

CORTE DEI CONTI  
EUROPEA

Relazione speciale n. 8

2008

# LA CONDIZIONALITÀ COSTITUISCE UNA POLITICA EFFICACE?



IT





Relazione speciale n. 8 // 2008

# LA CONDIZIONALITÀ COSTITUISCE UNA POLITICA EFFICACE?

(a norma dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxembourg

Tel. (352) 4398 45410  
Fax (352) 4398 46430  
E-mail: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Relazione speciale n. 8 // 2008

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.  
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2009

ISBN 978-92-9207-120-2  
DOI 10.2865/35929

© Comunità europee, 2009  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Belgium*

# INDICE

## Paragrafi

### **INDICE DEI TERMINI E DELLE ABBREVIAZIONI**

I-IV **SINTESI**

1-8 **INTRODUZIONE**

1-6 **LA CONDIZIONALITÀ E LA POLITICA AGRICOLA COMUNE**

7-8 **QUADRO GIURIDICO E ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI CONDIZIONALITÀ**

9-11 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

9-11 **L'AUDIT MIRAVA A VALUTARE L'EFFICACIA DELLA CONDIZIONALITÀ**

12-84 **OSSERVAZIONI**

**12-21 OBIETTIVI E AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA CONDIZIONALITÀ**

12-15 GLI OBIETTIVI NON SONO DEFINITI SECONDO CRITERI «SMART»

16-18 L'AMBITO DI APPLICAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI CONDIZIONALITÀ NON È BEN DEFINITO

19-21 A LIVELLO DELLE AZIENDE AGRICOLE È POSSIBILE ATTENDERSI SOLO RISULTATI MODESTI

**22-44 ATTUAZIONE DEL QUADRO GIURIDICO**

22-23 GLI STATI MEMBRI HANNO ATTUATO I REQUISITI E LE NORME SOLO PARZIALMENTE

24-28 I CRITERI DI GESTIONE OBBLIGATORI AI QUALI GLI AGRICOLTORI DEVONO ATTENERSI SONO NUMEROSI E COMPLESSI

29-37 IL QUADRO DI RIFERIMENTO PER LE BUONE CONDIZIONI AGRONOMICHE E AMBIENTALI È LIMITATO

38-44 NECESSITÀ DI MAGGIORI ORIENTAMENTI E CONTROLLI SU REQUISITI E NORME DA PARTE DELLA COMMISSIONE

**45-58 LA CONDIZIONALITÀ E LO SVILUPPO RURALE**

47-51 ALCUNI ELEMENTI CHIAVE DEL CONTROLLO SULLO SVILUPPO RURALE E DEI SISTEMI SANZIONATORI

RISULTANO INDEBOLITI DALL'INTRODUZIONE DELLA CONDIZIONALITÀ

52-58 LA SEPARAZIONE TRA CONDIZIONALITÀ E MISURE AGRO-AMBIENTALI NON SEMPRE È CHIARA

**59-75 I SISTEMI DI CONTROLLO E SANZIONAMENTO**

59-66 IL SISTEMA DI CONTROLLO FORNISCE UNA GARANZIA INSUFFICIENTE RIGUARDO AL RISPETTO

DEGLI OBBLIGHI DI CONDIZIONALITÀ DA PARTE DEGLI AGRICOLTORI

67-75 IL SISTEMA SANZIONATORIO È CARENTE E LE RIDUZIONI DEI PAGAMENTI DIRETTI CHE NE RISULTANO SONO MODESTE

**76-84 MONITORAGGIO E COMUNICAZIONE**

76-80 IN ALCUNI SETTORI I DATI SONO INAFFIDABILI E SOVRASTIMANO I TASSI DI CONTROLLO E DI CONFORMITÀ

81-84 IL MONITORAGGIO DA PARTE DELLA COMMISSIONE È RISULTATO CARENTE

85-90 **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**



# INDICE DEI TERMINI E DELLE ABBREVIAZIONI

**BCAA:** Buone condizioni agronomiche e ambientali. Si tratta di alcuni insiemi di norme definite dagli Stati membri per la conservazione del suolo e per un livello minimo di mantenimento dei terreni agricoli (sulla base dello schema riportato nell'allegato IV del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio) e a obblighi relativi alla protezione dei pascoli permanenti.

**CGO:** Criteri di gestione obbligatori, definiti in articoli specifici e pertinenti a 19 direttive e regolamenti (elencati all'allegato III del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio) in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali e benessere degli animali.

**PAC:** Politica agricola comune

**Pagamenti diretti:** Pagamenti corrisposti direttamente agli agricoltori nell'ambito di uno dei regimi di sostegno al reddito elencati nell'allegato I del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio.

**Pascolo permanente:** Nel contesto della condizionalità, il pascolo permanente è inteso come terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio e non compreso tra i terreni per cui è previsto l'avvicendamento delle colture dell'azienda per cinque anni o più. È uno degli elementi delle BCAA.

## **Quadro normativo:**

*Il regolamento del Consiglio:* Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (GU L 270 del 21.10.2003, pag. 18).

*Il regolamento della Commissione:* Regolamento (CE) N. 796/2004 della commissione del 21 aprile 2004 recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio (GU L 141 del 30.4.2004, pag. 18).

Legislazione adottata dagli Stati membri nell'ambito delle disposizioni dettate da tale regolamento.

**SMART:** specifici, misurabili, adeguati, realistici e soggetti a vincoli temporali.

**UE:** Unione europea

# SINTESI

## I.

La condizionalità, che costituisce un elemento fondamentale della PAC, è in vigore dal 2005 e subordina la maggior parte dei pagamenti a titolo della PAC al rispetto di norme in materia di ambiente, sanità e benessere degli animali.

## II.

Sulla base dei risultati dell'audit condotto sull'efficacia della condizionalità, la Corte conclude che:

- gli obiettivi e l'ambito di applicazione della condizionalità non sono ben definiti, rendendo poco chiaro il fine che essa si propone di raggiungere;
- il quadro normativo pone notevoli difficoltà, in particolare perché si rivela troppo complesso;
- la condizionalità e lo sviluppo rurale non sono ben adattati tra loro;
- gli Stati membri non si sono assunti la responsabilità di attuare dei sistemi di controllo e sanzionamento efficaci. Di conseguenza, il sistema di controllo fornisce una garanzia insufficiente riguardo al rispetto degli obblighi di condizionalità da parte degli agricoltori;
- i dati sui controlli e sulle infrazioni forniti dagli Stati membri non sono affidabili e il monitoraggio da parte della Commissione è risultato carente.

## III.

A breve termine, la politica di condizionalità può essere migliorata attraverso l'attuazione delle seguenti raccomandazioni:

il legislatore comunitario dovrebbe considerare l'opportunità di:

- applicare anche alla condizionalità alcuni elementi della politica sullo sviluppo rurale, quale l'approvazione dei parametri nazionali da parte della Commissione e l'obbligo degli Stati membri di definire parametri verificabili;

## SINTESI

- rivedere i principi su cui si basa il sistema sanzionatorio, al fine di rendere le riduzioni nei pagamenti proporzionali o subordinate alla gravità dell'infrazione agli obblighi di condizionalità da parte dell'agricoltore sottoposto a sanzione.

### La Commissione dovrebbe:

- sviluppare e chiarire gli obiettivi stabiliti nel regolamento del Consiglio in modo che essi siano formulati secondo parametri «SMART» e organizzati secondo una gerarchia logica;
- armonizzare gli obblighi di condizionalità e le politiche per lo sviluppo rurale, in particolare riaffermando le disposizioni relative allo sviluppo rurale che sono state indebolite dall'introduzione della condizionalità;
- definire una demarcazione precisa tra condizionalità e misure agro-ambientali al fine di assicurare che gli aiuti allo sviluppo agricolo compensino solo gli obblighi più stringenti rispetto ai requisiti e alle norme della condizionalità;
- modificare il sistema di controllo al fine di esaminare almeno l'1 % delle aziende agricole che applicano ciascuno degli obblighi di condizionalità;
- porre in opera gli elementi chiave di un solido sistema di monitoraggio della performance, in particolare attraverso la definizione di indicatori e di livelli di riferimento pertinenti;
- svolgere un'analisi e una verifica più approfondita dei dati comunicati dagli Stati membri ed essere più esigente circa la loro qualità.

### Gli Stati membri dovrebbero:

- definire una serie completa di disposizioni e parametri verificabili, applicabili a livello di azienda agricola;

- attuare sistemi di controllo e sanzionatori efficaci, che forniscano garanzie sufficienti circa la conformità alle norme giuridiche e il rispetto delle stesse da parte degli agricoltori;

- fornire, tempestivamente, dati completi e attendibili.

### IV.

A lungo termine, al fine di ottenere i potenziali effetti positivi derivanti dall'applicazione della condizionalità, la politica deve essere considerevolmente migliorata, in particolare attraverso l'attuazione delle seguenti raccomandazioni:

### La Commissione dovrebbe:

- semplificare il quadro giuridico, in particolare modulandolo attorno alle principali componenti dell'attività agricola che necessitano di miglioramento, specificando i risultati attesi e ordinando secondo priorità i requisiti e le norme;
- formulare i risultati da raggiungere a partire da valutazioni dei bisogni e da studi specifici;
- valutare la qualità dei requisiti e delle norme stabilite dagli Stati membri.

### Gli Stati membri dovrebbero:

- essere tenuti a definire gli obblighi precisi che derivano dalla legislazione, prendendo in considerazione le caratteristiche specifiche delle aree geografiche e delle pratiche agricole interessate, se necessario.

# INTRODUZIONE

## LA CONDIZIONALITÀ E LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

1. Fino al 2005, i pagamenti a titolo della PAC erano subordinati alla produzione agricola; si riteneva che tale meccanismo distorcesse i mercati e avesse conseguenze negative sul paesaggio e sull'ambiente, causando ad esempio l'inquinamento delle acque attraverso un maggiore uso di pesticidi e fertilizzanti e la riduzione della biodiversità. La riforma della PAC del 2003, entrata in vigore nel gennaio 2005, si pone l'obiettivo di affrontare tali problematiche, principalmente eliminando la subordinazione dei pagamenti a titolo della PAC alla produzione agricola («disaccoppiamento»).
2. Il Consiglio<sup>1</sup> ha fatto della condizionalità un elemento della PAC. Gli obblighi di condizionalità subordinano la maggior parte dei pagamenti a titolo della PAC al rispetto di norme in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali e benessere degli animali, nonché al mantenimento delle terre agricole (specialmente quelle non più utilizzate a fini produttivi) in buone condizioni agronomiche e ambientali. Tali regole figurano nei criteri di gestione obbligatori (CGO) e nelle norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA). Se un agricoltore non osserva determinati criteri e norme, i suoi pagamenti a titolo della PAC possono venire ridotti o, in casi estremi, annullati. Inoltre gli possono essere comminate sanzioni non solo a titolo della condizionalità, ma anche delle direttive e dei regolamenti interessati.

<sup>1</sup> Cfr. regolamento (CE) n. 1782/2003 (citato nel glossario).

TABELLA 1

### SINTESI DEI CGO DA RISPETTARE A TITOLO DELLA CONDIZIONALITÀ

Tipo di norma	Riferimento al regolamento del Consiglio	Applicabile dal	Settore	Articoli tratti dalle seguenti norme comunitarie (cfr. allegato III del regolamento del Consiglio per ulteriori dettagli)
CGO	Articolo 4	2005	Ambiente	Direttiva sugli uccelli selvatici
				Direttiva sulle acque sotterranee
				Direttiva sui fanghi di depurazione
				Direttiva sui nitrati
				Direttiva habitat
	Allegato III	2006	Salute delle piante e degli animali	2 direttive e 2 regolamenti sull'identificazione e la registrazione degli animali
				Direttiva sull'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari
				Direttiva sul divieto di utilizzare alcuni prodotti per l'allevamento
	2007	Benessere degli animali	Regolamento sulla legislazione sugli alimenti e sui mangimi	
			3 direttive e 1 regolamento sulla prevenzione, sul controllo e sull'eradicazione di alcune malattie degli animali	
				3 direttive sulla protezione degli animali

3. In una precedente relazione<sup>2</sup> la Corte riconosceva l'importanza del principio di subordinare i pagamenti a titolo della PAC al rispetto di determinate norme in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali e benessere degli animali.
4. Le norme per le BCAA si applicano in tutti gli Stati membri a partire dal 1 gennaio 2005<sup>3</sup>, mentre l'integrazione dei CGO all'interno della condizionalità, e cioè la possibilità di ridurre progressivamente i pagamenti a titolo della PAC, avverrà in modo graduale. Gli Stati membri che applicano il regime di pagamento unico (UE 15 più Slovenia e Malta) hanno dovuto applicare i CGO tra il 2005 e il 2007, in funzione del settore considerato (ambiente, salute e sanità e benessere animale). Il termine per l'attuazione dei CGO negli altri Stati membri si colloca tra il 2009 e il 2011 per l'UE 10 (esclusi Malta e Slovenia) e tra il 2012 e il 2014 per Bulgaria e Romania.
5. Le **tabelle 1 e 2** forniscono una sintesi delle disposizioni da rispettare a titolo della condizionalità.

<sup>2</sup> Relazione speciale n. 14/2000 «Per una politica agricola comune più verde» (GU C 353 dell'8.12.2000).

<sup>3</sup> In Bulgaria e Romania sono applicate dal gennaio 2007, cioè dal momento della loro adesione all'Unione europea.

TABELLA 2

## SINTESI DELLE BCAA DA RISPETTARE A TITOLO DELLA CONDIZIONALITÀ

Tipo di norma	Riferimento al regolamento del Consiglio	Applicabile dal	Obiettivo dell'allegato IV e pascoli permanenti	Norme presenti nell'allegato IV e obbligo pertinente ai pascoli permanenti
BCAA	Allegato IV	2005	Erosione del suolo	Copertura minima del suolo Minima gestione delle terre Mantenimento delle terrazze
			Sostanza organica del suolo	Norme inerenti alla rotazione delle colture dove necessario Gestione delle stoppie
			Struttura del suolo	Uso adeguato delle macchine
			Livello minimo di mantenimento	Densità di bestiame minime Protezione del pascolo permanente Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio Evitare la propagazione di vegetazione indesiderata sui terreni agricoli Mantenimento degli oliveti in buone condizioni vegetative
	Articolo 5, par. 2	2005	Pascolo permanente	Le terre investite a pascolo permanente alla data prevista devono essere mantenute a tale uso

- 6.** La condizionalità, in sé, non dà luogo a un esborso di risorse di bilancio. Al contrario, il 75 % delle riduzioni nei pagamenti diretti vengono riversate nel bilancio comunitario. Sebbene gli importi interessati (circa 10 milioni di euro nel 2005) siano limitati, la condizionalità riguarda l'esecuzione di una quota maggioritaria del bilancio comunitario (circa 40 miliardi di euro) e circa cinque milioni di agricoltori.

### **QUADRO GIURIDICO E ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI CONDIZIONALITÀ**

- 7.** Il quadro giuridico per l'attuazione della condizionalità deriva dalla combinazione di quattro diversi tipi di disposizioni:
- a) i CGO e le BCAA allegati al regolamento del Consiglio;
  - b) il regolamento della Commissione (cfr. glossario) sull'attuazione del regolamento del Consiglio;
  - c) ulteriori documenti orientativi emanati dalla Commissione e destinati agli Stati membri;
  - d) la legislazione nazionale, che adatta gli obblighi generali al contesto interno di ciascuno Stato membro.
- 8.** Gli Stati membri sono quindi i garanti principali dell'attuazione della condizionalità: in primo luogo, sono tenuti a tradurre le norme CGO e BCAA in disposizioni e norme operative che gli agricoltori devono rispettare e, in secondo luogo, a definire un sistema di controllo da applicare a un campione di agricoltori al fine di rilevare eventuali infrazioni. La responsabilità di far sì che gli Stati membri adempiano a tali obblighi conformemente alle disposizioni normative e di esaminare l'applicazione della condizionalità compete alla Commissione.

# ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

## L'AUDIT MIRAVA A VALUTARE L'EFFICACIA DELLA CONDIZIONALITÀ

- 9.** L'audit della Corte mirava a stabilire se la condizionalità è efficace, analizzandone l'elaborazione e i primi anni di attuazione da parte della Commissione e degli Stati membri. Più specificamente, l'audit si proponeva di rispondere ai seguenti quesiti:
  - gli obiettivi e l'ambito di applicazione della condizionalità sono ben definiti e si possono attendere risultati a livello delle aziende agricole?
  - il quadro giuridico che definisce la condizionalità può essere attuato efficacemente?
  - la condizionalità e lo sviluppo rurale sono compatibili?
  - i sistemi di controllo e sanzionamento sono efficaci?
  - i sistemi di notifica e monitoraggio sono adeguati?
  
- 10.** Il lavoro di audit è stato svolto presso i servizi centrali della Commissione e presso un campione di sette Stati membri: Finlandia, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Slovenia. Le visite in loco hanno avuto luogo tra settembre e novembre 2007.
  
- 11.** Gli elementi probatori sono stati raccolti ed esaminati attraverso colloqui e attraverso l'analisi di documenti e dati. In ciascuno Stato membro, sono stati visitati un certo numero di agricoltori al fine di esaminare, con gli agricoltori stessi e con gli ispettori incaricati del controllo in loco, l'attuazione della condizionalità a livello delle aziende agricole.

# OSSERVAZIONI

## OBIETTIVI E AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA CONDIZIONALITÀ

### GLI OBIETTIVI NON SONO DEFINITI SECONDO CRITERI «SMART»

- 12.** Gli obiettivi globali sono precisati nel regolamento del Consiglio; essi non sono formulati nel dispositivo di tale regolamento, bensì nei «considerando», ove sono così espressi:
- a) «Il pagamento integrale degli aiuti diretti dovrebbe essere subordinato al rispetto di norme riguardanti la superficie, la produzione e l'attività agricole. Dette norme dovrebbero essere intese a incorporare nelle organizzazioni comuni dei mercati una serie di requisiti fondamentali in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere e salute degli animali e di buone condizioni agronomiche e ambientali» (paragrafo 2);
  - b) «Al fine di evitare l'abbandono delle terre agricole e garantire che siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali, occorrerebbe stabilire norme che talvolta trovino riscontro negli ordinamenti nazionali» (paragrafo 3);
  - c) «In considerazione dei benefici ambientali del pascolo permanente, è opportuno adottare misure per incoraggiare la conservazione degli attuali pascoli permanenti, onde evitare una riconversione massiccia in seminativi» (paragrafo 4).
- 13.** Come si deduce dalla citazione precedente, gli obiettivi stabiliti dal Consiglio sono abbastanza generali, come consono a un atto normativo di livello superiore. Tuttavia, tali obiettivi non vengono ulteriormente sviluppati e specificati nel dispositivo del regolamento del Consiglio o negli allegati. L'allegato III elenca dei CGO che, in pratica, consistono in una serie di articoli pertinenti a regolamenti e direttive pre-esistenti e che non sono stati definiti nel contesto della condizionalità. Similmente, l'allegato IV illustra degli «obiettivi» e delle «norme» di carattere molto generale, che sono intesi a definire buone condizioni agronomiche e ambientali ma che non sono direttamente applicabili a livello di azienda agricola. Salvo alcune eccezioni (ad esempio le condizioni tratte dal regolamento sulla legislazione sugli alimenti e sui mangimi, cfr. **tabella 1**), tali disposizioni normative non sono state chiarite o meglio precisate dalla Commissione o dagli Stati membri. Ciò fa sì che gli obiettivi da raggiungere attraverso la condizionalità non siano mai definiti da nessuna parte secondo criteri «SMART». I principi della sana gestione finanziaria (ai quali si riferisce specificamente l'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento finanziario del Consiglio) richiedono, in particolare, che gli obiettivi programmatici siano specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e soggetti a un vincolo temporale (e quindi «SMART», secondo l'acronimo inglese) e che siano ordinati gerarchicamente, a partire da quello più globale, passando all'intermedio, poi allo specifico e infine all'operativo. Un ulteriore principio che viene disatteso riguarda la definizione degli indi-

catori di performance e dei livelli di riferimento. A seguito della mancanza di obiettivi SMART, di indicatori di performance e di livelli di riferimento iniziali, il raggiungimento degli obiettivi non può essere monitorato con precisione (cfr. anche i paragrafi 81-84).

- 14.** Per chiarire la situazione appena illustrata, si prenda in considerazione l'obiettivo di evitare l'abbandono delle terre agricole. La Commissione non ha fornito una definizione precisa di tale fenomeno e non ha spiegato quali problemi (ambientali e/o sociali) dovevano essere presi in considerazione, né in che modo la condizionalità, tra i diversi strumenti politici a disposizione, potesse contribuire a raggiungere tale obiettivo. La Commissione non ha raccolto dati al fine di monitorare i diversi tipi di abbandono delle terre agricole, come ad esempio la cessazione di ogni attività agricola o il semi abbandono. In assenza di definizioni più precise e di dati pertinenti, non è possibile verificare se l'obiettivo di evitare l'abbandono delle terre agricole sia stato raggiunto.
- 15.** In tale contesto, l'audit ha rivelato che, sebbene siano stati imposti alcuni obblighi specifici a livello di aziende agricole, a seconda dello Stato membro e della politica interessata, in molti casi tali obblighi sono di natura puramente formale e non si può prevedere che generino risultati di rilievo. Il  **riquadro 1**  fornisce esempi di entrambe le situazioni illustrate.

#### RIQUADRO 1

#### GLI EFFETTI DELLA CONDIZIONALITÀ A LIVELLO DELLE AZIENDE AGRICOLE

Per quanto riguarda l'obiettivo di incorporare norme ambientali fondamentali nelle organizzazioni comuni di mercato, il regolamento del Consiglio fa riferimento a cinque direttive (cfr.  **tabella 1** ) e prevede che gli Stati membri definiscano i requisiti operativi che gli agricoltori devono rispettare. A livello delle aziende agricole, nel corso dell'audit è stato constatato quanto segue:

- In Slovenia, l'unico requisito controllato per la maggior parte degli agricoltori, relativamente alle due direttive attinenti la protezione degli uccelli e dell'habitat, è che essi non abbiano subito condanne penali a seguito di infrazioni ad alcune disposizioni legislative. Non vi sono requisiti relativi alle pratiche aziendali che possano risultare dannose per gli uccelli o per l'habitat.
- In Francia, per quanto riguarda la direttiva sulla protezione del suolo quando vengono utilizzati i fanghi di depurazione, l'unico requisito controllato riguarda l'esistenza di un contratto, stipulato con chi fornisce tali fanghi e il rispetto di alcuni obblighi formali. Il contenuto dei fanghi (cioè la quantità di metalli pesanti presenti) o la qualità del suolo non vengono presi in considerazione nella formulazione di tale requisito.
- Nei Paesi Bassi, l'organismo ispettivo competente per i controlli dei requisiti in materia di condizionalità derivanti dalla direttiva sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento, ha ritenuto che non fosse necessario recarsi presso un'azienda agricola, in quanto essa era collegata a una rete fognaria. Le pratiche agricole suscettibili di creare inquinamento non sono state controllate.

## L'AMBITO DI APPLICAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI CONDIZIONALITÀ NON È BEN DEFINITO

- 16.** La definizione del campo di applicazione della condizionalità da parte del Consiglio non è stata basata su studi in materia o altre prove documentali raccolte dalla Commissione per valutare sia le misure necessarie da intraprendere che le potenziali difficoltà da affrontare. Di conseguenza, la Commissione non è stata in grado di fornire agli auditor una giustificazione documentata circa le ragioni che hanno portato ad includere tra gli obblighi della condizionalità alcuni CGO o BCAA e ad escluderne altri. Ad esempio, la proposta iniziale presentata dalla Commissione includeva una norma per le BCAA volta a garantire un equilibrio tra irrigazione, drenaggio e reintegrazione della falda freatica. Tale norma non è stata mantenuta, sebbene riguardasse uno dei problemi ambientali più pressanti per la maggior parte degli Stati membri. Inoltre, alcuni obiettivi fondamentali, quali l'inquinamento atmosferico, non sono stati nemmeno inclusi nelle proposte iniziali.
- 17.** Per quanto riguarda il campo di applicazione delle BCAA, gli Stati membri provvedono affinché tutte le terre agricole, specialmente le terre non più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali. Tuttavia, una proporzione significativa di terre agricole non è soggetta alle norme BCAA. Esempi di situazioni simili riguardano alcuni piccoli produttori di olio d'oliva in Grecia, degli orticoltori (che in alcune regioni sono tra i maggiori inquinatori) nei Paesi

### RIQUADRO 1

Per quanto riguarda l'obiettivo di assicurare che i terreni agricoli siano mantenuti in buone condizioni agronomiche e ambientali, il regolamento del Consiglio specifica gli obiettivi da perseguire (cfr. **tabella 2**) e richiede che gli Stati membri definiscano i requisiti operativi che gli agricoltori devono rispettare. Dall'audit è emerso che, nonostante la Polonia e i Paesi Bassi abbiano definito alcune norme nazionali, esse non possono essere considerate sufficienti a conservare tutti i terreni agricoli in buone condizioni agronomiche e ambientali perché l'ambito di applicazione o la natura di tali norme sono troppo limitati.

Per quanto riguarda l'obiettivo di evitare una riconversione massiccia dei pascoli permanenti in seminativi, la Commissione ha adottato diverse misure all'interno del regolamento. Tuttavia, l'audit ha rivelato che, ad esempio in Portogallo, più della metà della superficie a pascolo permanente registrata da Eurostat non è stata inclusa nel quadro della condizionalità (cfr. anche paragrafo 36). Per quanto riguarda la superficie inclusa (47%), gli agricoltori non dovevano soddisfare alcun obbligo in relazione a tale obiettivo. Il regolamento del Consiglio cita i «benefici ambientali» derivanti dal mantenimento del pascolo permanente, ma né la Commissione né le autorità portoghesi hanno definito alcun indicatore atto a misurare tali benefici. La medesima situazione è stata riscontrata negli altri Stati membri controllati.

Bassi e delle parcelle site in Austria ma coltivate da agricoltori residenti in Slovenia, o viceversa. In ciascuno di questi casi, gli agricoltori non hanno ricevuto pagamenti diretti e le terre agricole non sono state oggetto di controlli nel quadro della condizionalità.

<sup>4</sup> Documento di lavoro della Commissione «Guida relativa alle disposizioni in materia di igiene pertinenti per la condizionalità», DS/2006/16-def., maggio 2006.

- 18.** Inoltre, l'ambito di applicazione del quadro della condizionalità è reso incerto da dissensi irrisolti tra la Commissione e gli Stati membri. Ad esempio, il quadro di riferimento per le BCAA allegato al regolamento del Consiglio comprende quattro «obiettivi» (di cui tre pertinenti alla conservazione del suolo e uno al mantenimento dei terreni agricoli) articolati in undici norme. La Commissione ritiene che gli Stati membri debbano definire principi per l'attuazione di tutte e 11 le norme elencate, eccetto quelle non applicabili al loro contesto nazionale. Tuttavia, Francia e Portogallo stimano che si debbano definire principi solo per i quattro «obiettivi» citati nel quadro di riferimento. Per quanto riguarda i CGO, l'audit ha mostrato che l'ambito preciso di applicazione del regolamento sulla legislazione sugli alimenti e sui mangimi (cfr. **tabella 1**), era ancora poco chiaro. Ad esempio, le autorità portoghesi e la Commissione sono in disaccordo circa quali requisiti igienici debbano essere controllati all'interno degli obblighi di condizionalità. La Commissione ha specificato, all'interno di un documento di lavoro<sup>4</sup>, che del quadro di riferimento della condizionalità facevano parte tre regolamenti concernenti la legislazione sugli alimenti e sui mangimi, oltre a quello citato nell'allegato III del regolamento del Consiglio. Ma il Portogallo ritiene che non ci sia una base giuridica che giustifichi l'aggiunta di nuovi requisiti a quelli elencati nell'allegato citato.

#### RIQUADRO 1

In contrasto con gli esempi sopra citati, l'audit ha anche identificato un ristretto numero di casi nei quali gli obblighi imposti agli agricoltori a titolo della condizionalità sono stati concepiti al fine di produrre risultati positivi sull'ambiente.

- I controlli hanno stabilito che le norme BCAA definite in Francia, che impongono agli agricoltori di non distribuire fertilizzanti su fasce di rispetto larghe 5-10 metri lungo i corsi d'acqua, costituiscono una buona pratica per evitare l'inquinamento delle acque.
- La norma applicata in Grecia per la rotazione delle culture è volta a migliorare la sostanza organica del suolo e richiede agli agricoltori di coltivare legumi da granella e di incorporarli nel terreno sul 20 % della superficie coltivata nella loro azienda ogni anno.
- I requisiti, severi e dettagliati, stabiliti dai Paesi Bassi e riguardanti l'uso di fertilizzanti animali sono uno dei principali fattori che hanno contribuito a una significativa riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dovuti all'attività agricola.

## A LIVELLO DELLE AZIENDE AGRICOLE È POSSIBILE ATTENDERSI SOLO RISULTATI MODESTI

- 19.** L'obiettivo del regolamento del Consiglio è di «incorporare nelle organizzazioni comuni dei mercati una serie di requisiti fondamentali». Tuttavia, i CGO, e in molti casi i principi fondanti delle BCAA, derivano da una legislazione preesistente che, a volte, è in vigore da molto tempo. Ad esempio i CGO ambientali si fondano su cinque atti giuridici (cfr. **tabella 1**) introdotti nel 1979, 1980, 1986, 1991 e 1992. Nei casi in cui la legislazione nazionale stabilisce principi più esigenti, la Commissione ha chiarito, in un documento di lavoro<sup>5</sup>, che la condizionalità deve basarsi sui principi comunitari, meno esigenti.
- 20.** Di conseguenza, a livello di aziende agricole, quasi tutti gli obblighi introdotti a titolo della condizionalità erano già inclusi nelle pratiche correnti e in uso. Ad esempio, in Portogallo, circa il 75 % degli agricoltori che beneficiano di pagamenti diretti non devono rispettare alcun obbligo a titolo della condizionalità per essere in linea con i CGO ambientali. Le loro pratiche agricole, quindi, non ne risultano alterate. Più in generale, l'audit ha rilevato che, solitamente, negli Stati membri controllati non viene richiesto agli agricoltori di modificare le pratiche agricole esistenti.
- 21.** Per citare un caso, solo uno Stato membro visitato (la Grecia) ha definito pratiche agricole specifiche per proteggere le colonie di animali selvatici presenti sulle parcelle agricole, stabilendo, ad esempio, delle norme per lo sfalcio e il pascolo. In Francia, un istituto nazionale per l'ambiente ha segnalato che la riduzione della profondità di dissodamento del terreno costituisce una pratica agricola efficace per migliorare la struttura del suolo. Tuttavia, le autorità francesi non hanno incluso questa norma tra gli obblighi di condizionalità. Un organo consultivo dei Paesi Bassi, che includeva organizzazioni ambientali e rappresentanti del settore agricolo, ha proposto una norma in materia di avvicendamento delle colture. Tale obbligo per le BCAA non è stato incluso tra quelli a titolo della condizionalità, perché i Paesi Bassi avevano scelto di includere sole norme basate sulla legislazione nazionale già esistente.

<sup>5</sup> Documento di lavoro della Commissione «Concerning the statutory management requirements to be respected under cross-compliance as from 2007 – List of cases where Community law sets minimum requirements and where the Member States may set higher, more demanding, standards in national law»; AGR 022361, 8 maggio 2005.

## ATTUAZIONE DEL QUADRO GIURIDICO

### GLI STATI MEMBRI HANNO ATTUATO I REQUISITI E LE NORME SOLO PARZIALMENTE

- 22.** Il quadro giuridico conferisce agli Stati membri la responsabilità principale di definire gli obblighi incombenti agli agricoltori. Ciò è conforme alla necessità di adattare le norme generali alle situazioni specifiche di un'ampia gamma di zone agricole. Tuttavia, l'audit della Corte ha stabilito che nessuno Stato membro visitato ha «tradotto» tutti gli elementi richiesti dal quadro giuridico in requisiti operativi da applicare a livello di aziende agricole. Non sempre le autorità nazionali hanno specificato tali requisiti e tali norme oppure, ove ciò sia accaduto, l'hanno fatto solo parzialmente e non sempre li hanno poi inclusi nei controlli di condizionalità. Sono stati rilevati numerosi controlli incompleti o assenti, inclusi quelli che dovevano essere svolti in settori fondamentali (ambiente, sicurezza alimentare). Le ragioni di queste mancanze sono analizzate nel prosieguo di questa sezione.
- 23.** Il *riquadro 2* fornisce alcuni esempi di requisiti e norme non attuati o solo parzialmente attuati.

#### RIQUADRO 2

#### ESEMPI DI REQUISITI E NORME MANCANTI O INCOMPLETI

Il Portogallo non ha attuato i requisiti applicabili a livello di azienda agricola nel settore della sicurezza degli alimenti e dei mangimi. Inoltre, non ha definito i requisiti pertinenti alla direttiva sulle acque sotterranee. Si tratta di due settori fondamentali. In Finlandia, diversi requisiti pertinenti alla direttiva sui nitrati sono stati indicati nelle guide distribuite presso gli agricoltori, ma non vi sono elementi che provino che ne sia stato controllato il rispetto in loco. Tali requisiti, ad esempio quello di non distribuire fertilizzanti a una distanza inferiore a 5 metri dai corsi d'acqua, sono di importanza fondamentale per la prevenzione dell'inquinamento idrico da nitrati.

Alcuni Stati membri non hanno definito alcuna norma BCAA per l'avvicendamento delle colture. La norma stabilita dai Paesi Bassi (una copertura vegetale tra il 31 maggio e il 31 agosto sui terreni a riposo) è insufficiente; la sua applicazione è infatti molto limitata (copre solo lo 0,1 % delle terre agricole) e non può essere considerata rilevante per l'avvicendamento delle colture in quanto non riguarda la coltivazione di colture diverse nello stesso luogo nel corso di stagioni successive. La norma applicata in Slovenia richiede un avvicendamento triennale sul 50 % della superficie coltivata nell'azienda agricola. L'audit non ha potuto stabilire perché l'obbligo si limiti al 50 % della superficie coltivata.

### I CRITERI DI GESTIONE OBBLIGATORI AI QUALI GLI AGRICOLTORI DEVONO ATTENERSI SONO NUMEROSI E COMPLESSI

- 24.** Tra i 19 regolamenti e direttive che costituiscono il quadro di riferimento per i CGO, vi sono 14 direttive del Consiglio. Le direttive stabiliscono il risultato da raggiungere, ma lasciano alle autorità nazionali la scelta delle forme e dei metodi da utilizzare. Gli Stati membri devono pertanto recepire le direttive nella legislazione nazionale. La Commissione ha constatato che non sempre il recepimento era completo e nei casi in cui essa ha adito le vie legali, la Corte di giustizia ha deliberato in suo favore<sup>6</sup>. In particolare, ciò è avvenuto per le tre direttive ambientali che richiedono la designazione di aree geografiche specifiche di attuazione e la definizione di misure volte a proteggerle (direttive sugli uccelli selvatici, sui nitrati e sugli habitat, cfr. **tabella 1**).
- 25.** Un insufficiente recepimento nella legislazione nazionale significa che alcuni requisiti non sono inclusi nel diritto nazionale, o che lo sono solo parzialmente. In tali casi, gli effetti potenziali della condizionalità risultano ridotti. Inoltre, a fronte di problemi ambientali simili, gli agricoltori si trovano a dovere rispettare requisiti ingiustificatamente diversi. Ciò determina una disparità di trattamento tra gli agricoltori dei diversi Stati membri. Lo stesso accade all'interno di un medesimo Stato membro, quando vengono applicati criteri diversi a regioni interessate dagli stessi problemi ambientali.
- 26.** Il quadro di riferimento per i CGO fornito dal regolamento del Consiglio contiene 48 articoli che, nella maggior parte dei casi, rinviano ad altre disposizioni legali (articoli, allegati, elenchi) pertinenti allo stesso o ad altri atti giuridici. Queste ulteriori disposizioni giuridiche diventano quindi parte integrante del quadro della condizionalità in quanto sono necessarie per rendere operativi i 48 articoli in questione. Inoltre, le disposizioni citate fanno riferimento anche al medesimo o ad altri testi normativi che, a loro volta, citano ulteriori disposizioni giuridiche.
- 27.** Gli Stati membri devono identificare i requisiti da controllare. Ciò dà luogo a lunghi elenchi di disposizioni: ad esempio, la lista di controllo utilizzata nel 2007 dagli ispettori dei Paesi Bassi per visite in loco elencava 172 diverse disposizioni giuridiche da verificare.

<sup>6</sup> Cfr. ad esempio la causa C-334/04, sentenza della Corte di giustizia (Seconda Sezione) del 25 ottobre 2007, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica, Inadempimento di uno Stato – direttiva sulla conservazione degli uccelli selvatici.

- 28.** Un'ulteriore complicazione deriva dal fatto che alcuni CGO non si riferiscono specificamente ad attività agricole. Ciò avviene, per esempio, nel caso di disposizioni relative alla caccia e al trasporto di bestiame per la vendita. Gli articoli pertinenti alle direttive sugli uccelli selvatici e sull'habitat, quali, ad esempio, quelle che proibiscono l'uccisione di specie protette, si applicano a tutti i cittadini e non si riferiscono a pratiche agricole specifiche. In alcuni Stati membri, la direttiva sulle acque sotterranee (cfr. **tabella 1**) è stata recepita con l'intenzione di affrontare l'inquinamento causato dalle attività industriali, piuttosto che agricole. Quando tali obblighi vengono trasformati in disposizioni applicabili alle attività agricole, sorgono delle difficoltà.

#### **IL QUADRO DI RIFERIMENTO PER LE BUONE CONDIZIONI AGRONOMICHE E AMBIENTALI È LIMITATO**

##### **Insieme di norme stabilite dagli Stati membri**

- 29.** Il quadro di riferimento per le BCAA è più direttamente collegato alle pratiche agricole e quindi non presenta gli stessi problemi che caratterizzano i CGO. Tuttavia, per le BCAA l'audit ha identificato altri problemi.
- 30.** La prima parte del quadro inerente alle BCAA è definita dall'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento del Consiglio che fa riferimento all'allegato IV dello stesso. Tale allegato è costituito da una tabella che identifica 4 «obiettivi» e 11 norme collegate. L'ambito di applicazione di questi quattro obiettivi (e delle norme pertinenti) è limitato, in quanto essi si riferiscono solo alla conservazione del suolo e al mantenimento dei terreni agricoli, mentre altri obiettivi chiave, quali il consumo idrico, non sono inclusi.
- 31.** Nel luglio del 2007 la Commissione ha comunicato agli Stati membri che, nel quadro della condizionalità, non possono essere comminate sanzioni agli agricoltori che non rispettano obiettivi o norme non incluse nell'allegato IV. Questo vale per norme che possono produrre effetti positivi, come quelle stabilite dalla Francia per l'irrigazione o dal Portogallo per il rinnovo del pascolo attraverso la bruciatura delle stoppie.
- 32.** Il divieto di stabilire ulteriori norme, cui si aggiunge l'insieme limitato di obiettivi considerati, fanno sì che l'ambito di applicazione del quadro per le BCAA sia limitato. Inoltre, non sempre è possibile risolvere i problemi che sorgono all'interno dell'ambito di applicazione dei quattro obiettivi. Ad esempio, la struttura del suolo è uno dei quattro obiettivi in questione. Ma i danni alla struttura del suolo causati dal bestiame, un problema evidente in Polonia, per esempio, non possono essere affrontati attraverso gli obblighi di condizionalità, perché le norme citate nell'allegato IV riguardano solo i danni risultanti dall'uso di macchine.

### Obblighi relativi al pascolo permanente

- 33.** La seconda parte del quadro di riferimento per le BCAA viene definita nell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento del Consiglio che stabilisce che le terre investite a pascolo permanente alla data prevista devono essere mantenute a tale uso. Sono concesse deroghe, ma solo in circostanze debitamente giustificate e purché lo Stato membro si adoperi per evitare eventuali riduzioni significative della sua superficie totale a pascolo permanente.
- 34.** Nel regolamento della Commissione, tale deroga è concessa a tutti gli Stati membri. Concedendo tale deroga di carattere generale, la Commissione non si è sentita in dovere di «debitamente giustificare le circostanze» e non ha neppure richiesto che lo facessero gli Stati membri. All'interno dello stesso regolamento, la Commissione stabiliva che le riduzioni sono considerate «significative» se eccedono il 10 % di un determinato tasso di riferimento e che simili riduzioni significative non sono autorizzate. Tuttavia, la Commissione non è stata in grado di fornire studi o altri documenti in materia che dimostrassero perché il 10 % è la percentuale corretta per evitare effetti ambientali negativi.
- 35.** Tale percentuale è intesa come valore di riferimento. Ma dato il modo in cui essa viene calcolata (in pratica dividendo la superficie a pascolo permanente per la superficie agricola totale), in presenza di riduzioni simultanee sia nel pascolo permanente che nella superficie a seminativi, esse non hanno alcun impatto sul valore percentuale di riferimento. Ciononostante, tali riduzioni simultanee, che derivano dalla riconversione di intere superfici ad altre forme d'uso dei terreni agricoli (ad esempio, in caso di urbanizzazione di zone rurali), hanno rappresentato una delle cause principali (circa il 50 %) delle riduzioni recentemente operate.
- 36.** Gli Stati membri hanno incontrato difficoltà per calcolare la percentuale di riferimento stabilita nel regolamento della Commissione, inoltre i dati necessari non sempre sono disponibili. Ciò ha permesso ad alcuni Stati membri (per esempio, i Paesi Bassi e Portogallo) di fissare la percentuale di riferimento a un livello irrealisticamente basso. I dati Eurostat indicano che la percentuale di pascolo permanente (relativamente alla superficie agricola totale) è molto maggiore rispetto al tasso fissato dai due Stati membri citati. In effetti, l'audit ha stabilito che una riduzione del 10 % rispetto alla percentuale di riferimento corrisponderebbe a una riduzione di circa il 30 % dell'effettiva superficie a pascolo permanente. La Slovenia non ha potuto applicare la definizione data dalla Commissione per la percentuale di riferimento, in quanto il sistema di identificazione delle parcelle agricole è cambiato; l'audit ha rilevato che la percentuale di riferimento non poteva essere ricondotta ai dati sottostanti.

- 37.** Il regolamento del Consiglio collega l'obiettivo di mantenere i pascoli permanenti con i positivi effetti ambientali che ne derivano. Tuttavia, le misure adottate dalla Commissione non proteggono la qualità dei pascoli permanenti. Alcuni tipi di pascoli permanenti, in particolare le formazioni erbose naturali ricche di specie selvatiche, sono più importanti per l'ambiente rispetto ad altri. L'attuale sistema consente di compensare le riduzioni nei pascoli permanenti di valore naturale elevato con l'aumento di pascoli di qualità ambientale inferiore. Dato che i dati sulla qualità ambientale dei pascoli permanenti non sono disponibili, non è possibile stimare fino a che punto ciò sia avvenuto.

<sup>7</sup> Al momento dell'audit, i CGO non venivano applicati in Polonia.

#### NECESSITÀ DI MAGGIORI ORIENTAMENTI E CONTROLLI SU REQUISITI E NORME DA PARTE DELLA COMMISSIONE

- 38.** Una delle principali iniziative intraprese dalla Commissione per aiutare gli Stati membri nell'attuazione della condizionalità riguarda la redazione di documenti orientativi. Tuttavia, nessuno di tali documenti riguarda le norme BCAA. Per ciò che concerne i CGO, l'estensione e la rilevanza pratica dei documenti è limitata, in quanto questi ultimi non forniscono agli Stati membri alcun criterio orientativo sulla definizione degli obblighi operativi applicabili agli agricoltori.
- 39.** Ad esempio, la Commissione ha preparato un documento orientativo sui CGO ambientali, allo scopo di definire un insieme di norme operative pertinenti e verificabili. Tuttavia, il documento si limita a copiare i testi giuridici pertinenti e dall'unico orientamento fornito richiede agli Stati membri di stabilire norme obbligatorie per le aziende agricole per ciascuno degli articoli citati. Non vengono esplicitati né i tipi né gli esempi di pratiche agricole, e neppure i punti di controllo corrispondenti, anche se ciò è necessario per rendere operativo il quadro giuridico. L'audit presso gli Stati membri ha rivelato che per alcune direttive ambientali, in particolare quelle sugli uccelli selvatici e sull'habitat, sono stati stabiliti obblighi giuridici solo di ordine generale (cioè non specificamente legati alle attività agricole).
- 40.** I requisiti derivanti dal regolamento sulla legislazione sugli alimenti e sui mangimi (cfr. **tabella 1**) sono applicabili nel quadro della condizionalità dal gennaio 2006. La Commissione ha pubblicato un documento orientativo nel maggio 2006, volto a definire il preciso campo di applicazione di alcuni dei requisiti pertinenti alla legislazione citata. Tale documento è stato pubblicato troppo tardi, quando la maggior parte degli Stati membri aveva già programmato i controlli a titolo della condizionalità o aveva già iniziato ad attuarli. Di conseguenza, l'audit della Corte ha rilevato che cinque dei sei Stati membri<sup>7</sup> non avevano eseguito i controlli secondo gli orientamenti pubblicati dalla Commissione nel 2006.

- 41.** In merito ai CGO, gli Stati membri non sono solo responsabili della definizione dei requisiti applicabili a livello di azienda agricola, ma anche dei controlli sugli agricoltori per verificare che rispettino tutti gli elementi del quadro normativo in questione. Un controllo chiave volto ad assicurare che i CGO siano attuati secondo le disposizioni giuridiche è quindi quello sulla completezza e sulla qualità dei requisiti. In altre parole, la Commissione deve assicurare che gli Stati membri abbiano stabilito punti di controllo adeguati a fronte di tutti i testi normativi del quadro di riferimento. La Commissione non ha controllato se e dove ciò sia effettivamente avvenuto.
- 42.** La Corte ha controllato l'esaustività e la qualità di un campione di requisiti. Ciò ha rivelato carenze significative (requisiti mancanti, requisiti con campo di applicazione o estensione limitati, controlli non svolti; cfr. paragrafi 22 e 23) in tutti gli Stati membri dove si è svolto il controllo<sup>8</sup>, in particolare nel settore dell'ambiente. Dato che la Commissione non identifica sistematicamente tali casi, essa non può intraprendere le misure necessarie per rimediare alle carenze rilevate.
- 43.** Per quanto riguarda le BCAA, la Commissione ha controllato se gli Stati membri avessero o meno stabilito delle norme a riguardo. Fino al luglio 2007, però, non è stata intrapresa alcuna azione sistematica per i casi in cui le norme erano ingiustificatamente assenti. Ciò ha creato difficoltà al momento dell'approvazione dei programmi per lo sviluppo rurale. La Commissione si è trovata di fronte a casi in cui gli Stati membri proponevano misure agroambientali per risolvere problemi ambientali che avrebbero dovuto essere trattati nel quadro delle BCAA. La Commissione ha richiesto agli Stati membri di definire norme BCAA appropriate per simili casi. Tuttavia, laddove gli Stati membri non hanno proposto alcuna misura agroambientale, la Commissione non ha intrapreso alcuna azione, atteggiamento che ha portato al perdurare dell'assenza delle norme in questione.
- 44.** La Commissione non ha verificato se le norme abbiano contribuito ad evitare l'abbandono delle terre agricole e a garantire che esse siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali. Similmente, non è stato controllato il requisito giuridico secondo il quale le norme devono tenere conto delle caratteristiche peculiari delle superfici interessate (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento del Consiglio). L'audit ha evidenziato alcuni problemi connessi alla qualità delle norme relative alle BCAA in tutti gli Stati membri, che non vengono identificati né presi in considerazione sistematicamente dalla Commissione.

<sup>8</sup> Al momento dell'audit, i CGO non venivano applicati in Polonia.

## LA CONDIZIONALITÀ E LO SVILUPPO RURALE

- 45.** Secondo i programmi finanziari, circa un quarto della spesa a titolo della PAC nel corso del periodo 2007-2013 dovrebbe essere destinata allo sviluppo rurale. Il regolamento del Consiglio sullo sviluppo rurale<sup>9</sup> stabilisce che, a partire dal gennaio 2007, la condizionalità si applica a 8 delle 42 misure istituite dal regolamento stesso. Queste otto misure, concernenti gli animali o le zone geografiche, inclusa quella finanziariamente più rilevante, cioè quella agroambientale, rappresentano circa il 40 % della spesa per lo sviluppo rurale.

<sup>9</sup> Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

- 46.** L'audit ha rivelato che, nella pratica, la condizionalità si applicherebbe a circa un terzo della spesa per lo sviluppo rurale per il periodo in questione. Questa situazione è dovuta alla seguente lacuna nell'attuazione della politica di condizionalità. Le misure agroambientali, infatti, vengono generalmente attuate attraverso contratti quinquennali stipulati con gli agricoltori. Nella maggioranza degli Stati membri, l'audit ha però rivelato che la condizionalità non sarebbe stata applicata alle spese effettuate nel 2007 e negli anni successivi, a titolo di contratti stipulati prima del gennaio 2007. Tali contratti sono stati stipulati per un nuovo periodo quinquennale, e quindi la loro esecuzione copre anche il nuovo periodo finanziario, ma al loro interno non specificavano che la condizionalità sarebbe stata applicata a partire dal gennaio 2007.

### ALCUNI ELEMENTI CHIAVE DEL CONTROLLO SULLO SVILUPPO RURALE E DEI SISTEMI SANZIONATORI RISULTANO INDEBOLITI DALL'INTRODUZIONE DELLA CONDIZIONALITÀ

- 47.** Prima che gli obblighi di condizionalità venissero applicati allo sviluppo rurale, gli agricoltori che beneficiavano delle due misure finanziariamente più rilevanti (quelle agroambientali e le indennità compensative per zone svantaggiate) dovevano almeno osservare la norma delle «usuali buone pratiche agricole» per l'insieme della loro attività, che veniva definita come la norma che un agricoltore di buon senso doveva rispettare nella regione interessata e che comprendeva l'osservanza dei requisiti obbligatori per quanto riguarda l'ambiente e il benessere degli animali. Gli Stati membri dovevano stabilire norme verificabili nei loro progetti di sviluppo rurale, che rientravano poi nella procedura di approvazione della Commissione. Le buone pratiche agricole rappresentavano un criterio di ammissibilità per poter beneficiare delle due misure e venivano controllate presso almeno il 5 % delle aziende.

- 48.** Un confronto tra le norme che definivano le usuali buone pratiche agricole e i requisiti e gli obblighi stabiliti in seguito a titolo della condizionalità ha rivelato che, nella maggior parte degli Stati membri controllati, molti obblighi importanti non erano più applicati. Ciò ha comportato delle carenze rilevanti, soprattutto in Polonia dove i CGO non sono ancora applicati. A partire dal gennaio 2007, nel quadro della condizionalità non vengono più controllati alcuni requisiti che erano invece in vigore nel quadro dello sviluppo rurale e che riguardavano la protezione degli habitat, la prevenzione della contaminazione delle acque, ecc.. Tale situazione rimarrà invariata finché i CGO saranno introdotti in Polonia, tra il 2009 e il 2011.
- 49.** Le seguenti disposizioni relative allo sviluppo rurale sono state indebolite dall'introduzione della condizionalità:
- a) non esiste più una disposizione normativa che obblighi gli Stati membri a definire delle norme verificabili;
  - b) le norme, a livello degli Stati membri, non sono più soggette all'approvazione della Commissione;
  - c) gli obblighi di condizionalità non rappresentano più dei criteri di ammissibilità;
  - d) le buone pratiche agricole vengono controllate presso il 5 % delle aziende e gli obblighi relativi alla norme e ai requisiti della condizionalità presso l'1 % delle aziende agricole;
  - e) alcune condizioni importanti che rientravano nel vecchio sistema delle buone pratiche agricole non sono più applicabili;
  - f) le sanzioni sono in genere minori, anche se l'infrazione riguarda lo stesso requisito.
- 50.** Come già indicato in precedenza (paragrafo 46), la maggior parte degli Stati membri ha deciso di mantenere le vecchie norme per la spesa corrente a titolo dei contratti agroambientali stipulati prima del 2007. Dato che la condizionalità si applica alle spese relative a contratti conclusi a partire dal 2007, sono operativi, contemporaneamente, due diversi sistemi di controllo. Considerate le differenze che li caratterizzano (percentuale dei controlli, requisiti, ecc.) ciò comporta un maggior carico amministrativo per le autorità competenti degli Stati membri.

- 51.** Inoltre, ciò ha portato a una situazione in cui due agricoltori, che beneficiano delle stesse misure agroambientali, devono osservare obblighi diversi, a seconda che abbiano stipulato il contratto prima o dopo il 1° gennaio 2007. Di conseguenza, il primo agricoltore potrebbe essere sanzionato per avere infranto una norma, mentre ciò non succede al secondo, in quanto non è tenuto al rispetto della stessa. Tale situazione rimarrà immutata fino al 2011, quando scadranno i contratti quinquennali stipulati nel 2006.

#### **LA SEPARAZIONE TRA CONDIZIONALITÀ E MISURE AGRO-AMBIENTALI NON SEMPRE È CHIARA**

- 52.** È essenziale che esista una chiara separazione tra misure agroambientali e condizionalità. In primo luogo, ciò deve garantire che gli agricoltori non beneficino di alcun pagamento a titolo delle misure agroambientali per aver rispettato obblighi giuridici previsti nel quadro della condizionalità. Secondariamente, la condizionalità interessa tutti gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti, mentre gli impegni agroambientali sono assunti volontariamente. Gli obblighi e le norme a titolo della condizionalità sono necessari al fine di stabilire un livello minimo di riferimento ragionevole.
- 53.** Per quanto riguarda la condizionalità, gli Stati membri godono di un ampio margine per definire gli obblighi imposti agli agricoltori, specialmente in materia di BCAA. Laddove le norme a titolo della condizionalità e quelle agroambientali si applicano a oggetti simili (elementi paesaggistici, biodiversità, ecc.), ciò significa che il livello degli obblighi agroambientali, e di conseguenza gli effetti che ne derivano, sono determinati dal livello degli obblighi di condizionalità.
- 54.** In ciascuno degli Stati membri visitati, l'audit ha riscontrato che alcuni obblighi imposti a titolo delle misure agroambientali avrebbero potuto esserlo a titolo della condizionalità. Ciò avrebbe consentito di ridurre i pagamenti per le misure agroambientali interessate. Ad esempio, in Portogallo sussistono misure agroambientali volte al mantenimento dei terrazzamenti e all'avvicendamento delle colture, mentre gli obblighi imposti allo stesso fine a titolo della condizionalità non sono stati applicati. Quando essi saranno inclusi nel quadro della condizionalità, gli importi da erogare a titolo delle misure agroambientali verranno ridotti, perché agli agricoltori riceveranno pagamenti compensativi solo per gli obblighi aggiuntivi.

**55.** In Grecia, lo scopo principale delle misure agroambientali per l'estensivizzazione dell'allevamento è quello di ridurre il coefficiente di densità sui terreni a pascolo. I limiti applicabili al coefficiente di densità sono stati fissati anche a titolo della condizionalità, attraverso le norme BCAA per la protezione dei pascoli permanenti. Le autorità greche non sono state in grado di spiegare se le misure agroambientali fossero più stringenti rispetto agli obblighi previsti nel quadro della condizionalità.

<sup>10</sup> Le colture intercalari vengono seminate per evitare il dilavamento di minerali (ad esempio i nitrati) dal terreno.

**56.** La diversità delle scelte operate dagli Stati membri ha condotto a una situazione nella quale in uno Stato membro gli agricoltori ricevono pagamenti compensativi per aver osservato alcuni obblighi, mentre in un altro gli stessi obblighi non danno diritto ad alcun indennizzo. Ad esempio, gli agricoltori dei Paesi Bassi sono tenuti a seminare colture intercalari<sup>10</sup> dopo aver raccolto il granoturco, in quanto si tratta di un obbligo previsto dalla direttiva sui nitrati. Nel vicino Belgio, gli agricoltori ricevono un indennizzo quando mettono in opera la stessa pratica, in quanto essa è inclusa in una misura agroambientale per le Fiandre.

**57.** La sovrapposizione esistente tra misure agroambientali e obblighi di condizionalità può essere illustrata dall'esempio delle fasce di rispetto. Si tratta di fasce che circondano parcelle all'interno delle quali alcune pratiche agricole sono proibite. Le fasce non dissodate lungo i corsi d'acqua, ad esempio, evitano l'erosione del suolo, che è un obiettivo delle BCAA. Il divieto di spargere stallatico e prodotti fitosanitari sulle fasce di rispetto riduce la contaminazione delle acque e ha un effetto positivo sulla biodiversità. Questi obiettivi sono inclusi nel quadro della condizionalità e, di conseguenza, diversi Stati membri hanno introdotto le fasce di rispetto, a titolo quest'ultima. Tuttavia, non tutti gli Stati membri lo hanno fatto, in quanto non esiste un obbligo specifico in merito. Alcuni di essi hanno deciso di includere le fasce di rispetto nelle misure agroambientali.

**58.** Il riquadro 3 mostra le diverse scelte effettuate da alcuni degli Stati membri controllati, circa le fasce di rispetto. Tali scelte incidono sul livello dei pagamenti agroambientali e sull'impatto ambientale che si può ottenere.

## I SISTEMI DI CONTROLLO E SANZIONAMENTO

### IL SISTEMA DI CONTROLLO FORNISCE UNA GARANZIA INSUFFICIENTE RIGUARDO AL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI CONDIZIONALITÀ DA PARTE DEGLI AGRICOLTORI

- 59.** Come già accennato, gli Stati membri attuano i requisiti e le norme solo in modo parziale (cfr. paragrafi 22 e 23). Di conseguenza, gli obblighi corrispondenti non sono oggetto di controlli, come richiesto, nel quadro della condizionalità. Questa carenza è stata rilevata dalla Corte principalmente nel settore ambientale e in quello della sicurezza alimentare. In Finlandia, ad esempio, più di 30 requisiti presenti nel quadro giuridico dei CGO (15 relativi alle direttive ambientali e 15 al regolamento sulla legislazione alimentare e sui mangimi<sup>11</sup>) non sono stati controllati a titolo della condizionalità.
- 60.** Nel quadro della condizionalità, le aziende vengono di norma visitate solo una volta all'anno, ma la scelta del periodo non tiene conto del momento migliore per effettuare i controlli sui requisiti e sulle norme interessate. I controlli a titolo della condizionalità sono concentrati in un periodo dell'anno limitato, in genere nei mesi estivi. Tuttavia, un ampio numero di norme pertinenti ai CGO e ai BCAA non può essere controllato in questo periodo, in quanto esse dipendono da pratiche agricole svolte in altre stagioni (aratura, spargimento di stallatico, sfalcio del pascolo). Ne consegue che il numero dei controlli effettuati per gli obblighi in questione è limitato e, in alcuni casi, pari a zero.

<sup>11</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1).

#### RIQUADRO 3

#### ESEMPI DI USI DIVERSI DELLE FASCE DI RISPETTO

In Finlandia, una fascia di rispetto di 0,6 metri è obbligatoria ai sensi della norma BCAA riguardante l'erosione del suolo. Vengono erogati pagamenti agroambientali per fasce più ampie (larghe almeno 1 metro).

La Francia impone agli agricoltori di non distribuire fertilizzanti su fasce di rispetto larghe almeno 5-10 metri, lungo i corsi d'acqua, a titolo della norma BCAA sull'erosione del suolo. Per strisce ancora più ampie vengono erogati indennizzi a titolo delle misure agroambientali.

Nei Paesi Bassi, non è permesso distribuire fertilizzanti su fasce di rispetto site lungo i corsi d'acqua, in base a una disposizione della direttiva sui nitrati. La larghezza delle fasce varia, da 0,25 a 9 metri, a seconda della coltura e del metodo scelto per applicare prodotti fitosanitari. Nessuna misura agro-ambientale prevede le fasce di rispetto.

In Polonia, non sono stati definiti obblighi per le fasce di rispetto nel contesto della condizionalità, ma gli agricoltori ricevono indennizzi per le stesse a titolo di una misura agroambientale.

In Slovenia, nel quadro della condizionalità non vi sono obblighi per gli agricoltori riguardo alle fasce di rispetto né misure agroambientali riguardo alle fasce di rispetto per superfici a seminativi o per formazioni erbose.

**61.** Presso tutti gli Stati membri visitati, l'audit ha riscontrato esempi di obblighi relativi al settore ambientale e della sicurezza alimentare difficilmente controllabili nonché l'assenza di chiare istruzioni per gli ispettori. Si trattava, ad esempio, di obblighi relativi al divieto di usare macchine pesanti su terreni umidi, alla sicurezza delle derrate alimentari, alla necessità che le strutture agricole siano in buone condizioni o al divieto di distribuire fitosanitari durante la fioritura se nel campo sono presenti api. Tali requisiti sono difficilmente controllabili, specialmente in assenza di una definizione delle modalità di applicazione e di chiare istruzioni su ciò che ne costituisce un'infrazione.

<sup>12</sup> I dati per il 2007 non erano ancora disponibili al momento dell'audit.

**62.** Tuttavia, i problemi appena descritti non sono presenti in tutti i settori della condizionalità. La corretta identificazione e registrazione degli animali, ad esempio, può essere controllata in qualsiasi periodo dell'anno e i controlli in questo settore sono descritti più chiaramente (ad es.: tutti gli animali devono essere muniti di marchi auricolari oppure tutti gli animali presenti in azienda devono essere iscritti nel registro dell'azienda).

**63.** Le carenze precedentemente segnalate riguardo la limitatezza dei controlli a livello di aziende agricole (cfr. paragrafi 39, 59 e 60) riguardavano in particolare le direttive sugli uccelli selvatici e sull'habitat. In Finlandia, i controlli sono stati svolti solo presso fattorie dove era noto si trovassero specie protette, e, nella pratica, il controllo di un buon numero di obblighi è stato fatto a vista, mentre veniva eseguita la misurazione delle parcelle, verificando semplicemente se ci fosse qualcosa «di apparenza anormale». In Francia e nei Paesi Bassi le parcelle non vengono visitate nell'ambito dei controlli sulla condizionalità pertinenti alle direttive sugli uccelli selvatici e sull'habitat, anche in caso di parcelle site in zone Natura 2000. Gli obblighi e i controlli in queste zone sono di importanza fondamentale per la protezione degli uccelli e dell'habitat.

**64.** A causa del numero esiguo e dell'estensione limitata dei controlli svolti a titolo di queste due direttive, è stato rilevato solo un ristrettissimo numero di infrazioni nel corso del 2005 e del 2006<sup>12</sup>. Ad esempio, in Finlandia, Francia, Grecia e Slovenia non è stata rilevata neppure un'infrazione a fronte degli 11 633 controlli di condizionalità riguardanti la direttiva sugli uccelli selvatici e dei 14 896 controlli per la direttiva sull'habitat.

- 65.** L'audit ha inteso di confrontare il numero e i risultati dei controlli di condizionalità con quelli di altri controlli. Dove queste informazioni erano disponibili, è emerso che controlli analoghi, ma svolti non a titolo della condizionalità, mostravano percentuali di infrazioni significativamente più elevate. Nei Paesi Bassi, non sono stati rilevati casi di infrazione nel 2006 per le direttive ambientali. Al di fuori del campione sottoposto a controllo a titolo della condizionalità, veniva rilevato invece un numero relativamente alto di infrazioni (101 per la direttiva sui nitrati, per esempio). Le autorità dei Paesi Bassi non hanno potuto spiegare tale situazione. In Finlandia non tutti i casi di infrazione sono stati riportati nelle statistiche sulla condizionalità, eppure nel 2006 i controlli in materia di igiene nelle aziende produttrici di latte hanno riscontrato 920 infrazioni, che rappresentano un tasso del 48 % presso le aziende agricole controllate. I regolamenti dispongono che le infrazioni rilevate in materia di CGO diano luogo a sanzioni a titolo della condizionalità e vengano comunicate alla Commissione. Tuttavia, le infrazioni riscontrate nel corso dei controlli a titolo della condizionalità e comunicate alla Commissione ammontavano solo al 6 %.
- 66.** Alcuni obblighi erano più facili da controllare, e per questi sono state riscontrate percentuali di infrazioni più elevate. In genere, ciò è avvenuto per gli obblighi concernenti l'identificazione e la registrazione degli animali. Casi specifici di controlli che hanno registrato percentuali elevate di infrazioni hanno avuto luogo in Slovenia, dove sono stati svolti controlli amministrativi per verificare se le aziende agricole superavano i limiti dei nitrati risultanti dalla fertilizzazione con stallatico, e in Grecia, dove è stato controllato l'avvicendamento delle colture.

#### **IL SISTEMA SANZIONATORIO È CARENTE E LE RIDUZIONI DEI PAGAMENTI DIRETTI CHE NE RISULTANO SONO MODESTE**

- 67.** Il regolamento del Consiglio stabilisce che, se i requisiti fondamentali non sono rispettati, «gli Stati membri dovrebbero revocare, interamente o parzialmente, gli aiuti diretti, sulla base di criteri proporzionati, obiettivi e gradualità». L'articolo 7 del regolamento stabilisce che tali riduzioni siano calcolate come percentuale dell'aiuto ricevuto e ricollega le riduzioni a titolo della condizionalità ai pagamenti erogati in passato a titolo della PAC, in quanto questi ultimi costituiscono la base degli aiuti ricevuti. Di conseguenza, le riduzioni dei pagamenti degli aiuti diretti non si basano né sulle spese incorse per adempiere alle disposizioni giuridiche né sulle conseguenze di un mancato adempimento. Secondo l'attuale sistema, i grandi inquinatori che ricevano importi limitati di aiuto diretto sono soggetti a riduzioni limitate, mentre i piccoli inquinatori che ricevano importi rilevanti sono soggetti a maggiori riduzioni.

- 68.** Il regolamento della Commissione fissa le riduzioni, come regola generale, al 3 % dell'importo concesso<sup>13</sup>. Gli Stati membri possono decidere di non imporre alcuna riduzione, oppure di limitarla all'1 % o di aumentarla fino a un massimo del 5 %.
- 69.** Nel caso di molti obblighi di condizionalità, il loro rispetto comporta costi superiori all'importo costituito dalla riduzione massima del 5 %, per cui le riduzioni non hanno un effetto deterrente. Nei Paesi Bassi, un obbligo di condizionalità a titolo della direttiva sui nitrati riguarda le strutture di stoccaggio del letame, che devono avere una capacità sufficiente ad accogliere il letame prodotto nel periodo tra settembre e febbraio. Un produttore lattiero visitato stimava che il costo per la costruzione di un silos di stoccaggio conforme ai requisiti tecnici in questione si sarebbe situato tra i 20 e i 30 000 euro. L'inosservanza dei requisiti comporta una riduzione solo dell'1 %, per cui nei Paesi Bassi la riduzione media era di 100 euro.
- 70.** Il regolamento del Consiglio stabilisce percentuali di riduzione più alte in caso di recidiva. Ciò dovrebbe aumentare il potenziale deterrente del sistema, ma i dati mostrano che, finora, questo non avviene. Ad esempio, in Finlandia più della metà delle 104 fattorie condannate per infrazione nel 2005 lo sono state di nuovo nel 2006.
- 71.** Il regolamento del Consiglio richiede che, nella forbice tra l'1 % e il 5 %, la riduzione tenga conto della gravità, della portata e della durata dell'infrazione. Tuttavia, in genere, gli Stati membri controllati non hanno definito tali termini in modo adeguato. Di conseguenza, le sanzioni non dipendono né dalla portata né dalle conseguenze dell'infrazione e vengono applicate riduzioni forfettarie, in genere pari all'1 %. Ad esempio, in Portogallo, un agricoltore che non si è conformato agli obblighi di identificazione per 209 animali, ha ricevuto la stessa sanzione (pari all'1 %) di un agricoltore che non lo ha fatto per un solo animale. In Polonia, un agricoltore reo di un maggior numero di infrazioni può addirittura subire sanzioni minori rispetto a un agricoltore che ne ha commesse di meno.
- 72.** L'audit ha evidenziato che vi erano diverse ragioni per cui l'individuazione di infrazioni non comportava una riduzione del pagamento. Alcuni Stati membri concedono agli agricoltori la facoltà di rimediare alla situazione o ricorrono a una serie di ammonimenti. Il coordinamento tra i diversi organismi di controllo non sempre funziona come dovrebbe, cosicché in alcuni casi gli organismi sanzionatori non ricevono la segnalazione delle infrazioni rilevate. Vi sono obblighi che comportano una «sanzione» dello 0 % in caso di infrazione. La Polonia non ha applicato sanzioni nei casi in cui il terreno agricolo in questione risultava inferiore a 0,1 ettari. In Finlandia, sebbene sia stata rilevata un'infrazione agli obblighi relativi alle acque sotterranee, la sanzione ha comportato una riduzione dello 0 % in quanto l'agricoltore era assente quando il contraente ha utilizzato i prodotti vietati.

<sup>13</sup> Percentuali più elevate vengono applicate in caso di ripetute inadempienze (cfr. paragrafo 70) e nei casi in cui gli Stati membri considerano intenzionali le infrazioni.

- 73.** Di conseguenza, la maggior parte delle sanzioni sono di portata limitata, sia in termini relativi che assoluti, anche nei casi di infrazione ai requisiti principali come quelli relativi all'ambiente e alla salute pubblica. Il **riquadro 4** riporta alcuni esempi a riguardo.
- 74.** A partire dal 1° gennaio 2008, il regolamento del Consiglio consente agli Stati membri di non applicare una riduzione o un'esclusione se di importo pari o inferiore a 100 euro. Sebbene questa opportunità possa alleviare il carico amministrativo, essa comporterà contemporaneamente una significativa riduzione del numero delle sanzioni applicate, anche per infrazioni riguardanti dei requisiti fondamentali. Ad esempio, nei Paesi Bassi la sanzione media è pari a 100 euro; in Finlandia, il 65 % delle sanzioni erano inferiori ai 100 euro, mentre in Polonia tale percentuale raggiungeva il 94 %.

#### RIQUADRO 4

##### ESEMPI DI SANZIONI DI PORTATA LIMITATA NONOSTANTE L'INFRAZIONE RIGUARDI REQUISITI FONDAMENTALI

In Finlandia, nel 2006, il 35,5 % delle sanzioni era pari allo 0 %. Uno dei requisiti per i quali la «sanzione» è pari allo 0 % riguarda l'uso di prodotti fitosanitari che sono stati vietati già dal dicembre 2003.

La Francia usa un metodo di calcolo che ha l'effetto di ridurre le sanzioni relative alle direttive ambientali. Gravi infrazioni alla direttiva sui nitrati, quali l'inosservanza del tetto di 170 kg di nitrati per ettaro, lo spargimento di letame in periodi vietati o l'uso di un silos di stoccaggio di capacità insufficiente, hanno comportato una riduzione nei pagamenti dell'1 %.

Nei Paesi Bassi, regolari controlli (cioè al di fuori della condizionalità) hanno rilevato che un agricoltore aveva fatto uso di ormoni della crescita illegali. L'applicazione della legislazione olandese, che ha recepito gli obblighi di condizionalità, ha portato a una sanzione dell'1 %, pari a 94,04 euro.

L'inosservanza dei requisiti per l'identificazione e la registrazione degli animali da parte di un agricoltore in Slovenia ha comportato un tasso di riduzione dell'1 %, pari a 0,97 euro. Un altro agricoltore, sempre in Slovenia, ha contravvenuto ai requisiti derivanti da tre diversi atti giuridici: la direttiva sui nitrati, il regolamento sull'identificazione e la registrazione degli animali e il regolamento sulla legislazione sugli alimenti e sui mangimi. La sanzione applicata era pari al 3 %, cioè 15,26 euro.

- 75.** Le diverse interpretazioni date dai diversi Stati membri ad alcuni elementi del sistema sanzionatorio creano una situazione in cui, per la stessa infrazione, vi è disparità di trattamento tra gli agricoltori. Ad esempio, nei Paesi Bassi l'assenza di marchi auricolari per meno di 10 suini o di 5 bovini dà luogo a un ammonimento, mentre in Grecia l'assenza di un solo marchio auricolare comporta una sanzione. I diversi metodi di calcolo utilizzati dagli Stati membri in caso di infrazioni multiple possono far sì che un agricoltore riceva una sanzione il cui tasso è pari al doppio di quello applicato a un agricoltore di un altro Stato membro. Vi sono diverse definizioni del concetto di intenzionalità nei diversi Stati membri. Alcuni di essi ritengono che l'uso di sostanze illecite, quali gli ormoni della crescita negli allevamenti, sia una negligenza perseguibile con una sanzione massima del 5 %, mentre altri ritengono che si tratti di un atto intenzionale, passibile di una sanzione del 20 %.

## MONITORAGGIO E COMUNICAZIONE

### IN ALCUNI SETTORI I DATI SONO INAFFIDABILI E SOVRASTIMANO I TASSI DI CONTROLLO E DI CONFORMITÀ

- 76.** Il regolamento del Consiglio stabilisce che gli Stati membri debbano comunicare il numero e i risultati dei controlli di condizionalità, la superficie e la percentuale dei terreni a pascolo permanente nonché altri elementi fondamentali del sistema di controllo.
- 77.** L'audit ha rilevato che dati relativi ai diversi anni non sempre potevano essere confrontati tra loro e che, di conseguenza, non potevano essere stimati i cambiamenti nelle tendenze in atto. Le modifiche legislative sono una delle cause di tale situazione. Ad esempio, la legislazione nazionale olandese che ha recepito la direttiva sui nitrati è stata completamente rivista nel 2006, cosicché il numero dei casi di infrazione rilevati prima di quella data e di quelli rilevati dopo non sono confrontabili tra loro. Un'altra causa è rappresentata dai cambiamenti di rilievo avvenuti nelle dimensioni e nella composizione della popolazione. In Grecia, la popolazione dalla quale sono stati estratti i campioni per i controlli di condizionalità è più che raddoppiata tra il 2005 e il 2006.

- 78.** Il formato delle relazioni stabilito dalla Commissione non è sufficientemente preciso. Non è chiaro come segnalare alcuni elementi, per esempio gli ammonimenti o i casi di infrazione per i quali le sanzioni non sono state ancora confermate in quanto gli agricoltori hanno presentato ricorsi. Gli agricoltori che commettono più di un'infrazione possono essere segnalati con modalità analoga a quelli che ne commettono solo una. Inoltre, la natura dell'infrazione non viene identificata. Un'infrazione di tipo formale, quale l'assenza di un documento, viene segnalata in modo identico a un'infrazione sostanziale quale l'uso di ormoni illeciti. Tali carenze rendono difficile confrontare i dati provenienti dai diversi Stati membri e aggregarli in modo utile. Il regolamento della Commissione richiede che la selezione delle aziende agricole per i controlli di condizionalità si basi su un'analisi di rischio. Risulta difficile valutare fino a che punto i casi di infrazione rilevati in un campione di aziende agricole selezionate sulla base dell'analisi di rischio siano rappresentativi dell'insieme delle aziende agricole di uno Stato membro. I fattori di rischio a cui si fa riferimento cambiano nel tempo e nei diversi Stati membri. Ciò costituisce un ulteriore fattore che complica la rilevazione dei cambiamenti di tendenza e l'aggregazione dei dati.
- 79.** L'audit ha riscontrato che i dati presentati dagli Stati membri erano inficiati da gravi carenze. Il **riquadro 5** illustra alcuni esempi di comunicazioni incomplete o imprecise che hanno inciso sulla qualità dei dati trasmessi alla Commissione.

#### RIQUADRO 5

#### ESEMPI DI COMUNICAZIONI INCOMPLETE O IMPRECISE<sup>14</sup>

L'audit ha rilevato che i dati presentati dalla Finlandia alla Commissione erano incompleti e incoerenti. Ad esempio, il tasso di infrazione comunicato alla Commissione per le norme sulle BCAA era del 14 %, mentre un controllo sui dati sottostanti ha evidenziato che in realtà si trattava di quasi il doppio (27 %). Le autorità finlandesi non sono state in grado di fornire spiegazioni al riguardo.

La Francia ha comunicato alla Commissione che 4 277 agricoltori erano stati controllati per ciascuna delle cinque norme pertinenti alle BCAA. Tale cifra comprendeva aziende agricole a cui le norme non sono applicabili. Il numero reale, cioè il numero di controlli presso aziende a cui le norme erano applicabili, era molto inferiore e riguardava, ad esempio, 1 339 aziende per quanto concerne la norma BCAA sull'irrigazione.

I moduli per le relazioni sui controlli utilizzati in Grecia non contenevano un riquadro dove indicare se gli obblighi non erano applicabili. In tali casi, veniva invece indicato che l'agricoltore adempiva agli obblighi. Ad esempio, la Grecia ha comunicato alla Commissione che 4 784 agricoltori erano stati controllati e che adempivano agli obblighi della direttiva sui fanghi di depurazione. Si tratta di una sovrastima dei tassi di controllo e conformità, in quanto nessuna delle aziende agricole utilizzava in realtà i fanghi di depurazione.

I Paesi Bassi hanno comunicato che non era stata rilevata alcuna infrazione nel corso dei controlli, relativi alla legislazione sugli alimenti e sui mangimi, presso 658 aziende agricole. Tale cifra non teneva conto del fatto che un significativo numero di requisiti, ad esempio quelli sull'igiene relativa al latte, non erano stati controllati.

<sup>14</sup> Gli esempi si basano sui più recenti dati a disposizione al momento dell'audit, cioè relativi al 2006, ad eccezione della Grecia, dove i dati più recenti si riferiscono al 2005.

- 80.** Come dimostrano gli esempi sopra riportati, i tassi di controllo e di conformità sono in realtà inferiori a quelli comunicati alla Commissione. Quindi, le statistiche trasmesse alla Commissione non possono essere utilizzate per trarre conclusioni sul rispetto dei requisiti da parte degli agricoltori. Questa difficoltà è illustrata dalla relazione del Comitato del Parlamento Europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, nel quale si afferma che: «Considerando le cifre presentate dalla Commissione nella sua relazione, appare chiaro che la maggior parte delle aziende sottoposte ai controlli rispetta le norme stabilite...»<sup>15</sup>. L'audit della Corte ha constatato che i dati della Commissione relativi alla condizionalità non possono essere utilizzati per suffragare tale affermazione.

<sup>15</sup> Documento del Parlamento europeo 2007/0177(CNS); progetto di relazione sulla proposta per un regolamento del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n.1782/2003, 21.9.2007.

<sup>16</sup> Valutazione ex ante: *A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes DG BUDG*, Valutazione ex ante: una guida pratica per l'elaborazione di proposte per i programmi di spesa, DG BUDG, dicembre 2001, pag. Gli indicatori sono definiti come informazioni che aiutano a monitorare il progresso e a segnalare il grado di raggiungimento degli obiettivi.

#### IL MONITORAGGIO DA PARTE DELLA COMMISSIONE È RISULTATO CARENTE

- 81.** Un principio della sana gestione finanziaria, stabilito nell'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento finanziario, richiede che il raggiungimento degli obiettivi sia monitorato attraverso indicatori di performance. Di conseguenza, la Commissione riteneva che la definizione di obiettivi e di indicatori precisi<sup>16</sup> fosse un requisito fondamentale per un sistema di monitoraggio di buona qualità. Tali indicatori precisi non sono però stati definiti. Ciò ha condizionato lo svolgimento del monitoraggio degli obblighi di condizionalità fin dall'inizio.

#### RIQUADRO 5

In Slovenia, tre requisiti su quattro riguardanti le direttive sugli uccelli selvatici e sull'habitat si applicano solo a parcelle site all'interno di zone Natura 2000. Delle 620 aziende incluse nel campione controllato a titolo della condizionalità, solo 34 (il 5 %) possedevano parcelle all'interno di zone Natura 2000. Il tasso dei controlli per i requisiti relativi alla normativa Natura 2000 era di venti volte inferiore a quello comunicato alla Commissione.

Quando la Polonia ha comunicato il numero di casi di infrazione alla Commissione, non ha incluso le 678 aziende presso le quali erano stati rilevati casi di infrazione, ma solo quelle per le quali la domanda di sovvenzione era stata rifiutata in toto. Il tasso di infrazioni basato sulle cifre corrette era significativamente più alto.

Il Portogallo ha stabilito un margine di tolleranza per diversi CGO, al di sotto del quale le sanzioni non vengono applicate. Le infrazioni al di sotto del margine di tolleranza non vengono comunicate alla Commissione. Margini di tolleranza sono stati stabiliti anche per i requisiti derivanti dal regolamento sulle EST<sup>17</sup>. Se i documenti o i certificati mancanti riguardano meno del 10 % degli animali, o meno di due animali nel caso di una piccola azienda, l'inosservanza non viene segnalata.

<sup>17</sup> Regolamento (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001 recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili (GU L 147 del 31.5.2001, pag. 1).

- 82.** Per quanto riguarda gli indicatori, le informazioni annuali trasmesse dagli Stati membri consentono alla Commissione di verificare alcuni elementi dei sistemi di controllo e sanzionamento. La Commissione, invece, non ha definito indicatori di performance per il monitoraggio del raggiungimento obiettivi stabiliti nel regolamento del Consiglio (cfr. paragrafo 12). Non esistono, ad esempio, indicatori relativi al rispetto delle norme in materia di terreni agricoli, all'abbandono dei suddetti, o al fatto che essi siano mantenuti in buone condizioni agronomiche e ambientali.
- 83.** Non sono disponibili dati di riferimento di partenza, cioè dati relativi alla situazione prima che gli obblighi di condizionalità diventassero operativi (relativi quindi al 2003 e 2004). La Commissione e gli Stati membri non hanno utilizzato il tempo a loro disposizione dopo l'adozione, nel settembre 2003, del regolamento del Consiglio che definiva gli obblighi di condizionalità per raccogliere dati essenziali al monitoraggio e alla valutazione, ad esempio quelli riguardanti il numero dei controlli e delle infrazioni. A causa dei problemi inerenti ai dati e alla comunicazione (cfr. paragrafi 77 e 78), non esistono ancora dati di riferimento affidabili.
- 84.** La Commissione definisce il monitoraggio quale un processo continuo costituito dall'esame del raggiungimento delle realizzazioni stabilite per i programmi, e ritiene che l'uso degli indicatori debba essere sempre integrato dall'analisi dei fattori qualitativi e dall'interpretazione dei dati raccolti<sup>18</sup>. L'audit ha riscontrato che, per quanto riguarda la condizionalità, non vi è stato alcun processo continuo, né analisi o interpretazione dei dati. A causa della mancanza di obiettivi precisi e di un monitoraggio dei dati, è difficile procedere a valutazioni. Di conseguenza, è difficile rendere conto dei risultati e degli impatti ottenuti<sup>19</sup>.
- <sup>18</sup> Valutazione ex ante: una guida pratica per l'elaborazione di proposte per i programmi di spesa, DG BUDG, dicembre 2001, pag. 14.
- <sup>19</sup> La Comunicazione sulla valutazione del luglio 2000 (paragrafo 2.3.1) precisa che una valutazione ex post affidabile, e quindi una capacità di render conto dei risultati e degli impatti, dipende in larga misura dalla qualità della preparazione dell'intervento, all'origine. La guida pratica per i servizi della Commissione sulla valutazione delle attività comunitarie, elaborata dalla DG BUDG e datata luglio 2004, a pagina 71 puntualizza che stabilire degli obiettivi al momento di pianificare un intervento rappresenta un aiuto indispensabile alla valutazione, perché essi fanno parte integrante della valutazione dello stesso, in quanto rimandano direttamente al tema della rilevanza e dell'efficacia.

# CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 85.** La Corte ritiene che la condizionalità sia un elemento fondamentale della PAC. Se correttamente applicata, questa politica può imporre agli agricoltori UE destinatari di pagamenti a titolo della PAC il rispetto delle norme riguardanti la superficie, la produzione e le attività agricole. La sua efficacia dipende dalla capacità di tradurre tali norme in requisiti controllabili a livello delle aziende agricole. L'audit della Corte ha constatato che tale obiettivo non è ancora stato raggiunto. Ciò è dovuto al fatto che gli obiettivi e l'ambito di applicazione della condizionalità non sono ben definiti, rendendo poco chiaro il fine che essa si propone di raggiungere. In particolare, gli obiettivi globali stabiliti dal Consiglio non sono ancora stati tradotti in norme e requisiti operativi adeguati da applicare a livello delle aziende agricole. La Corte raccomanda che:
- la Commissione sviluppi e chiarisca gli obiettivi stabiliti nel regolamento del Consiglio in modo che essi siano formulati secondo parametri «SMART» e organizzati secondo una gerarchia logica;
  - gli Stati membri definiscano una serie completa di disposizioni e parametri verificabili, applicabili a livello di azienda agricola.
- 86.** Il quadro normativo relativo alla condizionalità pone notevoli difficoltà, in particolare perché si rivela troppo complesso. Per far sì che la condizionalità ottenga i potenziali effetti positivi attesi, la Corte raccomanda che:
- la Commissione semplifichi il quadro di riferimento, in particolare organizzandolo in base alle principali componenti dell'attività agricola che necessitano di miglioramento, specificando i risultati attesi e ordinando secondo priorità i requisiti e le norme;
  - i risultati specifici da raggiungere siano definiti a partire da una valutazione dei bisogni e da studi specifici;
  - gli Stati membri siano tenuti a definire gli obblighi precisi che derivano dalla legislazione, prendendo in considerazione le caratteristiche specifiche delle aree geografiche e delle pratiche agricole interessate, se necessario;
  - la Commissione valuti la qualità dei requisiti e delle norme stabilite dagli Stati membri.
- 87.** La condizionalità e lo sviluppo rurale non sono adattati tra loro. La Corte raccomanda che:
- la Commissione armonizzi gli obblighi di condizionalità e le politiche per lo sviluppo rurale, in particolare riaffermando le disposizioni relative allo sviluppo rurale che sono state indebolite dall'introduzione della condizionalità;
  - il legislatore comunitario valuti se alcuni elementi della politica sullo sviluppo rurale, quale l'approvazione dei parametri da parte della Commissione e l'obbligo degli Stati membri di definire parametri verificabili, debbano essere applicati anche alla condizionalità;
  - la Commissione definisca una demarcazione precisa tra condizionalità e misure agro-ambientali al fine di assicurare che gli aiuti allo sviluppo agricolo compensino solo gli obblighi più stringenti rispetto ai requisiti e alle norme della condizionalità.

**88.** Gli Stati membri non si sono assunti la responsabilità di attuare dei sistemi di controllo e sanzionamento efficaci. Di conseguenza, il sistema di controllo fornisce una garanzia insufficiente riguardo al rispetto degli obblighi di condizionalità da parte degli agricoltori. Anche il sistema sanzionatorio non è efficace in quanto i principi su cui si basa non sono solidi. La Corte raccomanda che:

- gli Stati membri attuino sistemi di controllo e sanzionatori efficaci, che forniscano garanzie sufficienti circa la conformità alle norme giuridiche e il rispetto delle stesse da parte degli agricoltori;
- la Commissione modifichi il sistema di controllo, per far sì che venga verificato almeno l'1 % delle aziende agricole che applicano ciascun obbligo di condizionalità;
- il legislatore comunitario valuti se rivedere i principi su cui 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.

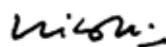
**89.** Il monitoraggio e la stesura di relazioni sono risultati carenti, in quanto mancano alcuni degli elementi fondamentali di un sistema di monitoraggio e i dati presentati alla Commissione dagli Stati membri sono inaffidabili. La Corte raccomanda che:

- la Commissione ponga in opera gli elementi chiave di un solido sistema di monitoraggio della performance, in particolare attraverso la definizione di indicatori e di livelli di riferimento iniziali pertinenti;
- gli Stati membri forniscano, tempestivamente, dati completi e attendibili;
- la Commissione svolga un'analisi più approfondita dei dati comunicati dagli Stati membri e sia più esigente circa la qualità degli stessi.

**90.** In generale, la Corte giudica che la condizionalità, come attualmente gestita dalla Commissione e applicata dagli Stati membri, non sia ancora efficace. Tutte le parti in causa devono ancora compiere sforzi significativi per far sì che la condizionalità espliciti pienamente le proprie potenzialità. La Corte ritiene che l'attuazione delle precedenti raccomandazioni possa contribuire a migliorare la capacità di ottenere i potenziali benefici previsti della condizionalità, in quanto essa costituisce un elemento essenziale della PAC.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 6 novembre 2008.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*



# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## SINTESI

### II.

#### Primo trattino

La Commissione ritiene che gli obiettivi della condizionalità siano chiari. I pagamenti a titolo della PAC versati agli agricoltori sono ridotti qualora non vengano soddisfatti requisiti fondamentali in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e buone condizioni agronomiche e ambientali.

L'ambito di applicazione della condizionalità è ben definito a livello UE. Esso è costituito dalle norme pertinenti all'attività agricola, la maggior parte delle quali deriva da direttive e regolamenti in essere.

#### Secondo trattino

Nella relazione 2007<sup>1</sup> la Commissione ha proposto miglioramenti del quadro giuridico, su cui gli Stati membri si sono dichiarati d'accordo. La Commissione continuerà ad introdurre miglioramenti nella misura necessaria.

Tuttavia, il quadro giuridico consta di 19 tra regolamenti e direttive, che sono in vigore da anni indipendentemente dalla condizionalità. Pertanto, la complessità non deriva dall'introduzione della condizionalità.

#### Terzo trattino

La condizionalità è definita dalla normativa e per una questione di coerenza è applicata nello stesso modo tanto per il FEAGA quanto per lo sviluppo rurale. Essa costituisce una base comune chiara per gli Stati membri e un terreno di raffronto.

<sup>1</sup> COM(2007)147.

La condizionalità e lo sviluppo rurale non sono in conflitto. La condizionalità rappresenta la linea di demarcazione tra la penalizzazione degli agricoltori che non hanno soddisfatto i requisiti obbligatori (principio «chi inquina paga») e la ricompensa di quelli che hanno apportato volontariamente benefici ambientali assumendo impegni agroambientali o relativi al benessere degli animali. Pertanto, la condizionalità e le misure agroambientali o relative al benessere degli animali si integrano a vicenda senza possibilità di sovrapposizione.

#### Quarto trattino

In caso di carenze nell'attuazione del sistema di controllo da parte degli Stati membri i rischi finanziari sono trattati nell'ambito dell'attività di audit della Commissione che prevede, ove necessario, l'applicazione di rettifiche finanziarie.

Per quanto riguarda il sistema di riduzione a titolo della condizionalità, spetta agli Stati membri applicarlo adeguatamente; anche le carenze rilevate al riguardo vengono trattate dalla Commissione nell'ambito dell'attività di audit.

#### Quinto trattino

La questione del monitoraggio è attualmente all'esame della Commissione. Per quanto riguarda l'analisi dei dati, la Commissione ha dimostrato un impegno considerevole nell'analisi delle statistiche relative alla condizionalità. Si sta provvedendo al seguito dei casi di mancanza o incoerenza dei dati. Gli errori nell'applicazione delle norme in materia di condizionalità vengono trattati nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti (se del caso tramite controllo documentale), in aggiunta al programma di missioni di audit.

### III.

#### Primo trattino

Agli Stati membri dev'essere offerto un livello di flessibilità tale da consentire loro di adattare gli obblighi alle peculiarità delle zone in questione. La Commissione non intende approvare norme nazionali nell'ambito del sistema di condizionalità. L'osservanza da parte degli Stati membri di condizioni paritarie minime è tuttavia assicurata dalla Commissione tramite la sua attività di audit e di monitoraggio.

Inoltre, la politica di sviluppo rurale si fonda su periodi di programmazione e vengono approvati programmi nazionali, non norme individuali. Perciò il confronto con la condizionalità non è necessariamente pertinente.

Il principio secondo cui gli Stati membri devono definire parametri verificabili è già alla base della normativa in materia di condizionalità.

#### Secondo trattino

Il principio secondo cui le eventuali riduzioni sono proporzionali o subordinate alla gravità dell'infrazione è già stabilito dalla vigente normativa in materia di condizionalità. La Commissione non vede motivo di modificare il quadro giuridico nella fase attuale.

#### Terzo trattino

La Commissione ritiene che gli obiettivi della condizionalità siano «SMART». Gli obiettivi generali della condizionalità sono definiti nel regolamento del Consiglio. La Commissione ha ulteriormente precisato il suo punto di vista in merito agli obiettivi della condizionalità nella relazione 2007<sup>2</sup>, che è stata accolta favorevolmente dal Consiglio<sup>3</sup>. Uno studio di valutazione è stato svolto già nel 2007<sup>4</sup>. Il valutatore esterno ha chiaramente individuato gli obiettivi operativi, specifici e generali della condizionalità, nonché una serie di indicatori per valutare il contributo dato dalla condizionalità alla realizzazione degli obiettivi prefissati. La Commissione ritiene che ciò dimostri il rispetto del principio «smart» e la logica degli obiettivi della condizionalità.

#### Quarto trattino

L'introduzione della condizionalità ha consentito di armonizzare i requisiti a livello UE e di allineare le disposizioni a quelle del FEAGA, determinando così importanti vantaggi.

La Commissione ritiene che importanti requisiti delle buone pratiche agricole si applichino ancora nell'ambito della condizionalità.

<sup>2</sup> COM(2007) 147. La relazione ha specificato nell'ambito dell'obiettivo generale di condizionalità i seguenti due obiettivi specifici: «Il primo è quello di promuovere un'agricoltura sostenibile. A questo scopo, l'agricoltore è tenuto a rispettare i vari elementi che compongono la condizionalità. Il secondo obiettivo è di rendere la PAC più compatibile con le aspirazioni della società in senso lato [poiché è] sempre più diffusa l'opinione che i pagamenti agricoli non debbano più essere concessi agli agricoltori che non rispettano certe norme elementari in alcuni importanti settori della politica pubblica.»

<sup>3</sup> Conclusioni del Consiglio doc.10682/07.

<sup>4</sup> Valutazione dell'applicazione della condizionalità a norma del regolamento (CE) n. 1782/2003.

**Quinto trattino**

Non deve verificarsi sovrapposizione tra la condizionalità e gli impegni agroambientali. Ciò è stato verificato durante l'iter di approvazione dei programmi di sviluppo rurale. Gli Stati membri hanno dovuto dimostrare che le misure agroambientali vanno al di là delle norme di riferimento di cui all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

La condizionalità e le misure agroambientali si integrano a vicenda senza possibilità di sovrapposizione. In altri termini, la condizionalità rappresenta la demarcazione tra la penalizzazione degli agricoltori che non hanno soddisfatto i requisiti obbligatori (principio «chi inquina paga») e la ricompensa di quelli che hanno apportato volontariamente benefici ambientali assumendo impegni agroambientali.

Il legislatore ha operato la scelta consapevole di lasciare agli Stati membri un certo margine discrezionale per quanto riguarda tanto la definizione dei requisiti obbligatori quanto l'articolazione delle misure agroambientali. Tale discrezionalità consente agli Stati membri di tener conto delle specificità nazionali e regionali.

**Sesto trattino**

Il principio fondamentale è che ogni anno almeno l'1% degli agricoltori che percepiscono pagamenti a titolo della PAC è sottoposto a controlli di condizionalità. Conformemente al principio dell'analisi di rischio gli Stati membri hanno chiesto un margine di flessibilità per poter concentrare i controlli sugli obblighi che presentano rischi maggiori, senza tuttavia trascurare gli altri obblighi. La Commissione ha accolto tale richiesta e di conseguenza ha adottato nel 2007 nuove norme che permettono tale flessibilità.

**Settimo trattino**

La questione del monitoraggio è attualmente all'esame della Commissione.

**Ottavo trattino**

Per quanto riguarda l'analisi dei dati, la Commissione ha dimostrato un impegno considerevole nell'analisi delle statistiche relative alla condizionalità. Si sta provvedendo al seguito dei casi di mancanza o incoerenza dei dati. Gli errori nell'applicazione delle norme in materia di condizionalità vengono trattati nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti (se del caso tramite controllo documentale), in aggiunta al programma di missioni di audit.

Inoltre, la Commissione ha potenziato le risorse umane preposte a tali attività.

**Nono trattino**

Il principio secondo cui gli Stati membri devono definire parametri verificabili è già alla base della normativa in materia di condizionalità.

**Decimo trattino**

Tramite l'attività di monitoraggio e di audit, la Commissione garantisce l'osservanza da parte degli Stati membri di condizioni paritarie minime.

**Undicesimo trattino**

La Commissione prende provvedimenti in caso di mancanza o incoerenza dei dati.

**IV.****Primo trattino**

La semplificazione del quadro giuridico è una priorità costante della Commissione. Pertanto, il quadro giuridico dovrebbe essere per quanto possibile semplice e imperniato sulle componenti dell'attività agricola che necessitano di miglioramento. Per tale motivo il legislatore ha deliberatamente deciso di utilizzare la parte più pertinente della vigente normativa a livello UE e di aggiungere nell'ambito della condizionalità un collegamento ai pagamenti a titolo della PAC.

**Secondo trattino**

La proposta di modifica dell'ambito di applicazione della condizionalità avanzata nel corso dell'esame dello «stato di salute» si fonda su una valutazione globale dell'impatto.

### Terzo trattino

La Commissione valuta indipendentemente dalla condizionalità i requisiti a titolo dei CGO definiti dagli Stati membri nel quadro dell'attuazione della normativa specifica nei settori in questione (ambiente, sanità ecc...). La valutazione viene svolta sulla scorta delle disposizioni nazionali di applicazione comunicate dagli Stati membri. Per quanto riguarda le norme BCAA, la Commissione effettua valutazioni periodiche, tenendo tuttavia conto del margine di manovra attribuito agli Stati membri dal legislatore. Nel quadro più specifico della condizionalità l'attuazione pratica delle disposizioni nazionali di applicazione dei requisiti e delle norme viene verificata nell'ambito del programma di audit. Le carenze riscontrate riguardo agli obblighi giuridici degli Stati membri vengono trattate se del caso secondo le procedure di cui può avvalersi la Commissione (liquidazione dei conti e procedura di infrazione).

### Quarto trattino

L'attuale normativa impone agli Stati membri di definire precisi obblighi a livello di azienda, nonché le corrispondenti matrici di riduzione, e di darne idonea comunicazione agli agricoltori.

## INTRODUZIONE

### 8.

I CGO avrebbero dovuto essere «tradotti» in norme operative a livello di azienda agricola nell'ambito della normale attuazione delle direttive e dei regolamenti, non nel quadro della condizionalità. Quando ciò non si è verificato la condizionalità ha svolto un ruolo incentivante per la definizione degli obblighi a livello di azienda.

## OSSERVAZIONI

### 13.

La Commissione ritiene che gli obiettivi della condizionalità siano «SMART». Gli obiettivi generali della condizionalità sono definiti nel regolamento del Consiglio. La Commissione ha ulteriormente precisato il suo punto di vista in merito agli obiettivi della condizionalità nella relazione 2007<sup>5</sup>, che è stata accolta favorevolmente dal Consiglio<sup>6</sup>. Uno studio di valutazione è stato svolto già nel 2007<sup>7</sup>. Il valutatore esterno ha chiaramente individuato gli obiettivi operativi, specifici e generali della condizionalità, nonché una serie di indicatori per valutare il contributo dato dalla condizionalità alla realizzazione degli obiettivi prefissati. La Commissione ritiene che ciò dimostri il rispetto del principio «smart» e la logica degli obiettivi della condizionalità.

Inoltre, sono disponibili dati relativi alle ispezioni e alle riduzioni degli aiuti. Il valutatore esterno ha giudicato tali dati utili indicatori di performance per la valutazione dei risultati della condizionalità rispetto agli obiettivi prefissati.

La Commissione non ritiene che l'elenco dei CGO e delle BCAA metta a rischio il carattere «smart» degli obiettivi della condizionalità.

<sup>5</sup> COM(2007) 147. La relazione ha specificato nell'ambito dell'obiettivo generale di condizionalità i seguenti due obiettivi specifici: «Il primo è quello di promuovere un'agricoltura sostenibile. A questo scopo, l'agricoltore è tenuto a rispettare i vari elementi che compongono la condizionalità. Il secondo obiettivo è di rendere la PAC più compatibile con le aspirazioni della società in senso lato [poiché è] sempre più diffusa l'opinione che i pagamenti agricoli non debbano più essere concessi agli agricoltori che non rispettano certe norme elementari in alcuni importanti settori della politica pubblica.»

<sup>6</sup> Conclusioni del Consiglio doc.10682/07.

<sup>7</sup> Valutazione dell'applicazione della condizionalità a norma del regolamento (CE) n. 1782/2003.

**14.**

La riforma della PAC del 2003 ha introdotto il principio del disaccoppiamento del sostegno al reddito rispetto alla produzione. In tale contesto sono state istituite norme BCAA per affrontare tra l'altro il rischio, intrinseco al disaccoppiamento, di abbandono delle terre, ossia che taluni terreni agricoli, rientranti nel regolamento (CE) n. 1782/2003, non venissero più coltivati né mantenuti. Inoltre, la condizionalità non si prefigge di sostituirsi ad altre politiche quali lo sviluppo rurale.

**15.**

Gli Stati membri devono definire obblighi ai fini dell'attuazione della normativa specifica, di cui una parte è inclusa nell'ambito di applicazione della condizionalità. Il fatto che gli Stati membri abbiano talvolta definito obblighi insufficienti nell'ambito della normativa specifica in questione non significa che gli obiettivi della condizionalità non siano validi. Le carenze nell'attuazione da parte degli Stati membri sono trattate nel quadro della procedura di liquidazione dei conti illustrata di seguito.

**Riquadro 1 – Gli effetti della condizionalità a livello delle aziende agricole**

- Le carenze nell'attuazione in Slovenia delle due direttive in questione sono trattate nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.
- L'attuazione della condizionalità in Francia è oggetto di procedure di liquidazione in corso, a seguito di due audit svolti dalla Commissione nel 2005 e 2006.
- L'attuazione della condizionalità nei Paesi Bassi è oggetto di procedure di liquidazione in corso, a seguito di un audit svolto dalla Commissione nel 2007.

Il summenzionato audit nei Paesi Bassi nonché quello in Polonia, che la Commissione ha svolto nel 2007, hanno evidenziato carenze a livello di definizione delle BCAA, che sono oggetto di procedure di liquidazione in corso.

L'audit svolto dalla Commissione nel 2008 ha evidenziato problemi di calcolo della superficie investita a pascolo permanente in Portogallo. La materia è oggetto della procedura di liquidazione dei conti. Si tratta di un aspetto trattato periodicamente nell'ambito degli audit della Commissione. Tuttavia, la normativa<sup>8</sup> ammette che gli agricoltori non siano tenuti a rispettare requisiti di alcun tipo, fintantoché la percentuale di pascolo permanente non diminuisce in misura significativa.

**16.**

Gli obiettivi della condizionalità non determinano l'inserimento nel suo ambito di applicazione di tutti gli aspetti delle pertinenti politiche (ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e buone condizioni agronomiche e ambientali). Ad essere inseriti sono esclusivamente i «*requisiti fondamentali*» (v. secondo considerando del regolamento (CE) n. 1782/2003), cioè né l'insieme delle politiche in questione né l'insieme degli obblighi relativi a determinate componenti. L'elenco di tali requisiti fondamentali è stato stabilito mediante l'adozione degli allegati III e IV del regolamento del Consiglio. La proposta della Commissione si fondava inizialmente sugli atti normativi principali pertinenti all'attività agricola nel settore in questione. Il successivo dibattito in sede di Consiglio ha riguardato la valutazione della pertinenza di tali atti ai fini della condizionalità. La Commissione ritiene che gli elementi principali delle politiche in questione si rispecchino nell'elenco definitivo, rispondente all'obiettivo generale del regolamento del Consiglio di «contribuire» allo sviluppo dell'agricoltura sostenibile.

La Commissione può tuttavia convenire con la Corte sulla possibilità di evoluzione del quadro di riferimento, come di qualsiasi altro strumento, qualora da una valutazione di varie opzioni strategiche dovesse risultare che si tratta dell'opzione migliore. Nel contesto dell'esame dello stato di salute la Commissione ha proposto l'introduzione di requisiti relativi alle acque e agli elementi caratteristici del paesaggio.

<sup>8</sup> Articoli 3 e 4 del regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione.

**17.**

Per definizione la condizionalità si applica esclusivamente agli agricoltori che percepiscono pagamenti a titolo della PAC. In mancanza di pagamenti, ovviamente non sono possibili riduzioni tramite la condizionalità. Rendere le BCAA applicabili a tutti i terreni agricoli comporterebbe la dissociazione delle stesse dalla condizionalità e l'istituzione di una base giuridica generale, compreso uno specifico sistema sanzionatorio indipendente dalla condizionalità (come per i CGO).

Inoltre, la condizionalità si prefigge esclusivamente di «contribuire» allo sviluppo dell'agricoltura sostenibile, non di affrontare tutti i problemi ambientali.

**18.**

Secondo la Commissione la situazione giuridica è chiara e, su richiesta degli Stati membri, è stata illustrata loro in diverse occasioni, in particolare riguardo al quadro di riferimento per le BCAA e al regolamento sulla legislazione sugli alimenti e sui mangimi. Il fatto che alcuni Stati membri dissentano non significa che l'ambito di applicazione sia incerto.

**20.**

La condizionalità riguarda la normativa vigente per precisa scelta politica, al fine di precisare un insieme di requisiti fondamentali di riferimento. Tali requisiti vengono periodicamente migliorati per tener conto degli ultimi sviluppi, poiché le disposizioni in materia di condizionalità stabiliscono che si applichi la versione più recente degli atti giuridici. La condizionalità è soltanto uno strumento fra tanti. La politica di sviluppo rurale è idonea a definire misure riguardanti aspetti non disciplinati nell'ambito della condizionalità e ad incentivare pratiche agricole più benefiche che vanno oltre il quadro di riferimento costituito dalla condizionalità.

Per quanto riguarda il Portogallo, le missioni di audit della Commissione (2006 e 2008) hanno evidenziato che il sistema di controllo istituito non era conforme alla normativa comunitaria. Le risultanze sono trattate nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

**21.**

La Commissione verifica che l'attuazione delle BCAA sia conforme al quadro comunitario. Non vi è obbligo di esaminare sistematicamente tutte le possibili modalità alternative di attuazione delle BCAA.

**22.**

La Commissione è consapevole di talune carenze a livello di definizione dei requisiti e delle norme da parte degli Stati membri. Eventuali inadempimenti riscontrati riguardo agli obblighi giuridici degli Stati membri vengono trattati secondo le procedure di cui può avvalersi la Commissione (liquidazione dei conti, procedura di infrazione ecc.). I rischi relativi ai fondi PAC sono coperti se del caso da rettifiche finanziarie come di seguito specificato.

**Riquadro 2 – Esempi di requisiti e norme mancanti o incompleti**

Il summenzionato audit in Portogallo tratta le carenze in questione.

Il problema citato in Finlandia è oggetto di un audit svolto nell'ottobre 2008.

Nei suoi audit, la Commissione verifica l'esattività dell'attuazione e del controllo dell'allegato IV (obiettivi e norme) del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio.

**25.**

I 19 tra regolamenti e direttive che costituiscono il quadro di riferimento per i CGO esistono da anni indipendentemente dalla condizionalità. La Commissione è consapevole dell'attuazione ineguale di tali atti giuridici da parte degli Stati membri e sta prendendo i necessari provvedimenti al riguardo. Tuttavia, tale situazione non deriva dall'introduzione della condizionalità.

**26.**

I vari atti normativi sono elencati nell'allegato III. È stato deciso deliberatamente che l'allegato III facesse riferimento esclusivamente alla normativa comunitaria vigente e che gli atti in questione si applicassero, nel caso delle direttive, secondo le modalità di attuazione stabilite dagli Stati membri. Non si intendeva introdurre un nuovo quadro di requisiti che sarebbe risultato diverso dagli obblighi applicabili al livello delle aziende a seguito dell'attuazione degli atti comunitari<sup>9</sup>.

**28.**

La Commissione può essere d'accordo con la Corte; l'esame delle attuali disposizioni dell'allegato III svolto in preparazione della verifica dello stato di salute ha portato a concludere che alcuni obblighi non sono pertinenti alla condizionalità. Tra le disposizioni in questione figurano quelle relative alla caccia e all'uccisione di specie protette. La Commissione ha pertanto proposto nel quadro dell'esame dello stato di salute di escluderle dall'ambito di applicazione della condizionalità.

**30.**

La condizionalità, comprese le BCAA, non si prefiggeva di trattare tutti i problemi ambientali. È infatti complementare ad altri strumenti. L'ambito di applicazione del quadro BCAA, definito nel 2003, non è limitato bensì piuttosto finalizzato agli obiettivi considerati pertinenti all'epoca. Nell'ambito dell'esame dello stato di salute la Commissione ha proposto modifiche al fine di istituire requisiti relativi alle acque e agli elementi caratteristici del paesaggio.

**32.**

L'insieme degli obiettivi e delle norme del quadro BCAA dev'essere stabilito a livello UE onde garantire condizioni paritarie minime per tutti gli agricoltori di zone diverse o di Stati membri diversi. Ne consegue che l'elenco è esaustivo e ristretto. Tuttavia, gli Stati membri dispongono all'interno del quadro normativo vigente di un ampio margine di manovra per la definizione di disposizioni nazionali rispondenti alle esigenze locali. Ad esempio, i danni alla struttura del suolo causati dal bestiame potrebbero già essere trattati sulla base del quadro normativo vigente.

**34.**

Il regime di gestione del pascolo permanente (quarto considerando del regolamento del Consiglio) si prefigge di evitare una riconversione «massiccia» in seminativi, consentendo così un certo margine di evoluzione della percentuale di pascolo permanente rispetto alla superficie agricola totale. Le disposizioni di applicazione hanno debitamente tenuto conto di questa finalità e utilizzato il margine previsto dal legislatore per fissare la variazione massima al 10%, tasso ritenuto idoneo dalla Commissione e dagli Stati membri.

**35.**

La conservazione delle terre investite a pascolo permanente dev'essere considerata in rapporto alla superficie agricola totale e quindi il metodo di calcolo corretto è una percentuale. Questo è l'unico modo che consente di tener conto dell'andamento della superficie agricola a livello di Stato membro o di regione.

<sup>9</sup> Articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1782/2003.

**36.**

Il calcolo della percentuale di riferimento del pascolo permanente si fonda sull'insieme dei dati presenti nel SIGC, con l'intenzione di evitare «effetti opportunistici». La Commissione è consapevole che alcuni Stati membri hanno incontrato difficoltà ad assolvere i propri obblighi in relazione al calcolo della percentuale di riferimento del pascolo permanente. Ove necessario la Commissione prenderà in considerazione eventuali provvedimenti.

I dati Eurostat si fondano su definizioni e finestre temporali diverse che in una certa misura spiegano le differenze.

**37.**

Il regime di gestione del pascolo permanente si prefigge di «evitare una riconversione massiccia» di tali pascoli (quarto considerando del regolamento del Consiglio). Il legislatore l'ha quindi definito dal punto di vista meramente quantitativo, non qualitativo. Tuttavia, la qualità dei pascoli permanenti è affrontata con altri mezzi della condizionalità tramite i requisiti della legislazione nazionale di recepimento della direttiva Habitat (designazione delle zone Natura 2000) o tramite l'attuazione della norma BCAA relativa alla protezione del pascolo permanente.

**38.**

La Commissione ritiene utilissimo elaborare documenti orientativi per aiutare gli Stati membri nell'attuazione della condizionalità. La maggior parte di questi sono stati diffusi su richiesta degli Stati membri, i quali hanno sovente manifestato interesse per questo tipo di informazioni. I CGO, invece, derivano da normativa spesso in vigore da anni e non si deve verificare sovrapposizione o contraddizione tra la giurisprudenza costituita nel corso del tempo in relazione agli atti giuridici in questione ed eventuali documenti orientativi nel quadro della condizionalità. La Commissione ha comunque chiarito una serie di questioni in materia, ad esempio il fatto che i requisiti da inserire nella condizionalità ai fini dell'attuazione della legislazione alimentare generale sono limitati alla produzione primaria. Gli Stati membri hanno accolto favorevolmente tale chiarimento. Per quanto riguarda le BCAA, non ci sono state richieste di ulteriori orientamenti da parte degli Stati membri.

**39.**

Su richiesta degli Stati membri, la Commissione ha elaborato orientamenti sulle questioni giuridiche sorte in materia di pratiche agricole imposte alle aziende e di punti di controllo. Data la diversità delle situazioni riscontrabili sul territorio dell'UE, l'unico modo per fornire orientamenti agli Stati membri era la condivisione delle esperienze. Questa è stata realizzata organizzando una serie di seminari e gruppi di esperti, con soddisfazione degli Stati membri. La Commissione è consapevole che talune direttive ambientali, comprese quelle sugli uccelli e gli habitat, non sono sempre applicate integralmente a livello delle aziende agricole. Tali casi sono trattati nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

**40.**

La Commissione aveva dichiarato l'intenzione di elaborare un documento orientativo concernente talune disposizioni della legislazione sugli alimenti e sui mangimi già alla riunione dei ministri dell'Agricoltura del febbraio 2006. I servizi della Commissione hanno presentato il progetto di documento orientativo agli Stati membri a marzo 2006, dando loro modo di tenerne conto ai fini dei rispettivi programmi di controllo dell'anno. Il documento è stato successivamente perfezionato nel maggio 2006 per tener conto delle richieste degli Stati membri. Il documento si prefigge esclusivamente di fornire orientamenti; gli Stati membri devono assolvere gli obblighi di legge, tra cui quelli relativi al controllo del rispetto delle disposizioni in materia di igiene stabilite dalla legislazione alimentare generale, indipendentemente da esso.

È invece risultato che gli Stati membri avevano effettuato controlli non conformi ai requisiti derivanti dal regolamento sulla legislazione sugli alimenti e sui mangimi. Alcuni Stati membri, addirittura, non hanno svolto alcun controllo inerente al regolamento in questione. Tali casi sono trattati nell'ambito delle procedure di liquidazione dei conti.

**41.**

La Commissione garantisce il monitoraggio costante della normativa specifica che costituisce i CGO e l'adozione di provvedimenti in caso di inadempienza degli Stati membri. Inoltre, nell'ambito della condizionalità, la Commissione verifica i requisiti e i corrispondenti punti di controllo nel quadro della sua attività di audit. Ad eventuali inadempienze riscontrate al riguardo si provvede nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti, se del caso anche applicando rettifiche finanziarie agli Stati membri.

**42.**

Le missioni di audit vengono decise in base ad un'analisi di rischio centrale, conformemente a norme di revisione contabile riconosciute a livello internazionale. Di conseguenza, non tutti i requisiti di ogni Stato membro sono oggetto di audit in loco ogni anno e può succedere che non vengano individuate immediatamente inadempienze riguardo alla condizionalità. Tuttavia, il rischio finanziario cui sono esposti i fondi è coperto dalla possibilità di applicare rettifiche finanziarie agli Stati membri. Tali rettifiche vengono effettuate fintantoché gli Stati membri interessati non risolvono le carenze riscontrate.

**43.**

La Commissione ha seguito attentamente l'attuazione da parte degli Stati membri del quadro di riferimento per le BCAA. Agli Stati membri è stato inviato un questionario già nel giugno 2006, al termine della fase di avviamento. I casi riscontrati di assenza ingiustificata di norme sono stati discussi a livello bilaterale con gli Stati membri nel corso del primo semestre 2007 se pertinenti al quadro di riferimento delle misure agroambientali. Non si tratta di una difficoltà; nell'ambito dell'approvazione dei programmi di sviluppo rurale è invece normale discutere sia il quadro di riferimento sia gli impegni che vanno oltre e che sono finanziati dalle misure agroambientali. In tale occasione sono stati conseguiti progressi riguardo tanto al numero quanto alla qualità delle norme BCAA. Successivamente, nel luglio 2007 la Commissione ha comunicato agli Stati membri la sua valutazione della situazione delle BCAA risultante dall'approvazione dei programmi di sviluppo rurale. Ai persistenti casi di assenza ingiustificata di norme la Commissione provvede con i mezzi giuridici a disposizione. Durante tutto il periodo in questione la Commissione ha inoltre controllato l'attuazione in loco delle BCAA mediante la sua attività di audit; i casi riscontrati di assenza di BCAA o di inadempienza nei controlli sono oggetto di provvedimenti nell'ambito della liquidazione dei conti. Pertanto, la Commissione ritiene di aver adottato tutte le misure necessarie nell'ambito delle sue responsabilità giuridiche e continuerà così.

**44.**

La Commissione ha controllato le norme BCAA definite dagli Stati membri al fine di verificare che le norme nazionali attuino una norma elencata nel quadro BCAA dell'UE. Tuttavia, la stessa base giuridica attribuisce agli Stati membri un ampio margine di flessibilità nella definizione delle norme nazionali e nel loro adeguamento alle caratteristiche peculiari delle regioni. La Commissione non sarebbe in grado di valutare caso per caso le singole norme nazionali a causa del carattere estremamente dettagliato delle stesse e della molteplicità delle situazioni locali. È questo il motivo per cui il legislatore non ha previsto procedure di approvazione delle disposizioni nazionali.

**46.**

Come indicato dalla Corte, gli impegni agroambientali valgono generalmente cinque anni mentre l'ultimo periodo di programmazione è durato sette anni. La Commissione non disponeva di margini giuridici per impedire che gli Stati membri consentissero l'assunzione di nuovi impegni ambientali quinquennali a titolo del vecchio regime che poi si sono estesi all'attuale periodo di programmazione.

Tuttavia, la Commissione ha tentato di porre rimedio alla situazione incoraggiando gli Stati membri innanzitutto dando loro la possibilità di consentire la trasformazione di vecchi impegni in nuovi<sup>10</sup>, in secondo luogo dando la possibilità di prorogare fino alla fine dell'ultimo periodo di programmazione gli impegni in essere<sup>11</sup>. Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno scelto di avvalersi di tali possibilità.

Infine, devono essere rispettate le legittime aspettative dei beneficiari.

**47.**

La condizionalità è definita nella normativa ed è applicata tanto per il FEAGA quanto per lo sviluppo rurale, costituendo così una chiara base comune per gli Stati membri.

<sup>10</sup> Articolo 11 del regolamento (CE) n. 1320/2006 (regolamento di transizione).

<sup>11</sup> V. articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1360/2005.

Anche nell'ambito agroambientale la condizionalità rimane in quanto parte del quadro di riferimento per gli impegni agroambientali.

**48.**

La condizionalità ha fatto propri molti importanti requisiti delle usuali buone pratiche agricole<sup>12</sup>, mentre alcuni altri continuano ad applicarsi nelle legislazioni nazionali al di fuori del suo ambito.

Per quanto riguarda la Polonia, i vecchi Stati membri beneficiavano dal 2005 al 2007 di un periodo transitorio triennale concernente i CGO nel caso dei pagamenti diretti. Analogamente, i nuovi Stati membri che applicano il RPUS<sup>13</sup> beneficiano di un periodo transitorio dal 2009 al 2011; la Bulgaria e la Romania dal 2012 al 2014. Poiché la condizionalità nell'ambito dello sviluppo rurale è allineata al FEAGA, si applica un periodo transitorio analogo.

**49. a)**

L'obbligo per gli Stati membri di definire norme verificabili distinte<sup>14</sup> è superato poiché tali norme sono ormai definite nella normativa comunitaria relativa alla condizionalità.

Comunque, è tuttora stabilito che gli Stati membri devono garantire che le misure di sviluppo rurale siano verificabili<sup>15</sup>.

**49. b)**

Poiché le norme di condizionalità sono ormai stabilite dal regolamento (CE) n. 1782/2003<sup>16</sup>, non è necessaria alcuna procedura distinta di approvazione.

<sup>12</sup> Raffrontando i requisiti relativi all'ambito di applicazione delle buone pratiche agricole emanati nel 1999 alla condizionalità, si confermano requisiti le direttive concernenti nitrati, uccelli, habitat e acque sotterranee, nonché gli obiettivi relativi al benessere degli animali e all'uso di fertilizzanti e di prodotti fitosanitari.

<sup>13</sup> Regime di pagamento unico per superficie.

<sup>14</sup> Articolo 35, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CE) n. 817/2004 col riferimento alle norme verificabili.

<sup>15</sup> V. articolo 48, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1974/2006 nonché articolo 5 del regolamento (CE) n. 1975/2006.

<sup>16</sup> V. punto 5.2, terzo trattino, dell'allegato II del regolamento (CE) n. 1974/2006.

Ora gli Stati membri sono tenuti a confermare che i criteri di condizionalità nell'ambito dello sviluppo rurale sono identici a quelli applicati nel contesto dei pagamenti diretti.

**49. c)**

Per gli impegni agroambientali e quelli relativi al benessere degli animali la condizionalità è parte del quadro di riferimento. L'intero pagamento agroambientale è subordinato al rispetto degli obblighi di condizionalità<sup>17</sup>.

**49. d)**

Per motivi di coerenza, la percentuale dei controlli relativi alla condizionalità nello sviluppo rurale è allineata a quella del FEAGA. Tale allineamento e le disposizioni di un quadro giuridico chiaro hanno determinato una maggiore trasparenza del sistema e maggiori possibilità di verificare gli obblighi.

Ove gli obblighi fanno parte del quadro di riferimento, si applica tuttora la percentuale dei controlli del 5%. Inoltre, gli obblighi in questione si applicano ora ad un maggior numero di misure di sviluppo rurale<sup>18</sup>.

**49. e)**

La condizionalità ha fatto proprie molte importanti condizioni delle buone pratiche agricole<sup>19</sup>, mentre alcune altre continuano ad applicarsi nelle legislazioni nazionali al di fuori del suo ambito.

**49. f)**

Per motivi di coerenza, i tassi di riduzione ed esclusione sono allineati a quelli del FEAGA.

Anche se potrebbero verificarsi eventuali percentuali inferiori di riduzione, le riduzioni o esclusioni si applicano ora tanto al FEAGA quanto allo sviluppo rurale nonché ad un maggior numero di misure nell'ambito dello sviluppo rurale<sup>20</sup>.

**50.**

La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a porre rimedio alla situazione innanzitutto consentendo la trasformazione di vecchi impegni in nuovi e in secondo luogo prorogando fino alla fine dell'ultimo periodo di programmazione i vecchi impegni.

Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno scelto di applicare tali misure. In tali casi continuano ad applicarsi le norme di ammissibilità del vecchio periodo di programmazione, determinando sistemi di controllo diversi.

Infine, devono essere rispettate le legittime aspettative dei beneficiari.

**51.**

La situazione descritta dalla Corte ha carattere transitorio ed è dovuta alla modifica della normativa.

**52.**

La chiara separazione è stabilita dalla normativa: la condizionalità è parte del quadro di riferimento per le misure agroambientali<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> V. articolo 51, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

<sup>21</sup> V. articolo 39, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

<sup>17</sup> Per la condizionalità nell'ambito agroambientale nonché i requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla legislazione nazionale e citate nel programma, v. articolo 39, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

<sup>18</sup> V. articolo 51, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

<sup>19</sup> Raffrontando i requisiti relativi all'ambito di applicazione delle buone pratiche agricole emanati nel 1999 alla condizionalità, si confermano requisiti le direttive concernenti nitrati, uccelli, habitat e acque sotterranee, nonché gli obiettivi relativi al benessere degli animali e all'uso di fertilizzanti e di prodotti fitosanitari.

**53.**

Poiché la situazione ambientale varia tra le diverse regioni e tra gli Stati membri e poiché variano le rispettive esigenze ambientali, è giustificato che anche le norme in materia di BCAA siano diverse. Il principio secondo cui è necessario che le norme di riferimento degli Stati membri rispecchino le diversità nazionali dell'agricoltura e dell'ambiente è stato applicato in passato nel caso delle usuali buone pratiche agricole e si applica ora nel caso della condizionalità.

Inoltre, la maggior parte della normativa obbligatoria che costituisce i CGO a titolo della condizionalità è sotto forma di direttive, che consentono un certo margine di interpretazione e che gli Stati membri recepiscono tenendo conto delle situazioni rispettive.

Infine, le misure agroambientali devono essere attuate in modo differenziato dal punto di vista spaziale al fine di rispondere a specifiche esigenze locali nonché alle circostanze agronomiche e ambientali.

L'insieme dei tre fattori summenzionati giustifica una diversa demarcazione tra condizionalità e ambito agroambientale.

**54.**

La condizionalità e le misure agroambientali si integrano a vicenda senza possibilità di sovrapposizione. In altri termini, la condizionalità rappresenta la linea di separazione tra la penalizzazione degli agricoltori che non hanno soddisfatto i requisiti obbligatori (conformemente al principio «chi inquina paga») e la ricompensa di quelli che hanno apportato volontariamente benefici ambientali assumendo impegni agroambientali.

Secondo il programma di sviluppo rurale per il Portogallo continentale, nel corso della negoziazione del programma è stata chiesta l'inclusione dei due obblighi in questione nella descrizione della condizionalità. In occasione di una missione di audit della Commissione è emerso che i due obblighi erano stati definiti ma non ancora pubblicati all'inizio del 2008. La questione è trattata nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

**55.**

Il regime di estensivizzazione in Grecia si fonda sulla riduzione del coefficiente di densità. Le BCAA fissano il coefficiente massimo di densità a 3UB/ha<sup>22</sup>; l'aiuto agroambientale è erogabile solo qualora la densità di bestiame venga ridotta di almeno il 20%. Pertanto, la misura agroambientale va oltre le BCAA.

**56.**

Le situazioni nei Paesi Bassi e nelle Fiandre non sono raffrontabili.

Infatti, l'obbligo olandese di coltura intercalare dopo il granturco nelle zone sensibili ai nitrati vale solo per i terreni sabbiosi e limosi, non per altri tipi.

La misura agroambientale di «copertura vegetale» attuata nelle Fiandre durante l'ultimo periodo di programmazione non viene proseguita a titolo del nuovo periodo di programmazione poiché l'intero territorio delle Fiandre è diventato zona sensibile ai nitrati.

**57.**

Tra le misure agroambientali e gli obblighi di condizionalità non vi è sovrapposizione poiché si integrano a vicenda. In altri termini, la condizionalità rappresenta la linea di separazione tra la penalizzazione degli agricoltori che non hanno soddisfatto i requisiti obbligatori (conformemente al principio «chi inquina paga») e la ricompensa di quelli che hanno apportato volontariamente benefici ambientali assumendo impegni agroambientali.

Non esiste una base giuridica che consenta alla Commissione di esprimere un giudizio sulla necessità di includere le fasce di rispetto nell'attuazione del quadro BCAA. Il legislatore ha operato la scelta consapevole di lasciare agli Stati membri un certo margine discrezionale per quanto riguarda tanto la definizione dei requisiti obbligatori quanto l'articolazione delle misure agroambientali. Tale discrezionalità consente agli Stati membri di tener conto delle specificità nazionali e regionali.

<sup>22</sup> Il coefficiente di densità è espresso come unità di bestiame (UB)/ettari (ha).

### **Riquadro 3 – Esempi di usi diversi delle fasce di rispetto**

Non esiste una definizione a livello comunitario della larghezza minima delle fasce di rispetto, che non sono nemmeno riportate nell'elenco delle norme nel quadro BCAA.

Il legislatore ha operato la scelta consapevole di lasciare agli Stati membri un certo margine discrezionale per quanto riguarda tanto la definizione dei requisiti obbligatori quanto l'articolazione delle misure agroambientali. Tale discrezionalità consente agli Stati membri di tener conto delle specificità nazionali e regionali.

#### **59.**

La Commissione garantisce il monitoraggio costante della normativa specifica che costituisce i CGO e l'adozione di provvedimenti in caso di inadempienza degli Stati membri. Inoltre, nell'ambito della condizionalità, la Commissione verifica l'esistenza e l'eshaustività dei requisiti e dei corrispondenti punti di controllo nel quadro della sua attività di audit. Ad eventuali inadempienze riscontrate al riguardo si provvede nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti, se del caso anche applicando rettifiche finanziarie agli Stati membri.

A fine 2008 verrà svolta una missione in Finlandia nel cui ambito sarà verificata l'efficacia del sistema nazionale di controllo.

#### **60.**

Nel 2007 la Commissione ha riesaminato le disposizioni in materia di gestione e controllo nell'ambito della condizionalità al fine di tener conto dell'esperienza acquisita dagli Stati membri in materia di attuazione. Conseguentemente, nella relazione della Commissione pubblicata nel marzo 2007 sono state formulate proposte di miglioramento, poi tradotte in disposizioni giuridiche alla fine dello stesso anno. Tra le modifiche figura la precisazione del momento in cui deve avvenire il controllo in loco relativo ai vari requisiti a livello di azienda. È fissato il principio secondo cui il momento del controllo deve essere ottimizzato rispetto ai requisiti, ma il sistema di controllo non deve tralasciare alcun requisito. Tale principio risponde alla critica della Corte.

#### **61.**

Nei suoi contatti con gli Stati membri, la Commissione pone costantemente l'accento sulla definizione di obblighi a livello di azienda che siano comprensibili per gli agricoltori, circoscritti alla responsabilità del conduttore, applicabili e controllabili.

#### **63.**

Il controllo sull'attuazione delle direttive Uccelli e Habitat rientra nelle attività di audit della Commissione; siffatte carenze sono trattate nell'ambito della procedura di liquidazione.

#### **64.**

Nel corso di missioni di audit della Commissione è stato accertato che i controlli eseguiti in Grecia e in Francia relativamente alle direttive Uccelli e Habitat non erano conformi alla normativa. Tali risultanze sono trattate nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

#### **65.**

In linea di massima, il sistema di controllo nell'ambito della condizionalità dovrebbe fondarsi sui sistemi vigenti a titolo delle varie politiche specifiche. Secondo tale principio, le infrazioni rilevate nel corso dei controlli svolti a titolo della normativa specifica dovrebbero determinare anche la riduzione a titolo della condizionalità, se l'agricoltore beneficia di pagamenti a titolo della PAC.

Una missione di audit svolta dalla Commissione nei Paesi Bassi ha constatato che le autorità preposte al controllo del CGO 2 e (di parte) del CGO 4 nel 2006, in violazione della normativa, non avevano svolto tutti i controlli obbligatori nel quadro della condizionalità. Inoltre, non erano state tratte conseguenze dalle risultanze di altri controlli effettuati dalle medesime autorità e, in violazione della normativa, non erano state applicate riduzioni a titolo della condizionalità. Tali risultanze sono trattate nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

La missione di audit prevista in Finlandia a fine 2008 verificherà l'efficacia del sistema di controllo ivi istituito.

**67.**

Le riduzioni a titolo della condizionalità non si basano né sulle spese incorse per adempiere alle disposizioni giuridiche né sulle conseguenze di un mancato adempimento. Il ragionamento è diverso, in linea con le sue finalità. La condizionalità è l'anello di congiunzione tra i pagamenti a titolo della PAC versati a un agricoltore e il rispetto dei requisiti fondamentali. Il collegamento è espresso in concreto mediante la possibilità di ridurre i pagamenti versati all'agricoltore, in misura proporzionale alla gravità dell'infrazione. La riduzione è quindi espressa in percentuale, proporzionata al livello di infrazione relativo ai pagamenti in questione. Di conseguenza, l'importo assoluto può essere modesto se l'agricoltore riceve pagamenti limitati, anche per infrazioni gravi.

**69.**

Per stabilire la scala delle riduzioni gli Stati membri devono tener conto della portata, della gravità e della durata dell'inottemperanza, nonché della recidività negli anni successivi; in caso di recidiva, al tasso di riduzione viene applicato un fattore di moltiplicazione. La riduzione può quindi essere incrementata negli anni successivi, rendendo inutile il calcolo in questione. Inoltre, l'agricoltore verrebbe identificato come rischio elevato nel sistema di gestione, determinando maggiori probabilità di essere oggetto di controllo. Anche questo avrebbe un effetto deterrente.

**70.**

Il fattore di moltiplicazione per recidiva si applica ogni anno successivo alla constatazione di inottemperanza, se questa non viene risolta. Dopo un certo numero di recidive l'inottemperanza viene considerata intenzionale e la riduzione viene aumentata, fino all'esclusione totale dai regimi di aiuto per uno o più anni civili, garantendo così il necessario effetto deterrente.

**71.**

Le matrici di riduzione applicate dagli Stati membri vengono controllate nell'ambito dell'attività di audit della Commissione. Eventuali carenze riscontrate riguardo agli obblighi giuridici vengono trattate nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti; i rischi per i fondi PAC sono coperti se del caso da rettifiche finanziarie.

**72.**

Nella relazione 2007 sono stati proposti miglioramenti, tra cui la possibilità per gli Stati membri di definire i casi di inadempienza di scarsa rilevanza ove non si applicherebbero riduzioni. Tale deroga, tuttavia, è consentita solo entro certi limiti e i casi in questione devono essere seguiti negli anni successivi. Sono stati apportati anche altri chiarimenti, ad esempio in materia di comunicazione e segnalazione tra organismi preposti ai controlli. Se uno Stato membro non provvede ad applicare idoneamente il nuovo quadro normativo, si applicano rettifiche finanziarie allorché risulta un rischio per i fondi PAC.

**Riquadro 4 – Esempi di sanzioni di portata limitata nonostante l'infrazione riguardi requisiti fondamentali**

La scala del calcolo delle riduzioni è sistematicamente oggetto dell'attività di audit della Commissione, e viene trattata nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

**74.**

L'applicazione di riduzioni di importo inferiore a 100 euro è macchinosa dal punto di vista amministrativo ma priva di un reale effetto deterrente. Nella relazione 2007 è stato pertanto proposto di non applicare siffatte riduzioni, pur stabilendo talune limitazioni e l'obbligo di seguire le infrazioni negli anni successivi, anche se l'applicazione di tale norma potrebbe determinare l'esclusione dalle riduzioni per un numero considerevole di agricoltori, ma solo per la prima infrazione. In caso di recidiva, la norma in questione non si applicherebbe e l'agricoltore sarebbe esposto ad una riduzione maggiore, con un reale effetto deterrente.

**75.**

La Commissione ha organizzato una serie di riunioni del gruppo di esperti in materia di condizionalità nonché vari seminari al fine di discutere, raffrontare e stabilire i valori di riferimento per il calcolo delle riduzioni. Tuttavia, la mancata fissazione della scala della riduzione ad un livello sufficiente da parte degli Stati membri è considerata inadempienza per quanto riguarda l'ideale applicazione della normativa; i casi accertati sono trattati nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

**77.**

I dati comunicati dagli Stati membri rispecchiano la situazione durante l'anno in questione. Ovviamente, se la situazione cambia, ad esempio a seguito di modifiche legislative o dell'adesione di nuovi agricoltori al sistema di condizionalità, le cifre varieranno l'anno seguente ma ciò non mette in discussione il fatto che i dati possono essere confrontati.

**78.**

La Commissione migliora ogni anno i modelli per la comunicazione delle statistiche ed è pronta a proseguire su questa strada, tenendo conto che l'onere amministrativo a livello nazionale deve rimanere entro limiti ragionevoli. Le statistiche vengono analizzate dai servizi della Commissione, che su tale base avviano se del caso controlli documentali. Inoltre, le statistiche sono utilizzate per la preparazione delle missioni di audit. Tuttavia, non si può pretendere che le statistiche annuali forniscano un quadro e una quantificazione dettagliati di tutte le tipologie di infrazione possibili in ogni Stato membro. Per quanto riguarda la rappresentatività delle aziende selezionate, la Commissione ha inserito nel regolamento (CE) n. 796/2004 l'obbligo di selezionare il campione in parte sulla base di un'analisi dei rischi e in parte a caso; ciò dovrebbe garantire una buona rappresentatività. Rimane tuttavia necessario che la parte principale del campione sia determinata in base al rischio, al fine di rendere i controlli più efficaci.

Il regolamento del Consiglio non distingue tra infrazione di tipo formale e infrazione sostanziale, distinzione operata invece dalla Corte. Il livello di riduzione dipende dalla «gravità», «portata», «durata» e «frequenza» dell'inottemperanza constatata.

**Riquadro 5 – Esempi di comunicazioni incomplete o non accurate<sup>23</sup>**

Tutti i fatti citati verranno analizzati dalla Commissione al fine di migliorare le statistiche relative al prossimo periodo.

In generale, in tutte le missioni di audit gli Stati membri sono tenuti a fornire alla Commissione i dati relativi a tutti i controlli eseguiti dallo Stato membro (tra cui: tipo di controllo eseguito a livello di requisito/norma, riduzione/i applicata/e). I dati vengono analizzati controllando se corrispondono alle statistiche trasmesse. Tutte le discrepanze devono essere spiegate dallo Stato membro e potenzialmente è necessario aggiornare le statistiche.

**80.**

Le prime statistiche relative alla condizionalità si riferivano all'esercizio 2005. La Commissione ritiene che, attraverso il numero delle riduzioni applicate, esse diano un'utile panoramica del livello di ottemperanza degli agricoltori sull'intero territorio dell'UE.

Al riguardo, a decorrere dall'esercizio 2007 è già stato apportato un miglioramento significativo: le statistiche consentiranno di calcolare il tasso di errore in termini monetari (percentuale delle riduzioni a titolo della condizionalità rispetto ai pagamenti versati al campione oggetto del controllo di condizionalità), per ciascuno Stato membro.

**81.**

Uno studio di valutazione è stato svolto già nel 2007<sup>24</sup>. In tale ambito, i dati disponibili sulle ispezioni e sulle riduzioni degli aiuti sono stati considerati utili per monitorare i progressi e riferire in merito alle realizzazioni rispetto agli obiettivi prefissati della condizionalità.

<sup>23</sup> Gli esempi si basano sui più recenti dati a disposizione al momento dell'audit, cioè relativi al 2006, ad eccezione di quelli concernenti la Grecia, dove i dati più recenti si riferiscono al 2005.

<sup>24</sup> Valutazione dell'applicazione della condizionalità a norma del regolamento (CE) n. 1782/2003.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### 82.

I dati relativi alle ispezioni e alle riduzioni degli aiuti sono disponibili. Essi sono stati considerati utili indicatori di performance per il monitoraggio della realizzazione degli obiettivi della condizionalità nell'ambito della valutazione esterna svolta nel 2007<sup>25</sup>.

### 83.

La condizionalità è stata istituita nel 2005. Pertanto, non si può disporre di informazioni inerenti alla condizionalità prima di allora. Ad esempio, non esistevano controlli nel quadro del SIGC sui requisiti compresi nell'ambito di applicazione della condizionalità. Le informazioni in merito al numero di controlli e di infrazioni sono disponibili solo a decorrere dal 2005, anno che costituisce il livello di riferimento. La Commissione ritiene che i dati trasmessi dagli Stati membri rappresentino dati di riferimento affidabili: consentono infatti il raffronto tra Stati membri e nel tempo.

### 84.

La Commissione ritiene che gli obiettivi della condizionalità siano chiari. Uno studio esterno di valutazione della condizionalità è stato svolto nel 2007<sup>26</sup>, con definizione di obiettivi operativi, specifici e generali. In tale ambito, i dati disponibili sul monitoraggio sono stati considerati utili indicatori per monitorare le realizzazioni della condizionalità rispetto agli obiettivi prefissati.

<sup>25</sup> Valutazione dell'applicazione della condizionalità a norma del regolamento (CE) n. 1782/2003.

<sup>26</sup> «Valutazione dell'applicazione della condizionalità a norma del regolamento (CE) n. 1782/2003».

### 85.

La Commissione ritiene che gli obiettivi della condizionalità siano chiari: si tratta di far rispettare agli agricoltori dell'UE le norme di legge. I pagamenti a titolo della PAC versati agli agricoltori sono ridotti qualora non vengano soddisfatti requisiti fondamentali in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e buone condizioni agronomiche e ambientali.

Secondo la Commissione, inoltre, l'ambito di applicazione della condizionalità è ben definito a livello UE. Esso è costituito dal pertinente insieme di atti giuridici nei settori disciplinati e da un insieme di norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali nonché al mantenimento delle superfici investite a pascolo permanente.

- La Commissione ritiene che gli obiettivi della condizionalità siano «SMART». Gli obiettivi generali della condizionalità sono definiti nel regolamento del Consiglio. La Commissione ha ulteriormente precisato il suo punto di vista in merito agli obiettivi della condizionalità nella relazione 2007<sup>27</sup>, che è stata accolta favorevolmente dal Consiglio<sup>28</sup>. Uno studio di valutazione è stato svolto già nel 2007<sup>29</sup>. Il valutatore esterno ha chiaramente individuato gli obiettivi operativi, specifici e generali della condizionalità, nonché una serie di indicatori per valutare il contributo dato dalla condizionalità alla realizzazione degli obiettivi prefissati. La Commissione ritiene che ciò dimostri il rispetto del principio «smart» e la logica degli obiettivi della condizionalità.

<sup>27</sup> COM(2007) 147. La relazione ha specificato nell'ambito dell'obiettivo generale di condizionalità i seguenti due obiettivi specifici: «Il primo è quello di promuovere un'agricoltura sostenibile. A questo scopo, l'agricoltore è tenuto a rispettare i vari elementi che compongono la condizionalità. Il secondo obiettivo è di rendere la PAC più compatibile con le aspirazioni della società in senso lato [poiché è] sempre più diffusa l'opinione che i pagamenti agricoli non debbano più essere concessi agli agricoltori che non rispettano certe norme elementari in alcuni importanti settori della politica pubblica.»

<sup>28</sup> Conclusioni del Consiglio doc.10682/07.

<sup>29</sup> Valutazione dell'applicazione della condizionalità a norma del regolamento (CE) n. 1782/2003.

- Il principio secondo cui gli Stati membri devono definire parametri verificabili è già alla base della normativa in materia di condizionalità.

#### 86.

Nella relazione 2007<sup>30</sup> la Commissione ha proposto miglioramenti del quadro giuridico, su cui gli Stati membri si sono dichiarati d'accordo. La Commissione continuerà ad introdurre miglioramenti nella misura necessaria.

Tuttavia, il quadro giuridico consta di 19 tra regolamenti e direttive, che sono in vigore da anni indipendentemente dalla condizionalità. Pertanto, la complessità non deriva dall'introduzione della condizionalità.

- La semplificazione del quadro giuridico è una priorità costante della Commissione. Pertanto, il quadro giuridico dovrebbe essere per quanto possibile semplice e imperniato sulle componenti dell'attività agricola che necessitano di miglioramento. Per tale motivo il legislatore ha deliberatamente deciso di utilizzare la parte più pertinente della vigente normativa a livello UE e di aggiungere nell'ambito della condizionalità un collegamento ai pagamenti a titolo della PAC.
- La proposta di modifica dell'ambito di applicazione della condizionalità avanzata nel corso dell'esame dello «stato di salute» si fonda su una valutazione globale dell'impatto.
- L'attuale normativa impone agli Stati membri di definire precisi obblighi a livello di azienda, nonché le corrispondenti matrici di riduzione, e di darne idonea comunicazione agli agricoltori.

<sup>30</sup> COM(2007) 147.

- La Commissione valuta indipendentemente dalla condizionalità i requisiti a titolo dei CGO definiti dagli Stati membri nel quadro dell'attuazione della normativa specifica nei settori in questione (ambiente, sanità ecc...). La valutazione viene svolta sulla scorta delle disposizioni nazionali di applicazione comunicate dagli Stati membri. Per quanto riguarda le norme BCAA, la Commissione effettua valutazioni periodiche, tenendo tuttavia conto del margine di manovra attribuito agli Stati membri dal legislatore. Nel quadro più specifico della condizionalità l'attuazione pratica delle disposizioni nazionali di applicazione dei requisiti e delle norme viene verificata nell'ambito del programma di audit. Le carenze riscontrate riguardo agli obblighi giuridici degli Stati membri vengono trattate se del caso secondo le procedure di cui può avvalersi la Commissione (liquidazione dei conti e procedura di infrazione).

#### 87.

La condizionalità è definita dalla normativa e per una questione di coerenza è applicata nello stesso modo tanto per il FEAGA quanto per lo sviluppo rurale. Essa costituisce una base comune chiara per gli Stati membri e un terreno di raffronto.

La condizionalità e lo sviluppo rurale non sono in conflitto. La condizionalità rappresenta la linea di demarcazione tra la penalizzazione degli agricoltori che non hanno soddisfatto i requisiti obbligatori (conformemente al principio «chi inquina paga») e la ricompensa di quelli che hanno apportato volontariamente benefici ambientali assumendo impegni agro-ambientali o relativi al benessere degli animali. Pertanto, la condizionalità e le misure agro-ambientali o relative al benessere degli animali si integrano a vicenda senza possibilità di sovrapposizione.

- L'introduzione della condizionalità ha consentito di armonizzare i requisiti a livello UE e di allineare le disposizioni a quelle del FEAGA, determinando così importanti vantaggi.

La Commissione ritiene che importanti requisiti delle buone pratiche agricole si applichino ancora nell'ambito della condizionalità.

- Agli Stati membri dev'essere offerto un livello di flessibilità tale da consentire loro di adattare gli obblighi alle peculiarità delle zone in questione. La Commissione non intende approvare norme nazionali nell'ambito del sistema di condizionalità. L'osservanza da parte degli Stati membri di condizioni paritarie minime è tuttavia assicurata dalla Commissione tramite la sua attività di audit e di monitoraggio.

Inoltre, la politica di sviluppo rurale si fonda su periodi di programmazione e vengono approvati programmi nazionali, non norme individuali. Perciò il confronto con la condizionalità non è necessariamente pertinente.

Il principio secondo cui gli Stati membri devono definire parametri verificabili è già alla base della normativa in materia di condizionalità.

- Non deve verificarsi sovrapposizione tra la condizionalità e gli impegni agroambientali. Ciò è stato verificato durante l'iter di approvazione del programma. Gli Stati membri hanno dovuto dimostrare che le misure agroambientali vanno al di là delle norme di riferimento di cui all'articolo 39, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

Le misure agroambientali e quelle a titolo della condizionalità si integrano a vicenda senza possibilità di sovrapposizione. In altri termini, la condizionalità rappresenta la demarcazione tra la penalizzazione degli agricoltori che non hanno soddisfatto i requisiti obbligatori (conformemente al principio «chi inquina paga») e la ricompensa di quelli che hanno apportato volontariamente benefici ambientali assumendo impegni agroambientali.

Il legislatore ha operato la scelta consapevole di lasciare agli Stati membri un certo margine discrezionale per quanto riguarda tanto la definizione dei requisiti obbligatori quanto l'articolazione delle misure agroambientali. Tale discrezionalità consente agli Stati membri di tener conto delle specificità nazionali e regionali.

#### 88.

In caso di carenze nell'attuazione del sistema di controllo da parte degli Stati membri i rischi finanziari sono trattati nell'ambito dell'attività di audit della Commissione che prevede, ove necessario, l'applicazione di rettifiche finanziarie.

Per quanto riguarda il sistema di riduzione a titolo della condizionalità, spetta agli Stati membri applicarlo adeguatamente; anche le carenze rilevate al riguardo vengono trattate dalla Commissione nell'ambito dell'attività di audit.

- Tramite l'attività di monitoraggio e di audit, la Commissione garantisce l'osservanza da parte degli Stati membri di condizioni paritarie minime.
- Il principio fondamentale è che ogni anno almeno l'1% degli agricoltori che percepiscono pagamenti a titolo della PAC è sottoposto a controlli di condizionalità. Conformemente al principio dell'analisi di rischio gli Stati membri hanno chiesto un margine di flessibilità per poter concentrare i controlli sugli obblighi che presentano rischi maggiori, senza tuttavia tralasciare gli altri obblighi. La Commissione ha accolto tale richiesta e di conseguenza ha adottato nel 2007 nuove norme che permettono tale flessibilità.
- Il principio secondo cui le eventuali riduzioni sono proporzionali o subordinate alla gravità dell'infrazione è già stabilito dalla vigente normativa in materia di condizionalità. La Commissione non vede motivo di modificare il quadro giuridico nella fase attuale.

**89.**

- La questione del monitoraggio è attualmente all'esame della Commissione.
- La Commissione prende provvedimenti in caso di mancanza o incoerenza dei dati.
- Per quanto riguarda l'analisi dei dati, la Commissione ha dimostrato un impegno considerevole nell'analisi delle statistiche relative alla condizionalità. Si sta provvedendo al seguito dei casi di mancanza o incoerenza dei dati. Gli errori nell'applicazione delle norme in materia di condizionalità vengono trattati nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti (se del caso tramite controllo documentale), in aggiunta al programma di missioni di audit.

Inoltre, la Commissione ha potenziato le risorse umane preposte a tali attività.

**90.**

Lo strumento della condizionalità, concordato dal Consiglio e dal Parlamento nel 2003 e introdotto progressivamente a decorrere dal 2005, rappresentava una novità assoluta che ha costretto numerosi Stati membri ad aumentare e riorganizzare l'impegno volto a migliorare l'attuazione e il controllo delle direttive e dei regolamenti pertinenti a livello delle aziende.

Le difficoltà inerenti all'attuazione della condizionalità derivano dalla riorganizzazione degli organismi di controllo, dall'identificazione all'interno delle direttive e dei regolamenti degli obblighi controllabili relativi all'attività agricola e talvolta da manchevolezze nel recepimento delle direttive in questione nell'ordinamento nazionale.

I servizi della Commissione, insieme agli Stati membri, hanno attivamente armonizzato l'applicazione a livello di Stato membro e sono stati elaborati orientamenti per identificare meglio gli obblighi da rispettare a livello di azienda.

La condizionalità ha certamente contribuito a migliorare il rispetto delle direttive e dei regolamenti pertinenti in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali.

Tuttavia, la Commissione riconosce che potrebbe essere ulteriormente migliorata l'efficacia della condizionalità e ritiene che il modo migliore per raggiungere questo scopo consista nella prosecuzione e nel rafforzamento dell'impegno già iniziato.



Corte dei conti europea

**Relazione speciale n. 8/2008**

**La condizionalità costituisce una politica efficace?**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2009 – 57 pagg. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-120-2

DOI 10.2865/35929



## **Come ottenere le pubblicazioni dell'UE?**

Le pubblicazioni in vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni si possono ordinare tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>) presso gli uffici di vendita di vostra scelta.

È possibile anche richiedere un elenco di operatori della nostra rete di vendita mondiale inviando un fax al numero (352) 2929 42758.

DALL'ENTRATA IN VIGORE, NEL 2005, DELLA NUOVA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC), I PAGAMENTI UNICI DOVUTI A CIASCUN BENEFICIARIO POSSONO ESSERE RIDOTTI SE QUESTI ULTIMI NON HANNO RISPETTATO ALCUNE NORME IN MATERIA DI AMBIENTE, DI SICUREZZA ALIMENTARE, DI SALUTE DEGLI ANIMALI E DELLE PIANTE E DI BENESSERE DEGLI ANIMALI OPPURE SE ESSI NON HANNO OTTEMPERATO ALL'OBBLIGO DI MANTENERE TUTTI I TERRENI AGRICOLI IN BUONE CONDIZIONI AGRONOMICHE E AMBIENTALI. NEL 2008 LA CORTE DEI CONTI EUROPEA HA SVOLTO UN AUDIT SULLA POLITICA DI CONDIZIONALITÀ PRESSO LA COMMISSIONE E PRESSO SETTE STATI MEMBRI RAPPRESENTATIVI DELLA DIVERSITÀ CHE CARATTERIZZA LE AGRICOLTURE EUROPEE. IN QUESTA RELAZIONE LA CORTE CONCLUDE CHE GLI OBIETTIVI DI TALE POLITICA NON SONO STATI DEFINITI IN MODO SPECIFICO, MISURABILE, PERTINENTE E REALISTICO. DI CONSEGUENZA, A LIVELLO DI AZIENDA AGRICOLA MOLTI OBBLIGHI RESTANO FORMALI E HANNO DUNQUE POCHE POSSIBILITÀ DI PORTARE AI CAMBIAMENTI O AI MIGLIORAMENTI ATTESI. COMPLESSIVAMENTE, LA CORTE CONSIDERA LA CONDIZIONALITÀ UN ELEMENTO ESSENZIALE DELLA PAC, MA CONCLUDE CHE, NELLA FORMA IN CUI È ATTUALMENTE GESTITA E ATTUATA, ESSA NON SIA EFFICACE. LA CORTE RACCOMANDA QUINDI DI SEMPLIFICARE, CHIARIRE E GERARCHIZZARE LE REGOLE APPLICABILI IN MATERIA.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

*Publications.europa.eu*

ISBN 978-92-9207-120-2



9 789292 071202