

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Titolo: Schema di decreto legislativo, recante “Attuazione del 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, recante l’introduzione di un meccanismo sanzionatorio, sotto forma di riduzione dei pagamenti ai beneficiari degli aiuti della politica agricola comune”.

Amministrazione proponente: Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

Referente: Ufficio legislativo del Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell’intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

I regolamenti che normano la Politica Agricola Comune (PAC) 2023-2027, diversamente dalla programmazione attuale, dispongono che è compito degli Stati membri adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per garantire l’efficace tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea, prevedendo, tra l’altro, sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, sotto forma di riduzione od esclusione dei pagamenti, in conformità con il diritto dell’Unione europea e con la normativa nazionale, assicurando, nel contempo, che le eventuali riduzioni e sanzioni applicate siano modulate in funzione della gravità, portata, permanenza o ripetizione dell’inosservanza rilevata.

Per quanto concerne la parte relativa alla disciplina del regime della cosiddetta “condizionalità sociale” (Capo II) che il nostro Paese ha deciso di applicare dal 2023, introdotta *ex novo* con il regolamento (UE) 2021/2115, si prevede di includere un sistema sanzionatorio per il mancato rispetto di norme che regolano il rapporto di lavoro e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il Capo III disciplina un meccanismo sanzionatorio in caso di mancato rispetto delle condizioni per poter beneficiare dei pagamenti diretti nell’ambito della PAC. L’introduzione si è resa necessaria in quanto i regolamenti che normano la PAC 2023-2027, diversamente dalla programmazione attuale, dispongono che le informazioni sui sistemi di controllo e sulle sanzioni da applicare alla futura PAC siano contenute nei Piani strategici nazionali (articolo 113 del regolamento (UE) 2021/2115) e che è compito degli Stati membri adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per garantire l’efficace tutela degli interessi finanziari dell’Unione.

Il Capo IV declina le riduzioni dei pagamenti della “condizionalità rafforzata” nel caso di violazione delle relative prescrizioni. È stato essenziale inserire il Capo IV poiché esso definisce alcuni elementi relativi alla riduzione dei pagamenti della “condizionalità rafforzata”, ne individua l’ambito d’applicazione ed armonizza il tutto con gli elementi sanciti al riguardo dalla normativa unionale (regolamento (UE) 2021/2115 e regolamento (UE) 2021/2116).

Il Capo V disciplina gli elementi e le disposizioni specifiche per le riduzioni dei pagamenti in relazione ai regimi per il clima, l’ambiente e il benessere degli animali, cd “eco-schemi”. È stato necessario inserire il Capo V in quanto i regolamenti che normano la PAC 2023-2027, diversamente dalla programmazione attuale, dispongono che le informazioni sui sistemi di controllo e sulle sanzioni siano contenute nei Piani Strategici Nazionali.

Con il Capo VI, sono state introdotte disposizioni sanzionatorie specifiche per lo sviluppo rurale. Esse comprendono le riduzioni od esclusioni per mancato rispetto degli impegni per interventi connessi alla superficie e agli animali di cui al regolamento (UE) 2021/2115. Tali disposizioni applicano per ogni infrazione o gruppo di infrazione, una riduzione o l’esclusione. Anche questa introduzione si è resa necessaria in quanto, i regolamenti della PAC dispongono che le informazioni sui sistemi di controllo e sulle sanzioni da applicare alla futura PAC siano normate dagli Stati membri. Il Capo VI introduce, altresì, altre disposizioni sanzionatorie, specifiche per il FEASR, che riguardano le

riduzioni od esclusioni per inadempienze relative ai criteri di ammissibilità, le riduzioni od esclusioni per mancato rispetto degli impegni per gli interventi non connessi alla superficie e agli animali e, infine, le riduzioni e esclusioni per mancato rispetto delle regole sugli appalti pubblici. Queste riduzioni sono state definite, mutuando le fattispecie e la graduazione delle riduzioni degli aiuti dalle previsioni del regolamento (UE) n. 640/2014.

In merito al Capo VII circa le disposizioni per il settore delle patate, si è reso necessario introdurre delle sanzioni in quanto il prodotto è stato inserito *ex novo* nel Piano strategico nazionale all'interno degli interventi per "altri settori". Queste sanzioni e penalità sono state definite mutuando quelle relative al settore ortofrutticolo, in particolare dal regolamento (UE) 2017/892 e dal regolamento (UE) 2017/891, che rappresentano le disposizioni unionali di applicazione del regolamento (UE) n. 1308/2013, con riferimento all'Organizzazione comune di mercato del settore ortofrutta. Di conseguenza, l'obiettivo dell'intervento legislativo è quello di allineare le sanzioni relative agli aiuti nel settore delle patate a quelle della filiera ortofrutticola, dando così attuazione ai regolamenti che normano la PAC 2023-2027.

L'intervento normativo in esame è, pertanto, pienamente coerente con il programma di Governo, in quanto rappresenta l'adempimento di un obbligo gravante sull'Italia in qualità di Stato membro dell'Unione europea.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Rispetto al quadro normativo nazionale non emergono profili di incoerenza o contraddizione.

Lo schema di decreto legislativo è volto a disciplinare il sistema sanzionatorio, sotto forma di riduzioni od esclusioni dei pagamenti, previsti dal regolamento (UE) 2021/2115, concessi o da concedere al beneficiario interessato per inadempienze legate al mancato rispetto dei requisiti di ammissibilità degli aiuti o della condizionalità, sino al corrente anno contenuto nel regolamento (UE) n. 1306/2013 e relativi atti delegati ed esecutivi.

Per quanto riguarda la "condizionalità sociale" (Capo II), come indicato chiaramente dalla citata normativa europea, resta immutato il quadro vigente in ogni Stato membro per quanto riguarda l'attuazione ed i controlli della specifica normativa sul lavoro, riportata nell'allegato IV del regolamento (UE) 2021/2115 (alcuni articoli delle direttive 2019/1152/UE, 89/391/CEE e 2009/104/CE). Le autorità nazionali competenti in materia di legislazione sociale e di lavoro, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, il Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco e le ASL, continueranno ad essere gli unici responsabili per l'applicazione della specifica normativa nazionale e comunicheranno ad AGEA Coordinamento eventuali inadempienze da parte degli agricoltori.

Con riferimento al Capo III, l'intervento normativo proposto, fino alla programmazione PAC 2015-2022, non è stato necessario in quanto, per i pagamenti diretti, il meccanismo sanzionatorio era normato dai regolamenti UE.

Le norme contenute al Capo IV, oltre ad armonizzarsi con il quadro normativo comunitario, sono necessarie per dare puntuale ed efficace attuazione alle norme nazionali, mediante la loro adozione in un atto di normazione primaria.

Le previsioni contenute ai Capi V e VI, in attuazione del ruolo che la normativa unionale conferisce al piano nazionale, disciplinano *ex-novo* le riduzioni od esclusioni dei pagamenti in relazione ai regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali e agli interventi dello sviluppo rurale, all'interno, appunto, del quadro normativo nazionale.

Le sanzioni introdotte nel settore pataticolo sono state definite mutuando quelle relative al settore ortofrutticolo, in particolare considerando il regolamento (UE) 2017/892 e il regolamento (UE) 2017/891. Tali atti rappresentano le disposizioni unionali di applicazione del regolamento (UE) n. 1308/2013. Trattandosi di regolamenti comunitari, in quanto tali direttamente applicabili negli Stati membri, non sussistono sul punto altre disposizioni nazionali di riferimento.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.*

Il provvedimento si inserisce in maniera coerente nel quadro giuridico in vigore, in attuazione dell'articolo 33 della legge n. 234 del 2012, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Infatti, con norma nazionale, si disciplinerà quello che sino al corrente anno era contenuto nella normativa unionale, non interferendo con l'ambito di applicazione della disciplina nazionale concernente l'indebita percezione di finanziamenti unionali sanciti dalla legge 898 del 1986, che continuerà ad applicarsi nei casi previsti dalla stessa legge.

Nel quadro normativo nazionale la "condizionalità sociale" (Capo II) si pone come meccanismo introdotto *ex novo* dalla nuova PAC, lasciando immutato il quadro vigente in ogni Stato membro per quanto riguarda l'attuazione ed i controlli della normativa sul lavoro, pertanto non si profila una incidenza diretta sulle stesse normative vigenti.

Le disposizioni relative al Capo II, non incidono su leggi e regolamenti vigenti.

Le previsioni contenute del Capo IV completano le norme unionali al riguardo e ne danno attuazione nel quadro normativo nazionale.

Le previsioni contenute ai Capi V e VI si inseriscono con coerenza nell'ambito delle norme esistenti sul piano nazionale ed unionale, senza contraddizioni o conflitti, relativamente alla disciplina delle riduzioni od esclusioni dei pagamenti per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali e dello sviluppo rurale.

Le disposizioni proposte con il Capo VII si ritengono perfettamente in linea con le norme unionali vigenti. In particolare, mutuando le fattispecie del regime sanzionatorio di cui al regolamento (UE) 2017/892 e del regolamento (UE) 2017/891, le nuove sanzioni si pongono come obiettivo l'armonizzazione dell'intera disciplina rispetto a quella del settore ortofrutticolo.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Lo schema di decreto legislativo non presenta problemi di costituzionalità, essendo pienamente conforme sia all'articolo 11 (in tema di partecipazione dell'Italia all'ordinamento internazionale) che all'articolo 117 (in materia di riparto della potestà legislativa tra Stato, Regioni ed Enti locali) della Costituzione.

5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Non si rilevano profili di incompatibilità con competenze e funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali. La materia dei rapporti internazionali rientra infatti, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le previsioni di cui al decreto legislativo in parola, infatti, riguardano la fissazione a livello nazionale dell'entità delle sanzioni per il mancato rispetto delle condizioni di ammissibilità degli aiuti unionali.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sanciti dall'articolo 118 della Costituzione, riguardano l'esercizio di funzioni amministrative e non risultano, quindi, direttamente coinvolti dall'intervento normativo.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Lo schema di decreto non contiene rilegificazioni di norme delegificate.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non risulta l'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Per le norme previste le linee prevalenti della giurisprudenza si identificano con le norme unionali e non ci sono pendenze di giudizi di costituzionalità.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

L'intervento si presenta del tutto in linea con l'ordinamento comunitario, secondo quanto stabilito dalla legge n. 234 del 2012, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

La legge di delegazione europea, fatte salve le norme penali vigenti, delega il Governo ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in regolamenti dell'Unione. La delega è esercitata attraverso decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per gli affari europei e del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti per materia.

Il livello di sanzioni previste è da considerarsi compatibile con l'ordinamento unionale, dato che la base normativa di riferimento è rappresentata dal regolamento (UE) 2021/2116.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risulta l'esistenza di procedure di infrazione da parte UE, visto che, sino ad oggi, le sanzioni sono state stabilite con regolamento.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Si ribadisce che i regolamenti che normano la PAC 2023-2027, differentemente dalla programmazione attuale, dispongono che le informazioni sui sistemi di controllo e sulle sanzioni da applicare alla futura PAC siano contenute nei Piani Strategici Nazionali e che è compito degli Stati membri adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione, imponendo, tra l'altro, sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in conformità con il diritto dell'Unione o, in subordine, con la normativa nazionale, in particolare le norme del Capo III, IV e VI riprendono analoghe regole del meccanismo sanzionatorio recate dai regolamenti unionali per la programmazione vigente.

Le sanzioni del Capo II sono state definite mutuando gli analoghi livelli di sanzione fissati all'articolo 85 del regolamento (UE) 2021/2116.

Le sanzioni di cui al Capo V sono state introdotte sulla base delle sanzioni previste per i pagamenti del cd "inverdimento" della corrente programmazione.

Le sanzioni di cui al Capo VII sono state definite mutuando quelle relative al settore ortofrutticolo, in particolare considerando i regolamenti (UE) 2017/892 e (UE) 2017/891.

Il provvedimento in esame non influirà sulla concorrenza in quanto limitato a definire comportamenti uniformi, attraverso i quali verranno tutelati gli interessi finanziari dell'Unione europea.

13) ***Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.***

Non si ha conoscenza di pendenza di giudizi in merito alle norme dei regolamenti UE riprese nel testo.

14) ***Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.***

Non si ha conoscenza di pendenza di giudizi in merito alle norme dei regolamenti UE riprese nel testo o di linee prevalenti della giurisprudenza.

15) ***Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.***

Non si ha conoscenza di eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) ***Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.***

Le principali definizioni contenute nel provvedimento in esame sono riprese da quelle già contenute nei regolamenti europei e in altre disposizioni nazionali, per cui lo schema di decreto non introduce nuove definizioni normative.

Tuttavia, il nostro Paese ha deciso di applicare dal 2023 il nuovo istituto della “condizionalità sociale”, introdotta con il regolamento (UE) 2021/2115, che subordina la percezione dei pagamenti diretti, dei pagamenti ambientali, dei pagamenti per aree con vincoli naturali o altri vincoli specifici nell'ambito dello sviluppo rurale, al rispetto da parte dei beneficiari delle normative relative a condizioni di lavoro ed alla sicurezza e salute sui luoghi lavoro.

2) ***Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.***

Tutti i riferimenti normativi contenuti nelle disposizioni sono corretti.

3) ***Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.***

Il testo disciplina un meccanismo sanzionatorio, sotto forma di riduzione dei pagamenti, in caso di mancato rispetto delle condizioni per poter beneficiare dei pagamenti nell'ambito della PAC; il meccanismo non modifica o integra disposizioni vigenti, ma attua quanto previsto del regolamento (UE) 2021/2116.

4) ***Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.***

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti, in quanto lo stesso attua il regolamento (UE) 2021/2116, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune.

5) ***Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.***

L'intervento normativo non prevede disposizione aventi carattere retroattivo.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non vi sono altre deleghe aperte rispetto al medesimo oggetto.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

Per i Capi II, IV e VI sono previsti ulteriori provvedimenti attuativi.

8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

In generale non contemplata.