

LUIGI RUSSO*

Le «nuove» condizionalità e il greening

I. LA «VECCHIA» CONDIZIONALITÀ

Occorre preliminarmente chiarire che l'oggetto del mio intervento è dato dal contenuto di alcune proposte normative formulate nel mese di ottobre 2011 dalla Commissione UE: si tratta, dunque, di una normativa non solo non ancora in vigore, ma che, anzi, potrà subire non indifferenti modifiche a seguito del prosieguo dell'iter approvativo, che ora vede il necessario coinvolgimento non solo del Consiglio UE ma anche del Parlamento, il quale ha già avuto modo di esprimere la propria volontà di far sentire pesantemente la propria voce durante il processo decisionale.

Non è, conseguentemente, possibile, né utile, scendere eccessivamente nel dettaglio delle technicalità sottese alle proposte, nelle parti di mia competenza, ritenendo preferibile esaminare il contenuto dei testi normativi in tema di condizionalità e di *greening* soprattutto nella loro portata, per così, dire, «politica».

Innanzitutto, come già il titolo della relazione lascia intuire, il riferimento alla «nuova» condizionalità presuppone che vi sia una «vecchia» condizionalità.

E infatti, la condizionalità non può certo qualificarsi in termini di novità, posto che esso, al contrario, è un istituto ormai maturo: come noto, le sue origini risalgono al reg. 1259/99, dove per la prima volta i pagamenti diretti vennero subordinati al rispetto di requisiti di quelle che all'epoca venivano definite le c.d. ecocondizionalità; la relativa disciplina, tuttavia, era appena abbozzata. Si prevedeva, semplicemente, che gli Stati membri dovessero fissare

* *Università degli Studi di Ferrara*

criteri di carattere ambientale appropriati, cui subordinare la piena erogazione dei sostegni diretti: la materia era regolata dall'art. 3 (rubricato «requisiti in materia di protezione ambientale»), la cui disciplina era, inoltre, assai scarna¹.

La condizionalità ha trovato una più adeguata disciplina in occasione della riforma del 2003 e, segnatamente, con il successivo reg. 1782/03² e nel conseguente regolamento applicativo della Commissione, in conseguenza dell'enfasi che sull'istituto era posta dalla Commissione, secondo cui la condizionalità doveva considerarsi la sostanziale contropartita ambientale (ma non solo) del sostegno erogato agli agricoltori europei.

In seguito, l'ambito della condizionalità è stato esteso dal settore dei pagamenti diretti (i quali, a loro volta, originariamente avevano un campo di applicazione più limitato dell'attuale) ad alcuni aiuti di sviluppo rurale rientranti tra le misure dell'Asse II del reg. 1698/05³ (in particolare, la condizionalità nel 2° pilastro concerne 8 misure su un totale di 42, le quali rappresentano ca. il 40% delle spese per lo sviluppo rurale⁴) e, infine, ad alcuni aiuti, collegati con l'estirpazione o la ristrutturazione dei vigneti, disciplinati nel reg. n. 1234/07 sull'OCM unica⁵.

Senza ritornare su concetti già noti, basti in questa sede ricordare che il contenuto della condizionalità⁶ si sostanzia nell'imposizione, sui beneficiari

¹ L'art. 3 disponeva, testualmente: «1. Per quanto riguarda le attività agricole di cui al presente regolamento, gli Stati membri adottano le misure che essi ritengono appropriate in materia ambientale tenuto conto della situazione specifica dei terreni agricoli utilizzati o della produzione interessata, nonché dei possibili effetti sull'ambiente. Tali misure possono comprendere: – l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali, – la fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale, – la fissazione di requisiti ambientali specifici la cui soddisfazione è condizione per poter beneficiare dei pagamenti diretti. 2. Gli Stati membri definiscono sanzioni appropriate e proporzionali alla gravità delle conseguenze ecologiche risultanti dal mancato rispetto dei requisiti ambientali di cui al paragrafo 1. Essi possono prevedere una riduzione o, se del caso, la soppressione dei benefici derivanti dai regimi di sostegno di cui trattasi se non sono soddisfatti i suddetti requisiti».

² Del 29 settembre 2003, in GUUE L 270, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

³ Del Consiglio del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁴ Così la Corte dei Conti UE, relazione speciale 8/2008, *La condizionalità costituisce una politica efficace?*, p. 23. In essa rientrano anche, per talune misure, requisiti minimi sull'uso di fertilizzanti e fitofarmaci.

⁵ Reg. n. 1234/07 del Consiglio del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

⁶ Cfr. D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in «Dir. giur. agr. amb.», 2003, p. 597

degli aiuti diretti, o di determinati aiuti del secondo pilastro o conseguenti a estirpazione o ristrutturazione dei vigneti, di determinati vincoli e obblighi consistenti nel rispetto di alcune norme giuridiche contenute in 18 atti giuridici dell'Unione, individuate in un apposito allegato al reg. 73/09 (i c.d. criteri di gestione obbligatori: in seguito CGO), e nel rispetto di alcune norme comportamentali finalizzate al mantenimento dei terreni abbinati alle domande di pagamento o interessati da misure strutturali in buone condizioni agronomiche e ambientali (c.d. BCAA); queste ultime, a differenza dei CGO, sono individuate dagli Stati membri all'interno di una griglia di opzioni delineate dal legislatore comunitario, nell'allegato II al reg. 73/09.

Il rispetto dei CGO o delle BCAA evita l'applicazione di riduzioni o anche – nei casi più gravi – l'esclusione degli aiuti percepiti o percipiendi; quanto alla riduzione, che è l'ipotesi senz'altro più frequente – essendo l'esclusione sostanzialmente eccezionale – essa ammonta a un importo pari a una forbice da un minimo dell'1% a un massimo del 5% (15% in caso di recidiva) in caso infrazione colposa, ovvero pari a non meno del 20% (preferibilmente del 20%, secondo il reg. applicativo) in caso di natura dolosa dell'infrazione.

Corollario del sistema è l'effettuazione di controlli anche *in loco*, previsti sia dall'originario regolamento 1782/03 sia, ora, dall'art. 22, reg. 73/2009, di cui si dirà tra breve.

L'Istituto, così come congegnato, ha sollevato riserve e perplessità, sia in ordine al contenuto degli impegni richiesti agli agricoltori, sia in ordine alla difficile attività di verifica e controllo⁷.

ss.; ID., *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Atti del convegno Ferrara-Rovigo 19-20 novembre 2004, a cura di Casadei e Sgarbanti, Milano, 2005, p. 57 ss., spec. p. 66 s.; sia consentito anche il rinvio a L. Russo, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, in «I Georgofili, Quaderni», 2005, XI, *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. Opportunità per la nuova PAC?*, Firenze, 2007, p. 19 ss.; ID., *La condizionalità da condizione a fine*, in «Riv. dir. agr.», 2007, I, p. 231 ss.; ID., *La «condizionalità» nella riforma degli aiuti diretti comunitari e nel settore dello sviluppo rurale*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, Jovene, Napoli, 2008, a cura di Albisinni e Sciaudone, p. 117 ss.

⁷ La catena dei controlli, infatti, è estremamente complessa: si pensi, ad es., che ai sensi dell'art. 48, reg. 1122/09 (ovvero dell'attuale regolamento attuativo della condizionalità nel settore dei pagamenti diretti) i soggetti responsabili dei controlli e legittimati ad applicare le riduzioni o le esclusioni degli aiuti sono gli organismi pagatori; tuttavia, di regola, non sono gli stessi organismi pagatori a procedere ai controlli (non avendo il personale e le relative competenze), cui provvedono gli organismi di controllo specializzati. Per venire alla situazione italiana, gli organismi pagatori diversi dalla AGEA dettano, dunque, proprie disposizioni in armonia con il quadro dettato da AGEA stessa quale organismo di coordinamento. Dal «Rapporto di applicazione della condizionalità in Italia», a cura del Mipaaf, del settembre 2010, è dato desumere che nel 2008 vi era assoggettata una platea di 1.435.000 agricoltori, divenuti nel 2009 1.308.000.

Con riferimento al primo aspetto, basti pensare che le BCAA non sembrano andare molto oltre gli ordinari impegni di coltivazione; è stato opportunamente rilevato che tale non particolare gravosità dei vincoli trova spiegazione anche nel fatto che i PSR regionali prevedono misure di sostegno per comportamenti virtuosi da un punto di vista ambientale, che impongono costi più elevati ai beneficiari, per i quali è previsto, infatti, uno specifico sostegno di sviluppo rurale: è evidente, dunque, la volontà di evitare sovrapposizioni tra i vincoli della condizionalità e quelli di carattere agroambientale disciplinati nel 2° pilastro della PAC.

Quanto ai CGO, come già osservato, essi sono rappresentati da norme contenute in (soli) 18 atti normativi i quali, peraltro, erano già vincolanti; inoltre, non tutti sono da rispettare ma solo quelli pertinenti con la specifica attività svolta dall'agricoltore. Molti dei CGO sono, poi, costituiti da direttive, che sovente vengono applicate in maniera disomogenea dagli Stati membri, posto che esse lasciano agli Stati la scelta delle forme e dei metodi da utilizzare per il conseguimento dei risultati da raggiungere; talora, oltre tutto, gli Stati risultano anche inadempimenti all'obbligo di recepimento, così che tale inadempimento si ripercuote, a cascata, anche sulla condizionalità, dal momento che le norme da rispettare dai singoli agricoltori sono date non da quelle contenute nelle direttive ma dalle norme interne applicative di quelle. Non da ultimo va evidenziata la complessità del sistema, dal momento che i CGO sono costituiti da 48 articoli («pescati» tra le varie disposizioni dei ricordati 18 atti normativi) i quali, a loro volta, nella maggior parte dei casi rinviano ad altri articoli, ad allegati o a elenchi, con conseguenti difficoltà ricostruttive dell'esatto contenuto degli impegni e dei vincoli.

Né può dimenticarsi la difficoltà di stabilire quando una infrazione possa dirsi colposa piuttosto che intenzionale; a questo scopo sono previste, già a livello di normativa europea, delle presunzioni di intenzionalità⁸.

L'*health check* del 2008 ha riguardato anche la condizionalità, che è stata

Nel 2008 sono stati eseguiti 22.000 controlli, con il 10% di infrazioni rilevate. Esaminando gli esiti dei controlli nei primi anni di applicazione del sistema, emerge come la percentuale delle infrazioni rilevate risulti in graduale aumento rispetto al 2005, probabilmente anche a seguito del miglioramento dei controlli stessi. A seguito di indagini statistiche è emerso, inoltre, che risulta più gravosa la conformazione ai CGO rispetto alle BCAA, anche perché queste ultime, come si dirà nel testo, corrispondono nella maggior parte a pratiche agricole già diffuse.

⁸ Queste possono ritenersi legittime solo perché, nonostante possibili equivoci desumibili dal tenore letterale di talune disposizioni normative, le riduzioni o l'esclusione degli aiuti non possono configurarsi in termini di sanzioni amministrative; e invero, se esse fossero da qualificarsi in termini di sanzioni, vi sarebbe da dubitare della legittimità di un dolo solo presunto e non accertato in concreto.

sottoposta a un moderato *restyling*: relativamente al primo pilastro, la riforma ha comportato la sostituzione del reg. 1782/03 con il reg. 73/09⁹. Il nuovo regolamento è intervenuto sulla condizionalità, senza stravolgerne il contenuto, prevedendo la possibilità per gli Stati membri di non provvedere a riduzione degli aiuti per infrazioni di importanza minore o quando l'importo delle riduzioni risulti inferiore a cento euro; l'ampliamento degli obiettivi delle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni, introducendo un 5° obiettivo, relativo alla tutela delle risorse idriche, destinato a operare dal 2012; introducendo BCAA facoltative (anche se in Italia restano obbligatorie, essendosi previsto che la facoltatività non opera se le BCAA in questione erano già state previste dagli Stati membri); aggiornando i CGO a regolamenti o direttive sopravvenute al 2003, e togliendo alcuni impegni siccome non direttamente pertinenti per l'attività agricola¹⁰.

Allo stato i regolamenti applicativi della Commissione, anche se non dedicati in via esclusiva alla condizionalità (riguardando anche la modulazione, o il SIGC), con cui si specificano le modalità dei controlli e si individuano le percentuali di riduzione collegate alle eventuali infrazioni agli impegni di condizionalità sono rappresentati dai reg. n. 65/2011, quanto al settore dello sviluppo rurale e n. 1122/09 quanto al settore dei pagamenti diretti¹¹; quest'ultimo, peraltro, reca le modalità di applicazione anche degli articoli sulla condizionalità contenuti nel regolamento istitutivo dell'OCM unica.

V'è, peraltro, da dubitare sulla reale portata semplificatrice di alcune novità, come, ad es., la previsione della possibilità di non sanzionare infrazioni minori o di non applicare le riduzioni quando esse risultino inferiori ai cento euro: in relazione a tali fattispecie, le norme prevedono, infatti, che l'anno successivo si debba verificare se l'agricoltore interessato si sia posto in regola, così che, paradossalmente, per le infrazioni di minore rilevanza, quantitativa e qualitativa, è richiesto un doppio controllo.

Quanto al 2° pilastro, a seguito della verifica dello stato di salute della PAC è stato adottato il reg. 74/09, destinato a integrare le disposizioni del reg. 1698/05. Il reg.

⁹ In cui rilevano, ai nostri fini, gli artt. da 4 e 6, e gli allegati II e III; l'art. 22 sui controlli; l'art. 23 sulle riduzioni ed esclusioni; l'art. 24 sulle modalità delle riduzioni o esclusioni; l'art. 25 sulla sorte degli importi risultanti dalla condizionalità, i quali sono da riaccreditare al FEAGA, con la previsione che gli Stati membri possono, tuttavia, trattenere fino al 25% degli importi risultanti dall'applicazione delle riduzioni o delle esclusioni degli aiuti.

¹⁰ Cfr. la relazione speciale 8/2008 della Corte dei Conti UE, p. 19, che già rilevava come alcuni CGO non si riferissero specificamente all'attività agricola, quali le norme sulla caccia o sul trasporto del bestiame per la vendita.

¹¹ Il quale dedica alla condizionalità gli artt. 8, 9; da 47 a 54; 55; da 70 a 72; 79, su un totale di 87 articoli.

74/09 ha dato luogo a una migliore sistematizzazione della disciplina sulla condizionalità, originariamente assai scarna. In particolare, con l'intervento del 2009 si è ampliata la disciplina della condizionalità nel 2° pilastro e, soprattutto, si è armonizzata con la disciplina dettata sul punto dal reg. 73/09. A seguito di tali innovazioni è stato successivamente adottato – come già rilevato – un nuovo regolamento applicativo, il n. 65/2011, che, infatti, rinvia in gran parte al reg. 1122/09¹².

Come accennato, l'ambito di applicazione della condizionalità è stato, poi, successivamente esteso al settore vitivinicolo, con gli articoli 85 *unvicies* (per i beneficiari di aiuti all'estirpazione, per i tre anni successivi) e 103 *septvicies* del reg. 1234/07 (per i beneficiari di aiuti alla ristrutturazione, per i 3 anni successivi, e per i beneficiari di aiuti per la vendemmia verde, per l'anno in cui l'aiuto è stato concesso), introdotti dal reg. 491/09¹³.

La disciplina comunitaria non è, tuttavia, sufficiente per rendere pienamente operativa la condizionalità, occorrendo una necessaria implementazione nazionale, e non solo per la concreta individuazione delle BCAA (la cui determinazione, si ricorderà, è lasciata agli Stati membri).

Per quanto concerne l'Italia la relativa disciplina è rappresentata, ora, dal D.M. n. 10125/09 (composto di 28 articoli e 8 allegati), modificato da ultimo dal D.M. 22 dicembre 2011¹⁴, e contiene una unica disciplina per 1° e 2° pilastro (così semplificando rispetto al passato). Esso individua le norme interne attuative dei CGO, nonché le BCAA (queste ultime, tuttavia, destinate a operare solo in difetto di individuazione di norme specifiche da parte delle regioni), e detta criteri per le riduzioni o esclusioni¹⁵, precedentemente, invece, delegate all'AGEA. Quest'ultima, ora, in base al D.M. vigente, ha il compito di adottare la disciplina sui controlli e sugli indici di verifica¹⁶.

La particolare disciplina per le infrazioni di importanza minore¹⁷ si rinviene nell'art. 5 del D.M., mentre il successivo art. 9 del D.M. prevede – sulla scorta della facoltà lasciata agli Stati membri dall'art. 23, par. 2, reg. 73/2009 – che nessuna riduzione possa essere disposta se la riduzione risulti inferiore a 100 euro, ferma restando la necessità che il beneficiario inadempiente adotti le opportune azioni correttive¹⁸.

¹² Il quale dedica alla condizionalità gli articoli da 19 a 21, su un totale di 35 articoli.

¹³ Reg. 491/09 del Consiglio del 25 maggio 2009, che modifica il reg. (CE) n. 1234/07.

¹⁴ Pubblicato in GU del 30.12.2011.

¹⁵ Cfr. art. 4, DM 10125/09, che individua anche le percentuali di riduzione e i casi di esclusione.

¹⁶ Così l'art. 12 del D.M. 10125/09.

¹⁷ Ex art. 24, par. 2, reg. 73/09, non è mai qualificabile in termini di infrazione minore quella che può costituire un rischio diretto per la salute pubblica o degli animali.

¹⁸ Relativamente a tale facoltà, mette conto ricordare che la Corte dei Conti UE (nella sua relazione speciale sulla condizionalità) ha, tuttavia, rilevato che così facendo si perde gran parte delle

2. LA PROSSIMA RIFORMA DEL 2014

Le proposte di regolamento presentate nell'ottobre 2011 sono state precedute dalla Comunicazione della Commissione del novembre 2010 «*La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*»¹⁹; in tale documento la Commissione anticipava alcune novità, che hanno poi trovato attuazione nei testi delle diverse proposte dell'anno successivo, tra cui tanto un nuovo assetto della condizionalità, quanto il c.d. *greening*²⁰. Quanto alla prima, il documento rileva come le norme di condizionalità debbano essere (mantenute, ma) semplificate, «offrendo agli agricoltori e alle amministrazioni un dispositivo più semplice ed esaustivo, senza tuttavia snaturare il concetto stesso di condizionalità»; relativamente al *greening*, si legge nella ricordata Comunicazione che la PAC dovrà rafforzare la propria efficacia ambientale, «grazie ad una componente “ecologica” obbligatoria dei pagamenti diretti a sostegno di misure ambientali applicabili su tutto il territorio dell'UE. La priorità dovrebbe essere attribuita ad azioni destinate a contribuire al conseguimento di obiettivi di politica climatica e ambientale, che potrebbero tradursi in interventi ambientali semplici, generalizzati, non contrattuali e annuali, che vadano al di là dei requisiti della condizionalità e riguardino l'agricoltura (quali pascoli permanenti, coperture vegetali, la rotazione delle colture e il set-aside ecologico)».

È noto, infatti, che l'orizzonte temporale dei regolamenti attualmente in vigore è destinato a esaurirsi alla fine del 2013, in concomitanza con il termine degli assetti di bilancio dell'Unione adottati per il periodo 2007 – 2013; dal 2014 ci attende, dunque, tanto un nuovo bilancio dell'Unione europea, con la prevedibile rivisitazione (al ribasso) degli stanziamenti dedicati al settore agricolo, quanto una revisione degli strumenti attuativi della PAC, e segnatamente dei regolamenti di base concernenti gli interventi sui due pilastri della politica agricola. Peraltro, la nuova disciplina dovrà essere adottata in conformità ai nuovi assetti istituzionali e normativi conseguenti all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, così che i nuovi regolamenti non saranno più appannaggio esclusivo della dialettica a due tra Commissione e Consiglio, ma

riduzioni, dal momento che, ad es., in Finlandia il 65% delle riduzioni esaminate nell'audit era inferiore a 100 euro; in Polonia il 94%; in Olanda la riduzione è in media 100 euro.

¹⁹ Comunicazione COM (2010) 672 del 18 novembre 2010.

²⁰ Rileva l'incongruenza tra le declaratorie contenute nella Comunicazione e il testo delle proposte successivamente adottate dalla stessa Commissione, L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in «Agricoltura-Istituzioni-Mercati», 2011, p. 13 ss.

vedranno come nuovo soggetto partecipe del processo decisionale anche il Parlamento europeo, il quale ha già chiarito di voler assumere un ruolo attivo e di condizionamento sostanziale per l'adozione della nuova normativa.

L'attività preparatoria della Commissione deve, quindi, essere vista con occhi diversi rispetto al passato: se, prima, con la procedura speciale agricola, le proposte della Commissione erano destinate, il più delle volte, a essere trasfuse senza sostanziali variazioni nei testi normativi definitivi adottati dal Consiglio, ora, con l'entrata in campo del Parlamento – e, dunque, di un soggetto prettamente politico – il ruolo della Commissione è destinato a perdere rilevanza, ed è anzi presumibile che i contenuti di cui alle proposte presentate siano destinati a non pochi cambiamenti durante il processo decisionale che vedrà coinvolti il Consiglio e il Parlamento.

Allo stato, tuttavia, ci troviamo a dover fare i conti con le proposte adottate dalla Commissione, dalle quali si evince il permanere dell'istituto della condizionalità: la quale, così come congegnata, resta sostanzialmente immutata, prevedendosi sempre il necessario rispetto tanto dei CGO quanto delle BCAA, salvo qualche intervento semplificatore.

3. (SEGUE): LA «NUOVA» CONDIZIONALITÀ

Come anticipato, la riforma dovrebbe comportare per la «nuova» condizionalità solamente una ulteriore (rispetto a quella già disposta a seguito dell'*health check*²¹) attività di semplificazione, così che le virgolette per l'aggettivo sono d'obbligo, sia perché, come rilevato, la condizionalità è istituto già vigente, sia perché di nuovo nella proposta c'è ben poco, salvo l'infelice utilizzo del termine «sanzione» riferito alle riduzioni o alle esclusioni conseguenti, prima inesistente²². Nonostante l'uso di tale termine, invero, deve ritenersi che la configurazione della condizionalità non debba modificarsi nel senso di rite-

²¹ Con la verifica dello stato di salute si è, in effetti, opportunamente armonizzata la disciplina della condizionalità nei due pilastri, la cui originaria disciplina era priva di coordinamento: con il reg. 74/09 la disciplina della condizionalità nel settore dello sviluppo rurale è stata sensibilmente ravvicinata a quella operante nel settore dei pagamenti diretti; ravvicinamento proseguito con i successivi regolamenti attuativi: il reg. n. 65/2011 (attuativo del reg. 1698/05) rinvia, infatti, al reg. n. 1122/09 (attuativo del reg. 73/09); quest'ultimo, a sua volta, contiene la normativa applicativa anche della condizionalità prevista dal reg. 1234/07 sull'OCM unica.

²² L'art. 91, par. 1, della proposta di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune dispone, infatti, che «al beneficiario di cui all'articolo 92 che non rispetti, nell'azienda, le regole di condizionalità stabilite dall'articolo 93 è applicata una sanzione».

nerla una sorta di sanzione per gli agricoltori inadempienti, restando ancora una forma di condizionamento al pieno percepimento degli aiuti; la differenziazione rileva sul piano sostanziale, dal momento che la qualificazione della condizionalità come istituto sanzionatorio imporrebbe doverose riflessioni sulle modalità con cui essa è stata implementata nel nostro Paese, posto che per le sanzioni amministrative sono formulate garanzie di legalità ignote all'attuazione della PAC in Italia, avvenuta, com'è noto, attraverso il ricorso a decreti ministeriali.

In particolare, la disciplina della condizionalità cessa di essere separata per i due pilastri, ma diviene unica per tutti i settori cui essa è applicabile, confluendo in un regolamento di carattere orizzontale, recante anche la disciplina dei controlli²³. Nella proposta di regolamento orizzontale, composto di 115 articoli, alcuni (segnatamente, gli articoli da 91 a 100) sono dedicati alla condizionalità.

Come accennato, il contenuto della condizionalità non cambia nella sostanza, restando i CGO (13 atti) e le BCAA (otto), così come immutate appaiono le riduzioni previste.

Una seconda semplificazione è data dalla presenza di un solo allegato (l'allegato II) che racchiude tanto i CGO quanto le BCAA²⁴.

Viene mantenuta la facoltà degli Stati membri di non operare riduzioni se inferiori a 100 euro (art. 97, par. 3, della proposta), però resta l'obbligo di verifica che il beneficiario abbia posto in essere le opportune azioni correttive; similmente quanto alle infrazioni di portata minore (art. 99, par. 2, della proposta), ovvero quando «in base alla sua gravità, portata e durata, l'inadempienza è da considerarsi di scarsa rilevanza», fermo restando che le infrazioni che costituiscono un rischio diretto per la salute pubblica o degli animali non possono mai considerarsi di scarsa rilevanza.

Una vera semplificazione concerne, invece, la categoria, di nuova introduzione, dei piccoli imprenditori, per i quali viene esclusa *tout court* l'applicabilità della disciplina in tema di condizionalità. La nozione di piccolo

²³ V. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune del 12 ottobre 2011: COM (2011) 628 def.

²⁴ L'allegato II prevede tre settori (ambiente, cambiamenti climatici e buone condizioni agronomiche del terreno; sanità pubblica, salute degli animali e delle piante; benessere degli animali) cui sono collegati dei temi principali (acque; suolo e stoccaggio di carbonio; biodiversità; livello minimo di mantenimento dei paesaggi, per il settore ambientale; sicurezza alimentare, identificazione degli animali, malattie degli animali, prodotti fitosanitari, per il settore sanità pubblica; benessere degli animali, tema coincidente con la denominazione del terzo settore). Le otto norme delle BCAA rientrano tutte nel primo settore.

imprenditore si ricava – mancando una definizione espressa – da alcune norme contenute nella proposta di nuovo regolamento sui pagamenti diretti (in particolare del Titolo V: artt. da 47 a 51); tali sono coloro che, in possesso dei requisiti minimi di cui all'art. 10, par. 1 (e cioè avere diritto ad un pagamento non inferiore a 100 euro e avere la disponibilità di una superficie ammissibile non inferiore a 1 ha., beneficiano – nei limiti del 10% del massimale nazionale – di un importo non superiore al 15% del pagamento medio annuo per beneficiario ovvero di un importo corrispondente al pagamento medio nazionale per ettaro, moltiplicato per una cifra corrispondente al numero di ettari fino a un massimo di tre; in ogni caso l'importo cui essi hanno diritto non può essere inferiore a 500 euro e superiore a 1000 euro; i piccoli imprenditori sono esonerati anche dal *greening*. Sono esclusi dagli obblighi di condizionalità anche coloro che beneficiano di aiuti ex art. 29, par. 9²⁵ della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale (art. 92).

Cambia, inoltre, l'importo che può essere trattenuto dagli Stati membri a seguito dell'applicazione delle riduzioni o esclusioni, che passa dal 25% al 10% (art. 100).

Come meglio di vedrà in seguito, esiste ancora, nelle proposte di regolamento, un non chiaro coordinamento tra alcune BCAA e alcuni vincoli derivanti dal *greening*, con il rischio di sovrapposizioni.

Non può, tuttavia, non osservarsi come la riproposizione, sostanzialmente immutata, della condizionalità lasci perplessi, dal momento che la odierna condizionalità era stata assoggettata a non poche valutazioni critiche da parte della Corte dei Conti UE e, in particolare, dalla relazione speciale n. 8/2008 adottata a seguito di una verifica in alcuni Stati membri circa la efficacia dello strumento della condizionalità²⁶.

Tale relazione evidenziava non poche criticità della condizionalità, tra cui la difficile verificabilità del rispetto dei requisiti imposti ai beneficiari²⁷; la eccessiva complessità della normativa; l'insussistenza di un chiaro rapporto di proporzionalità tra la misura delle riduzioni e la gravità dell'infrazione riscon-

²⁵ Che prevede un possibile sostegno alla conservazione delle risorse genetiche in agricoltura per interventi diversi da quelli già contemplati nei precedenti paragrafi dell'art. 29.

²⁶ Cfr. Corte conti UE, Relazione speciale 8/2008, *La condizionalità costituisce una politica efficace?*

²⁷ Rileva l'organo di controllo come spesso gli impegni risultino di difficile controllabilità, e segnatamente quelli di carattere ambientale e in tema di tutela della salute; a differenza di altri, quale, ad es., la corretta identificazione degli animali (ovvero la verifica dell'esistenza di un marchio auricolare). Si evidenzia, inoltre, l'anomalia del fatto che in Finlandia, Francia, Grecia, Slovenia negli anni 2005 e 2006 non è stata rilevata alcuna infrazione nei 11.633 controlli sulla applicazione della direttiva uccelli selvatici e nei 14.896 controlli sulla direttiva habitat.

trata²⁸; il non chiaro coordinamento tra la normativa in tema di condizionalità e quella sulle misure agroambientali nel 2° pilastro (a ciò ha posto rimedio il reg. 74/09); una scarsa efficacia dei controlli²⁹ e lo scarso effetto deterrente delle riduzioni, dal momento che per molti impegni di condizionalità i costi che essi procurano sono maggiori della percentuale del 5% oggetto di possibile riduzione.

Prima ancora, la Corte dei Conti osserva come, a ben vedere, manchi perfino una enunciazione, nei testi normativi, degli obiettivi che essa intende perseguire, dal momento che un riferimento agli obiettivi è contenuto solo nei considerando introduttivi del regolamento di base.

Sorprende, dunque, come, alla luce di tali circostanziate considerazioni critiche, la Commissione abbia deciso di riproporre la condizionalità senza adottare correttivi di natura sostanziale, idonei a cercare quanto meno di renderla più efficace ai fini del perseguimento degli obiettivi cui essa, almeno formalmente, pare essere preposta.

4. IL GREENING

Facendo seguito a quanto preconizzato nella Comunicazione del novembre 2010, la proposta di nuovo regolamento sui pagamenti diretti³⁰ innova sensibilmente rispetto al passato, operando quello che viene usualmente definito lo «spacchettamento» degli aiuti diretti disaccoppiati.

Accanto a un pagamento definito di base (di cui agli articoli da 18 a 28 della proposta), una percentuale del 30% del massimale nazionale viene riservata a quegli agricoltori che rispettino una serie di vincoli finalizzati alla tutela dell'ambiente e del clima: la relativa disciplina si ritrova nel Capo 2 (Pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente: ar-

²⁸ È stata, in particolare, accertata una inadeguata applicazione da parte degli Stati membri del principio di proporzionalità delle riduzioni in relazione alla gravità delle infrazioni (p. 30), e una inadeguata applicazione anche al caso di recidiva (si pensi al caso della Finlandia, in cui più del 50% delle aziende autori di infrazione nel 2005 si è resa responsabile di identiche infrazioni anche nel 2006).

²⁹ Relativamente ai quali, ad es., non viene dato rilievo al fatto che la loro efficacia dipende anche dal periodo dell'anno in cui essi si svolgono; di norma, poi, viene eseguito un solo controllo all'anno per azienda, così che la sua efficacia dipende grandemente anche dal solo dato temporale circa il momento dell'accesso *in loco* rispetto all'impegno oggetto di verifica.

³⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, del 12 ottobre 2011, COM (2011) 625 def.

ticoli da 29 a 33) del Titolo III (Regime dei pagamenti di base e pagamenti connessi)³¹. Tale pagamento supplementare non è, peraltro, l'unico, essendo previsti altri pagamenti (facoltativi od obbligatori, a seconda dei casi), e segnatamente quello (facoltativo) per le zone soggette a vincoli naturali (artt. 34 e 35), cui può essere destinato al massimo un importo pari al 5% del massimale nazionale; quello (obbligatorio) in favore dei giovani agricoltori, di cui agli articoli 36 e 37, mediante utilizzo di una percentuale non superiore al 2% del massimale nazionale. Oltre a tali pagamenti disaccoppiati, la proposta di regolamento prevede la possibilità per gli Stati membri di erogare aiuti accoppiati per determinate produzioni, nei limiti, complessivamente, del 5% del massimale nazionale. Come accennato in precedenza, è previsto, inoltre, un regime semplificato per i piccoli agricoltori, i quali hanno la facoltà di accedervi con il conseguente esonero dagli impegni di condizionalità e di inverdimento. Come contropartita, l'importo degli aiuti risulta particolarmente modesto: esso, infatti, a scelta dello Stato membro, non può essere superiore al 15% del pagamento medio nazionale per beneficiario o, in alternativa, non può superare l'importo corrispondente al pagamento medio nazionale per ettaro moltiplicato per una cifra corrispondente dal numero di ettari fino a un massimo di tre; in ogni caso, l'importo degli aiuti non può essere inferiore a 500 euro, né superiore a 1.000 euro, fermo restando che l'importo complessivamente erogato da ogni Stato membro nel regime semplificato per i piccoli agricoltori non può superare il 10% del massimale nazionale.

Per quanto più interessa in questa sede, il rispetto di quelle che vengono definite pratiche agricole benefiche per il clima e per l'ambiente condiziona il diritto a un pagamento disaccoppiato aggiuntivo rispetto a quello di base pari al 30% del massimale nazionale³².

Si ricorderà, invero, che la Comunicazione della Commissione del novembre 2010 lasciava prevedere, come si è visto, l'introduzione di nuove misure di carattere ambientale; nel documento, peraltro, la Commissione si premurava di spiegare che tali misure sarebbero risultate di semplice attuazione e di agevole verifica.

Nella successiva proposta i vincoli del *greening* si sostanziano in tre misure: a) la presenza di almeno 3 colture diverse su superfici a seminativo, qualora

³¹ L'art. 33 della proposta prevede che il pagamento collegato al *greening* possa essere attuato a livello nazionale o, ma solo in caso di regionalizzazione del pagamento di base, regionale.

³² Alcuni commentatori si pongono il quesito se la violazione degli impegni del *greening* comporti la perdita del solo pagamento supplementare del 30% o anche del pagamento di base; lo spaccettamento dei pagamenti induce a ritenere che vi sia la perdita del solo 30%.

queste assommino ad almeno 3 ettari³³; *b*) il mantenimento del prato permanente esistente e dichiarato al momento della presentazione della domanda di pagamento per l'anno 2014; *c*) avere un'area di interesse ecologico in azienda (terreni a riposo, terrazze, fasce tampone, elementi caratteristici del paesaggio, superfici oggetto di imboschimento).

Relativamente al *greening*, così come emerge dalla proposta, possono individuarsi almeno sei elementi di criticità.

Un primo profilo bisognoso di chiarimenti concerne il rapporto tra la condizionalità e il *greening*: si ricorderà, infatti, che in occasione della riforma del 2003 la condizionalità venne presentata – ed enfatizzata – dalla Commissione quale strumento innovativo per rendere più “verde” la PAC, e per giustificare la stessa esistenza presso l'opinione pubblica europea, in buona parte restia alla concessione di sostegni al settore primario. In questo modo, la sussistenza di vincoli di carattere ambientale, a tutela della salute e del benessere degli animali veniva vista come adeguata contropartita chiesta al settore agricolo per gli aiuti pubblici che esso riceve.

L'introduzione delle pratiche benefiche per il clima e per l'ambiente fa sì, innanzitutto, che la condizionalità perda la sua caratteristica di essere l'unico elemento finalizzato a una eco compatibilità dei sostegni disaccoppiati; nella proposta della Commissione la condizionalità diventa non più l'unico meccanismo di carattere *lato sensu* ambientale, ma una sorta di prerequisito. Mette conto rilevare, poi, che ex art. 29 della proposta le misure del *greening* non sono facoltative, lasciandosi così ai singoli la scelta se aderire o meno al sistema, ma obbligatorie, così che il *greening* si configura come una sorta di condizionalità rafforzata³⁴.

Al tempo stesso, però, l'assetto prefigurato dalla Commissione rende evidente la scarsa incidenza degli impegni di condizionalità, posto che si è sentita la necessità di inserire norme ulteriori a carico dei beneficiari e di condizionare l'erogazione di importi ben maggiori non solo di quelli subordinati al rispetto degli impegni di condizionalità, ma anche dei pagamenti agro ambientali erogati nell'ambito delle misure di sviluppo rurale: stante la destinazione al 1°

³³ Sempre che la superficie non sia interamente utilizzata per la produzione di erba seminata o spontanea, o non sia interamente lasciata a riposo o interamente investita a colture sommerse per una parte significativa dell'anno; le tre colture, inoltre, devono coprire ciascuna almeno il 5% e quella principale non deve superare il 70% della superficie a seminativo (così l'art. 30, par. 1, della proposta di regolamento sui pagamenti diretti).

³⁴ Peraltro, verosimilmente prima ci sarà il pagamento e poi il recupero dell'indebito, sembrando improbabile che i controlli possano avvenire sostanzialmente in tempo reale e impedire così l'erogazione del pagamento supplementare.

pilastro del 75% ca. delle complessive risorse della PAC, il budget collegato al rispetto del *greening* è pari a ca. due volte quello destinato ai pagamenti agroambientali del 2° pilastro.

Al tempo stesso, l'introduzione del *greening* viene motivata dalla necessità che l'attività agricola persegua la tutela di beni pubblici quali, appunto, l'ambiente e il clima, ovvero sostanzialmente da ragioni simili a quelle che a suo tempo avevano indotto le Istituzioni europee a introdurre la condizionalità; quest'ultima, tuttavia, come si è visto, non scompare ma viene mantenuta, con una inevitabile duplicazione di misure gravanti sui beneficiari. Senza considerare che le misure aggiuntive che si intendono introdurre a far tempo dal 2014 alimentano i dubbi sulla effettiva utilità della condizionalità e sulla necessità di prevedere due istituti distinti seppure finalizzati al perseguimento dei medesimi obiettivi, così che la scelta più congrua appariva essere un potenziamento di un istituto (la condizionalità) già esistente e senz'altro bisognoso di una serie di messe a punto ben più sostanziose di quelle oggetto della proposta della Commissione.

Quanto agli impegni di inverdimento ricordati in precedenza *sub* b) e c), appare evidente la possibilità di loro sovrapposizioni tanto con le norme in tema di condizionalità, quanto con le misure di sviluppo rurale di natura agroambientale (le quali vengono mantenute anche nella proposta di nuovo regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale e vengono ridenominate in pagamenti agro-climatico-ambientali³⁵), basti pensare che l'attività di produzione di prodotti di agricoltura biologica è considerata *ipso facto* conforme agli impegni del *greening* ma, al tempo stesso, costituisce anche presupposto per l'ottenimento di pagamento nel 2° pilastro³⁶.

Le misure in cui si sostanzia il *greening* vogliono essere semplici e di facile verifica e controllo: tuttavia la semplicità si scontra con la diversità strutturale delle aziende agricole (a fronte della natura indifferenziata degli impegni), così che l'impatto di tali vincoli può variare sensibilmente da azienda ad azienda e, in particolare, può risultare particolarmente penalizzante sotto il profilo economico, oltre che di difficile attuazione, per alcune aziende. In Italia, ad es., il *greening* comporterà verosimilmente oneri proporzionalmente maggiori rispetto ad altri Stati, stanti le ridotte dimensioni aziendali medie, in considerazione dell'incidenza che la misura concernente la presenza di almeno tre di-

³⁵ Cfr. l'art. 29 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), del 12 ottobre 2011, COM (2011) 627.

³⁶ V. l'art. 30 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

stinte colture potrà avere. Quest'ultima misura, peraltro, è affatto diversa dalla rotazione delle colture cui la Commissione faceva riferimento nella propria Comunicazione del novembre 2010 e da quanto prevede ora, come misura facoltativa, l'art. 68, reg. 73/09.

Per quanto semplici e semplificate, le misure del *greening* richiederanno comunque una attività di verifica e di controllo che andrà in ogni caso ad aggiungersi a quella già prevista per gli impegni di condizionalità; e inverso, l'art. 68 della proposta di regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC prevede l'applicazione del Sistema Integrato di Gestione e di Controllo (SIGC)³⁷, per il quale la proposta prevede ampi poteri delegati in favore della Commissione, titolare anche delle competenze di esecuzione³⁸.

Non può, inoltre, non rilevarsi che con il *greening* si introducono nuovi vincoli finalizzati alla tutela dell'ambiente quando sono già state ufficialmente acclarate le criticità dei precedenti strumenti «ambientali», quali la condizionalità e i pagamenti agroambientali³⁹.

Soprattutto tra gli agronomi, sono stati già sollevati dubbi, ad es., sul potenziale impatto del *greening* e, dunque, sulla sua reale efficacia: basti pensare che i vincoli previsti sono annuali, mentre quelli conseguenti ai pagamenti agroambientali sono pluriennali. I pagamenti conseguenti al rispetto del *greening* sono calcolati, inoltre, in maniera forfettaria, ovvero in misura indipendente dai maggiori costi sostenuti per la *compliance* o dai minori redditi che si vengono a ritrarre.

Al di là delle osservazioni sulle tecnicità con cui verrà attuato il *greening*, resta, comunque, un interrogativo di fondo e di carattere generale: la previsione dell'introduzione di aree di interesse ecologico per una superficie pari almeno al 7% delle superfici ammissibili, destinate alla messa a riposo dei terreni, a imboschimenti, alla creazione di fasce tampone, ma anche la previsione – priva di correttivi o di possibilità di deroghe – del mantenimento dei prati permanenti inizialmente dichiarati, produrrà inevitabilmente una riduzione della produzione agricola europea. Orbene, appare difficile conciliare la pre-

³⁷ Esso si applicherà, tra l'altro, ai regimi di sostegno elencati nell'allegato I del nuovo regolamento sui pagamenti diretti (in sostanza, a tutti i pagamenti disaccoppiati e a quelli facoltativi accoppiati).

³⁸ Cfr. gli artt. 77 e 78, della proposta di regolamento orizzontale.

³⁹ Si pensi ai risultati degli audit svolti dalla Corte dei Conti UE, di cui alle relazioni speciali n. 8/2008 in tema di condizionalità, di cui si è detto in precedenza, nel testo e nella n. 4, e n. 7/2011 (*Il sostegno agro ambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*) sui pagamenti agro ambientali.

senza di tali vincoli con la conclamata necessità⁴⁰ di assicurare un adeguato approvvigionamento di prodotti alimentari, in un momento in cui la domanda di prodotti agricoli è in aumento su scala mondiale, e in cui le previsioni delle più importanti organizzazioni internazionali in materia danno per certo che nei prossimi decenni si assisterà a un significativo incremento della domanda di prodotti alimentari, tanto che le scorte delle più importanti *commodities* subiscono pericolose e sensibili oscillazioni a livello mondiale e i prezzi delle medesime stanno subendo momenti di grande instabilità anche a causa delle incertezze che caratterizzano l'offerta di derrate alimentari a livello mondiale.

Si impone, dunque, l'esigenza di una approfondita e matura riflessione sulle proposte della Commissione, e cercare di far sì che già nel corso della futura, lunga e complessa procedura di adozione dei nuovi regolamenti che disciplineranno la PAC del prossimo futuro possano confluire nei testi normativi tutti quegli obiettivi della politica agricola comune indicati dalla Commissione nella propria Comunicazione del novembre 2010 ma, poi, rimasti in buona parte sostanzialmente inattuati nelle successive proposte.

⁴⁰ Espressa anche dalla stessa Commissione, nella ricordata Comunicazione *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*.