca dati Rica” consente di scaricare i micro-dati a livello aziendale, ma l’accesso a questa sezione è limitato ai soli utenti accreditati dall’INEA, tra cui sono incluse le amministrazioni regionali.

La rete nazionale di rilevazione dei prezzi agricoli (ISMEA, settimanale, mensile)

La rete Ismea, disponibile nel sito internet, rileva i prezzi all’origine al fine di monitorare i prezzi dei prodotti agricoli e della pesca sui mercati nazionali. A questa si affianca anche la rilevazione dei prezzi all’ingrosso effettuata per alcuni importanti prodotti di prima trasformazione e quella dei valori dei mezzi correnti di produzione, utili alla determinazione dei valori standard di prezzo per i consumi dei mezzi tecnici¹⁴. Sempre di fonte Ismea sono i prezzi mensili dei prodotti biologici che possono rappresentare degli utili riferimenti per la quantificazione dei ricavi derivanti dall’introduzione della tecnica biologica¹⁵. Infine, è possibile visualizzare le schede sintetiche sui settori agricoli, denominate “schede di settore”, nelle quali sono contenute alcune informazioni tecniche (densità di impianto, fabbisogno di manodopera, produttività) relative a particolari varietà di coltivazioni e per specifici areali di produzione, riferiti a sistemi aziendali “medi” di settore utilizzati per le rilevazioni¹⁶.

Dati di monitoraggio e valutazione dei PSR (annuali)

I dati raccolti ed elaborati nell’ambito del monitoraggio e della valutazione dei PSR e, in particolare, le informazioni impiegate dal valutatore per la valutazione delle singole misure possono riportare, in determinati contesti, informazioni di carattere economico sulla congruità dei pagamenti. Ovviamente, l’utilizzo di tali informazioni presuppone che le misure in fase di programmazione per il periodo 2014-2020 siano le stesse o simili a quelle dell’attuale programmazione di sviluppo rurale. I dati di monitoraggio, per contro, possono essere impiegati per verificare se il livello di adesione di una misura/azione sia inferiore (o superiore) alle previsioni, nel qual caso si può supporre che il livello dei pagamenti sia troppo basso (o troppo alto) e causi situazioni di sotto-compensazione (o sovra-compensazione). L’esistenza di situazioni di questo tipo potrebbe comportare l’opportunità di procedere a una modifica del pagamento (ovviamente se questa viene contestualmente giustificata dal punto di vista economico).

Documenti di programmazione e pianificazione forestale

Sono documenti che possono contenere informazioni su costi e ricavi delle operazioni silvocolturali come gli Inventari e carte tematiche regionali, i Piani di gestione o assestamento e strumenti equivalenti, Inventari già applicati nella precedente programmazione per lo sviluppo rurale.

Indagini specifiche

Ci si riferisce a quelle indagini non appartenenti alle statistiche ufficiali e provenienti da istituti di ricerca, università, amministrazioni o altri soggetti. Tali indagini, pur se svolte con finalità diverse, possono contenere informazioni specifiche sui processi produttivi oggetto di impegno. In questa categoria rientrano anche prezzari regionali, prontuari, tabelle e informazioni sulla definizione di costi e ricavi per alcune produzioni regionali. Le banche dati regionali, in particolare, possono essere di notevole rilevanza nella giustificazione economica dei

¹⁴ <http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/34>

¹⁵ <http://www.ismeaservizi.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1873>

¹⁶ <http://www.ismeaservizi.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/463>

pagamenti, in quanto fonti di informazioni particolarmente dettagliate in merito alla realtà territoriale. In genere, le informazioni ricavabili da questo tipo di fonti sono relative alla situazione normale, per cui potrebbero rappresentare la baseline nel processo di giustificazione della congruità dei pagamenti, raramente si trovano informazioni relative alla struttura dei costi e dei ricavi nella situazione di utilizzo di particolari tecniche produttive. Tali informazioni, quindi, sono spesso impiegate congiuntamente al giudizio di esperti: le prime nella definizione delle baseline, i secondi (giudizio di esperti) nella quantificazione degli impegni aggiuntivi di misura. È tuttavia necessario verificare l'epoca di produzione di tali informazioni, poiché se relative a molti anni addietro potrebbero non aver tenuto conto delle attuali regole stabilite per le baseline (CGO, BCAA, greening e pratiche usuali).

Pubblicazioni periodiche delle Camere di Commercio

Anche le banche dati e le informazioni economiche pubblicate dalle Camere di Commercio possono essere utili, soprattutto nella definizione del livello dei prezzi dei prodotti agricoli. In alcuni casi le CCIAA pubblicano anche prezzi dei prodotti forestali, come ad esempio quella di Trento pubblica i dati relativi al legname di conifera (www.tn.camcom.it); la CCIAA di Alessandria pubblica i prezzi del legname di pioppo (www.al.camcom.it). In questo caso è necessario prestare la dovuta attenzione affinché si sia certi della provenienza del dato, cioè se si tratta di prezzi alla produzione o al consumo, ed evitare di adottare prezzi riferiti a mercati specifici ma, ove possibile, operare una media su più mercati e su più anni.

Informazioni e dati detenuti dalle associazioni di produttori

Si tratta generalmente di informazioni relative ai prezzi di conferimento dei prodotti, ai prezzi dei mezzi di produzione e, in alcuni casi, anche di informazioni sui costi di produzione relativi ad alcune specie agricole e zootecniche. Tali informazioni, tuttavia, pur avendo un livello di dettaglio interessante per gli scopi della valutazione della congruenza dei pagamenti, sono informazioni che non hanno valore statistico e, pertanto, vanno utilizzati con le dovute cautele. Altrettanto utili possono essere le informazioni contenute nelle pubblicazioni tecniche delle associazioni di produttori, le quali essendo state elaborate per la pubblicazione potrebbero assicurare livelli di rappresentatività e di qualità dei dati più elevati. Ad esempio Fedagri (www.fedagri.confcooperative.it); Rete Nazionale CONECORFOR (www.corpoforestale.it); FederlegnoArredo (www.federlegnoarredo.it); Assocarta (www.assocarta.it).

Riviste di settore

Le riviste specializzate possono contenere informazioni utili relativamente ai prezzi dei prodotti agricoli e forestali ed in alcuni casi relative agli input produttivi utilizzati. Solo a titolo di esempio: le riviste Terra e Vita e Agrisole, de Il Sole 24 Ore, forniscono dati sui prezzi dei prodotti agricoli e forestali; la rivista L'Informatore Agrario fornisce informazioni sui prezzi dei prodotti agricoli e delle macchine, nuove e usate, agricole e forestali; la rivista Sherwood, specializzata nel settore forestale, fornisce i prezzi del legname, delle macchine forestali e delle attrezzature.

Il giudizio degli esperti

Il ricorso al giudizio di esperti è inevitabile in condizioni di carenza di informazioni. In particolare, tali informazioni devono necessariamente costituire la base della valutazione di congruità del pagamento ove si voglia valutare una misura nuova, non applicata in precedenza. Anche nel caso di tecniche particolari, per le quali non sono disponibili informazioni statistiche o valutazioni effettuate nella precedente programmazione, può essere necessario e opportuno ricorrere al giudizio di esperti. Tuttavia, deve essere sempre garantita l'attendibilità e la controllabilità delle informazioni fornite ricorrendo, ove possibile, a più pareri per le stesse

informazioni al fine di ridurre al minimo le componenti “soggettive” della stima effettuata. Allo scopo di garantire la controllabilità della stima, sarebbe opportuno dare conto della modalità con la quale sono stati individuati gli esperti, fornendo le indicazioni sulla loro competenza in materia.

3.1 Alcuni suggerimenti sull'utilizzo delle fonti

Le condizioni di utilizzo delle fonti sono, in linea generale, quelle che regolano qualsiasi indagine di tipo tecnico-scientifico. Non esistono pertanto fonti di dati di migliore o peggiore qualità, ma la fonte va individuata e valutata in rapporto agli obiettivi dell'indagine e, ovviamente, alla disponibilità di informazioni.

Va ricordato, quindi, che le fonti dei dati utilizzati devono essere certe e controllabili, preferendo, ove possibile, fonti statistiche ufficiali (ISTAT, RICA, EUROSTAT, ISMEA), ma ricorrendo anche a fonti diverse, qualora ciò sia necessario, non essendo disponibili dati di fonte ufficiale. Anche il giudizio di esperti o le informazioni fornite (meglio se in forma scritta) dalle associazioni di produttori sono impiegabili, se opportunamente documentate, qualora non siano disponibili altre fonti di dati.

Di seguito si riportano alcune indicazioni di carattere generale sul corretto utilizzo delle fonti statistiche:

- Il periodo di riferimento deve essere il più possibile prossimo al periodo di programmazione. Ovvio peraltro che, soprattutto quando si impiegano dati desunti da statistiche ufficiali, questi sono riferiti ad anni precedenti, e possono risultare poco adeguati a rappresentare correttamente costi e ricavi connessi agli impegni agro ambientali. Al riguardo si può suggerire di utilizzare i dati più recenti disponibili, adottando idonei accorgimenti volti a ridurre il gap tra i valori desunti dalle statistiche ufficiali e quelli reali.
- Il periodo da prendere come riferimento deve essere sufficientemente ampio da garantire che le informazioni economiche e contabili non siano troppo influenzate dalle variazioni congiunturali, soprattutto quelle legate alle dinamiche dei prezzi e alla variabilità stagionale delle rese. Nel caso di dati ISTAT o di elaborazioni su dati RICA, è opportuno basare le elaborazioni su valori medi di almeno tre anni.
- Nel caso di elaborazioni riferite a coltivazioni arboree, che possono essere caratterizzate da alternanza tra anni di “carica” (elevata produzione) e di “scarica” (bassa produzione) sarebbe opportuno usare un numero pari di anni (possibilmente superiore a due) in modo da non considerare due anni di carica e uno solo di scarica o viceversa.
- Nell'elaborazione dei dati andrebbe prestata una certa attenzione alla presenza di dati anomali, soprattutto quando si procede ad estrarre sub-campioni di aziende o quando si utilizzano dati relativi a campioni che non assicurano una rappresentatività statistica dell'universo di riferimento, in questo caso sarebbe opportuno adottare tecniche di eliminazione dei valori anomali (aziende con redditi molto superiori o molto inferiori alla media).
- Infine, per evitare distorsioni nelle elaborazioni, la media tra gli anni andrebbe sempre calcolata come media di medie (calcolare prima i valori medi di ogni singolo anno e fare la media tra gli anni).

4. Lo schema per la presentazione della procedura di stima

Nella passata Programmazione dello Sviluppo rurale si è manifestata, tra le Regioni italiane, una significativa eterogeneità per quanto riguarda la forma in cui veniva presentato il calcolo della congruità dei pagamenti. Una disomogeneità che in alcuni casi ha comportato un rallentamento dell'iter di approvazione del Programma di sviluppo rurale in sede di negoziato presso la Commissione Europea. Nel presente capitolo s'intende fornire un esempio di come, in base alle esperienze desunte dalla passata programmazione, dovrebbe essere strutturata la giustificazione economica dei pagamenti e di quali dovrebbero essere le informazioni minime in essa contenute.

ESEMPIO DI SCHEMA

1. Premessa

Si tratta di una breve parte introduttiva, in cui specificare le misure a superficie, inserite nel PSR, per cui è stato predisposto il calcolo della congruità dei pagamenti, oltre a tutti i riferimenti normativi pertinenti.

2. Metodologia e fonti dei dati

Prima di entrare nel dettaglio del calcolo dei pagamenti, è opportuno dare una prima indicazione di carattere generale sulla metodologia adottata per la giustificazione economica, che verrà poi approfondita a livello delle singole misure/interventi programmati. In particolare, è importante fornire una panoramica delle fonti dei dati utilizzate, specificandone la natura e, ove possibile, l'intervallo temporale di riferimento (cfr. Cap. 3). Nel caso di fonti statistiche ufficiali (es. RICA), è opportuno inserire alcune tabelle di sintesi che illustrino la numerosità del campione utilizzato, eventualmente suddivisa per coltura e/o allevamento (Tabella 1) e i principali parametri economici utilizzati nella giustificazione dei premi (tab. 2).

Tabella 1. Esempio di tabella indicante la numerosità campionaria della fonte statistica utilizzata

	2008	2009	2010	2011
Coltura 1				
Coltura 2				
Coltura 3				
Allevamento 1				
Allevamento 2				

In questa sede è possibile anche fornire indicazioni sull'approccio che si intende eventualmente seguire per la revisione periodica dei pagamenti.

3. Giustificazione per la misura/sottomisura xxx

Si tratta, ovviamente, della sezione principale del documento giustificativo, in cui si riporta il dettaglio delle elaborazioni effettuate per determinare la congruità dei pagamenti. Lo schema qui riportato deve essere replicato per ciascuna delle misure a superficie previste nel PSR, o dei singoli interventi attivati all'interno di una singola misura, come nel caso dei pagamenti agro-climatico-ambientali.

3.1 Descrizione degli impegni

Occorre illustrare sinteticamente il contenuto della misura, focalizzandosi in particolare sugli impegni che vanno oltre la *baseline* e che, pertanto, determinano i costi addizionali e i mancati ricavi oggetto delle elaborazioni. È opportuno inoltre inserire un prospetto riepilogativo dei pagamenti proposti per la misura/intervento, che includa le eventuali differenziazioni e modulazioni.

3.2 Tabella di comparazione tra baseline e impegni aggiuntivi

Come specificato nel Cap. 1.1 del presente documento, La Commissione Europea richiede che il Programma di sviluppo rurale includa una tabella da cui risulti evidente come ogni singolo impegno si relaziona alla rispettiva *baseline*, quali sono le pratiche agronomiche influenzate dall'adozione degli impegni e come ciò si riflette nel bilancio (sia esso aziendale o parziale) dell'azienda. Per tale motivo, si riporta qui uno schema esemplificativo di come tale tabella dovrebbe essere strutturata (Tabella 2). In tale schema di raffronto è opportuno inserire esclusivamente le pratiche agronomiche direttamente influenzate dagli impegni di misura. Come illustrato nel Cap. 2.2, è necessario prendere in considerazione anche il modo in cui gli impegni previsti dalla misura/intervento in esame si relazionano agli obblighi previsti dal Regolamento sui pagamenti diretti in materia di greening.

Tabella 2. Esempio di tabella di raffronto degli impegni di misura con le baseline

Pratica agronomica	Obblighi di baseline pertinenti per la misura/intervento		Impegni aggiuntivi rispetto alla baseline	
	Riferimenti normativi (CGO/BCAA, greening, leggi nazionali/regionali, pratiche agricole consuete)	Descrizione delle prescrizioni	Descrizione dell'impegno	Eventuali similitudini e/o sovrapposizioni con gli impegni di greening
Pratica 1				
Pratica 2				
Pratica 3				

Per un trattamento più approfondito circa gli aspetti relativi alla *baseline* per le misure a superficie previste dal Regolamento sullo sviluppo rurale, si rimanda al documento della Rete Rurale "Orientamenti preliminari per la definizione della baseline delle misure agroambientali e climatiche. Periodo di programmazione 2014-2020".

3.3 Calcolo del pagamento

Prima di illustrare nel dettaglio i conti economici e colturali considerati per la determinazione del pagamento, è opportuno specificare quale sia l'approccio utilizzato per la giustificazione di ogni singola misura o intervento. In particolare, occorre indicare se si è condotta un'analisi controfattuale, un confronto di bilanci parziali, una stima del costo opportunità o qualsivoglia altro metodo di calcolo ritenuto idoneo per la particolarità degli impegni oggetto di giustificazione (cfr. Cap. 2). Inoltre, è necessario specificare in dettaglio la fonte utilizzata per la determinazione di ogni voce di costo e o ricavo. Nondimeno, se una descrizione dettagliata in forma testuale del procedimento di stima permette una più completa analisi a chi è preposto a valutare la coerenza e validità della giustificazione, è la presentazione degli elementi di calcolo in forma tabellare a consentire un'immediata visualizzazione dell'approccio utilizzato per il calcolo del differenziale di reddito dovuto all'adesione agli impegni.

Pertanto, di seguito si riporta un esempio generico di tabella (Tabella 3) per la presentazione del calcolo giustificativo, in cui deve essere chiaramente mostrata la differenza nella

quantificazione delle voci di costo e ricavo tra la situazione di baseline e quella di adesione alla misura/intervento. Ovviamente, si devono aggiungere tutte le ulteriori tabelle e grafici che si ritengono utili a meglio illustrare il procedimento di calcolo.

Tabella 3. Esempio di tabella illustrativa del conto economico e colturale

	Baseline	Impegno
Resa		
Prezzo		
PLV		
Costo pratica 1		
Costo pratica 2		
Costo pratica 3		
Totale costi		
Margine Lordo		
Differenziale di reddito		
Costi di transazione		
Importo massimo giustificabile		

4. Riferimenti bibliografici

Come illustrato nel Cap. 3 della presente nota, le fonti di dati utilizzate per il calcolo della congruità dei pagamenti, oltre che chiaramente indicate, devono essere il più possibile tracciabili. Pertanto, è opportuno specificare tutti i riferimenti bibliografici utili a risalire alla fonte originaria dei dati inseriti nella giustificazione.