

Il perseguimento degli obiettivi della PAC e la tutela degli interessi finanziari dell'UE: due finalità compatibili?

Luigi Russo

1.- Premessa

Non può sorprendere che la politica agricola dell'UE sia oggetto di particolare attenzione da parte delle Istituzioni europee anche sotto il profilo della tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, dal momento che ancora oggi la PAC, nel periodo di programmazione in corso (2014 – 2020), assorbe ca. 363 miliardi di euro¹, pari a ca. il 38% delle uscite complessive dell'UE².

Com'è noto, peraltro, in precedenza la percentuale di risorse destinate alla PAC è stata anche sensibilmente superiore, essendosi giunti fino al 70% dell'intera spesa della Comunità. Alla riduzione della percentuale, oltre a questioni politiche e alla crescente rilevanza attribuita a nuovi obiettivi ritenuti parimenti strategici per l'UE, nonché l'emersione di situazioni emergenziali come quella migratoria, ha contribuito, altresì, l'aumento del

numero degli Stati membri negli anni 2004, 2005 e, da ultimo, nel 2013, con l'ingresso della Croazia. Inoltre, con l'approssimarsi della c.d. Brexit si avrà una riduzione delle entrate UE, dal momento che la Gran Bretagna è un contribuente netto dell'Unione, con conseguenti minori risorse utilizzabili per le varie politiche unionali. Alla luce della recente proposta sul prossimo quadro finanziario pluriennale³, è così probabile che il prossimo QFP post 2020 comporterà un'ulteriore – anche se, forse, in misura inferiore ai timori del settore agricolo – riduzione della spesa collegata alla PAC.

Non è una novità, purtroppo, che laddove vi sono ingenti risorse finanziarie disponibili maggiori sono le possibilità di frodi o anche solo di errori nell'attribuzione delle risorse ai beneficiari⁴.

La lotta alle frodi lesive degli interessi finanziari dell'UE trova, peraltro, espressa copertura giuridica anche a livello di legislazione primaria: può ricordarsi, infatti, quanto disposto dall'art. 325 TFUE, che stabilisce un obbligo di carattere generale, in capo agli Stati membri, di combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE⁵. Similmente, nell'ambito della PAC, dispone l'art. 58, reg. 1306/2013, rubricato, appunto, "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione".

Ciò detto, in questa sede si intende verificare come e in che misura la disciplina sui pagamenti diretti e quelli per le misure di sviluppo rurale (quali interventi più significativi nell'attuazione

(¹) Si v. l'allegato I del reg. 1311/2013, che stabilisce il QFP 2014-2020, di cui 278 per aiuti diretti (di cui 22,6 mld all'Italia nel periodo 2015 – 2020) e 95 per lo sviluppo rurale (di cui 10 per l'Italia nel 2014 – 2020).

(²) A sua volta la spesa collegata alla PAC viene distinta in spesa SIGC – Sistema Integrato di gestione e di Controllo (ammontante a ca. l'86%), e relativa principalmente ai pagamenti diretti, e spesa non SIGC (per il restante 14%ca.), concernente i rimborsi, gli interventi sui mercati agricoli, gli investimenti in aziende agricole ed in infrastrutture rurali.

(³) V. la proposta della Commissione del 2 maggio 2018, COM (2018) 322 final.

(⁴) Si pensi, ad es., all'indagine "Fondi rubati all'agricoltura" del 2015, che mette in evidenza il legame tra la percezione dei fondi PAC e la criminalità organizzata.

(⁵) A fronte di tale previsione occorre fare i conti, come spesso accade, alla concreta attuazione della norma: come evidenziato dalla Commissione UE, si registra una eccessiva eterogeneità dei sistemi posti in opera dagli Stati membri per combattere comportamenti fraudolenti, dal momento che per casi analoghi si prevedono sanzioni sostanzialmente diverse (talora lievi ammende, ma anche lunghe pene detentive): cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti*, del 26 maggio 2011, COM (2011) 293.

della PAC), si relazioni con la necessità di far sì che i pagamenti vadano a chi ne ha effettivamente diritto, rispettando i requisiti normativi di volta in volta prescritti.

Ed infatti, l'attuazione della PAC e il perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE implica lo stanziamento di ingenti risorse in favore di un'ampissima platea di agricoltori (ma non solo) europei e comporta, così, una complessità sostanzialmente inevitabile la quale, al tempo stesso, rende oltre modo possibili errori o, peggio, comportamenti fraudolenti e, comunque, il verificarsi di possibili lesioni agli interessi finanziari dell'Unione e, in ultima analisi, dell'intera collettività.

Si pensi, infatti, per fare solo un esempio, alla numerosità delle domande di aiuto presentate a vario titolo dai beneficiari di risorse stanziate all'interno della PAC; solo in Italia, invero, i pagamenti diretti sono destinati a ca. 1,2 milioni di beneficiari, le cui aziende sono, oltre tutto, caratterizzate da una marcata frammentazione fondiaria; a livello unionale, invece, il pagamento di base – erogato nel quadro dei pagamenti diretti – assorbe € 18 miliardi annui in favore di ca. 4 milioni di beneficiari⁶.

In un quadro siffatto, uno storno, anche solo imputabile ad aspetti colposi e, dunque, non necessariamente dolosi, delle risorse disponibili rispetto alle finalità loro proprie risulta pressoché inevitabile. L'importante è far sì che tale situazione patologica resti confinata in limiti i più contenuti possibili e tali da potersi considerare, per così dire, fisiologici. E non vi è dubbio che a questo fine le regole poste dal legislatore europeo debbano essere il più possibile inequivoche, semplici, di agevole attuazione e di altrettanto agevole verifica.

In conclusione di questo paragrafo introduttivo,

occorre precisare che il presente lavoro si focalizzerà esclusivamente sull'esame della normativa europea in una prospettiva ex ante, e non ex post, destinata cioè ad operare ad aiuti già erogati al fine del loro recupero e al fine dell'applicazione delle sanzioni previste: non ci si occuperà, così, onde evitare sovrapposizioni con altre relazioni, della fase dei controlli, né dei profili soggettivi (dolo o colpa) in capo al beneficiario e di quelli sanzionatori, ma solo della disciplina di carattere gestionale posta a presidio della regolarità delle attribuzioni finanziarie, e si cercherà di verificare come essa si interfacci con la disciplina sostanziale (o settoriale) recante la concreta attuazione delle misure attuate all'interno della PAC, in relazione alla quale si evidenzieranno alcune fattispecie sintomatiche della complessità del sistema e, talora, delle ambiguità e delle incongruenze relative a taluni degli impegni richiesti per poter beneficiare del sostegno europeo.

2.- Il Reg. (UE) 1306/2013, sul finanziamento, la gestione ed il monitoraggio della PAC

Occorre, così, prendere le mosse dalla normativa di carattere generale relativa al finanziamento e alla gestione della spesa nell'ambito della PAC: al riguardo, deve prendersi in considerazione il Reg. (UE) 1306/2013⁷, di carattere trasversale per tutte le misure della PAC, che ha, tra l'altro, abrogato il previgente Reg. 1290/05 relativo al finanziamento PAC⁸.

Questo regolamento contiene una serie di norme poste a presidio degli interessi finanziari dell'Unione (le quali si affiancano a quelle relative alla disciplina finanziaria: afferenti, cioè, al normale e fisiologico funzionamento dei fondi, pari-

⁶) Cfr. Corte Conti UE, rel. Speciale 10/2018, pag. 9.

⁷) Del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n.165/94, (CE) n.2799/98, (CE) n.814/2000, (CE) n.1290/2005 e (CE) n.485/2008.

⁸) A sua volta, il reg. 1306/2013 si interfaccia con la disciplina di carattere generale di cui al reg. 966/2012, c.d. reg. finanziario, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, e al reg. 1303/13 sui fondi strutturali e di investimento europei – SIE - tra cui il FEASR.

menti contenute nel Reg. 1306/13) aventi natura preventiva, essendo volte a fare in modo che gli organismi (europei e statali o regionali) deputati alla gestione dei fondi UE diano sufficienti garanzie di affidabilità e regolarità.

In questa prospettiva si inquadrano le disposizioni volte a disciplinare gli Organismi Pagatori (in seguito, anche solo OP)

Come noto, ex art. 4, Reg. 1306/2013, la gran parte delle spese del FEAGA e quelle FEASR (ovvero dei due fondi con cui avviene la spesa collegata alla PAC) sono effettuate in gestione concorrente con gli Stati membri, ovvero con il concorso degli organismi pagatori, i quali sono “servizi e organismi degli Stati membri, incaricati di gestire e controllare” le relative spese di Feaga e Feasr⁹. In linea di principio dovrebbe sussistere un organismo pagatore in ciascun Stato membro, ovvero uno per ogni Regione¹⁰: in quest’ultimo caso, lo Stato membro deve istituire un Organismo di Coordinamento tra i vari OP, che garantisca l’uniforme applicazione del diritto UE e raccolga le informazioni da trasmettere poi alla Commissione¹¹.

Orbene, la disciplina del Reg. 1306/2013 non si limita a prevedere la costituzione degli OP o degli Organismi di Coordinamento, individuandone i relativi compiti ed attività, ma si preoccupa di stabilire una serie di filtri a monte della stessa costituzione di siffatti organismi, per cercare di garantire la correttezza del loro operato.

Ed infatti, gli OP possono gestire la spesa PAC solo se previamente “riconosciuti” dai rispettivi Stati membri (così, ancora l’art. 7, Reg. 1306/2013). Il detto riconoscimento costituisce, in sostanza, un filtro di carattere preventivo per far sì che gli OP assicurino di poter svolgere una gestione regolare dei flussi finanziari che vengono a gestire: ai fini del riconoscimento essi devono, in particolare, offrire “garanzie sufficienti in ordine alla legittimità, regolarità e corretta contabilizzazione dei pagamenti”¹².

Una volta riconosciuti gli OP sono, poi, oggetto di costante monitoraggio da parte di organismi ad hoc, ovvero dei c.d. Organismi di certificazione i quali, ex art. 9, Reg. 1306/2013, sono organismi di revisione - pubblici o privati - designati dagli Stati Membri. Essi devono redigere, tra l’altro, pareri, “redatti in conformità agli standard riconosciuti a livello internazionale in materia di audit, sulla completezza, l’esattezza e la veridicità dei conti annuali dell’organismo pagatore, il corretto funzionamento del suo sistema di controllo interno e la legalità e la correttezza delle spese”¹³.

Gli organismi di certificazione (anche solo OC nel prosieguo) non costituiscono una novità, dal momento che essi sono operativi sin dal 1996¹⁴. Ciò che, nel corso del tempo, è mutata, è l’ampiezza dei compiti loro attribuiti dalla normativa: in origine essi dovevano rilasciare, infatti, un certificato sull’affidabilità dei conti e delle procedure di controllo interno e attestare così che i conti da tra-

⁽⁹⁾ Così l’art. 7 del reg. 1306/2013.

⁽¹⁰⁾ In Italia, accanto a taluni OP regionali, le relative funzioni sono svolte da AGEA, per tutte quelle Regioni che non si sono dotate di un proprio OP. Così che AGEA funge anche da organismo di coordinamento, come si dirà ora nel testo.

⁽¹¹⁾ Cfr. l’art. 7, par. 4, reg. 1306/2013.

⁽¹²⁾ Art. 7, par. 2, reg. 1306/2013. Si v. altresì il Regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione, dell’ 11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l’uso dell’euro, e il Regolamento di esecuzione (UE) n.908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n.1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza.

⁽¹³⁾ Così l’art. 9, par. 1, reg. 1306/2013. Dalla Relazione speciale della Corte dei Conti UE sugli organismi di certificazione n. 7/2017, par. 16, si evince che nel 2015 nell’UE hanno operato 80 OP e 64 OC, di cui 46 pubblici e 18 privati.

⁽¹⁴⁾ Come previsti dall’art. 3 del Regolamento (CE) n. 1663/95 della Commissione, del 7 luglio 1995, che stabilisce modalità d’applicazione del regolamento (CEE) n. 729/70 per quanto riguarda la procedura di liquidazione dei conti del Feaog, sezione «garanzia»

smettere alla Commissione fossero “completi, esatti e veritieri”¹⁵. Ora, in forza del Reg. 1306/2013, essi devono redigere i pareri di cui si è detto in precedenza e, in particolare, attestare il corretto funzionamento del sistema di controllo interno dell’OP e se la spesa per la quale l’OP chiede il rimborso alla Commissione sia “legittima e regolare”¹⁶.

Il ruolo degli OC è essenziale, dal momento che i pareri predisposti da tali organismi sono l’unica fonte, con garanzie di indipendenza, di certificazioni sulla legittimità e regolarità della spesa con cadenza annuale, così che essi svolgono un ruolo cruciale di ausilio alla Commissione. Le risultanze dell’attività di verifica degli OC sono, così, il frutto della combinazione tra le proprie verifiche di convalida ed i sistemi di controllo degli OP, fermo restando che sussiste un rapporto inversamente proporzionale tra gli esiti della verifica dell’adeguatezza del sistema di controllo dell’OP e l’esecuzione di controlli interni, nel senso che tanto maggiore è l’adeguatezza tanto minore sarà l’esigenza di operare controlli interni¹⁷.

A sua volta, la Commissione ha poteri di supervisione tanto sugli OP quanto sugli OC e il potere di disporre controlli in loco presso gli Stati membri¹⁸, così che per la spesa PAC, la Commissione, quale responsabile ultima, ottiene garanzie da tre livelli di informazione: controlli eseguiti dagli OP; audit svolti dagli OC; verifiche eseguite dalla Commissione sulle prime due attività¹⁹.

Sul punto è interessante richiamare qualche osservazione tratta dall’audit svolto recentemente dalla Corte di Conti Ue sul corretto funzionamento degli organismi di certificazione: in particolare, alla luce dei nuovi compiti attribuiti a tali organismi, relativi all’accertamento della regolarità e della legittimità della spesa, l’attenzione della Corte si è accentrata sul concreto funzionamento di questi organismi proprio nel primo esercizio finanziario (2015) in cui la Commissione ha potuto utilizzare i pareri resi dagli OC sulla scorta di quanto previsto dal Reg. 1306/2013, anche per accertare se il quadro di riferimento istituito dalla Commissione consenta, in concreto, agli OC di poter efficacemente porre in essere gli accertamenti ad essi demandati dal regolamento.

L’esito dell’audit²⁰ ha posto in evidenza come nonostante l’analiticità delle norme sulle attività degli OP e degli OC, e nonostante l’avvenuta predisposizione, da parte della Commissione, di linee guida per gli organismi di certificazione, ciò non di meno sono state riscontrate diverse criticità. Basti pensare, ad esempio, che negli Stati membri visitati dalla Corte dei Conti gli organismi di certificazione avevano interpretato in modi diversi le linee guida²¹. Spesso, inoltre, sono stati riscontrati ritardi nelle comunicazioni degli OP agli OC, con conseguenti ritardi nella riesecuzione dei controlli da parte degli OC; al riguardo – a proposito di criticità nei rapporti tra OP e OC - in Italia (uno degli Stati oggetto di audit) nell’anno 2015

(¹⁵) Così l’art. 3, par. 1, reg. 1663/95.

(¹⁶) Sul punto dispongono gli artt. da 5 a 7 del Regolamento di esecuzione (UE) n.908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza.

(¹⁷) Così la Relazione speciale n. 7/2017 della Corte dei Conti UE sugli organismi di certificazione; fermo restando che, come evidenziato nella stessa relazione, a, pag. 38, gli errori nella spesa PAC sono per la maggior parte individuati a seguito di verifiche *in loco*.

(¹⁸) V. l’art. 47, reg. 1306/2013.

(¹⁹) Cfr. Corte dei Conti UE, Rel spec. 7/2017, pag. 20.

(²⁰) Di cui alla Relazione speciale n. 7/2017, *Il nuovo ruolo degli organismi di certificazione in materia di spesa PAC: un passo avanti verso un modello di audit unico, ma restano da affrontare debolezze significative*.

(²¹) Così a pag. 32; in Italia, ad es., l’OC nel proprio parere ha semplicemente indicato che nel momento in cui redigeva la propria relazione, l’organismo di coordinamento non aveva terminato di calcolare i diritti relativi al pagamento diretto di base così che, in sostanza, l’accertamento richiesto dal regolamento 1306/2013 non è stato compiuto.

l'OC ha comunicato all'OP quali controlli avrebbe eseguito prima ancora che l'OP eseguisse i propri: in questo modo si assume come sia probabile che l'OP alla luce di ciò possa aver svolto con particolare attenzione e rigore i propri controlli, di modo che l'OC non riscontrasse errori.

A prescindere dalle inefficienze applicative riscontrate a seguito dell'audit, il nuovo ruolo affidato agli OC è, in ogni caso, ritenuto dalla Corte un passo avanti verso un audit unico, costituente un obiettivo da realizzare al fine di evitare controlli non coordinati e/o sovrapposti²².

Rientrano, inoltre, nella logica di un intervento sostanzialmente preventivo le previsioni, contenute sempre nel Reg. 1306/2013, tese a consentire alle Istituzioni europee l'adozione di provvedimenti immediati in caso di irregolarità riscontrate. Al riguardo, possono ricordarsi le previsioni: a) dell'art. 41, che disciplina le riduzioni o le sospensioni dei pagamenti in caso di irregolarità di gestione da parte degli OP: ciò può accadere quando le spese siano state sostenute da soggetti diversi da OP riconosciuti; quando i periodi di pagamento non sono rispettati; quando la spesa non è eseguita in conformità al diritto UE, ecc. In siffatte ipotesi la Commissione può ridurre o sospendere i pagamenti mensili o intermedi, applicando il principio di proporzionalità e senza pregiudizio di quanto stabilito negli artt. 51 e 52 del medesimo regolamento; b) dell'art. 42, secondo cui è possibile disporre la sospensione dei pagamenti quando gli Stati membri non rispettino i termini previsti per le comunicazioni alla Commissione sul numero dei controlli eseguiti e

sui loro risultati²³. Similmente dispone l'art. 65 quanto ai pagamenti previsti dal Reg. 1308/2013 – sull'OCM unica – quando gli Stati membri, tenuti, in base alla normativa settoriale a comunicare determinate informazioni, si rendano a ciò inadempienti.

In queste ipotesi, pur intervenendo quando una irregolarità è già stata riscontrata, e quindi quando si sono dimostrati fallaci i meccanismi preventivi, i provvedimenti adottabili dalla Commissione assumono sostanzialmente la natura di provvedimenti cautelari, al fine di evitare di erogare ulteriori somme a chi si è dimostrato inadempiente alle proprie obbligazioni.

Quanto agli articoli 51 e 52, Reg. 1306/2013, richiamati dalle disposizioni che precedono, il primo stabilisce che entro il 31 maggio dell'esercizio successivo la Commissione adotti la decisione sulla liquidazione dei conti degli OP tenendo conto della completezza, esattezza, veridicità dei conti annuali trasmessi, senza pregiudizio dell'adozione di decisioni successive ex art. 52.

L'art. 52, a sua volta, è dedicato alla c.d. verifica di conformità: in caso di constatazione che alcune spese non sono state eseguite in conformità a quanto stabilito dal diritto UE, la Commissione adotta atti di esecuzione che determinano gli importi da escludere dal finanziamento unionale sulla scorta della gravità della non conformità, previa instaurazione del contraddittorio con lo Stato membro e l'instaurazione di un tentativo di conciliazione. Ciò con eccezione, in linea di principio, delle spese eseguite oltre 2 anni prima della comunicazione scritta della Commissione sui

⁽²²⁾ Cfr. la Relazione speciale 7/2017, cit., pag. 20.

⁽²³⁾ Invero, è prevista la trasmissione periodica (annuale) di informazioni dagli OP alla Commissione (cfr. l'art. 7, reg. 1306/2013), al fine di consentire a quest'ultima l'espletamento delle sue funzioni di monitoraggio. Ai sensi degli artt. 48 e 49 del medesimo regolamento è inoltre prevista la conservazione dei documenti giustificativi delle spese e dei controlli eseguiti. In tema di comunicazioni alla Commissione, può essere interessante richiamare una ulteriore e distinta relazione della Corte dei Conti UE (Relazione speciale 10/2018, *Il regime di pagamento di base per gli agricoltori: dal punto di vista operativo è sulla buona strada, ma sta avendo un impatto modesto su semplificazione, indirizzamento e convergenza dei livelli di aiuto*, pag. 30 s.), da cui si evince che, nel contesto del regime di pagamento di base, a maggio 2017 la Commissione non disponeva ancora di dati essenziali quali i valori totali dei diritti del pagamento di base del 2015 assegnati in Francia e Italia, che da sole rappresentano il 31% della dotazione finanziaria disponibile.

risultati delle proprie ispezioni.

Tra le misure di intervento *ex ante*, al fine di impedire indebite erogazioni di aiuti, devono annoverarsi anche quelle volte a creare un effetto deterrente per condotte inappropriate, come quelle che dispongono la pubblicazione dei nominativi dei beneficiari di aiuti erogati dall'Unione²⁴. La pubblicazione, infatti, oltre a costituire una misura di trasparenza sull'uso di fondi pubblici tale da legittimare una compressione del diritto alla riservatezza dei dati personali²⁵, intende rappresentare un – seppur blando – effetto deterrente, potendo dissuadere i beneficiari di aiuti dall'assumere comportamenti scorretti o addirittura fraudolenti, alla luce della pubblicità in ordine tanto al nominativo del beneficiario quanto della misura di aiuto cui si è avuto accesso e all'importo di cui si è, in concreto, beneficiato²⁶.

3.- La normativa settoriale: considerazioni generali

La disciplina sulla gestione e monitoraggio della PAC, per quanto dettagliata e completa, a prescindere dalle evidenziate problematicità pratico-operative, può fare poco o non abbastanza se le disposizioni settoriali, ovvero quelle più strettamente attuative dell'intervento dell'UE nel settore agricolo, risultano oltre modo complesse e/o tali da imporre oneri amministrativi o tecnici eccessivi – rispetto agli scopi perseguiti – agli Stati membri e/o ai beneficiari finali.

Ed invero la lettura degli attuali regolamenti attuativi della PAC nel periodo finanziario in corso rende evidente come la normativa non possa

affatto dirsi idonea ad impedire o, quanto meno, limitare adeguatamente la possibilità di indebiti storni di denaro pubblico.

Alcune considerazioni possono essere fatte in linea generale, a prescindere dalle specifiche tecniche sottese ad alcuni profili disciplinati nei singoli regolamenti attuativi della PAC.

In particolare, quanto alla disciplina relativa ai pagamenti diretti, si pensi alle numerose scelte opzionali che il Reg. 1307/2013 lascia agli Stati membri, le quali costituiscono un fattore di maggiore complessità, e al conseguente maggiore rischio di errate interpretazioni e ambiguità, oltre che foriere di maggiori difficoltà nel monitoraggio ad opera della Commissione, chiamata a confrontarsi con una molteplicità di scelte diverse; tali “finestre” a disposizione degli Stati aprono, infatti, la strada ad una applicazione differenziata della normativa da Stato a Stato, determinando così un quadro normativo assai complesso e frastagliato. Non è, così, un caso se, oltre ai regolamenti delegati chiamati ad integrare i regolamenti di base, e i regolamenti di esecuzione, la Commissione ha emanato oltre 400 note di orientamento per gli Stati membri e tenuto riunioni bilaterali con le autorità nazionali²⁷ quando, invece, ai sensi del considerando 2 al Reg. 1307/2013 uno dei conclamati obiettivi primari della riforma avrebbe dovuto essere, appunto, la riduzione degli oneri amministrativi.

Anche la persistente possibilità di utilizzazione del criterio storico, da parte degli Stati membri, per la determinazione del valore dei diritti all'aiuto, implica oneri burocratici aggiuntivi, dovendosi determinare il valore di ogni titolo sia all'inizio del periodo di efficacia del regolamento sia nel corso

(²⁴) V. gli artt. 111 ss., Reg. 1306/2013.

(²⁵) Cfr. il 74° considerando, secondo cui “non è possibile che i controlli da parte delle amministrazioni nazionali siano esautivi, in particolare in quanto per quasi tutti i regimi può essere sottoposta a controlli in loco solo una piccola parte della popolazione”; i controlli più efficaci, ovvero quelli in loco, sono, infatti, necessariamente limitati a causa dei costi amministrativi e finanziari che questi comportano.

(²⁶) Cfr. il considerando 75 al Reg. 1306/13: stante l'impossibilità di aumentare il numero dei controlli, la pubblicità sui nomi dei beneficiari può costituire un possibile “effetto preventivo e deterrente”. Ex art. 112, Reg. 1306/2013, non vi è la pubblicazione del nominativo se l'aiuto percepito è inferiore ad 1250 €; in tali casi il beneficiario è individuato da un codice.

(²⁷) Cfr. la relazione speciale della Corte dei Conti UE n. 10/2018, cit., pag. 30.

del periodo finanziario, ai fini di perseguire le finalità di convergenza interna dei valori dei titoli²⁸.

Perplessità sorgono anche in ordine al rapporto costi – benefici, ovvero al rapporto tra gli impegni richiesti (o non richiesti) ai beneficiari e gli interessi di volta in volta perseguiti con la previsione delle singole tipologie di aiuti diretti. Si pensi ad alcune fattispecie, su cui si tornerà tra breve e più approfonditamente nel paragrafo successivo, quali la disciplina della condizionalità e alla esiguità delle penali previste per il mancato rispetto dei relativi impegni, a fronte di un insieme di regole poste a carico dell'agricoltore talora non facili da accertare e verificare; allo scarso impatto sul clima o sull'ambiente imputabile al c.d. *greening* che pure, a sua volta, si sostanzia in un insieme di regole vincolanti finalizzate proprio a realizzare benefici ambientali e climatici ma prive, a ben vedere, di misuratori della loro efficacia; all'introduzione della figura dell'agricoltore attivo, che ha creato complessità nel sistema a fronte, tuttavia, di pochissime esclusioni.

A ciò si aggiungono le criticità collegate al necessario concorso delle amministrazioni statali per far sì che le varie tipologie di aiuti pervengano ai beneficiari finali, dal momento che la disciplina europea, per quanto ampia e analitica, non è esaustiva, ma necessita di implementazioni a livello nazionale.

Non da ultimo, deve evidenziarsi la mutevolezza della disciplina, tale da configurare un costante *work in progress*: si pensi che dopo i regolamenti del 2013 (i "nuovi" pagamenti disaccoppiati hanno avuto inizio nel 2015) si è arrivati alla miniriforma

di medio termine già a fine 2017, e che recentemente sono state presentate le proposte per i nuovi regolamenti destinati a valere per il periodo successivo al 2020. La carenza di un quadro normativo sostanzialmente stabile non può che accrescere la complessità, anche perché ad ogni modifica dei regolamenti di base fanno necessariamente seguito le adozioni di regolamenti delegati o di esecuzione e le successive implementazioni della normativa europea ad opera di ogni Stato membro, così da - pur indirettamente - favorire, in ultima analisi, un ampio spettro di comportamenti "non ortodossi"²⁹.

Non è, in ogni caso, possibile operare una ricognizione dei molteplici aspetti delle numerose norme settoriali (per tali dovendosi intendere, essenzialmente, le discipline attuative della PAC portate dai Regolamenti 1305/2013, 1307/2013 e 1308/2013) per verificare se e in che misura la loro formulazione possa dirsi più o meno compatibile con il necessario perseguimento della tutela degli interessi finanziari dell'UE. In questa sede ci si limiterà a prendere in considerazione qualche esempio, scelti tra quelli che più hanno destato clamore, anche a livello di opinione pubblica interessata.

4.- (segue): l'agricoltore attivo

Com'è noto, la riforma del 2003 in materia di aiuti diretti, ha consentito di poter beneficiare degli aiuti – fatti salvi i residui aiuti ancora accoppiati - indipendentemente dallo svolgimento di una atti-

(28) Senza considerare la sempre maggiore insostenibilità di tale criterio mano a mano che ci si allontana dal periodo di riferimento, posto che esso mantiene in essere diversità di trattamento sempre meno giustificate; cfr. anche la Relazione del Parlamento europeo sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura (2018/2037/INI) del 22 maggio 2018, par. 55 e 60.

(29) Un recentissimo caso, esemplare della scarsa chiarezza che contraddistingue la normativa settoriale è dato, si rinviene dalla lettura della sentenza della Corte di Giustizia del 7 giugno 2018, in causa C-554/16: la corte è stata chiamata a dirimere una questione interpretativa concernente il diritto o meno al pagamento diretto per vacche nutrici: il problema riguardava se fosse sufficiente, da parte dell'allevatore, inviare la comunicazione nel termine di legge (di avvenuta movimentazione dei bovini in pascoli di montagna) o se tale comunicazione dovesse, invece, nel medesimo termine, pervenire all'autorità. Non vi è chi non veda come l'oggetto della contesa fosse di natura sostanzialmente formale, atteso che l'allevatore aveva comunque ottemperato all'obbligo di comunicazione e, soprattutto, provveduto a movimentare gli animali, discutendosi solo della tempestività della comunicazione.

vità produttiva agricola e, a maggior ragione, dall'ottenimento di una produzione agricola. Nei primi anni di applicazione della riforma ci si è resi conto che, talora, i pagamenti disaccoppiati sono stati erogati anche a soggetti del tutto estranei al settore agricolo, come strutture aeroportuali, circoli sportivi, ecc., con i conseguenti riflessi negativi a livello di opinione pubblica e le contrarietà dei "veri" agricoltori, che si sono visti sottrarre risorse. Per porre rimedio a questa situazione, che effettivamente nuoceva all'immagine della PAC e consentiva, così, l'emersione di forze centrifughe soprattutto all'interno degli Stati in cui il forte intervento dell'UE in agricoltura non viene visto con particolare favore, il Reg. 1307/2013 ha introdotto la nozione di "agricoltore attivo", disciplinandone i contorni all'art. 9. Non interessa, qui, entrare nei dettagli della definizione³⁰, ma solo rilevare come tale misura rimediata si è subito dimostrata estremamente complessa e suscettibile di applicazione variegata nei diversi Stati membri nonché di interpretazioni difformi. Il risultato, già nei primi anni di applicazione della nuova normativa, è stato quello di aver condotto a poche esclusioni dal regime di pagamento a fronte dell'introduzione di una notevole complessità amministrativa e burocratica per la individuazione e per l'accertamento della figura³¹.

Basti pensare che in Italia l'esclusione dai pagamenti degli agricoltori "non attivi" ha riguardato un numero assai esiguo di beneficiari: i soggetti compresi nella c.d. *black list*, che hanno presentato la Domanda Unica e non sono riusciti ad uscire dalla suddetta lista, sono stati solamente 371 nell'anno 2015 e 461 nell'anno 2016, pari rispettivamente allo 0,038% e allo 0,048% delle domande presentate nell'anno 2015 e nell'anno 2016³².

Il legislatore dell'UE ha, così, rapidamente operato un parziale dietro-front, intervenendo con il Regolamento (UE) 2017/2393³³ volto ad introdurre, tra l'altro, semplificazioni in materia di aiuti diretti, al fine di evitare che i costi collegati all'individuazione degli agricoltori attivi siano superiori ai reali benefici. In forza delle modifiche apportate al Regolamento 1307/2013 dal Regolamento 2017/2393 sono rimaste invariate le previsioni dei primi tre paragrafi dell'art. 9³⁴, ma è stato inserito il par. 3-bis, con il quale si dà la possibilità agli Stati membri di escludere dagli aiuti diretti gli agricoltori non solo per i motivi previsti nei paragrafi precedenti, ma anche, semplicemente, perché non iscritti in un registro fiscale o previdenziale. Resta inoltre invariata la soglia dei 5000 euro già prevista nella versione originaria della disposizione, nel senso che coloro che percepiscono a titolo

⁽³⁰⁾ Rinviandosi a Rizzoli, *I soggetti beneficiari degli aiuti alla luce della recente riforma della PAC contenuta nel Regolamento (UE) n. 1307/2013*, in *Il nuovo diritto agrario dell'Unione Europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2011 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, Atti dei seminari in Firenze, 12 settembre 2013, 28 maggio, 6 e 13 giugno 2014, a cura di Germanò e Strambi, Milano, 2014, 185 ss.

⁽³¹⁾ Sul punto, si v. la Relazione speciale della Corte Conti UE n. 10/2018, cit., pag. 40 s.

⁽³²⁾ Così Frascarelli, in *Terra e vita* del 24 aprile 2018.

⁽³³⁾ Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

⁽³⁴⁾ Il par. 1 dispone l'esclusione dai pagamenti di coloro che non svolgono una attività minima sui terreni da definirsi a cura degli Stati membri; il par. 2 individua la *black list* e la possibilità, ciò non di meno, per coloro che vi rientrano, di poter comunque partecipare al regime dei pagamenti fornendo prove verificabili del loro status di agricoltore attivo; il par. 3 attribuisce agli Stati il potere di escludere soggetti ulteriori – rispetto a quelli già inseriti nella *black list* – le cui attività agricole costituiscano una parte insignificante delle loro attività economiche complessive o la cui attività principale o il cui oggetto sociale non sia l'esercizio di attività agricola.

di aiuti diretti importi non superiori a tale soglia sono esclusi dall'applicazione dei paragrafi 2, 3 e, ora, anche 3-bis dell'art. 9. Inoltre, sempre in un'ottica di semplificazione, sono stati inseriti i paragrafi 7 e 8. Il primo costituisce una presa d'atto della difficoltà riscontrate in alcuni Stati membri nell'applicazione dei tre criteri di cui all'art. 9, par. 2, 3° co.³⁵, che consentono ad un agricoltore rientrante nella *black list* di poter dimostrare di essere, invece, un agricoltore in attività, attribuendo agli Stati la possibilità – a far tempo dal 2018 - di utilizzare al riguardo solo uno o due di tali criteri; il secondo è di contenuto ancora più tranciante, consentendo agli Stati membri, a decorrere dal 2018, di semplicemente non applicare più l'intero 2° paragrafo dell'art. 9³⁶, con una scelta, così, tale da sostanzialmente azzerare le decisioni assunte dal legislatore Ue solo quattro anni prima e foriera di possibili disparità di trattamento per soggetti che svolgono attività analoghe nei diversi paesi europei.

5.- (segue): La disciplina volta a favorire esternalità positive dell'agricoltura sull'ambiente: la condizionalità

Da qualche tempo il legislatore dell'UE rivolge particolare attenzione anche alle esternalità che lo svolgimento dell'attività agricola trasferisce sull'ambiente, inserendo all'interno della PAC specifiche disposizioni volte a imporre o a incentivare comportamenti virtuosi da parte di chi

voglia beneficiare degli aiuti rientranti in tale politica.

Tuttavia, il disegno operato dal legislatore UE appare oltre modo frastagliato, dal momento che sono state delineate tre diverse tipologie di misure predisposte a questi fini, contenute in tre regolamenti distinti, con conseguenti possibili sovrapposizioni e conflitti tra le distinte discipline, e ciò sia perché non regolate organicamente in un unico contesto, sia perché operanti su piani diversi, ancorché volti al perseguimento di obiettivi identici o, comunque, simili. In particolare, il quadro normativo è pensato in maniera piramidale, con riguardo al contenuto concreto degli impegni che vengono richiesti a coloro che percepiscono aiuti: alla base vi è la normativa sulla condizionalità (contenuta nel Regolamento 1306/2013), di natura orizzontale e tale da imporsi ai beneficiari sia degli aiuti diretti che di buona parte delle misure di sostegno per lo sviluppo rurale³⁷. Si tratta, in buona sostanza, di una sorta di prerequisito per poter accedere pienamente agli aiuti, dal momento che, a pena di riduzioni od esclusioni degli stessi al beneficiario viene richiesto di adempiere a specifiche previsioni in tema di buone pratiche agricole e agronomiche (BCAA), e di rispettare talune prescrizioni contenute in atti normativi di fonte europea (direttive o regolamenti, costituenti i cosiddetti criteri di gestione obbligatori: CGO) aventi ad oggetto, per la verità, non solo prescrizioni di carattere ambientale, ma anche riguardanti la sanità pubblica, salute di piante e animali e di benessere degli animali³⁸.

(³⁵) Ovvero: a) l'importo annuo dei pagamenti diretti ricevuti è pari ad almeno il 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente per cui sono disponibili tali prove; b) le attività agricole non sono "insignificanti"; c) l'attività principale o l'oggetto sociale è l'esercizio di una attività agricola.

(³⁶) Lo Stato italiano ha adottate le scelte consentite con il DM 7.6.2018, n. 5465, con cui si è deciso di non applicare il par. 2 dell'art. 9, Reg. 1307/2013, per l'anno 2018, e – sulla scorta di quanto consentito dal par. 3-bis, di cui si è detto nel testo - si considerano agricoltori in attività coloro che dimostrano anche solo uno dei seguenti requisiti: a) iscrizione all'INPS come coltivatori diretti, IAP, coloni o mezzadri; b) possesso di partita IVA in campo agricolo (così l'art. 3).

(³⁷) V. gli artt. 91 ss., Reg. 1306/2013. Sulla condizionalità, sia consentito il rinvio a Russo, *Condizionalità nella produzione agricola*, in *Digesto*, IV ed., Disc. priv., Sez. civ., Agg., Torino, 2016, 41 ss.; Id., *Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità: sanzioni punitive o strumentario interno alla PAC?*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, 177 ss..

(³⁸) Si v. l'allegato II al Reg. 1306/2013.

Accanto a tale normativa orizzontale ad un livello più elevato della piramide sono poi previsti, all'interno della disciplina dei pagamenti diretti di cui al Regolamento 1307/2013, i c.d. pagamenti verdi, per la cui erogazione viene richiesto ai beneficiari il rispetto di taluni impegni volti a rendere maggiormente compatibile l'attività agricola con l'ambiente e con il clima, che in linea di principio dovrebbero essere di gravosità ed intensità maggiore rispetto agli impegni della condizionalità. Infine, in cima alla piramide troviamo, tra le misure di sviluppo rurale disciplinate dal Regolamento 1305/2013, quelle c.d. agro-climatico-ambientali le quali, a loro volta, dovrebbero sostanzialmente in un qualcosa di diverso rispetto a quanto già viene richiesto in linea generale dalla disciplina della condizionalità e rispetto agli impegni del *greening*.

Come già si è accennato, la prima osservazione che sorge dall'esame di tali distinti profili disciplinari è quella della possibile intersecazione e sovrapposizione delle diverse previsioni normative, le quali rischiano di accrescere, così, il grado di complessità e le ambiguità del sistema, a scapito della chiarezza e dell'adozione di comportamenti corretti da parte tanto degli organismi di controllo quanto dei beneficiari degli aiuti, i quali, in una situazione così confusa, potrebbero riuscire a percepire tali distinte tipologie di aiuti senza, di contro, adottare distinte e specifiche pratiche colturali.

Peraltro, a prescindere dai pur evidenti problemi di coordinamento tra queste tre discipline, occorre chiedersi se le stesse, singolarmente considerate, possano dirsi effettivamente confacenti allo

scopo e sufficientemente chiare, così che può essere opportuno evidenziare rapidamente le criticità che ciascuno di questi interventi presentano. Quanto alla condizionalità, prima ancora di valutarne l'efficacia, non può non osservarsi la complessità multilivello della relativa disciplina. Quest'ultima è fornita – come detto – innanzitutto dal Regolamento 1306/2013, cui hanno fatto seguito il Regolamento delegato 640/2014 e il Regolamento di esecuzione 809/2014. La condizionalità necessita, per la sua concreta attuazione, di implementazione da parte degli Stati membri: per restare all'Italia, essa si è avuta con l'adozione di specifici DM e di successive delibere adottate dalle singole Regioni, stante la competenza di queste ultime in materia di agricoltura. Il quadro disciplinare è, infine, completato con l'azione degli enti deputati al controllo del rispetto dei criteri di condizionalità e, nel caso, all'irrogazione delle sanzioni, ovvero delle riduzioni o delle esclusioni dagli aiuti percepiti o percipiendi³⁹. Tutto questo "castello" normativo consente, tuttavia, in caso di riscontrate infrazioni, l'applicazione di riduzioni degli aiuti che, di norma, appaiono estremamente modeste (nel caso di infrazioni colpose il *range* di possibile riduzione varia dal 1 al 5%; di norma, in caso di infrazione intenzionale, la riduzione è pari al 20%), così che viene spontaneo chiedersi se i costi connessi all'implementazione della condizionalità abbiano in effetti dei corrispondenti benefici. Il tutto, va detto, senza entrare nel merito delle BCAA e dei CGO su cui, pure si sono avanzate forti riserve, dal momento che in molti casi gli impegni richiesti rappresentano impegni non particolarmente incisivi.⁴⁰

⁽³⁹⁾ Al riguardo, si segnala la Decisione della Commissione 2013/123/UE del 26.2.2013, con cui sono state riscontrate gravi carenze in Italia nel periodo 2005 – 2007, stabilendosi la conseguente esclusione di taluni importi dal finanziamento unionale.

⁽⁴⁰⁾ A riprova della complessità del sistema, e dei collegati rischi circa la correttezza dei pagamenti operati, anche recentemente la Corte di Giustizia UE è stata chiamata ad interpretare specifici profili in materia: si pensi alla decisione 6 giugno 2018, in causa C-667/18, investita della questione sulla necessità di applicare, in un caso di concorso di violazioni colpose con violazioni intenzionali, entrambe le previsioni e, così, di sommare le riduzioni previste per le due fattispecie (nel caso era stata comminata la riduzione del 15% per plurime violazioni colpose, e del 40% per plurime violazioni intenzionali, e così una riduzione complessiva del 55%), e alla ancora più recente sentenza del 25 luglio 2018, in causa C-239/17, con cui si è statuito che le riduzioni o le esclusioni conseguenti al mancato rispetto degli impegni della condizionalità si applicano

Condivisibili sono alcune semplificazioni, come quelle previste per chi aderisce al regime dei piccoli agricoltori⁴¹, che restano esclusi dalle sanzioni connesse al rispetto degli obblighi della condizionalità, e alcune interrelazioni previste dal legislatore UE con altre misure. Il riferimento è, in particolare, al sistema di consulenza aziendale, il quale dev'essere istituito obbligatoriamente dagli Stati membri ex art. 12 Regolamento 1306/2013, pur restando facoltativo per gli agricoltori aderirvi o meno. Al riguardo, si prevede che il sistema di consulenza debba riguardare "come minimo", tra l'altro, anche le BCAA ed i CGO, oltre che le pratiche di inverdimento. Nel caso in cui l'agricoltore partecipi al sistema di consulenza, di ciò se ne deve tener conto nell'analisi del rischio per l'esecuzione dei controlli⁴².

La disciplina sulla condizionalità non è risultata priva di rilievi critici da parte della Corte Conti UE (relazione 8/2008 e parere 1/2012), la quale ha accertato non solo la complessità della disciplina, ma anche una generalizzata scarsa efficacia dei controlli, eseguiti quasi sempre una sola volta all'anno e, più in generale, la sussistenza di costi, amministrativi e non, superiori ai benefici.

6.- (segue) i pagamenti verdi

In maniera simile alla condizionalità (che ha, tuttavia, un raggio di azione più ampio operando, come si è detto, orizzontalmente) anche il pagamento verde ha come obiettivo dichiarato il perseguimento di obiettivi climatico-ambientali, consi-

derati come una tipologia di servizio pubblico svolto dagli agricoltori di cui i prezzi di mercato non tengono affatto conto, così che si è reso opportuno introdurre uno specifico pagamento⁴³. Per poterne beneficiare, all'agricoltore viene chiesto di ottemperare a tre categorie di impegni, a seconda dell'attività concretamente svolta e della dimensione del terreno su cui essa viene svolta: si tratta, com'è noto, della diversificazione delle colture, finalizzata principalmente alla tutela del suolo, del mantenimento dei prati permanenti, finalizzato primariamente al sequestro di carbonio, e della istituzione di aree di interesse ecologico, finalizzate principalmente alla tutela della biodiversità.

Ovviamente, il legislatore unionale, nel momento in cui ha deciso di istituire tale forma di pagamento, stabilendone l'obbligatorietà per chi viene a trovarsi nelle condizioni previste dalla legislazione, ha dovuto fornire le opportune indicazioni sul concreto contenuto di ogni singolo impegno, per il quale si rende necessaria la successiva implementazione da parte degli Stati membri, i quali godono di non pochi poteri discrezionali sul piano attuativo. Come sempre, inoltre, correlata al quadro disciplinare vi è la necessaria attività di verifica e controllo, al fine di verificare se il pagamento può essere effettivamente erogato e, se già erogato, se ricorrono gli estremi per il suo recupero. Il testo normativo vigente risulta frutto di ampi compromessi, dal momento che la proposta originaria della Commissione era più stringente, ed evidenziava la necessità di limitare le opzioni a favore degli Stati membri, anche perché l'attribu-

relativamente agli importi percepiti nell'anno in cui si verifica l'inadempimento del beneficiario, e non in relazione a quelli percepiti nell'anno di avvenuto accertamento dell'infrazione: alla base della decisione la Corte richiama il principio di proporzionalità e di certezza del diritto, dal momento che gli importi degli aiuti possono variare significativamente nei due diversi momenti. Da ultimo, v. la decisione del 7 agosto 2018, in causa C-435/17, secondo cui gli obblighi a titolo delle buone condizioni agronomiche e ambientali devono essere rispettati all'interno di tutta l'azienda agricola e non solo sulla superficie agricola per la quale è stato richiesto un aiuto.

⁽⁴¹⁾ E per i beneficiari di aiuti ex art. 28, par. 9, Reg. 1305/2013 (sostegno alla conservazione, all'uso e sviluppo sostenibile delle risorse genetiche in agricoltura per interventi non contemplati nei parr. da 1 a 8): così l'art. 92, 2° co., Reg. 1306/13:

⁽⁴²⁾ Così l'art. 96, Reg. 1306/2013.

⁽⁴³⁾ Sia consentito, per un inquadramento di carattere generale, il rinvio a Russo, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020: la "nuova" condizionalità ed il greening*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 628 ss.

zione di eccessivi spazi di manovra in favore degli Stati avrebbe reso più difficile assicurarne la coerenza rispetto alla condizionalità e, correlativamente, più facile disporre doppi pagamenti e sovrapposizioni con le misure agroambientali del secondo pilastro: cosa che, in concreto, è poi accaduta⁴⁴.

Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio la disciplina del *greening*: ai nostri fini è opportuno segnalare quanto emerso dall'audit della Corte dei conti UE, di cui alla relazione speciale 21/2017, le cui conclusioni risultano alquanto trancianti.

Ciò che viene criticata, in sostanza, è l'avvenuta introduzione di un coacervo di regole estremamente dettagliate (a seguito del concorso dell'attività normativa tra UE e Stati membri⁴⁵) senza che vi sia alcuna dimostrazione concreta che l'adempimento di tali misure da parte dei beneficiari comporti miglioramenti significativi della performance della PAC in materia di ambiente e clima⁴⁶. Al riguardo, la Corte segnala come a fronte di molteplici criticità per l'ambiente (si pensi all'impoverimento del suolo, all'erosione del suolo, all'inquinamento delle acque, all'emissione di gas ad effetto serra, alla perdita di biodiversità) le modifiche all'agire produttivo apportate dall'inverdimento interessano solo il 5% ca. di tutte le superfici agricole UE⁴⁷. Questa percentuale è diversa da quella indicata dalla Commissione, secondo cui nel 2015 il 73% (nel 2016 il 77%) della superficie agricola UE è stata assoggettata

ad obblighi del *greening*: in realtà il dato della Commissione riguarda le intere superfici aziendali, anche se, per esempio, solo una parcella, tra le tante, è assoggettata agli obblighi, mentre il dato riferito dalla Corte dei Conti tiene conto delle sole parcelle interessate dal *greening*⁴⁸.

Inoltre, gli obiettivi della tutela del suolo (cui dovrebbe tendere la diversificazione delle colture), la tutela della biodiversità (per la quale si è prevista l'istituzione delle aree di interesse ecologico), del sequestro di carbonio (con la connessa misura del mantenimento dei prati permanenti) risultano già interessati da specifiche strategie unionali; oltre a ciò, nell'audit della Corte dei Conti viene evidenziata la mancata definizione di specifici obiettivi da perseguire, forse anche perché è mancata una mappatura della situazione esistente al momento dell'introduzione della nuova disciplina, così che è sostanzialmente impossibile fissare obiettivi e miglioramenti. Non vi è, inoltre, una connessione tra l'importo erogato al singolo beneficiario per l'inverdimento ed i costi sostenuti per attuarlo: rileva la Corte dei Conti, al riguardo, che in base a studi scientifici molti beneficiari dei pagamenti verdi non sostengono costi aggiuntivi o comunque hanno costi inferiori a 25 euro/ha, a fronte di un pagamento medio a titolo di inverdimento di 80€/ha.

Di fatto il *greening*, così come disciplinato ed attuato, rappresenta una misura di sostegno al reddito più che un efficace strumento a favore dell'ambiente e del clima. La logica, in sostanza,

⁽⁴⁴⁾ Le modifiche alla originaria proposta della Commissione, adottate a seguito dell'intervento del Consiglio e del Parlamento europeo, hanno inteso essenzialmente ridurre gli oneri per i beneficiari. Invero, la Corte dei Conti (Rel. Spec. 21/2017, *L'inverdimento: un regime di sostegno più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*, pag. 22), rileva che neppure la proposta originaria indicava cosa e quali risultati si sarebbero potuti ottenere a seguito dell'introduzione dei pagamenti verdi.

⁽⁴⁵⁾ Sono questi ultimi, infatti, ad individuare i prati permanenti sensibili e a selezionare le tipologie di aree di interesse ecologico. Peraltro, gli stati membri hanno generalmente esercitato le proprie facoltà discrezionali univocamente nel senso di ridurre gli oneri per agricoltori e enti di controllo, e non anche per massimizzare gli effetti benefici ambientali e climatici, a fronte delle pressioni provenienti dai rispettivi settori agricoli.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. Corte Conti UE, Relazione speciale n. 21/2017, cit., pag. 6.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. Corte Conti UE, Relazione speciale n. 21/2017, pag. 31.

⁽⁴⁸⁾ Sempre in tema di percentuali, si rileva che gli agricoltori che applicano il *greening* sono ca. il 29% del totale, pur se gestiscono la maggior parte dei terreni (ca. il 73%); conseguentemente il 71% degli agricoltori non lo subisce: v. Relazione speciale 10/2017, pag. 28.

sembra quella del “tanto non fa male” né al clima né all’ambiente, anche se la spesa è considerevole, dal momento che l’importo destinato ai pagamenti verdi ammonta a 12 miliardi €/anno, somma che costituisce quasi l’8% dell’intero bilancio UE.

In ordine alle specifiche misure in cui si sostanzia il *greening*, occorre rilevare che la diversificazione delle colture⁴⁹ è riconosciuta dalla stessa Commissione quale pratica meno efficace della rotazione colturale; tuttavia, essa è stata adottata semplicemente perché si adatta meglio alla cadenza annuale dei pagamenti diretti, e perché la rotazione avrebbe comportato maggiori difficoltà nella verifica del suo rispetto⁵⁰.

Quanto al mantenimento dei prati permanenti⁵¹, se, da un lato, è aumentato il rapporto tra prati permanenti e la superficie agricola totale (dal 28,6% nel 2007 – 2014, al 30,1% nel 2016), dall’altro la superficie effettivamente occupata da prati permanenti risulta, in realtà, essersi ridotta⁵².

Con riguardo, infine, alle aree di interesse ecologico (AIE⁵³), vi è una lista di diverse loro possibili tipologie a disposizione degli Stati membri⁵⁴, i quali hanno il compito individuarle come AIE in base alle caratteristiche strutturali, morfologiche, geografiche, di ciascuno Stato; tuttavia, alcune di queste risultano compatibili con la produzione agricola (si pensi, ad es., alle colture azotofissatrici, alle colture intercalari, al bosco ceduo a rotazione rapida, all’agroforestazione). Sebbene poche in numero rispetto al totale della “lista” di possibili AIE individuate dal Regolamento 1307/2013, si è accertato⁵⁵ che le AIE compatibili con la produzione agricola sono superiori al 54% dell’intero, risultando così grandemente utilizzate: il dato merita di essere considerato, dal momento che due studi risalenti al 2016 indicano che le principali AIE “produttive” non apportano benefici significativi per la biodiversità, pur potendo contribuire a migliorare la qualità di acqua e suolo⁵⁶.

Infine, non possono sottacersi le sovrapposizioni

(⁴⁹) Cfr. l’art. 44, par. 1, reg. 1307/2013: “Se i seminativi dell’agricoltore occupano dai 10 ai 30 ettari, e non sono interamente investiti a colture sommerse per una parte significativa dell’anno o per una parte significativa del ciclo colturale, su tali seminativi vi devono essere almeno due colture diverse. La coltura principale non supera il 75 % di detti seminativi. I paragrafi successivi disciplinano una serie di eccezioni a tale regola. Se i seminativi dell’agricoltore occupano oltre 30 ettari e non sono interamente investiti a colture sommerse per una parte significativa dell’anno o per una parte significativa del ciclo colturale, su tali seminativi vi devono essere almeno tre colture diverse. La coltura principale non occupa più del 75 % e le due colture principali non occupano insieme più del 95 % di tali seminativi”. Di recente il c.d. regolamento omnibus (Reg. UE 2017/2393) ha apportato alcune semplificazioni inerenti il *greening*. Con il D.M. 7 giugno 2018, pubblicato in G.U. del 18 luglio 2018, lo Stato italiano ha adottato le disposizioni nazionali di applicazione del Reg. 1307/2013 come modificato dal regolamento omnibus.

(⁵⁰) Cfr. Corte Conti UE, Relazione speciale n. 21/2017, pag. 36.

(⁵¹) A seguito del reg. UE 2017/2393 è stata modificata la definizione di prato permanente o pascolo permanente: un terreno per poter essere considerato tale non deve, tra l’altro, essere compreso nell’avvicendamento delle colture aziendali da 5 o più anni nonché, se gli Stati membri decidono in tal senso, dev’essere non arato da 5 o più anni: così, art. 4, par. 1, Reg. 1307/2013, come modificato. La disciplina sul mantenimento dei prati permanenti si rinviene nell’art. 45, Reg. 1307/2013.

(⁵²) Cfr. Corte Conti UE, Relazione speciale n. 21/2017, pag. 37; la Corte rileva altresì che i prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale (protetti dalla conversione) sono ca. il 16% di tutti i prati permanenti dell’UE, e il 96% di essi si trova in zone Natura 2000.

(⁵³) Di cui all’art. 46, Reg. 1307/2013: esse devono essere istituite su una superficie pari ad almeno il 5% del terreno destinato a seminativi, quando la superficie aziendale, destinata a seminativo, superi i 15 ettari.

(⁵⁴) Le scelte operate dagli Stati sulla scelta delle tipologie di AIE non richiedono, peraltro, l’approvazione della Commissione.

(⁵⁵) Cfr. Corte Conti UE, Relazione speciale n. 21/2017, pag. 39.

(⁵⁶) Cfr. Corte Conti UE, Relazione speciale n. 21/2017, pag. 39. Il reg. delegato 2017/1155 ha introdotto, opportunamente, il divieto di uso di pesticidi nelle AIE produttive.

tra BCAA e CGO dettate per il rispetto della condizionalità⁵⁷ e i principali tipi di AIE, quali gli elementi caratteristici del paesaggio, le colture intercalari, le fasce tampone, le quali evidenziano carenze nel sistema e fanno sì che i medesimi comportamenti possano essere “sfruttati” dagli interessati per il perseguimento di obiettivi diversi, come il rispetto delle regole della condizionalità, da un lato, e il rispetto degli impegni collegati ai pagamenti verdi, dall’altro.

7.- (segue) le misure agro-climatico-ambientali

Infine, in cima alla piramide delle misure “ambientaliste” in seno alla PAC vi sono (o vi dovrebbero essere) le misure agro-climatico-ambientali, facenti parte del più vasto insieme di misure per lo sviluppo rurale, di cui al Regolamento (UE) n. 1305/2013⁵⁸. Esse, diversamente dalla condizionalità e dal *greening* (obbligatorio per chi percepisce aiuti diretti), hanno natura contrattuale e operano su base volontaria. Sono, così, gli agricoltori interessati che decidono di vincolarsi e a rispettare pratiche virtuose per la tutela dell’ambiente e del clima, di contenuto più stringente rispetto agli impegni della condizionalità e rispetto ai requisiti minimi per aversi attività agricola⁵⁹, a fronte del percepimento di un aiuto specifico destinato a compensare, in tutto o in parte, i minori redditi derivanti dagli impegni assunti, per un periodo di

norma variabile tra i cinque ed i sette anni.

La maggiore criticità riscontrata è rappresentata dal rischio che tali misure costituiscano, in sostanza, e al di là del quadro teorico a livello normativo, una sorta di duplicazione di impegni già coperti dalla condizionalità e/o dal *greening*, con il rischio che uno stesso beneficiario possa percepire sia l’aiuto agro-climatico-ambientale sia i pagamenti verdi a fronte del rispetto dei medesimi impegni, nonostante la previsione, di carattere generale, del divieto di doppio finanziamento, nel senso che le spese finanziate dal FEASR non possono beneficiare di alcun altro finanziamento a valere sul bilancio dell’UE⁶⁰. E’ interessante osservare, al riguardo, che tra i meccanismi adottati per evitare i rischi di possibili sovrapposizioni, alcuni Stati membri hanno introdotto restrizioni di carattere informatico, tali da impedire che una stessa particella possa formare oggetto contemporaneamente di un’area di interesse ecologico e di impegni previsti tra le misure del 2° pilastro⁶¹. L’audit della Corte Conti, anche alla luce del fatto che la disciplina UE non dispone che gli obblighi del *greening* costituiscano gli standard di base per le misure agroambientali dello sviluppo rurale, ha constatato che, quanto a queste ultime, gli Stati membri non hanno introdotto standard più elevati, come si sarebbe potuto supporre a seguito dell’introduzione del *greening* quando invece, per assicurare coerenza al sistema, le misure ambientali del 2° pilastro dovrebbero servire per

(⁵⁷) Ora contenute in un unico allegato al reg. 1307/2013: v. l’allegato II.

(⁵⁸) Cfr. l’art. 28, Reg. 1305/2013.

(⁵⁹) Cfr. il par. 3 dell’art. 28, Reg. 1305/2013: “I pagamenti agro-climatico-ambientali compensano soltanto quegli impegni che vanno al di là dei pertinenti requisiti obbligatori stabiliti a norma del titolo VI, capo I, del regolamento (UE) n.1306/2013, dei pertinenti criteri e attività minime stabiliti a norma dell’articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punti ii) e iii), del regolamento (UE) n.1307/2013, nonché dei requisiti minimi relativi all’uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e degli altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale. Tutti i suddetti requisiti obbligatori sono specificati nel programma”.

(⁶⁰) Così l’art. 30, Reg. 1306/13, secondo cui “Le spese finanziate a titolo del FEASR non possono beneficiare di alcun altro finanziamento a valere sul bilancio dell’Unione”; a sua volta, l’art. 28, par. 6, reg. 1305/2013, stabilisce che “Nel calcolare i pagamenti di cui al primo comma, gli Stati membri deducono l’importo necessario per escludere il doppio finanziamento delle pratiche di cui all’articolo 43 del regolamento (UE) n.1306/2013” (*rectius*: Reg. 1307/2013). Da ultimo, a fini di semplificazione nell’attuazione del principio del divieto di doppio finanziamento, il Reg. 2017/2393 ha modificato l’art. 28, Reg. 1305/2013, consentendo agli Stati membri di poter detrarre un importo medio fisso dalle somme erogate a tutti i beneficiari delle misure agro-climatico-ambientali.

(⁶¹) Cfr. Corte Conti UE, Relazione speciale n. 21/2017, pag. 48

compensare misure e pratiche che vanno oltre gli impegni di cui ai c.d. pagamenti verdi.

8.- Conclusioni

Sulla scorta di questa rapida carrellata, relativa alla disciplina preposta, all'interno della PAC, ad una corretta e regolare gestione dei flussi finanziari fino ai beneficiari finali, e alla normativa c.d. settoriale, ovvero quella concretamente attuativa degli interventi della politica agricola nelle sue diverse articolazioni (interventi sul mercato, aiuti diretti e misure di sviluppo rurale) sembra possibile osservare, come si accennava all'inizio del lavoro, che la mole e la estrema varietà degli interventi operati in seno alla PAC, unitamente alla rilevanza degli importi in gioco, fanno sì che sia sostanzialmente impossibile evitare pagamenti indebiti, vuoi per comportamenti ascrivibili a negligenza dei vari attori coinvolti, vuoi per comportamenti fraudolenti. Il vero obiettivo dev'essere, così, quello di minimizzare l'ampiezza del fenomeno, per contenerlo in limiti, per così dire, fisiologici.

Al riguardo, la normativa sulla gestione, sul monitoraggio e sul finanziamento della PAC appare estremamente puntuale già nella predisposizione di cautele e di strumenti destinati a delineare un sistema gestionale, necessariamente coinvolgente tanto l'UE quanto i singoli Stati membri, adeguato allo scopo. Tuttavia, come ben evidenziato dagli audit operati dalla Corte dei Conti, occorre pur sempre fare i conti con la concreta attuazione del quadro disciplinare che, per quanto astrattamente idoneo per evitare utilizzi indebiti dei fondi europei, necessita comunque di una sua interpretazione e di una sua concreta attuazione, momenti – questi - di maggiore criticità, nella

misura in cui essi implicano l'intervento, spesso correlato, di organismi, enti, personale. E non vi è dubbio che, anche in questo settore, sia sicuramente più proficuo un intervento preventivo piuttosto che repressivo, dal momento che la fase dei controlli (con ciò riferendoci soprattutto ai controlli più efficaci, come quelli *in loco*⁶²) e della irrogazione delle eventuali, successive sanzioni sconta, anch'essa, una serie di intrinseche debolezze, tra cui, in primo luogo, quella della impossibilità di svolgere controlli che siano quanto più possibile estesi ed incisivi, non foss'altro per la carenza di risorse e di personale.

Peraltro, gli sforzi del legislatore europeo nel predisporre una disciplina quanto più possibile coerente ed efficace in tema di gestione dei fondi agricoli, rischiano di essere vanificati o, quanto meno, grandemente ridotti, quando ci si cali nell'esame di quella che viene definita la normativa settoriale, ovvero delle varie misure in cui si sostanzia l'attuazione della PAC. Probabilmente anche a causa della sempre maggiore difficoltà di trovare soluzioni condivise i testi normativi appaiono, ormai, essere quasi sempre frutto di estenuanti trattative tra i vari portatori di interesse, ivi inclusi i diversi Stati membri, così che le disposizioni adottate costituiscono il risultato di compromessi e tali da lasciare sempre maggiori spazi discrezionali agli Stati membri. Le conseguenze sono agli occhi di tutti: la complessità del sistema appare, così, evidente; gli impegni o i requisiti richiesti ai beneficiari risultano frequentemente non chiaramente definiti e, come detto, spesso vengono modificati o sostituiti dopo solo qualche anno di applicazione, con la necessità di riattivare, a breve distanza di tempo, la catena implementativa delle nuove regole nei singoli Stati.

Come se le norme adottate non fossero il risultato

⁽⁶²⁾ In argomento, v. Corte Giustizia UE 7 agosto 2018, in causa C-59/17, secondo cui il fatto che una normativa settoriale (nel caso di specie, in tema di OCM vitivinicola) preveda controlli in loco senza preavviso non elimina la necessità di una autorizzazione all'accesso da parte del coltivatore; anche se, di fatto, l'eventuale ostacolo frapposto dal beneficiario dell'aiuto alle attività di verifica e controllo – e quindi, ad es., la mancata autorizzazione all'accesso – avrebbe comportato, comunque, il rigetto della domanda di aiuto, alla luce della stessa normativa settoriale.

di valutazioni di impatto e di ponderazioni preventive, bensì quasi una sorta di misure sperimentali, la cui efficacia è destinata ad essere testata di volta in volta.

Anche il recente regolamento c.d. omnibus⁶³ si è limitato ad apportare qualche semplificazione, da salutare con favore, atteso che esse indirettamente portano benefici anche in tema di interpretazione e di chiarezza delle disposizioni, facilitando sia l'attività di controllo che la stessa tutela degli interessi finanziari dell'UE; anche se, in realtà, la portata principale del regolamento sembra riguardare le organizzazioni dei produttori e i profili anticoncorrenziali collegati alla loro attività⁶⁴.

Il settore agricolo, peraltro, è già in fermento in attesa della "nuova" PAC, destinata ad operare successivamente al 2020, e i tempi della procedura legislativa ordinaria, unitamente alla presumibile *impasse* collegata alle elezioni del 2019, hanno indotto la Commissione a presentare le proposte dei nuovi regolamenti già nel corso del corrente anno⁶⁵, dopo che nel dicembre 2017 la Commissione aveva pubblicato una propria comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, con cui anticipava le linee guida

dei futuri interventi normativi⁶⁶.

Anche il Parlamento europeo, nel frattempo, non è rimasto alla finestra, adottando la "Relazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"⁶⁷: come emerge dal titolo, l'attenzione del Parlamento si è focalizzata non solo sulla prossima, ennesima riforma della PAC, ma anche su più ampie considerazioni di natura sociale, ambientale e alimentare. Per quanto riguarda il settore agricolo, mette conto rilevare che nel par. 1 della relazione il Parlamento si compiace dell'intenzione, manifestata dalla Commissione, di modernizzare e semplificare la PAC ma sottolinea che le priorità principali della riforma devono essere i principi sanciti dal trattato di Roma, segnatamente ricordando alla Commissione che devono essere perseguite le finalità dell'art. 39 TFUE⁶⁸, pur ritenendo giunto il momento che la PAC si focalizzi su altri obiettivi, quali il tenore di vita degli agricoltori, l'occupazione, l'ambiente e il clima, la salute⁶⁹. Il Parlamento, inoltre, respinge ogni possibilità di rinazionalizzazione della PAC, evidenziando di contro che la presenza di plurime opzioni a favore degli Stati membri previste dalla vigente normativa sta a dimostrare che alcune parti della PAC non possono più considerarsi

⁽⁶³⁾ Reg. UE 2017/2393, cit..

⁽⁶⁴⁾ Sul punto v. Jannarelli, *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, 109 ss.

⁽⁶⁵⁾ Si tratta di tre proposte datate tutte 1° giugno 2018, COM (2018) aventi i numeri 392 (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio), 393 (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013), 394 (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo).

⁽⁶⁶⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, del 29 novembre 2017, COM (2017) 713 final.

⁽⁶⁷⁾ Relazione 2018/2037/INI, del 22 maggio 2018.

⁽⁶⁸⁾ Così il par. 37 della Relazione.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. il par. 145.

“comuni”⁷⁰.

In ogni caso, come detto, a tale documento di carattere strategico, di contenuto vastissimo e sostanzialmente irrealizzabile, hanno fatto seguito – a distanza di pochi giorni - le proposte della Commissione per i nuovi regolamenti attuativi della PAC, destinati a modificare o sostituire il quadro normativo vigente.

Non è questa la sede per un esame delle proposte in oggetto, non foss’altro perché si tratta di semplici proposte che ben potranno essere emendate nel corso della procedura di adozione⁷¹. E’, però, interessante osservare come in linea generale la Commissione abbia inteso attribuire – in contrasto con gli auspici manifestati dal Parlamento europeo nella Relazione da ultimo ricordata - maggiori compiti e maggiori responsabilità agli Stati membri, in forza del principio di sussidiarietà, con il risultato di rendere oggettivamente la politica agricola meno comune di quanto non lo sia oggi⁷², e come non solo prosegua ma si intensifichi l’attenzione in ordine ai profili climatico-ambientali in connessione con lo svolgimento dell’attività agricola.

Le modifiche proposte non sono di poco conto, dal momento che l’insieme delle proposte è volto ad un generalizzato *redrafting* regolamentare: in particolare, viene previsto un regolamento “sui piani strategici” comprensivo tanto della disciplina delle misure relative agli aiuti diretti quanto di quella relativa alle misure di sviluppo rurale, così

che tale nuovo regolamento andrà a sostituire gli attuali regolamenti n. 1305 e 1307 del 2013); opportunamente, inoltre, le norme sulla condizionalità vengono traslate all’interno del regolamento sui piani strategici, mentre le norme sui controlli e le sanzioni restano nel nuovo regolamento orizzontale, destinato a sostituire l’attuale Regolamento 1306/2013.

Al tempo stesso, la Commissione sembra aver tratto insegnamenti dai rilievi critici ricevuti e posto maggiore attenzione alla suddivisione nei tre livelli su cui operano le misure volte alla tutela dell’ambiente e del clima, e dunque ai rapporti tra condizionalità, pagamenti disaccoppiati verdi e pagamenti per misure agro-climatico-ambientali, onde evitare sovrapposizioni e la duplicazione di pagamenti a fronte delle medesime condotte.

Maggiore attenzione si registra anche nell’individuazione di specifici risultati attesi in relazione agli obiettivi fissati per ogni singola misura, introducendo la presenza di indicatori, così recependogli auspici formulati dalla Corte Conti, la quale lamenta la carenza, nell’attuale normativa, di indicatori di risultato⁷³.

Come leggere il maggior ricorso al principio di sussidiarietà che permea le proposte della Commissione? Da un lato, esso può essere inteso come un tentativo della Commissione di sgravarsi di gran parte dei compiti regolatori, alla luce delle critiche ricevute e della difficoltà di trovare soluzioni condivise se non a fronte di compro-

(⁷⁰) Cfr. i parr. 4 e 6.

(⁷¹) Per un primo commento, v. Pupo D’Andrea, *Finestra sulla PAC* n. 33, in *Agriregionieuropa*, giugno 2018.

(⁷²) Non vi è dubbio che, così operando, si registri una notevole semplificazione del diritto UE, dal momento che la disciplina europea diviene meno minuziosa e puntuale, ampliando le competenze e le responsabilità agli Stati membri; vero è che in tal modo resta e, anzi, viene amplificato il rischio che il problema della complessità della normativa venga solo spostato di livello, con l’aggravante di avere 28 (27, dal 2019) diritti nazionali attuativi della PAC. Il problema del riparto delle competenze nell’attuazione della PAC, peraltro, è estremamente serio: in effetti, mentre gli interventi sul mercato devono essere disciplinati in maniera uniforme a livello unionale, gli interventi sullo sviluppo rurale e anche gli aiuti disaccoppiati, laddove essi fanno riferimento a pratiche colturali o ambientali, difficilmente possono essere adeguatamente disciplinati da una normativa unica e centralizzata: basti pensare, al riguardo, alle difficoltà applicative del *greening*.

(⁷³) Estremamente critica sul punto è la Corte dei Conti UE che, nella relazione speciale 10/2018 evidenzia come non vi siano disposizioni che rendano possibile verificare se il sistema del pagamento di base serva o meno alla realizzazione degli obiettivi della PAC: cfr. pag. 53, in cui si lamenta che l’aiuto viene erogato a prescindere dal tipo di attività svolta, dai relativi costi, dai redditi del beneficiario, dalle condizioni di mercato. Considerazioni analoghe vengono svolte con riguardo ai pagamenti verdi.

messi destinati a frammentare - con numerose opzioni in favore degli Stati - le scelte operate, lasciando così molte questioni da risolvere agli Stati membri, invocando l'applicazione del principio di sussidiarietà; dall'altro lato, però, in questo nuovo quadro normativo gli Stati membri non possono più continuare a "scaricare" sulle Istituzioni dell'UE le responsabilità in ordine alla gravosità degli impegni richiesti ai beneficiari degli aiuti e alla complessità del sistema, dovendosi, di contro, assumere ciascuno di essi le proprie responsabilità in relazione al conseguimento degli obiettivi delineati a livello unionale.

Su questa dialettica tra centro e periferia si giocherà l'iter, appena iniziato, di approvazione dei nuovi testi normativi; è, così, indubbio che i prossimi mesi costituiranno un ulteriore banco di prova per la tenuta del carattere comune della PAC e, più in generale, per la tenuta del sistema Europa.

ABSTRACT

Il contributo intende esaminare come e in che misura la disciplina sui pagamenti diretti e quelli per le misure di sviluppo rurale (quali interventi più significativi nell'attuazione della PAC), si relazioni con la necessità di far sì che gli aiuti vadano

a chi ne ha effettivamente diritto, rispettando i requisiti normativi di volta in volta prescritti.

Ed infatti, l'attuazione della PAC e il perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE implica lo stanziamento di ingenti risorse in favore di un'ampissima platea di agricoltori (ma non solo) europei e comporta, così, una complessità sostanzialmente inevitabile la quale, al tempo stesso, rende oltre modo possibili errori o, peggio, comportamenti fraudolenti e, così, il verificarsi di possibili lesioni agli interessi finanziari dell'Unione e, in ultima analisi, dell'intera collettività.

The paper examines how the EU rules on the requirements for rural development measures and direct payments (that is the more significant CAP interventions) are related with the need to ensure that the aid goes to those who are entitled, respecting the regulatory requirements prescribed from time to time.

Indeed, the implementation of the CAP and the pursuit of the objectives set out in art. 39 TFEU requires the allocation of substantial resources to a very large number of European farmers (but not only) and therefore entails an inevitable complexity which at the same time makes it possible mistakes or, worse, fraudulent behaviours and, thus, the occurrence of possible activities affecting the financial interests of the Union and so, ultimately, of the whole community.