

IT

2016

n.

26

Relazione speciale

**Rendere la condizionalità
più efficace e realizzare la
semplicificazione: la sfida
continua**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1
Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6032-1	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/978617	QJ-AB-16-026-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6016-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/003853	QJ-AB-16-026-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6030-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/751502	QJ-AB-16-026-IT-E

Relazione speciale**Rendere la condizionalità
più efficace e realizzare la
semplicificazione: la sfida
continua**

(presentate in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)

Équipe di audit

02

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I – presieduta da Phil Wynn Owen, Membro della Corte – specializzata nell'uso sostenibile delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Nikolaos Milionis, Membro relatore, coadiuvato da: Ioulia Papatheodorou, capo Gabinetto; Kristian Sniter, attaché di Gabinetto; Robert Markus, primo manager; Daniela Jinaru, capo incarico; Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez e Michael Spang, auditor.



Da sinistra a destra: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.

Paragrafi

Glossario

I-IX Sintesi

1-10 Introduzione

11-17 Estensione e approccio dell'audit

18-71 Osservazioni

18-36 **Le informazioni disponibili non hanno consentito alla Commissione di valutare in maniera adeguata l'efficacia della condizionalità**

22-27 **Gli indicatori di performance usati dalla Commissione hanno fornito una visione parziale dell'efficacia della condizionalità**

28-33 **La valutazione dell'efficacia della condizionalità svolta dalla Commissione non ha tenuto conto del livello di inadempienza da parte degli agricoltori**

34-36 **La Commissione non ha analizzato le ragioni delle violazioni della condizionalità e i mezzi per porvi rimedio**

37-71 **Il sistema di gestione e di controllo della condizionalità può essere ulteriormente semplificato**

41-47 **Le procedure di controllo rimangono complesse**

48-52 **Il regime per i piccoli agricoltori ha ridotto l'onere amministrativo, ma in alcuni Stati membri ciò potrebbe incidere sul conseguimento degli obiettivi della condizionalità**

53-58 **L'inverdimento ha introdotto un ulteriore livello di controlli per le pratiche agricole obbligatorie rispettose dell'ambiente**

59-64 **I costi specifici associati all'adempimento degli obblighi di condizionalità non sono sufficientemente quantificati**

65-71 **La base su cui calcolare le sanzioni relative alla condizionalità applicabili agli agricoltori dell'UE non è sufficientemente armonizzata**

72-79

Conclusioni e raccomandazioni

Allegato I — La portata delle regole di condizionalità, ai sensi dell'allegato II del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio

Allegato II — Principali modifiche alla portata delle regole di condizionalità per la PAC 2014-2020

Allegato III — Le parti in causa hanno espresso l'esigenza di un'ulteriore semplificazione

Allegato IV — Studi di casi inclusi nel questionario inviato agli organismi pagatori

Risposte della Commissione

Aspetti da controllare: aspetti dettagliati connessi all'applicazione delle regole di condizionalità e inclusi nelle checklist ai fini dei controlli amministrativi e in loco svolti o commissionati ad altri organismi di controllo dall'autorità di gestione responsabile per la condizionalità in ciascuno Stato membro (ad esempio gli organismi pagatori).

Audit di conformità: controlli in loco espletati dagli auditor della DG AGRI per consentire alla Commissione di verificare se gli Stati membri abbiano utilizzato in maniera corretta i fondi messi a loro disposizione dal FEAGA e dal FEASR e, in particolare, se dispongano di sistemi di gestione e di controllo ben funzionanti in grado di assicurare la regolarità dei pagamenti erogati ai beneficiari.

BCAA: norme relative al mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni volte a contribuire a prevenire l'erosione, mantenere i livelli di sostanza organica e la struttura del suolo, garantire un livello minimo di manutenzione, evitare il deterioramento degli habitat, salvaguardare e gestire le risorse idriche. Tali norme, introdotte dalla normativa PAC, si applicano esclusivamente ai beneficiari della PAC. Devono essere definite dagli Stati membri tenendo conto delle condizioni locali.

CGO: i criteri di gestione obbligatori sono una serie di obblighi inclusi nel campo di applicazione delle regole di condizionalità tratte da direttive e regolamenti esistenti dell'UE riguardanti l'ambiente, la sanità pubblica, la salute delle piante e degli animali e il benessere degli animali (normativa settoriale). Tali criteri sono già applicabili al di fuori del quadro della PAC.

DG AGRI: direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale della Commissione europea, responsabile dell'attuazione della politica in materia di agricoltura e sviluppo rurale.

DG ENV: direzione generale Ambiente della Commissione europea, responsabile della normativa settoriale in materia di ambiente.

DG SANTE: direzione generale Salute e sicurezza alimentare della Commissione europea, responsabile della normativa settoriale in materia di sanità pubblica, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali.

Ente di consulenza per il settore agricolo: organismo pubblico o privato incaricato da uno Stato membro di gestire un sistema che offre servizi di consulenza agli agricoltori sulla gestione dei terreni e delle aziende agricoli.

Esercizio finanziario: l'esercizio finanziario agricolo comprende le spese pagate e le entrate ricevute e contabilizzate nel bilancio dei Fondi dagli organismi pagatori per l'esercizio finanziario *N* che inizia il 16 ottobre dell'anno *N-1* e termina il 15 ottobre dell'anno *N* (articolo 39 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio).

FEAGA: Fondo europeo agricolo di garanzia

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

Organismo pagatore: organismo incaricato, all'interno di uno Stato membro, di effettuare in modo corretto la valutazione, il calcolo, il controllo ed il pagamento dei sussidi PAC.

PAC: politica agricola comune.

Regole di condizionalità: le regole di condizionalità comprendono i criteri di gestione obbligatori (CGO) stabiliti dalla normativa dell’Unione e le norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) stabilite a livello nazionale, di cui all’allegato II del regolamento (UE) n. 1306/2013, riguardanti l’ambiente, i cambiamenti climatici, le buone condizioni agronomiche del terreno, la sanità pubblica, la salute degli animali e delle piante e il benessere degli animali. Nella presente relazione, i termini «regole di condizionalità» e «obblighi di condizionalità» sono sinonimi.

I La condizionalità subordina la maggior parte dei pagamenti PAC al rispetto, da parte degli agricoltori, di regole di base concernenti l'ambiente, la sicurezza alimentare, la salute e il benessere degli animali e le buone condizioni agronomiche e ambientali. Attualmente si applica a 7,5 milioni di agricoltori che nel 2015 hanno percepito aiuti per circa 47 miliardi di euro¹. Le aspettative della società sono alte: gli agricoltori che ricevono sovvenzioni UE sono tenuti al rispetto della condizionalità.

II Il legislatore ha stabilito un quadro UE per quanto concerne la condizionalità. Monitorarne l'attuazione è compito della Commissione. Gli Stati membri hanno tradotto le norme UE in obblighi cui gli agricoltori sono tenuti ad ottemperare e ne hanno verificato il rispetto. Gli auditor della Corte hanno verificato se il sistema di gestione e di controllo della condizionalità sia stato efficace e se possa essere ulteriormente semplificato.

III La Corte ha concluso che le informazioni disponibili non hanno consentito alla Commissione di valutare in maniera adeguata l'efficacia della condizionalità. Nonostante le modifiche apportate alla PAC per il periodo 2014-2020, il sistema di gestione e di controllo della condizionalità può ancora essere semplificato.

IV Gli indicatori di performance usati dalla Commissione hanno fornito una visione parziale dell'efficacia della condizionalità. Gli indicatori non hanno tenuto conto del livello di inadempienza da parte degli agricoltori. La Commissione, inoltre, non ha analizzato le ragioni delle infrazioni e i mezzi per porvi rimedio.

V Le modifiche apportate alla PAC per il periodo 2014-2020 hanno ridotto, in una certa misura, il numero di regole di condizionalità, eliminando requisiti che non erano abbastanza pertinenti all'attività agricola. Le procedure di controllo rimangono tuttavia complesse. Occorre trovare un equilibrio fra le misure di semplificazione, come il regime per i piccoli agricoltori, che sollevano le amministrazioni e gli agricoltori da oneri supplementari, e la necessità di conseguire gli obiettivi della condizionalità.

VI Le pratiche agricole previste ai fini del nuovo pagamento relativo alla componente di inverdimento presentano analogie con le precedenti BCAA. Di conseguenza, vi sono attualmente due insiemi di pratiche agricole complementari che perseguono i medesimi obiettivi: la manutenzione dei terreni agricoli e la tutela della biodiversità. Malgrado queste similitudini, il rispetto delle norme BCAA e di inverdimento obbligatorie è controllato da due sistemi di controllo diversi. Ciò può generare inefficienze nei sistemi di controllo e un ulteriore onere amministrativo.

1 Questi 7,5 milioni di agricoltori rappresentano il 68 % di tutti gli agricoltori sostenuti dalla PAC e percepiscono l'83 % di tutti i pagamenti. Le cifre suddette non includono i piccoli agricoltori, i quali non sono soggetti a sanzioni amministrative in caso di inosservanza degli obblighi di condizionalità (cfr. paragrafo 48).

VII

I costi relativi all'attuazione della condizionalità non sono sufficientemente quantificati. Fintanto che la Commissione non disporrà di una stima attendibile del costo complessivo della condizionalità, che aggreghi i dati per le parti interessate (istituzioni dell'UE, autorità di controllo e di gestione degli Stati membri e agricoltori), non potrà garantire che il sistema della condizionalità presenti un buon rapporto benefici-costi.

VIII

Il sistema sanzionatorio non ha costituito una base sufficientemente armonizzata, a livello UE, per il calcolo delle sanzioni amministrative applicabili agli agricoltori che non hanno rispettato le norme. Vi sono state variazioni significative, fra uno Stato membro e l'altro, nell'applicare al calcolo delle sanzioni per casi simili fattori quali la gravità, la portata, la durata e l'intenzionalità.

IX

La Corte formula le seguenti raccomandazioni:

- Nell'ambito della valutazione di impatto per la PAC dopo il 2020, la Commissione dovrebbe esaminare come sviluppare ulteriormente il proprio insieme di indicatori per valutare la performance della condizionalità e come tener conto, nei propri indicatori, dei livelli di osservanza delle norme di condizionalità da parte degli agricoltori.
- La Commissione dovrebbe, d'ora in avanti, migliorare la condivisione, fra i servizi interessati, delle informazioni sulle violazioni della condizionalità, al fine di aiutarli ad individuare le ragioni di tali violazioni e a prendere le misure appropriate per porvi rimedio.
- Per la PAC dopo il 2020, la Commissione dovrebbe proporre di adattare le norme che disciplinano i controlli in loco relativi alla condizionalità. Ciò consentirebbe di definire in maniera più efficace gli aspetti fondamentali da controllare.
- La Commissione dovrebbe analizzare, nell'ambito della valutazione d'impatto per la PAC dopo il 2020, la coesistenza di due sistemi con obiettivi ambientali simili (le norme BCAA e l'inverdimento), al fine di promuovere una maggiore sinergia fra di essi. Tale analisi dovrebbe tener conto di criteri quali l'impatto ambientale delle norme e il livello storico di ottemperanza degli agricoltori.
- Successivamente alla relazione sulla performance della PAC prevista per la fine del 2018, la Commissione dovrebbe definire una metodologia per misurare i costi della condizionalità.
- Per la PAC dopo il 2020, la Commissione dovrebbe incoraggiare un'applicazione più armonizzata delle sanzioni a livello UE, fornendo ulteriori chiarimenti sul significato di termini quali gravità, portata, durata, ripetizione e intenzionalità di un'inadempienza.

01

La condizionalità subordina la maggior parte dei pagamenti PAC al rispetto, da parte degli agricoltori, di regole di base per proteggere l'ambiente, la sicurezza alimentare, la salute e il benessere degli animali e per mantenere i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali. Attualmente si applica a 7,5 milioni di agricoltori in tutta l'UE i quali, durante l'esercizio finanziario 2015, hanno percepito circa 47 miliardi di euro di aiuti subordinati al rispetto delle regole di condizionalità (cfr. **glossario**)². Se un agricoltore non ottempera a tali norme, può incorrere in una sanzione amministrativa.

02

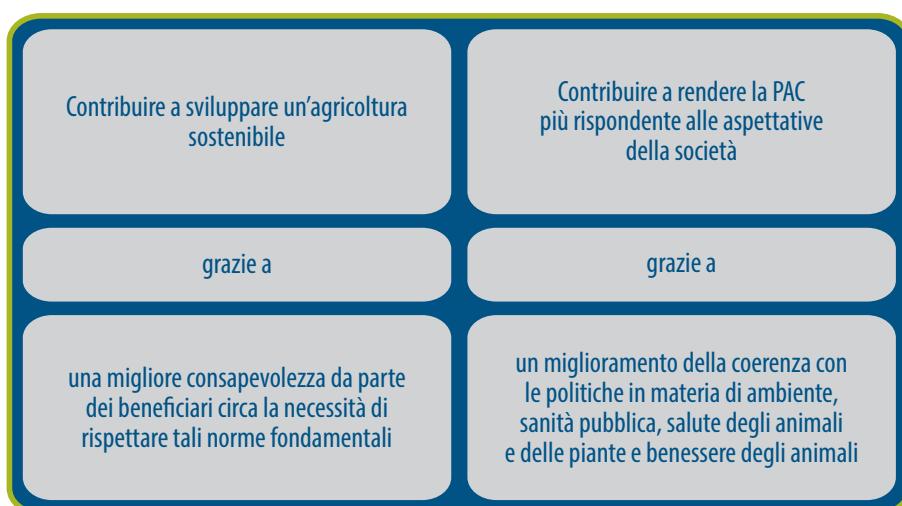
La condizionalità è basata su due insiemi principali di norme (cfr. **allegato I** per l'elenco attuale di quest'ultime). I criteri di gestione obbligatori (CGO) sono requisiti selezionati dalle direttive e dai regolamenti esistenti in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute delle piante, salute e benessere degli animali. Le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) sono norme aggiuntive applicabili solo ai beneficiari dei pagamenti PAC. Impongono pratiche sostenibili relative ai terreni agricoli e riguardano la protezione delle risorse idriche, del suolo e dello stock di carbonio, nonché il mantenimento dei terreni e degli elementi caratteristici del paesaggio.

03

La condizionalità intende contribuire a due obiettivi:

Figura 1

Obiettivi della condizionalità



Fonte: Considerando 54 del regolamento (UE) n. 1306/2013³.

- 2 Relazione annuale di attività della DG AGRI per l'esercizio 2015.
- 3 Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

04

Le aspettative della società sono alte: gli agricoltori che ricevono sovvenzioni UE sono tenuti ad adempiere agli obblighi previsti dalla condizionalità. Stando all'ultimo sondaggio di Eurobarometro⁴ pubblicato nel gennaio 2016, più di quattro persone su cinque fra coloro che hanno risposto ritengono sia «giustificato» ridurre i sussidi agli agricoltori se non rispettano le norme.

05

In quanto strumento della PAC, la condizionalità è posta in atto in un regime di gestione concorrente, che prevede la ripartizione dei compiti fra la Commissione e gli Stati membri. In questo contesto, le responsabilità della Commissione sono le seguenti:

- seguire il quadro generale dell'UE stabilito dai regolamenti emanati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nonché le raccomandazioni ricevute dal Parlamento europeo durante la procedura di discarico dei conti annuali relativi all'esecuzione del bilancio dell'UE;
- stabilire un quadro UE dettagliato, tramite regolamenti attuativi e delegati, nonché linee guida di attuazione per gli Stati membri;
- verificare che gli Stati membri assolvano le proprie responsabilità conformemente alle disposizioni normative e applicare rettifiche finanziarie laddove si riscontrino defezioni sistemiche;
- controllare che gli obiettivi della condizionalità siano raggiunti e comunicarne i risultati⁵.

06

La DG ENV e la DG SANTE hanno il compito di monitorare la realizzazione e il conseguimento degli obiettivi della normativa settoriale da cui sono tratti i CGO, mentre la DG AGRI è responsabile delle BCAA. La DG AGRI espleta audit per verificare che gli Stati membri pongano in atto una gestione e sistemi di controllo adeguati per la condizionalità.

07

Spetta agli Stati membri adottare tutte le disposizioni normative, regolamentari e amministrative per istituire un quadro nazionale conforme al quadro generale e dettagliato dell'UE per la condizionalità, e in particolare:

- porre in atto sistemi che prevengano, rilevino e correggano i casi di inosservanza;
- espletare controlli in loco su un campione di almeno l'1 % degli agricoltori⁶;

4 «Eurobarometro speciale 440, gli Europei, l'agricoltura e la PAC» del 21 gennaio 2016, recante i pareri raccolti fra il 17 e il 26 ottobre 2015 da TNS opinion & social, su richiesta della Commissione europea. Tutte le interviste sono state condotte direttamente presso il domicilio di cittadini dell'UE selezionati a caso.

5 Cfr., ad esempio, la relazione annuale di attività 2014 della DG AGRI, allegato 10, parte 6 Condizionalità.

6 In generale, i controlli in loco devono essere espletati su un campione costituito da almeno l'1 % dei beneficiari PAC. Per alcuni obblighi, tuttavia, quali l'identificazione e la registrazione degli animali, il tasso minimo di controllo è il 3 % degli agricoltori, come previsto dalla normativa settoriale. Ne consegue che il numero totale di agricoltori controllati in relazione alla condizionalità supera in pratica il campione corrispondente all'1 %. Ad esempio, durante l'esercizio finanziario 2015, la percentuale di agricoltori controllati è stata del 2,31 %. Per i CGO, gli Stati membri possono decidere di combinare questi controlli con quelli svolti a titolo della normativa settoriale al fine di raggiungere il tasso di controllo della condizionalità dell'1 %.

- applicare sanzioni e recuperare gli importi indebitamente versati presso gli agricoltori che hanno infranto le norme;
- riferire alla Commissione (conti annuali sottoposti ad audit, relazioni finanziarie e statistiche di controllo).

08

I beneficiari della PAC devono rispettare tutte le norme di condizionalità definite dalla normativa nazionale. Qualora risultino aver violato una qualsiasi di queste norme, a seguito di un atto o di un'omissione direttamente loro imputabile, rischiano di veder ridotti i pagamenti annuali dell'UE da essi percepiti.

09

Nel 2008 la Corte ha pubblicato una relazione speciale sull'efficacia della condizionalità⁷. La relazione concludeva che la condizionalità non era stata una politica efficace e sottolineava che il quadro normativo relativo alla condizionalità poneva notevoli difficoltà, specie a causa della sua complessità.

10

La semplificazione della portata e delle norme relative al regime della condizionalità è stata costantemente oggetto di discussione fra la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri, a causa della complessità del quadro normativo e della necessità di fare in modo che le norme possano essere controllate e siano sufficientemente pertinenti per l'attività agricola. Fra il 2008 e il 2013, a seguito della «valutazione dello stato di salute» della PAC, sono state apportate modifiche al regime della condizionalità⁸. Ulteriori modifiche introdotte per il periodo in corso (2014-2020) avevano lo scopo di⁹:

- snellire l'ambito di applicazione delle norme organizzandole in un unico elenco, raggruppate per settori e aspetti, al fine di rendere il regime della condizionalità più coerente e visibile, e
- rimuovere dal loro ambito di applicazione diversi requisiti non sufficientemente pertinenti all'attività agricola o al settore dell'azienda, o riguardanti autorità nazionali anziché i beneficiari.

⁷ Relazione speciale n. 8/2008 intitolata «La condizionalità costituisce una politica efficace?» (<http://eca.europa.eu>).

⁸ Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 16) ha aggiunto di fatto due BCAA obbligatorie nel settore, appena creato, della protezione e della gestione delle risorse idriche e tre nuove BCAA facoltative per quanto concerne il livello minimo di manutenzione del terreno; allo stesso tempo, sono state rese facoltative quattro delle BCAA esistenti di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003. Modifiche minori sono state inoltre apportate riguardo ai CGO, eliminando dal regolamento (CE) n. 2629/97 il requisito relativo ai marchi auricolari, ai registri delle aziende e ai passaporti.

⁹ L'allegato II espone in dettaglio le modifiche introdotte per il periodo 2014-2020.

Estensione e approccio dell'audit

12

11

La semplificazione è un processo che mira a snellire le norme e i controlli e a ridurre i costi della loro applicazione. Occorre trovare un equilibrio fra il vantaggio recato dalle misure di semplificazione, che sollevano le amministrazioni e gli agricoltori da oneri supplementari, e la necessità di conseguire gli obiettivi della condizionalità.

12

Gli auditor della Corte hanno esaminato il sistema di gestione e di controllo della condizionalità posto in essere dalla Commissione e dagli Stati membri per valutare se la condizionalità sia efficace e in che misura sia stata semplificata nel nuovo quadro normativo.

13

Il quesito generale di audit era il seguente:

«Il sistema di gestione e di controllo della condizionalità è efficace e può essere ulteriormente semplificato?»

La struttura della presente relazione è incentrata sui due principali aspetti dell'efficacia e della semplificazione.

14

Gli auditor della Corte hanno analizzato i seguenti elementi probatori relativi all'attuazione della condizionalità fino ad oggi:

- le statistiche sui controlli trasmesse dagli Stati membri alla Commissione per gli esercizi finanziari 2011-2014. Questi rapporti contenevano dati relativi al numero di agricoltori controllati per una data norma, il numero di inadempienze riscontrate e il livello e le categorie di sanzioni applicate;
- gli audit concernenti la legittimità e la regolarità espletati dalla Corte (audit ai fini della dichiarazione di affidabilità - DAS) negli esercizi finanziari 2011-2014;
- gli audit di conformità effettuati dalla direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale della Commissione (DG AGRI) negli esercizi finanziari 2011-2014.

Estensione e approccio dell'audit

15

Gli auditor hanno analizzato le informazioni relative al sistema di gestione e di controllo instaurato a livello della Commissione, ottenute tramite colloqui con rappresentanti della DG AGRI e l'esame di varie analisi, studi e relazioni preparati o commissionati dalla DG AGRI. Hanno quindi valutato gli effetti potenziali delle modifiche introdotte per il periodo 2014-2020 della PAC, basandosi sui seguenti documenti: valutazione d'impatto preparatoria, regolamenti approvati e dichiarazioni della Commissione.

16

Sono state effettuati due sondaggi su temi quali la consapevolezza, il rispetto delle norme e la semplificazione. I sondaggi sono stati inviati agli organismi pagatori e agli enti di consulenza per il settore agricolo. Sono pervenute risposte dai 64¹⁰ organismi pagatori interpellati in 27 Stati membri¹¹, mentre 72 dei 186 enti di consulenza per il settore agricolo contattati hanno risposto al secondo sondaggio.

17

Gli auditor della Corte hanno visitato tre regioni negli Stati membri (Germania: Schleswig-Holstein, Spagna: Catalogna e Regno Unito: Irlanda del Nord), dove hanno incontrato i rappresentanti degli organismi pagatori e delle associazioni di agricoltori, per conoscere le loro posizioni riguardo all'impatto della condizionalità a livello di azienda agricola.

- 10 Gli auditor della Corte hanno condotto il sondaggio presso 64 degli 82 organismi pagatori esistenti, dato che in alcuni Stati membri non tutti gli organismi pagatori hanno responsabilità in materia di condizionalità.
- 11 La Croazia non è stata inclusa nell'estensione del presente audit a causa dell'assenza di dati storici, avendo aderito all'UE il 1° luglio 2013.

Le informazioni disponibili non hanno consentito alla Commissione di valutare in maniera adeguata l'efficacia della condizionalità

18

Nella prima parte della relazione, la Corte valuta se gli indicatori di performance usati dalla Commissione abbiano tracciato un quadro completo dell'efficacia della condizionalità, se abbiano tenuto conto del livello di ottemperanza degli agricoltori e se la Commissione abbia analizzato le cause delle violazioni e i mezzi per porvi rimedio. I principi in base ai quali sono svolti gli esami della Corte sono indicati ai paragrafi 19-21.

19

Al fine di misurare il conseguimento degli obiettivi della condizionalità (cfr. paragrafo 2), la Commissione dovrebbe definire indicatori di performance appropriati¹². Questi dovrebbero essere in linea con i principi della sana gestione finanziaria (economia, efficienza ed efficacia)¹³. La Commissione dovrebbe analizzare le questioni relative alla performance e intraprendere azioni concrete al riguardo.

20

È altresì opportuno che gli Stati membri si adoperino per la prevenzione, l'accertamento e l'adeguato trattamento di eventuali irregolarità o inadempienze commesse dai beneficiari¹⁴ in materia di condizionalità e riferiscano ogni anno alla Commissione i risultati delle loro verifiche.

21

L'efficacia della condizionalità dovrebbe essere valutata tenendo conto del livello di ottemperanza, da parte degli agricoltori, alle relative norme, quale indicatore chiave del contributo della politica alla protezione dell'ambiente, della sanità pubblica, della salute degli animali e delle piante e del benessere degli animali. Per accrescere l'efficacia della politica, il quadro che disciplina la condizionalità dovrebbe comprendere misure atte a individuare e affrontare le cause delle inadempienze da parte degli agricoltori.

12 Considerando 2 del regolamento di esecuzione (UE) n. 834/2014 della Commissione, del 22 luglio 2014, che stabilisce norme per l'applicazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione della politica agricola comune (GU L 230 dell'1.8.2014, pag. 1).

13 L'articolo 30 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1) (Regolamento finanziario) comprende le seguenti definizioni:
«Secondo il principio dell'economia, le risorse impiegate dall'istituzione nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore.
Secondo il principio dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti.
Secondo il principio dell'efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi».

14 Considerando 39 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

Gli indicatori di performance usati dalla Commissione hanno fornito una visione parziale dell'efficacia della condizionalità

La situazione per il periodo 2007-2013

22

Per il primo obiettivo (contribuire a sviluppare un'agricoltura sostenibile grazie a una migliore consapevolezza, da parte dei beneficiari, circa la necessità di rispettare le norme di base) la Commissione ha usato l'indicatore «Percentuale di pagamenti PAC soggetti alla condizionalità», che mostra la percentuale di pagamenti PAC per i quali gli agricoltori devono rispettare le norme di condizionalità. Questo indicatore non misura però la consapevolezza degli agricoltori riguardo a tali norme o il loro grado di osservanza delle stesse.

23

Per misurare il secondo obiettivo (contribuire a rendere la PAC più rispondente alle aspettative della società tramite una maggior coerenza della strategia PAC con le politiche in materia di ambiente, sanità pubblica, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali), si è usato l'indicatore «Opinione espressa dal pubblico sulla condizionalità», misurato dalla Commissione nel sondaggio Eurobarometro. La domanda e le possibili risposte indicate nel sondaggio sono riportate nel **riquadro 1**.

Riquadro 1

Estratto del sondaggio Eurobarometro

Domanda: «In base alle norme della Politica Agricola Comune (PAC), i pagamenti delle sovvenzioni agli agricoltori sono legati al rispetto di certe norme di condizionalità riguardanti l'ambiente, la sicurezza alimentare e il benessere degli animali. In che misura ritiene che sia giustificato o ingiustificato ridurre le sovvenzioni agli agricoltori che non rispettano gli standard in materia di sicurezza alimentare, gli standard ambientali e gli standard in materia di benessere degli animali?»

Risposte possibili: «Totalmente giustificato; piuttosto giustificato; piuttosto ingiustificato; totalmente ingiustificato; non saprei».

Risultato del sondaggio: più di quattro persone su cinque, fra i cittadini UE che hanno risposto al sondaggio, ritenevano «giustificato» ridurre i sussidi agli agricoltori qualora non rispettino le norme (le risposte da questi fornite erano o «totalmente giustificato» o «piuttosto giustificato»). Dal precedente sondaggio svolto nel novembre 2007, l'opinione del pubblico non è mutata.

Fonte: Sondaggio Eurobarometro della Commissione.

24

Questo indicatore non fornisce elementi che consentano di stabilire se la coerenza della PAC con le norme di condizionalità sia migliorata. Rispecchia semplicemente la scelta politica degli intervistati, senza valutare i reali risultati dell'attuazione della condizionalità.

25

La DG AGRI ha fornito altri due indicatori di risultato, il tasso di controllo per le BCAA¹⁵ e la percentuale di pascolo permanente. Il primo indicatore misura se gli Stati membri abbiano rispettato il tasso minimo di controlli. È semplicemente un indicatore di conformità al regolamento, che, in quanto tale, non misura l'efficacia della condizionalità. Il secondo indicatore, che misura la percentuale di superficie occupata da pascoli permanenti all'interno di uno Stato membro rispetto alla superficie agricola totale, presentava due punti deboli: si riferiva ad un unico aspetto della condizionalità e non evidenziava in modo specifico il contributo di quest'ultima; in altri termini, i pascoli permanenti possono essere mantenuti per effetto di una serie di fattori, e la condizionalità è solo uno di questi.

La situazione per il periodo 2014-2020**26**

Per il periodo 2014-2020, sono stati utilizzati due indicatori¹⁶ direttamente correlati alla condizionalità: il numero di ettari e la percentuale di pagamenti PAC che vi sono soggetti. Si tratta di indicatori quantitativi che misurano unicamente le dimensioni della popolazione cui fanno riferimento (ossia la superficie agricola e i pagamenti PAC), non gli effetti della condizionalità.

27

Altri indicatori concernenti aspetti influenzati dalle norme di condizionalità sono stati definiti al livello generale della PAC, come l'Indice degli uccelli presenti sui terreni agricoli, la qualità dell'acqua, la materia organica del suolo nei terreni a seminativo, l'erosione del suolo per azione dell'acqua. Non è noto, tuttavia, l'impatto specifico della sola condizionalità su questi indicatori complessivi. Inoltre, altri aspetti oggetto della condizionalità, quali la sicurezza alimentare, l'identificazione e la registrazione degli animali o il benessere degli animali, non sono contemplati da alcun indicatore di impatto.

15 Per quanto riguarda sia il periodo PAC precedente al 2014 sia quello successivo, il tasso minimo di controllo stabilito per le BCAA era l'1 % degli agricoltori.

16 Cfr. allegato al regolamento di esecuzione (UE) n. 834/2014 della Commissione.

Osservazioni

La valutazione dell'efficacia della condizionalità svolta dalla Commissione non ha tenuto conto del livello di inadempienza da parte degli agricoltori

28

La Commissione raccoglie inoltre dati sul grado di rispetto, da parte degli agricoltori, degli obblighi di condizionalità, mediante le statistiche sui controlli trasmessi dagli Stati membri. Questo tipo di informazione non è però utilizzata come indicatore di performance e monitorata a fronte di valori-obiettivo predefiniti.

29

I risultati degli audit svolti dalla Corte¹⁷ sulla legittimità e la regolarità negli ultimi quattro anni (cfr. **tabella 1**) e le statistiche fornite dalle autorità di controllo degli Stati membri per gli agricoltori sottoposti a controlli in loco (cfr. **tabella 2**) hanno evidenziato livelli elevati di inosservanza delle norme di condizionalità.

17 Per quanto riguarda la condizionalità, gli auditor della Corte hanno incentrato la verifica su alcuni obblighi selezionati in materia di BCAA (evitare la propagazione di vegetazione indesiderata, mantenere le terrazze, mantenere gli oliveti e rispettare densità di bestiame minime o gli obblighi di sfalcio) nonché su un campione selezionato di CGO (requisiti relativi al CGO concernente la direttiva «Nitrat» e al CGO concernente l'identificazione e la registrazione degli animali), per i quali era possibile ottenere elementi probatori e raggiungere una conclusione al momento delle visite di audit. Durante il 2011 e il 2012, l'estensione della verifica per il FEASR era più ampia che non per il FEAGA, in quanto comprendeva tutte le BCAA e il CGO relativo al benessere degli animali. Per il FEAGA, inoltre, i CGO relativi all'identificazione e alla registrazione degli animali non sono stati verificati nel 2011 e nel 2012.

Tabella 1

Risultati dell'audit della Corte sulla verifica della condizionalità concernente campioni di agricoltori selezionati su base casuale

Fondo	Dati	Esercizio finanziario			
		2011	2012	2013	2014
FEAGA	Numero di pagamenti soggetti alla condizionalità	155	146	164	170
	Numero di casi in cui sono state riscontrate infrazioni	22	24	44	46
	Infrazioni (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
FEASR	Numero di pagamenti soggetti alla condizionalità	73	75	61	64
	Numero di casi in cui sono state riscontrate infrazioni	26	25	24	17
	Infrazioni (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Fonte: Corte dei conti europea.

Tabella 2

Infrazioni relative agli impegni di condizionalità segnalate dagli Stati membri a seguito delle verifiche svolte su un campione misto di agricoltori selezionati a caso e sulla base del rischio

	Esercizio finanziario				
	2011	2012	2013	2014	2015
Frequenza delle infrazioni (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Fonte: Statistiche sulla condizionalità elaborate dagli Stati membri.

Osservazioni

30

Stando a quanto indicato dal 90 % circa di organismi pagatori e di enti di consulenza per il settore agricolo interpellati dal sondaggio della Corte, negli ultimi cinque anni gli agricoltori hanno acquisito una maggior consapevolezza riguardo all'obbligo di rispettare le norme di condizionalità. Ciononostante, i tassi di inadempienza rimangono elevati e tanto i controlli degli Stati membri quanto gli audit della Corte mostrano una tendenza al rialzo.

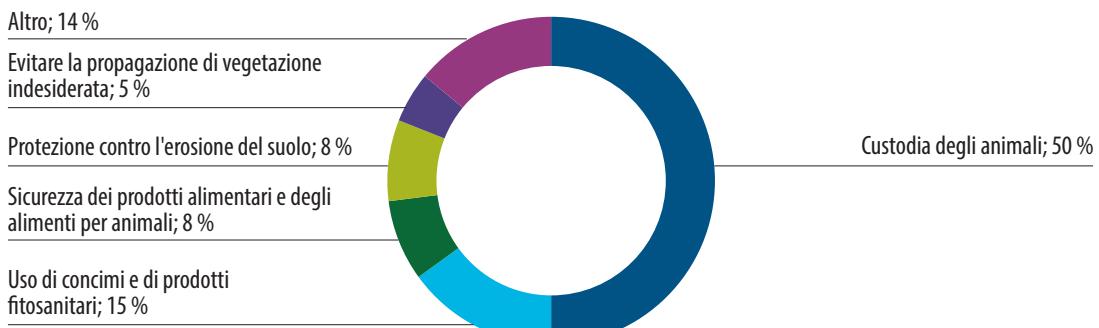
18 Espressa come la percentuale di agricoltori che hanno commesso infrazioni sul totale degli agricoltori controllati.

31

Dal 2011 al 2013, il numero totale di infrazioni individuate dalle autorità di controllo degli Stati membri è rimasto pressoché costante, a livello UE, assestandosi ad almeno 60 000 casi l'anno, e aumentando invece, nel 2014, di quasi il 20 %, per raggiungere i 70 000 casi di infrazioni (principalmente a causa dell'aumento dell'inosservanza dei CGO relativi alla direttiva «Nitратi» e all'identificazione e registrazione di suini e bovini). Come indicato nel **grafico 2**, cinque settori principali hanno rappresentato quasi il 90 % del numero totale di infrazioni, registrando anche il più alto tasso di inadempienze¹⁸. Questi cinque settori coprono un totale di 10 CGO e di quattro BCAA.

Grafico 2

Settori in cui si registra la più alta frequenza di infrazioni delle norme di condizionalità



Fonte: Corte dei conti europea.

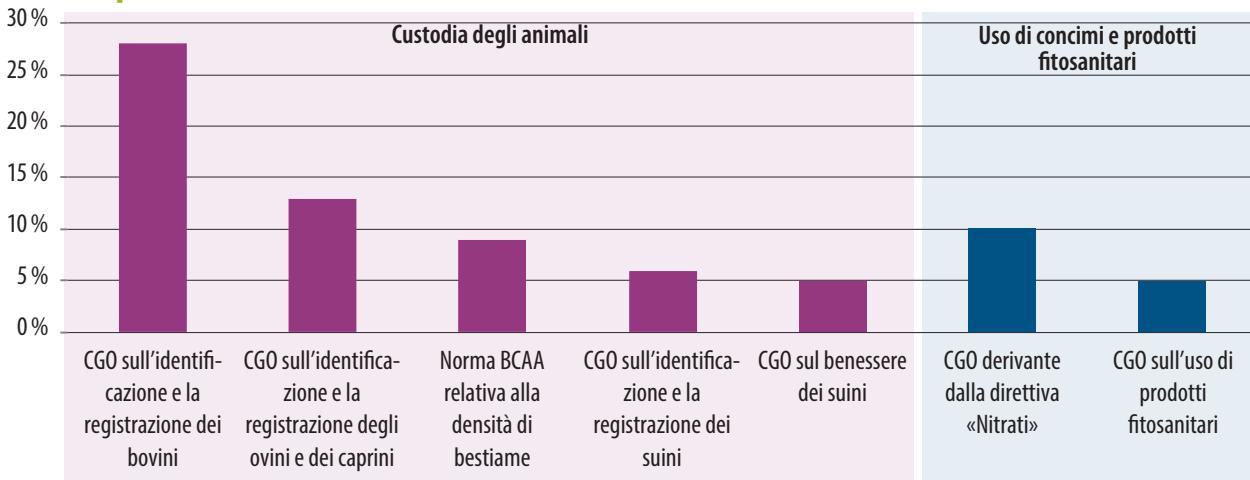
32

Per i due settori principali, il **grafico 3** mostra per quali singoli norme/requisiti la frequenza delle violazioni abbia superato il 5 % nell'esercizio finanziario 2014:

Osservazioni

Grafico 3

Frequenza delle infrazioni nei due principali settori in cui sono state registrate inadempienze



Fonte: Corte dei conti europea.

33

L'analisi degli auditor della Corte indica che per diverse norme i tassi di infrazione registrati sono inferiori all'1 %: si tratta, ad esempio, del CGO in materia di conservazione degli uccelli selvatici e degli habitat naturali e delle norme BCAA concernenti i livelli di sostanza organica del suolo, il mantenimento della struttura del suolo e degli elementi caratteristici del paesaggio.

La Commissione non ha analizzato le ragioni delle violazioni della condizionalità e i mezzi per porvi rimedio

34

La DG AGRI analizza le informazioni contenute nelle statistiche sui controlli a livello di ciascun ente referente (provincia / regione / amministrazione centrale) per accertarsi che rispetti i requisiti UE, quali, ad esempio, il tasso minimo di controllo dell'1 % stabilito nel regolamento. La DG suddetta espletta anche audit di conformità per assicurarsi che i sistemi di gestione e di controllo posti in essere dagli Stati membri siano conformi alle norme UE applicabili. Scopo di questi audit è proteggere i Fondi mediante i quali sono stati eseguiti i pagamenti PAC, verificando se gli Stati membri operino in maniera corretta le riduzioni dei pagamenti agli agricoltori. La Commissione applica le rettifiche finanziarie nette agli Stati membri i cui sistemi sono carenti.

Osservazioni

35

La DG AGRI non analizza i dati sulle infrazioni degli obblighi di condizionalità a livello UE, né espleta audit per individuare le norme infrante con maggior frequenza, le potenziali cause delle infrazioni e le possibili soluzioni per porvi rimedio. Nemmeno le altre direzioni generali della Commissione responsabili delle politiche cui fanno riferimento i CGO procedono ad analisi di questo tipo. Ad esempio, la direzione generale Ambiente (DG ENV), responsabile di politiche come quella alla base della direttiva «Nitратi», ha affermato di non ricevere le statistiche sui controlli espletati dagli Stati membri e, pertanto, non ha potuto adottare misure di follow-up a tale riguardo. La Commissione, quindi, verifica solo gli aspetti finanziari, senza analizzare l'impatto della condizionalità sugli obiettivi strategici che ne sono alla base in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali.

19 Le valutazioni svolte a livello degli agricoltori finora hanno fornito solo informazioni sugli elementi di costo della condizionalità (cfr. paragrafo 61).

20 In base alla relazione annuale di attività della DG AGRI, nell'anno di domanda 2014 le sanzioni sono ammontate in totale a 67,5 milioni di euro.

36

Fino a luglio 2016, la Commissione non aveva analizzato le ragioni per cui le norme potrebbero essere state violate, né gli strumenti per impedire in futuro tali situazioni¹⁹. Tali analisi potrebbero anche rivelare informazioni utili sulla necessità o meno di semplificare ulteriormente il regime della condizionalità. L'inosservanza delle norme di condizionalità potrebbe essere dovuta alla non comprensione delle norme, talvolta complesse (cfr. **allegato III**), o all'assenza di un incentivo, dato che il costo dell'applicazione di una norma potrebbe essere sproporzionale rispetto al basso tasso minimo di controllo dell'1 % e al livello delle sanzioni applicate²⁰.

Il sistema di gestione e di controllo della condizionalità può essere ulteriormente semplificato

37

Nella seconda parte della relazione, la Corte valuta se le norme e le procedure di controllo della condizionalità siano state semplificate, se il regime per i piccoli agricoltori abbia raggiunto una riduzione equilibrata dell'onere amministrativo, se vi fossero rischi che l'inverdimento e la condizionalità non fossero ben coordinati, se i costi dell'attuazione siano stati misurati e se le sanzioni siano applicate in maniera uniforme in tutta l'UE. I principi in base ai quali sono svolti gli esami della Corte sono indicati ai paragrafi 38-40.

38

Nella relazione speciale n. 8/2008, la Corte concludeva che il quadro che disciplina la condizionalità poneva notevoli difficoltà, specie a causa della sua complessità. La Corte aveva raccomandato alla Commissione di semplificare il quadro di riferimento, in particolare ordinando, in base alla priorità, i requisiti e le norme e organizzandoli in funzione delle principali componenti dell'attività agricola.

39

I costi relativi all'attuazione della condizionalità dovrebbero essere proporzionati ai benefici attesi dall'applicazione delle relative norme da parte degli agricoltori²¹. Nel presentare proposte di spesa nuove o riviste, la Commissione dovrebbe stimare i costi e i benefici dei sistemi di controllo²² in relazione agli obiettivi da raggiungere.

40

La Commissione dovrebbe inoltre contribuire a promuovere un sistema sanzionatorio semplice e armonizzato in tutta l'UE, al fine di garantire agli agricoltori un trattamento equo e uniforme. La Commissione ha il potere²³ di adottare atti delegati che definiscono una base armonizzata per il calcolo delle sanzioni amministrative dovute a infrazioni degli obblighi di condizionalità. Può inoltre emanare orientamenti interpretativi per gli Stati membri.

Le procedure di controllo rimangono complesse**41**

Per il periodo 2014-2020, l'elenco delle norme è stato ridotto da 15 a sette BCAA (eliminando tutte le sette precedenti norme facoltative e una norma obbligatoria) e da 18 a 13 CGO (cfr. **allegato II**). Quattro dei CGO eliminati erano quelli che la Commissione aveva considerato non sufficientemente pertinenti all'attività agricola: un buon esempio di semplificazione del quadro che disciplina la condizionalità. È tuttavia probabile che ora il campo di applicazione della condizionalità sia ampliato. La «Dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio sulla condizionalità»²⁴ chiedeva che la direttiva quadro sulle acque e la direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi, una volta attuate in tutti gli Stati membri, venissero inserite nel regime di condizionalità.

42

Nel suo parere sulla proposta della Commissione concernente le modifiche apportate alla PAC per il periodo 2014-2020²⁵, la Corte ha ritenuto che l'elenco dei requisiti fosse «ancora eccessivamente disperso in troppi testi normativi, non sufficientemente focalizzati sui requisiti essenziali» e che il numero inferiore di norme non corrispondesse esattamente «a una riduzione del livello di complessità della politica in questione».

21 Considerando 57 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

22 Articolo 33 del regolamento finanziario.

23 In virtù dell'articolo 101 del regolamento n. 1306/2013.

24 Dichiarazione comune allegata al regolamento (UE) n. 1306/2013 della Commissione.

25 Parere n. 1/2012 su alcune proposte di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

43

Il 53 % degli enti di consulenza per il settore agricolo che hanno risposto al sondaggio della Corte ritiene che la PAC relativa al periodo 2014-2020 non abbia comportato cambiamenti significativi nel sistema di condizionalità, mentre secondo il 28 % il nuovo sistema è ancora più complicato. Inoltre, meno del 10 % degli organismi pagatori pensa che i cambiamenti nella condizionalità abbiano avuto un impatto moderato o molto positivo sulle risorse finanziarie impiegate in settori come i controlli amministrativi e in loco, il sistema sanzionatorio e la comunicazione di informazioni agli agricoltori.

44

Nel rispondere al sondaggio, gli organismi pagatori e gli enti di consulenza per il settore agricolo hanno precisato che la ragione principale per cui gli agricoltori non adempiono agli obblighi di condizionalità è che i requisiti sono troppo complicati. Le associazioni di agricoltori visitate nel corso dell'audit hanno ulteriormente confermato questa analisi. La semplificazione può essere vista come una soluzione per assicurare una maggiore ottemperanza da parte degli agricoltori alle norme più pertinenti, contribuendo in tal modo all'efficacia del regime. A tale riguardo, gli organismi pagatori, gli enti di consulenza per il settore agricolo e le associazioni di agricoltori hanno espresso, nel corso dell'audit, l'esigenza di un'ulteriore semplificazione del regime di condizionalità, avanzando anche proposte convergenti (per maggior dettagli, cfr. **allegato III**).

45

La complessità era dovuta anche al livello dettagliato delle norme applicabili. Il **riquadro 2** cita un esempio della definizione dettagliata degli obblighi di condizionalità negli Stati membri. Se il carattere dettagliato delle norme può essere giustificato dalla necessità di tener conto delle varie situazioni ambientali, gli agricoltori rischiano di trovare difficoltà nell'applicarle correttamente e gli organismi pagatori nel verificarne il rispetto.

46

Nel Regno Unito-Irlanda del Nord, gli auditor della Corte hanno confrontato il numero di aspetti da controllare inclusi nelle checklist per i controlli in loco sulla condizionalità usate dalle autorità di controllo per la PAC fino al 2013 e oltre, rilevando che le modifiche apportate alla PAC per il periodo 2014-2020 hanno avuto un impatto limitato sul numero di tali aspetti (cfr. **riquadro 3**). Le autorità degli altri due Stati membri visitati hanno confermato, nel corso dei colloqui, che le modifiche introdotte nella condizionalità per il periodo 2014-2020 non hanno dato luogo a una riduzione significativa del numero di aspetti da controllare.

Osservazioni

Riquadro 2

Esempi di obblighi inclusi nel manuale di controllo della condizionalità nel Regno Unito – Irlanda del Nord

Tre dei 40 aspetti da controllare in merito alla condizionalità risultanti dal CGO relativo alla direttiva «Nitrati» sono integrati nella checklist degli ispettori dal quesito 3.1.2, suddiviso in tre sottoquesiti, formulato come segue:

«3.1.12. È stato impiegato concime organico (compresa acqua sporca) a una distanza di: 10 m da una qualsiasi via navigabile che non sia un lago*; 20 m da un lago; 50 m da un pozzo trivellato, una sorgente o un pozzo; 250 m da un pozzo trivellato usato per l’approvvigionamento idrico pubblico; 15 m da formazioni calcaree esposte, cavernose o carsificate? (*Cfr. Linee guida per gli ispettori)

3.1.12a. Su prati permanenti con una pendenza media superiore al 15 % e su qualsiasi altro terreno con una pendenza media superiore al 12 %, è stato applicato concime organico (compresa acqua sporca) a meno di 30 m di distanza da un lago o di 15 m da una via navigabile diversa da un lago? (*Cfr. Linee guida per gli ispettori)

3.1.12b. Su prati permanenti con una pendenza media superiore al 15 % e su qualsiasi altro terreno con una pendenza media superiore al 12 %, è stato applicato concime chimico a meno di 10 m di distanza da un lago o di 5 m da una via navigabile diversa da un lago? (*Cfr. Linee guida per gli ispettori)

Fonte: Organismo pagatore dell’Irlanda del Nord.

Riquadro 3

Impatto limitato delle modifiche apportate alla PAC per il periodo 2014-2020 sulle checklist usate dalle autorità di controllo nel Regno Unito – Irlanda del Nord

Un’ispezione completa relativa alla condizionalità comprendeva 257 aspetti da controllare per la PAC fino al 2013 e 249 per la PAC dopo il 2014.

Per le BCAA, il numero di aspetti da controllare è aumentato, fra i due periodi posti a confronto, da 19 a 27.

Fonte: Organismo pagatore dell’Irlanda del Nord.

47

Durante i controlli in loco, devono essere verificati tutti gli obblighi riguardanti le norme BCAA e i CGO per i quali sono stati selezionati gli agricoltori. Come già menzionato, spesso gli aspetti da verificare indicati nelle varie checklist per questi controlli sono centinaia. Anche se i sistemi di controllo fossero efficaci, il quadro normativo²⁶ non consentirebbe un approccio più mirato basato sul rischio, in virtù del quale alcune norme o aspetti potrebbero essere controllati con maggior o minor frequenza considerando, ad esempio, il livello di inadempienze, la probabilità che si verifichino, o la portata degli effetti di un’eventuale infrazione.

26 Cfr. articolo 71 del regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità.

Il regime per i piccoli agricoltori ha ridotto l'onere amministrativo, ma in alcuni Stati membri ciò potrebbe incidere sul conseguimento degli obiettivi della condizionalità

48

La PAC per il periodo 2014-2020 ha introdotto il regime per i piccoli agricoltori, un regime semplificato di pagamenti diretti in virtù del quale gli agricoltori che vi aderiscono percepiscono fino a 1 250 euro di aiuti diretti. Quindici Stati membri hanno deciso di applicare questo regime facoltativo. In questi paesi, il numero di agricoltori che partecipano al regime varia dal 3 % (Slovenia) al 77 % (Malta). La Commissione ha calcolato che, per l'insieme dell'UE, il regime suddetto copre il 4 % della superficie agricola totale.

49

I beneficiari del regime per piccoli agricoltori non sono soggetti all'applicazione di sanzioni amministrative qualora non adempiano agli obblighi di condizionalità²⁷. Pertanto non rischiano di subire la riduzione dei pagamenti PAC a causa di infrazioni alle norme di condizionalità. Questa esenzione dagli obblighi di condizionalità è giustificata dal fatto che «per gli agricoltori che aderiscono al regime per i piccoli agricoltori [...] si può ritenere che l'impegno che sarebbe richiesto loro nell'ambito del meccanismo della condizionalità sia superiore ai vantaggi del loro mantenimento in tale meccanismo»²⁸.

50

Questa misura, inoltre, può potenzialmente ridurre i costi dell'attuazione, della gestione e del controllo della condizionalità: il regime per i piccoli agricoltori è stato indicato come la principale fonte di risparmio da 10 dei 12 organismi pagatori che ritengono che la PAC per il periodo 2014-2020 comporterà una riduzione dei costi. Il messaggio è stato ribadito dagli organismi pagatori nei tre Stati membri visitati.

51

Il regime rappresenta un passo avanti verso una semplificazione che sollevi le amministrazioni e gli agricoltori da oneri supplementari, portando al contempo a una riduzione dei costi. La sua attuazione in ciascuno Stato membro dovrebbe tuttavia essere guidata dalla necessità di assicurare un giusto equilibrio fra semplificazione amministrativa e conseguimento degli obiettivi della condizionalità e della normativa settoriale. Esistono differenze fra gli Stati membri o le regioni. Ad esempio, in Romania i piccoli agricoltori rappresentano circa il 71 % degli agricoltori e il relativo regime interessa il 16 % della superficie totale dichiarata. In Slovenia, invece, i piccoli agricoltori rappresentano, in totale, circa il 3 % e la superficie coperta dal relativo regime equivale appena all'1 %.

27 Articolo 92 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

28 Cfr. considerando 57 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

52

Pur non applicando il regime per i piccoli agricoltori, la Lituania ha seguito principi analoghi escludendo gli agricoltori al disotto di determinate soglie dall'applicazione di norme di condizionalità specifiche. Il **riquadro 4** illustra i rischi potenziali legati all'applicazione di queste misure semplificate:

Riquadro 4

Esenzione di agricoltori dagli obblighi di condizionalità relativi alla direttiva «Nitrati» in Lituania

Gli agricoltori con una superficie agricola utilizzata pari o inferiore a 10 ettari non sono tenuti a dichiarare la quantità di fertilizzante usato. Questa tipologia di agricoltori rappresenta più del 70 % di tutti gli agricoltori e utilizza il 14 % della superficie agricola.

Contemporaneamente, gli allevatori che detengono meno di 10 capi di bestiame in un unico luogo non sono obbligati ad avere uno stoccaggio degli effluenti di capacità proporzionata. Tale tipologia costituisce l'87 % di tutti gli allevatori e detiene il 28 % di tutti i capi di bestiame.

La direttiva «Nitrati» mira a proteggere l'ambiente e la salute dei cittadini. Benché l'uso delle soglie possa ridurre gli adempimenti burocratici per i piccoli agricoltori, escludendo una parte importante dei terreni e/o del bestiame degli agricoltori dai controlli di condizionalità, allo stesso tempo può incidere negativamente sul conseguimento degli obiettivi della direttiva «Nitrati».

Fonte: Corte dei conti europea – Relazione annuale sull'esercizio 2015 – Riquadro 7.10.

L'inverdimento ha introdotto un ulteriore livello di controlli per le pratiche agricole obbligatorie rispettose dell'ambiente

53

Uno degli obiettivi perseguiti dalla nuova PAC è il miglioramento delle prestazioni ambientali attraverso una componente obbligatoria di «inverdimento» dei pagamenti diretti, a sostegno di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, applicabile in tutta l'Unione²⁹. Dette pratiche comprendono la diversificazione delle colture, il mantenimento di prati permanenti e lo stabilimento di aree di interesse ecologico. Il 30 % del massimale nazionale annuo deve essere erogato mediante la componente «inverdimento» per ciascun ettaro ammissibile³⁰.

29 Considerando 37 del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 608).

30 Articolo 47 del regolamento (UE) n. 1307/2013.

54

Nella PAC per il periodo 2014-2020 è stato introdotto un nuovo pagamento relativo alla componente di «inverdimento». Le pratiche agricole contemplate nell'ambito dell'inverdimento presentano analogie con le precedenti norme BCAA concernenti pratiche agricole come la rotazione delle colture, la protezione dei pascoli permanenti o il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio. Di conseguenza, per il periodo 2014-2020 vi sono due insiemi di pratiche agricole complementari che perseguono i medesimi obiettivi: la manutenzione dei terreni e la tutela della bio-diversità.

55

Nella relazione annuale di attività 2014, la DG AGRI ha spiegato che entrambi questi strumenti obbligatori – l'inverdimento e le BCAA – contribuiscono alla realizzazione del medesimo obiettivo: «La PAC riuscirà pertanto a migliorare la sua performance ambientale facendo in modo che una parte cospicua della superficie agricola europea sia soggetta a obblighi di condizionalità, a obblighi di «inverdimento» e a impegni agroambientali» [traduzione della Corte].

31 Titolo III del regolamento (UE) n. 809/2014 della Commissione.

32 Titolo V del regolamento (UE) n. 809/2014 della Commissione.

33 Articolo 96 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

56

I controlli in loco relativi all'inverdimento sono eseguiti su un campione che rappresenta il 5 % degli agricoltori, nell'ambito delle verifiche concernenti i criteri di ammissibilità per i regimi di pagamento diretti³¹, in un sistema che esula dal quadro di controllo per le BCAA, in virtù del quale viene verificato l'1 % degli agricoltori soggetti ai controlli di condizionalità³². Ne consegue che l'applicazione delle pratiche agricole ecologiche complementari obbligatorie viene verificata nell'ambito di due quadri diversi.

57

Nell'ambito dell'inverdimento, almeno il 5 % dei seminativi dell'azienda agricola deve essere costituito da aree di interesse ecologico. Il regolamento prevede inoltre che, ai fini dell'assolvimento di tale obbligo, contino anche elementi protetti dalla condizionalità (come gli elementi caratteristici del paesaggio o le fasce tampone). Questi sono pertanto gestiti nel quadro di due diversi insiemi di norme e controlli.

58

Con l'introduzione della componente di inverdimento, quindi, vi sono ora due sistemi di controllo per le pratiche agricole obbligatorie rispettose dell'ambiente: tali sistemi sono complementari e contribuiscono al medesimo obiettivo, vale a dire migliorare le prestazioni ambientali della PAC. Benché il regolamento sulla condizionalità consenta agli Stati membri di avvalersi dei sistemi di controllo esistenti per verificare il rispetto degli obblighi di condizionalità³³, vi è il rischio che i sistemi nazionali siano inefficienti e che ne consegua un onere supplementare per gli agricoltori.

I costi specifici associati all'adempimento degli obblighi di condizionalità non sono sufficientemente quantificati

59

La Commissione necessita di una stima affidabile del costo complessivo della condizionalità, che comprenda i principali portatori di interessi (le istituzioni dell'UE, le autorità di gestione e di controllo degli Stati membri e gli agricoltori), al fine di garantire che il sistema presenti un buon rapporto tra efficacia e costi.

60

In base ad una stima della DG AGRI, il costo totale della gestione e del controllo della spesa agricola si avvicina ai 4 miliardi di euro, vale a dire al 7 % circa del finanziamento UE complessivo³⁴. Tuttavia, i costi della condizionalità non sono quantificati e non esistono stime attendibili.

61

A livello di Stati membri, i costi elevati sono dovuti alle esigenze del sistema di controllo della condizionalità. In primo luogo, è necessario verificare il rispetto delle BCAA, che costituiscono un insieme di norme aggiuntivo applicabile solo agli agricoltori che beneficiano di pagamenti PAC. In secondo luogo, per quanto riguarda i CGO, basati su direttive e regolamenti esistenti (normativa settoriale)³⁵, gli organismi di controllo specializzati devono effettuare verifiche su almeno l'1% degli agricoltori, il tasso minimo di controllo prescritto dalle norme di condizionalità, nonché assolvere obblighi di informativa supplementari riguardo a tali controlli.

62

A livello delle aziende agricole, l'introduzione dei CGO ha creato ulteriori obblighi amministrativi per gli agricoltori, come la tenuta di registri e la partecipazione alle ispezioni di condizionalità³⁶. Il rispetto delle BCAA comporta inoltre dei costi per quanto riguarda le pratiche agricole richieste (costi concernenti la manodopera, i macchinari, il carburante e altri materiali di consumo), il mancato guadagno derivante dal divieto o dall'imposizione da parte delle BCAA di determinate pratiche agricole (ad esempio, una minore resa), ma anche altri costi come il ricorso a prestatori terzi di servizi (quali consulenti per taluni aspetti della condizionalità).

63

Una relazione commissionata dalla DG AGRI³⁷ e pubblicata nel 2014 ha valutato i costi realmente sostenuti dagli agricoltori dell'UE per rispettare la normativa selezionata nei settori dell'ambiente, del benessere degli animali e della sicurezza alimentare. Lo studio è stato condotto sulla base di casi di studio relativi agli otto settori agricoli più rappresentativi nell'UE. Fornisce un'indicazione dell'impatto finanziario che tali obblighi hanno sugli agricoltori (per una sintesi dei risultati concernenti il settore del frumento, cfr. il **riquadro 5**).

³⁴ Relazione annuale di attività 2014 della DG AGRI.

³⁵ Ad esempio: Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1); regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 luglio 2000 che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio (GU L 204 dell'11.8.2000, pag. 1).

³⁶ Considerando 57 del regolamento (UE) n. 1306/2013: Il meccanismo della condizionalità comporta una serie di oneri amministrativi a carico dei beneficiari e delle amministrazioni nazionali, perché devono essere tenuti registri, effettuati controlli e, se necessario, applicate sanzioni.

³⁷ «Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety» (AGRI-2011-EVAL-08). Studio intrapreso da: CRPA – Centro Ricerche Produzioni Animali (Italia), assieme a TI – Thünen Institute of Farm Economics (Germania), IFCN – International Farm Comparison Network on Dairy (Germania), UGHEANT – Università di Gent (Belgio).

Impatto del rispetto di alcuni obblighi selezionati sui costi di produzione nel settore del frumento

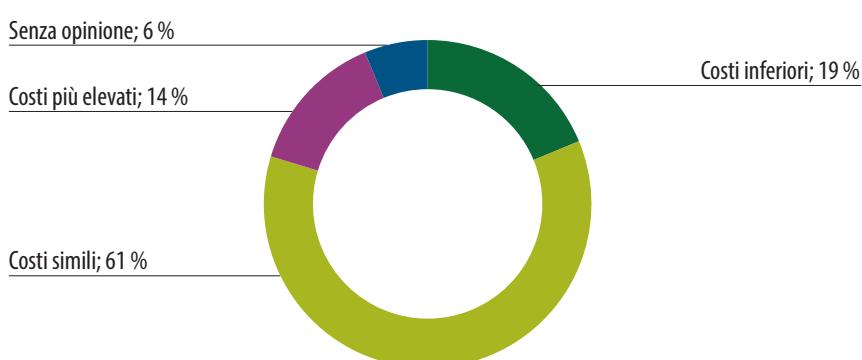
Nell'ambito dell'intero campo di applicazione della condizionalità fino al 2013, lo studio per il settore del frumento ha considerato gli effetti cumulativi di cinque BCAA obbligatorie (copertura minima del suolo, gestione dei terreni, introduzione di fasce tampone, evitare la propagazione di vegetazione indesiderata e mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio), di una BCAA facoltativa (rotazione delle colture) e la normativa alla base di due CGO (direttiva «Nitriti» e regolamento sui prodotti fitosanitari). Si è inoltre tenuto conto di un altro requisito al di fuori del campo di applicazione della condizionalità: la direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi.

Gli autori del sondaggio hanno concluso che le azioni intraprese dagli agricoltori per rispettare le norme suddette avrebbero comportato un incremento dei costi della produzione, dall'1,97 % in Ungheria al 3,42 % in Danimarca.

64

Inoltre, secondo la maggior parte degli organismi pagatori, è improbabile che le modifiche introdotte nella PAC per il periodo 2014-2020 comportino una diminuzione dei costi. Alla domanda posta dal sondaggio se tali modifiche avrebbero comportato costi più bassi, simili o più elevati per l'attuazione, la gestione e il controllo degli obblighi di condizionalità, le risposte degli organismi pagatori sono state le seguenti:

Stima, elaborata dagli organismi pagatori, dell'impatto delle modifiche apportate alla PAC per il periodo 2014-2020 sul proprio sistema di gestione e di controllo della condizionalità



Fonte: Corte dei conti europea.

La base su cui calcolare le sanzioni relative alla condizionalità applicabili agli agricoltori dell'UE non è sufficientemente armonizzata

65

La normativa UE dispone che, qualora un agricoltore non rispetti le regole di condizionalità, deve essere applicata una sanzione amministrativa se l'inadempienza deriva da atti od omissioni direttamente imputabili al beneficiario. È opportuno stabilire le sanzioni amministrative relative alle inadempienze agli obblighi di condizionalità tenendo conto del principio di proporzionalità. Le sanzioni dovrebbero essere applicate soltanto se l'agricoltore ha agito deliberatamente o per negligenza e dovrebbero essere graduate secondo la gravità dell'inadempienza commessa e calcolate in percentuale del pagamento PAC³⁸.

38 Considerando 35 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità (GU L 181 del 20.6.2014, pag. 48).

66

Nel calcolare le sanzioni suddette, occorre considerare la gravità, la portata, la durata e la ripetizione dell'inadempienza riscontrata. In caso di inadempienza dovuta a negligenza, la percentuale di riduzione non supera il 5 % e, in caso di recidiva, il 15 %. In caso di inadempienza intenzionale, la percentuale di riduzione non è inferiore al 20 % e può arrivare fino all'esclusione totale da uno o più regimi di aiuto per uno o più anni civili.

67

Gli auditor della Corte hanno constatato che l'applicazione pratica del concetto di inadempienza intenzionale suscita notevoli incertezze a livello di Stato membro. I rappresentanti degli organismi pagatori e delle associazioni di agricoltori nei tre Stati membri visitati hanno fatto presente che è difficile dimostrare l'intenzionalità, a meno che l'agricoltore non sia colto in flagrante.

68

L'esame delle statistiche sui controlli per la condizionalità ha rivelato che alcuni Stati membri erano più severi di altri nell'applicare il concetto di inadempienza intenzionale: in alcuni Stati membri (Repubblica ceca, Bulgaria) nessun agricoltore è stato penalizzato durante il periodo 2011-2014 per inadempienze intenzionali, oppure solo in pochissimi casi (Romania, Portogallo, Ungheria), mentre in altri Stati membri (Lituania, Grecia, Polonia, Francia, Irlanda) tale concetto è stato applicato molto più spesso.

69

Per comprendere come gli stessi tipi di inadempienze siano valutati dagli Stati membri, il questionario inviato dalla Corte agli organismi pagatori conteneva due studi di casi su violazioni dei CGO relativi all'identificazione e alla registrazione del bestiame nonché alla direttiva «Nitrat» (il testo integrale degli studi di casi figura all'**allegato IV**). Agli organismi pagatori è stato chiesto di quantificare la percentuale di sanzioni che verrebbero applicate in questi due ipotesi. Il **riquadro 6** riassume gli studi di casi presentati e le risposte pervenute.

Riquadro 6

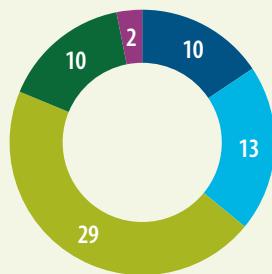
Studi di casi concernenti le sanzioni applicate negli Stati membri

Sintesi degli studi di casi proposti agli Stati membri

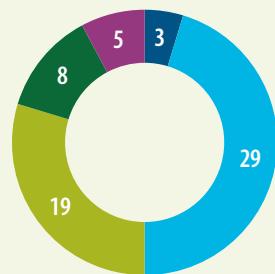
Durante l'anno civile, l'agricoltore ha notificato in ritardo la registrazione di 20 capi di bestiame. Nel corso dell'anno ha detenuto in media 75 capi.

Durante i controlli in loco, gli ispettori hanno calcolato che la capacità di stoccaggio degli effluenti dell'agricoltore era inferiore del 10 % al quantitativo minimo richiesto.

Numero di organismi pagatori che applicano ciascuna percentuale di riduzione possibile



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ NR



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ NR

L'acronimo NR («nessuna risposta») indica che diversi organismi pagatori non hanno quantificato l'inadempienza.

Fonte: Corte dei conti europea.

70

Pertanto, riguardo alla medesima inadempienza consistente nella mancata registrazione a tempo debito di 20 capi di bestiame, quasi la metà degli Stati membri applicherebbe una sanzione del 3 %, un quinto una sanzione dell'1 % e i restanti Stati membri una riduzione dello 0 % o del 5 %. Una capacità di stoccaggio degli effluenti insufficiente sarebbe penalizzata con una sanzione dell'1 % da quasi la metà degli Stati membri, mentre un terzo applicherebbe una sanzione del 3 % e un sesto una sanzione dello 0 % o del 5 %.

71

Inoltre, la percezione della gravità di un'inadempienza variava considerevolmente fra gli Stati membri; vi è il rischio, pertanto, che casi simili non siano trattati allo stesso modo. Tale situazione è confermata dalle diverse norme in materia di sanzioni poste in atto negli Stati membri visitati, come indicato nel **riquadro 7**.

Riquadro 7**Esempio di sanzione per la registrazione tardiva degli animali**

In Germania (Schleswig-Holstein), l'organismo pagatore ha stabilito che per la registrazione tardiva non deve essere applicata alcuna sanzione, qualora il numero di bovini interessato dall'infrazione rappresenti meno del 30 % del numero totale di bovini presenti nell'azienda.

In Spagna (Catalogna), invece, queste soglie non esistono.

Conclusioni e raccomandazioni

72

La condizionalità è applicabile, dal 2005, quale meccanismo volto a subordinare la maggior parte dei pagamenti PAC al rispetto, da parte dell'agricoltore, delle norme derivanti dalle politiche in materia di ambiente, sanità pubblica, salute degli animali e delle piante nonché delle politiche in materia di benessere degli animali. La condizionalità si prefiggeva di migliorare la coerenza della PAC con queste politiche (rispondendo quindi alle aspettative della società) e di rendere gli agricoltori consapevoli della necessità di rispettare tali norme (contribuendo pertanto allo sviluppo di un'agricoltura sostenibile). La presente relazione ha quindi lo scopo di valutare in quale misura il sistema di gestione e di controllo della condizionalità sia stato efficace e possa essere ulteriormente semplificato, e di formulare, su questa base, raccomandazioni intese a migliorare l'attuazione della condizionalità a medio e a lungo termine.

73

La Corte conclude che le informazioni disponibili non hanno consentito alla Commissione di valutare adeguatamente l'efficacia della condizionalità. Nonostante le modifiche apportate alla PAC per il periodo 2014-2020, il sistema di gestione e di controllo della condizionalità può ancora essere semplificato.

74

La Corte ha rilevato che gli indicatori di performance usati dalla Commissione hanno fornito una visione parziale dell'efficacia della condizionalità. Gli indicatori non hanno tenuto conto del livello di inadempienza da parte degli agricoltori (paragrafi 18-27).

Raccomandazione 1

Nell'ambito della valutazione di impatto per la PAC dopo il 2020, la Commissione dovrebbe esaminare come sviluppare ulteriormente il proprio insieme di indicatori per valutare la performance della condizionalità e come tener conto, nei propri indicatori, dei livelli di osservanza delle norme di condizionalità da parte degli agricoltori.

75

Il legislatore ha stabilito un quadro UE per quanto concerne la condizionalità. Monitorarne l'attuazione è compito della Commissione. Gli Stati membri hanno tradotto le norme UE in obblighi cui gli agricoltori sono tenuti ad ottemperare e ne hanno verificato il rispetto. Tuttavia, un quarto degli agricoltori che sono stati oggetto di controlli in loco durante gli esercizi finanziari 2011-2014 aveva violato almeno una di queste norme, sebbene la finalità soggiacente alla condizionalità fosse di garantire la coerenza della PAC con le norme in questione. La Commissione non ha analizzato le ragioni delle infrazioni e i mezzi per porvi rimedio (paragrafi 28-36).

Raccomandazione 2

La Commissione dovrebbe, d'ora in avanti, migliorare la condivisione, fra i servizi interessati, delle informazioni sulle violazioni della condizionalità, al fine di aiutarli ad individuare le ragioni di tali violazioni e a prendere le misure appropriate per porvi rimedio.

76

Le modifiche apportate alla PAC per il periodo 2014-2020 hanno ridotto, in una certa misura, il numero di «regole di condizionalità», eliminando requisiti che non erano abbastanza pertinenti all'attività agricola. Le procedure di controllo rimangono tuttavia complesse. Anche se i sistemi di controllo fossero efficaci, il quadro normativo non consentirebbe un approccio più mirato basato sul rischio, in virtù del quale alcune norme o aspetti potrebbero essere controllati con maggior o minor frequenza considerando, ad esempio, il livello di inadempienze, la probabilità che si verifichino, o la portata degli effetti di un'eventuale infrazione. Occorre trovare un equilibrio fra misure di semplificazione, come il regime per i piccoli agricoltori, che sollevino le amministrazioni e gli agricoltori da oneri supplementari, e la necessità di conseguire gli obiettivi della condizionalità (paragrafi 41-52).

Raccomandazione 3

Per la PAC dopo il 2020, la Commissione dovrebbe proporre di adattare le norme che disciplinano i controlli in loco relativi alla condizionalità. Ciò consentirebbe di definire in maniera più efficace gli aspetti fondamentali da controllare.

Conclusioni e raccomandazioni

77

Nella PAC per il periodo 2014-2020 è stato introdotto un nuovo pagamento relativo alla componente di «inverdimento». Le pratiche agricole contemplate nell'ambito dell'inverdimento presentano analogie con le precedenti norme BCAA concernenti pratiche agricole come la rotazione delle colture, la protezione dei pascoli permanenti o il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio. Di conseguenza, vi sono attualmente due insiemi di pratiche agricole complementari che perseguono i medesimi obiettivi: la manutenzione dei terreni agricoli e la tutela della biodiversità. Malgrado queste similitudini, il rispetto delle norme BCAA e di inverdimento obbligatorie è controllato da due sistemi di controllo diversi. Ciò può generare inefficienze nei sistemi di controllo e un onere amministrativo supplementare (paragrafi 53-58).

Raccomandazione 4

La Commissione dovrebbe analizzare, nell'ambito della valutazione d'impatto per la PAC dopo il 2020, la coesistenza di due sistemi con obiettivi ambientali simili (le norme BCAA e l'inverdimento), al fine di promuovere una maggiore sinergia fra di essi. Tale analisi dovrebbe tener conto di criteri quali l'impatto ambientale delle norme e il livello storico di ottemperanza degli agricoltori.

78

I costi relativi all'attuazione della condizionalità non sono sufficientemente quantificati. Tuttavia, sarebbe necessario valutare i costi aggregati della condizionalità a livello dell'UE, degli Stati membri e degli agricoltori al fine di definire e attuare una politica che presenti un buon rapporto tra benefici e costi. Questo calcolo dovrebbe apportare un importante contributo ai fini di un eventuale cambiamento strategico, onde evitare di incorrere in costi sproporzionati nel tentativo di conseguire i risultati voluti, o per considerare strumenti alternativi che comporterebbero un rapporto tra benefici e costi più vantaggioso (paragrafi 59-64).

Raccomandazione 5

Successivamente alla relazione sulla performance della PAC prevista per la fine del 2018, la Commissione dovrebbe definire una metodologia per misurare i costi della condizionalità.

79

Le sanzioni applicabili in caso di inadempienza devono essere calcolate considerando la gravità, la portata, la durata e la ripetizione dell'inadempienza riscontrata, nonché valutando se l'agricoltore abbia agito deliberatamente o per negligenza. In pratica, gli auditor della Corte hanno constatato che l'applicazione delle sanzioni variava significativamente da uno Stato membro all'altro (paragrafi 65-71).

Raccomandazione 6

Per la PAC dopo il 2020, la Commissione dovrebbe incoraggiare un'applicazione più armonizzata delle sanzioni a livello UE, fornendo ulteriori chiarimenti sul significato di termini quali gravità, portata, durata, ripetizione e intenzionalità di un'inadempienza.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Phil WYNN OWEN, Membro della Corte, a Lussemburgo nella riunione del 7 settembre 2016.

Per la Corte dei conti europea

Vítor Manuel da Silva Caldeira

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

La portata delle regole di condizionalità, ai sensi dell'allegato II del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio

L 347/602

IT

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

20.12.2013

ALLEGATO II

REGOLE DI CONDIZIONALITÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 93

CGO: Criteri di gestione obbligatori

BCAA: Norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali

Settore	Tema principale	Condizioni e norme		
Ambiente, cambiamenti climatici e buone condizioni agronomiche del terreno	Acque	CGO 1	Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1)	Articoli 4 e 5
		BCAA 1	Introduzione di fasce tamponi lungo i corsi d'acqua (¹)	
		BCAA 2	Rispetto delle procedure di autorizzazione quando l'utilizzo delle acque a fini di irrigazione è soggetto ad autorizzazione	
		BCAA 3	Protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento: divieto di scarico diretto nelle acque sotterranee e misure per prevenire l'inquinamento indiretto delle acque sotterranee attraverso lo scarico nel suolo e la percolazione nel suolo delle sostanze pericolose elencate nell'allegato della direttiva 80/68/CEE nella sua versione in vigore l'ultimo giorno della sua validità, per quanto riguarda l'attività agricola	
	Suolo e stock di carbonio	BCAA 4	Copertura minima del suolo	
		BCAA 5	Gestione minima delle terre che rispetti le condizioni locali specifiche per limitare l'erosione	
		BCAA 6	Mantenere i livelli di sostanza organica del suolo mediante pratiche adeguate, compreso il divieto di bruciare le stoppie, se non per motivi di salute delle piante (²)	
	Biodiversità	CGO 2	Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7).	Articolo 3, paragrafo 1, articolo 3, paragrafo 2, lettera b), articolo 4, paragrafi 1, 2 e 4
		CGO 3	Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7)	Articolo 6, paragrafi 1 e 2
	Livello minimo di mantenimento dei paesaggi	BCAA 7	Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, compresi, se del caso, siepi, stagni, fossi, alberi in filari, in gruppi o isolati, margini dei campi e terrazze e compreso il divieto di potare le siepi e gli alberi nella stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli e, a titolo facoltativo, misure per combattere le specie vegetali invasive	
Sanità pubblica, salute degli animali e delle piante	Sicurezza alimentare	CGO 4	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)	Articoli 14 e 15, articolo 17, paragrafo 1 (³) e articoli 18, 19 e 20

20.12.2013

IT

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

L 347/603

Settore	Tema principale	Condizioni e norme	
Identifica-zione e regi-strazione de-gli animali	CGO 5	Direttiva 96/22/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, concernente il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze β -agoniste nelle produzioni animali e che abroga le direttive 81/602/CEE, 88/146/CEE e 88/299/CEE (GU L 125 del 23.5.1996, pag. 3)	Articolo 3, lettere a), b), d) e e), e articoli 4, 5 e 7
	CGO 6	Direttiva 2008/71/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, relativa all'identificazione e alla registrazione dei suini (GU L 213 dell'8.8.2008, pag. 31)	Articoli 3, 4 e 5
	CGO 7	Regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio (GU L 204 dell'11.8.2000, pag. 1)	Articoli 4 e 7
	CGO 8	Regolamento (CE) n. 21/2004 del Consiglio, del 17 dicembre 2003, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli ovini e dei caprini che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 e le direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE (GU L 5 del 9.1.2004, pag. 8)	Articoli 3, 4 e 5
	CGO 9	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)	Articoli 7, 11, 12, 13 e 15
Prodotti fito-sanitari	CGO 10	Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 1)	Articolo 55, prima e seconda frase
	CGO 11	Direttiva 2008/119/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli (GU L 10 del 15.1.2009, pag. 7)	Articoli 3 e 4
	CGO 12	Direttiva 2008/120/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini (GU L 47 del 18.2.2009, pag. 5)	Articolo 3 e articolo 4
Benessere degli animali	CGO 13	Direttiva 98/58/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti (GU L 221 dell'8.8.1998, pag. 23)	Articolo 4

(¹) Le fasce tampone nell'ambito delle buone condizioni agronomiche e ambientali devono rispettare, sia all'interno che all'esterno delle zone vulnerabili designate a norma dell'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva 91/676/CEE, almeno i requisiti collegati alle condizioni per applicare il fertilizzante al terreno adiacente ai corsi d'acqua previste nell'allegato II, punto A.4 della direttiva 91/676/CEE, la cui applicazione deve essere conforme ai programmi d'azione degli Stati membri stabiliti ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4 della direttiva 91/676/CEE.

(²) L'obbligo può essere limitato a un divieto generale di bruciare le stoppie, ma uno Stato membro può decidere di imporre altri obblighi.

(³) Attuato in particolare da:

- articolo 14 del regolamento (CE) n. 470/2009 e allegato del regolamento (CE) n. 37/2010,
- regolamento (CE) n. 852/2004: articolo 4, paragrafo 1 e allegato I, parte A (cap. II, sez. 4 (lettere g, h) e j)), sez. 5 (lettere f) e h)) e sez. 6; cap. III, sez. 8 (lettere a, b), d) e e)) e sez. 9 (lettere a) e c));
- regolamento (CE) n. 853/2004: articolo 3, paragrafo 1 e allegato III, sezione IX, capitolo 1 (cap. I-1, lettere b), c), d) e e); cap. I-2, lettera a) (punti i), ii) e iii)), lettera b) (punti i) e ii) e lettera c); cap. I-3; I-4; I-5; cap. II-A paragrafi 1, 2, 3 e 4; cap. II-B 1(lettere a) e d)), paragrafi 2, 4 (lettere a) e b) e allegato III, sezione X, capitolo 1, paragrafo 1);
- regolamento (CE) n. 183/2005: articolo 5, paragrafo 1) e allegato I, parte A, (cap. I-4, lettere e) e g); cap. II-2, lettere a, b) e e)), articolo 5, paragrafo 5 e allegato III (cap. 1 e 2), articolo 5, paragrafo 6; e
- regolamento (CE) n. 396/2005: articolo 18.

Principali modifiche alla portata delle regole di condizionalità per la PAC 2014-2020

Conformemente all'articolo 93 e all'allegato II del regolamento (UE) n. 1306/2013, le norme sono state raggruppate in un unico elenco di 13 CGO e sette BCAA. Le principali modifiche rispetto alla normativa precedente e la giustificazione fornita dalla Commissione sono le seguenti:

- eliminazione delle sette BCAA facoltative (per promuovere un'attuazione più uniforme delle BCAA da parte degli Stati membri);
- eliminazione del CGO sull'uso dei fanghi di depurazione (requisiti applicati solitamente alle società di depurazione delle acque piuttosto che agli agricoltori);
- eliminazione dei tre CGO sulla notifica delle malattie degli animali (i controlli sistematici sulla condizionalità non erano adatti in casi di malattia sporadici);
- riduzione della portata di due CGO in materia di conservazione degli uccelli selvatici e degli habitat naturali (le infrazioni potevano essere individuate solo se gli agricoltori erano colti in flagrante). I controlli sulla condizionalità, sistematici per natura, non erano indicati per questo tipo di infrazione;
- conversione del CGO sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento in una nuova BCAA;
- conversione della norma BCAA sulla protezione dei pascoli permanenti in una delle tre pratiche previste per il pagamento relativo alla componente di inverdimento;
- la norma BCAA sulla prevenzione della propagazione di vegetazione indesiderata è divenuta un criterio di ammissibilità ai fini del regime di base dei pagamenti diretti.

Le parti in causa hanno espresso l'esigenza di un'ulteriore semplificazione

Durante la 38^a Conferenza dei direttori degli organismi pagatori tenutasi a Lussemburgo nel novembre 2015, il gruppo di lavoro ad hoc «Semplificazione – condizionalità» ha concluso che, a lungo termine, per la PAC dopo il 2020, il sistema della condizionalità deve essere riformato e semplificato. Sono stati individuati tre interventi prioritari:

- limitare i controlli in loco a una condizionalità pertinente e obiettivamente controllabile che possa essere applicata in modo da fornire piena certezza giuridica;
- fare in modo che le regole di condizionalità siano pertinenti, tenendo conto della loro importanza per il settore agricolo, del numero di agricoltori interessati, della frequenza dell'attività in questione e delle difficoltà in termini di certezza giuridica al momento di controllare il rispetto di determinate norme;
- eliminare la norma generale sulle riduzioni per inadempienze intenzionali e aggiungere norme più proporzionate sulle riduzioni e le sanzioni.

Una delle domande aperte del questionario della Corte invitava a fornire suggerimenti per le tre misure principali volti a semplificare il sistema della condizionalità e/o a renderlo più efficace. Le tre proposte avanzate con maggior frequenza dagli organismi pagatori sono state, in ordine di frequenza:

- ridurre il numero di requisiti di condizionalità concentrandosi su quelli che si considerano essere i più importanti e rigorosamente pertinenti all'attività agricola;
- modificare il regime sanzionatorio mediante, ad esempio: l'eliminazione del concetto di inadempienza intenzionale; l'introduzione di un elemento di tolleranza prima della determinazione dell'inadempienza (ad esempio, riguardo alla registrazione e all'identificazione degli animali); la semplificazione del metodo di calcolo delle riduzioni e delle sanzioni (basato attualmente sui concetti di portata, gravità e durata);
- ridurre la portata dei controlli in loco mediante: verifiche a campione, ad esempio nel caso di aziende agricole con grandi mandrie; verifiche incentrate sulle aree che presentano rischi più elevati; livelli ridotti di controllo per le norme riguardo alle quali si rilevano livelli di inadempienza insignificanti; eliminazione degli aspetti da controllare che non sempre possono essere verificati in loco in maniera attendibile.

Gli enti di consulenza per il settore agricolo che hanno partecipato al sondaggio hanno inoltre proposto di aiutare maggiormente gli agricoltori attraverso: azioni di formazione nella tenuta dei registri; guide e manuali pratici; informazioni di più facile lettura; campagne sugli effetti positivi della condizionalità sull'ambiente, sulla sicurezza alimentare e sul benessere degli animali.

Anche le associazioni di agricoltori incontrate nei tre Stati membri hanno individuato priorità di semplificazione che vanno nella stessa direzione: ridurre il numero di norme di condizionalità, modificare il sistema sanzionatorio (eliminando il concetto di intenzionalità, introducendo una maggiore tolleranza e semplificando la metodologia di calcolo delle sanzioni) nonché focalizzare maggiormente i controlli sugli agricoltori che presentano un rischio più elevato.

Studi di casi inclusi nel questionario inviato agli organismi pagatori

L'agricoltore XY è stato selezionato su base casuale per un controllo in loco, nel quadro della condizionalità, del CGO 7, relativamente all'anno di domanda 2014. Nei tre anni precedenti non era stato selezionato per alcun controllo in loco. Nella domanda di aiuto presentata per il 2014, l'agricoltore ha dichiarato 70 ettari e 80 bovini. I pagamenti diretti cui ha diritto ammontano in totale a 25 000 euro.

Durante il controllo in loco, gli ispettori hanno verificato il registro aziendale del bestiame e la documentazione giustificativa concernente la dichiarazione e la registrazione degli animali (nascita e morte). Hanno rilevato che 20 capi sono stati registrati dopo il termine di sette giorni prescritto (la registrazione è avvenuta tra l'8° e il 20° giorno). Il numero medio di animali detenuti durante l'anno civile 2014 era di 75 capi.

Gli ispettori hanno inoltre riscontrato che, durante l'anno civile 2013, l'agricoltore aveva dichiarato 10 capi dopo il termine di sette giorni. Nel 2013 gli animali detenuti dal beneficiario erano in media 70. Indicare se si ritiene che per l'anno civile 2014 vada applicata una sanzione. In caso affermativo, indicare la percentuale della sanzione applicabile in base alla normativa nazionale e/o regionale. In caso la risposta sia negativa, indicare «nessuna sanzione».

L'agricoltore WZ è stato selezionato su base casuale per un controllo in loco, nel quadro della condizionalità, del CGO 4 relativamente all'anno di domanda 2014. Nei tre anni precedenti non era stato selezionato per alcun controllo in loco.

L'agricoltore sottoposto a ispezione possiede 964,35 ha e 145 capi, per i quali necessita di una capacità di stoccaggio degli effluenti di 4 400 m³ (6 mesi di stoccaggio). La capacità rilevata e calcolata dagli ispettori durante il controllo in loco era inferiore del 10 % alla capacità richiesta.

Indicare se si ritiene che per l'anno civile 2014 vada applicata una sanzione. In caso affermativo, indicare la percentuale della sanzione applicabile in base alla normativa nazionale e/o regionale. In caso la risposta sia negativa, indicare «nessuna sanzione».

Risposte della Commissione

41

Sintesi

II

Nel descrivere il regime della condizionalità occorre precisare che, per i CGO, le regole di base previste dalla condizionalità sono comunque già applicabili negli Stati membri per la sovrapposizione della legislazione settoriale.

III

Il continuo processo di revisione e di semplificazione del campo di applicazione del regime della condizionalità, in atto dal 2005, ha portato ai seguenti risultati:

nel periodo 2005-2013 le procedure di controllo sono state semplificate grazie all'introduzione di disposizioni riguardanti l'armonizzazione di tassi di controllo, preavviso, tempi e contenuti dei controlli in loco nonché selezione dei campioni per i controlli.

Inoltre, con l'ultima riforma della PAC, il numero di CGO è stato ridotto da 18 a 13 e quello delle norme BCAA da 15 a 7. Gli obblighi inclusi nel campo di applicazione della condizionalità sono stati riveduti tenendo conto del fatto che fossero controllabili, direttamente imputabili agli agricoltori (e non agli Stati membri) e connessi all'attività agricola.

La Commissione ritiene che, considerata la portata delle iniziative già intraprese ai fini della semplificazione, sia difficile effettuare ulteriori semplificazioni senza minare, a titolo di esempio, gli obiettivi ambientali della condizionalità.

IV

A parere della Commissione, gli indicatori di performance utilizzati per determinare l'efficacia della condizionalità, ai fini del raggiungimento degli obiettivi da essa perseguiti, sono gli indicatori più appropriati in base alle informazioni disponibili. Gli obiettivi della condizionalità consistono nel contribuire allo sviluppo di un'agricoltura sostenibile, mediante la sensibilizzazione degli agricoltori, e nel rendere la PAC più compatibile con le aspettative della società. Le finalità delle norme BCAA sono di contribuire a prevenire l'erosione del suolo, mantenere i livelli di sostanza organica e la struttura del suolo, garantire un livello minimo di manutenzione, evitare il deterioramento degli habitat e salvaguardare e gestire le risorse idriche. In questo senso la condizionalità non costituisce uno strumento di attuazione per altre politiche che hanno i loro propri obiettivi.

Le ragioni delle infrazioni sono analizzate nel contesto dell'attuazione della legislazione settoriale. Tuttavia, la condizionalità e il sistema di consulenza aziendale contribuiscono ad affrontarne le cause.

VI

Gli obiettivi ambientali (per esempio, la manutenzione dei terreni agricoli e la tutela della biodiversità) sono perseguiti non soltanto mediante i pagamenti relativi alla componente di inverdimento e le norme BCAA, ma altresì per mezzo delle misure per l'ambiente e il clima previste dal secondo pilastro, nonché della legislazione ambientale. Tuttavia, la natura, la base logica e il funzionamento dei vari strumenti sono diversi e complementari. La loro complementarietà è illustrata nella figura 1 del documento SWD(2016) 218 final.

Sia le norme di inverdimento che le BCAA sono gestite dal sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), il che garantisce il migliore utilizzo possibile delle risorse. Esistono, tuttavia, ragioni che giustificano il fatto che le norme BCAA e di inverdimento possano non essere necessariamente controllate congiuntamente. Essendo un criterio di ammissibilità, l'inverdimento è controllato ex ante mediante controlli amministrativi e controlli in loco sul 5% dei beneficiari. Le BCAA sono controllate nell'ambito della condizionalità, che è gestita diversamente rispetto ai requisiti di ammissibilità.

Risposte della Commissione

VII

I CGO derivano dalle legislazioni settoriali e gli Stati membri si avvalgono dei sistemi di gestione e controllo in vigore nel loro territorio (articolo 96 del regolamento (UE) n. 1306/2013). I sistemi di controllo esistenti possono quindi essere utilizzati in modo sinergico per il sistema di controllo della condizionalità. Neppure le BCAA dovrebbero comportare costi significativi per gli agricoltori, essendo considerate regole di base. I costi dei relativi controlli sono sostenuti dal sistema integrato di gestione e di controllo, utilizzato altresì per altri strumenti della PAC.

Nella relazione annuale di attività del 2014, la Commissione ha quantificato i costi complessivi relativi ai controlli negli Stati membri, esprimendo la riserva secondo cui «l'effetto deterrente dei controlli ex post» (come ad esempio la condizionalità) «ha altresì innumerevoli vantaggi».

VIII

Mentre il quadro è stabilito a livello di UE, gli obblighi spettanti alle aziende agricole previsti dai CGO e dalle BCAA sono definiti in larga parte dagli Stati membri, al fine di tenere conto delle sfide e delle strutture agricole nelle condizioni nazionali o regionali. A questo proposito, è importante che sia lasciato agli Stati membri un margine di attuazione per determinare le sanzioni applicabili per ciascun obbligo spettante alle aziende agricole. La normativa dell'UE fissa il principio secondo cui le sanzioni sono calcolate caso per caso, prendendo in considerazione gravità, portata, durata, ripetizione e intenzionalità dell'inadempienza riscontrata. L'attuazione armonizzata di questi principi negli Stati membri è garantita, in particolare, per mezzo degli audit effettuati dalla Commissione. Qualora si riscontrino lacune a tal riguardo in uno specifico Stato membro, si provvede a dare un seguito appropriato nell'ambito della liquidazione dei conti.

IX Primo trattino

La Commissione accetta questa raccomandazione.

IX Secondo trattino

La Commissione accetta questa raccomandazione.

IX Terzo trattino

La Commissione non accetta questa raccomandazione. La raccomandazione della Corte non semplificherebbe la condizionalità, ma ne ridurrebbe de facto il campo di applicazione. Il campo di applicazione della condizionalità è già stato semplificato più volte in passato. Inoltre gli Stati membri dispongono ora di un ampio margine di manovra per tenere conto dei rischi nel campionamento dei controlli e per ottimizzare i sistemi di controllo. La Commissione ritiene che questa raccomandazione possa comportare un indebolimento delle norme in materia di controlli in loco, che da ultimo minerebbe l'efficacia della condizionalità.

IX Quarto trattino

La Commissione accetta questa raccomandazione.

IX Quinto trattino

La Commissione accetta parzialmente questa raccomandazione. L'attuazione di questa raccomandazione dipenderà dai risultati emersi dallo studio sull'onere amministrativo in programma. I costi amministrativi della condizionalità devono essere analizzati nel contesto dei costi dell'inadempienza per la società, le finanze pubbliche e l'ambiente, nonché dei potenziali benefici della condizionalità.

IX Sesto trattino

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione prevede di organizzare scambi di migliori pratiche su tali aspetti.

Introduzione

06

La legislazione settoriale era già applicabile negli Stati membri prima dell'introduzione della condizionalità.

09

La Commissione ha attuato tutte le raccomandazioni accettate formulate dalla Corte nella relazione speciale n. 8/2008.

10

Le modifiche per il 2014-2020 sono state attuate e, con l'ultima riforma della PAC, il sistema di condizionalità ha subito notevoli modifiche.

10 Secondo trattino

Gli obblighi inclusi nel campo di applicazione della condizionalità sono stati riveduti alla luce del fatto che fossero controllabili, direttamente imputabili agli agricoltori (e non agli Stati membri) e connessi all'attività agricola.

Osservazioni

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi da 18 a 21

Gli obiettivi della condizionalità consistono nel contribuire a sviluppare un'agricoltura sostenibile, rendere la PAC più rispondente alle aspettative della società, prevenire l'erosione del suolo, mantenere i livelli di sostanza organica e la struttura del suolo, garantire un livello minimo di manutenzione, evitare il deterioramento degli habitat e salvaguardare e gestire le risorse idriche. La condizionalità non è uno strumento di attuazione per altre politiche. Questo aspetto è già stato chiarito al momento dell'introduzione della condizionalità, considerato che non si tratta di una norma di ammissibilità (cfr. compromesso della presidenza del 26 giugno 2003). La condizionalità agisce indirettamente accrescendo la consapevolezza dei beneficiari. Spetta alle politiche settoriali soggiacenti e non alla condizionalità individuare e affrontare le ragioni per cui gli agricoltori non rispettano la legislazione settoriale da cui derivano i CGO.

Inoltre, conformemente all'allegato II del regolamento (UE) n. 1306/2013, solo determinati articoli o paragrafi derivanti dalla legislazione settoriale sono pertinenti per tale analisi, che dovrebbe tenere conto del più ampio campo di applicazione delle politiche.

Per quanto concerne la legislazione ambientale, sono stati elaborati per ogni direttiva settoriale interessata dai CGO specifici indicatori di performance e sono in corso di elaborazione altri indicatori nell'ambito della strategia dell'UE per la protezione del suolo. Le tendenze nella situazione dell'ambiente in base alle informazioni trasmesse nell'ambito delle direttive incluse nel campo di applicazione della condizionalità sono connesse all'efficacia delle disposizioni di attuazione di tali direttive.

Al di là della condizionalità, a livello di UE, ogni misura relativa alla PAC, che comporti o meno un impatto sul bilancio, è sottoposta a una valutazione costante nel ciclo di elaborazione delle politiche. Ogni direttiva settoriale interessata dai CGO include specifici indicatori di performance. Sono ad esempio in corso di elaborazione indicatori nell'ambito della politica di protezione suolo.

22

La Commissione ritiene che l'indicatore di risultato «Percentuale di pagamenti PAC soggetti alla condizionalità» rispecchi gli effetti della condizionalità sugli agricoltori. In effetti, più i pagamenti sono soggetti alla condizionalità, maggiore è l'impatto finanziario delle possibili violazioni su ogni singolo agricoltore, il che accresce la consapevolezza degli agricoltori riguardo all'osservanza delle norme. La condizionalità ha accresciuto la consapevolezza tra gli agricoltori innescando cambiamenti nelle pratiche agricole.

24

La Commissione ritiene che l'indicatore di risultato «Opinione espressa dal pubblico sulla condizionalità» mostri l'efficacia della condizionalità nel soddisfare le aspettative della società, rafforzando la coerenza della PAC con altre politiche interessate. Le domande del sondaggio Eurobarometro concernono specificatamente l'accettazione del collegamento tra i pagamenti della PAC e il rispetto delle norme. I risultati a questo riguardo sono in larga misura positivi.

25

La Commissione ritiene che l'indicatore di risultato «Tasso di controllo per le BCAA» sia un buon indice del risultato ambientale atteso. A condizione che le norme nazionali BCAA siano correttamente definite dagli Stati membri, il rispetto delle norme da parte degli agricoltori dovrebbe comportare un risultato ambientale positivo. Il rispetto del tasso di controllo consente di garantire nella misura del possibile che gli agricoltori ottemperino alle norme. Si tratta del migliore indice esistente alla luce delle informazioni disponibili.

La Commissione considera che anche l'indicatore di risultato «Percentuale di superficie occupata da pascoli permanenti» sia un buon indice dell'efficacia di questo strumento. Questo indicatore è monitorato per controllare che gli Stati membri prendano le necessarie misure correttive nel caso in cui la percentuale scenda al di sotto della soglia consentita. È chiaro che l'evoluzione della percentuale è dovuta a diversi fattori, che non sono però misurati dall'indicatore in questo contesto.

26

La Commissione ritiene appropriati gli indicatori applicati ai fini degli obiettivi della condizionalità. L'indicatore di risultato «Numero di ettari soggetti alla condizionalità» rispecchia correttamente l'efficacia della condizionalità ed è utile per completare gli indicatori di risultato esistenti. Le norme che rientrano nell'ambito della condizionalità sono in larga misura pratiche da intraprendere nel settore agricolo (norme BCAA, pratiche previste dalla legislazione ambientale, uso dei pesticidi, ecc.). Più ettari sono soggetti al sistema di condizionalità, maggiore è l'efficacia del sistema.

27

Gli indicatori citati dalla Corte, quali l'Indice degli uccelli presenti sui terreni agricoli, la qualità dell'acqua, ecc., sono indicatori di impatto che rispecchiano l'obiettivo generale della PAC e di altre politiche dell'UE. Diversi strumenti, di cui la condizionalità è soltanto un elemento, contribuiscono alla realizzazione di questi obiettivi generali. Gli obiettivi specifici della condizionalità, che illustrano il contributo specifico di questo strumento agli obiettivi generali della PAC, sono rispecchiati dagli indicatori di risultato presentati nei paragrafi dal 22 al 26.

28

La Commissione non ritiene che il numero di inosservanze sia un indicatore di performance adeguato per la condizionalità. Le statistiche sui controlli per la condizionalità sono utilizzate nel contesto degli audit della DG AGRI come indicatore di performance dei sistemi di controllo degli Stati membri. Un elevato livello di inosservanza in un determinato ambito può altresì essere un indicatore dell'efficacia dei controlli sulla condizionalità.

29

Le infrazioni sono perlopiù connesse a due serie di requisiti (cfr. paragrafo 31 e i grafici 2 e 3).

30

L'aumento dei tassi di inadempienza può dipendere dal miglioramento dei sistemi di controllo, piuttosto che da un aumento dei comportamenti non conformi.

33

L'affermazione relativa, ad esempio, agli uccelli selvatici non si applica a tutti gli Stati membri. La Commissione osserva che, per quanto concerne, ad esempio, gli uccelli selvatici, è opportuno tenere conto del fatto che, sebbene il tasso complessivo di infrazioni sia effettivamente quello descritto dalla Corte, in alcuni Stati membri gli audit della Commissione hanno rilevato problemi seri nei controlli. Pertanto, i bassi tassi di infrazione possono anche essere dovuti a sistemi di controllo poco rigorosi negli Stati membri.

34

L'analisi delle ragioni delle infrazioni e i mezzi per porvi rimedio non è un compito che deve essere associato alla condizionalità, ma alle politiche settoriali. Tuttavia, per ciò che riguarda la condizionalità, la DG AGRI esamina le statistiche sui controlli al fine di integrare le analisi dei rischi effettuate nel quadro dell'elaborazione del programma di audit.

35

La Commissione ritiene che la condizionalità non sia uno strumento di applicazione delle politiche settoriali.

Per quanto concerne la condizionalità, nell'anno di domanda 2014, la Commissione ha svolto in alcuni Stati membri audit specifici incentrati sulle questioni relative agli animali. Tuttavia, occorre tenere presente che il punto di partenza degli audit sulla condizionalità effettuati dalla Commissione è rappresentato dalla protezione degli interessi finanziari dell'UE nel settore dell'agricoltura.

La DG ENV riceve le relazioni di audit e riceverà le statistiche trasmesse dalla DG AGRI.

La DG ENV analizzerà le ragioni delle violazioni e vi darà seguito come opportuno congiuntamente agli Stati membri.

Risposte della Commissione

36

La condizionalità non è uno strumento di attuazione per altre politiche. Questo aspetto è già stato chiarito al momento dell'introduzione della condizionalità, considerato che non si tratta di una norma di ammissibilità (cfr. compromesso della presidenza del 26 giugno 2003). Inoltre, il tasso minimo di controllo deve essere aumentato qualora si registri un livello elevato di inadempienze¹.

Per la legislazione in materia di salute pubblica, salute degli animali e delle piante, nonché di benessere degli animali, la Commissione sta effettuando audit volti a garantire che le autorità nazionali rispettino i loro obblighi giuridici. Relativamente alla legislazione in materia di ambiente, la Commissione sta lavorando a un'iniziativa politica, al fine di aiutare gli Stati membri a migliorare l'assicurazione della conformità (ossia, il monitoraggio, la promozione e l'applicazione della conformità in base al rischio), rispettando allo stesso tempo i principi della proporzionalità e della sussidiarietà.

39

La Commissione è del parere che nel presentare proposte di spesa nuove o riviste non dovrebbe stimare i costi e i benefici dei sistemi di controllo, poiché la condizionalità include altresì, tra altri aspetti, la salute degli animali e la salute pubblica, il cui calcolo di costi e benefici difficilmente può tenere conto a sufficienza, ad esempio, della salute pubblica.

40

La proporzionalità è già integrata, poiché le sanzioni sono calcolate in percentuale del pagamento della PAC al beneficiario, assieme alla possibilità di non applicare sanzioni né i parametri dell'intenzionalità e della ripetizione.

La legislazione dell'UE² stabilisce una base armonizzata a livello di Unione europea per la valutazione e l'applicazione di sanzioni in caso di inosservanza della condizionalità. Tuttavia, il formato delle griglie nazionali per le sanzioni deve essere lasciato a discrezione degli Stati membri, per tenere conto della varietà delle norme nell'ambito della condizionalità. La Commissione prevede di organizzare con gli Stati membri scambi di migliori pratiche su questi aspetti.

Mentre il quadro è stabilito a livello di UE, gli obblighi spettanti alle aziende agricole previsti dai CGO e dalle BCAA sono definiti in larga parte dagli Stati membri, al fine di tenere conto delle sfide e delle strutture agricole nelle condizioni nazionali o regionali. A questo proposito, è importante che sia lasciato agli Stati membri un margine di attuazione per determinare le sanzioni applicabili per ciascun obbligo spettante alle aziende agricole. La normativa dell'UE fissa il principio secondo cui le sanzioni sono calcolate caso per caso, prendendo in considerazione gravità, portata, durata, ripetizione e intenzionalità dell'inadempienza riscontrata. L'attuazione armonizzata di questi principi negli Stati membri è garantita, in particolare, per mezzo degli audit effettuati dalla Commissione. Qualora si riscontrino lacune a tal riguardo in uno specifico Stato membro, si provvede a dare un seguito appropriato nell'ambito della liquidazione dei conti.

41

Considerato che le norme BCAA sono state ridotte di oltre il 50% (da 15 a 7), la DG AGRI si aspettava che gli Stati membri diminuissero l'onere amministrativo per gli agricoltori.

¹ Per quanto concerne «il tasso minimo di controllo dell'1%», come affermato al punto IX (secondo trattino), a norma dell'articolo 68, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 809/2014, il numero di controlli in loco è aumentato in caso di quantità significativa di inadempienze a un determinato atto o a una determinata norma. Nel 2009 la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro sulla questione (DS/2009/28/rev3), che è ancora in vigore. Il tasso minimo di controllo può quindi essere adattato, se necessario.

² In particolare, il capo II del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione e il capo III del regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione.

42

L'elenco di CGO e di BCAA è stato ridotto in modo considerevole. I CGO e le BCAA sono stati riuniti in un unico elenco, l'allegato 2 del regolamento (UE) n. 1306/2013. Inoltre, i CGO sono stati riveduti e si sono conservate solo le disposizioni direttamente rivolte agli agricoltori e connesse all'attività agricola. La Commissione ritiene difficile che altre riduzioni non incidano sulle principali questioni che connettono, ad esempio, l'agricoltura e l'ambiente, e non incidano quindi negativamente, ad esempio, sugli obiettivi ambientali.

44

In base all'esperienza della Commissione, la percezione degli organismi pagatori, delle associazioni di agricoltori e degli enti di consulenza per il settore agricolo riguardo alla complessità del sistema sembra essere connessa più alla legislazione settoriale che alla condizionalità. Inoltre, gli Stati membri godono della flessibilità necessaria per definire i requisiti fondamentali per conseguire gli obiettivi della direttiva dell'UE e, di conseguenza, la complessità è anche di loro responsabilità. Nel contesto della semplificazione, gli obblighi inclusi nel campo di applicazione della condizionalità sono stati riveduti in più occasioni, al fine di renderli più adatti in termini di controllabilità, imputazione diretta agli agricoltori (e non agli Stati membri) e connessione all'attività agricola. La relazione tra agricoltura e ambiente è complessa per natura e, di conseguenza, ogni disposizione di attuazione tiene conto di tale livello di complessità. L'attuazione della legislazione ambientale tende a essere più complessa quando gli Stati membri cercano di garantire che le pratiche agricole cambino il meno possibile tutelando al contempo l'ambiente. In questi casi, l'introduzione di semplificazioni può condurre a norme più rigide di quelle attualmente applicabili ad alcuni agricoltori. Il riquadro 2 ne è un buon esempio: le norme e i controlli sarebbero più semplici qualora si aumentassero tutte le distanze rendendole pari alla distanza maggiore, ma ciò creerebbe oneri evitabili per molti agricoltori.

45

L'esempio della Corte dimostra il livello di complessità della relazione tra agricoltura e ambiente. È opportuno che per l'applicazione di un concime in prossimità di una sorgente utilizzata come acqua potabile venga imposta una distanza superiore rispetto a quella impiegata in prossimità di altre vie navigabili. La normazione di questi requisiti non rispecchierebbe a sufficienza le situazioni ambientali locali.

Cfr. altresì risposta della Commissione al paragrafo 44.

Riquadro 2 — Esempi di disposizioni incluse nel manuale di controllo della condizionalità nel Regno Unito — Irlanda del Nord

Il contenuto del riquadro 2 descrive le modalità di attuazione della legislazione settoriale di uno Stato membro.

46

La Commissione ritiene che il numero di aspetti da controllare applicato dallo Stato membro visitato non possa mostrare la varietà della legislazione settoriale inclusa nel campo di applicazione della condizionalità. Inoltre, ai sensi dell'articolo 96 del regolamento (UE) n. 1306/2013, «Gli Stati membri si avvalgono dei sistemi di gestione e controllo in vigore nel loro territorio per garantire il rispetto delle norme in materia di condizionalità».

Riquadro 3 — Impatto limitato delle modifiche apportate alla PAC per il periodo 2014 - 2020 sulle checklist usate dalle autorità di controllo nel Regno Unito — Irlanda del Nord — Secondo paragrafo

Con l'ultima riforma della PAC, l'elenco di BCAA è stato ridotto di oltre il 50% e spetta quindi agli Stati membri decidere se aumentare il numero di aspetti da controllare.

La direttiva sulle acque sotterranee è stata convertita da CGO (2) a BCAA.

Risposte della Commissione

47

Ai sensi dell'articolo 96, del regolamento (UE) n. 1306/2013, «Gli Stati membri si avvalgono dei sistemi di gestione e controllo in vigore nel loro territorio per garantire il rispetto delle norme in materia di condizionalità».

Un basso livello di inadempienze potrebbe nascondere un sistema di controllo insufficiente e comportare un rischio per gli interessi finanziari dell'UE nel settore dell'agricoltura. Inoltre, non si può ritenere che soltanto perché il livello di inadempienze è basso, la situazione resterà invariata qualora si riducano ulteriormente i controlli: non ci si può aspettare che l'esistenza di controlli sulla condizionalità funga da deterrente per la violazione delle norme.

48

La percentuale di agricoltori che partecipano al regime per i piccoli agricoltori rispetto ai beneficiari dei pagamenti diretti (2014) varia tra il 3% (Slovenia) e il 77% (Malta). Il regime per i piccoli agricoltori interessa il 4% della superficie agricola totale dell'UE³.

50

Con l'esenzione dai requisiti di condizionalità (e dall'inverdimento), i costi amministrativi e dei controlli dovrebbero logicamente diminuire, non soltanto perché diminuiscono nella stessa percentuale gli agricoltori sottoposti ai controlli in loco per la condizionalità (e l'inverdimento), ma anche perché si adotta un processo di applicazione semplificato (meno dati da trattare). In aggiunta, lo stesso contenuto dei controlli in loco per il regime per i piccoli agricoltori si limita maggiormente alle condizioni di ammissibilità.

51

Le differenze sono giustificate dalle diverse strutture agricole nazionali e, probabilmente, anche dai diversi metodi di calcolo applicati nell'ambito del regime per piccoli agricoltori. In paesi quali Romania e Italia, la percentuale di agricoltori ammissibili al regime è elevata rispetto ad altri paesi.

In base ai dati forniti dagli Stati membri, in Romania i piccoli agricoltori rappresentano circa il 71% dei beneficiari dei pagamenti diretti (2014) e il 16,4% della superficie agricola totale.

52

La Commissione prende nota delle osservazioni della Corte e precisa che l'esclusione descritta non deriva dalla legislazione in materia di condizionalità.

Riquadro 4 — Esenzione dei piccoli agricoltori dagli obblighi di condizionalità relativi alla direttiva «Nitratii» in Lituania

Il regime della condizionalità è essenzialmente un sistema di controllo e sanzionatorio che si applica ai pagamenti ricevuti nell'ambito della PAC. Pertanto, l'esenzione delle aziende dalle norme di condizionalità non comporterà per loro un'esenzione dal rispetto della normativa ambientale, direttiva «Nitratii» inclusa. Le diverse soglie di esenzione riportate nel riquadro 4 sono connesse all'attuazione della direttiva «Nitratii» nel paese in questione e non al regime di condizionalità. Inoltre, l'esclusione degli agricoltori dalle sanzioni relative alla condizionalità non li esula dai controlli e dalle verifiche previste dalla legislazione in materia di ambiente.

³ Commission staff working document on the 'review of greening after one year [Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla revisione della componente di inverdimento a un anno dalla sua introduzione], SWD(2016) 218 final, pag. 19.

Risposte della Commissione

54

L'inverdimento e le BCAA sono due meccanismi che si integrano reciprocamente, per conseguire l'obiettivo del miglioramento della performance ambientale dell'agricoltura dell'UE. Il pagamento diretto relativo alla componente di inverdimento costituisce un pagamento previsto per gli agricoltori che applicano pratiche benefiche per il clima e per l'ambiente (diversificazione delle colture, mantenimento di prati permanenti e presenza del 5% di aree di interesse ecologico).

La diversificazione delle colture, il mantenimento di prati permanenti e la presenza del 5% di aree di interesse ecologico sono elementi propri dell'inverdimento. Queste pratiche differiscono dalle norme BCAA: la rotazione delle colture non equivale alla diversificazione delle colture, la protezione dei pascoli permanenti si distingue dal mantenimento di prati permanenti di cui alla legislazione sull'inverdimento e il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio in tutti i terreni agricoli differisce dalla presenza del 5% di aree di interesse ecologico nei seminativi. L'ultima riforma della PAC ha portato allo snellimento e alla semplificazione del quadro BCAA, con l'eliminazione di alcune norme BCAA, quali quelle connesse alla rotazione delle colture e alla protezione dei prati permanenti.

56

Gli Stati membri hanno la possibilità di scegliere il campione di tasso minimo di controllo dell'1% dal campione di ammissibilità del 5%. Vi è quindi una sinergia tra i due elementi. Inoltre, è possibile tenere conto degli elementi caratteristici del paesaggio protetti dalle norme BCAA per l'area di interesse ecologico inclusa nell'inverdimento.

57

Proteggere gli elementi caratteristici del paesaggio in tutti i terreni agricoli e garantire che il 5% dei seminativi sia costituito da aree di interesse ecologico rappresentano diverse misure relative alla biodiversità. Il primo requisito assicura che siano mantenute le caratteristiche esistenti del paesaggio benefiche per la biodiversità, mentre il secondo garantisce che gli agricoltori che beneficiano del pagamento diretto relativo alla componente di inverdimento abbiano destinato almeno il 5% dei loro seminativi ad aree di interesse ecologico. Si tratta di due obiettivi differenti relativi alla biodiversità, che giustificano due diverse serie di norme e di controlli.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 59 e 60

I costi effettivi della condizionalità devono essere distinti dai costi sostenuti da agricoltori e Stati membri che applicano la legislazione settoriale. Per quanto concerne la legislazione settoriale, i costi della condizionalità devono essere raffrontati con i costi generati per la società in caso di inadempienza, dovuti ad esempio all'inquinamento delle risorse naturali, all'eradicazione delle malattie, ecc.

La condizionalità sarà presa in considerazione in un prossimo studio sull'onere amministrativo.

61

Sebbene la legislazione settoriale stabilisca già tassi minimi di controllo, non si tratta di controlli aggiuntivi, potendo essere utilizzati allo stesso tempo per la condizionalità, con effetti sinergici di efficienza sotto il profilo dei costi.

62

Nella pratica non vi sono obblighi supplementari di tenuta dei registri imposti dalla Commissione, poiché gli obblighi previsti nell'ambito dei CGO esistevano prima dell'introduzione della condizionalità nell'ambito della legislazione settoriale dell'UE. Inoltre, né il regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione né il regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione, che stabiliscono i dettagli del sistema di condizionalità, hanno introdotto obblighi di registrazione supplementari per gli agricoltori.

63

Lo studio citato, avviato dal Parlamento europeo e commissionato dalla DG AGRI, non si è incentrato sulla condizionalità, bensì sulla legislazione al di fuori del campo di applicazione della condizionalità (direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi). Inoltre, lo studio non è più aggiornato, poiché nel frattempo determinati requisiti sono stati esclusi dal campo di applicazione della condizionalità (come ad esempio, evitare la propagazione di vegetazione indesiderata e la rotazione delle colture).

64

Questa affermazione è basata sulle supposizioni degli organismi pagatori, in contrasto con la riduzione significativa dell'elenco di CGO e BCAA effettuata con l'ultima riforma della PAC. La Commissione mette in dubbio il contenuto fattuale di tali affermazioni, visto che gli organismi pagatori non forniscono dati numerici che le comprovino.

65

La normativa stabilisce già il quadro per il calcolo delle sanzioni, graduate in base a gravità, portata e durata, così come la percentuale da applicare per una prima violazione, una violazione ripetuta e una violazione commessa deliberatamente. Pertanto, esiste già una base armonizzata.

66

Mentre il quadro è stabilito a livello di UE, gli obblighi spettanti alle aziende agricole previsti dai CGO e dalle BCAA sono definiti in larga parte dagli Stati membri, al fine di tenere conto delle sfide e delle strutture agricole nelle condizioni nazionali o regionali. A questo proposito, è importante che sia lasciato agli Stati membri un margine di attuazione per determinare le sanzioni applicabili per ciascun obbligo spettante alle aziende agricole. La normativa dell'UE fissa il principio secondo cui le sanzioni sono calcolate caso per caso, prendendo in considerazione gravità, portata, durata, ripetizione e intenzionalità dell'inadempienza riscontrata. L'attuazione armonizzata di questi principi negli Stati membri è garantita, in particolare, per mezzo degli audit effettuati dalla Commissione. Qualora si riscontrino lacune a tal riguardo in uno specifico Stato membro, si provvede a dare un seguito appropriato nell'ambito della liquidazione dei conti. Inoltre, tenendo conto delle preoccupazioni della Corte, la DG AGRI prevede di organizzare con gli Stati membri seminari sulle migliori pratiche relative a questi aspetti.

67

Il concetto di intenzionalità è un elemento introdotto per mantenere proporzionali le riduzioni della condizionalità, dato che la sua introduzione ha bilanciato le precedenti inadempienze minori non soggette a sanzioni e l'attuale sistema d'allarme rapido. La questione è stata ampiamente discussa nell'ambito dell'ultima riforma della PAC e gli Stati membri hanno deciso da ultimo di mantenerla. Una sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 27 febbraio 2014 (C-396/12) fornisce orientamenti sul concetto di intenzionalità.

68

Gli Stati membri dispongono di un certo margine di libertà per la definizione delle loro griglie di valutazione (cfr. osservazioni della Commissione al paragrafo 40, VIII e IX, 6° trattino).

70

Secondo la Commissione, le diverse misure adottate dagli Stati membri possono essere spiegate tenendo conto di molteplici fattori, tra cui il numero di movimenti di animali nell'azienda, le azioni di mitigazione intraprese dall'agricoltore, i ritardi nelle notifiche e l'ubicazione dell'azienda in una zona vulnerabile ai nitrati.

Risposta congiunta della Commissione al paragrafo 71 e al riquadro 7

Stando alla griglia di valutazione utilizzata nello Schleswig Holstein, basata sulla stessa griglia applicata in tutta la Germania, la soglia menzionata è solo una raccomandazione destinata agli ispettori, che si applica semplicemente alle notifiche trasmesse in ritardo e già rettificate prima che agli agricoltori sia comunicata l'esecuzione di un controllo in loco presso la loro azienda. Nel caso in cui l'agricoltore non vi abbia posto rimedio prima della comunicazione del controllo viene applicata una sanzione. La DG AGRI aveva già riscontrato approcci simili in altri Stati membri.

Conclusioni e raccomandazioni

73

Il continuo processo di revisione e di semplificazione del campo di applicazione del regime della condizionalità, in atto dal 2005, ha portato ai seguenti risultati:

nel periodo 2005-2013 le procedure di controllo sono state semplificate grazie all'introduzione di disposizioni riguardanti l'armonizzazione di tassi di controllo, preavviso, tempi e contenuti dei controlli in loco nonché selezione dei campioni per i controlli.

Inoltre, con l'ultima riforma della PAC, l'ambito di applicazione della condizionalità è stato rivisto tenendo in considerazione la controllabilità e il legame con l'attività agricola degli obblighi degli agricoltori. Pertanto il numero di CGO è stato ridotto da 18 a 13 e quello delle norme BCAA da 15 a 7.

La Commissione ritiene che, considerata la portata delle iniziative già intraprese ai fini della semplificazione, sia difficile effettuare ulteriori semplificazioni senza minare, a titolo di esempio, gli obiettivi ambientali della condizionalità.

74

Gli obiettivi della condizionalità consistono nel contribuire allo sviluppo di un'agricoltura sostenibile, mediante la sensibilizzazione degli agricoltori, e nel rendere la PAC più compatibile con le aspettative della società. Le finalità delle norme BCAA sono contribuire a prevenire l'erosione del suolo, mantenere i livelli di sostanza organica e la struttura del suolo, garantire un livello minimo di manutenzione, evitare il deterioramento degli habitat e salvaguardare e gestire le risorse idriche. In questo senso la condizionalità non costituisce uno strumento di attuazione per altre politiche che hanno i loro obiettivi. A parere della Commissione, gli indicatori di performance utilizzati per determinare l'efficacia della condizionalità, ai fini del raggiungimento degli obiettivi da essa perseguiti, sono gli indicatori più appropriati in base alle informazioni disponibili.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta questa raccomandazione.

75

Metà delle violazioni sono connesse a CGO relativi agli animali. La Commissione ha tenuto conto di questo aspetto nello svolgimento, nel corso del 2014, di missioni dalla portata specifica, incentrate sui CGO relativi agli animali.

Le ragioni delle infrazioni sono analizzate nel contesto dell'attuazione della legislazione settoriale. Tuttavia, la condizionalità e il sistema di consulenza aziendale contribuiscono ad affrontarne le cause.

Raccomandazione 2

La Commissione accetta questa raccomandazione.

76

La legislazione in materia di condizionalità prevede che i controlli in loco siano incentrati sulle aziende più a rischio, grazie una selezione del campione basata su un'analisi del rischio. A tal proposito, gli Stati membri dispongono già della flessibilità necessaria per ottimizzare i controlli della condizionalità.

Raccomandazione 3

La Commissione non accetta questa raccomandazione. La raccomandazione della Corte non semplificherebbe la condizionalità, ma ne ridurrebbe de facto il campo di applicazione. Il campo di applicazione della condizionalità è già stato semplificato più volte in passato. Inoltre gli Stati membri dispongono ora di un ampio margine di manovra per tenere conto dei rischi nel campionamento dei controlli e per ottimizzare i sistemi di controllo. La Commissione ritiene che questa raccomandazione possa comportare un indebolimento delle norme in materia di controlli in loco, che da ultimo minerebbe l'efficacia della condizionalità.

77

Gli obiettivi ambientali (per esempio, la manutenzione dei terreni agricoli e la tutela della biodiversità) sono perseguiti non soltanto mediante i pagamenti relativi alla componente di inverdimento e le norme BCAA, ma altresì per mezzo delle misure per l'ambiente e il clima previste dal pilastro II, nonché della legislazione ambientale. Tuttavia, la natura, la base logica e il funzionamento dei vari strumenti sono diversi e complementari. La loro complementarietà è illustrata nella figura 1 del documento SWD(2016) 218 final.

Sia le norme di inverdimento che le BCAA sono gestite dal SIGC, il che garantisce il migliore utilizzo possibile delle risorse. Esistono, tuttavia, ragioni che giustificano il fatto che le norme BCAA e di inverdimento possono non essere necessariamente controllate congiuntamente. Essendo un criterio di ammissibilità, l'inverdimento è controllato ex ante mediante controlli amministrativi e controlli in loco sul 5% dei beneficiari. Le BCAA sono controllate nell'ambito della condizionalità, gestita diversamente rispetto ai requisiti di ammissibilità.

Raccomandazione 4

La Commissione accetta questa raccomandazione.

78

I CGO derivano dalle legislazioni settoriali e gli Stati membri si avvalgono dei sistemi di gestione e controllo in vigore nel loro territorio (articolo 96 del regolamento (UE) n. 1306/2013). I sistemi di controllo esistenti possono quindi essere utilizzati in modo sinergico per il sistema di controllo della condizionalità. Neppure le BCAA dovrebbero comportare costi significativi per gli agricoltori, essendo considerate regole di base. I costi dei relativi controlli sono sostenuti dal sistema integrato di gestione e di controllo, utilizzato altresì per altri strumenti della PAC.

Nella relazione annuale di attività del 2014, la Commissione ha quantificato i costi complessivi relativi ai controlli negli Stati membri, esprimendo la riserva secondo cui «l'effetto deterrente dei controlli ex post» (come ad esempio la condizionalità) «ha altresì innumerevoli vantaggi».

Raccomandazione 5

La Commissione accetta parzialmente questa raccomandazione. L'attuazione di questa raccomandazione dipenderà dai risultati emersi dallo studio sull'onere amministrativo in programma. I costi amministrativi della condizionalità devono essere analizzati nel contesto dei costi dell'inadempienza per la società, le finanze pubbliche e l'ambiente, nonché dei potenziali benefici della condizionalità.

79

Mentre il quadro è stabilito a livello di UE, gli obblighi spettanti alle aziende agricole previsti dai CGO e dalle BCAA sono definiti in larga parte dagli Stati membri, al fine di tenere conto delle sfide e delle strutture agricole nelle condizioni nazionali o regionali. A questo proposito, è importante che sia lasciato agli Stati membri un margine di attuazione per determinare le sanzioni applicabili per ciascun obbligo spettante alle aziende agricole. La normativa dell'UE fissa il principio secondo cui le sanzioni sono calcolate caso per caso, prendendo in considerazione gravità, portata, durata, ripetizione e intenzionalità dell'inadempienza riscontrata. L'attuazione armonizzata di questi principi negli Stati membri è garantita, in particolare, per mezzo degli audit effettuati dalla Commissione. Qualora si riscontrino lacune a tal riguardo in uno specifico Stato membro, si provvede a dare un seguito appropriato nell'ambito della liquidazione dei conti.

Raccomandazione 6

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione prevede di organizzare scambi di migliori pratiche su tali aspetti.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite
(con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	15.7.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	16.6.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	7.9.2016
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	31.8.2016

La condizionalità si applica a 7,5 milioni di agricoltori e subordina la maggior parte dei pagamenti PAC (circa 47 miliardi di euro nel 2015) al rispetto, da parte loro, di regole di base concernenti l'ambiente, la sicurezza alimentare, la salute e il benessere degli animali e le buone condizioni agronomiche e ambientali. La Corte ha concluso che le informazioni disponibili non hanno consentito alla Commissione di valutare in maniera adeguata l'efficacia della condizionalità. Gli indicatori di performance non hanno tenuto conto del livello di inadempienza da parte degli agricoltori e la Commissione non ha analizzato le cause delle violazioni. Sebbene le modifiche apportate alla PAC per il periodo 2014-2020 abbiano ridotto il numero di regole di condizionalità, le procedure di controllo rimangono complesse. Inoltre, i costi relativi all'attuazione della condizionalità non sono sufficientemente quantificati.

