

ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΑ ΣΜΕΤΗΑ ΠΑΛΑΤΑ
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Parere n. 1/2012

su alcune proposte di regolamenti concernenti la politica agricola comune
per il periodo 2014-2020

(presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del trattato sul
funzionamento dell'Unione europea)

INDICE

	Paragrafi
Introduzione	1 - 5
Principali considerazioni	6 - 12
1. Il regolamento orizzontale	13 - 75
Disposizioni generali applicabili ai Fondi agricoli (Titolo II)	15 - 27
Sistema di consulenza aziendale (Titolo III)	28 - 30
Gestione finanziaria dei Fondi (Titolo IV)	31 - 46
Sistemi di controllo e sanzioni (Titolo V)	47 - 59
Condizionalità (Titolo VI)	60 - 75
2. Il regolamento "pagamenti diretti"	76 - 147
Obiettivi dei pagamenti diretti	82
Campo di applicazione e definizioni (Titolo I)	83 - 89
Disposizioni generali relative ai pagamenti diretti (Titolo II)	90 - 106
Regime di pagamento di base e pagamenti connessi (Titolo III)	107 - 132
Sostegno accoppiato (Titolo IV)	133 - 142
Regime per i piccoli agricoltori (Titolo V)	143 - 147
3. FEASR: il regolamento "sviluppo rurale"	148 - 182
Obiettivi e strategia (Titolo I)	151 - 152
Programmazione (Titolo II)	153 - 160
Sostegno allo sviluppo rurale (Titolo III)	161 - 174
Disposizioni finanziarie (Titolo V)	175 - 181
Gestione, controllo e pubblicità, monitoraggio e Valutazione (Titolo VI e Titolo VII)	182
4. Il regolamento "OCM unica"	183 - 203

Intervento sul mercato (Parte II – Titolo I)	189 - 199
Norme applicabili alla commercializzazione e alle organizzazioni di produttori (Parte II – Titolo II)	200 - 203

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea (TUE), in particolare gli articoli 4 e 5, e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare gli articoli da 38 a 44, 287, paragrafo 4, secondo comma, 317, 318 e 322,

vista la comunicazione della Commissione intitolata "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio"¹,

vista la proposta di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune² ("**regolamento orizzontale**"),

vista la proposta di regolamento recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune³ ("**regolamento "pagamenti diretti"**"),

vista la proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)⁴ ("**regolamento "sviluppo rurale"**"),

vista la proposta di regolamento recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli⁵ ("**regolamento "OCM unica"**"),

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio", COM(2010) 672 definitivo del 18.11.2010.

² Commissione europea, COM(2011) 628, definitivo.

³ Commissione europea, COM(2011) 625, definitivo.

⁴ Commissione europea, COM(2011) 627, definitivo.

⁵ Commissione europea, COM(2011) 626, definitivo.

viste le relazioni annuali e speciali della Corte, il parere n. 10/98 relativo a talune proposte di regolamento nel quadro dell'Agenda 2000⁶, in particolare per quanto riguarda la politica agricola comune (PAC), il parere della Corte n. 1/2005 sulla proposta di regolamento relativo al finanziamento della politica agricola comune ⁷,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

INTRODUZIONE

1. I principali obiettivi della politica agricola comune (PAC) stabiliti nel trattato sono rimasti immutati per diversi anni. Tuttavia, la struttura strategica della PAC ha subito più volte riforme radicali, in particolare, negli ultimi anni, nel 2003 e a seguito della cosiddetta valutazione dello stato di salute della PAC avvenuta nel 2008, per ammodernare il settore e orientarlo maggiormente al mercato.
2. La politica agricola comune sarà nuovamente riformata entro il 2013. Nell'ottobre 2011, la Commissione ha pubblicato una proposta che stabilisce i principali elementi del quadro normativo per la PAC nel corso del periodo 2014-2020, illustrati in sette regolamenti.
3. Il quadro normativo suddetto propone di mantenere l'attuale struttura della PAC a due pilastri e i due strumenti di finanziamento agricolo europeo esistenti, ossia il Fondo europeo agricolo di garanzia (di seguito "FEAGA") e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (di seguito "FEASR").

⁶ GU C 401 del 22.12.1998.

⁷ GU C 121 del 20.5.2005.

4. Le osservazioni che seguono riguardano i principali regolamenti⁸ e analizzano se, e in quale misura, le proposte legislative della Commissione pongano rimedio alle debolezze già riscontrate dalla Corte in audit precedenti. Successivamente vengono presentate ulteriori riflessioni scaturite dall'analisi delle proposte svolta dalla Corte.

5. Il pacchetto legislativo proposto contiene altre tre proposte più specifiche⁹ che non danno adito a osservazioni da parte della Corte.

PRINCIPALI CONSIDERAZIONI

6. La Corte riconosce gli sforzi compiuti dalla Commissione per semplificare le disposizioni della politica agricola comune (PAC) (ed esempio, l'abbandono dei diversi modelli di attuazione dell'attuale regime di pagamento unico, l'introduzione di un regime semplificato per i piccoli agricoltori). Nelle proprie

-
- ⁸
- Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune (COM(2011) 628 definitivo).
 - 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 (COM(2011) 625 definitivo).
 - 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) (COM(2011) 627 definitivo);
 - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento "OCM unica") (COM(2011) 626 definitivo);
- ⁹
- Proposta di regolamento del Consiglio recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli COM(2011) 629 definitivo;
 - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno a favore dei viticoltori (COM(2011) 631 definitivo).
 - Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013 (COM(2011) 630 definitivo);

proposte, la Commissione risponde a una serie di osservazioni formulate dal Parlamento e dal Consiglio nonché dalla Corte.

7. Le disposizioni adottate per la spesa della politica agricola comune rimangono complesse. Ad esempio, per lo sviluppo rurale, vi sono sei livelli di norme: 1) le disposizioni comuni a tutti i fondi strutturali contenute in un regolamento; 2) le disposizioni generali per il FEAGA e il FEASR (contenute nel regolamento generale concernente la PAC); 3) le norme enunciate in un regolamento specifico per un dato fondo (FEASR); 4) gli atti delegati; 5) gli atti di esecuzione; 6) la legislazione nazionale. Gli orientamenti della Commissione costituiranno, in alcuni casi, un livello supplementare (cfr. inoltre il paragrafo 7 del Parere n. 7/2011¹⁰). Un altro esempio riguarda la condizionalità. Pur riconoscendo che il quadro relativo alla condizionalità è stato riorganizzato, la Corte ritiene che ciò non rappresenti ancora, per le autorità di gestione o per i beneficiari, una riduzione del livello di complessità della politica in questione.

8. Nonostante dichiarati di puntare maggiormente ai risultati, la politica resta fondamentalmente basata sulle risorse fornite (orientata alla spesa) e, di conseguenza, maggiormente orientata alla conformità alla normativa piuttosto che alla performance. In particolare, l'articolato del regolamento "pagamenti diretti" non indica gli obiettivi stabiliti per i pagamenti diretti agli agricoltori nel quadro della PAC, né i risultati attesi, l'impatto e gli indicatori corrispondenti. Per lo sviluppo rurale, il regolamento riporta numerosi e disparati obiettivi ma non include i risultati attesi, l'impatto o gli indicatori pertinenti. Parimenti, manca una definizione adeguata degli obiettivi e dei risultati attesi della condizionalità nonché della componente "di inverdimento/ecologica" dei pagamenti diretti.

¹⁰ Parere n. 7/2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006.

L'indicazione di questi elementi contribuirebbe a focalizzare e orientare la politica al conseguimento dei risultati auspicati.

9. La Corte prende atto dell'intento della Commissione di focalizzare il pagamento delle sovvenzioni PAC sugli 'agricoltori in attività' e del suo tentativo di attuare una ripartizione più equilibrata dei pagamenti diretti fra i beneficiari. La Corte nutre tuttavia dei dubbi circa la possibilità di attuare efficacemente le misure proposte senza imporre un onere amministrativo eccessivo alle autorità di gestione e agli agricoltori. La Corte ritiene che la soluzione possa risiedere in una combinazione di principi generali enunciati nel regolamento e di una supervisione e di un orientamento sistematico della loro applicazione da parte della Commissione; rileva che l'effetto del cosiddetto 'livellamento' (riduzione dell'aiuto al di là di determinati livelli) sulla redistribuzione dell'aiuto sarà limitato.

10. I costi amministrativi della riforma della PAC, in particolare del regime di pagamenti diretti, saranno sostenuti principalmente dagli Stati membri. La semplificazione limitata e gli oneri amministrativi supplementari introdotti incideranno sui costi della riforma che la Commissione stima possano rappresentare un incremento globale del 15 %. Secondo gli Stati membri l'incremento percentuale dei costi potrebbe essere persino più elevato. La Corte osserva che non vi sono dati disponibili che attestino in quale misura questi costi supplementari saranno compensati da una maggiore efficacia o efficienza gestionale nell'attuare la politica in questione.

11. La Corte precisa che, per diversi aspetti, la definizione degli obblighi normativi è rinviata ad una fase successiva, attraverso atti delegati o di esecuzione, ai sensi degli articoli 290 e 291 del TFUE. Non è ancora possibile, pertanto, pronunciarsi in merito a tali disposizioni.

12. Infine, affinché la riforma possa essere attuata in maniera efficace ed efficiente, la Commissione dovrebbe stabilire, sotto forma di proposta di regolamento, modalità di esecuzione chiare e prive di ambiguità (che riducano

la necessità di ulteriori orientamenti da parte sua) e concedere agli organismi pagatori il tempo necessario per adeguare le procedure e i sistemi, un processo che potrebbe richiedere dai 12 ai 24 mesi una volta adottate le disposizioni di attuazione.

1. IL REGOLAMENTO ORIZZONTALE

13. Il regolamento orizzontale riunisce varie norme pertinenti per tutti gli strumenti della PAC. Il regolamento contiene pertanto le norme concernenti il finanziamento, il sistema di consulenza aziendale, i sistemi di gestione e di controllo (che gli Stati membri devono porre in essere), la condizionalità e la liquidazione dei conti.

14. In precedenti relazioni annuali la Corte ha esaminato i sistemi di gestione e di controllo nonché, nelle rispettive relazioni speciali¹¹, la liquidazione dei conti, i recuperi e le disposizioni in materia di condizionalità.

Disposizioni generali applicabili ai Fondi agricoli (Titolo II)

Riconoscimento e revoca del riconoscimento degli organismi pagatori e degli organismi di coordinamento (Articolo 7)

15. Le proposte (articolo 7, paragrafo 2) prevedono che, in linea di principio, tenuto conto dei rispettivi ordinamenti costituzionali degli Stati membri, debba esserci un solo organismo pagatore per Stato membro o per regione. Nei casi in cui gli Stati membri istituiscano diversi organismi pagatori regionali, si propone di designare un unico organismo pagatore nazionale per la gestione delle misure a livello nazionale. Non è più consentito disporre di organismi pagatori distinti per la gestione delle spese FEAGA e FEASR.

¹¹ Relazione speciale n. 7/2010 “L’audit della procedura di liquidazione dei conti” (di seguito, relazione “Liquidazione dei conti”), relazione speciale n. 8/2011 “Recupero dei pagamenti indebiti effettuati nell’ambito della politica agricola comune” (di seguito, relazione “Recupero”) e relazione speciale n. 8/2008 “La condizionalità costituisce una politica efficace?” (di seguito, relazione “Condizionalità”).

16. L'iniziativa della Commissione di limitare il numero degli organismi pagatori riconosciuti dovrebbe verosimilmente semplificare e consolidare le procedure di gestione e di supervisione. La Corte osserva tuttavia che il mandato degli organismi pagatori non è più enunciato nel regolamento.

17. Gli Stati membri riconoscono come organismi pagatori i servizi o gli organismi che soddisfano i criteri di riconoscimento stabiliti dalla Commissione. La Corte è del parere che la Commissione, cui incombe la responsabilità finale in materia di esecuzione del bilancio, debba svolgere un ruolo di supervisione in questo processo, per ridurre il rischio che il rilevamento di eventuali carenze sia demandato a verifiche successive; rischio che potrebbe rendere necessario procedere a controlli e rettifiche finanziarie più frequenti. Nell'ambito di questa funzione di supervisione, la Commissione dovrebbe confermare, ad esempio nelle relazioni annuali di attività dei direttori generali, che gli organismi di gestione e controllo soddisfano le condizioni per l'accreditamento nazionale stabilite nel relativo atto delegato. Ciò implicherebbe che, all'inizio dei programmi, la Commissione valuti gli elementi probatori documentali forniti dagli Stati membri e che successivamente esamini il funzionamento dei sistemi, applicando ad esempio un approccio basato sul rischio (cfr. inoltre il paragrafo 25 del parere della Corte n. 7/2011).

Dichiarazione di affidabilità di gestione redatta dagli organismi pagatori riconosciuti (articoli 7, 8 e 9)

18. Questa dichiarazione riguarda la completezza, la correttezza e la veridicità dei conti, il corretto funzionamento dei sistemi di controllo interno nonché la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti e il rispetto del principio di sana gestione finanziaria.

19. L'utilità, per la Commissione, delle informazioni fornite da tali dichiarazioni ai fini della garanzia dipenderà dalla portata e dalla qualità dei lavori che ne sono alla base. Tale aspetto dovrebbe essere chiarito nell'atto di esecuzione che adotta il modello per la dichiarazione di affidabilità di gestione. La Corte

attira l'attenzione sulle debolezze riscontrate in passato¹² (insufficienza degli elementi alla base della dichiarazione di affidabilità redatta dagli organismi pagatori) che, se non corrette, limiteranno la garanzia che la Commissione potrà trarre da tali dichiarazioni.

20. La Corte rileva altresì che il grado di utilità di tale dichiarazione per quanto riguarda la sana gestione finanziaria della spesa PAC dipenderà da quanto l'attenzione sarà concentrata non più sulla conformità e sull'esecuzione finanziaria, come avviene attualmente, ma su un sistema basato sulla performance, con chiari obiettivi e criteri definiti per misurarla. A tale riguardo, come precedentemente osservato (cfr. paragrafo 8), la PAC resta fondamentalmente basata sulle risorse e, anche se l'organismo pagatore è teoricamente responsabile quotidianamente di garantire la sana gestione finanziaria, la descrizione dei suoi compiti rimanda fondamentalmente ai soli criteri di conformità.

Organismi di certificazione (articolo 9)

21. I regolamenti attuali (regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio¹³ e regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione¹⁴) pur incentrando il lavoro richiesto agli organismi di certificazione sull'affidabilità dei conti, ne hanno ampliato la portata per coprire taluni aspetti connessi alla legittimità e alla regolarità¹⁵.

¹² Paragrafi 39 - 52 della relazione speciale n. 7/2010.

¹³ GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1.

¹⁴ GU L 171 del 23.6.2006, pag. 90.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 885/2006, articolo 5: "3. L'organismo di certificazione redige un certificato, precisando in particolare se abbia ottenuto sufficienti garanzie che i conti da presentare alla Commissione sono completi, esatti e veritieri e che le procedure di controllo interno hanno funzionato in modo soddisfacente. [...] 4. L'organismo di certificazione stende una relazione delle risultanze [...]. La relazione indica: se le procedure applicate dall'organismo pagatore offrono adeguate garanzie per quanto riguarda la conformità alle norme comunitarie delle

22. Nella sua relazione “Liquidazione dei conti”, la Corte ha rilevato l’insufficienza del lavoro svolto dagli organismi di certificazione a sostegno della garanzia che erano tenuti a fornire circa la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

23. Nel progetto di regolamento, la Commissione propone che gli organismi di certificazione siano tenuti, in futuro, ed esprimere un parere sulla dichiarazione di affidabilità di gestione (rilasciata dall’organismo pagatore) che riguardi: la completezza, la correttezza e la veridicità dei conti annuali dell’organismo pagatore, il corretto funzionamento del suo sistema di controllo interno, la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti nonché il rispetto dei principi della sana gestione finanziaria.

24. La Corte sottolinea che esprimere un parere su una dichiarazione di affidabilità di gestione è molto diverso dall’emettere un certificato sull’affidabilità dei conti o sulla legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

25. Se l’organismo di certificazione fornisse un parere non solo sui conti (come avviene attualmente) ma anche sulla legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, ciò costituirebbe un utile e significativo ampliamento della sua funzione.

26. Inoltre, poiché i compiti dell’organismo di certificazione (e dell’organismo pagatore, cfr. paragrafo 20) riguardano attualmente solo i requisiti di conformità, dovrebbero essere chiarite le modalità con cui esso formula il proprio parere sulla sana gestione finanziaria dell’organismo pagatore.

27. In base al progetto di regolamento, gli organismi di certificazione sono designati dagli Stati membri. La Corte ritiene che, dal momento che la

spese imputate al FEAGA e al FEASR e quali raccomandazioni sono state formulate e messe in atto per apportare eventuali migliorie [...]. La relazione è corredata di: [...] b) un parere sulla dichiarazione di affidabilità di cui all’articolo 8, paragrafo 1, lettera c), punto iii) del regolamento (CE) n. 1290/2005.”

Commissione sta utilizzando il lavoro di questi organismi come fonte di garanzia, dovrebbe esaminarne (mediante visite sistematiche in loco) i sistemi e la performance al fine di accertare l'affidabilità del loro operato (cfr. inoltre il paragrafo 26 del parere n. 7/2011 della Corte).

Sistema di consulenza aziendale (Titolo III)

28. Attualmente, gli Stati membri hanno l'obbligo di mettere a disposizione degli agricoltori un sistema di consulenza sulla conduzione della terra e dell'azienda (di seguito "sistema di consulenza aziendale" – SCA). L'uso di tale sistema da parte degli agricoltori è facoltativo. Il sistema di consulenza aziendale, che fa parte della riforma PAC del 2003, doveva essere introdotto dagli Stati membri entro il 2007.

29. Il progetto di regolamento non apporta modifiche di rilievo allo SCA.

30. Nella sua relazione "Condizionalità", la Corte ha evidenziato che il quadro normativo relativo alla condizionalità crea notevoli difficoltà per gli agricoltori, soprattutto in ragione della sua complessità, e che il sistema di consulenza aziendale presta a questi ultimi un'utile assistenza al riguardo.

Gestione finanziaria dei Fondi (Titolo IV)

Rispetto dei termini di pagamento (articolo 42)

31. Le proposte formulate (articolo 42, paragrafo 2) prevedono il pagamento di interessi di mora al beneficiario qualora l'organismo pagatore non rispetti i termini per il pagamento UE. Tali pagamenti sono a carico del bilancio nazionale.

32. L'introduzione dell'obbligo di pagare gli interessi di mora al beneficiario dovrebbe incoraggiare il rispetto dei termini previsti per il pagamento UE.

Liquidazione contabile (articoli 53, 54 e 55)

33. Questa sezione delle proposte contiene disposizioni sulla liquidazione dei conti relativi alla spesa finanziata dal FEAGA e dal FEASR. La Corte osserva che il progetto di regolamento QSC¹⁶, sul quale ha espresso un parere (n. 7/2011), contiene anche disposizioni comuni applicabili al FEASR in materia di liquidazione dei conti e rettifiche finanziarie.

34. Nella relazione “Liquidazione dei conti”, la Corte ha segnalato una serie di debolezze della procedura di liquidazione contabile, raccomandando che fosse rivista per porre in atto, in particolare, le seguenti raccomandazioni:

- gli obiettivi stabiliti per le diverse fasi della procedura di liquidazione dei conti e della procedura nel suo insieme, nonché i ruoli e le responsabilità delle diverse parti in causa dovrebbero essere definiti con maggior chiarezza;
- la Commissione dovrebbe, alla fine della procedura di verifica della conformità (il cui termine ultimo dovrebbe essere definito), accettare l'importo della spesa imputabile ai conti di un dato esercizio ed informare di conseguenza le autorità competenti per il discarico: per ciascuno Stato membro, i rendiconti finanziari della Commissione dovrebbero identificare gli importi, per area e per esercizio di bilancio, che potrebbero formare oggetto di ulteriori verifiche;
- la Commissione dovrebbe considerare un uso più esteso di campioni statisticamente validi nei casi in cui si siano riscontrate debolezze

¹⁶ COM(2011) 615 definitivo – Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006, indicata come ‘progetto di regolamento QSC’.

sistemiche significative, anziché ricorrere alla prassi corrente che prevede un largo uso di rettifiche forfettarie; e la facoltà per la Commissione di sanzionare gli Stati membri per debolezze del controllo, esercitata attualmente tramite le decisioni di conformità, dovrebbe essere separata dalla procedura di liquidazione, avendo quest'ultima un carattere diverso.

35. Il progetto di regolamento orizzontale limita la 'liquidazione contabile' a una decisione di liquidazione annuale che riguarda la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali trasmessi e non pregiudica eventuali decisioni di rettifiche finanziarie successive (facenti seguito a una verifica della conformità – articolo 54). La decisione non riguarda pertanto la conformità della spesa alla normativa UE e nazionale applicabile in materia, per cui lo scopo della procedura di liquidazione dei conti rimane diverso dall'obiettivo e dalla definizione di questa medesima procedura quali figurano nel regolamento finanziario (articolo 53 ter)¹⁷ e nelle modalità di esecuzione (articolo 42)¹⁸. Nella relazione "Liquidazione dei conti", la Corte osservava che l'obiettivo complessivo della liquidazione dei conti era di permettere alla Commissione di assumere la responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio, essendo la spesa agricola eseguita dagli Stati membri in regime di "gestione concorrente". A tal fine, la Commissione ha il compito di riconoscere quella parte della spesa che è stata eseguita nel rispetto della normativa applicabile ed è pertanto imputabile al bilancio dell'Unione, e di escludere dal finanziamento UE quella parte di spesa che non è conforme alla normativa.

36. Non è stata inoltre proposta alcuna modifica che riduca il ricorso della Commissione alle rettifiche forfettarie, specie mediante un uso più ampio di campioni statisticamente validi.

¹⁷ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

¹⁸ Regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione (GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1).

37. La Corte rileva che il sistema delle rettifiche finanziarie differisce da quello proposto per il FESR, il FSE e il FC¹⁹. Per quest'ultimo, quando la Commissione propone una rettifica finanziaria calcolata per estrapolazione o su base forfettaria, lo Stato membro ha la possibilità di dimostrare che la portata reale delle irregolarità è inferiore alla valutazione della Commissione.

38. Nel complesso, la Corte considera che le proposte della Commissione ivi esaminate non rispondano alle principali raccomandazioni da essa espresse nella relazione sulla procedura di liquidazione.

Irregolarità (articoli 56 - 59)

39. Nel 2006, il Consiglio ha introdotto la cosiddetta "regola del 50-50"²⁰ in virtù della quale le conseguenze finanziarie del mancato recupero dei debiti sono ripartite in pari misura fra il bilancio UE e il rispettivo Stato membro. La regola contribuisce a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Agli Stati membri viene imputato il 50 % degli importi non recuperati dopo oltre quattro anni dalla data in cui il credito è stato riconosciuto, oppure dopo otto anni qualora il recupero sia oggetto di procedimento giudiziario. La data in cui il credito viene registrato nel conto dei debitori costituisce pertanto un elemento chiave per l'applicazione della regola.

40. Nella sua relazione "Recuperi" la Corte osservava che la data del primo verbale amministrativo²¹ continuava ad essere interpretata diversamente negli

¹⁹ Articolo 137, paragrafo 2, del progetto di regolamento QSC.

²⁰ Articolo 32, paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1290/2005.

²¹ Il regolamento attualmente in vigore (regolamento (CE) n. 1290/2005) definisce tale data come 'la prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario.' La data della registrazione iniziale dei debiti è quindi disciplinata dal concetto di primo verbale amministrativo o giudiziario, più comunemente noto con l'acronimo francese PACA (*Premier Acte de Constatation Administrative*).

Stati membri, nel senso che un'irregolarità individuata può essere registrata e rettificata da parte della Commissione in anni diversi, a seconda della politica adottata dallo Stato membro interessato; la Corte ha invitato pertanto la Commissione a stabilire un lasso di tempo uniforme fra la scoperta di una potenziale irregolarità e la notifica dell'ordine di recupero al debitore.

41. Nel progetto di regolamento (articolo 56, paragrafo 1), la Commissione ha chiarito e specificato le disposizioni pertinenti proponendo che gli Stati membri chiedano al beneficiario la restituzione di qualsiasi pagamento indebito entro un anno dalla "prima comunicazione dell'avvenuta irregolarità" (*first indication that such an irregularity has taken place*) e registrano gli importi corrispondenti nel registro dei debitori dell'organismo pagatore.

42. Queste nuove disposizioni rispondono alle critiche della Corte tentando di armonizzare la data del riconoscimento dei debiti, sebbene la nozione di 'primo indizio di irregolarità' possa ancora prestarsi a interpretazioni divergenti da parte degli Stati membri.

43. La Corte ha inoltre evidenziato che la regola del 50-50 comporta il rischio che gli Stati membri 'gestiscano' il processo di comunicazione e di cancellazione dei crediti inesigibili a proprio vantaggio, ossia per evitare o posticipare l'applicazione della stessa (e il conseguente addebito al bilancio nazionale).

44. La Corte osserva che, in base al progetto di regolamento (articolo 56, paragrafo 2), le conseguenze finanziarie del mancato recupero non sono più ripartite secondo la regola del 50-50 ma sono poste interamente a carico dello Stato membro. In questo modo, il rischio menzionato al paragrafo precedente è persino più elevato.

45. La Corte rileva inoltre che, in virtù delle nuove proposte (articolo 57), la percentuale dell'importo recuperato (a seguito di irregolarità o negligenza) che lo Stato membro può trattenere è ridotta dal 20 % al 10 % per la spesa FEAGA.

46. Nella sua relazione, la Corte osservava infine che l'applicazione non uniforme degli interessi sui crediti in essere conduceva a una perdita finanziaria²² e invitava la Commissione a emanare norme chiare e univoche in merito all'applicazione di interessi ai crediti. La Corte constata che la Commissione non ha proposto alcuna modifica al riguardo.

Sistemi di controllo e sanzioni (Titolo V)

Principi generali dei controlli (articolo 61) e competenze della Commissione (articolo 64)

47. Il progetto di regolamento prevede che i principi generali dei controlli rimangano sostanzialmente inalterati in quanto abbracciano controlli amministrativi sistematici completati da controlli in loco espletati su un campione di richiedenti.

48. Nell'adottare ulteriori atti delegati, la Commissione può stabilire norme dettagliate applicabili ai controlli. In base alle attuali disposizioni giuridiche²³, ogni anno gli Stati membri espletano controlli in loco su almeno il 5 % di tutti i beneficiari (o su un campione superiore al 5 % qualora emergano irregolarità significative).

49. La Corte osserva che il progetto di regolamento (articolo 64, paragrafo 2, lettera b)) prevede la possibilità per la Commissione di stabilire, mediante atti di esecuzione, apposite norme che autorizzino gli Stati membri, in cui i sistemi di controllo funzionano correttamente e i tassi di errore sono bassi, a ridurre il livello minimo dei controlli in loco.

²² Paragrafi 32 - 35 della relazione "Recuperi".

²³ Articolo 12 del regolamento (CE) n. 1975/2006 della Commissione (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 74) e articolo 30 del regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione (GU L 316 del 2.12.2009, pag. 65).

50. La Corte riconosce che la riduzione del numero di controlli semplificherebbe il lavoro degli Stati membri interessati e consentirebbe un uso più efficace delle risorse. Essa considera tuttavia che, data l'importanza dei controlli in loco, i criteri applicati per giustificare la riduzione dovrebbero essere valutati con attenzione. Tali criteri saranno stabiliti dalla Commissione²⁴. La Corte non è pertanto in grado di esprimere un parere al riguardo.

Revoca, riduzione ed esclusione dall'aiuto (articolo 65)

51. Il primo paragrafo di questo nuovo articolo dispone che, se il beneficiario non rispetta i criteri di ammissibilità o gli impegni relativi alle condizioni di concessione dell'aiuto, l'aiuto è revocato, in toto o in parte.

52. In base al secondo paragrafo, qualora lo preveda la legislazione dell'Unione, gli Stati membri impongono sanzioni sotto forma di riduzioni od esclusioni del pagamento, concesso o da concedere, con riferimento al quale i criteri di ammissibilità o gli impegni sono stati rispettati.

53. Riguardo a questo articolo, la Corte formula le seguenti osservazioni:

- La giustapposizione di questi due paragrafi dell'articolo 65 genera una forte confusione. Entrambi i paragrafi riguardano l'inosservanza dei "criteri di ammissibilità" o degli "impegni" cui i beneficiari devono attenersi. Nel primo caso, però, a seguito dell'inosservanza l'aiuto "è revocato, in toto o in parte", mentre nel secondo caso ne conseguono "sanzioni sotto forma di riduzioni od esclusioni" del pagamento concesso o da concedere.
- La differenza, tuttavia, fra la revoca parziale di un pagamento e una sanzione sotto forma di riduzione del pagamento non è spiegata in alcun punto, soprattutto perché il regolamento non contiene alcuna definizione di sanzione, contrariamente ai principi del diritto penale. Inoltre, l'articolo 65 non indica lo scopo o l'impatto di questa differenziazione artificiale.

²⁴ Conformemente all'articolo 64, paragrafo 2.

L'articolo 97, paragrafo 4, precisa tuttavia che la riduzione del pagamento (sanzione) "non incide sulla legalità dei pagamenti". Questi errori non entreranno pertanto nelle statistiche di controllo, che riguardano errori nelle operazioni sottostanti, presentate dalla Commissione e dagli Stati membri (cfr. anche paragrafi 69, 71 e 72).

- Inoltre, mentre il primo paragrafo dell'articolo 65 non indica se le revoche saranno eseguite dalla Commissione o dagli Stati membri, il secondo paragrafo impone a questi ultimi l'obbligo specifico di sanzionare in determinati casi.
- Infine, la Corte osserva che l'attuale formulazione del secondo paragrafo dell'articolo 65 non è logica (molto probabilmente è stato omissivo un "non" prima di "sono stati rispettati").

54. Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che le disposizioni dovrebbero essere semplificate assicurando l'uso coerente di una terminologia ben definita e focalizzandosi sui principi chiave quali: a fronte delle irregolarità individuate nelle operazioni, è necessario procedere a rettifiche finanziarie; la rettifica finanziaria consiste nel cancellare, interamente o in parte, il contributo pubblico all'operazione in causa; la natura/gravità/durata dell'irregolarità e della perdita per il fondo saranno considerate e daranno luogo all'applicazione di una rettifica proporzionata; la cancellazione integrale o parziale del contributo pubblico può arrivare fino all'esclusione totale da uno o più regimi o misure di sostegno per uno o più anni civili.

Competenze della Commissione in materia di sanzioni (articolo 66)

55. Questo nuovo articolo conferisce alla Commissione la facoltà di adottare atti delegati e di esecuzione su elementi essenziali quali la riduzione o la sospensione dei pagamenti agli Stati membri, la sospensione del diritto di partecipare a un regime di aiuto, l'esclusione e la sospensione del pagamento, ecc. Non è possibile, pertanto, per la Corte pronunciarsi in merito a tali disposizioni.

Sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) (articoli 68 - 78)

56. In ciascuno Stato membro, il SIGC comprende una base dati di aziende agricole e di domande di aiuto, sistemi di identificazione delle parcelle agricole e di registrazione degli animali, nonché un registro dei diritti all'aiuto. Il sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) è una base di dati in cui sono registrate tutte le parcelle agricole dello Stato membro, di preferenza mediante ortofoto.

57. Nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010 (paragrafo 3.58, lettera a)), la Corte ha invitato la Commissione ad adottare misure adeguate al fine di garantire che l'uso delle ortofoto diventi obbligatorio.

58. Il progetto di regolamento (articolo 71) prevede l'uso obbligatorio di ortofoto ad alta risoluzione.

59. Queste nuove disposizioni dovrebbero migliorare la gestione amministrativa delle domande di aiuto.

Condizionalità (Titolo VI)

60. Nell'ambito dei regimi attuali²⁵, gli obiettivi ambientali vengono perseguiti subordinando l'erogazione del pagamento dell'aiuto al rispetto degli obblighi in materia di condizionalità. Tali obblighi (stabiliti nei criteri di gestione obbligatori²⁶) riguardano la tutela dell'ambiente, della salute pubblica, della salute animale e delle piante e del benessere degli animali, nonché il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA). Le finalità delle norme in materia di BCAA sono prevenire l'erosione, mantenere i livelli di sostanza organica, proteggere la struttura del suolo e

²⁵ Nell'ambito di tutti i regimi di aiuto diretto FEAGA e di alcuni regimi di aiuto FEASR, i beneficiari del sostegno dell'UE hanno l'obbligo giuridico di soddisfare i requisiti in materia di 'condizionalità'.

²⁶ CGO relativi ad obblighi imposti da varie direttive e regolamenti dell'UE.

mantenere la superficie del terreno a pascolo permanente. Gli obblighi in materia di BCAA sono definiti in maniera dettagliata dagli Stati membri.

Beneficiari interessati (articolo 92)

61. I beneficiari dell'aiuto diretto devono rispettare gli obblighi in materia di condizionalità. In caso contrario, l'importo dei pagamenti diretti cui avrebbero diritto viene ridotto o persino azzerato. Tuttavia, benché siano tenuti a rispettare la normativa, il progetto di regolamento non prevede l'applicazione di tali riduzioni ai piccoli agricoltori, il che equivale, in realtà, al dispensarli dal rispetto degli obblighi previsti. Questa disposizione può essere considerata una semplificazione positiva volta a concedere un trattamento diverso ai piccoli agricoltori, dato che la sanzione sarebbe, molto probabilmente, inferiore a 100 euro, la soglia al di sotto della quale gli Stati membri possono decidere di non applicare una sanzione (articolo 97, paragrafo 3)). La Corte ritiene, tuttavia, che il fatto di escludere i piccoli agricoltori dalle riduzioni comporterebbe che talune regioni con un alto numero di piccoli agricoltori non sarebbero più soggette ai controlli relativi alla condizionalità e a riduzioni²⁷.

62. Nella sua relazione "Condizionalità", la Corte ha raccomandato agli Stati membri di stabilire obblighi precisi tenendo conto, ove opportuno, delle caratteristiche del territorio e delle pratiche agricole ivi esercitate. La Corte ritiene che il regime per i piccoli agricoltori, cui si fa riferimento al Titolo V del progetto di regolamento sui pagamenti diretti, dovrebbe essere concepito in maniera adeguata per evitare il rischio evocato nel paragrafo precedente.

Regole di condizionalità (articolo 93 e allegato II)

63. Nella relazione che accompagna la proposta legislativa, la Commissione spiega che la semplificazione è stata un elemento importante, che ha ispirato

²⁷ Cfr. inoltre paragrafo 74 della relazione "Condizionalità" della Corte.

l'intero processo, ad esempio per quanto attiene alla riduzione e a una migliore razionalizzazione degli obblighi in materia di condizionalità.

64. Nella sua relazione “Condizionalità”), la Corte ha evidenziato la complessità del relativo quadro normativo e ha invitato la Commissione a semplificare quest’ultimo, in particolare organizzandolo attorno ai principali elementi dell’attività agricola in cui sono necessari miglioramenti (ad esempio le risorse idriche, la struttura del suolo, i pesticidi,...) specificando i risultati attesi e stabilendo un ordine prioritario per requisiti e norme.

65. La Corte riconosce che il quadro normativo è stato riorganizzato proponendo otto BCAA anziché 15 e 13 CGO al posto di 18 (allegato II del progetto di regolamento). Ciononostante, rileva:

- che le norme in materia di BCAA rimosse sono perlopiù quelle aventi in precedenza carattere facoltativo²⁸, e che
- due direttive supplementari (acqua e pesticidi) saranno aggiunte una volta attuate da tutti gli Stati membri.

66. Nel complesso, la Corte ritiene che l’elenco dei requisiti sia ancora eccessivamente disperso in troppi testi normativi, non sufficientemente focalizzati sui requisiti essenziali e che il numero inferiore di norme non corrisponda esattamente a una riduzione del livello di complessità della politica in questione.

²⁸ Inoltre, le norme in materia di BCAA “densità di bestiame minime” (facoltativa) e “evitare la propagazione di vegetazione indesiderata nelle superfici agricole” (obbligatoria) sono state abbandonate e sostituite da un nuovo criterio di ammissibilità, ossia mantenere il terreno in uno stato che consenta di renderle nuovamente idonee al pascolo o alla coltivazione mediante l’uso di pratiche agricole tradizionali e di macchinari.

Controlli della condizionalità (articolo 96) e applicazione della sanzione (articolo 97)

67. La Corte ha constatato che, in un numero significativo di casi, i controlli degli obblighi in materia di condizionalità erano puramente formali e non atti a produrre i risultati attesi²⁹; essa ha quindi raccomandato che sia fatto obbligo agli Stati membri di stabilire una serie di requisiti e di norme verificabili, da applicare a livello di azienda agricola³⁰. La Corte considera che sussista il rischio che i controlli siano focalizzati su aspetti formali anziché su norme aventi un reale impatto ambientale.

68. La Corte desidera inoltre sottolineare che molti aspetti pertinenti del controllo e dell'applicazione di sanzioni non possono essere pienamente valutati in questa fase, dal momento che le norme sull'esecuzione di tali controlli non sono state ancora enunciate dalla Commissione mediante atti di esecuzione (articolo 96, paragrafo 4). Queste norme copriranno molti aspetti chiave, tra cui la dimensione del campione di controllo (attualmente pari all'1 %).

69. Infine, la Corte ha osservato che l'introduzione della condizionalità aveva indebolito le disposizioni in materia di sviluppo rurale dato che gli obblighi di condizionalità non erano più considerati criteri di ammissibilità³¹. Nel progetto di regolamento, inoltre, la Commissione introduce una nuova disposizione (articolo 97, paragrafo 4) in virtù della quale "La sanzione [relativa alla condizionalità] non incide sulla legalità e sulla regolarità dei pagamenti" ai quali si applica la sanzione, anche se tali sanzioni consistono in "riduzioni" di

²⁹ Paragrafo 15 della relazione "Condizionalità".

³⁰ Paragrafo 86 della relazione "Condizionalità".

³¹ Paragrafo 49 della relazione "Condizionalità".

pagamenti o persino “esclusioni” dal pagamento³². La combinazione delle disposizioni di cui agli articoli 91, 97 e 99 porta a una situazione che genera forte confusione e conduce alla seguente contraddizione: un beneficiario che violi disposizioni giuridiche avrebbe diritto all'intero pagamento che verrebbe formalmente giudicato ancora legittimo benché egli debba rimborsare, in toto o in parte, la somma percepita e pagare le sanzioni comminatigli per l'infrazione commessa.

70. La Corte desidera sottolineare che, in sostanza, gli obblighi in materia di condizionalità sono requisiti normativi che devono essere soddisfatti da tutti gli agricoltori per giustificare l'importo integrale dei pagamenti diretti, che l'inosservanza degli stessi incide sulle condizioni di pagamento dell'aiuto e rende il versamento dell'aiuto illegittimo e/o irregolare.

71. Con particolare riferimento all'articolo 97, paragrafo 4, la Corte desidera precisare che la sua attuazione comporta la mancata inclusione, da parte degli Stati membri, nelle proprie statistiche sui controlli, delle infrazioni relative agli obblighi di condizionalità che corrispondono a errori nelle operazioni sottostanti.

72. La Corte suggerisce, di conseguenza, di sopprimere la frase dell'articolo 97, paragrafo 4 sopra citata.

Una politica efficace e più mirata

73. Nella sua relazione “Condizionalità”, la Corte ha indicato che, affinché questa sia efficace, le norme applicabili in materia dovrebbero essere tradotte in requisiti verificabili a livello di azienda agricola. Ciò non si è ancora verificato perché gli obiettivi e la portata della condizionalità non sono ben definiti, per cui non è chiaro quale sia la sua finalità. In particolare, gli obiettivi globali stabiliti

³² Il progetto di regolamento (articolo 91) non utilizza più i termini ‘riduzioni’ o ‘esclusioni’ bensì il termine ‘sanzione’. L'articolo 97 della proposta prevede tuttavia che la ‘sanzione’ di cui all'articolo 91 sarà applicata sotto forma di “riduzioni” o “esclusioni”.

dal Consiglio non sono stati ancora tutti tradotti in requisiti e norme operative adeguati da applicare a livello di azienda agricola. La Corte ha raccomandato che la Commissione sviluppi e chiarisca gli obiettivi stabiliti nel regolamento del Consiglio in modo che essi siano organizzati secondo una gerarchia logica e che gli Stati membri definiscano una serie completa di disposizioni e parametri verificabili, applicabili a livello di azienda agricola.

Un sistema di sanzioni efficace

74. La normativa attuale prevede che, in generale, le riduzioni dei pagamenti derivanti dalla violazione di obblighi di condizionalità corrispondano al 3 % dell'importo totale versato. Il progetto di regolamento non contiene più questa norma generale, per cui in futuro tali infrazioni potranno essere complessivamente ignorate. Ciò costituisce un indebolimento del sistema.

75. Inoltre, nella relazione "Condizionalità", la Corte raccomandava di rivedere i principi sui quali si basa il sistema sanzionatorio, in modo da rendere le riduzioni nei pagamenti proporzionali o subordinate alla gravità dell'infrazione agli obblighi di condizionalità commessa dall'agricoltore sottoposto a sanzione. Questa raccomandazione è stata formulata in linea con le disposizioni del trattato, in virtù delle quali i danni causati all'ambiente dovrebbero essere corretti in via prioritaria alla fonte e il responsabile tenuto al risarcimento. L'applicazione di tali principi risente delle debolezze riscontrate nei sistemi di supervisione e di controllo (insufficienza di controlli pertinenti, riduzioni di sovvenzioni calcolate in proporzione all'aiuto anziché all'impatto sull'ambiente) e nell'applicazione effettiva delle riduzioni dei pagamenti. La Corte raccomanda di rafforzare tale principio assicurandone l'applicazione nelle parti corrispondenti dei regolamenti propri a ciascun fondo nonché negli atti delegati adottati dalla Commissione.

2. IL REGOLAMENTO "PAGAMENTI DIRETTI"

76. Il progetto di regolamento stabilisce un nuovo *regime di pagamento di base* da attuare in tutta l'UE. Questo regime sostituirebbe il regime di

pagamento unico e il regime di pagamento unico per superficie a partire dal 2014. Nell'ambito del regime di pagamento di base, i diritti all'aiuto verrebbero assegnati a tutti gli agricoltori di una data regione (o Stato membro) in funzione degli ettari ammissibili detenuti nel primo anno di applicazione (2014).

L'importo totale dell'aiuto diretto disponibile per uno Stato membro continuerebbe a essere soggetto a un massimale nazionale. L'aiuto diretto comprende gli elementi di cui ai paragrafi 77, 78 e 79.

77. Il progetto di regolamento prevede tre componenti del pagamento che si aggiungono al pagamento di base:

- un pagamento supplementare agli agricoltori: il 30 % del massimale nazionale sarebbe destinato a ciò che il progetto di regolamento definisce la "*componente di inverdimento*" dei pagamenti diretti;
- un pagamento supplementare che gli Stati membri potrebbero decidere di introdurre nelle *zone soggette a vincoli naturali* (fino al 5% del massimale);
- un pagamento supplementare per i *giovani agricoltori* che iniziano a esercitare l'attività agricola (fino al 2 % del massimale).

78. Il progetto di regolamento prevede inoltre un regime semplificato per i piccoli agricoltori (di seguito "*regime per i piccoli agricoltori*").

79. Il progetto di regolamento prevede anche un *regime di sostegno accoppiato* facoltativo e un *pagamento specifico per il cotone*.

80. Nel progetto di regolamento è prevista infine una riduzione limitata della differenza dei livelli di aiuto per ettaro fra Stati membri. Negli Stati membri in cui il livello dell'aiuto diretto è inferiore al 90 % della media UE, i massimali nazionali per i pagamenti diretti saranno calcolati in modo da ridurre il divario di un terzo fra il 2014 e il 2020.

81. La Corte ha esaminato gli attuali regimi di aiuti diretti principalmente nella sua relazione speciale n. 5/2011 "Il regime di pagamento unico (RPU): aspetti da considerare per migliorare la sana gestione finanziaria" (di seguito "relazione RPU") e nelle sue relazioni annuali sugli esercizi 2007-2010.

Obiettivi dei pagamenti diretti

82. La Corte osserva che, sebbene i considerando del regolamento³³ menzionino "gli obiettivi del presente regolamento", gli obiettivi specifici per i pagamenti diretti agli agricoltori nel quadro della PAC non sono enunciati nell'articolato (o nel preambolo) del regolamento, né lo sono i risultati attesi, l'impatto e gli indicatori³⁴. A parere della Corte essi dovrebbero essere indicati. Ciò contribuirebbe a focalizzare o ad orientare la politica al conseguimento di risultati.

³³ Il considerando (7) del progetto di regolamento recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito della PAC precisa che "*Gli obiettivi del presente regolamento* possono essere conseguiti in modo più efficiente a livello unionale [...]".

Il considerando (26) del medesimo regolamento asserisce che "*Uno degli obiettivi perseguiti dalla nuova PAC* è il miglioramento delle prestazioni ambientali attraverso una componente obbligatoria di "inverdimento" dei pagamenti diretti [...]".

³⁴ La scheda finanziaria legislativa allegata al progetto di regolamento (ma non parte dello stesso) comprende i seguenti obiettivi:

1. Per promuovere l'efficienza delle risorse per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'agricoltura e dello sviluppo rurale dell'Unione in linea con la strategia Europa 2020, gli obiettivi della PAC sono:
 - una produzione alimentare efficiente;
 - uno sviluppo territoriale equilibrato;
 - la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima.
2. Obiettivi specifici per la PAC: fornire beni pubblici ambientali, compensare le difficoltà di produzione delle regioni che presentano specifici vincoli naturali, proseguire gli interventi di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico, gestire il bilancio unionale (PAC) secondo standard elevati di gestione finanziaria.
3. Obiettivo specifico - Aiuti diretti: Contribuire ai redditi delle aziende agricole e limitare le fluttuazioni del reddito agricolo.

Ambito e definizioni (Titolo I)

83. Il progetto di regolamento subordina la percezione dei pagamenti da parte degli agricoltori al possesso di due requisiti correlati: a) l'esercizio di un'attività agricola e b) l'essere in attività. L'attività agricola è definita all'articolo 4 (Titolo I) mentre la definizione di agricoltori in attività figura all'articolo 9 (Titolo II). Il disposto dell'articolo 9 completa la definizione di attività agricola fornita all'articolo 4, nel senso che per beneficiare dei pagamenti diretti occorre esercitare un'attività agricola; tuttavia, non tutti coloro che esercitano una qualche forma di attività agricola hanno diritto, *ipso facto*, ai pagamenti diretti. Queste due serie di disposizioni devono pertanto essere lette congiuntamente per comprenderne la finalità.

Definizione di attività agricola (articolo 4)

84. In base all'attuale definizione, per "attività agricola" si intende la coltivazione di prodotti agricoli, l'allevamento, la mungitura, la custodia degli animali per fini agricoli o il mantenimento delle parcelle di terreno per cui è richiesto l'aiuto in "buone condizioni agronomiche e ambientali" (BCAA). Quanto al mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali, la normativa UE attualmente applicabile specifica i settori in cui devono essere stabilite delle norme ma lascia la definizione dei requisiti minimi nell'ambito delle stesse a discrezione degli Stati membri.

85. Nella sua relazione RPU, la Corte raccomanda³⁵ che i terreni e le attività agricole ammissibili siano definiti in maniera più chiara al fine di escludere dal beneficio degli aiuti a titolo dell'RPU le parcelle non agricole e le attività che non contribuiscono ad accrescere la produttività agricola o al mantenimento attivo del valore ambientale dei terreni³⁶.

³⁵ Raccomandazione 2 della relazione RPU.

³⁶ Cfr. anche paragrafo 5.65, lettera b), della relazione annuale sull'esercizio 2008 e il paragrafo 3.73, lettera c), della relazione annuale sull'esercizio 2009.

86. In base al progetto di regolamento, l'attività agricola comprende:

- l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,
- il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli tradizionali, o
- lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione.

87. Pertanto, la nuova definizione di 'attività agricola' proposta sostituisce al requisito relativo al mantenimento del terreno in BCAA le disposizioni contenute nel secondo trattino, mentre il livello minimo di attività da svolgere nelle superfici agricole da mantenere in uno 'stato naturale' sarà definito dagli Stati membri. La Commissione definirà, mediante atti delegati, il quadro entro cui ciascuno Stato membro descriverà in dettaglio questa attività minima, nonché i criteri che gli agricoltori dovranno rispettare affinché si ritenga che abbiano soddisfatto l'obbligo di mantenere la superficie agricola in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione³⁷.

88. A parere della Corte, persiste il rischio che, in futuro, i pagamenti continuino ad essere erogati anche a beneficiari che non esercitano alcuna attività sul proprio terreno e che pertanto non venga posto rimedio alle debolezze rilevate dalla Corte in merito alla definizione dell'attività annuale minima.

³⁷ La Corte osserva che l'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), non a riferimento a tutte le disposizioni del secondo trattino dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), e in particolare la seconda parte della frase "senza particolari interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli tradizionali". Anche queste disposizioni dovrebbero essere definite.

89. La Corte osserva infine che non vi è alcun legame diretto fra il livello di aiuto del regime di pagamento di base (cfr. relativa sezione) e i costi sostenuti dagli agricoltori per svolgere l'attività minima, mantenere la superficie agricola in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione o per ottemperare agli obblighi di condizionalità. Il livello di aiuto RPB non riflette nemmeno il valore delle esternalità positive generate dalle attività agricole.

Disposizioni generali relative ai pagamenti diretti (Titolo II)

Agricoltori in attività (articolo 9)

90. Nella sua relazione RPU, la Corte ha rilevato³⁸ che la definizione dei beneficiari del regime è stata formulata, e successivamente applicata, in un modo che ha permesso a persone o enti non impegnati in attività agricole, o solo marginalmente impegnati, di beneficiare dei pagamenti a titolo dell'RPU; essa ha raccomandato che gli aiuti siano diretti agli agricoltori attivi, escludendo quei beneficiari che non svolgano attività agricole o le cui attività agricole siano irrilevanti. Né gli Stati membri visitati né la Commissione dispongono di informazioni precise sul numero di tali beneficiari e sull'importo degli aiuti RPU da questi percepiti. Nonostante la maggior parte dei beneficiari siano attivamente impegnati nell'agricoltura, il problema sopra evocato è diffuso.

91. Nel progetto di regolamento, la Commissione propone che non siano concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, se ricorre una delle seguenti condizioni: a) se l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5 % dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente, oppure b) se le loro superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e se essi non svolgono su tali superfici l'attività minima stabilita dagli Stati membri. Questa restrizione, inoltre,

³⁸ Paragrafo 85 e raccomandazione 1 della relazione RPU.

non si applica agli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5 000 euro per l'anno precedente.

92. Tali disposizioni mirano ad escludere quei beneficiari il cui obiettivo commerciale non è connesso a un'attività agricola, come nel caso di aeroporti, aziende ferroviarie, società immobiliari e società di gestione di terreni sportivi i cui proventi non agricoli sono significativamente più elevati dei relativi diritti all'aiuto³⁹.

93. Queste nuove disposizioni costituiscono un primo tentativo di limitare l'aiuto agli agricoltori in attività.

94. La Corte ritiene, tuttavia, che il primo criterio (5 % dei proventi totali ottenuti da attività non agricole) non impedirà a persone non impegnate in attività agricole, o solo marginalmente impegnate, di beneficiare dei pagamenti diretti.

95. Il criterio sarà difficile da applicare e controllare; inoltre, le disposizioni nazionali sulla riservatezza dei dati fiscali dovrebbero essere coordinate affinché non limitino la verifica dei dati dichiarati dall'agricoltore.

96. Quanto al secondo criterio (i richiedenti dichiarano principalmente o esclusivamente le superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo), la Corte osserva che le norme proposte lasciano la questione dell'ammissibilità dei richiedenti interamente agli Stati membri, i quali stabiliscono a propria discrezione il livello dell'attività minima richiesta sul terreno in questione. La Corte ha segnalato in passato⁴⁰ situazioni in cui la manutenzione minima richiesta dagli Stati membri consisteva semplicemente nell'impegno dei richiedenti a non svolgere attività specifiche che avrebbero alterato lo stato naturale del terreno o in cui i requisiti minimi consistevano nell'obbligo di sfalcio o di pascolo ogni tre - cinque anni. La Corte considera

³⁹ Cfr. Considerando (13) del preambolo.

⁴⁰ Paragrafo 37 e riquadro 4 della relazione RPU.

che il progetto di regolamento non impedisce che si verifichino in futuro situazioni analoghe.

97. Il progetto di regolamento propone che l'obbligo di soddisfare il suddetto criterio di "agricoltore in attività" non si applichi ai beneficiari che percepiscono aiuti diretti per un importo inferiore a 5 000 euro. Benché tale soglia miri a impedire che gli agricoltori a tempo parziale siano esclusi dal regime, la Corte ritiene che, anche per importi inferiori ai 5 000 euro, si dovrebbe evitare di corrispondere aiuti a beneficiari che dichiarano superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione senza essere obbligati ad esercitarvi l'attività minima richiesta. La Corte osserva, per giunta, che questa eccezione alla regola interesserebbe circa il 74 % di tutti i beneficiari. Inoltre, beneficiari come circoli sportivi o aeroporti che percepiscono meno di 5 000 euro continuerebbero a riscuotere l'aiuto.

98. L'obiettivo della Commissione che consiste in un'assegnazione dei sussidi PAC maggiormente mirata agli 'agricoltori in attività', al fine di incrementare la produttività agricola migliorando di conseguenza il reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura, corrisponde all'articolo 39 del TFUE. La Corte ritiene tuttavia che le misure descritte nei paragrafi precedenti possano risultare estremamente difficili da attuare senza imporre un onere amministrativo eccessivo alle autorità di gestione e agli agricoltori. Per ovviare a tale difficoltà, la Corte suggerisce di adottare una definizione generale e al contempo semplice di ciò che si intende per "agricoltore in attività" e di affidare alla Commissione il compito di gestire l'attuazione della normativa risultante al fine di conseguire gli obiettivi di alto livello stabiliti dal trattato. Vi sono varie definizioni di 'agricoltore in attività' già in uso in diversi Stati membri. Ad esempio, il termine potrebbe indicare una persona (o un ente) riconosciuta come tale da un organismo pubblico o che sostiene realmente il rischio economico dell'attività agricola svolta sulla superficie dichiarata ai fini del regime di pagamento di base. Oppure, le persone fisiche e giuridiche "le cui attività agricole costituiscono solo una parte irrilevante" delle loro attività

economiche globali o “la cui attività principale o il cui obiettivo sociale” non consiste nell'esercizio di un'attività agricola⁴¹ potrebbero essere escluse dal fruire del regime di pagamento di base.

99. La Corte desidera anche sottolineare che, indipendentemente dal livello di dettaglio del regolamento, non è realistico attendersi che quest'ultimo possa contemplare a priori tutte le modalità di svolgimento di un'attività agricola e distinguere quelle che dovrebbero essere ammissibili da quelle che non dovrebbero esserlo. È necessario, pertanto, monitorare nel tempo l'attuazione della normativa pertinente in quanto applicabile a una crescente varietà di situazioni. Il responsabile della gestione della normativa in causa è la Commissione, in quanto essa ha il compito di vigilare “sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea” (articolo 17 TUE). La Commissione dovrebbe svolgere tale ruolo avvalendosi di tutte le modalità di interpretazione delle disposizioni giuridiche di cui dispone (atti delegati, atti di esecuzione, ecc.).

Ripartizione degli aiuti, riduzione progressiva e livellamento dei pagamenti diretti (articolo 11)

100. Nella relazione RPU, la Corte precisava⁴² che attualmente la ripartizione dell'aiuto RPU è caratterizzata dal fatto che la maggior parte va ad un piccolo numero di grandi beneficiari, mentre la grande maggioranza dei beneficiari riceve solo aiuti d'importo limitato. Ciò è dovuto al fatto che la determinazione dei pagamenti RPU ai singoli agricoltori resta basata a) sul numero di ettari coltivati e b) nel modello storico, sugli importi pagati in passato (anni di riferimento: 2000-2002).

⁴¹ Questo è il testo attuale del regolamento (CE) n. 73/2009 (articolo 28, paragrafo 2) che è stato introdotto nella normative a seguito della valutazione dello stato di salute del 2008. Tuttavia, pochissimi Stati membri si sono valse di questa opzione per selezionare meglio i beneficiari dei sussidi PAC.

⁴² Paragrafi 93 e 94 della relazione RPU.

101. La Corte raccomandava⁴³ di ricercare una ripartizione più equilibrata degli aiuti RPU tra gli agricoltori mediante un'ulteriore modulazione dei pagamenti, o stabilendo un massimale per i singoli pagamenti più elevati, oppure ancora tenendo conto della situazione specifica delle aziende agricole.

102. In base al progetto di regolamento, l'importo dei pagamenti diretti da corrispondere a un agricoltore viene ridotto progressivamente e infine livellato⁴⁴. Le nuove proposte prevedono tassi di riduzione progressivi a partire dal 20 % per lo scaglione compreso fra 150 000 euro e 200 000 euro fino al 70 % per lo scaglione compreso fra 250 000 euro e 300 000 euro. Per lo scaglione superiore a 300 000 euro non viene corrisposto alcun ulteriore importo. Gli importi sono calcolati sottraendo i salari e gli stipendi effettivamente versati dall'agricoltore nell'anno precedente, compresi le imposte e gli oneri sociali, dagli importi dell'aiuto. Gli Stati membri provvedono affinché non siano corrisposti pagamenti agli agricoltori che risultino aver creato artificialmente le condizioni per evitare gli effetti di questo articolo.

103. Va rilevato che i livelli massimi non si applicherebbero alla componente di "inverdimento" del pagamento diretto destinato agli agricoltori che esercitano pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (pari al 30 % del massimale).

104. Queste riduzioni sono significativamente più elevate che non nel sistema vigente, in cui nel 2013 (l'ultimo anno di applicazione della normativa vigente), gli importi dei pagamenti inferiori a 300 000 euro saranno ridotti del 10 % e gli importi superiori a 300 000 euro di appena il 14 %⁴⁵.

⁴³ Raccomandazione 5 della relazione RPU.

⁴⁴ Gli agricoltori nelle "regioni ultraperiferiche" dell'UE e nelle isole dell'Egeo sono esonerati da qualsiasi modulazione.

⁴⁵ Eccetto per la Bulgaria e la Romania.

105. L'introduzione di queste disposizioni tenta di raggiungere una ripartizione dell'aiuto RPU più equilibrata. La Corte osserva, tuttavia, che l'impatto finanziario globale del livellamento sarà limitato. Secondo la Commissione, infatti, l'impatto stimato delle regole di livellamento per il periodo 2014-2020 ammonterebbe a circa un miliardo di euro, ossia lo 0,5 % dei pagamenti diretti previsti.

106. A parere della Corte, è necessario che la Commissione guidi l'attuazione nel tempo di questa disposizione per fare in modo che non imponga un onere amministrativo eccessivo alle autorità di gestione e ai beneficiari e che vengano affrontati eventuali effetti indesiderati o discriminatori.

Il regime di pagamento di base e i pagamenti connessi (Titolo III)

Il regime di pagamento di base (articoli 18 - 28)

Prima assegnazione di diritti all'aiuto (articolo 21)

107. Il regime di pagamento di base proposto sostituirà il regime di pagamento unico (RPU) e il regime di pagamento unico per superficie (RPUS) a partire dal 2014. I diritti all'aiuto ottenuti nell'ambito dell'RPU scadranno pertanto il 31 dicembre 2013.

108. Nell'ambito del nuovo regime di pagamento di base, i diritti saranno assegnati agli agricoltori che li richiedono entro il 15 maggio 2014 e a condizione che abbiano attivato almeno un diritto al pagamento RPU nel 2011 o chiesto un sostegno a titolo dell'RPUS⁴⁶.

⁴⁶ In deroga a tale disposizione, gli agricoltori che hanno prodotto esclusivamente ortofrutticoli e/o hanno coltivato esclusivamente la vite, ricevono diritti all'aiuto a titolo del nuovo regime. Questi agricoltori non avevano, di norma, ricevuto diritti all'aiuto nell'ambito dell'RPU. Parimenti, gli agricoltori che al 30 giugno 2003 possedevano unicamente superfici agricole che non erano in buone condizioni agronomiche e non potevano pertanto beneficiare dei pagamenti RPUS, potranno ricevere diritti all'aiuto nell'ambito del nuovo regime.

109. L'obbligo di aver attivato almeno un diritto all'aiuto nel 2011 serve a creare una certa stabilità e a far sì che i diritti attivati dagli affittuari privati nel 2011 non siano rilevati da proprietari fondiari non in attività, i quali potrebbero quindi raccogliere un massimo di diritti nel 2014 e affittare successivamente la terra ai propri affittuari, unitamente ai diritti e a un prezzo più elevato. I proprietari fondiari non attivi beneficerebbero indirettamente dell'aiuto UE per tutto il nuovo periodo di programmazione. Secondo la Corte, questo rischio non è del tutto escluso, ad esempio qualora i diritti fossero stati ritrasferiti al proprietario fondiario nel 2011.

110. Il fatto di usare un anno di riferimento (2011) per richiedere i diritti nel 2014 creerà anche delle barriere, ad esempio, per i nuovi soggetti che presentano domanda dopo il 2011. È difficile tuttavia contemplare in un regolamento tutte le possibili conseguenze non auspicabili. La Corte considera che la Commissione dovrebbe adottare, mediante una gestione proattiva del regime, misure di protezione adeguate.

Mantenimento fino al 2018 degli effetti del modello storico (articoli 18 - 22)

111. Il regime di pagamento di base proposto generalizzerà l'uso del modello regionale. In questo modo ridistribuirà il sostegno dai settori e dalle aziende che hanno beneficiato di pagamenti diretti storici elevati alle aziende che utilizzano superfici estese. La Corte riconosce gli sforzi compiuti dalla Commissione per semplificare le disposizioni della politica agricola comune (PAC) abbandonando i diversi modelli di attuazione dell'attuale regime di pagamento unico.

112. La proposta si basa sul principio che tutti i diritti di una regione avranno un valore uniforme (modello regionale); essa prevede tuttavia il passaggio da

un regime di pagamento unico a un regime di pagamento di base in cui gli Stati membri possono prorogare fino al 2018 gli effetti del modello storico⁴⁷.

113. La Corte osserva che, in base a queste disposizioni di transizione, fino all'anno di domanda 2019 può essere versato, sulla base degli importi di riferimento storici, fino al 60 % del futuro sostegno; la proroga del modello storico è quindi significativa.

Ripartizione dell'aiuto (articoli 18 - 22)

114. Come osservato dalla Corte nella relazione RPU, "anche se l'RPU sembra rispettare il proprio obiettivo di contribuire in maniera significativa al reddito degli agricoltori, la ripartizione dei sussidi ai singoli agricoltori resta essenzialmente basata sulla superficie coltivata e pertanto una parte cospicua degli aiuti RPU continua ad essere erogata ad aziende di grandi dimensioni, come già avveniva nel sistema precedente. Vi è una contraddizione nella concezione dell'RPU il cui scopo è di sostenere il reddito individuale, ma la cui ripartizione tiene poco conto della situazione specifica del destinatario dell'aiuto". La Corte rileva che il regolamento non definisce un obiettivo specifico per il regime di pagamento di base, che la futura ripartizione dell'aiuto seguirà la ripartizione dei terreni agricoli e che alcuni agricoltori che operano in circostanze specifiche (zone svantaggiate, giovani agricoltori – cfr. paragrafi 128, 129 e 130 - 132) percepiranno a titolo di aiuto un importo supplementare dell'aiuto per ettaro. A parere della Corte, quindi, il regime affronterà solo indirettamente le situazioni specifiche di taluni agricoltori, ma nel

⁴⁷ Gli Stati membri che applicano l'RPU possono limitare il calcolo del valore unitario dei nuovi diritti all'aiuto a un importo non inferiore al 40 % del massimale nazionale o regionale. Gli Stati membri che si avvalgono di questa possibilità utilizzano la parte del massimale rimasta per aumentare il valore dei diritti all'aiuto nei casi in cui il valore complessivo dei diritti detenuti da un agricoltore nell'ambito del regime di pagamento di base sia inferiore al valore complessivo dei diritti all'aiuto, compresi i diritti speciali, detenuti dall'agricoltore al 31 dicembre 2013 nell'ambito del regime di pagamento unico. Queste disposizioni hanno lo scopo di evitare conseguenze finanziarie destabilizzanti per gli agricoltori. Cfr. considerando (21) del preambolo.

complesso non risolverà la contraddizione relativa alla concezione dei pagamenti; inoltre, esso non è ancora focalizzato sui bisogni o l'attuale tenore di vita.

Guadagni eccezionali (articolo 22, paragrafo 4)

115. Nel progetto di regolamento, le norme che consentono agli Stati membri di restituire parte del valore dei diritti all'aiuto alla riserva nazionale hanno solo carattere facoltativo. A parere della Corte, è quindi possibile che gli agricoltori, che riducono notevolmente le rispettive attività agricole dopo il 2013, consolidino i propri diritti storici su superfici molto limitate realizzando in tal modo guadagni eccezionali⁴⁸. La Corte constata tuttavia che, come nel 2003, l'applicazione della cosiddetta clausola dei guadagni eccezionali per restituire l'importo alla riserva nazionale è lasciata a discrezione degli Stati membri. La Corte ha già evidenziato dei casi in cui tali guadagni eccezionali non sono stati reclamati dai beneficiari⁴⁹.

Disponibilità di ettari ammissibili (articoli 25 e 26)

116. Quando è stato introdotto l'RPU, la normativa non permetteva il pagamento dell'aiuto qualora le parcelle fossero utilizzate per attività non agricole. A seguito del controllo dello stato di salute, tali terreni sono ora considerati ammissibili se l'esercizio dell'attività agricola non è seriamente ostacolato dall'intensità, dalla natura, dalla durata e dal calendario dell'attività non agricola (la parcella dovrebbe essere "utilizzata prevalentemente per attività agricole". La definizione precisa di tali situazioni è tuttavia lasciata agli Stati membri. Nella relazione sull'RPU, la Corte ha rilevato casi in cui le autorità nazionali avevano assegnato diritti all'aiuto successivamente attivati per

⁴⁸ Si tratta di guadagni eccezionali di cui beneficerebbe l'agricoltore nei casi in cui, al momento dei fatti, l'azienda disponesse, per presentare la domanda 2014, di una superficie agricola inferiore a quella dichiarata nel 2013.

⁴⁹ Paragrafi 69 - 73 della relazione RPU.

parcelle di terreno usate principalmente per attività ricreative. La Corte considera che questa disposizione del progetto di regolamento (articolo 25, paragrafo 2) potrebbe essere chiarita invitando la Commissione a definire i criteri per stabilire le attività non agricole consentite (e la loro durata). In alternativa, potrebbero essere escluse le attività non agricole.

117. Per quanto concerne la disponibilità del terreno, nella sua relazione RPU⁵⁰ la Corte ha rilevato che l'obbligo che il terreno sia a disposizione dell'agricoltore alla data fissata ha condotto a una situazione in cui la superficie dichiarata può essere a disposizione di qualsiasi altra persona per qualsiasi periodo di tempo all'infuori di tale data fissata nel corso dello stesso anno civile, senza che ciò influisca sulla qualifica del richiedente quale "agricoltore".

118. Il progetto di regolamento mantiene la condizione che le parcelle rimangano a disposizione dell'agricoltore a una data stabilita dagli Stati membri, con il risultato che si ripeteranno le medesime situazioni insoddisfacenti.

Trasferimento di diritti all'aiuto (articolo 27)

119. Nell'attuale regime RPU, i diritti all'aiuto sono separati dalla superficie: i diritti all'aiuto possono essere commercializzati indipendentemente dal trasferimento della superficie su cui sono stati generati e possono essere attivati su qualsiasi tipo di terreno ammissibile, qualunque sia l'attività agricola svolta su di esso. Nella relazione RPU⁵¹, la Corte ha constatato che ciò aveva portato alla creazione di mercati secondari per i diritti all'aiuto. Come rilevato dalla Corte, ne erano scaturiti effetti negativi: la possibilità di affittare terreni marginali di basso valore di opportunità e per i quali i beneficiari non devono rispettare obblighi particolarmente stringenti in materia di BCAA ha contribuito a favorire acquisizioni speculative e l'accumulo di diritti all'aiuto da parte di

⁵⁰ Paragrafo 24 della relazione RPU.

⁵¹ Paragrafi 63 e 66 della relazione RPU.

investitori che hanno attivato questi diritti su parcelle di terreno che non richiedono alcuna “reale” attività agricola.

120. Il progetto di regolamento prevede la possibilità di trasferire i diritti all'aiuto solo ad un agricoltore e solo all'interno di una stessa regione o fra regioni di uno Stato membro in cui i diritti per ettaro abbiano il medesimo valore. Tale disposizione costituisce un tentativo di rimediare agli effetti negativi constatati.

Componente di 'inverdimento': pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (articoli 29 - 33)

121. Gli agricoltori aventi diritto all'aiuto a titolo del regime di pagamento di base sono tenuti ad esercitare sui propri ettari ammissibili le seguenti pratiche agricole:

- avere tre colture diverse sulle loro superfici a seminativo se queste ultime occupano oltre 3 ettari di seminativo (sono previste eccezioni specifiche);
- mantenere il prato permanente esistente nella loro azienda (anno di riferimento 2014); e
- destinare almeno il 7 % dell'azienda ad “area di interesse ecologico”. Tali aree sono definite come terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone e superfici oggetto di imboschimento.

122. Gli Stati membri erogano un pagamento forfettario supplementare agli agricoltori che applicano, tra le pratiche di cui al paragrafo 121, quelle che sono pertinenti per loro. La “*componente di inverdimento*” dei pagamenti diretti rappresenta il 30 % del rispettivo massimale nazionale e persegue l'obiettivo di migliorare le prestazioni ambientali dei pagamenti diretti.

123. Nella relazione RPU, la Corte raccomanda che il calcolo degli aiuti RPU dovrebbe essere modificato per rispecchiare meglio i costi delle esternalità ambientali e di altra natura. Il pagamento supplementare forfettario per ettaro

concesso a titolo della componente “di inverdimento” è calcolato dividendo il 30 % del massimale nazionale annuo per il numero di ettari ammissibili dichiarato. Non è chiaro pertanto in quale misura il tasso forfetario per ettaro compensi i costi che gli agricoltori devono sostenere nell’adottare le pratiche obbligatorie o nel produrre beni pubblici.

124. Le nuove norme prevedono l’obbligo per gli agricoltori di mantenere a prato permanente le superfici dell’azienda dichiarate come tali nella domanda inoltrata per l’anno di domanda 2014. Gli agricoltori potrebbero quindi giudicare più redditizio convertire un prato permanente in seminativo prima del 2014, il che sarebbe in contrasto con gli obiettivi ambientali del nuovo regime.

125. A parere della Corte, sarebbe opportuno rivedere verso l’alto la soglia di tre ettari relativa all’obbligo di coltivare tre colture diverse, dato che in alcuni Stati membri la soglia può risultare inferiore al numero minimo di ettari di cui deve disporre un agricoltore per beneficiare dell’aiuto⁵².

126. L’efficacia e la necessità di misure come la diversificazione delle colture e delle aree di interesse ecologico sono scientificamente provate (per la biodiversità, la qualità dell’acqua, il terreno ecc.). Il regolamento non specifica, tuttavia, gli obiettivi concreti che dovrebbero essere raggiunti dalla popolazione agricola in questo settore, né spiega l’impatto atteso dall’applicazione di tali misure. L’assenza di giustificazioni in tal senso dà adito a dubbi circa lo scopo dichiarato, ovvero che la politica perseguita sia orientata ai risultati.

127. Infine, alcuni degli aspetti fondamentali della diversificazione delle colture e delle aree di interesse ecologico saranno definiti negli atti delegati adottati dalla Commissione. Pertanto, in questa fase è troppo presto per valutare appieno le misure proposte.

⁵² Articolo 10 e allegato IV del progetto di regolamento.

Pagamento per le zone soggette a vincoli naturali (articoli 34 e 35)

128. In base al progetto di regolamento, gli Stati membri possono concedere pagamenti, fino al 5 % del massimale nazionale annuo, agli agricoltori delle zone soggette a vincoli naturali specifici (delimitate con modalità identiche a quelle previste per lo sviluppo rurale). Questo aiuto intende contribuire a mantenere l'attività agricola e la presenza degli agricoltori in zone soggette a vincoli naturali specifici e integra l'attuale sostegno nell'ambito dello sviluppo rurale.

129. La Corte considera tale misura coerente con l'obiettivo di preservare uno sviluppo territoriale equilibrato. Essa osserva tuttavia che nell'ambito dello sviluppo rurale esistono misure analoghe per compensare gli agricoltori dei costi aggiuntivi derivanti dai vincoli cui è soggetta la produzione agricola nelle zone interessate. La Corte esprime preoccupazione riguardo al livello globale di sostegno fornito ai beneficiari da due fonti di aiuto e ritiene che si debba considerare la complessità e la possibile incoerenza del mantenimento di due regimi di aiuto diversi che professano di perseguire il medesimo obiettivo.

Giovani agricoltori (articoli 23, 36 e 37)

130. Nella relazione RPU⁵³, la Corte ha espresso il timore che in alcuni Stati membri i nuovi soggetti debbano acquistare diritti all'aiuto che possono comportare rilevanti investimenti e porre significative barriere all'ingresso.

131. Il progetto di regolamento risponde, almeno in parte, alle preoccupazioni espresse dalla Corte:

- gli Stati membri devono utilizzare la riserva nazionale per assegnare diritti all'aiuto, in via prioritaria, ai giovani agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola (articolo 23). I richiedenti devono avere meno di 40 anni e

⁵³ Paragrafi 33 - 35 della relazione RPU.

non essersi già insediati in un'azienda agricola nei cinque anni che precedono la prima presentazione di una domanda;

- inoltre, i giovani agricoltori aventi diritto al sostegno nell'ambito del regime di pagamento di base possono beneficiare di un pagamento annuale supplementare corrispondente al 25 % del valore medio dei diritti all'aiuto attivati. Il pagamento è concesso per un periodo massimo di cinque anni ed è limitato a 25 diritti all'aiuto o alle dimensioni medie delle aziende agricole nello Stato membro interessato, qualora tali dimensioni superino i 25 ettari. Il sostegno completa l'aiuto all'avviamento di attività imprenditoriali per i giovani agricoltori nell'ambito dello sviluppo rurale⁵⁴.

132. Le misure proposte possono effettivamente incoraggiare i giovani agricoltori ad avviare imprese agricole innovative e dinamiche. Il progetto di regolamento garantisce la disponibilità dei diritti nelle riserve nazionali per il 2014; resta da valutare se tale garanzia debba essere estesa a ciascun anno successivo in modo che i giovani agricoltori possano presentare domanda.

Sostegno accoppiato (Titolo IV)

Sostegno accoppiato facoltativo (articoli 38 - 41)

133. In virtù delle disposizioni attuali, il sostegno accoppiato è facoltativo per gli Stati membri e può essere corrisposto dopo il 2012 solo per le vacche nutrici, le carni ovine e caprine, e i settori del riso e del cotone.

⁵⁴ Articolo 20 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).

134. In base al progetto di regolamento, il sostegno accoppiato rimarrà facoltativo per gli Stati membri, ma l'elenco dei settori ammissibili all'aiuto è stato ampliato⁵⁵.

135. In linea di massima, il sostegno accoppiato può essere concesso esclusivamente in settori o regioni di uno Stato membro in cui determinati tipi di agricoltura o determinati settori agricoli si trovano in difficoltà e rivestono particolare importanza per ragioni economiche e/o sociali e/o ambientali. Il sostegno accoppiato può essere concesso soltanto nella misura necessaria a incentivare il mantenimento degli attuali livelli di produzione nelle regioni interessate.

136. Gli Stati membri possono decidere di dedicare fino al 5 % del proprio massimale nazionale al sostegno accoppiato facoltativo. In determinate condizioni, gli Stati membri possono aumentare questa percentuale al 10 % e, applicando ulteriori limitazioni, superare il 10 % del massimale nazionale.

137. Le decisioni degli Stati membri relative alla concessione del sostegno accoppiato sono comunicate alla Commissione, includendo informazioni sulle regioni interessate, sulle colture selezionate e sul livello di sostegno da concedere. Qualora uno Stato membro intenda utilizzare oltre il 10 % del massimale nazionale, la Commissione approva la decisione solo se la necessità è dimostrata⁵⁶.

⁵⁵ Attualmente comprende i seguenti prodotti: cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta a guscio, patate da fecola, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio di oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, canna da zucchero e cicoria, prodotti ortofrutticoli e bosco ceduo a rotazione rapida.

⁵⁶ Nella regione o nel settore in questione dovrebbe essere dimostrata una delle seguenti condizioni:

- la necessità di mantenere un determinato livello di una produzione specifica a causa della mancanza di alternative e di ridurre il rischio di abbandono della produzione e i conseguenti problemi sociali e/o ambientali;

138. È conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati concernenti le condizioni di concessione del sostegno, le norme atte a garantire la coerenza di tale sostegno con altre misure dell'Unione nonché il cumulo dei vari tipi di sostegno.

139. La Corte riconosce la necessità di disporre di un'analisi dettagliata della situazione particolare delle regioni interessate, sottolineando tuttavia che è importante fare in modo che alla scelta del sostegno accoppiato si accompagnino obiettivi chiari e un monitoraggio adeguato.

140. La Corte suggerisce inoltre che tutte le decisioni di ricorrere al sostegno accoppiato siano approvate dalla Commissione.

141. A giudizio della Corte, occorre inoltre definire, in maniera omogenea in tutti gli Stati membri, che cosa si intenda per "difficoltà" e "rivestono particolare importanza per ragioni economiche e/o sociali e/o ambientali", nonché verificare il rispetto di tali norme.

142. Parimenti, è necessario che siano definiti e approvati gli indicatori di riferimento degli "attuali livelli di produzione" nonché gli indicatori per monitorare i cambiamenti nei suddetti livelli di produzione.

Regime per i piccoli agricoltori (Titolo V)

143. In base al progetto di regolamento, i piccoli agricoltori che detengono diritti all'aiuto possono scegliere di aderire a un regime semplificato noto come "regime per i piccoli agricoltori". I pagamenti nell'ambito del regime per i piccoli

-
- la necessità di fornire un approvvigionamento stabile all'industria di trasformazione locale, evitando in tal modo le conseguenze economiche e sociali negative di una eventuale ristrutturazione;
 - la necessità di compensare gli agricoltori di un determinato settore per gli svantaggi derivanti dal protrarsi delle perturbazioni sul relativo mercato;
 - la necessità di intervenire qualora l'esistenza di qualsiasi altro sostegno disponibile sia ritenuta insufficiente a soddisfare le esigenze precedentemente specificate.

agricoltori sostituiscono tutti gli aiuti diretti (accoppiati o disaccoppiati) e gli agricoltori che aderiscono al regime sono esentati dalle pratiche agricole obbligatorie per la componente "di inverdimento" del pagamento diretto (cfr. paragrafi 121 - 124).

144. L'importo dell'aiuto per i piccoli agricoltori non può essere inferiore a 500 euro⁵⁷, né superiore a 1 000 euro⁵⁸.

145. Gli Stati membri provvedono affinché non siano corrisposti pagamenti agli agricoltori che risultino aver diviso la propria azienda al solo scopo di beneficiare del regime per i piccoli agricoltori. Tale disposizione si applica anche agli agricoltori le cui aziende sono il risultato di tale divisione.

146. Per quanto riguarda gli obblighi in materia di condizionalità, i piccoli agricoltori devono ottemperarvi, ma i pagamenti ad essi spettanti non vengono ridotti in caso di inosservanza⁵⁹ (cfr. le osservazioni specifiche al riguardo di cui al paragrafo 61).

147. La Corte ritiene che questo regime rappresenti, dal punto di vista amministrativo, una semplificazione da accogliere con favore.

3. FEASR: IL REGOLAMENTO "SVILUPPO RURALE"

148. Il progetto di regolamento sullo sviluppo rurale stabilisce le norme generali che disciplinano il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (di seguito "FEASR"), compresi gli obiettivi della politica di sviluppo rurale.

⁵⁷ 200 euro a Cipro e a Malta.

⁵⁸ L'importo dell'aiuto proposto per i piccoli agricoltori corrisponde a

- un importo standard per beneficiario (indipendentemente dal numero esatto di ettari) non superiore al 15 % del pagamento medio nazionale per beneficiario, oppure
- un importo corrispondente al pagamento medio nazionale per ettaro, moltiplicato per una cifra corrispondente al numero di ettari fino a un massimo di tre.

⁵⁹ Articolo 92 del regolamento PAC orizzontale.

149. La Corte ha riferito in diverse occasioni in merito alla spesa relativa allo sviluppo rurale, in particolare nella relazione speciale n. 7/2011 “Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?” (di seguito, relazione “Misure agroambientali”), nella relazione speciale n. 5/2010 “Attuazione dell’approccio Leader per lo sviluppo rurale” (di seguito, relazione “Leader”) e nella relazione speciale n. 7/2006 “Gli investimenti nel campo dello sviluppo rurale rispondono efficacemente ai problemi delle zone rurali?” (di seguito, relazione “Investimenti”) nonché nelle relazioni annuali sugli esercizi finanziari da 2007 a 2010.

150. Altre importanti disposizioni applicabili al FEASR (quali quelle che descrivono l’approccio strategico, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione, il sostegno finanziario, la gestione e il controllo) figurano un progetto di regolamento diverso⁶⁰ sul quale la Corte si è già pronunciata nel parere n. 7/2011.

Obiettivi e strategia (Titolo I)

Obiettivo e priorità del sostegno allo sviluppo rurale (articoli 4 e 5)

151. La Corte osserva l’amplessima gamma di obiettivi disparati stabiliti per lo sviluppo rurale (cfr. **riquadro 1**). Dal regolamento non si evince con chiarezza se e come questi obiettivi siano correlati fra loro e che cosa intendano conseguire a livello dell’Unione. La Corte considera che la politica di sviluppo rurale trarrebbe beneficio da un insieme di obiettivi meno complessi e più precisi, compresi valori-obiettivo chiari (risultati attesi e impatto, nonché indicatori). Ciò aiuterebbe a focalizzare la politica sulla produzione di risultati attinenti alle priorità fondamentali dell’UE.

⁶⁰ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE), sul Fondo di coesione (FC), sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) (COM(2011) 615 definitivo).

Riquadro 1 – Gli obiettivi per lo sviluppo rurale sono stabiliti a vari livelli

- Il regolamento sulle disposizioni comuni per i Fondi del quadro strategico comune (FESR, FEASR, FSE, Fondo di coesione e FEAMP) dispone che tali fondi sostengano **11 obiettivi tematici (articolo 9)**.
- Il regolamento sullo sviluppo rurale (articolo 4) prevede che, nell'ambito del quadro globale della PAC, il sostegno allo sviluppo rurale contribuisca al conseguimento della **competitività** del settore agricolo, della **gestione sostenibile** delle risorse naturali e dell'azione per il **clima**, e di un **approccio territoriale** equilibrato.
- La scheda finanziaria legislativa allegata al progetto di regolamento sullo sviluppo rurale definisce quattro obiettivi specifici per la PAC: fornire beni pubblici ambientali, compensare le difficoltà di produzione delle regioni che presentano specifici vincoli naturali, proseguire gli interventi di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico, gestire il bilancio unionale (PAC) secondo standard elevati di gestione finanziaria. Essa definisce quattro obiettivi specifici per lo sviluppo rurale: favorire la crescita verde attraverso l'innovazione, sostenere l'occupazione rurale e preservare il tessuto sociale delle zone rurali, migliorare l'economia rurale e promuovere la diversificazione, permettere la diversità strutturale nei sistemi di produzione agricola.
- In base al regolamento sullo sviluppo rurale (articolo 5), gli obiettivi della politica di sviluppo rurale, che contribuiscono alla realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, sono perseguiti tramite **sei priorità**⁶¹ (suddivise in 18 sottopriorità) in materia di sviluppo rurale, che a loro volta esplicitano i pertinenti obiettivi tematici del QSC.

⁶¹ 1) Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
 2) potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
 3) incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;

- L'articolo 5 del regolamento sullo sviluppo rurale specifica inoltre che tutte le priorità suelencate contribuiscono alla realizzazione di **obiettivi trasversali** quali l'innovazione, l'ambiente, nonché la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi.
- Ciascuna delle 24 misure di sviluppo rurale contribuisce al conseguimento di una o più priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale (articolo 14 del regolamento sullo sviluppo rurale).
- Gli Stati membri prepareranno programmi che definiscano le priorità indicando **obiettivi specifici**.

152. Nell'attuale periodo di programmazione il regolamento determina, per ciascun asse, una spesa minima⁶². Nel progetto di regolamento, ciò non è più previsto. La Corte considera che l'abolizione degli assi obbligatori (compresa la spesa minima per asse) e la nuova situazione in cui ciascuna misura può contribuire a più priorità⁶³ aumenterà, da un lato, la flessibilità per gli Stati membri, ma anche, dall'altro, le difficoltà legate alla fissazione di obiettivi specifici e di valori-obiettivo, nonché il monitoraggio del loro conseguimento.

4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;

5) promuovere l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale,

6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Tutte le priorità sopraelencate contribuiscono alla realizzazione di obiettivi trasversali quali l'innovazione, l'ambiente, nonché la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi.

⁶² Articolo 17 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

⁶³ In base al progetto di regolamento (articolo 14), ciascuna misura di sviluppo rurale è programmata per contribuire specificamente alla realizzazione di una o più priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale.

Programmazione (Titolo II)Contenuto dei programmi di sviluppo rurale e focalizzazione dell'aiuto sulle zone rurali (articoli 9, paragrafo 1, 11 e 18)

153. Nella sua relazione "Investimenti", la Corte raccomandava⁶⁴ alla Commissione di assicurarsi che i programmi degli Stati membri destinassero i fondi prioritariamente a favore delle zone e dei beneficiari più bisognosi.

154. In base al progetto di regolamento, ciascun programma di sviluppo rurale (PSR) contiene, fra l'altro, una descrizione della strategia comprendente l'obiettivo quantificato stabilito per ciascuno degli aspetti delle priorità dell'UE in materia di sviluppo rurale presenti nel programma nonché una selezione di misure corredata di una valutazione del contributo atteso delle misure scelte al conseguimento degli obiettivi quantificati. Inoltre, il PSR dimostra⁶⁵ che esigenze specifiche connesse a determinate condizioni a livello regionale o subregionale sono prese in considerazione e concretamente affrontate mediante insiemi di misure appositamente concepiti o sottoprogrammi tematici.

155. Nonostante la validità di tale approccio, la Corte sottolinea l'importanza di stabilire obiettivi concreti specifici per le misure proposte e di fare in modo che il sostegno sia mirato alle zone rurali che più necessitano di investimenti.

Semplificazione (articolo 9, paragrafo 1)

156. Nelle sue relazioni annuali, la Corte ha evidenziato la necessità di sforzi supplementari per semplificare ulteriormente le norme e le condizioni (paragrafi 5.66 della relazione annuale sull'esercizio 2008 e 3.74 della relazione annuale sull'esercizio 2009).

⁶⁴ Paragrafo 66.

⁶⁵ Cfr. Articolo 9, paragrafo 1, lettera c), punto iii).

157. In base all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c) del progetto di regolamento, dal programma di sviluppo rurale deve evincersi che: "[...] v) si prevedono adeguati provvedimenti per semplificare l'attuazione del programma [...]".

158. Alcune condizioni di ammissibilità per determinate misure sono stabilite nel proposto regolamento sullo sviluppo rurale. Tuttavia, attraverso i programmi nazionali di sviluppo rurale, gli Stati membri stabiliscono condizioni e norme più specifiche applicabili alle misure selezionate. Di conseguenza, in questa fase, la Corte non è in grado di stabilire se l'obiettivo della semplificazione sia stato raggiunto.

Informazione e verificabilità e controllabilità delle misure (articolo 9)

159. In base all'articolo 9, paragrafo 1, lettera n), punto i), ciascun programma di sviluppo rurale comprende *per informazione*, una descrizione sintetica della struttura di gestione e di controllo. Ai sensi dell'articolo 69 del progetto di regolamento, gli Stati membri garantiscono che tutte le misure di sviluppo rurale che intendono attuare siano verificabili e controllabili. A questo scopo, per ciascun programma di sviluppo rurale presentano una valutazione *ex ante* della verificabilità e controllabilità delle misure che saranno inserite nel programma di sviluppo rurale. Gli Stati membri valutano la verificabilità e controllabilità delle misure anche nel corso dell'attuazione del programma di sviluppo rurale. La valutazione *ex ante* e la valutazione *in itinere* prendono in considerazione i risultati dei controlli effettuati nel precedente e nell'attuale periodo di programmazione. Se dalla valutazione risulta che i requisiti di verificabilità e controllabilità non sono soddisfatti, le misure interessate vengono riviste in conseguenza.

160. A parere della Corte, sarebbe opportuno che la fosse la stessa Commissione a valutare la verificabilità e la controllabilità della struttura di gestione e di controllo, subordinando a tale condizione l'approvazione del PSR.

Sostegno allo sviluppo rurale (Titolo III)

Misure individuali (capo I)

161. La Corte osserva che, nel complesso, la varietà e la portata delle misure si è ampliata. Sebbene il numero delle misure sia stato ridotto (da oltre 40 a meno di 20), la riduzione è per lo più apparente. Alcune misure relative al periodo 2007-2013 sono state fuse o sono ora presentate come sottomisure di una misura più ampia. Sono stati inoltre creati nuovi tipi di misure.

Rischio di un doppio finanziamento irregolare

162. Il progetto di regolamento prevede il finanziamento di molte (nuove) misure tramite fonti diverse dal FEASR, ossia altri fondi UE o fondi nazionali. Tra gli interventi in questione figurano il trasferimento di conoscenze e le azioni di informazione, lo sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (in particolare, l'aiuto all'avviamento di attività imprenditoriali non agricole in zone rurali), servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali, cooperazione e gestione dei rischi. La Corte ritiene che questa diversità di fonti di finanziamento comporti un rischio elevato di finanziamenti doppi irregolari che deve essere affrontato con strumenti efficaci, come dei criteri di selezione chiari e scevri da ambiguità.

Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (articolo 20)

163. In base al progetto di regolamento, il sostegno a titolo di questa misura riguarda anche i pagamenti annuali agli agricoltori che aderiscono al regime per i piccoli agricoltori (cfr. paragrafi 143 - 147) da almeno un anno al momento della presentazione della domanda di sostegno e che si impegnano a cedere permanentemente la totalità della propria azienda con i corrispondenti diritti all'aiuto ad un altro agricoltore. Il sostegno è erogato dalla data della cessione fino al 31 dicembre 2020. I pagamenti annuali a titolo di questa misura corrispondono al 120 % dei versamenti annuali percepiti dal beneficiario nel quadro del regime per i piccoli agricoltori. In altri termini, se un agricoltore A ha

aderito per un anno al regime per piccoli agricoltori e decide di vendere l'azienda (compresi i relativi diritti) a un agricoltore B, l'agricoltore A continuerà a ricevere (fino al 2020) il 120 % del pagamento annuo percepito mentre l'agricoltore B riceverà i pagamenti diretti attivando i diritti acquisiti.

164. La Corte ritiene che sarà necessario chiarire gli obiettivi di questa misura e stabilire criteri chiari e controlli efficaci per evitare operazioni abusive da parte di agricoltori che cercano di ottenere l'aiuto, ad esempio, trasferendo formalmente le aziende a un membro della famiglia.

Misure volte a sostenere gli investimenti e la gestione nel settore forestale (articoli 22 - 26)

165. Nel considerando (25) del progetto di regolamento si legge che “Durante il periodo di programmazione 2007-2013, una molteplicità di misure abbracciava diverse tipologie di sostegno a favore degli investimenti e della gestione forestali. Per motivi di semplificazione e per consentire ai beneficiari di ideare e realizzare progetti integrati con maggiore valore aggiunto, tutti i tipi di sostegno agli investimenti e alla gestione nel settore forestale dovrebbero essere raggruppati in un'unica misura”.

166. La Corte osserva che, nonostante tutte le misure pertinenti siano menzionate in un unico articolo⁶⁶, ciascuna di esse continua ad essere soggetta a requisiti e disposizioni specifiche. La Corte dubita pertanto che la proposta possa effettivamente condurre alla semplificazione auspicata.

Misure agro-climatico-ambientali (articolo 29) e agricoltura biologica (articolo 30)

167. Nella sua relazione “Misure agroambientali”, la Corte ha raccomandato⁶⁷ alla Commissione, per il prossimo periodo di programmazione, di valutare se le

⁶⁶ Articolo 22.

⁶⁷ Raccomandazione 4.

misure agroambientali debbano essere differenziate tra, da un lato, azioni agroambientali semplici, generalizzate, con un tasso di aiuto relativamente basso e, dall'altro, azioni più impegnative, cui verrebbe associato un tasso di aiuto più elevato, concentrate su aree prioritarie a livello dell'UE. In tale contest, il sostegno all'agricoltura biologica costituirebbe una terza misura.

168. La Corte valuta che una parte della raccomandazione sia stata affrontata tramite l'introduzione della componente "di inverdimento" nell'ambito del primo pilastro e le disposizioni relative alla misura di sviluppo rurale "agricoltura biologica".

Strumento di stabilizzazione del reddito (articolo 40)

169. Mentre i pagamenti diretti nel quadro del primo pilastro possono contribuire ai redditi delle aziende agricole, il regolamento sullo sviluppo rurale (secondo pilastro) comprende anche uno strumento di stabilizzazione del reddito consistente in compensazioni finanziarie agli agricoltori che subiscono un drastico calo di reddito. La Corte ritiene necessario delineare con chiarezza gli obiettivi del primo e del secondo pilastro e garantire che la decisione di finanziare una misura attraverso un pilastro sia fondata sul contributo della misura al conseguimento degli obiettivi di quest'ultimo.

Disposizioni comuni a più misure (Capo II)

Impatto ambientale degli investimenti (articolo 46)

170. Stando al progetto di regolamento, gli investimenti che rischiano di avere effetti negativi sull'ambiente possono beneficiare del sostegno del FEASR solo previa valutazione dell'impatto ambientale previsto, effettuata conformemente alla normativa specifica per il tipo di investimento di cui trattasi.

171. A parere della Corte, lo scopo della disposizione normativa non è chiaro in quando un investimento rimane, in ultima analisi, ammissibile anche se dalla valutazione è emerso che vi saranno effetti negativi sull'ambiente.

Selezione dei progetti (articolo 49)

172. In base al progetto di regolamento, l'autorità di gestione del programma di sviluppo rurale definisce i criteri di selezione degli interventi nel quadro di tutte le misure previa consultazione del comitato di monitoraggio. I criteri di selezione sono intesi a garantire la parità di trattamento dei richiedenti, un migliore utilizzo delle risorse finanziarie e una maggiore rispondenza delle misure alle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale. I criteri di selezione sono definiti nel rispetto del principio di proporzionalità in relazione ai microfinanziamenti. L'applicazione dei criteri di selezione non è obbligatoria nel caso di talune misure come quelle agro-climatico-ambientali⁶⁸, tranne qualora le risorse finanziarie disponibili non siano sufficienti a soddisfare tutte le richieste ammissibili.

173. La Corte osserva che, per le misure agroambientali, i criteri di selezione non saranno obbligatori, a meno che le risorse finanziarie disponibili non siano sufficienti a soddisfare tutte le richieste ammissibili; a parere della Corte, esiste pertanto il rischio che la mancata concentrazione della spesa su esigenze specifiche persista.

174. Inoltre, la situazione di concentrazione della spesa su un numero limitato di sottomisure⁶⁹ rischia di essere rafforzata dalla scelta di applicare un unico tasso di partecipazione del FEASR (cfr. paragrafo 175).

⁶⁸ Le misure in questione sono quelle agro-climatico-ambientali (articolo 29), l'agricoltura biologica (articolo 30), le indennità Natura 2000 e le indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque (articolo 31), le indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (articolo 32), il benessere degli animali (articolo 34) e i servizi silvo-climatico-ambientali e la salvaguardia della foresta (articolo 35).

⁶⁹ Situazione descritta nella raccomandazione 3 della relazione "Misure agroambientali".

Disposizioni finanziarie (Titolo V)Tasso unico di partecipazione del fondo (articolo 65)

175. Il progetto di regolamento prevede che, al fine di agevolare la gestione delle risorse del FEASR⁷⁰, i programmi di sviluppo rurale fissino un unico tasso di partecipazione del FEASR applicabile a tutte le misure in un dato programma di sviluppo. Il tasso di partecipazione unico per tutte le misure può essere fissato dagli Stati membri, a condizione che rientri in una forcella stabilita dal regolamento. Il tasso fisso stabilito sarà applicato anche a tutte le sottomisure. Il tasso minimo di partecipazione del FEASR sarà pari al 20 %, mentre il tasso massimo sarà pari al 50 % della spesa pubblica ammissibile (all'85 % nelle regioni meno sviluppate, nelle regioni ultraperiferiche e nelle isole minori del Mar Egeo)⁷¹.

176. Nella relazione “Misure agroambientali”, la Corte ha raccomandato⁷² che per il prossimo periodo di programmazione la Commissione consideri se il tasso di contributo UE per le sottomisure agro-ambientali debba essere differenziato affinché le sottomisure con maggiori possibilità di ottenere effetti ambientali positivi e duraturi beneficino di un tasso di contributo UE più alto. La Corte considera che, da un punto di vista amministrativo, la fissazione di un tasso di partecipazione unico potrebbe sembrare una semplificazione; in realtà non è efficace ai fini del conseguimento degli obiettivi stabiliti per tutte le misure o sottomisure di sviluppo rurale. Pertanto, non è in linea con le raccomandazioni della Corte.

⁷⁰ Considerando (54) del progetto di regolamento sullo sviluppo rurale.

⁷¹ In deroga a quanto indicato, il tasso massimo di partecipazione del FEASR è pari all'80 % per le misure di cui all'articolo 15 (trasferimento di conoscenze e azioni di informazione), all'articolo 28 (costituzione di associazioni di produttori), all'articolo 36 (cooperazione) e Leader.

⁷² Raccomandazione 3.

Mantenimento del livello di sostegno in talune aree (considerando (28) e articolo 65)

177. Ai sensi del preambolo del progetto di regolamento (considerando (28)), gli Stati membri devono mantenere il sostegno ad un livello paragonabile a quello del periodo di programmazione 2007-2013 e spendere almeno il 25 % del contributo totale del FEASR a ciascun programma di sviluppo rurale per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi e per interventi sul territorio, avvalendosi della misura agro-climatico-ambientale, della misura sull'agricoltura biologica e della misura relativa alle indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici.

178. La Corte osserva che, sebbene il mantenimento delle risorse destinate all'ex Asse 2 sembri costituire un obiettivo del progetto di regolamento, la ripartizione delle risorse raccomandata figura solo nel preambolo. A parere della Corte, se il legislatore auspica che si proceda veramente all'assegnazione delle risorse menzionata nel considerando (28), è necessario che non solo il preambolo ma anche le disposizioni obbligatorie ne facciano menzione.

Base dei costi standard o dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno (Articolo 69, paragrafo 2)

179. In base al progetto di regolamento (articolo 69, paragrafo 2), "Se l'aiuto è concesso sulla base dei costi standard o dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno, gli Stati membri garantiscono che tali elementi siano predeterminati in base a parametri esatti e adeguati e mediante un calcolo giusto, equo e verificabile. A questo scopo, l'esattezza e l'adeguatezza dei calcoli è certificata da un organismo dotato della necessaria perizia e indipendente dalle autorità competenti a eseguire i calcoli stessi. Il certificato in questione è accluso al programma di sviluppo rurale".

180. Nella sua relazione "Misure agroambientali", la Corte ha riscontrato una serie di problemi nella determinazione degli importi dell'aiuto e ha raccomandato alla Commissione di assicurarsi, prima di approvare i

programmi, che tutti gli elementi pertinenti siano inclusi nel calcolo e che le ipotesi e i parametri principali usati siano appropriati⁷³.

181. L'introduzione di una verifica indipendente dell'esattezza e dell'adeguatezza dei calcoli risponde a un rilievo formulato dalla Corte.

Gestione, controllo e pubblicità e Monitoraggio e valutazione (Titolo VI e Titolo VII)

182. Nel parere n. 7/2011 e nel quadro del regolamento orizzontale, la Corte ha formulato dei commenti in merito ai dispositivi di gestione e di controllo nonché al monitoraggio e alla valutazione (cfr. paragrafi 47 - 59).

4. IL REGOLAMENTO "OCM UNICA"

183. Il progetto di regolamento "OCM unica" reca le norme relative all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

184. L'organizzazione dei mercati agricoli è stata al centro della PAC sin dalla sua istituzione. Tuttavia, l'UE ha riformato la maggior parte dei suoi strumenti di gestione di mercato mediante successive riforme della PAC, riducendo inoltre gradualmente l'entità del sostegno fornito tramite misure di intervento sul mercato.

185. Il progetto di regolamento mantiene in gran parte il quadro normativo esistente per gli interventi sul mercato (o le organizzazioni di mercato).

186. Il progetto di regolamento introduce tuttavia alcuni adeguamenti:

- i) il regime di aiuto a favore degli indigenti sarà disciplinato da un altro atto⁷⁴;

⁷³ Paragrafo 97 e raccomandazione 2.

⁷⁴ Considerando (24) del progetto di regolamento "OCM unica": "è opportuno che il vigente programma di distribuzione gratuita di derrate alimentare agli indigenti

- ii) i controlli sull'offerta di latte e zucchero (quote) e sull'impianto di viti saranno eliminati;
- iii) il possibile ricorso a meccanismi di intervento di crisi in caso di turbative del mercato (imputabili ad una perdita di fiducia dei consumatori, all'insorgenza di una zoonosi o a un'insolita volatilità dei prezzi) è esteso a tutti i prodotti di base;
- iv) al fine di rafforzare il potere contrattuale dei produttori di latte nella filiera alimentare, viene introdotta la possibilità per le organizzazioni di produttori di negoziare le condizioni contrattuali, prezzi inclusi, e incoraggiato l'uso di contratti scritti;
- v) è agevolata la costituzione di organizzazioni di produttori in settori diversi da quello ortofrutticolo⁷⁵.

187. La Corte desidera sottolineare che l'attuale regolamento "OCM unica" è oggetto di due proposte legislative consecutive, per i quali sono ancora in corso le procedure di adozione, una avviata nel 2010⁷⁶ e l'altra concernente il progetto di regolamento sottoposto al parere della Corte. In altri termini, questo progetto di regolamento (articolo 163) propone di abrogare un altro regolamento che è ancora allo stadio di proposta. Ciò rischia di appesantire e confondere ulteriormente la procedura legislativa.

nell'Unione adottato nel quadro della politica agricola comune sia disciplinato da un regolamento a parte che tenga conto dei suoi obiettivi di coesione sociale. Occorre tuttavia prevedere nel presente regolamento disposizioni che consentano di mettere i prodotti detenuti nelle scorte dell'intervento pubblico a disposizione di tale programma".

⁷⁵ Il sostegno per la costituzione di associazioni di produttori nel settore degli ortofrutticoli passa invece di competenza dello sviluppo rurale.

⁷⁶ COM(2010) 799 definitivo – "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento OCM unica)". Il progetto di regolamento propone di abrogare il regolamento (CE) n. 1234/2007 attualmente in vigore.

188. Nelle sue relazioni speciali, la Corte ha esaminato le operazioni di ammasso pubblico, il mercato del latte, i regimi di distribuzione di latte e frutta alle scuole, il mercato dello zucchero e il regime di aiuti a favore degli indigenti⁷⁷.

Intervento sul mercato (Parte II – Titolo I)

Intervento pubblico e aiuto all'ammasso privato (Capo I)

Soppressione di alcune misure di aiuto allo smaltimento (considerando 47)

189. La Corte ha rilevato che diverse misure di aiuto allo smaltimento, come l'uso di latte in polvere negli alimenti per animali o la trasformazione del latte scremato in caseina e caseinati hanno avuto un effetto limitato sull'equilibrio di mercato⁷⁸.

190. Le risultanze degli audit della Corte corroborano i cambiamenti proposti dal progetto di regolamento, in base al quale "L'aiuto per il latte scremato e il latte scremato in polvere prodotti nell'Unione e destinati all'alimentazione degli animali e alla trasformazione in caseina e in caseinati non si è dimostrato efficace a sostenere il mercato: per questo è opportuno sopprimerlo, unitamente alle norme relative all'impiego di caseina e caseinati nella fabbricazione di formaggi"⁷⁹.

⁷⁷ Relazione speciale n. 11/2008 "La gestione del sostegno dell'Unione europea alle operazioni di ammasso pubblico di cereali" (di seguito, relazione "Ammasso pubblico"), relazione speciale n. 14/2009 "Gli strumenti di gestione del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari hanno raggiunto i loro principali obiettivi?" (di seguito, relazione "Latte"), relazione speciale n. 10/2011 "I programmi "Latte alle scuole" e "Frutta nelle scuole" sono efficaci?", Relazione speciale n. 6/2010 "La riforma del mercato dello zucchero ha raggiunto i propri obiettivi principali?" (di seguito, relazione "Zucchero", relazione speciale n. 6/2009 "Aiuto alimentare dell'Unione europea a favore degli indigenti: valutazione degli obiettivi, dei mezzi e dei metodi impiegati" (di seguito, relazione "Indigenti").

⁷⁸ Paragrafi 20 e 21 della relazione "Latte".

⁷⁹ Preambolo – considerando (47).

Intervento pubblico e riserva per le crisi nel settore agricolo (articoli 13 e 159)

191. In base al progetto di regolamento, “Per stabilizzare i mercati e assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola, è stato elaborato un sistema differenziato di sostegno dei prezzi per i vari settori e sono stati introdotti dei regimi di sostegno diretto [...]. Queste misure assumono la forma di un intervento pubblico oppure, a seconda dei casi, del pagamento di un aiuto per l'ammasso privato. Si ravvisa la necessità di continuare a mantenere in vita le misure di sostegno dei prezzi, che devono tuttavia essere razionalizzate e semplificate”⁸⁰.

192. Nella sua relazione “Latte”, la Corte indicava che “il Consiglio ha deciso di mantenere lo strumento dell'intervento pubblico come “rete di sicurezza”. Data la sua debole consistenza, la rete di sicurezza rischia però di presentare un'utilità limitata in caso di grave crisi”⁸¹.

193. A tale proposito, sebbene il progetto di regolamento non cambi i massimali consentiti per l'intervento pubblico per quanto concerne burro e latte scremato in polvere, prevede tuttavia la possibilità di trasferire fondi dalla riserva per far fronte a una crisi nel settore agricolo relativamente a qualsiasi spesa a titolo dell'intervento pubblico e all'aiuto all'ammasso privato, aumentando gli importi disponibili per una “rete di sicurezza”.

Principi generali sullo smaltimento dei prodotti acquistati all'intervento pubblico (articolo 15) – distribuzione agli indigenti nell'UE

194. Nella relazione “Indigenti”, la Corte ha osservato, fra l'altro, che il collegamento fra l'apposito regime e la spesa agricola era divenuto tenue; essa ha quindi invitato la Commissione a considerare se fosse appropriato continuare a finanziare la misura in questione nell'ambito della politica agricola

⁸⁰ Preambolo – considerando (12).

⁸¹ Paragrafo 66.

comune. Inoltre, nella sentenza del 13 aprile 2011, la Corte di giustizia ha stabilito⁸² che la maggior parte delle forniture alimentari effettuate nel quadro del regime dovrebbero provenire dall'ammasso pubblico⁸³.

195. La proposta di includere il finanziamento del regime di aiuto a favore degli indigenti in una diversa rubrica del quadro finanziario pluriennale è pertanto logica. La Corte osserva, tuttavia, che il progetto di regolamento contiene disposizioni (articolo 15) che consentono di mettere i prodotti detenuti nelle scorte dell'intervento pubblico a disposizione di tale programma. Essa ribadisce quanto osservato riguardo alle modalità di baratto⁸⁴ e considera che debbano essere soppresse.

196. Quanto alle altre osservazioni da essa espresse, la Corte non è ancora in grado di valutare in quale misura le debolezze riscontrate saranno affrontate dal prossimo regolamento specifico sul programma di distribuzione gratuita di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione.

Regimi di aiuto (capo II)

Programmi destinati a migliorare l'accesso ai prodotti alimentari (articoli 21 - 26)

197. La Corte ha constatato una serie di debolezze per quanto riguarda l'efficacia dei programmi di distribuzione di latte e frutta alle scuole.

⁸² Sentenza del Tribunale del 13 aprile 2011 – Germania/Commissione (Causa T 576/08): Agricoltura – Organizzazione comune dei mercati – Esecuzione di forniture di derrate alimentari provenienti da scorte di intervento a favore degli indigenti – Regolamento (CE) n. 983/2008 – Piano d'attribuzione agli Stati membri di risorse da imputarsi all'esercizio 2009 per il programma di fornitura – Mobilizzazioni sul mercato – Ricorso di annullamento.

⁸³ Per assicurare la continuità della fornitura, a metà degli anni '90 il regime di aiuto è stato modificato per consentire di integrare le scorte di intervento con acquisti sul mercato.

⁸⁴ Paragrafo 85 della relazione "Indigenti".

198. La Corte osserva che gli elementi chiave dell'attuazione dei regimi saranno definiti in atti delegati che la Commissione li adotterà, in particolare le norme sui prodotti ammissibili, i gruppi bersaglio e le condizioni di concessione dell'aiuto. In base a un'altra proposta legislativa⁸⁵, "Mediante atti di esecuzione, la Commissione fissa gli importi dell'aiuto per i prodotti lattiero-caseari ammissibili diversi dal latte, tenendo conto dei componenti del latte nel prodotto in questione".

199. La Corte non è in grado, pertanto, di esprimere un giudizio in merito alla capacità delle disposizioni enunciate per i regimi in causa di rispondere alle debolezze evidenziate nella sua relazione "Latte alle scuole".

Disposizioni in materia di commercializzazione e di organizzazioni di produttori (Parte II – Titolo II)

Relazioni e trattative contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (considerando (91) e articoli 104 e 105)

200. Nella relazione "Latte" la Corte ha raccomandato alla Commissione e agli Stati membri di fare in modo che la concentrazione delle imprese di trasformazione e di distribuzione non ponga i produttori di latte nell'impossibilità di influire sui prezzi e non limiti la possibilità per i consumatori finali di beneficiare equamente dei cali di prezzo⁸⁶.

201. In linea con questa preoccupazione, il progetto di regolamento indica che "Per garantire lo sviluppo razionale della produzione e per assicurare così un tenore di vita equo ai produttori di latte, occorre rafforzarne il potere contrattuale nei confronti dei trasformatori, ai fini di una più equa distribuzione del valore aggiunto lungo la filiera. Pertanto, [...] occorre adottare una

⁸⁵ Articolo 2 del documento COM(2011) 629 definitivo – Proposta di regolamento del Consiglio recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

⁸⁶ Raccomandazione 2.

disposizione [...] che consenta alle organizzazioni di produttori costituite da produttori di latte, o alle loro associazioni, di negoziare con le latterie le condizioni contrattuali, in particolare il prezzo, per la totalità o per una parte della produzione dei loro membri”⁸⁷.

202. La misura proposta dovrebbe condurre a una forte espansione del ruolo delle associazioni di produttori e a un rafforzamento della loro posizione nella filiera. La Corte suggerisce che sarebbe opportuno che la Commissione monitorasse l’efficacia delle misure proposte e che ponesse rapidamente rimedio a potenziali carenze.

203. Riguardo alla necessità di contratti scritti, la Corte osserva che il progetto di regolamento prevede approcci diversi per i settori del latte e dello zucchero, per cui spetta agli Stati membri decidere se ogni consegna di latte crudo da parte di un agricoltore ad un trasformatore di latte crudo debba formare oggetto di un contratto scritto fra le parti (articolo 104) mentre per l’acquisto delle barbabietole da zucchero e della canna da zucchero sono obbligatori accordi scritti (articolo 101).

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione dell’8 marzo 2012.

Per la Corte dei conti

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

⁸⁷ Preambolo – considerando (91).