

LUIGI RUSSO*

La condizionalità da condizione a fine

I. PREMESSA

In occasione di un precedente convegno organizzato dall'Accademia dei Georgofili ho avuto occasione, circa un anno fa, di approfondire alcuni aspetti concernenti la c.d. condizionalità, pur se nella prospettiva dell'esame della sua rilevanza ai fini della tutela della fauna selvatica¹. Questa circostanza mi consentirà di evitare considerazioni di carattere generale sull'istituto in oggetto, e di dedicare il mio intervento odierno all'esame di alcuni, specifici, profili che riguardano la condizionalità, tenendo conto, in particolare, della sopravvenuta normativa comunitaria in materia di sviluppo rurale, così che, ogni qual volta risulterà necessario, mi limiterò a rinviare al precedente lavoro.

2. LA CONDIZIONALITÀ NEL SETTORE DELLE MISURE DI SOSTEGNO ALLO SVILUPPO RURALE

Con il nuovo regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale² del 20 settembre 2005, n. 1698/05, il Consiglio ha introdotto espressamente l'istituto della

* Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Ferrara

¹ Cfr. L. Russo, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, relazione al convegno *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. Opportunità per la nuova PAC?* tenutosi in Firenze il 18 novembre 2005 presso l'Accademia dei Georgofili, in «I Georgofili. Quaderni», xi, 2005, pp. 19-37, e ivi ulteriori rife.

² Da parte del FEASR, ovvero del nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, istituito – unitamente al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) – con il reg. (CE) 21 giugno 2005, n. 1290/2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, in sostituzione del Feoga.

condizionalità anche tra le misure del c.d. 2° pilastro della PAC, quale elemento condizionante il pieno godimento (di alcune) delle misure di sostegno, con l'art. 51 reg. 1698/05, facente parte delle disposizioni sull'Asse 2, concernente il "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale".

Nella disciplina in tema di sviluppo rurale era possibile rinvenire, nel precedente regolamento (CE) n. 1257/99, alcune disposizioni che potevano assomigliarsi, quanto agli effetti, a quelle in tema di condizionalità introdotte per gli aiuti diretti dal reg. (CE) n. 1782/03, come rilevato nel ricordato lavoro ricordato nel paragrafo che precede, cui si rinvia.

Con il regolamento del 2005 la condizionalità fa, però, il suo ingresso in modo del tutto trasparente e inequivoco, stante l'utilizzo dello stesso termine già coniato nella disciplina concernente gli aiuti diretti, risalente a circa due anni prima. Tuttavia, la condizionalità delineata nel reg. n. 1698/05 presenta vari elementi di differenziazione rispetto a quella di cui al reg. n. 1782/03, posto che nel campo dello sviluppo rurale essa non assume una portata generale, risultando limitata solamente ad alcune misure; nel settore dei pagamenti diretti, al contrario, la condizionalità opera quale istituto di carattere generale, riguardando tutti i sostegni erogati a tale titolo dalla Comunità, indipendentemente dalle modalità di loro determinazione³.

A ben vedere, peraltro, stante la diversa conformazione delle norme in esame (disciplina dei pagamenti diretti, da un lato, e disciplina sullo sviluppo rurale, dall'altro), era – già sotto un profilo strettamente tecnico-giuridico – sostanzialmente impossibile attribuire alla condizionalità una valenza generale, dal momento che essa presuppone che i destinatari dei suoi adempimenti siano comunque agricoltori, seppur nella lata accezione data dal reg. n. 1782/03; al contrario, vi sono numerose misure di sviluppo rurale (si pensi, ad es., a quelle dell'asse 3 del reg. n. 1698/05, relative alla "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale") che non sono rivolte specificamente agli agricoltori, così che non avrebbe avuto significato disporre una indifferenziata applicabilità della condizionalità per ottenere il diritto al pieno percepimento di tutti gli aiuti comunitari in tema di sviluppo rurale⁴. La non caratterizzazione della condizionalità quale istituto generale delle misure del 2° pilastro trova, dunque, una giustificazione tecnica, prima ancora che politica; va, peraltro, rilevato che la condizionalità risulta applicabile

³ Le norme in materia di condizionalità si ritrovano, infatti, all'interno del Titolo II del reg. n. 1782/03, contenente le disposizioni generali.

⁴ Analoghe considerazioni possono svolgersi per qualche misura dell'asse 1, dedicato al "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale".

a un insieme di misure inferiori a quelle cui essa sarebbe stata tecnicamente ammissibile (basti pensare che la condizionalità si applica solo ad alcune, e non a tutte, le misure di cui all'Asse 2).

L'art. 51, reg. n. 1698/05, rinvia integralmente, per definire la condizionalità, agli artt. 4 e 5 del reg. n. 1782/03 e agli allegati III e IV del medesimo regolamento. In tal modo si rende omogeneo il contenuto della condizionalità nei due settori di operatività della PAC; va, peraltro, rilevato che i criteri di gestione di cui all'allegato III, reg. n. 1782/03, sono stati individuati con particolare riferimento agli aiuti diretti, sulla scorta delle caratteristiche dei settori produttivi interessati da tali pagamenti, non essendo state inserite nell'allegato quelle norme destinate ad applicarsi a settori esclusi da regimi di pagamenti diretti comunitari. Il che, dunque, evidenzia la incongruenza dell'individuazione dei criteri di gestione obbligatori rilevanti ai fini della condizionalità nel settore degli aiuti allo sviluppo rurale attraverso un semplice rinvio ai criteri di gestione prescelti per l'applicazione della condizionalità nel settore degli aiuti diretti.

L'art. 51, reg. n. 1698/05, introduce, inoltre, un ulteriore criterio condizionante specifico per la sola misura *ex art.* 36, lett. a), punto iv) (relativa ai c.d. pagamenti agroambientali), rappresentato dall'ottemperanza ai requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari di cui all'art. 39.3 del medesimo regolamento.

Opportunamente l'art. 51 prevede la non applicabilità dei criteri di gestione obbligatori nei nuovi Stati membri della CE in cui sia in vigore il regime di pagamento unico per superficie (RPUS⁵): per essi risultano obbligatorie solamente le norme sul mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali, conformemente a quanto stabilito per il settore dei pagamenti diretti e nei negoziati per l'adesione⁶.

Mette conto osservare che a rigore, secondo la formulazione letterale dell'articolo 51, la riduzione o l'esclusione della misura di sostegno vengono previste in caso di inosservanza dei criteri di gestione obbligatori "e" delle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni: sembrerebbe, dunque, che la condizionalità possa applicarsi solo in caso di violazione congiunta tanto di (almeno) un criterio di gestione quanto di (almeno) una norma concernente il mantenimento dei terreni, a differenza di quanto disposto dall'art. 6, reg. n. 1782/03, che rende applicabile la condizionalità nel settore

⁵ Su tale regime, sia consentito il rinvio a L. Russo, *Riforma della PAC e allargamento dell'Unione Europea*, Roma, 2005, pp. 30 ss.

⁶ Sul punto, sia consentito il rinvio, per più ampie considerazioni, a *ivi*, pp. 54 ss.

degli aiuti diretti in caso di inosservanza di un criterio di gestione “o” di una “norma”. Può, forse, ritenersi che la formulazione della disposizione sia frutto di un errore materiale, dal momento che in caso contrario si avrebbe un sensibile depotenziamento dell’istituto; la questione, peraltro, non risulta chiarita neppure dal nuovo regolamento di attuazione⁷.

Certo è che la disciplina relativa alla condizionalità di cui all’art. 51, reg. n. 1698/05, è molto meno dettagliata rispetto a quella di cui al reg. n. 1782/03: non si distingue tra il caso di inosservanza dovuta a negligenza piuttosto che a dolo; non si forniscono indicazioni sulle percentuali di riduzione, posto che la disposizione si limita a fornire i parametri da utilizzarsi ai fini dell’applicazione della condizionalità⁸, quali la gravità, la portata, la durata e la frequenza; non si specifica che l’esclusione dal godimento degli aiuti può concernere anche quelli di pertinenza di anni successivi; nulla si dice, infine, sulla sorte degli importi recuperati in conseguenza delle riduzioni o esclusione degli aiuti⁹.

Le sommarietà del contenuto dell’art. 51 è verosimilmente da legare al fatto che, al momento dell’adozione del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale del 2005, l’istituto della condizionalità era già stato compiutamente delineato nel settore dei pagamenti diretti, così che non si trattava di introdurre un concetto del tutto nuovo ma, al contrario, già oggetto di disciplina tanto a livello primario (nel reg. n. 1782/03 del Consiglio) quanto in sede di attuazione (nel reg. n. 796/04). Una volta chiariti i termini essenziali del riferimento alla condizionalità anche nel 2° pilastro, con il pur essenziale contenuto dell’art. 51, il legislatore comunitario ha successivamente integrato la disciplina di base con quanto stabilito nel recente regolamento (della Commissione) del 7 dicembre 2006, n. 1975/2006, recante le disposizioni attua-

⁷ Reg. (CE) della Commissione del 7 dicembre 2006, n. 1975/2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l’attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale, il cui art. 19 ribadisce che «per condizionalità si intendono i requisiti obbligatori di cui all’articolo 51, paragrafo 1, primo comma, del medesimo regolamento [reg. n. 1698/2005] e i requisiti minimi relativi all’uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari di cui all’articolo 51, paragrafo 1, secondo comma, del medesimo regolamento».

⁸ Come si dirà nel paragrafo successivo, nell’art. 51, reg. n. 1698/05 si ritrova, inoltre, il termine “sanzione” con riferimento alla riduzione dell’aiuto che consegue all’applicazione dei criteri di condizionalità, a differenza del reg. n. 1782/03.

⁹ Al contrario, com’è noto, l’art. 9, reg. n. 1782/03 dispone che gli importi risultanti dall’applicazione della condizionalità debbano essere rimessi alla sezione garanzia del Feoga (ora FEAGA) a eccezione di un importo pari al 25%, che lo Stato membro in cui è avvenuta l’infrazione è legittimato a trattenere, quale contributo ai costi di controllo (e quale modesto incentivo all’esecuzione dei controlli stessi) che hanno consentito di “recuperare” le relative somme.

tive della condizionalità e delle procedure di controllo¹⁰. Il reg. n. 1975/06 rinvia, a sua volta, pressoché integralmente alla disciplina in tema di controlli e di riduzione/esclusione di cui al reg. n. 796/04. Va segnalato, peraltro, che il reg. n. 1975/06 non richiama le disposizioni generali del reg. n. 796/04 (di cui agli artt. 70 ss. di detto regolamento) in cui si disciplina, tra l'altro, il caso in cui risulti necessario ripetere gli importi indebitamente erogati, non essendosi potuto agire preventivamente attraverso la riduzione degli importi o, se del caso, la loro esclusione, stabilendo per tale ipotesi un termine di prescrizione di 4 anni.

I riferimenti alla condizionalità nel reg. n. 1698/05 non si esauriscono nel solo art. 51, di cui si è ora cercato di dare seppur sommariamente conto; merita segnalare anche quanto disposto dagli artt. 24, 39 e 40 di detto regolamento. Segnatamente, l'art. 24 riguarda la misura intesa a promuovere l'utilizzo di sistemi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e dei detentori di aree forestali (art. 20, lett. a), punto iv): le spese di consulenza per le quali la misura di sostegno risulta ammissibile comprendono anche quelle relative, tra l'altro, ai criteri di gestione obbligatori e alle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni, di cui agli artt. 4 e 5 del reg. n. 1782/03. L'art. 39 chiarisce che i pagamenti agroambientali possono riguardare solamente quegli impegni che vanno al di là del rispetto degli allegati III e IV al reg. n. 1782/03, ovvero del rispetto degli atti e delle norme rilevanti ai fini della condizionalità; l'art. 40, similmente, stabilisce che i pagamenti per misure volte a favorire il benessere degli animali devono riguardare impegni che vanno al di là dei criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III al reg. n. 1782/03 (non vengono, invece, in questo caso in considerazione anche le norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni).

In conclusione, la disciplina della condizionalità nell'ambito del reg. n. 1698/05 può dirsi senz'altro di più limitato respiro rispetto alla corrispondente normativa contenuta nel settore dei pagamenti diretti; oltre a tale notazione, non può, inoltre, sottacersi la superficialità con cui è stato tratteggiato il quadro disciplinare in oggetto e la non perfetta congruenza del rinvio puro e semplice ai criteri di gestione obbligatori dettati per i pagamenti diretti, il quale fa sì che la condizionalità nelle misure di sviluppo rurale, già limitata ad alcuni tipi di aiuto, sia ulteriormente circoscritta – quanto ai criteri di gestione – agli atti inseriti nell'allegato III al reg. n. 1782/03 i quali, come detto, erano stati individuati con riferimento alle specifiche peculiarità che

¹⁰ In corso di pubblicazione al momento della lettura della presente relazione e successivamente pubblicato in GUUE L 368 del 23 dicembre 2006.

interessavano (e interessano) i settori produttivi interessati da aiuti diretti comunitari.

La riferita superficialità si manifesta, peraltro, anche nella fase della traduzione: nella versione italiana dell'art. 51, par. 4, la riduzione o l'esclusione degli aiuti vengono qualificate quali "sanzioni" a carico di chi si è reso inosservante dei criteri di condizionalità. L'uso di tale termine può essere, come si vedrà nel paragrafo che segue, foriero di implicazioni, così che appare opportuno svolgere qualche riflessione in proposito.

3. LA NATURA DELLA RIDUZIONE O DELL'ESCLUSIONE DEGLI AIUTI A SEGUITO DELLA CONDIZIONALITÀ; ESCLUSIONE DEL CARATTERE SANZIONATORIO

La qualificazione in termini di sanzione potrebbe porre, invero, una serie di problemi concernenti il rispetto della gerarchia delle fonti per quanto riguarda l'attuazione della condizionalità in Italia: l'attuazione è, infatti, avvenuta con lo strumento del decreto ministeriale.

Non sembra dubitabile che anche le sanzioni amministrative – alla pari di quelle penali – necessitino del rispetto del principio di legalità. Può, al più, discutersi se esse possano essere previste da leggi regionali; in tal senso sembra orientato il giudice delle leggi: la Corte cost. 17 marzo 2006, n. 116, ha infatti statuito che «la regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia la cui inosservanza è in tal modo sanzionata»¹¹.

Si consideri, al riguardo, che la legge 4 febbraio 2005, n. 11, sull'attuazione in Italia del diritto comunitario¹² e che ha sostituito la legge n. 86 del 1989 (c.d. legge La Pergola), prevede la necessità di un atto avente forza di legge ogni qualvolta si debbano introdurre sanzioni penali a fronte di violazioni di

¹¹ Siffatta conclusione può dirsi ormai consolidata nella giurisprudenza della Corte, la quale si era già espressa in tal senso in precedenza: cfr. Corte cost. n. 63 del 2006; n. 384 e n. 50 del 2005.

¹² Su cui v. FURLAN, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle regioni*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», 2005, pp. 125 ss.; ADINOLFI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le "leggi comunitarie regionali"?*, in «Riv. dir. int.», 2004, pp. 759 ss.; CANNIZZARO, *La riforma della "legge La Pergola" e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, ivi, 2005, pp. 153 ss.; CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge "La Pergola"*, in «Dir. dell'Unione europea», 2005, pp. 515 ss.

norme riconducibili alla Comunità europea, e non menziona più le sanzioni amministrative, a differenza della legge La Pergola, che poneva sullo stesso piano le sanzioni penali e quelle amministrative, richiedendo per entrambe la necessità di una legge statale. Il mancato riferimento alle sanzioni amministrative deve verosimilmente imputarsi alla modifica del Titolo V della carta costituzionale, e segnatamente dell'art. 117 in tema di riparto di competenza legislative tra Stato e regioni, operata con la legge cost. n. 3 del 2001; stante la determinazione di una vasta area lasciata alla competenza esclusiva regionale¹³, deve ritenersi venuto meno il potere del legislatore statale di introdurre sanzioni amministrative nei settori o nelle materie oggetto di competenza riservata alle regioni.

Orbene, con riguardo alla condizionalità, il diritto comunitario determina sì i presupposti e i criteri per la determinazione delle riduzioni o delle esclusioni, come anche le misure percentuali di riduzione e i casi di esclusione; è, tuttavia, innegabile che un discreto residuo margine di discrezionalità è comunque lasciato agli Stati membri: si pensi all'art. 66, reg. n. 796/04 (richiamato anche per la condizionalità introdotta nel settore dello sviluppo rurale dall'art. 23, reg. n. 1975/06); in esso si prevede che, di norma, la riduzione dell'aiuto sia pari al 3%; la riduzione, tuttavia, può essere determinata in misura variabile da un minimo dell'1% a un massimo del 5% (misura massima fissata dall'art. 7, reg. n. 1782/03); la decisione circa la percentuale di riduzione da applicare nel caso concreto è lasciata agli Stati membri, a seguito dell'attività di verifica e di controllo. Analogamente, con riguardo all'esclusione, dispone l'art. 67, reg. n. 796/04¹⁴, il quale prevede che, di norma, la riduzione sia pari al 20%; le percentuali concretamente applicabili vanno, tuttavia, da un minimo del 15% a un massimo del 100%, e possono estendersi anche all'anno successivo a quello dell'infrazione.

¹³ Tra cui, com'è noto, la materia agricoltura, prima della riforma oggetto di competenza legislativa concorrente e ora divenuta oggetto di competenza esclusiva della regioni, pur se appare effettivamente difficile immaginare un atto legislativo "agrario" che non abbia altresì una serie di implicazioni con materia di competenza esclusiva statale (si pensi, ad esempio, a profili di tutela dell'ambiente, di diritto privato, di tutela della concorrenza) e/o di materie di competenza concorrente (ad es., alimentazione); così che la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., che a prima vista sembrerebbe prefigurare un deciso spostamento di competenze dallo Stato alle regioni, risulta in realtà fonte di ampio contenzioso tra gli enti interessati, stante la sostanziale impossibilità (o comunque l'estrema difficoltà) di emanare un atto legislativo che interessi esclusivamente il solo settore produttivo agricolo senza alcuna ripercussione su materie attribuite alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.

¹⁴ Anch'esso espressamente richiamato dall'art. 23, reg. n. 1975/06 per le esclusioni degli aiuti nel settore dello sviluppo rurale.

Se la riduzione o l'esclusione dall'aiuto fossero da configurarsi in termini di sanzioni potrebbero, dunque, porsi problemi circa la legittimità della normativa posta in essere in Italia per l'attuazione del sistema di condizionalità, rappresentata da fonti di carattere subordinato quali decreti ministeriali e successive circolari applicative da parte di Agea, quale organismo responsabile del sistema dei controlli¹⁵.

In realtà, le riduzioni e le esclusioni, nonostante il testuale riferimento contenuto nel par. 4 dell'art. 51 reg. 1698/05, non pare possano essere qualificate come "sanzioni", se non solo in senso descrittivo e atecnico, quali conseguenze negative a fronte di una infrazione posta in essere dall'interessato, trattandosi piuttosto di forme di modulazione o di "conformazione" dell'ammontare degli aiuti¹⁶. Questi ultimi, dunque, verranno erogati in misura ridotta o, nella peggiore delle ipotesi per l'agricoltore, non verranno erogati; non vi è, invero, alcun esborso da parte del trasgressore, mentre nel caso di specie le "sanzioni" possono al più ad arrivare ad annullare l'aiuto, anche se – qualora questo sia già stato materialmente erogato – sotto forma di ripetizione di indebito. La condizionalità incide, in definitiva, sul diritto all'integrale pagamento degli aiuti comunitari sottoposti alla verifica del rispetto dei criteri di condizionalità.

Non è secondario, infine, rilevare che il termine sanzione appare esclusivamente nella versione italiana del regolamento, e non anche, ad es., nelle versioni inglese e francese le quali contengono termini diversi, quali "*account*" quella inglese, e "*lieu*" quella francese.

Quanto al merito dell'ammontare delle riduzioni o delle esclusioni, i decreti ministeriali aventi ad oggetto la condizionalità che si sono succeduti dal

¹⁵ Ex art. 5, 3° co., D.M. 5 agosto 2004, recante disposizioni per l'attuazione della riforma della PAC in Italia. Il D.M. 15 dicembre 2005 (come anche il successivo D.M. 21 dicembre 2006), all'art. 8, si riferisce ad Agea anche quale autorità competente al coordinamento dei controlli ex art. 13, comma 4, d. lgs. n. 99 del 2004, che, a sua volta, stabilisce che Agea, quale autorità competente ai sensi del Titolo II, capitolo 4, reg. (CE) n. 1782/03 (dedicato al Sistema integrato di gestione e di controllo), assicura la realizzazione dell'anagrafe delle aziende agricole nonché del fascicolo aziendale elettronico e della carta dell'agricoltore e del pescatore.

¹⁶ Cfr. Corte Giust. 25 marzo 2004, nei procedimenti riuniti C-231/00, C-303/00 e C-451/00, *Cooperativa Lettepiù a r.l.*, che, con riguardo al prelievo supplementare in materia di quote latte ha statuito (punti 74 e s.) che esso non ha natura di sanzione, trattandosi di una restrizione dovuta a regole di politica dei mercati o di politica strutturale, da inquadrare tra gli interventi intesi a regolarizzare i mercati agricoli, e destinato a finanziare le spese del settore lattiero; la sentenza cit. a sua volta richiama la sentenza, sempre della stessa Corte giust., del 10 gennaio 1992, in causa C-177/99, *Kuehn*, punto 13, in cui si – sempre in tema di prelievo supplementare – si afferma la sua natura di restrizione rientrante nella politica di mercato o nella politica strutturale. In dottrina, sul tema, cfr. S. CARMIGNANI, *Interpretazione e norme: considerazioni in tema di natura del prelievo supplementare*, in «Riv. dir. agr.», I, 2001, p. 49; D. BIANCHI, *Trent'anni di un regime temporaneo. Le quote latte nella PAC*, ivi, I, 2004, p. 76, spec. p. 85.

2004 sino ad ora¹⁷ indicano l'elenco degli impegni richiesti agli agricoltori sotto forma di criteri di gestione e di norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni (allegati 1 e 2), stabilendo la loro valenza residuale rispetto alle ulteriori, eventuali determinazioni regionali, ma non entrano nei dettagli circa la concreta determinazione delle penalizzazioni. Ad es., nell'art. 3 del DM 15.12.2005¹⁸ si stabilisce che gli organismi pagatori sono responsabili della concreta ed effettiva applicazione delle riduzioni o esclusioni secondo i criteri di cui agli artt. 66 e 67 del reg. (CE) n. 796/04, fatte salve le indicazioni fornite nel successivo art. 4¹⁹, che disciplina l'ipotesi della avvenuta, successiva regolamentazione della trasgressione, prevedendo in tal caso l'applicazione della misura minima di riduzione (di cui, peraltro, non sembra esservi analoga previsione nel diritto comunitario) con una sorta di tipizzazione della penalizzazione.

L'art. 8, del medesimo D.M., delega poi ad AGEA – quale autorità competente al coordinamento dei controlli – la determinazione dei termini e degli aspetti procedurali di attuazione del decreto nonché i criteri comuni di controllo e gli indici di verifica del rispetto degli impegni²⁰. Le determinazioni di dettaglio vengono, quindi, poste da AGEA (ente pubblico non economico²¹), con proprie circolari estremamente particolareggiate sia per quanto riguarda gli indici di verifica degli impegni sia per quanto riguarda i meccanismi di calcolo delle riduzioni dovute a inadempimenti imputabili a negligenza (solo poche righe sono, infatti, dedicate alle riduzioni e all'esclusione in conseguenza di comportamenti dolosi).

Qualche dubbio sulla corretta applicazione del diritto comunitario emerge con riferimento a quanto disposto dall'art. 3, di cui si è detto sopra, dal

¹⁷ Successivamente al convegno è stato emanato il D.M. 21 dicembre 2006, n. 12541, in GURI n. 251 del 29 dicembre 2006, s.o. n. 301, contenente la disciplina del regime di condizionalità della PAC e abrogazione del D.M. 15 dicembre 2005: il decreto è destinato a produrre i suoi effetti a far tempo dal 1° gennaio 2007, e costituisce l'ultimo tassello dell'*iter* che ha condotto alla piena attuazione della condizionalità, dal momento che, secondo la tabella di marcia prevista dall'allegato III al reg. n. 1782/03, dal 1.1.2007 entrano a far parte del sistema della condizionalità anche gli ultimi criteri di gestione obbligatori indicati nella parte C dell'allegato III, afferenti al benessere degli animali (segnatamente le direttive 91/629/CEE, che stabilisce norme minime per la protezione dei vitelli; 91/630/CEE, che stabilisce norme minime per la protezione dei suini; 98/58/CE, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti).

¹⁸ Analogamente dispone ora l'art. 4, D.M. n. 12541, del 21 dicembre 2006, che ha abrogato il D.M. indicato nel testo.

¹⁹ Nel nuovo D.M. del 21 dicembre 2006, le disposizioni già nell'art. 4 si trovano nell'art. 3, riproducendone sostanzialmente il contenuto.

²⁰ In maniera identica dispone ora l'art. 8, D.M. 21 dicembre 2006.

²¹ Istituito con d. lgs. 27 maggio 1999, n. 165, recante soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

momento che esso sembra altresì stabilire, in violazione dell'art. 67, reg. (CE) n. 796/04, che l'esclusione dagli aiuti possa aversi *al massimo per l'anno civile in cui è avvenuta l'infrazione*²². È bensì vero che la normativa interna contraria con il diritto comunitario è destinata alla disapplicazione: è tuttavia innegabile che una siffatta disposizione possa avere riflessi sulla futura attività di controllo e di determinazione delle esclusioni da parte degli organismi pagatori quali organi addetti al controllo, così che sarebbe opportuno modificare il contenuto della disposizione in oggetto; non è di questo avviso il Ministero agricolo, dal momento che anche il successivo D.M. del 21 dicembre 2006, il quale ha abrogato il decreto del 15 dicembre 2005, ripresenta la medesima disposizione.

Vero è che la previsione, ad opera dell'art. 67, reg. (CE) n. 796/04, della possibile esclusione degli aiuti per un biennio può comportare l'insorgere di problemi applicativi ogni qualvolta vi sia un subentro nella disponibilità dei titoli (a titolo di affitto o di proprietà) a cavallo tra l'anno di accertamento dell'infrazione e quello successivo. Si pensi, per fare qualche esempio, al caso in cui il trasgressore conceda in affitto o venda i titoli (con o senza terreno) a un terzo: sorgono al riguardo molteplici interrogativi, inerenti la posizione dell'affittuario o dell'acquirente, esposti a subire le conseguenze della violazione altrui. Problemi possono sorgere anche se l'affitto o la vendita del terreno abbiano ad oggetto esclusivamente il fondo, non contemplando i titoli: in siffatte ipotesi può, invero, sorgere il dubbio in ordine alla possibilità o meno, per l'affittuario o per l'acquirente, di poter beneficiare del diritto al pagamento, utilizzando al riguardo titoli ottenuti dalla riserva nazionale ovvero già in loro proprietà, posto che per il diritto al pagamento occorre il necessario abbinamento tra titolo e terreno.

Negli esempi in oggetto, infatti, il terreno goduto in affitto o acquistato – e abbinato ad uno o più titoli acquisiti autonomamente dagli interessati – risulta essere stato oggetto di accertamento di un'infrazione che ha dato vita (nell'ipotesi considerata) ad una esclusione biennale dagli aiuti, sia pure ad opera di un oggetto diverso da colui che – quale affittuario o acquirente – chiede il pagamento degli aiuti.

Ancora: se l'esclusione è imputabile all'affittuario, in caso di cessazione del rapporto di affitto al termine dell'annata agraria in cui si è verificata l'infrazione

²² Cfr. l'art. 3, 2° co., DM cit.: «fino all'esclusione del pagamento diretto per l'anno civile in cui si verifica l'inosservanza...»; ora l'espressione citata si trova nel comma 2° dell'art. 4, D.M. 21 dicembre 2006.

ne, occorre chiarire se essa nell'anno successivo (a quello dell'infrazione) operi comunque, sebbene a carico del proprietario o del nuovo affittuario.

Il regolamento n. 796/04 non sembra offrire risposte esaurienti agli interrogativi sopra ricordati, pur se contiene una disposizione al riguardo, benché priva di portata risolutiva dei dubbi ora ricordati: l'art. 65, par. 2, reg. n. 796/04 (richiamato anche dall'art. 22, reg. n. 1975/06, recante disposizioni di attuazione sulla condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale), per il caso di trasferimento dell'azienda, della superficie, della unità di produzione o dell'animale dopo l'infrazione stabilisce che il cessionario viene ritenuto responsabile se prosegue l'infrazione nei casi in cui avrebbe potuto individuarla e porvi termine²³.

Non si dice nulla, però, sulla posizione del cedente (se cioè con la cessione dell'azienda o della superficie, ecc. si estingue il provvedimento di esclusione o se, al contrario, persista se il cedente presenti domanda di pagamento con riferimento ad altra unità aziendale) né su chi grava l'onere della prova quanto alla posizione del cessionario.

Va, peraltro, rilevato che tali aspetti non sembra avranno comunque una sensibile rilevanza pratica dal momento che essi presuppongono la contemporanea presenza di due eventi, ovvero: *a*) che si abbia una esclusione per più di un anno in conseguenza di una grave infrazione di carattere intenzionale; *b*) che vi sia il trasferimento del titolo o dell'unità produttiva a cavallo dei due anni interessati dalla esclusione.

4. LE CRITICITÀ DELLA CONDIZIONALITÀ

Come è dato di evincere indirettamente da quanto rilevato nel precedente paragrafo in tema di fonti, la condizionalità richiede, per la sua concreta applicazione, una considerevole mole di atti applicativi ed esecutivi dei regolamenti "di base", ovvero i regolamenti del Consiglio n. 1782/03 e n. 1698/05: posta con tali atti i cardini della disciplina sul punto, per poter giungere alla operatività dell'istituto occorre considerare, in ordine decrescente, i regolamenti della Commissione n. 796/04, relativamente al settore degli aiuti diretti, e il reg. n. 1975/06, quanto a quello dello sviluppo rurale; i D.M. di attuazione, con i relativi allegati e la successiva normativa regionale volta alla ulteriore individuazione dei criteri di gestione e delle norme

²³ Non sembra venire in considerazione l'art. 74, reg. n. 796/04, il quale disciplina sì l'ipotesi della cessione di azienda, ma senza considerare aspetti, per così dire, patologici.

per il mantenimento dei terreni; la definizione degli indici di verifica e dei meccanismi di controllo attraverso le circolari predisposte da AGEA; infine, l'attività di controllo e la successiva determinazione dell'ammontare delle riduzioni o delle esclusioni.

Elevati, dunque, sono i "costi" collegati alla introduzione e alla concreta applicazione della condizionalità la quale, ciò nonostante, è stata estesa – seppure, come si è visto, in misura modesta – anche nel settore degli aiuti allo sviluppo rurale.

La scelta del legislatore comunitario di introdurre il meccanismo in oggetto, pur consapevole delle difficoltà applicative e della sua intrinseca complessità evidenzia l'importanza che la condizionalità assume all'interno della politica agricola comunitaria: essa si presenta come una delle principali novità che contraddistinguono e caratterizzano la riforma del 2003 (e, anche in se in tono minore, quella dell'intervento nel settore dello sviluppo rurale, risalente al 2005), collegando il pieno godimento degli aiuti comunitari al rispetto, da parte del beneficiario, di una serie di norme e di comportamenti che a vario titolo e in varia misura concernono aspetti non strettamente produttivi, investendo tematiche di più ampio respiro, come la tutela dell'ambiente, della salute, del benessere degli animali. La condizionalità sembra, invero, inquadrata, dalle stesse Istituzioni comunitarie, quale una sorta di biglietto da visita della nuova PAC, per porre una nuova luce sugli aiuti all'agricoltura erogati dalla comunità, ed evidenziare una finalità *lato sensu* sociale degli stessi, erogati non solo e non semplicemente a imprenditori che producono prodotti agricoli, ma a chi è in grado di dimostrare che, accanto ai profili prettamente produttivistici, la propria attività è volta anche al perseguimento di finalità di carattere più generale, relativamente alle quali tutta la collettività viene a beneficiarne. La condizionalità, in altri termini, sembra rappresentare la contropartita richiesta al settore agricolo per poter continuare a beneficiare di aiuti che ormai da più parti sono visti come eccessivi e sempre meno giustificabili in un periodo storico in cui le risorse pubbliche sembrano destinate costantemente a diminuire.

Si può dunque affermare che, grazie alla condizionalità, gli aiuti erogati vanno solo agli agricoltori che, nonostante il disaccoppiamento, dimostrano di meritarli, avendo conformato la propria attività ai c.d. criteri di gestione obbligatori, che riguardano tematiche in cui l'opinione pubblica si dimostra particolarmente sensibile, e avendo gestito i terreni che danno diritto agli aiuti secondo i canoni indicati per il mantenimento degli stessi in buone condizioni agronomiche e ambientali. Emerge, quindi, anche se in misura ancora solo abbozzata, la natura degli aiuti quasi in termini di controprestazione rispetto a un servizio reso dai beneficiari, manifestatesi nell'acclarato rispetto di

disposizioni ritenute particolarmente significative e del buon mantenimento dei terreni.

Al di là delle osservazioni che precedono, che vogliono semplicemente cercare di dare una spiegazione al grande rilievo che le stesse Istituzioni comunitarie attribuiscono alla condizionalità, presentata come una delle principali innovazioni della PAC riformata, se si esamina più da vicino l'istituto, emergono, in realtà, per come esso è oggi configurato, diversi elementi di criticità; si considerino, infatti:

- la sua limitata applicazione nel c.d. 2° pilastro della PAC (cfr. quanto rilevato *supra*, par. 2);
- l'esiguità dei criteri di gestione di cui all'allegato III al reg. n. 1782/03, attualmente rappresentati da 19 atti normativi che erano già *ex se* applicabili e vincolanti, così che essi non costituiscono nuovi vincoli per gli agricoltori, già tenuti al loro rispetto; la condizionalità inserisce un ulteriore elemento sanzionatorio (nel senso visto in precedenza, nel par. 3) per il caso di mancato rispetto degli stessi; inoltre, non tutti i criteri di gestione sono indistintamente applicabili a tutti i beneficiari di aiuti comunitari, basti pensare alle norme di carattere ambientale, applicabili solo agli agricoltori che operino in terreni sensibili, o a quelle che riguardano specifici settori produttivi (ad es., il settore carneo); molti dei criteri di gestione sono rappresentati da direttive, le quali necessitano di un intervento attuativo da parte degli Stati membri, con tutti i collegati problemi derivanti dall'eventuale mancata o inesatta attuazione²⁴;
- quanto alle norme sul mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali, la loro individuazione è, in realtà, lasciata agli Stati membri, dal momento che l'allegato IV al reg. n. 1782/03 ha una portata prettamente descrittiva e classificatoria; con riguardo all'Italia, non pare che le norme sinora individuate dallo Stato e dalle regioni risultino particolarmente significative²⁵;
- oltre che di un quadro normativo chiaro ed esaustivo, la concreta applicazione della condizionalità necessita di controlli effettivi, ovvero di controlli eseguiti direttamente *in loco*, e non limitati all'esame della documentazione presentata dall'agricoltore; con riguardo ai controlli, la normativa comunitaria prevede, tuttavia, che essi debbano concernere almeno l'1%²⁶

²⁴ Sul punto, sia consentito a quanto già rilevato in L. Russo, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, cit.

²⁵ Anche su tale aspetto, sia consentito rinviare a quanto già rilevato in L. Russo, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, cit.

²⁶ Percentuale prevista tanto per i controlli sugli aiuti diretti (ex art. 44, reg. n. 796/04), quanto

delle domande, a differenza di quanto stabilito per i controlli effettivi da esercitarsi con riguardo alle condizioni di ammissibilità delle domande, per i quali si prevede la più percentuale di almeno il 5% delle domande²⁷ dei controlli effettivi sull'ammissibilità delle domande;

- non è da escludersi, infine, che le inevitabili contestazioni sull'applicazione della condizionalità, sull'esecuzione dei controlli e sull'ammontare delle riduzioni o delle esclusioni dagli aiuti disposte a carico degli agricoltori possano rappresentare l'*humus* per un successivo inevitabile contenzioso tra i privati e l'Agea o gli organismi pagatori.

Alcuni degli evidenziati aspetti critici possono essere, col tempo, se non risolti comunque smussati; altri sembrano, di contro, sostanzialmente ineliminabili e connaturati alla complessità propria del meccanismo della condizionalità.

In ogni caso, appare significativa la sua introduzione nell'ordinamento comunitario, essendosi ritenuto che i costi collegati alla condizionalità siano senz'altro inferiori rispetto ai benefici che da essa possono trarsi, al punto che, provocatoriamente, si può forse affermare, riprendendo il titolo della relazione, che, allo stato, per come è oggi disciplinata, la condizionalità sembra effettivamente rappresentare più un fine che uno strumento della PAC, con ciò volendosi porre in evidenza che essa appare quale risorsa a disposizione della comunità a prescindere dalla concreta verifica circa la sua concreta incidenza sulla politica agricola comunitaria nonché sulle decisioni e modalità operative adottate dal sistema produttivo agricolo operante all'interno del territorio comunitario.

su quelli in materia di sviluppo rurale (*ex art.* 20, reg. 1975/06). In «Agrisole» 26.1 – 1.2.2007, p. 6, si trova una riepilogo dei controlli in tema di condizionalità operati in Italia nel corso del 2005: complessivamente risultano essere stati effettuati ca. 15.000 controlli sui criteri di gestione obbligatori, e rilevate 152 infrazioni, pari a ca. l'1%, da considerarsi tuttavia come valore medio, dal momento che con riferimento ad alcuni criteri di gestione (in tema di nitrati e registrazione degli animali) si sono riscontrate percentuali di infrazioni più elevate (pari rispettivamente a 3,4% e 2,8%); quanto alle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni, i controlli eseguiti nel 2005 sono stati ca. 40.000, e rilevate 584 infrazioni (pari all'1,4%).

²⁷ Anche in tal caso la percentuale dei controlli è la medesima nei settori degli aiuti diretti e di quelli sullo sviluppo rurale, rispettivamente *ex artt.* art. 26, reg. n. 796/04 e art. 12, reg. n. 1975/06.