

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIV. European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Caserta (Naples) – 26-29 September 2007**

**XXIVe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural –
Caserta (Naples) – 26-29 septembre 2007**

**XXIV. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium –
Caserta (Neapel) – 26.-29. September 2007**

Commission III

**National Report – Rapport national – Landesbericht
Italie**

Fabio Gencarelli

Studio Legale Bonelli Erede Pappalardo, Bruxelles

Commission III

Rapport italien

Par Fabio Gencarelli

XXIV CONGRES ET COLLOQUE EUROPEENS
DE DROIT RURAL
CASERTA (NAPLES) - 26-29 SEPTEMBRE 2007

COMMISSION III

La mise en œuvre du paiement unique par les administrations et les tribunaux nationaux.

RAPPORT ITALIEN

Introduction

- L'Italie a appliqué le régime des DPU à partir du 1^{er} janvier 2005. Toutefois, pour le secteur laitier, la mise en œuvre des DPU a été reportée au 1^{er} janvier 2006.
- L'Italie a opté pour le modèle historique du régime de paiement unique et pour le découplage total dans tous les secteurs, à l'exception de celui du tabac où un découplage partiel est prévu pour les régions de production autres que les Pouilles.
- L'Italie a exclu les semences du régime du paiement unique (art. 70 du règlement n. 1782/2003).
- L'Italie a fait application de l'art. 69 du règlement n. 1782/2003 dans les secteurs des cultures arables, de la viande bovine, de la viande ovo/caprine et du sucre, en appliquant une retenue de la composante du plafond national correspondant à chaque secteur, égale à 8% pour les cultures arables, 7% pour la viande bovine, 5% pour la viande ovo/caprine et 8% pour le sucre. Ces retenues sont utilisées pour les paiements supplémentaires en faveur de productions particulières et de produits de qualité.

1. Sur l'action administrative nationale concernant les DPU

1.1. Aspects institutionnels liés au DPU

- Le Ministère des politiques agricoles alimentaires et forestières (MIPAAF) a arrêté les décrets qui ont effectué les choix politiques prévus par la réforme (date d'entrée en vigueur de la réforme, modèle du régime de paiement unique, découplage total ou partiel etc.) et prévu les autres règles d'application (p.ex. en matière de gestion de la réserve, de conditionnalité , de transfert des DPU). Il est à noter, que pour les décrets les plus importants, MIPAAF consulte la Conférence Etat-Régions.

- « L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura » (AGEA) assure la coordination de la mise en oeuvre du régime de paiement unique et arrête les circulaires d'application des décrets ministériels.

AGEA est aussi responsable des contrôles, dont l'exécution est confiée aux régions ou à des organismes ad hoc (par ex. AGECONTROL, AGRISIAN qui est le service informatique national en agriculture).

- Les « Centri d'assistenza agricola » (CAA), créés par les associations professionnelles d'agriculteurs, ont été chargés par AGEA de la tenue et de la mise à jour du dossier de chaque exploitation (superficie, DPU attribués etc.). Les CAA assistent les agriculteurs dans la présentation de la demande annuelle.

- Les organismes payeurs sont AGEA et les organismes payeurs régionaux (qui existent uniquement dans certaines régions).

1.2. Instructions des demandes de DPU et attribution des DPU

1.2.1. Les DPU « normaux »

- conformément à l'art. 12 du règlement n° 795/2004, en août 2004, AGEA a envoyé à chaque agriculteur qui avait reçu des aides pendant la période de référence ou qui n'était bénéficiaire pendant cette période mais avait reçu des paiements pour 2003-2004, une lettre lui communiquant la situation de son exploitation (superficie, animaux, cultures etc.) et lui demandant de transmettre au plus tard le 10 décembre 2004 d'éventuelles modifications liées à des cas particuliers (successions, fusions, scissions etc.) ou de confirmer la situation de son exploitation. Après cette reconnaissance *préalable* de la situation de chaque exploitation et l'identification des agriculteurs admissibles au paiement unique, AGEA a procédé au plus tard le 15 avril 2005, à l'établissement *provisoire* des droits au paiement.

Ensuite, les titulaires des DPU ont introduit auprès de l'organisme payeur compétent, avant le 16 mai 2005, une demande d'accès au régime de paiement unique, ce qui a donné lieu avant le 30 novembre 2005 à l'établissement *définitif* des DPU.

Les demandes annuelles de paiement doivent être présentées au plus tard le 15 mai.

- Il est à noter que :

a) pour l'huile d'olive, le tabac et le lait, la reconnaissance préalable a eu lieu en août 2005-février/avril 2006, l'établissement provisoire des droits au paiement au plus tard le 15 avril 2006 et l'établissement définitif au plus tard le 30 novembre 2006.

b) pour le sucre, la reconnaissance préalable en avril/mai 2006, l'établissement provisoire des DPU au plus tard le 30 mai 2006 et l'établissement définitif au plus tard le 30 novembre 2006.

- Les DPU ont été calculés sur base des montants et des surfaces de référence. Les surfaces oléicoles ont été calculées selon la méthode définie à l'annexe XXIV du règlement n° 1973/2004.
- Les DPU ont été attribués à tous ceux qui avaient reçu des aides, même minimales.
- La « conditionnalité » ne concerne pas l'attribution des DPU, mais uniquement le paiement.
- Des DPU ont été attribués à tous les agriculteurs qui ne faisaient qu'entretenir leurs terres dans de « bonnes conditions agricoles et environnementales » et recevaient des aides (set-aside volontaire).

1.2.2. Droits à paiement spéciaux

- Les droits spéciaux sont ceux découlant de l'activité d'élevage, si l'agriculteur concerné a reçu des aides mais ne possédait pas de terres au cours de la période de référence ou si le montant du droit par hectare excède 5000€. Pour activer les droits spéciaux, les agriculteurs concernés doivent maintenir au moins 50% de l'activité exercée pendant la période de référence, exprimé en unité de gros bétail.

- Les droits spéciaux sont attribués à l'agriculteur qui a obtenu des aides, sans avoir la terre. Le montant de référence est basé sur les primes et aides accordées dans le secteur de la zootechnie pendant la période de référence. Des droits spéciaux ne sont pas accordés en cas de simple entretien des terres.

- Le respect de la « conditionnalité » n'est pas prévu par l'attribution des droits spéciaux.

- Des problèmes d'attribution des DPU dans des situations particulières se sont posés dans le cadre du contrat de « soccida » (bail à cheptel), à savoir le contrat par lequel le « soccidante » (bailleur à cheptel) et le « soccidario » (preneur à cheptel) s'associent pour l'élevage et l'exploitation du bétail et pour l'exercice des activités connexes, dans le but de partager l'accroissement du bétail ainsi que les autres produits et profits qui en découlent (art. 2170 du code civil italien)¹.

En 2005, les DPU ont été attribués au « soccidante » qui ne pouvait les activer qu'avec l'accord du « soccidario ».

A partir de 2006, les autorités italiennes ont modifié le système, en prévoyant que les DPU sont répartis de la manière suivante : 50% au « soccidante » et 50% au « soccidario », sauf accord contraire entre les parties.

- Les agriculteurs soumis à l'obligation de mettre en jachère une partie des terres de leurs exploitations en application du règlement (CE) n° 1251/1999, obtiennent des DPU calculés de manière spéciale et ont l'obligation de maintenir les terres en jachère, ne pouvant effectuer les semis avant le 31 août pour la récolte de l'année suivante. Les Régions adoptent les mesures relatives au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, sans préjudice des obligations grevant l'agriculteur qui a mis en jachère ou reboisé les superficies en application des articles 22, 23, 24 et 31 du règlement (CE) n° 1257/1999. Peuvent être admis des

¹ Parmi les contrats de « soccida » le plus répandu est la « soccida semplice » par laquelle le « soccidante » fournit le bétail et le « soccidario » s'engage à fournir, selon les directives du « soccidante », le travail nécessaire pour la garde et l'élevage du bétail ainsi que pour le traitement des produits et leur transport (art. 2171 et 2174 du code civil). Dans le contrat de « soccida parziaria », le bétail est apporté par les deux parties contractantes, dans les proportions convenues. Elles deviennent copropriétaires du cheptel en proportion de l'apport respectif (art. 2182 du code civil). Enfin, il existe un troisième type de contrat : la « soccida con conferimento di pascolo » (avec apport de pâturage) (art. 2186 du code civil) qui a été en général converti en contrat de bail à ferme.

échanges de terres admissibles au bénéfice de l'aide pour mise en jachère, mais ces échanges doivent être préalablement notifiés pour approbation à la Région concernée.

- La réserve est gérée au niveau national par AGEA.

Chaque année, à partir du 2005, MIPAAF adopte un décret relatif aux conditions d'accès à la réserve nationale.

Ensuite, AGEA adopte une circulaire contenant les modalités d'application du décret ministériel et en particulier les conditions pour la présentation des demandes.

Les demandes d'accès à la réserve sont présentées aux organismes payeurs dans le cadre de la demande unique de paiement pour la campagne en cause. Pour 2007, dans la demande unique annuelle l'agriculteur manifeste son intérêt à accéder à la réserve et ensuite il présente à l'organisme payeur au plus tard le 30 juin 2007 sa déclaration d'accès à cette réserve (une annexe à la demande unique susvisée, accompagnée de la documentation y afférente). L'organisme payeur vérifie les conditions d'admissibilité à la réserve et AGEA calcule la valeur des DPU sur base de la moyenne régionale de la zone où est située l'exploitation.

La caractéristique principale du décret de 2007 est la simplification sensible du système de gestion de la réserve, limitant à trois les catégories d'agriculteurs intéressés :

- « nouveaux » agriculteurs, à savoir ceux qui présentent pour la première fois en 2007 la demande d'accès au régime de paiement unique.
- agriculteurs cultivant des terres soumises à des programmes de restructuration et/ou de développement qui les ont empêchés d'utiliser ces terres pendant la période de référence 2000-2002.
- agriculteurs se trouvant dans une situation particulière : achat avant le 15.4.2004 de terres faisant l'objet d'un bail qui est expiré après le 30.4.2006 ; agriculteurs ayant obtenu un jugement favorable dans le cadre d'un contentieux avec AGEA ou avec un tiers, jugement rendant nécessaire le nouveau calcul du montant de référence individuel ou l'attribution de nouveaux droits ou la majoration de la valeur des droits définitifs déjà attribués. .

Une demande d'accès à la réserve n'est pas admise pour une surface inférieure à 1 hectare.

1.2.3 L'administration face aux DPU

- L'administration italienne intervient dans la procédure de cession, de transmission et de fusion. Tous les mouvements des DPU sont insérés dans le registre des droits.
- En ce qui concerne le transfert des DPU, MIPAAF a prévu dans son décret du 5 août 2004 que le transfert doit être notifié, sous peine de nullité du contrat, dans les dix jours de sa signature aux organismes payeurs et que, dans les trente jours de la réception de la communication, AGEA valide le transfert et le notifie aux organismes payeurs, de manière à assurer la mise à jour du registre des droits. Il est à noter qu'en cas de vente des DPU, l'Italie a décidé d'appliquer les niveaux maximums de prélèvements à reverser à la réserve prévus à l'article 9 du règlement (CE) n° 795/2004.
- L'administration n'intervient pas dans la fixation de la valeur des DPU, car ils sont attribués sur la base des données relatives à la période de référence. Dans le seul cas de l'huile d'olive, on a révisé les DPU d'un montant supérieur à 5000 €, dans les cas où le dépassement était provoqué par une production oléicole supérieure de 100% aux rendements.
- La pratique administrative remet sans doute en cause les pratiques rurales (orientation des cultures, investissements) .

En effet, l'aide supplémentaire visée à l'art. 69 du règlement n° 1782/2004, s'applique pour les grandes cultures, aux agriculteurs qui utilisent des semences certifiées et effectuent des rotations des cultures.

En outre, le découplage total tend à augmenter les surfaces fourragères qui demandent un moindre input et donc un moindre coût.

- Par décret ministériel du 5 août 2004, le MIPAAF a défini le concept de succession anticipée, jusqu'ici inconnu dans le droit italien, qui couvre tous les cas dans lesquels un agriculteur a reçu l'exploitation ou partie de l'exploitation gérée précédemment par un autre agriculteur auquel le premier peut succéder par succession légitime selon la loi nationale. Ce concept couvre également des situations de fait analogues (consolidation de l'usufruit dans le chef du nu propriétaire).
- Dans le secteur oléicole, dans le cadre de la gestion des DPU les Unions de producteurs ont été reconnues comme CAA ayant pour tâche d'assister les producteurs dans l'établissement et la mise à jour des dossiers des exploitations et dans l'établissement des demandes de paiement.
- En ce qui concerne les demandes d'attribution des DPU des « nouveaux » agriculteurs, ceux-ci peuvent avoir accès à la réserve, pour compléter les années manquantes pour la période de référence.

Quant aux jeunes agriculteurs, il n'y a pas de priorité dans l'attribution des DPU.

- La modulation est gérée au niveau national par AGEA.

Le remboursement aux petits producteurs est effectué en même temps que la retenue mais par une opération distincte.

La modulation est effective, mais le montant résultant de la réduction des paiements directs est assez faible en raison de la dimension des exploitations en Italie.

Les montants rendus disponibles par la modulation sont répartis entre les programmes de développement rural par décret du MIPAAF après consultation de la conférence Etat-Régions.

Contrôles et sanctions

1.2.3. Contrôles du respect des exigences liées à l'action des DPU

- AGEA est l'organisme de coordination en matière de contrôles en définissant les modalités de contrôles, les zones à risque etc.
- Les contrôles sont effectués par les organismes payeurs régionaux, par AGECONTROL (qui vérifie, pour le compte d'AGEA, les demandes d'accès à la réserve) et AGRISIAN, chargé des contrôles administratifs.

AGECONTROL et AGRISIAN sont des établissements publics.

- L'attribution des DPU étant le résultat d'un calcul, le contrôle est surtout à caractère informatique. Le contrôle est aussi réalisé sur pièce dans les cas où les données de la période de référence doivent être modifiées (fusions, scissions, successions, circonstances exceptionnelles) et en cas de demande d'accès à la réserve nationale. Il y a enfin, le contrôle administratif sur les demandes d'accès au régime de paiement unique en vue de la fixation définitive des DPU.
- Les résultats des contrôles permettent de définir les DPU pour la quantité et la valeur demandée.
- Le contrôle de l'exigence d'entretien dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ne concerne pas l'attribution des DPU mais le paiement.

- La « conditionnalité » concerne elle-aussi le paiement et non l'attribution des DPU..

1.2.4. Sanctions pour violation des exigences, liées à l'octroi des DPU

- Les « acteurs » des sanctions sont les organismes de contrôle.
- Il ne s'agit pas de vraies sanctions, mais de mesures de réduction de la valeur des DPV en cas, par exemple, de gains exceptionnels (art. 10 règlement n° 795/2004) ou de mesures de rejet de la demande présentée par celui qui a créé artificiellement les conditions pour obtenir des DPU..

2. Sur les interventions juridictionnelles dans le contentieux des DPU

2.1. Les juridictions intéressées sont, selon le cas, les juridictions civiles, administratives et pénales.

2.2. Les domaines juridiques concernés sont :

- La légalité d'un décret ministériel ou d'une circulaire AGEA avec la réglementation communautaire.
- La légalité d'une décision individuelle relative aux DPU : calcul de la valeur des DPU contestée par l'agriculteur.
- Litige sur l'attribution des DPU entre deux particuliers (p. ex., entre propriétaire et locataire pendant la période de référence).
- Litige concernant la vente des terres sans droits ou la vente de droits sans la terre.
- Litiges entre « soccidante » « soccidario »

Il est à noter que l'application du régime du paiement unique dans le secteur de l'huile d'olive a provoqué de nombreux problèmes liés au régime d'aide à la production précédente, dans la mesure où le bénéficiaire de l'aide ne coïncidait pas avec le propriétaire ou le cultivateur des oliviers (p. ex. cas de vente des olives sur l'arbre).

En outre, dans le cas d'investissements ayant affecté la production pendant la période de référence et ayant privé le producteur des aides à la production correspondantes, se pose la question du calcul des DPU, notamment si les investissements ont été réalisés par le locataire des surfaces.

- Les DPU sont des droits de créance, soumis à la condition suspensive de la présentation de la demande d'activation des droits.

2.3 Quels sont les objets juridiques des litiges

- L'accès à la réserve n'a pas donné lieu à contentieux, car tous les ayant droit ont eu accès à la réserve.
- Comme indiqué sous 2.2, le contentieux concerne essentiellement des questions liées à la situation de l'agriculteur avant l'attribution des DPU (bail des terres, occupation des terres, propriétés indivises). Il y a surtout du contentieux dans le secteur de l'huile d'olive (occupation abusive de terres de la part d'anciens locataires, reconnaissance des investissements effectués par le locataire etc.).

On peut également remarquer du contentieux sur des problèmes liés à la cession du foncier avec clause prévoyant le transfert des droits, dans le cas où cette clause n'est pas respectée.

- Il y a aussi des litiges concernant la prise en compte des investissements et les engagements agro-environnementaux pour exclure une année de référence.

2.4. Quelles sont les solutions retenues par le juge ?

Compte tenu de la longueur des procédures, il n'y a pas encore de décisions, sauf en ce qui concerne les questions liées aux contrats de « soccida ». En effet, le Conseil d'Etat - qui est la plus haute juridiction administrative en Italie - a reconnu la validité du régime en vigueur en 2005 qui exigeait l'accord du « soccidario » pour le paiement des droits au « soccidante ».

En conséquence, les recours présentés devant le juge administratif par les « soccidanti » contre la mesure visée ci-dessus ont été rejetés.

Autres questions juridiques ou institutionnelles

3.1. Conditionnalité

- Le régime de la conditionnalité est entré en vigueur graduellement pendant la période 2005-2007. A partir de 2007, l'ensemble des critères de gestion obligatoires visés à l'annexe IV du règlement n° 1722/2003 sont applicables.

- « Acteurs » de la conditionnalité.

a) MIPAAF : arrête le décret ministériel portant les modalités d'application de la conditionnalité et établissant la liste des obligations découlant de la conditionnalité.

Il supervise aussi l'activité des Régions, en harmonisant les règles régionales avec le décret ministériel. A cette fin, les projets de mesures régionales sont transmis au MIPAAF.

b) Régions : peuvent préciser les règles nationales du décret en fonction des situations spécifiques locales.

c) AGEA : adopte la circulaire d'application du décret ministériel, notamment en matière de définition des critères des contrôles, de constatations des infractions et de pénalités.

d) AGEA est l'autorité compétente pour la coordination des contrôles qui sont effectués par les organismes payeurs. Ceux-ci peuvent confier la réalisation des contrôles à des organismes spécialisés (Aziende sanitarie locali, Aziende regionali per l'ambiente etc.). En cas de constatation d'infraction, AGEA ou les organismes payeurs fixent un délai pour la régularisation. En absence de régularisation ou si la violation des règles ne permet pas de rétablir une situation conforme aux règles en cause, AGEA procède à la réduction (ou suppression) des paiements directs, en tenant compte de la gravité, de la portée et de la fréquence de l'infraction.

Enfin, il est à noter que pour 2005 et 2006 les données disponibles indiquent que les pénalités ont été très limitées.

RESUME

L'Italie applique le régime des DPV depuis le 1^{er} janvier 2005. Elle a opté pour le modèle historique individuel, avec découplage total pour toutes les productions, sauf dans le cas du tabac (régions autres que les Pouilles).

Sur le plan institutionnel, le Ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières (MIPAAF) arrête les règles générales d'application du système en Italie dont la gestion est confiée à AGEA, établissement public. Les contrôles incombent aux organismes payeurs régionaux et à d'autres organismes publics choisis par AGEA.

En ce qui concerne le contentieux sur les DPU, il est à noter que de nombreux litiges concernent dans le secteur de l'huile d'olive, les relations entre propriétaire et locataire.

D'autres litiges ont concernés l'attribution des DPU dans le cas du contrat de « soccida » (bail à cheptel). Le Conseil d'Etat a tranché la question, qui est désormais dépassée suite à la modification des règles nationales.