

Politica agricola comune e strumenti di lotta alle frodi: criticità e ragioni di interesse

Giuseppina Pisciotta

Come noto, fin dal Trattato di Roma, con l'istituzione di un mercato unico, la scelta di includere i prodotti agricoli all'interno del libero mercato comunitario ha comportato la cessazione dell'uso di regole di mercato interne ai singoli Stati, in quanto incompatibili con le regole del mercato comune, e la nascita di una politica agricola comune (PAC).

Oggi, la parte terza, capo tre, titolo III del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea contiene gli articoli¹ che definiscono i confini della PAC in relazione ai meccanismi d'attuazione e di sviluppo di una politica inclusiva dell'Unione che tende ad instaurare e promuovere la coesione economico-sociale tra gli Stati europei.

Ai sensi dell'art. 39 del TFUE, lo scopo della PAC è quello di *"a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori"*, e per conseguire tali obiettivi sono necessarie regole comuni in materia di concorrenza, un coordinamento delle diverse organizzazioni che operano nei mercati nazionali, un'organizzazione del mercato a livello sovranazionale

ed, inoltre, *"un coordinamento efficace degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione dell'agronomia, che possono comportare progetti o istituzioni finanziate in comune ed azioni comuni per lo sviluppo del consumo di determinati prodotti"*².

La politica agricola comune è stata oggetto di numerose riforme nel corso degli anni³, la più recente delle quali - avvenuta nel 2013 - ha ridefinito gli standard di coesione per il periodo finanziario 2014-2020 e, già nel 2016, sono iniziati i lavori di discussione per il periodo successivo al 2020.

Con gli interventi di riforma si è rafforzata la struttura della politica di coesione in relazione alle nuove frontiere agroalimentari e rurali, tenendo conto dei mutamenti del clima, delle fonti di energia rinnovabile, della diversificazione delle attività agrosilvopastorali. Queste nuove prospettive a lungo termine della politica agricola comune sono legate anche ad altri obiettivi che, seppur non specificamente indirizzati alla PAC, ne indirizzano l'azione.

Ed infatti l'art. 9 TFUE dispone che *"Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana"*; l'art. 11 TFUE prevede che *"Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"*; l'art. 12, TFUE precisa che *"Nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori"*; l'art. 131 TFUE, poi, in particolare prevede

(¹) Dall'art. 38 all'art. 44, TFUE.

(²) Art. 41, comma 1, lettere a) e b), TFUE.

(³) Tra le revisioni più importanti vi sono quella effettuata nel 2003 e quella del 2009, quest'ultima al fine di verificare lo "stato di salute" della politica agricola comune.

che “Nella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”; ed ancora l’importante inciso previsto nell’art. 168, par. 1, TFUE, “Nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche ed attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”.

La politica agricola comune era finanziata dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), distinto in due sezioni, autonomamente disciplinate. La sezione FEAOG-Garanzia che si occupava di finanziare le misure d’intervento sui mercati, e la sezione FEAOG-Orientamento che finanziava le politiche strutturali e di sviluppo rurale delle regioni degli Stati membri.

Con l’apertura delle discussioni preparatorie per il periodo finanziario 2007-2013, il FEAOG è stato oggetto di riforma e, con il Regolamento (CE) n. 1290/2005, è stato suddiviso in due distinti fondi: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che vanno a finanziare i cosiddetti pilastri della politica agricola comune: il “Primo Pilastro” della Politica agricola comune (PAC) rappresenta l’insieme di strumenti di politica agraria che hanno a che fare col sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli e con l’integrazione diretta dei redditi degli agricoltori. Il “Secondo Pilastro” riguarda invece le misure relative allo sviluppo

rurale.

Le disposizioni relative ai fondi sono state successivamente modificate per l’attuale periodo 2014-2020 e il nuovo quadro normativo è composto dal Regolamento (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune⁴, dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)⁵, dal regolamento 1307 del 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica comune, dal Regolamento (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, il Regolamento (UE) n. 652/2104 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale e dal Regolamento (UE) n. 1303/13 recante disposizione comuni ai diversi fondi⁶.

Con il c.d. Regolamento “Omnibus” n. 2393 del 13 dicembre 2017 il legislatore europeo è intervenuto sul quadro già definito dai su citati regolamenti del 2013 introducendo dei miglioramenti anche in vista della nuova politica agricola comune post 2020. I miglioramenti approvati riguardano: il campo d’azione delle organizzazioni di produttori; il rafforzamento delle assicurazioni agricole e degli strumenti di stabilizzazione del reddito; le norme sui pagamenti di inverdimento e sui pagamenti a favore dei giovani agricoltori; la definizione di «agricoltore attivo» (che consente agli Stati membri un’applicazione molto flessibile).

Le modifiche che sono state apportate segnalano una inversione di tendenza rispetto all’impianto originario che si proponeva di rafforzare il ruolo del burocrate sovranazionale, obiettivo, peraltro,

(⁴) 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.

(⁵) Che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

(⁶) Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006.

spesso ostacolato dalla difficile armonizzazione delle norme europee con l'apparato normativo previsto a tal fine dagli ordinamenti nazionali.

Come vedremo, invero, il futuro della politica agricola comune per il periodo 2021-2027, così come disegnato dalla Commissione (COM(2017)0713), richiederà un maggiore coinvolgimento da parte dei legislatori nazionali.

Ed infatti “Nel modello di attuazione della futura PAC”, si legge nella comunicazione della Commissione sul futuro della PAC del 29 novembre 2017, “*l'Unione dovrebbe fissare parametri di base (obiettivi, tipologie d'intervento, requisiti di base), mentre gli Stati membri dovrebbero assumersi una maggiore responsabilità quanto al modo di raggiungere obiettivi e traguardi concordati*. Gli obiettivi della PAC risponderanno pienamente agli obblighi del trattato sull'Unione europea, ma conseguiranno altresì i traguardi concordati, ad esempio, sull'ambiente, sui cambiamenti climatici (COP 21) e numerosi altri obiettivi di sviluppo sostenibile. Nell'elaborare i piani strategici della PAC, gli Stati membri terranno conto degli strumenti di pianificazione adottati in forza della legislazione e delle politiche dell'UE sull'ambiente e sul clima⁷. *Al tempo stesso, gli Stati membri saranno responsabili dell'affidabilità del monitoraggio e della rendicontazione delle prestazioni, a sostegno dell'affidabilità del bilancio*.”

Inoltre “Nel contesto dei suddetti obiettivi e traguardi, una maggiore sussidiarietà consentirebbe di tenere conto più specificamente delle condizioni ed esigenze locali. Gli Stati membri sarebbero responsabili di adattare gli interventi della PAC in modo da sfruttarne al massimo il contributo agli obiettivi dell'UE. Pur mantenendo le attuali strutture di gestione - per continuare ad assicurare un controllo effettivo e l'esecuzione delle disposizioni volte a conseguire tutti gli obiettivi politici - gli Stati membri avrebbero anche più voce in capitolo nella progettazione del quadro di verifica di conformità applicabile ai beneficiari (controlli e

sanzioni compresi).” Per rafforzare il valore aggiunto dell'UE e salvaguardare il funzionamento del mercato interno agricolo, gli Stati membri decidono non in modo isolato, bensì nel quadro di un processo strutturato che si concreta nell'istituzione di un *piano strategico della PAC*, riguardante gli interventi sia nel pilastro I che nel pilastro II, assicurando in tal modo la coerenza sull'insieme della futura PAC e con le altre politiche. Il modello di attuazione continuerà pertanto ad assicurare condizioni di parità, tutelando la natura comune e i due pilastri della politica. La Commissione valuterà tali piani e li approverà per sfruttare al massimo il contributo della PAC a priorità e traguardi unionali e al conseguimento, da parte degli Stati membri, degli obiettivi in materia di clima e di energia nell'ottica di un approccio comune. Alzare il livello di ambizione è l'unica opzione praticabile a tale riguardo.

“Il processo di programmazione – continua la Commissione - dovrebbe essere definito in modo molto più semplice, decisamente al di sotto dei livelli di complessità dell'attuale programmazione dello sviluppo rurale: in particolare occorre eliminare gli elementi di conformità prescrittiva, ad esempio i dettagli nelle misure e le norme di ammissibilità a livello di legislazione UE. La semplificazione favorirebbe approcci integrati e innovativi e renderebbe il quadro politico più adattabile e favorevole all'innovazione”.

“I piani della PAC e degli Stati membri” continua la commissione “dovrebbero pertanto concentrarsi soprattutto sugli obiettivi e i risultati attesi, lasciando un margine sufficiente a Stati membri e regioni per far fronte alle rispettive specificità. Conformemente alla logica dell'approccio della Commissione: “*il futuro sistema di attuazione dovrebbe pertanto essere più orientato ai risultati, rafforzare la sussidiarietà dando agli Stati membri un margine molto più ampio per eseguire i regimi della PAC, perseguire i traguardi realistici e adeguati concordati, e contribuire a ridurre l'onere*

(⁷) Ad esempio i piani di gestione e i quadri d'azione prioritari per Natura 2000, il piano di gestione dei bacini idrografici, i programmi di controllo della qualità dell'aria e dell'inquinamento atmosferico, le strategie sulla biodiversità.

amministrativo dell'UE che grava sui beneficiari. In tale contesto, le opzioni semplificate in materia di costi e le tecnologie moderne offrono enormi opportunità per ridurre tale onere, in particolare per quanto concerne i controlli. Gli agricoltori e i cittadini dovrebbero essere in grado di trarre vantaggio da questi progressi grazie a un quadro meno prescrittivo.⁸

In tal senso, i profili di attuazione e armonizzazione della PAC mettono in risalto una delle tematiche più attuali nonché uno degli aspetti più problematici che è quello delle frodi agli interessi finanziari dell'Unione europea.

Come noto, sotto il profilo penale, le attività fraudolente di determinati soggetti o di organizzazioni criminali che ormai operano anche al di fuori dei confini nazionali, hanno portato il legislatore europeo ad effettuare modifiche sostanziali sia in termini di tipizzazione delle fattispecie di reato sia relative al sistema di controllo delle attività di natura criminosa, prevedendo strumenti per gestire, congelare e confiscare⁹ i proventi di reati che colpiscono le spese e le entrate del bilancio dell'Unione: secondo una relazione della Commissione¹⁰, nel solo anno 2015, sono stati frodati ben 637,6 milioni di euro di fondi del bilancio dell'Unione spesi negli Stati membri¹¹.

Con la Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 relativa

alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale¹², sono state previste norme sempre più dettagliate in tema di frode, di riciclaggio di denaro, di corruzione (attiva e passiva), di appropriazione.

Tuttavia spesso le regole penali non riescono a contrastare il fenomeno e, soprattutto non riescono a perseguire l'obiettivo della tutela degli interessi finanziari dell'unione perché risulta difficile recuperare il denaro indebitamente percepito. In tal senso l'obiettivo della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, prima che sotto il profilo penale, andrebbe perseguito in via regolamentare ed amministrativa.

Ecco perché, per ciò che riguarda la PAC, il Regolamento (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune ha previsto che gli Stati membri adottino le disposizioni legislative (anche regolamentari e amministrative), nonché ogni misura che sia necessaria a garantire efficacemente gli interessi finanziari dell'Unione.

La disciplina prevista dal regolamento sulla PAC individua un sistema di controllo e sanzioni specificando che la Commissione deve adottare gli atti delegati in materia di controlli¹³ affinché vengano applicati in modo corretto ed efficace, verificandone le condizioni di ammissibilità ed, inoltre, gli atti di esecuzione al fine di garantirne una applicazio-

(⁸) Corsivo agg.

(⁹) L'attuale quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni è composto dall'azione comune 98/699/GAI, dalla decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, dalla decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, dalla decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio e dalla decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio e dalla direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea che modifica la decisione quadro 2001/500/GAI e la decisione quadro 2005/212/GAI entrambe del Consiglio.

(¹⁰) COM(2016)472, Relazione della Commissione europea sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea contro le frodi per l'anno 2015.

(¹¹) Inoltre nella relazione della Commissione vengono riportati i dati relative alle frodi dell'IVA da versare alle casse comunitarie e, quindi, le frodi che riguardano le entrate dell'Unione.

(¹²) In GUUE L198 del 28 luglio 2017.

(¹³) Art. 62, par. 1, Regolamento (UE) n. 1306/2013, che dispone: "1. Per garantire che l'applicazione dei controlli sia corretta ed efficace e che la verifica delle condizioni di ammissibilità sia effettuata in maniera efficace, coerente e non discriminatoria in modo da tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, è conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati, in conformità dell'articolo 115, che stabiliscano, laddove lo richieda la corretta gestione del sistema, requisiti supplementari rispetto alle procedure doganali e in particolare a quelle definite dal regolamento (CE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio".

ne uniforme¹⁴.

Inoltre il recente Regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, all'art.1 comma 4 ha precisato che "Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali per la verifica della conformità: a) al regolamento (UE) n. 1308/2013; *tuttavia il presente regolamento si applica ai controlli effettuati a norma dell'articolo 89 del regolamento (UE) n. 1306/2013, laddove individuino eventuali pratiche fraudolente o ingannevoli relativamente alle norme di commercializzazione di cui agli articoli da 73 a 91 del regolamento (UE) n. 1308/2013*". Dal combinato disposto di tali norme viene fuori un sistema intrecciato il cui fine ultimo, la tutela del mercato dei prodotti agricoli e degli strumenti finanziari messi a disposizione dall'Unione per il suo funzionamento, viene affidato in ultima istanza all'intervento degli Stati membri che dovrebbero apprestare tutto il proprio apparato normativo per il raggiungimento dei due citati obiettivi.

Tuttavia sul punto va detto che l'Italia, se da una parte svolge una incessante attività antifrode, dall'altra continua a mantenere una visione vecchia ed inefficace del sostegno all'agricoltura; mantenendo un sostegno ancora legato agli obiettivi degli anni '60 conservando le risorse della PAC

negli stessi settori e nelle stesse zone, permettendo solamente una limitata redistribuzione tra territori e tra agricoltori, in tal modo creando un sistema in cui i beneficiari degli aiuti (poiché li ricevono "per consuetudine") risultano poco incentivati a rinnovarsi e dunque a collaborare per il raggiungimento degli obiettivi della PAC.

Inoltre l'attuazione in Italia del regolamento c.d. Omnibus effettuata - da ultimo - dal decreto 5465 del 7 giugno 2018, evidenzia che anche altre scelte, come quelle sull'agricoltore attivo, sulla degressività e sul *capping*, sono state fatte all'insegna del mantenimento dello *status quo*, con elementi di eccessiva complicazione burocratica della gestione della PAC.

Ad esempio le decisioni italiane sull'agricoltore attivo sono andate nella direzione di una selezione debole, finalizzata ad includere un elevato numero di agricoltori. In sostanza, quasi nessuno sarà escluso dai pagamenti diretti; pertanto, la potenziale novità dell'agricoltore attivo verrà tradotta in un ulteriore onere burocratico per gli agricoltori e per gli operatori del sistema (Caa, Agea), senza nessun effetto utile di selezione. Ancora si avverte la necessità di un intervento del nostro legislatore con riguardo alle regole che disciplinano la forma e la opponibilità degli atti che attestano la "disponibilità" dei fondi dichiarati dai beneficiari dei finanziamenti.

E allora la sfida che viene dalla proposta della

(¹⁴) Art. 62, par. 2, Regolamento (UE) n. 1306/2013, che dispone: "2. La Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono le disposizioni necessarie a garantire un'applicazione uniforme del presente capo e, in particolare: a) norme sui controlli amministrativi e i controlli in loco che gli Stati membri sono tenuti a realizzare per accertare il rispetto degli obblighi, degli impegni e dei criteri di ammissibilità derivanti dall'applicazione del diritto dell'Unione; b) norme sul livello minimo dei controlli in loco e l'obbligo di aumentarli o la possibilità di ridurli di cui all'articolo 59, paragrafo 5; c) norme e metodi applicabili alla notifica delle verifiche e dei controlli svolti e dei relativi risultati; d) le autorità competenti dell'esecuzione dei controlli di conformità, nonché il contenuto, la frequenza e la fase di commercializzazione a cui si devono applicare i controlli medesimi; e) per la canapa di cui all'articolo 52 del regolamento (UE) n. 1307/2013, disposizioni sulle misure di controllo specifiche e sui metodi di determinazione del tenore di tetraidrocannabinolo; f) per il cotone di cui all'articolo 56 del regolamento (UE) n. 1307/2013, un sistema di controllo delle organizzazioni interprofessionali riconosciute; g) nel settore vitivinicolo di cui al regolamento (UE) n. 1308/2013, norme relative alla misurazione delle superfici e ai controlli e norme che disciplinano le procedure finanziarie specifiche destinate al miglioramento dei controlli; h) i casi in cui le domande di aiuto e di pagamento, o qualsiasi altra comunicazione, domanda o richiesta possono essere corrette e adattate dopo la loro presentazione, come previsto all'articolo 59, paragrafo 6; i) le prove e i metodi da applicare per accertare l'ammissibilità dei prodotti all'intervento pubblico e all'ammasso privato, nonché il ricorso alla procedura di gara, sia per l'intervento pubblico che per l'ammasso privato".

Commissione e che individua negli Stati membri da una parte gli effettivi protagonisti della nuova PAC e dall'altra i principali controllori degli obiettivi della stessa nonché i tutori degli interessi economici dell'Unione, andrebbe immediatamente colta da parte del legislatore nazionale per dare una svolta innovativa al sistema normativo che fa da supporto alla politica agricola.

In tal senso questo convegno si propone di essere un primo laboratorio di idee, da mettere a disposizione delle autorità legislative competenti, per contribuire a migliorare il sistema normativo nazionale in vista della programmazione e realizzazione della politica agricola comune post 2020 e cercando di introdurre correttivi tesi al raggiungimento dell'obiettivo della tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

ABSTRACT

Nel presente lavoro viene introdotto il tema del convegno svoltosi a Palermo il 15-16 giugno 2018 su "Politica agricola comune e tutela degli interessi finanziari dell'unione". Una volta individuato il contesto regolatorio di riferimento si è proceduto a individuare alcune delle lacune normative che attualmente non rendono pienamente realizzabile l'obiettivo della tutela degli interessi finanziari dell'unione nell'attuazione delle misure previste dalla PAC. Si è sottolineato come per il prossimo periodo di programmazione della PAC il sistema multilivello di regolamentazione torni a individuare quali attori principali gli stati membri. Ciò consen-

tirebbe ai legislatori degli stati membri di intervenire con misure normative più incisive di quelle attualmente disegnate a livello europeo al fine di ottenere un migliore controllo dei flussi finanziari indirizzati al raggiungimento degli obiettivi prefissi dal legislatore sovranazionale.

Si conclude proponendo ai relatori il compito di verificare, appunto, nei vari ambiti della attuale disciplina della PAC, la fattibilità di eventuali integrazioni o correzioni da suggerire al legislatore nazionale in vista della futura programmazione.

In this work the theme of the conference held in Palermo on June 15-16, 2018 on "Common Agricultural Policy and Protection of the Financial Interests of the Union" is introduced. Once the regulatory framework of reference has been identified, some of the regulatory gaps have been identified that currently do not make the objective of protecting the Union's financial interests fully implement the measures envisaged by the CAP. It was underlined that for the next programming period of the CAP the multilevel regulatory system will return to identify the main actors of the member states. This would allow the legislators of the member states to intervene with more incisive regulatory measures than those currently designed at European level in order to obtain better control of the financial flows aimed at achieving the objectives set by the supranational legislator. It is concluded by proposing to the speakers the task of verifying, in fact, in the various areas of the current discipline of the CAP, the feasibility of any additions or corrections to suggest to the national legislator in view of future planning.