



IL REGOLAMENTO ORIZZONTALE DELLA PAC

Il regolamento "orizzontale"^[1] sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune (PAC) fornisce il quadro legislativo per adeguare le norme in materia di finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC al suo nuovo modello di attuazione. Mira a conseguire una maggiore sussidiarietà e semplificazione, attribuendo una maggiore responsabilità agli Stati membri, passando dalla garanzia di conformità al monitoraggio delle prestazioni e riducendo gli oneri amministrativi per gli Stati membri.

BASE GIURIDICA

La base giuridica della PAC è indicata nel [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (articoli da 38 a 44) ([3.2.1](#)).

[Regolamento \(UE\) 2021/2116](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

Oltre a tale regolamento orizzontale, la PAC 2023-2027 è disciplinata da altri due regolamenti: il [regolamento \(UE\) 2021/2115](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 ([3.2.4](#)) e il [regolamento \(UE\) 2021/2117](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione ([3.2.9](#)).

[1] Tale regolamento stabilisce norme relative al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della politica agricola comune (PAC) e, in particolare, a) al finanziamento delle spese nell'ambito della PAC; b) ai sistemi di gestione e di controllo che saranno istituiti dagli Stati membri; e c) alle procedure di liquidazione e di conformità.



INTRODUZIONE

Il [regolamento \(UE\) 2021/2116](#) stabilisce le norme per il finanziamento delle spese della PAC e per i pertinenti sistemi di gestione e di controllo.

Il nuovo regolamento orizzontale della PAC mantiene in larga misura il quadro attuale e in particolare i due fondi esistenti, il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per il finanziamento dei vari interventi (il FEAGA e il FEASR avranno lo stesso ambito di intervento della precedente struttura a due pilastri).

Introduce tuttavia una serie di modifiche per adeguare il funzionamento dei fondi e il sistema di controlli e sanzioni alla nuova PAC. Rispetto al suo predecessore (regolamento (UE) n. 1306/2013), che stabiliva le norme sul finanziamento delle spese nell'ambito della PAC, il nuovo regolamento modifica le procedure di liquidazione e di conformità. L'obiettivo è adeguare le procedure finanziarie al nuovo modello di attuazione, semplificare la governance finanziaria della PAC e ridurre gli oneri amministrativi sia per gli Stati membri che per i beneficiari.

Inoltre, il nuovo quadro legislativo della PAC traspone nel regolamento sui piani strategici e nel regolamento OCM diverse disposizioni precedentemente incluse nel regolamento (UE) n. 1306/2013 (ad esempio l'ambito di applicazione della condizionalità, il monitoraggio e la valutazione della PAC o i controlli relativi alla politica dei mercati).

In seguito alla loro adozione nel dicembre 2021, i nuovi regolamenti sulla PAC si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2023 e tutti i paesi dell'UE attuano i piani strategici della PAC dalla stessa data.

RUOLI E FUNZIONI DEGLI ORGANI DI GOVERNANCE

Al fine di rispettare il principio della gestione concorrente (nell'ambito del FEAGA e del FEASR) di cui all'articolo 63 del [regolamento finanziario](#) (regolamento (UE, Euratom) 2018/1046), il regolamento orizzontale mantiene l'attuale struttura di governance della PAC e garantisce che gli Stati membri istituiscano i necessari organismi di governance, vale a dire l'autorità competente, l'organismo pagatore, l'organismo di coordinamento e l'organismo di certificazione.

- Ciascuno Stato membro deve designare un'**autorità competente** a livello ministeriale responsabile della designazione, del riesame e della revoca del riconoscimento degli organismi pagatori, degli organismi di coordinamento e degli organismi di certificazione.
- In funzione del proprio assetto costituzionale, gli Stati membri devono limitare il numero degli **organismi pagatori** riconosciuti a un unico organismo pagatore a livello nazionale o, se del caso, a uno per regione
- Gli Stati membri che riconoscono più di un organismo pagatore dovrebbero designare un **organismo pubblico di coordinamento** unico, con il compito di garantire la coerenza nella gestione del FEAGA e del FEASR, di fungere



da collegamento tra la Commissione e gli organismi pagatori riconosciuti e di provvedere rapidamente alla comunicazione delle informazioni richieste dalla Commissione sulle attività dei vari organismi pagatori.

- Ai fini dell'articolo 63, paragrafo 7, primo comma, del regolamento finanziario, l'**organismo di certificazione** è tenuto a esprimere un parere, elaborato in base ai principi di audit riconosciuti a livello internazionale, che deve stabilire se:
 - i conti forniscono un quadro fedele e veritiero;
 - i sistemi di governance che gli Stati membri hanno messo in atto funzionano correttamente, in particolare gli organi di governance e il sistema di rendicontazione istituiti ai fini della relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione di cui all'articolo 134 del regolamento (UE) 2021/2115;
 - la relazione sull'efficacia dell'attuazione in merito agli indicatori di output ai fini della verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione e la relazione sull'efficacia dell'attuazione in merito agli indicatori di risultato per il monitoraggio pluriennale dell'efficacia dell'attuazione di cui all'articolo 128 del regolamento (UE) 2021/2115 sono corrette.

LIQUIDAZIONE DEI CONTI

L'adeguamento delle procedure di liquidazione dei conti comporta il passaggio da una garanzia di conformità a un approccio basato sui risultati:

- in base alla struttura e alle caratteristiche fondamentali del nuovo modello di attuazione della PAC, l'ammissibilità dei pagamenti effettuati dagli Stati membri per il finanziamento unionale non dovrebbe più dipendere dalla legittimità e dalla regolarità dei pagamenti ai singoli beneficiari. Per quanto riguarda invece i tipi di intervento di cui al regolamento (UE) 2021/2115, i pagamenti degli Stati membri dovrebbero essere ammissibili se a essi corrispondono output consoni e se sono rispettati i requisiti di base applicabili dell'Unione. Per tale motivo, la decisione della Commissione sulla liquidazione dei conti (liquidazione finanziaria annuale) sarà integrata da una verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione.
- Entro il 15 febbraio di ogni anno gli Stati membri dovrebbero trasmettere alla Commissione i conti annuali, la relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione sulla realizzazione del piano strategico della PAC, il riepilogo annuale delle relazioni finali di audit e la dichiarazione di gestione. Se tali documenti non vengono inviati, la Commissione non è in grado di liquidare i conti dell'organismo pagatore interessato e non può verificare l'ammissibilità delle spese rispetto agli output comunicati. Di conseguenza, la Commissione può sospendere i pagamenti mensili e interrompere il rimborso trimestrale fino alla ricezione dei documenti in sospeso.
- È introdotta una nuova forma di sospensione dei pagamenti per le situazioni in cui gli output sono anormalmente bassi. Se gli output comunicati sono anormalmente bassi rispetto alle spese dichiarate e se gli Stati membri non sono in grado di addurre motivi debitamente giustificati per tale situazione, la Commissione dovrebbe poter, oltre a ridurre le spese per l'esercizio N-1, sospendere le spese



future relative all'intervento i cui output sono stati anormalmente bassi. Tali sospensioni dovrebbero essere soggette a conferma nella decisione sulla verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione.

- Per quanto riguarda il monitoraggio pluriennale dell'efficacia dell'attuazione, la Commissione dovrebbe inoltre poter sospendere i pagamenti. Ne consegue che, in caso di progressi ritardati o insufficienti verso i target finali stabiliti nel piano strategico della PAC di uno Stato membro per i quali lo Stato membro non è in grado di addurre motivi debitamente giustificati, la Commissione potrà chiedere allo Stato membro interessato di adottare le necessarie misure correttive. Tali misure saranno adottate sulla base di un piano d'azione da definire in consultazione con la Commissione e contenente chiari indicatori di progresso, insieme al periodo di tempo entro il quale i progressi devono essere realizzati. Se lo Stato membro non presenta né attua il piano d'azione, se il piano d'azione è chiaramente insufficiente a porre rimedio alla situazione o se non è stato modificato conformemente alla richiesta scritta della Commissione, la Commissione può sospendere i pagamenti mensili o intermedi. La Commissione dovrebbe rimborsare gli importi sospesi se, in base all'esame dell'efficacia dell'attuazione o in base alla notifica volontaria effettuata nel corso dell'esercizio dallo Stato membro in merito all'avanzamento del piano d'azione e delle misure correttive adottate per rimediare alla carenza, sono stati compiuti progressi soddisfacenti verso il conseguimento dei target finali.

Il concetto di **approccio dell'audit unico è rafforzato**: al fine di applicare i requisiti del regolamento finanziario in relazione al riconoscimento reciproco degli audit, di limitare il rischio di sovrapposizioni tra gli audit effettuati da varie istituzioni e di ridurre al minimo i costi dei controlli e gli oneri amministrativi per i beneficiari e gli Stati membri, il regolamento stabilisce norme relative all'approccio dell'audit unico. Prevede inoltre la possibilità che la Commissione tenga conto delle garanzie derivanti dal lavoro di organismi di certificazione affidabili, tenendo debitamente conto dei principi dell'audit unico e della proporzionalità in relazione al livello di rischio per il bilancio dell'Unione. Sebbene tale approccio dell'audit unico dovrebbe ridurre gli audit della Commissione, in particolare il numero di controlli in loco, la Commissione sarà in grado di effettuare controlli qualora abbia informato lo Stato membro interessato che non può fare affidamento sul lavoro dell'organismo di certificazione.

SISTEMI DI CONTROLLO E SANZIONI

Un'ulteriore semplificazione deve essere conseguita applicando la sussidiarietà e concedendo maggiore flessibilità agli Stati membri nell'elaborazione dei sistemi di ispezione e di sanzioni, nonché nel decidere in merito alle sanzioni in caso di non conformità.

Il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), che sarà istituito e utilizzato da ciascuno Stato membro, mantiene le sue caratteristiche principali, ma dovrebbe essere potenziato per utilizzare maggiormente le moderne tecnologie, compresi le immagini satellitari, i dati geospaziali e di monitoraggio delle superfici e i dati relativi alle



applicazioni basati sugli animali, al fine di ridurre i costi amministrativi e di conformità sia per i beneficiari che per gli Stati membri.

Il regolamento orizzontale comprende nuove disposizioni sui sistemi di controllo e sulle sanzioni amministrative per la condizionalità sociale a seguito dell'introduzione di questo nuovo meccanismo nel regolamento sui piani strategici della PAC.

DISCIPLINA FINANZIARIA E RISERVA AGRICOLA

Il meccanismo di disciplina finanziaria e la procedura della disciplina di bilancio sono mantenuti (in precedenza erano inclusi nel regolamento sui pagamenti diretti (regolamento (UE) n. 1307/2013)).

La riserva per le crisi (ora denominata riserva agricola) è stata spostata dal precedente regolamento OCM. Per far fronte alle crisi future, questa nuova riserva finanziaria ammonta ad almeno 450 milioni di EUR all'anno.

IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il 1° giugno 2018 la Commissione europea ha pubblicato le proposte legislative di riforma della PAC. In seno al Parlamento, la commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI) è stata incaricata di questo fascicolo e, dopo le elezioni europee del 2019, Ulrike Müller (ALDE, Germania) è stata nominata relatrice della commissione AGRI. Il 23 ottobre 2020 il Parlamento ha approvato la propria posizione in prima lettura sulle proposte legislative della Commissione.

Il testo approvato ha costituito la base per i successivi negoziati con il Consiglio, iniziati per tutti e tre i fascicoli della PAC il 10 novembre 2020 e proseguiti attraverso una serie di riunioni di "trilogo". Alla fine di giugno 2021 i negoziatori hanno raggiunto un accordo sulle tre proposte del pacchetto di riforma della PAC. I ministri dell'Agricoltura dell'UE hanno approvato l'accordo il 28 giugno 2021 e i membri della commissione AGRI hanno fatto altrettanto il 9 settembre 2021. Il Parlamento ha votato le tre proposte del pacchetto di riforma della PAC durante la tornata di novembre II e l'atto finale, l'attuale regolamento (UE) 2021/2116 del 2 dicembre 2021, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale L 435 del 6 dicembre 2021.

Nella [risoluzione](#) del 2018 sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, il Parlamento ha sottolineato l'importanza di criteri di base uniformi nel nuovo approccio di valutazione basato sulle prestazioni, nonché dei controlli e degli audit finanziari e sulle prestazioni della Commissione, al fine di garantire che le funzioni siano svolte secondo gli stessi standard elevati e secondo gli stessi criteri in tutta l'UE.

Come sottolineato da uno [studio](#) commissionato dal Parlamento sul processo di riforma della PAC dopo il 2020 da un punto di vista interistituzionale, il Parlamento ha conseguito diversi obiettivi durante i negoziati, in particolare per quanto riguarda la riserva agricola (compreso un meccanismo di rinnovo), l'inasprimento delle sanzioni per i beneficiari che ripetutamente non rispettano i requisiti dell'UE, la disciplina finanziaria (come proposto dal Parlamento, si applica ancora una soglia di 2 000 EUR per i pagamenti, al di sotto della quale la disciplina finanziaria non funzionerebbe) o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione (ad esempio attraverso l'adozione



dell'emendamento presentato dal Parlamento per garantire che il sistema di gestione e di controllo degli Stati membri da istituire contempli anche la garanzia del rispetto dei criteri di ammissibilità).

François Nègre
10/2023

