



Ministero per le Politiche Agricole e Forestali
OSSERVATORIO SULLE POLITICHE STRUTTURALI

La condizionalità in Agenda 2000 e nella nuova PAC

Maggio 2004

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

INDICE

SINTESI.....	3
INTRODUZIONE.....	9
PARTE PRIMA: LA CONDIZIONALITÀ IN AGENDA 2000.....	12
1 - Elementi normativi.....	12
1.1 - <i>I requisiti ambientali secondo il reg. 1259/99</i>	12
1.2 - <i>La buona pratica agricola secondo il reg. 1257/99</i>	14
1.3 - <i>I requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali secondo il reg. 1257/99</i> ..	17
2 - Lo stato di applicazione e problematiche aperte.....	19
2.1 - <i>Le superfici e i beneficiari interessati dalla condizionalità</i>	19
2.2 - <i>Esempi regionali di procedure applicative</i>	22
PARTE SECONDA: LA CONDIZIONALITÀ SECONDO LA RIFORMA FISCHLER.....	24
3 - Elementi normativi della nuova condizionalità.....	24
3.1 - <i>I criteri di gestione obbligatori</i>	24
3.2 - <i>Le buone condizioni agronomiche e ambientali</i>	30
3.3 - <i>La buona pratica zootecnica</i>	32
3.4 - <i>I servizi di consulenza e la misura per l'adattamento alle norme vincolanti</i>	34
4 - Problematiche applicative.....	36
4.1 - <i>Stima delle superfici e dei beneficiari interessati dalla nuova condizionalità</i>	36
4.2 - <i>Confronto tra requisiti richiesti da Agenda 2000 e dalla Riforma Fischler</i>	38
4.3 - <i>Opzioni per la definizione dei requisiti e delle procedure applicative</i>	45
4.4 - <i>La programmazione della misura "Rispetto delle norme": il sistema di consulenza aziendale e il sostegno alle spese ordinarie di gestione</i>	48
ELENCO DEI REGOLAMENTI MAGGIORMENTE CITATI E DEGLI ACRONOMI.....	50

Questo documento è stato redatto da Maria Carmela Macri, Andrea Povellato, Roberta Sardone, Anna Vagnozzi dell'INEA e Camillo Bonelli Zaccarini dell'ISMEA.

SINTESI

Questo documento intende descrivere il processo di introduzione della condizionalità nella politica agricola comune, concentrando l'attenzione sullo stato di attuazione dei requisiti minimi ambientali e della buona pratica agricola introdotti con i regolamenti applicativi di Agenda 2000 e sulle prospettive derivanti dall'introduzione dei criteri di gestione obbligatori, delle buone condizioni agronomiche e ambientali e della buona pratica zootecnica nell'ambito dei regolamenti della recente riforma della PAC.

Il processo di riforma della PAC, a partire da Agenda 2000, si sta caratterizzando per un progressivo rafforzamento dell'integrazione degli obiettivi ambientali nel quadro delle politiche di mercato e per lo sviluppo rurale. Un ruolo sempre più rilevante viene riservato al principio dell'inquinatore-pagatore - uno dei principi cardine della politica ambientale dell'Unione Europea - secondo cui i responsabili del deterioramento delle risorse naturali sono tenuti ad accollarsi i costi dei danni provocati. La correlata definizione di opportuni standard (livelli di riferimento) di qualità ambientale socialmente accettabili assume una importanza strategica nel perseguimento di obiettivi di politica ambientale

Tuttavia, la capacità del settore agricolo di avere anche un ruolo attivo nella salvaguardia del territorio rende particolarmente difficile la determinazione di opportuni livelli di riferimento o valori soglia che qualificano la relazione tra agricoltura e ambiente. Questi valori soglia dovrebbero stabilire il livello al di sotto del quale l'attività agricola produce un danno alla collettività e al di sopra del quale all'opposto l'agricoltura genera dei servizi ambientali. Il ricorso a questi livelli di riferimento è motivato dal tentativo di consolidare il processo di riqualificazione dell'agricoltura verso forme produttive più sostenibili, caratterizzate da maggiore capacità di soddisfare le aspettative e gli interessi dei consumatori e di raccogliere il consenso sociale sull'opportunità di fornire un sostegno economico al settore agricolo.

Inoltre, questo processo di integrazione sta avvenendo, tanto all'interno del primo pilastro della PAC (politiche di mercato), quanto del secondo pilastro (sviluppo rurale). A partire dalla fine degli anni novanta, si è proposto un meccanismo in base al quale i beneficiari di pagamenti diretti devono assicurare il rispetto di alcuni requisiti in materia di protezione ambientale, benessere degli animali e sanità pubblica. L'inosservanza di tali requisiti (livelli di riferimento) dovrebbe convertirsi in una riduzione del sostegno ad essi garantito. Si è creato, quindi, il cosiddetto sostegno condizionato o condizionalità (anche *cross compliance*) che subordina la concessione di pagamenti diretti al rispetto di particolari disposizioni normative. Sul fronte delle misure di sviluppo rurale, invece, si è ritenuto di dover fornire sostegno finanziario agli agricoltori che partecipano ad un particolare gruppo di interventi, solo a condizione che questi rispettino dei requisiti minimi o che si impegnino a produrre sforzi aggiuntivi, adottando comportamenti che vadano oltre ciò che viene ritenuto "buono" e "normale", allo scopo di fornire alla collettività particolari externalità positive.

Questo sistema di introduzione a più stadi di livelli di riferimento, che differiscono tra loro per materia e per contenuto, appare plausibile e sensato; tuttavia, ha determinato una rilevante controindicazione per quanto riguarda la proliferazione di svariati "livelli di riferimento". Infatti, la presenza di più livelli - Requisiti Minimi, Buone Pratiche Agricole, Criteri Obbligatori di Gestione, Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali e Buone Pratiche Zootecniche -, se da un lato consente di graduare e finalizzare meglio gli interventi, dall'altro

rischia di generare confusione per gli operatori agricoli e notevoli complicazioni gestionali per le autorità amministrative.

La condizionalità in Agenda 2000

Il reg. 1259/99, relativo alle norme comuni per i regimi di sostegno diretto, dà per la prima volta la facoltà agli Stati membri di introdurre un regime di condizionalità. L'Italia ha deciso di adottare come requisiti ambientali alcune misure per una corretta regimazione delle acque, al fine di evitare movimenti franosi e più in generale l'erosione del suolo per quanto riguarda i seminativi, mentre nel caso dei settori delle carni bovine e degli ovini e caprini viene richiesta una corretta conservazione dei reflui zootecnici per evitare un probabile inquinamento delle risorse idriche. Le percentuali di riduzione dell'importo dei premi variano da una soglia massima del 2% per il mancato rispetto della manutenzione delle scoline per i settori dei seminativi ad una soglia massima del 7% per l'infrazione nello stoccaggio degli effluenti nel settore delle carni bovine. L'applicazione di questi requisiti riguarda potenzialmente una superficie agricola ragguardevole (circa il 70% della SAU nazionale) e un altrettanto elevato numero di beneficiari. I controlli, effettuati da personale tecnico specializzato, non hanno però dato luogo ad un numero rilevante di infrazioni.

Il reg. 1257/99, sullo sviluppo rurale, prevede che le misure agroambientali e le indennità compensative per le zone svantaggiate nell'ambito dei piani di sviluppo rurale tengano conto della normale "buona pratica agricola" (BPA) intesa come "l'insieme dei metodi colturali che un agricoltore diligente impiegherebbe nella regione interessata". L'Italia ha elaborato delle linee guida nazionali che prevedevano una procedura gestita dalle Regioni articolata in 4 fasi (individuazione delle pratiche agricole normali, ricognizione delle leggi e delle norme applicative in materia d'ambiente, verifica di coerenza delle pratiche individuate con le norme, definizione di impegni specifici di BPA). Le amministrazioni regionali hanno predisposto i documenti sulla BPA in modo generalmente descrittivo. L'ambito di applicazione è stato articolato per colture (o per gruppi di colture) in modo più o meno dettagliato, praticamente in tutte le regioni. Le procedure di controllo si sono differenziate nelle regioni e risulta difficile fornire un resoconto complessivo sull'attuazione del sistema di controllo e sanzione, sebbene vada rilevato che la Corte dei Conti europea e la Commissione hanno evidenziato delle carenze nei sistemi di controllo.

Sempre all'interno dello stesso reg. 1257/999, viene introdotto il tema dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali (RM), come condizione per l'accesso al sostegno previsto all'interno delle tre principali misure "strutturali" dei PSR e POR: investimenti nelle aziende agricole; insediamento dei giovani agricoltori; trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Sulla base di apposite linee guida nazionali, ogni Regione e Provincia autonoma ha allegato al proprio documento di programmazione dello sviluppo rurale un elenco, con un numero di norme di riferimento variabile in funzione dei settori d'intervento previsti.

Anche nel caso del sistema di controlli e sanzioni e delle procedure di gestione dei PSR e POR, l'identificazione dei requisiti minimi ha assunto una veste molto eterogenea da regione a regione. I sistemi di controllo dei requisiti minimi sono stati attuati secondo due principali modelli, a seconda che la fase di verifica sia delegata o meno dall'Autorità di gestione del PSR e del POR ad altre Autorità competenti negli altri ambiti normativi diversi dal settore agricolo. Il primo sistema, maggiormente diffuso, prevede l'accentramento della funzione di controllo amministrativo nell'Autorità di gestione del piano o nei suoi Enti delegati, oppure nell'Organismo Pagatore Regionale. Il controllo del rispetto dei requisiti minimi viene

effettuato, sia attraverso la verifica documentale, sia tramite controlli in azienda. In tal caso, tuttavia, i soggetti incaricati del controllo svolgono verifiche su materie per le quali non hanno diretta competenza o particolari conoscenze tecniche. Il secondo sistema, sperimentato dalla Lombardia, si fonda sul principio della delega tramite apposite convenzioni. La fase di controllo, quindi, viene “esternalizzata” e delegata agli Enti direttamente competenti per le diverse aree normative implicate (ad es. le ASL o le ARPA). A prescindere dal modello adottato, il dispositivo di controllo, per quanto efficace, resta fine a sé stesso se l'intero sistema delle misure dissuasive e sanzionatorie, non viene integrato con la formazione e l'informazione degli agricoltori.

La condizionalità secondo la riforma Fischler

Il reg. 1782/03, sulle nuove norme comuni ai regimi di sostegno diretto, rende obbligatoria l'applicazione della condizionalità, sia per i paesi membri, che per i singoli operatori. Con questo strumento si stabilisce che gli agricoltori che beneficiano di pagamenti diretti debbano rispettare alcuni “criteri di gestione obbligatori” (CGO). Il campo di applicazione della condizionalità viene esteso al di là delle tematiche ambientali, inglobando anche nuovi temi: la sanità pubblica, la salute delle piante e la salute ed il benessere degli animali. I criteri di gestione sono definiti all'Allegato III del regolamento e si riferiscono a 18 norme comunitarie, con riferimento ad alcuni articoli specifici. L'elenco si attesta su un livello abbastanza minimale, che non ingloba tutta la normativa comunitaria esistente nelle materie individuate. Lo stesso regolamento già prevede la possibilità di un riesame dei contenuti dopo il 2007. Inoltre, nonostante molte norme siano già piuttosto datate, il rispetto dei criteri previsti viene scaglionato in tre periodi: tra il 1° gennaio del 2005 e il 1° gennaio del 2007.

La nuova condizionalità introdotta dal reg. 1782/03 prevede che gli agricoltori beneficiari di pagamenti diretti si impegnino anche “a mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali” (BCAA). Tale obbligo riguarda tutte le terre agricole, con particolare riguardo a quelle non più utilizzate a fini di produzione. L'intervento si focalizza esclusivamente su obiettivi di protezione del suolo, individuati all'Allegato IV: mantenimento della struttura del suolo e dei livelli di sostanza organica, oltre che degli habitat. Le disposizioni corrispondenti a tali obiettivi non sono definite a livello comune, ma vengono rimandate alle autorità nazionali (o regionali) competenti, che devono specificarle in funzione delle caratteristiche particolari delle loro diverse zone. Tali requisiti, peraltro, devono essere definiti tenendo conto di quanto previsto nell'ambito delle buone pratiche agricole stabilite dal regolamento sullo sviluppo rurale.

Nell'ambito delle BCAA viene disposto anche che “sia mantenuta la proporzione della superficie investita a pascolo permanente rispetto alla superficie agricola totale”, risultante al 2003, al fine di garantire i benefici ambientali connessi a tale forma di utilizzo della terra. Tuttavia, sono ammesse deroghe, a condizione che siano evitate riduzioni significative di detta proporzione (non oltre il 10%). E' fatto salvo il caso in cui le superfici siano destinate all'imboschimento, effettuato compatibilmente con le esigenze dell'ambiente naturale. Qualora si registri una tendenza della quota di superficie a pascolo permanente a diminuire, il paese membro deve rilasciare un'autorizzazione preventiva alla conversione; mentre, se il mantenimento della proporzione non è più garantito, il paese deve imporre, solamente a coloro che hanno trasformato i propri pascoli, di riconvertire a questa destinazione le superfici adibite ad altri usi.

L'inosservanza delle norme imposte con i CGO e le BCAA comporta la perdita del diritto al pagamento pieno dell'aiuto spettante. La riduzione dell'aiuto tiene conto della gravità,

portata, durata e frequenza dell'infrazione commessa e varia: entro il 5% per le negligenze (fino al 15% in caso recidiva); dal 20% al 100% per le infrazioni dolose. Gli importi derivanti dalla condizionalità ritornano all'UE, mentre gli Stati membri possono trattenerne al massimo il 25% degli importi recuperati. Agli Stati membri è affidato il compito di verificare il rispetto degli obblighi imposti agli agricoltori, tramite enti specializzati o l'Organismo Pagatore, effettuando controlli su almeno l'1% dei complessivi beneficiari di pagamenti diretti.

Secondo i dati elaborati da AGEA in Italia la superficie soggetta alla condizionalità dovrebbe investire almeno quasi 8 milioni di ettari. In realtà è probabile che la superficie soggetta a condizionalità si attesti intorno agli 11-12 milioni di ettari. Dato che le BCAA dovrebbero servire soprattutto ad evitare l'abbandono di superfici agricole, si deve tener conto che in Italia la superficie agricola si sta contraendo al ritmo del -0,9% all'anno, in gran parte a causa della scarsa convenienza allo sfruttamento agricolo delle superfici più marginali. Questo significa che, nei prossimi anni, l'eventuale abbandono derivante dalla nuova riforma dovrebbe essere contabilizzato al netto di questa tendenza di lungo periodo.

Le BCAA interessano anche la gestione del suolo delle superfici coltivate. L'impatto più o meno significativo che queste produrranno dipenderà non soltanto dal tipo di requisiti minimi che verranno fissati, ma anche dal tipo di pratiche agricole attualmente in uso (ad esempio nel caso delle superfici a seminativo: circa il 14% viene gestito in monosuccessione; quasi il 50% è interessato da lavorazioni superiori ai 40 cm; all'incirca il 19% è fertilizzato con letame; solo il 2% è investito a sovescio di leguminose o a colture di copertura) e dalle pratiche agricole che attualmente vengono incentivate attraverso le misure agroambientali. A fronte di una diffusione modesta delle pratiche a basso impatto ambientale, sembra evidente che gli interventi volti a rendere obbligatorio il rispetto di determinate pratiche agricole devono essere formulati anche sulla base dei costi di gestione e di adattamento a cui andranno incontro gli agricoltori.

Un ulteriore aspetto di rilievo della riforma Fischler risiede nel reg. 1783/03, che modifica alcune norme dello sviluppo rurale e introduce tra le misure agro-ambientali (che diventano agro-ambiente e benessere degli animali) un sostegno agli allevatori che assumono impegni a favore del benessere degli animali. L'introduzione di una nuova misura a favore del benessere degli animali ha indotto il legislatore ad ampliare il contenuto della BPA consentendo la predisposizione di misure "che oltrepassano l'applicazione delle normali BPA, comprese le buone pratiche inerenti al settore zootecnico" (BPZ). Quindi gli agricoltori che adottano una qualsiasi misura agro-ambientale si devono impegnare a rispettare le BPA anche nell'allevamento del bestiame. I nuovi obblighi gestionali finalizzati alla sostenibilità ambientale delle tecniche di allevamento dovrebbero riguardare, ad esempio: la formulazione della dieta, le caratteristiche dei ricoveri - che, a loro volta, determinano la tipologia degli effluenti, liquami o materiali solidi - la scelta della razza e la selezione genetica, che influisce sull'efficienza produttiva e anche gli aspetti sanitari. Tuttavia, il reg. 1783/03 sembra mettere in stretta relazione i "requisiti minimi regolamentari", da assumere come livello minimo di riferimento per l'applicazione della misura, agli standard normativi relativi a questa materia, che si sono susseguiti negli anni. Questi ultimi però afferiscono, quasi esclusivamente, a vincoli strutturali, peraltro riferiti a modelli di produzione intensivi, che poco dicono circa gli aspetti gestionali dell'allevamento, e che hanno con la sostenibilità ambientale una relazione incerta; infatti, è addirittura possibile che tali vincoli producano un peggioramento rispetto alle condizioni ambientali. La definizione dei livelli di riferimento acquista connotati di urgenza nella misura in cui le BPZ faranno parte delle normali BPA, che vanno osservate dall'agricoltore nel complesso della gestione aziendale.

Nel complesso, con la riforma Fischler sono state inserite nuove norme (CGO, BCAA e BPZ) che vengono ad aggiungersi e, in alcuni casi, a sovrapporsi ad altre già attivate nell'ambito delle riforme di Agenda 2000, in particolare con alcune incluse nella programmazione 2000-2006 dei POR e dei PSR (RM e BPA). Questo processo di stratificazione dei livelli di riferimento stimola un'analisi di confronto tra i diversi contenuti normativi imposti e impone una riflessione finalizzata a comprendere le possibili sovrapposizioni, le eventuali contraddizioni, ma anche le possibili sinergie fra le politiche attivate nel contesto del "primo e del secondo pilastro" della PAC.

In particolare, il confronto fra l'elenco dei RM in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali dei POR e dei PSR con i CGO ricompresi nell'Allegato III del reg. 1782/03 mostra l'esistenza di numerose norme contemplate da entrambi i livelli di riferimento. Ciononostante, mentre nel caso dei RM ci si limita ad una mera elencazione dell'intero riferimento normativo, nel caso dei CGO il riferimento assume una veste più puntuale, con la specificazione di precisi articoli delle direttive e dei regolamenti contemplati. Inoltre, per molte delle norme previste nell'ambito dei RM, esistono già procedure applicative collaudate, cui sarebbe opportuno ispirarsi per impostare un efficiente sistema di gestione dei CGO.

Viceversa, confrontando quanto indicato nelle linee guida nazionali relativamente alle BPA previste per l'applicazione delle misure agroambientali dei PSR con i contenuti delle BCAA dell'Allegato IV del reg. 1782/03 emergono maggiori criticità. In questo caso, infatti, si rileva la presenza di sovrapposizioni tra le disposizioni, che potrebbero comportare situazioni di incompatibilità fra i due sistemi. Un confronto più puntuale, infatti, evidenzia come il campo di applicazione delle BCAA sia circoscritto solo ai due ambiti della gestione del suolo e del mantenimento di un livello minimo di interventi per evitare il deterioramento degli habitat, mentre le BPA abbracciano, di norma, l'intero spettro delle operazioni agronomiche. Ciò induce a ritenere che le BCAA rappresentino un livello "minimo" di gestione dei terreni. In quest'ottica, è stato immaginato uno scenario in cui le BCAA si situano su un livello posto al di sotto delle BPA. Pertanto, la loro definizione pratica dovrebbe disciplinare nel dettaglio solo parte delle norme elencate, omettendo quelle per le quali siano rilevabili delle sovrapposizioni con la BPA.

Con particolare riferimento alle norme specifiche dell'Allegato IV, sono state prefigurate alcune possibili opzioni per la definizione delle norme di BCAA ed evidenziati i conseguenti risvolti applicativi, anche in termini di procedure di controllo e sanzione. Da un punto di vista operativo, appare ragionevole che le norme di dettaglio delle BCAA siano definite a livello regionale; tuttavia, non bisogna dimenticare che trattandosi di *norme minime* di gestione dei terreni potrebbe essere sufficiente l'elaborazione di un elenco uniforme omogeneo a livello nazionale, così come è avvenuto nel caso dell'applicazione del reg. 1259/99. Potrebbe, altresì, essere previsto un criterio di flessibilità, che lasci a livello regionale la scelta delle norme da applicare fra quelle elencate nel "menù" nazionale.

Sul fronte del sistema sanzionatorio connesso alle violazioni della condizionalità, si rileva che questo, oltre ad essere impostato sui requisiti fissati dal reg. 796/04, dovrebbe tenere conto anche della necessità che le infrazioni siano chiaramente individuabili in base ad indicatori oggettivi e che, per quanto possibile, le sanzioni conseguenti siano proporzionate alle infrazioni rilevate.

La riforma Fischler ripropone anche il tema della consulenza all'impresa quale strumento per l'attuazione degli obiettivi di politica agricola. È prevista, infatti, l'istituzione di un sistema volontario di consulenza agli agricoltori sulla conduzione della terra e dell'azienda che "come

minimo” si occupi dei CGO e delle BCAA, oggetto della condizionalità. Il sistema di consulenza sarà oggetto di una misura di sviluppo rurale che ha come obiettivo il “Rispetto delle norme”, ovvero il fine di sostenere gli agricoltori nel processo di adeguamento alle norme della legislazione comunitaria in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, sicurezza sul lavoro. Tale misura prevede due modalità di intervento (un sostegno temporaneo a copertura parziale dei costi sostenuti e delle perdite di reddito derivanti dall’applicazione di norme rigorose; un sostegno per la copertura parziale dei costi dei servizi di consulenza aziendale).

In Italia i servizi alle imprese agricole sono di competenza delle regioni da più di 15 anni e sono una realtà operativa articolata e complessa, sia in termini di strutture, che di offerta di assistenza. E’, quindi, auspicabile che l’introduzione di questo strumento avvenga nell’ambito dei servizi regionali esistenti, senza l’attivazione di un sistema ad hoc, che concorrerebbe ad aumentare la confusione dei ruoli e la duplicazione delle funzioni. In un’ottica di programmazione complessiva della materia, si pone anche il problema delle modalità di erogazione dell’aiuto. Il sostegno finalizzato a coprire i maggiori costi e il mancato reddito per le imprese che dovranno conformarsi alle nuove norme comunitarie è uno strumento innovativo che ha l’obiettivo di accelerare l’adeguamento delle imprese. Tuttavia, richiederà allo Stato membro un importante sforzo per definire gli aspetti tecnici ed economici di dettaglio.

INTRODUZIONE

Uno dei principi cardine della politica ambientale dell'Unione Europea è il principio dell'inquinatore-pagatore, secondo cui in ogni settore della società i responsabili del deterioramento delle risorse naturali sono tenuti ad accollarsi i costi dei danni provocati. In sostanza "chi inquina paga", ovvero la riduzione dell'inquinamento deve essere a carico del responsabile dell'attività inquinante. In realtà la politica ambientale cerca di agire in modo preventivo, definendo regolamentazioni, imponendo sanzioni e concedendo incentivi che inducano i potenziali inquinatori ad adottare comportamenti meno dannosi nei confronti dell'ambiente.

Anche il settore agricolo sta gradualmente procedendo ad applicare tale principio, tenendo conto di alcune specificità del settore che ne rendono più complessa l'applicazione. Infatti l'attività agricola è caratterizzata dalla capacità di provocare danni ambientali ma ha, indubbiamente, anche un ruolo attivo nella salvaguardia del territorio. Proprio questa attitudine ambivalente rende particolarmente difficile la determinazione di opportuni valori soglia o livelli di riferimento che qualificano la relazione tra agricoltura e ambiente. In pratica questi valori soglia dovrebbero stabilire il livello al di sotto del quale l'attività agricola produce un danno alla collettività e al di sopra del quale all'opposto l'agricoltura genera dei servizi ambientali. Quindi soltanto le attività produttive che vanno oltre questi valori soglia (standard) si configurano come effetti positivi sull'ambiente e gli sforzi di adattamento compiuti dagli agricoltori potrebbero essere incentivati in termini finanziari. Al contrario le attività produttive che non raggiungono questi standard sono considerate dannose ed è compito delle politiche di regolamentazione correggere le situazioni anomale.

I primi due esempi significativi di applicazione di questi principi nella normativa comunitaria per il settore agricolo si hanno agli inizi degli anni novanta. La direttiva Nitrati (676/91) impone agli agricoltori il rispetto vincolante della buona pratica agricola (BPA) nelle zone vulnerabili (comma 4 dell'art. 5). Il reg. 2078/92 offre agli agricoltori la facoltà di avvalersi di sussidi finanziari a compensazione dei minori redditi conseguiti in attività di salvaguardia delle risorse naturali. Nel primo caso si tratta di una regolamentazione che deve essere rispettata da chi rischia di determinare un danno ambientale legato alla produzione di un'esternalità negativa operando al di sotto di un determinato livello di riferimento (la BPA), nel secondo caso la società riconosce all'agricoltore un ruolo nella produzione di esternalità positive ed è disposta a pagare lo sforzo aggiuntivo oltre la BPA.

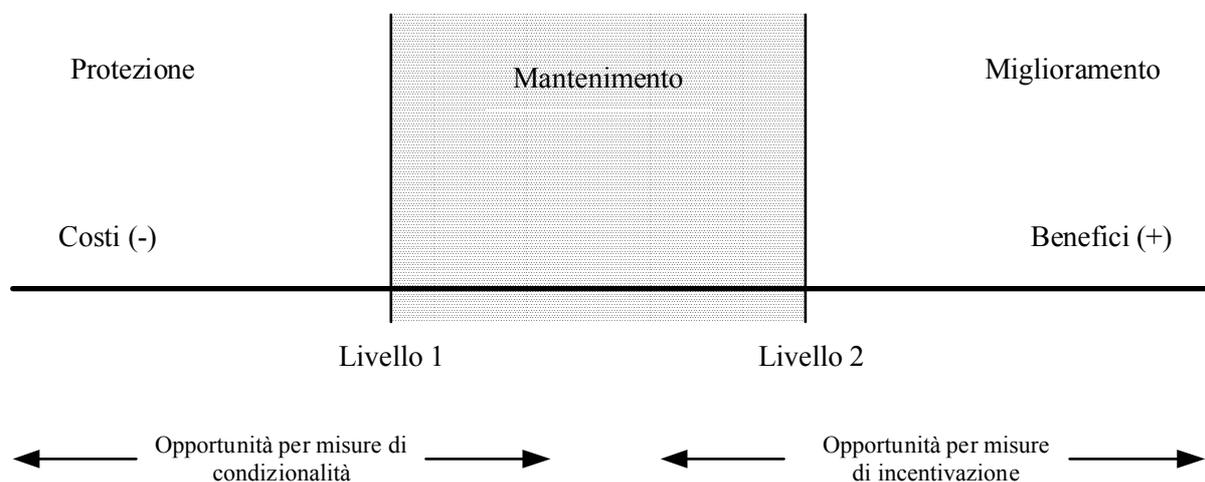
Nel corso degli anni novanta si è fatta strada anche una soluzione intermedia che, nell'intento del legislatore, doveva consentire di promuovere una migliore integrazione della dimensione ambientale nelle organizzazioni comuni di mercato, in parte mutuando l'esperienza già in corso in paesi extraeuropei. In sostanza con il reg. 1259/99 si è proposto un meccanismo in base al quale i beneficiari di pagamenti diretti devono assicurare il rispetto di alcuni requisiti minimi in materia di protezione ambientale. L'inosservanza di tali requisiti dovrebbe convertirsi in una riduzione del livello di sostegno ad essi garantito. Si è creato il cosiddetto sostegno condizionato o condizionalità (nella terminologia anglosassone si parla di *cross compliance*) che subordina la concessione di aiuti diretti al rispetto di particolari disposizioni normative.

In tutti questi casi assume una importanza strategica la definizione dei livelli di riferimento (standard) che devono assicurare un giusto equilibrio tra le tre componenti fondamentali di una attività produttiva sostenibile (garanzia di una sufficiente convenienza economica, equità sociale e conservazione delle risorse naturali). È chiaro che, al di là degli indispensabili contenuti scientifici, i valori soglia assumono un importante significato politico perché - in presenza di esternalità e/o beni pubblici generati dall'assenza di un mercato o dalla sua imperfezione - essi rappresentano il punto al di sopra o al di sotto del quale è necessaria

un'azione collettiva, e quindi una politica, che internalizzi le esternalità e/o fornisca agli agricoltori il segnale della domanda sociale di tali beni e servizi. Ovviamente, trattandosi dell'espressione della domanda sociale, non si parla di valori assoluti, ma di valori modificabili nello spazio e nel tempo, in relazione alla percezione dei beni e servizi ambientali associati all'attività agricola da parte delle varie componenti sociali.

Riprendendo uno schema di analisi proposto nell'ambito di un progetto di ricerca europeo¹ si possono individuare tre possibili indirizzi per l'intervento pubblico finalizzato a migliorare il rapporto tra pratiche agricole e ambiente (fig. 1). L'obiettivo della *protezione* cerca di prevenire cambiamenti dannosi per l'ambiente adottando generalmente misure di regolamentazione. Il *mantenimento* si riferisce a quelle situazioni in cui la qualità ambientale è strettamente correlata alla presenza di determinate pratiche agricole (prati e pascoli, olivi secolari, siepi, muretti a secco, terrazzamenti, ecc.) che in molti casi sono assicurate da misure di incentivazione ma che possono essere anche soggette a vincoli di tutela. Infine le politiche di *miglioramento* si basano soltanto su aiuti finanziari necessari per attuare interventi a prevalente scopo naturalistico.

Fig. 1 - Relazioni tra obiettivi dell'intervento pubblico, livelli di riferimento e qualità ambientale



Ripreso da Kristensen e Primdahl, 2004.

Questo approccio consente di attuare con gradualità il principio inquinatore-pagatore, rendendolo accettabile agli agricoltori attraverso una modulazione degli interventi secondo le diverse circostanze e riconoscendo ai produttori agricoli le giuste compensazioni nel caso vengano prodotti beni e servizi ambientali aggiuntivi. Lo schema ricalca, in un certo senso, gli attuali intenti dell'Unione Europea che sta integrando la problematica ambientale nelle politiche agricole secondo un sistema a più stadi. Anticipando quanto scritto nei capitoli successivi, sia in Agenda 2000 che nella nuova riforma della PAC i requisiti ambientali collegati ai pagamenti diretti introducono restrizioni tecniche nelle pratiche agricole più blande rispetto a quanto previsto dalle buone pratiche agricole necessarie per attuare le misure agroambientali. La novità di collegare strettamente i requisiti ai sussidi è motivata dal tentativo di consolidare il processo di riqualificazione dell'agricoltura verso forme produttive più sostenibili, caratterizzate da maggiore capacità di soddisfare le aspettative e gli interessi dei

¹ Si veda Kristensen L., Primdahl J. "The potential for environmental cross-compliance to advance agri-environmental objectives" Newsletter n. 3, February 2004 (<http://www.ieep.org.uk/research/CrossCompliance/WelcomePage.htm>).

consumatori e di raccogliere il consenso sociale sull'opportunità di sostenere il settore agricolo.

Si tratta di un modo di procedere plausibile e sensato ma con una rilevante controindicazione per quanto riguarda la proliferazione di svariati "livelli di riferimento" che, se da un lato graduano e agevolano l'introduzione di vincoli ambientali, dall'altro lato rischiano di generare confusione e di essere percepiti dagli agricoltori come dei meri ostacoli burocratici alla loro attività.

Questo documento è stato suddiviso in due sezioni dedicate ai due momenti più significativi nel processo di introduzione della condizionalità nella politica agricola comune:

1. la definizione dei requisiti minimi ambientali e della buona pratica agricola nei regolamenti applicativi di Agenda 2000;
2. l'introduzione dei criteri di gestione obbligatori, delle buone condizioni agronomiche e ambientali e della buona pratica zootecnica nell'ambito dei regolamenti della recente riforma della PAC.

Nella prima sezione, accanto ad una descrizione delle norme, sono stati evidenziati i primi risultati dell'applicazione della condizionalità in Agenda 2000, mettendo il luce laddove possibile le problematiche non ancora risolte. La seconda sezione dedica largo spazio alla descrizione puntuale delle norme, evidenziando eventuali dubbi interpretativi e introducendo alcune considerazioni sulle potenzialità applicative della nuova condizionalità.

PARTE PRIMA: LA CONDIZIONALITÀ IN AGENDA 2000

1 - Elementi normativi

1.1 - I requisiti ambientali secondo il reg. 1259/99

Con il reg. 1259/99, noto come “regolamento orizzontale”, è stata data la possibilità agli Stati membri di condizionare gli aiuti diretti previsti da alcuni regimi di sostegno della Pac (l'allegato al regolamento contiene la lista dei 22 "settori" con relativa norma comunitaria di riferimento) al rispetto di requisiti minimi in materia di protezione ambientale da parte dei beneficiari di tali politiche. In particolare all'art. 3 viene consentito agli Stati membri di adottare misure che comprendono:

- *"l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali,*
- *la fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale,*
- *la fissazione di requisiti ambientali specifici la cui soddisfazione è condizione per poter beneficiare dei pagamenti diretti".*

La prima delle tre misure sopraelencate si riferisce sostanzialmente a quanto viene già attuato con le misure agroambientali nel quadro degli interventi per lo sviluppo rurale, mentre la seconda misura riguarda la formulazione di requisiti cogenti - derivanti presumibilmente da norme di legge - per i produttori agricoli che ricevono pagamenti diretti. Infine con il terzo tipo di misure si condiziona l'erogazione degli aiuti diretti al rispetto di requisiti ambientali specifici.

Sempre all'art. 3 nel successivo comma si specifica che *"gli Stati membri definiscono sanzioni appropriate e proporzionali alla gravità delle conseguenze ecologiche risultanti dal mancato rispetto dei requisiti ambientali"*. Le sanzioni, stabilite dagli Stati membri, possono prevedere una riduzione dei benefici ricevuti dagli agricoltori o la loro completa soppressione. Gli importi che si renderanno disponibili da tali riduzioni sono destinati al finanziamento delle ex misure di accompagnamento (prepensionamento, impegni agro-ambientali e imboscamento) e delle indennità per le zone svantaggiate e zone soggette a restrizioni ambientali. In questo modo si è cercato di trasferire fondi comunitari dai capitoli di spesa destinati alle politiche di sostegno del mercato verso gli interventi di sviluppo rurale.

Lo Stato membro può decidere se attuare le misure riguardanti i requisiti ambientali, mentre è obbligato ad applicare le misure agroambientali, come riportato all'art. 43 del reg. 1257/99. Inoltre, nel rispetto del principio di sussidiarietà, è compito dello Stato membro decidere quali requisiti sono più appropriati e l'entità delle sanzioni per i produttori inadempienti.

Per evitare scelte applicative troppo diversificate da paese a paese, sono stati emanati i regolamenti 963/01 e 1017/01 riguardanti soprattutto le modalità di applicazione e la messa a punto delle procedure amministrative e finanziarie. In particolare nel primo regolamento viene specificata la richiesta agli Stati membri di una descrizione dettagliata dei potenziali effetti ambientali delle pratiche agricole sulla superficie agricola utilizzata e delle misure adottate per ridurre gli effetti negativi (art. 2). Inoltre gli Stati membri devono presentare entro il 30 aprile di ogni anno una relazione sullo stato di attuazione delle misure (art. 3).

La normativa nazionale. L'Italia ha deciso di adottare alcune misure di eco-condizionalità con l'emanazione del decreto ministeriale del 15 settembre 2000 in cui sono stabiliti i principi e le condizioni applicative dei requisiti ambientali. Successivamente il decreto ministeriale del 8 marzo 2001 ha introdotto alcune integrazioni al precedente decreto, specificando in particolare le sanzioni da applicare in caso di inadempimento. Il quadro normativo è stato definitivamente completato con la circolare Agea n. 56 del 9 luglio 2001 che riporta

disposizioni nazionali di attuazione del regolamento 1259/99 e istituisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

Secondo quanto riportato nella relazione descrittiva stilata dal MiPAF ai sensi dell'art. 2 del reg. 963/01, le particolari condizioni pedologiche e climatiche che caratterizzano gran parte della superficie agricola italiana impongono una corretta regimazione delle acque al fine di evitare movimenti franosi e più in generale l'erosione del suolo. Nel caso dei settori delle carni bovine e degli ovini e caprini viene giudicata necessaria una corretta impermeabilizzazione dei contenitori degli effluenti zootecnici liquidi, presumibilmente per evitare un probabile inquinamento delle risorse idriche.

La traduzione normativa di queste pratiche agricole ha portato il legislatore nazionale ad identificare nel d.m. 15 settembre 2001 i seguenti requisiti distinti per settore produttivo:

- a) manutenzione delle scoline, manutenzione dei canali collettori permanenti e attuazione, in zone declive, di solchi acquai temporanei per i settori dei seminativi, delle leguminose in grani, del lino, della canapa, del tabacco, delle sementi e del riso;
- b) manutenzione delle scoline e dei canali collettori permanenti per il settore dell'olio d'oliva;
- c) stoccaggio degli effluenti zootecnici liquidi, negli allevamenti a stabulazione fissa, in bacini impermeabili per natura del sito o impermeabilizzati artificialmente, per i settori delle carni bovine e degli ovini e caprini.

La circolare AGEA n. 56 precisa che gli agricoltori sono tenuti ad adottare, in materia di protezione ambientale, il rispetto dei requisiti tecnico-agronomici relativi alle sistemazioni idraulico-agrarie al fine di evitare fenomeni erosivi di particolare importanza e, per quanto riguarda la zootecnia, a raccogliere le deiezioni in bacini impermeabili conformi alle leggi vigenti in materia. Inoltre vengono fornite ulteriori indicazioni, in particolare per le sistemazioni idraulico-agrarie, relativamente alle definizioni adottate, alle funzioni agronomiche e ai requisiti normativi richiesti.

Va aggiunto che, a seguito della recente approvazione di un decreto da parte della Conferenza Stato-Regioni, è stata estesa l'applicazione dei requisiti ambientali specifici a partire dalla campagna 2004 anche per i settori della frutta in guscio e del latte e per le superfici investite a piante proteiche e beneficiarie del premio qualità del grano duro. Indubbiamente si tratta di un significativo ampliamento dell'applicazione, soprattutto se si pensa alla rilevanza numerica degli allevamenti da latte.

In sostanza i requisiti ambientali si riferiscono a norme di legge per quanto riguarda lo stoccaggio degli effluenti, almeno nelle regioni che si sono già dotate di una normativa specifica per la prevenzione dell'inquinamento da reflui zootecnici, mentre nel caso della manutenzione delle scoline si tratta di criteri di gestione aggiuntivi rispetto a quanto stabilito dalla legge. Peraltro, anche in questo caso, è probabile che siano già esistenti norme locali (ad esempio i regolamenti comunali) che impongono ai proprietari fondiari una corretta manutenzione delle superfici non coltivate e dei canali di scolo.

Controlli e sanzioni. Il d.m. 8 marzo 2001 specifica che in caso di inadempienza sono applicate delle sanzioni che prevedono una riduzione del pagamento richiesto dall'agricoltore in modo appropriato e proporzionale alla gravità delle conseguenze ecologiche risultanti dal mancato rispetto dei requisiti ambientali. Le percentuali di riduzione dell'importo dei premi variano da una soglia massima del 2% per il mancato rispetto della manutenzione delle scoline per i settori dei seminativi ad una soglia massima del 7% per l'infrazione nello stoccaggio degli effluenti nel settore delle carni bovine.

Ad una prima valutazione emerge chiaramente l'esiguità delle sanzioni previste - che potrebbe in qualche modo indurre gli agricoltori a sottovalutare l'adempimento previsto - ma va tenuto conto che la sanzione deve essere commisurata alla gravità dell'infrazione e, in ultima analisi del danno ambientale derivante dal mancato adempimento. Per quanto riguarda

quest'ultimo aspetto, purtroppo, le stime economiche dei danni ambientali sono sporadiche e non esiste ancora una raccolta sistematica di informazioni sull'argomento che consenta di definire in modo appropriato la relazione tra sanzione e danno arrecato.

Il sistema per il controllo del rispetto della normativa prevede l'impiego di tecnici agricoli specializzati iscritti ai rispettivi ordini o collegi, tenuto conto della complessità e della difficoltà di esecuzione dei controlli su materie a elevato contenuto tecnico. I controlli a campione, svolti attraverso sopralluoghi in campo, accertano l'effettiva realizzazione e manutenzione delle sistemazioni previste dalla normativa su particelle catastali e su appezzamenti individuati attraverso aereofotogrammetrie.

Per quanto riguarda le sistemazioni idraulico-agrarie le modalità di controllo prevedono la compilazione delle seguenti quattro domande per ogni particella selezionata:

1. Req. Amb. S/N
 - S (SI) se sono presenti i requisiti ambientali richiesti
 - N (NO) se si riscontrano dei danni ambientali
2. Ambito di danno
 - S se il danno è presente in una scolina
 - T se il danno è presente in solchi
 - C se il danno è presente in un collettore
3. Classe di danno
 - A alta
 - B bassa
4. Riferimento fotografico: qualora fosse registrato un danno deve essere fotografato e la foto deve essere siglata

Nel caso dello stoccaggio dei reflui zootecnici, a partire dalla campagna 2002, è stato inserito l'obbligo per tali aziende di detenere nel proprio fascicolo aziendale la certificazione attestante l'impermeabilità del bacino rilasciata dall'Autorità competente, sulla base delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 152/99 che delegano alle amministrazioni regionali il controllo di tali certificazioni.

La normativa per le superfici a riposo. Va infine ricordato che il rapporto tra pratiche agronomiche e tutela dell'ambiente è stato già affrontato in sede di attuazione del regime dei pagamenti per superfici. Il decreto ministeriale del 4 aprile 2000 riguardava, tra l'altro, la pratica attuazione alle disposizioni comunitarie in materia ambientale nel caso di ritiro dei seminativi dalla produzione (art. 4-6). In particolare venivano individuate le pratiche ecocompatibili (coltivazione di piante biocide, mantenimento di copertura vegetale per la tutela della fauna selvatica, pratiche agronomiche per la gestione del terreno, conservazione dell'ordinario stato di fertilità del suolo) ammesse con il regime di messa a riposo dei terreni. In realtà vista la finalità di regolazione dell'offerta di produzione eccedentarie, molte di queste norme non sembrano adattarsi a finalità esclusivamente ambientali.

1.2 - La buona pratica agricola secondo il reg. 1257/99

Il reg. 1257/99 prevede che le misure agroambientali e le indennità compensative per le zone svantaggiate nell'ambito dei piani di sviluppo rurale tengano conto della "*buona pratica agricola*" (BPA). Infatti, tutte le misure agroambientali devono prevedere impegni che "*oltrepassano l'applicazione delle normali buone pratiche agricole*" (art. 23) e gli agricoltori che ricevono l'indennità compensativa per zona svantaggiata sono tenuti ad osservare le

"buone pratiche agricole consuete" intese come "pratiche compatibili con la necessità di salvaguardare l'ambiente e di conservare lo spazio naturale" (art. 14)².

Il successivo regolamento applicativo (reg. 817/04, ex reg. 445/02 ed ex reg. 1750/99) specifica ulteriormente le norme, definendo la BPA come "l'insieme dei metodi colturali che un agricoltore diligente impiegherebbe nella regione interessata" (art. 29). Inoltre gli agricoltori, che assumono impegni agroambientali, ricevono un premio calcolato a partire dal "livello di riferimento (...) dato dalle buone pratiche agricole diffuse nella zona in cui è applicata la misura" (art. 18) e sono tenuti a rispettare "almeno le normali buone pratiche agricole" sull'intera azienda anche se l'impegno è limitato a parte di essa (art. 20). A proposito dei controlli viene specificato che "gli Stati membri definiscono "norme cogenti o meno verificabili nei loro piani di sviluppo rurale" e che "tali norme comprendono, almeno, l'osservanza delle prescrizioni generali vincolanti in materia ambientale" (art. 29).

In linea generale, si può dire, pertanto, che per BPA s'intendono le pratiche agricole normali (PAn) ovvero i comportamenti tradizionalmente diffusi, non solo rispettosi delle norme, ma coerenti con queste e, più in generale, ispirati a pratiche razionali dal punto di vista tecnico-ambientale. In base a queste disposizioni comunitarie, ogni piano di sviluppo rurale (PSR) doveva, pertanto, presentare:

- a) un documento analitico-descrittivo sulla BPA, e sui relativi impegni che devono essere osservati, senza remunerazione, sia da chi riceve l'indennità compensativa sia da chi aderisce alle misure agroambientali;
- b) un documento analitico che giustificasse gli importi dei premi per ogni misura agroambientale, partendo dal livello di riferimento della BPA.

Le linee guida nazionali. Al fine di impostare in modo omogeneo il lavoro delle singole amministrazioni regionali è stato presentato nel febbraio del 2000 un documento nazionale - predisposto da un gruppo di lavoro di cui facevano parte funzionari del Ministero e delle Regioni ed esperti degli istituti di ricerca - che conteneva uno schema metodologico articolato in 4 fasi. La prima fase prevedeva l'individuazione, da parte delle Amministrazioni regionali, della Pratica Agricola normale (PAn), attraverso la selezione delle principali pratiche agronomiche oggetto di intervento da parte delle misure agroambientali (gestione del suolo, avvicendamento delle colture, fertilizzazione, difesa fitosanitaria e diserbo, irrigazione, interventi di potatura, ecc.) e la ricerca dei componenti tradizionalmente diffusi nella realtà operativa locale. La seconda fase consisteva nella ricognizione delle leggi e delle norme applicative in materia d'ambiente, che vincolano l'esercizio della pratica agricola attraverso raccomandazioni di carattere generale o specifiche per determinate zone. Seguiva quindi la verifica di coerenza delle PAn individuate con le norme e le pratiche razionali e, se necessario, la loro riconduzione alla BPA. La quarta ed ultima fase si identificava con la definizione di impegni specifici di BPA in grado di assicurare il rispetto di un livello minimo (di riferimento) di compatibilità ambientale da parte di tutti gli aderenti alle misure agroambientali.

Il documento del Ministero forniva alcune indicazioni di massima che, senza predefinire i contenuti specifici della BPA, cercavano di tratteggiare un quadro di riferimento e una metodologia comune a livello nazionale per la definizione della BPA nei piani di sviluppo rurale. In particolare erano state selezionate le seguenti principali pratiche agronomiche oggetto di intervento da parte delle misure agroambientali e dell'indennità compensativa:

- Gestione del suolo (lavorazioni e regimazione delle acque superficiali)
- Avvicendamento delle colture
- Fertilizzazione (inclusa la gestione degli effluenti zootecnici)

² Questi sono gli aggettivi usati nella versione italiana del regolamento. In quella inglese in ambedue i casi si parla di "usual" BPA.

- Difesa fitosanitaria e diserbo
- Irrigazione
- Interventi di potatura

Inoltre erano state indicate le seguenti categorie di colture, lasciando il compito alla amministrazione regionale di suddividere ulteriormente in gruppi colturali (ad es. in base a metodi di coltivazione omogenei), al fine di pervenire ad un sufficiente livello di precisione e analiticità:

- Colture erbacee e orticole
- Colture arboree
- Prati permanenti e pascoli

Si riportano nella tabella 1 le buone pratiche agricole normali che "indicativamente" dovevano essere incluse nei piani di sviluppo rurale.

Tab. 1 - Elenco indicativo di buone pratiche agricole normali

Categoria: COLTURE ERBACEE E ORTICOLE	
Gestione del suolo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lavorazioni <ul style="list-style-type: none"> - Ripristino della porosità del suolo con esecuzione di lavorazioni in "tempera" mediante l'utilizzo di attrezzi di varia natura ▪ Regimazione delle acque superficiali <ul style="list-style-type: none"> - Manutenzione delle scoline e dei canali collettori permanenti - Attuazione, in zone declivi, di solchi acquai temporanei trasversali rispetto alla massima pendenza
Avvicendamento delle colture	<ul style="list-style-type: none"> - Limitare le monosuccessioni ai casi motivati sotto il profilo tecnico-agronomico
Fertilizzazione	<ul style="list-style-type: none"> - Impostare la pratica della fertilizzazione sulla base delle esigenze nutritive della coltura - Impiego efficiente dei concimi attraverso opportune epoche e modalità di distribuzione secondo le esigenze della coltura
Difesa fitosanitaria e diserbo	<ul style="list-style-type: none"> - Identificazione del fitofago, del patogeno e dell'infestante e dei mezzi di difesa più idonei - In mancanza di efficaci metodi alternativi, può essere ammesso il ricorso a interventi di lotta "a calendario" (o di diserbo in pre-emergenza) purché ciò sia limitato a casi motivati sotto il profilo tecnico-agronomico - Impiego di fitofarmaci e diserbanti solo alle condizioni riportate in etichetta
Irrigazione	<ul style="list-style-type: none"> - Impiego di metodi irrigui che tendano a migliorare l'efficienza in funzione del tipo di terreno, della disponibilità idrica, del clima e delle colture
Categoria: COLTURE ARBOREE	
Gestione del suolo	<ul style="list-style-type: none"> - Gestione degli interfilari secondo le idonee pratiche di riduzione dell'erosione normalmente in uso a seconda delle colture e delle aree considerate - Manutenzione delle scoline e dei canali collettori permanenti
Fertilizzazione	<ul style="list-style-type: none"> - Impostare la pratica della fertilizzazione sulla base delle esigenze nutritive della coltura - Impiego efficiente dei concimi attraverso opportune epoche e modalità di distribuzione secondo le esigenze della coltura
Difesa fitosanitaria	<ul style="list-style-type: none"> - Identificazione del fitofago, del patogeno e dell'infestante e dei mezzi di difesa più idonei - In mancanza di efficaci metodi alternativi, può essere ammesso il ricorso a interventi di lotta "a calendario" purché ciò sia limitato a casi motivati sotto il profilo tecnico-agronomico - Impiego di fitofarmaci solo alle condizioni riportate in etichetta
Irrigazione	<ul style="list-style-type: none"> - Impiego di metodi irrigui che tendano a migliorare l'efficienza in funzione del tipo di terreno, della disponibilità idrica, del clima e delle colture
Interventi di potatura	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi cesori effettuati secondo un giusto equilibrio fra entità della vegetazione e della produzione

	della produzione – Eliminazione delle parti secche e ove necessario per evitare ulteriori focolai d'infezione o altri danni, delle parti parassitate e malate
Categoria: GESTIONE DEI PRATI PERMANENTI E DEI PASCOLI	
Gestione del suolo e del cotico erboso	– Manutenzione delle scoline e dei canali collettori permanenti – Limitazione dei danni da compattamento – Effettuazione di idonee pratiche colturali per eliminare malerbe che peggiorano la qualità del cotico erboso

Fonte: Documento MIPAF, 2000.

Le descrizioni nei Psr. Il primo compito delle amministrazioni regionali è stato quello di tradurre una grande quantità di regole agronomiche in poche norme in grado di definire con sufficiente esattezza cosa si intende per BPA. A causa delle evidenti difficoltà insite nella traduzione pratica di questa nuova normativa, le amministrazioni hanno predisposto i documenti sulla buona pratica agricola in modo generalmente descrittivo. L'ambito di applicazione è stato articolato per colture (o per gruppi di colture) praticamente in tutte le regioni. Soltanto in alcuni casi le norme sono state diversificate in rapporto alla varietà morfologica, ambientale e socioeconomica dei territori regionali.

In generale la definizione degli standard per verificare concretamente il rispetto della BPA è stato demandato a circolari esplicative successive alla fase di programmazione.

1.3 - I requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali secondo il reg. 1257/99

Gli articoli 5, 8 e 26 del reg. 1257/99 concernenti le tre misure più propriamente strutturali (investimenti nelle aziende agricole, insediamento dei giovani agricoltori, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli) fissano dei requisiti che l'azienda agricola o l'impresa deve rispettare per potere ottenere la concessione del sostegno. Le norme minime, alla luce di quanto disposto dal regolamento applicativo 817/04, rappresentano:

- un prerequisito che deve essere posseduto all'atto della decisione di concessione del sostegno per i beneficiari degli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole (Capitolo I) e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (Capitolo VII);
- un requisito che deve essere raggiunto in itinere e, comunque non oltre il tempo massimo di adeguamento stabilito dalla legislazione vigente, nel caso in cui gli investimenti (nelle aziende agricole - Capitolo I) sono realizzati per adeguarsi a nuovi standard minimi introdotti di recente³;
- un requisito che deve essere raggiunto entro cinque anni dall'insediamento da parte dei giovani agricoltori (Capitolo II).

Linee guida nazionali. Al fine di individuare una metodologia comune su un argomento delicato in tema di concorrenza e libero accesso agli aiuti, sono state predisposte nel 2000 delle linee guida nazionali che servissero da riferimento alle amministrazioni regionali impegnate nella fase di programmazione dei PSR e POR. Il documento metodologico precisa che le norme minime in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali corrispondono

³ Tale disposizione, introdotta dal reg. 1783/03, costituisce una deroga rispetto a quanto finora disciplinato dal reg. 1257/99 e dal reg. 445/02. Infatti è prevista la possibilità di ottemperare alla pertinenti norme entro la fine del periodo d'investimento nei casi in cui questo sia realizzato allo scopo di conformarsi alle nuove norme minime in materia di ambiente, igiene o benessere degli animali. Il reg. 817/2004 ha chiarito che questo periodo non può essere superiore a 36 mesi dal momento in cui la norma diventa obbligatoria.

almeno alle attuali norme legali comunitarie nei pertinenti settori, individuabili secondo il seguente criterio:

- effettuazione di una ricognizione esaustiva della relativa normativa comunitaria che abbia rilevanza ai fini dell'applicazione degli interventi agro-strutturali previsti nei singoli PSR o POR;
- verifica degli atti di recepimento nell'ordinamento italiano aggiornati al momento di presentazione del PSR o del POR;
- per tutte le norme vigenti a livello nazionale, verifica del seguito normativo e regolamentare e/o locale.

Su questa base metodologica, ogni Regione e Provincia autonoma ha allegato al proprio documento di programmazione dello sviluppo rurale un elenco, con un numero di norme di riferimento variabile in funzione dei settori d'intervento previsti nel PSR e POR. Nell'elenco è riportato il quadro normativo-regolamentare dove sono citate tutte le norme vigenti a livello nazionale, con particolare riferimento a quelle che discendono da disposizioni comunitarie in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, con l'indicazione del tipo di provvedimento (es. legge, decreto legislativo, deliberazione della giunta regionale, regolamenti emanati da Autorità locali,) e delle autorità responsabili della gestione e del controllo.

Si tratta di norme cogenti a livello nazionale che spaziano dalla gestione dei rifiuti, fino alla conservazione degli habitat naturali o della fauna selvatica. Sono inoltre riferiti a molteplici settori produttivi agricoli, dalla zootecnia bovina da carne alle norme sugli allevamenti suinicoli o avicunicoli.

Controlli e sanzioni. Si sottolinea che l'identificazione dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali assume dei significativi risvolti anche nell'ambito del sistema di controlli e sanzioni e delle procedure di gestione amministrativa dei PSR e POR.

La fase di controllo è stata demandata, nel rispetto del principio di sussidiarietà, alla competenza degli Stati membri. La Commissione Europea, tuttavia, ha fornito alcune indicazioni sul tema con il documento n. 10535/99 rev.II del 23/7/2002. In tale documento si afferma, che “i controlli sul posto dei requisiti minimi dovrebbero comprendere una verifica di base da parte dell'ispettore al momento della visita”, evidenziando come “l'eventuale sospetto che un beneficiario non rispetti le prescrizioni vincolanti in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, nel senso più ampio, dovrebbe essere notificato alle autorità competenti per una indagine più approfondita”. Nel contempo, inoltre, “le infrazioni riscontrate dall'autorità dovrebbero, invece, essere sempre notificate alle autorità responsabili per la gestione delle misure di sviluppo rurale”.

Partendo dalle linee guida comunitarie le Autorità di gestione dei piani hanno incluso il controllo dei requisiti minimi nell'iter procedurale delle domande di contributo, seguendo approcci eterogenei secondo le specificità di ciascun PSR e POR⁴. Tuttavia per una efficace conduzione dei controlli occorre che siano definiti degli indicatori su cui effettuare il controllo e ciò non può prescindere dall'esame delle norme attuative nazionali che seguono la fase iniziale di recepimento. Un problema che si è riscontrato è che talune norme non sono state ancora recepite nel nostro ordinamento, mentre in altri casi mancano le disposizioni tecniche delle Amministrazioni competenti.

⁴ L'Agea in qualità di Organismo Pagatore abilitato alle erogazioni a titolo dei PSR di numerose Regioni e Province Autonome, ha redatto il proprio “Manuale delle procedure” che per le misure d'investimento nelle aziende agricole, insediamento giovani e trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, prevede delle “Check-list” con la verifica del rispetto dei requisiti minimi.

Nello specifico occorre evidenziare che la Commissione Europea ha precisato che i controlli dovrebbero essere volti a:

- accertare una violazione palese e grave;
- identificare un legame tra la violazione e spesa da parte del FEOGA Garanzia;
- stabilire che il bilancio comunitario ha subito una perdita finanziaria certa.

Nei casi in cui vengano riscontrate delle violazioni nel rispetto dei requisiti minimi sono previste delle sanzioni a carico del beneficiario inadempiente. Di norma le misure sanzionatorie previste contemplano:

- la restituzione dell'importo indebitamente percepito e dei relativi interessi computati a partire data di notifica della violazione sino a quella di pagamento della somma;
- nei casi di negligenza grave o falsa dichiarazione resa intenzionalmente si prevede, a norma del reg. 817/04, rispettivamente, nel primo caso l'interdizione del beneficiario inadempiente dall'accesso ai benefici per un anno civile da tutte le misure di sviluppo rurale comprese nel capo del regolamento in cui è inserita la misura oggetto della violazione e, nel secondo, l'esclusione dagli aiuti anche per l'anno successivo.
- Nel caso in cui si ravvisi l'esposizione di dati o notizie false connesse alla violazione, ai sensi della legge 898/86, è prevista una sanzione amministrativa pari all'importo indebitamente percepito laddove non sia superata la somma di 4.000 euro; al di sopra di tale soglia viene coinvolta l'Autorità giudiziaria per l'eventuale sanzione penale⁵.

2 - Lo stato di applicazione e problematiche aperte

2.1 - Le superfici e i beneficiari interessati dalla condizionalità

I requisiti ambientali del reg. 1259/99. Una prima stima dei beneficiari e della superficie interessati dai requisiti ambientali del reg. 1259/99 può essere realizzata a partire dai dati sulle erogazioni effettuate da AGEA nella campagna 2001. Osservando la tabella 2 si può notare come l'applicazione riguardi potenzialmente una superficie agricola ragguardevole (circa il 70% della SAU nazionale) e un altrettanto elevato numero di beneficiari. Si noti che nel caso dell'olio d'oliva l'elevata frammentazione rischia di rendere le operazioni di controllo particolarmente costose.

Tab. 2 - Stima delle superfici interessate dai requisiti ambientali (reg. 1259/99) nella campagna 2001 in Italia

Settore	N. Beneficiari	Superficie	Capi
Seminativi	618.953	8.591.898	
Tabacco	30.017	39.169	
Riso	n.d.	n.d.	
Olio d'oliva	973.551	822.032	
Carne bovina	65.565		2.239.339
Ovini e Caprini	68.066		7.172.869

Fonte: AGEA, Banca dati 2001.

Nota: Nel caso della carne bovina i dati corrispondono alle aziende che hanno ricevuto il premio per la

⁵ E' attualmente in corso di definizione un Decreto legislativo sulla disciplina delle sanzioni nei PSR e POR che prevede misure sanzionatorie specifiche per le misure di sviluppo rurale improntate al criterio di proporzionalità, effettività e dissuasione. In particolare, nel caso del mancato rispetto dei requisiti minimi, lo schema di decreto prevede, tra l'altro, l'istituto "dell'invito a conformarsi" prima della pronunzia di revoca dell'aiuto.

Informazioni circostanziate sull'attuazione delle misure previste dal reg. 1259/99, sull'applicazione delle sanzioni e sulla valutazione dei relativi effetti sono rinvenibili nelle Relazioni annuali predisposta da AGEA e riferite alle campagne 2001, 2002 e 2003⁶. Secondo quanto riportato in questi documenti le ispezioni a campione sono state realizzate congiuntamente ai controlli sulla regolarità delle domande presentate per ottenere gli aiuti diretti nei settori interessati dal reg. 1259/99.

Nel 2001 sono state interessate circa 100.000 domande e oltre un milione di particelle. Soltanto in 15 casi sono state riscontrate infrazioni relativamente all'assenza totale di scoline e canali collettori e all'insufficiente o mancata ripulitura dei sistemi di regimazione delle acque per una superficie complessiva di 2,5 ettari e un importo penalizzato pari a 670 euro. Dalla relazione annuale si evince che, alla data di presentazione dei risultati, i controlli per i settori dell'olio d'oliva e della zootecnia da carne erano ancora in corso.

Nel 2003 diminuisce ulteriormente il già esiguo numero di beneficiari relativamente ai seminativi (8 casi), mentre acquista una certa rilevanza il numero di inadempienze nel settore della zootecnia da carne (65 casi) peraltro rilevati esclusivamente in Lombardia⁷. Come conseguenza l'importo penalizzato raggiunge un valore quasi pari a 30.000 euro (tab. 3). Anche nel 2003 i controlli per il settore dell'olio d'oliva risultano ancora in corso.

Tab. 3 - Risultati dei controlli sui requisiti ambientali (reg. 1259/99) eseguiti nella campagna 2003

Regione	Settore	N. beneficiari n.	Superficie richiesta ha	Importi erogati euro	Superficie penalizzata ha	Importo penalizzato euro
Toscana	Seminativi	1	0,0		0,0	0
Umbria	Seminativi	1	9,4		0,2	43
Marche	Seminativi	1	6,7		0,2	34
Abruzzo	Seminativi	1	34,9		2,1	528
Campania	Seminativi	3	163,8		3,6	1.019
Sicilia	Seminativi	1	9,4		0,2	43
Lombardia	Zootecnia	65		897.425		27.756
TOTALE		73	224,2	897.425	6,2	29.424

Fonte: AGEA, 3° Relazione annuale, aprile 2004.

Dall'esame delle relazioni si nota che i controlli nei settori del riso e del tabacco hanno sempre dato esito negativo. Infine viene rimarcata in ogni relazione la difficoltà di compiere le verifiche in campo nei mesi estivi, dato che i controlli sono ostacolati dalla presenza delle colture e di vegetazione spontanea in prossimità di scoline, fossi e canali.

È probabile che il numero assai limitato di inadempienze derivi dal livello tutt'altro che proibitivo dei requisiti ambientali stabiliti dalla normativa italiana. Di conseguenza le risorse derivanti dalla penalizzazione degli agricoltori inadempienti sono state insignificanti e insufficienti a fornire un adeguato sostegno alle misure agroambientali.

⁶ Attualmente sono disponibili soltanto le relazioni relative alle campagne 2001 e 2003.

⁷ Nella relazione non è riportato se i controlli, per il momento, sono stati eseguiti soltanto in questa regione.

La buona pratica agricola e i requisiti minimi del reg. 1257/99. I dati provvisori sull'applicazione delle misure agroambientali e per le indennità compensative alle zone svantaggiate possono fornire una prima indicazione sul numero di beneficiari e relative superfici agricole che sono obbligati a svolgere l'attività agricola secondo i dettami della buona pratica agricola. In realtà bisogna tenere presente che la superficie oggetto di impegno è soltanto una parte della superficie interessata dalla BPA, dato che il regolamento impone il rispetto delle norme sull'intera superficie aziendale.

Dalla tabella 4 si nota una costante crescita negli anni soprattutto per le misure agroambientali, che nella campagna 2002 hanno raggiunto una superficie pari ad 1 milione di ettari, in conseguenza dell'apertura di nuovi bandi per l'adesione alle misure proposte nei PSR e anche della trasformazione di impegni assunti in base al reg. 2078/92 in misure compatibili con la nuova programmazione.

Tab. 4 - Stima dei beneficiari e delle superfici interessate dalla buona pratica agricola (reg. 1257/99) in Italia

Misura	2000	2001	2002
Agroambiente			
- beneficiari (n.)	1.607	44.554	57.000
- superficie (ha)	75.347	775.448	1.000.000
Zone svantaggiate			
- beneficiari (n.)	21.173	42.493	43.645
- superficie (ha)	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Elaborazione INEA su dati AGEA

Nota: I dati negli anni 2001 e 2002 sono provvisori.

Le procedure di controllo, come riportato nel cap. 1.2, sono state implementate in modo differenziato dalle amministrazioni regionali. Per questo motivo risulta difficile fornire un resoconto complessivo sullo stato di attuazione del sistema di controllo e sanzione. Va, peraltro, rilevato che nel rapporto annuale relativo all'esercizio 2001 predisposto dalla Corte dei Conti era stata denunciata la mancanza di un sistema comune per il controllo della spesa per lo sviluppo rurale. In particolare il rispetto della BPA e dei requisiti minimi si era rilevato non efficace in quanto *"le norme sono definite in modo insoddisfacente o non sono verificabili"*. Anche i servizi della Commissione, durante le visite di controllo presso alcune regioni, hanno evidenziato carenze nei sistemi di controllo.

Per quanto riguarda i requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, il numero di beneficiari soggetto a questa normativa è stato ricavato dalle relazioni annuali sullo stato di applicazione dei PSR. Purtroppo il dato relativo ai beneficiari riguarda soltanto le regioni fuori Obiettivo 1 (tab. 5). In questo caso i controlli avrebbero riguardato oltre 30.000 beneficiari nell'arco dei primi tre anni di applicazione dei PSR.

Tab. 5 - Stima dei beneficiari interessati dal rispetto dei requisiti minimi (reg. 1257/99) in Italia

Misura	2000	2001	2002
a) investimenti nelle aziende agricole		9.369	7.983
b) insediamento dei giovani agricoltori	2.615	7.901	5.269
g) miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli		363	368

Fonte: Elaborazione INEA su Relazioni annuali PSR

Nota: I dati si riferiscono soltanto alle regioni fuori Obiettivo 1

2.2 - Esempi regionali di procedure applicative

Dall'esame delle procedure attivate dalle amministrazioni regionali si possono individuare due principali sistemi di controllo dei requisiti minimi, a seconda che la fase di verifica sia delegata o meno dall'Autorità di gestione del PSR e del POR ad altre Autorità competenti negli altri ambiti normativi diversi dal settore agricolo.

Il primo sistema, maggiormente diffuso tra le regioni, prevede il mantenimento della funzione di controllo amministrativo accentrato nell'Autorità di gestione del piano o nei suoi Enti delegati, competenti in materia agricola, oppure nell'Organismo Pagatore Regionale. Il controllo del rispetto dei requisiti minimi viene effettuato sia attraverso la verifica documentale sia tramite controlli in azienda. In tale caso si può verificare che i soggetti incaricati del controllo svolgano delle verifiche sul rispetto dei requisiti minimi in ambiti nei quali, a norma di legge, non hanno diretta competenza e che spesso richiedono particolari conoscenze tecniche che esulano dall'ambito strettamente agricolo⁸. L'eventuale coinvolgimento delle Autorità competenti, per ulteriori accertamenti, è disposto in un secondo momento e solo nel caso di palesi violazioni della norma. Se da una parte questa architettura procedurale sembra assicurare, in linea di principio, maggiore efficienza e garanzie sui tempi di esecuzione dei controlli, dall'altra parte, un limite significativo per garantire efficacia al controllo è posto dalla necessità di colmare il *gap* di competenza dei controllori attraverso specifici corsi di formazione e aggiornamento costanti, con un evidente aggravio di costi.

Il secondo sistema, sperimentato dalla Regione Lombardia, si fonda sul principio della delega tramite apposite convenzioni a norma del reg. 1663/95. Su tale base la fase di controllo dei requisiti minimi viene "esternalizzata" dall'Autorità di gestione, delegandola agli Enti direttamente competenti per legge sulle diverse aree normative implicate, come ad esempio, in materia sanitaria le Aziende Sanitarie locali (ASL) oppure, le ARPA per le tematiche ambientali.

Il flusso procedurale, riportato nella figura 2, può essere in sintesi riassunto nelle seguenti fasi:

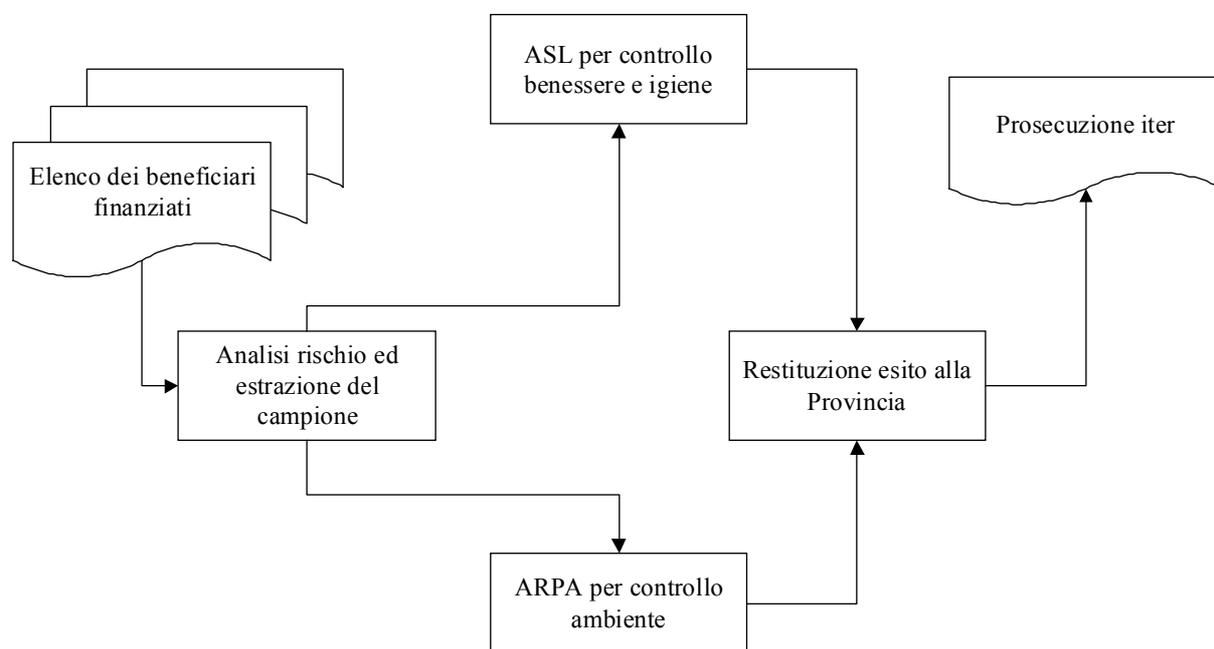
1. l'imprenditore agricolo dichiara il rispetto della normativa contenuta nei requisiti minimi al momento della presentazione della domanda;

⁸ Il sistema di controllo descritto è simile a quello previsto nel contesto del Reg.(CE) 1259/99 prevedendo l'impiego di tecnici agricoli specializzati. Tuttavia nel caso dello sviluppo rurale si tratta, di norma, di funzionari che appartengono alla pubblica amministrazione mentre, nell'altro caso, si tratta di professionisti privati iscritti all'Albo (cfr.cap.1.1) coinvolti in accertamenti prevalentemente di natura agronomica.

2. il controllo delle dichiarazioni è realizzato a campione sul 5% degli imprenditori agricoli finanziati. Il campione è estratto in base ad un'analisi del rischio che l'OPR realizza individuando una serie di fattori di rischio specifici per tipologia di contributo erogato;
3. il controllo presso il beneficiario è realizzato sempre prima dell'erogazione del contributo. Le ASL e l'ARPA realizzano materialmente il controllo e redigono degli appositi verbali concordati preventivamente con gli OPR. Inoltre, il protocollo d'intesa prevede anche l'introduzione di un sistema di monitoraggio delle irregolarità e delle sanzioni irrogate alle aziende agricole dalle ASL e dall'ARPA.

Il tempo previsto in Lombardia per l'effettuazione dei controlli è di 60 giorni dal momento della richiesta inviata all'ASL o all'ARPA ed il costo previsto fino al 2006 è di circa 20.000 euro.

Fig. 2 - Il flusso di controllo previsto dalla Regione Lombardia



Fonte: Atti Convegno Nazionale sullo Sviluppo Rurale, Workshop n.2, Roma 28-29 ottobre 2003

In entrambi gli schemi proposti, è importante rilevare che il dispositivo di controllo da solo, per quanto efficace, resta fine a sé stesso se l'intero sistema gestionale del piano non venisse concepito per tendere ad un alto grado di rispetto delle normative in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali. E' per questo che, accanto all'introduzione di opportune misure dissuasive e sanzionatorie in caso di violazioni delle norme, è risultato indispensabile il ricorso alla formazione e alla informazione degli agricoltori attraverso ogni possibile strumento divulgativo (riviste, bollettini, seminari, corsi...).

PARTE SECONDA: LA CONDIZIONALITÀ SECONDO LA RIFORMA FISCHLER

3 - Elementi normativi della nuova condizionalità

Con la riforma Fischler del giugno 2003 la condizionalità subisce una sostanziale evoluzione rispetto alle disposizioni previste dal vecchio “Regolamento orizzontale” (reg. 1259/1999) e assume un ruolo centrale nell’ambito della gestione della PAC. Il reg. 1782/03, rende obbligatoria l’applicazione della condizionalità (artt. 3-9), sia per i paesi membri, che per i singoli operatori. Con questo strumento si stabilisce che gli agricoltori che beneficiano di pagamenti diretti debbano rispettare sia alcuni “*criteri di gestione obbligatori*”, definiti a livello comune, che “*mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali*”. Inoltre, il campo di applicazione della condizionalità viene esteso al di là delle sole tematiche ambientali, inglobando anche nuovi temi: la sanità pubblica, la salute delle piante e la salute ed il benessere degli animali. Ovvero, materie sulle quali i consumatori, ma più in generale la società intera, mostrano un interesse crescente. In sostanza, con l’introduzione obbligatoria di questo intervento si pongono regole comuni a tutti i paesi membri per la gestione dei pagamenti diretti, che rappresentano la forma preponderante di sostegno garantita nell’ambito della PAC (poco meno del 70% del complessivo bilancio FEOGA-Garanzia).

3.1 - I criteri di gestione obbligatori

I “*criteri di gestione obbligatori*” (art. 4), a cui si devono attenere nella conduzione dell’azienda gli agricoltori beneficiari di pagamenti diretti⁹, sono definiti dallo stesso reg. 1782/03 all’Allegato III, e si basano su (una parte del)la normativa vigente in materia di:

- sanità pubblica, salute delle piante e degli animali;
- ambiente;
- benessere degli animali.

In sostanza, essi si riferiscono a quanto disposto da 18 norme comunitarie (4 regolamenti e 14 direttive), relative alle tre materie individuate, ma soltanto con riferimento ad alcuni articoli specifici, riportati nella tabella 6.

Tab. 6 - Criteri di gestione obbligatori – Reg. 1782/03: Allegato III

Norme	Contenuti
A. Applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2005	
<i>Ambiente</i>	
1. Direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici	
Articolo 3	Preservare, mantenere o ristabilire, per alcune specie di uccelli, una varietà e una superficie di habitat, tramite: <ul style="list-style-type: none">– istituzione di zone di protezione– mantenimento e sistemazione degli habitat– ripristino dei biotopi distrutti– creazione di biotopi
Articolo 4: par. 1, 2, 4	Introdurre: <ul style="list-style-type: none">– misure speciali di conservazione degli habitat per garantire la

⁹ I pagamenti diretti sono costituiti da alcuni regimi di sostegno relativi a: seminativi, patate da fecola, legumi da granella, riso, sementi, carni bovine, latte e prodotti lattiero-caseari, carni ovine e caprine, POSEIDON, POSEIMA, POSEICAN, Isole del Mar Egeo, foraggi essiccati, frumento duro, colture proteiche, frutta a guscio, colture energetiche, specifici tipi di colture e di produzioni di qualità, regime dei piccoli agricoltori, olio di oliva, bachi da seta, banane, uve secche, tabacco, luppolo (cfr. Allegati I e VI del Reg. n. 1782/2003).

	sopravvivenza e la riproduzione degli uccelli selvatici – misure idonee a prevenire, in talune zone di protezione, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat
Articolo 5	Instaurare un regime generale di protezione di alcune specie di uccelli selvatici
Articolo 7	Introdurre misure di controllo sull'attività venatoria di alcune specie, al fine di non pregiudicare le azioni di conservazione intraprese
Articolo 8	Divieto a utilizzare qualsiasi mezzo, impianto e metodo di cattura o di uccisione, in massa o non selettiva o che possa portare localmente all'estinzione di una specie
2. Direttiva 80/68/CEE, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose	
Articolo 4	Prevede l'istituzione di divieti, indagini preventive e autorizzazioni finalizzate a vietare lo scarico nelle acque di determinate sostanze
Articolo 5	Prevede l'istituzione di divieti, indagini preventive e autorizzazioni finalizzate a limitare lo scarico nelle acque di determinate sostanze
3. Direttiva 86/278/CEE, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura	
Articolo 3	Fissare le condizioni ritenute necessarie a garantire la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente Regolamentare l'utilizzo dei fanghi in agricoltura
4. Direttiva 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole	
Articolo 4	Fissare uno o più codici di buona pratica agricola Predisporre un programma comprensivo di disposizioni per la formazione e l'informazione degli agricoltori, per promuovere l'applicazione dei codici Comunicare alla Commissione informazioni sui propri codici
Articolo 5	Fissare programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate, a seconda delle diverse zone o parti di zone, e attuare programmi di controllo
5. Direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche	
Articolo 6	Individuazione delle misure di conservazione e predisposizione di piani di gestione Adozione di misure atte ad evitare il degrado dei siti e la perturbazione delle specie Valutazione dell'impatto di piani e progetti con possibile incidenza sul sito
Articolo 13	Istituire provvedimenti di tutela di alcune specie vegetali
Articolo 15	Divieto di mezzi di caccia non selettivi suscettibili di provocare la sparizione o di perturbare alcune specie di animali selvatiche
Articolo 22: lettera b	Disciplina dell'introduzione nell'ambiente naturale di specie non locali

Sanità pubblica e salute degli animali

Identificazione e registrazione degli animali

6. Direttiva 92/102/CEE, relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali	
Articolo 3	Predisposizione di elenchi aggiornati di tutte le aziende che allevano animali delle specie bovini, suini, ovini e caprini
Articolo 4	Tenuta da parte delle aziende di elenchi aggiornati con il numero di capi
Articolo 5	Caratteristiche del marchio di identificazione auricolare

7. Regolamento CE 2629/97, che stabilisce modalità di applicazione del Regolamento CE 820/97	
Articolo 6	Contenuto passaporto dei bovini
Articolo 8	Contenuto registro dei bovini
8. Regolamento CE 1760/00, 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	
Articolo 4	Obbligo di identificazione tramite marchio auricolare per i bovini destinati al commercio intracomunitario
Articolo 7	Detenzione di un registro aggiornato

B. Applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2006

Sanità pubblica, salute degli animali e delle piante

9. Direttiva 91/414/CEE, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari	
Articolo 3	Autorizzare preventivamente l'immissione in commercio e l'utilizzo dei prodotti fitosanitari Prescrivere l'impiego corretto (etichetta, principi della buona pratica fitosanitaria, lotta antiparassitaria integrata) Prescrive le norme per l'immissione in commercio delle sostanze attive (classificazione, imballaggio, etichette)
10. Direttiva 96/22/CE, concernente il divieto di utilizzazione di talune sostanze nelle produzioni animali	
Articolo 3	Vietare: – la somministrazione di dette sostanze ad animali d'azienda e d'acquacoltura – la detenzione, l'immissione sul mercato, la macellazione, la trasformazione delle carni ecc. degli animali d'azienda e degli animali d'acquacoltura che contengono dette sostanze
Articolo 4	Autorizzare la somministrazione di dette sostanze a scopi terapeutici
Articolo 5	Autorizzare la somministrazione di dette sostanze per fini di trattamento zootecnico
Articolo 7	Autorizzare l'immissione sul mercato di animali destinati alla riproduzione o di animali riproduttori a fine carriera che sono stati oggetto di trattamenti
11. Regolamento CE 178/02, 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	
Articolo 14	Stabilisce alcuni requisiti di sicurezza degli alimenti
Articolo 15	Stabilisce alcuni requisiti di sicurezza dei mangimi
Articolo 17: par. 1	Impone agli operatori del settore alimentare e dei mangimi l'obbligo di garantire che i loro prodotti soddisfino le disposizioni di legge
Articolo 18	Dispone in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione la rintracciabilità degli alimenti di mangimi ecc.
Articolo 19	Obblighi relativi agli alimenti: operatori del settore alimentare
Articolo 20	Obblighi relativi ai mangimi: operatori dei mangimi
12. Regolamento CE 999/01, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili	
Articolo 7	Divieto di somministrazione ai ruminanti di proteine derivate da mammiferi
Articolo 11	Obbligo di denuncia immediata di ogni caso di encefalopatia spungiforme trasmissibile (TSE) all'autorità competente Obbligo per gli Stati Membri di informare gli altri Membri e la Commissione

	dei casi di TSE denunciati
Articolo 12	Limitazioni relative agli animali sospetti di infezione da TSE o BSE, norme relative agli altri capi presenti nell'allevamento
Articolo 13	Misure a seguito della confermata presenza di TSE
Articolo 15	Norme sanitarie relative all'immissione sul mercato, all'esportazione e all'importazione di animali vivi, embrioni, ovuli e prodotti di origine animali

Notifica delle malattie

13. Direttiva 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica

Articolo 3	Notifica obbligatoria all'autorità competente dei casi e dei sospetti di contagio
------------	---

14. Direttiva 92/119/CEE, che introduce misure di lotta contro alcune malattie degli animali nonché misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini

Articolo 3	Notifica obbligatoria all'autorità competente dei casi e dei sospetti di contagio da malattie particolari
------------	---

15. Direttiva 2000/75/CE, che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini

Articolo 3	Notifica obbligatoria all'autorità competente dei casi e dei sospetti di contagio
------------	---

C. Applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2007

Benessere degli animali

16. Direttiva 91/629/CEE, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli

Articolo 3	Disponibilità di spazio per vitello e caratteristiche delle poste: <ul style="list-style-type: none"> – 1,5 m² per capo superiore a 150Kg se stabulati in gruppo – poste e recinti con pareti perforate larghezza non inferiore a 90 cm oppure 0.80 altezza al garrese
------------	---

Articolo 4	Obbligo per gli Stati membri di far applicare le condizioni su: <ul style="list-style-type: none"> – caratteristiche dei locali relativamente a: spazio, materiali, ventilazione, riscaldamento, isolamento termico, luminosità – impianti automatici – frequenza delle ispezioni degli animali
------------	--

17. Direttiva 91/630/CEE, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini

Articolo 3	<ul style="list-style-type: none"> – Superfici disponibili per capo – Caratteristiche dei pavimenti – Norme specifiche per scrofe e scrofette: <ul style="list-style-type: none"> – proibizione di costruzione di impianti con attacchi; – obblighi relativi al tipo di alimentazione, ecc.
------------	---

Articolo 4: par. 1	Obbligo per gli Stati membri di far applicare le condizioni su: <ul style="list-style-type: none"> – caratteristiche dei locali relativamente a: spazio, materiali, ventilazione, riscaldamento, isolamento termico, luminosità – impianti automatici – frequenza delle ispezioni degli animali
--------------------	--

18. Direttiva 98/58/CE, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti

Articolo 4	Obbligo per gli Stati membri di far rispettare le condizioni di allevamento relative a: <ul style="list-style-type: none"> – Personale – controllo e frequenza delle ispezioni – registrazione dei trattamenti medici e dei casi di mortalità
------------	--

-
- libertà di movimento
 - fabbricati e locali di stabulazione: materiali impiegati, circolazione dell'aria, concentrazione della polvere, temperatura, umidità, ecc.
 - animali custoditi al di fuori dei fabbricati
 - impianti automatici
 - mangimi, acqua e altre sostanze
 - mutilazioni
 - procedimenti di allevamento
 - divieto di allevare specie non adatte alla cattività
-

In proposito, va notato che le norme selezionate rappresentano per la maggior parte disposizioni già da lungo tempo vigenti nell'ordinamento comunitario. Inoltre, l'elenco previsto si attesta su un livello abbastanza minimale, che non ingloba tutta la normativa comunitaria esistente nelle materie individuate come oggetto della condizionalità. Tant'è che lo stesso regolamento all'articolo 8 già prevede la possibilità di un riesame dei contenuti dell'Allegato III, dopo il 2007, nell'ottica di un suo potenziale ampliamento¹⁰. In particolare, tra le norme più datate spiccano quelle che operano in campo di salvaguardia dell'ambiente, mentre di più recente adozione sono quelle relative all'identificazione e alla registrazione degli animali, che rappresentano temi di interesse relativamente più recenti. In particolare, buona parte della normativa relativa al comparto zootecnico ha finalità strettamente sanitarie, da mettere in relazione con la prevenzione ed il controllo di epidemie animali, sia per le conseguenze sul patrimonio zootecnico e, quindi sulla redditività aziendale, che per i rischi legati alla salute umana, altri riferimenti normativi riguardano invece la protezione degli animali negli allevamenti.

Tuttavia, relativamente ai contenuti delle norme, l'aspetto più rilevante è costituito dal fatto che - fatta eccezione per le norme sul benessere e la salute degli animali - queste includono disposizioni che operativamente coinvolgono principalmente i paesi membri, a cui è affidato il compito di: predisporre sistemi di controllo e valutazione, di imporre divieti, di fissare condizioni, di predisporre codici di comportamento ecc. In sostanza, il problema del rispetto delle disposizioni previste sembra riguardare innanzitutto i singoli Stati membri, prima ancora che gli operatori agricoli, che sono coinvolti solo, e nella misura in cui, lo abbiano disposto i paesi di appartenenza, attraverso gli atti di recepimento interni. Inoltre, alcune delle norme considerate si rivolgono solo ad alcune tipologie di agricoltori, che ricadono ad esempio in aree specifiche, dato che le disposizioni considerate non hanno un carattere di generalità. In sostanza, l'aver individuato un gruppo di norme di riferimento, non necessariamente si traduce in vincoli operativi predefiniti e uguali per tutti gli agricoltori.

Il rispetto dei criteri previsti viene scaglionato in tre periodi: tra il 1° gennaio del 2005 e il 1° gennaio del 2007. Ciò al fine di consentire un lasso di tempo sufficientemente lungo alla piena implementazione delle norme considerate, alcune delle quali sono ancora in attesa di recepimento all'interno degli ordinamenti nazionali.

Controlli e sanzioni. L'inosservanza delle norme imposte – sia per un'azione contraria, che per un'omissione dell'agricoltore beneficiario – comporta la perdita del diritto al pagamento pieno dell'aiuto spettante. Le penalizzazioni possono essere adottate solo se l'inottemperanza riguarda una delle attività agricole presenti in azienda o una qualsiasi superficie aziendale. Quindi, l'applicazione della condizionalità va ben oltre l'osservanza delle norme imposte in relazione ai settori di attività per cui si ottiene un pagamento diretto e finisce con l'investire

¹⁰ In proposito, va ricordato che nella proposta del gennaio 2003 i contenuti dello stesso Allegato erano più ampi di quelli approvati, poiché comprendevano l'elencazione di 38 norme comunitarie. In particolare, sono state stralciate alcune norme relative soprattutto alla sanità pubblica, al tema della sicurezza sul lavoro e alcune disposizioni relative al benessere degli animali.

l'intera attività e struttura aziendale. Ciò è testimoniato anche dall'inclusione tra l'elenco delle 18 norme dell'Allegato III di disposizioni relative al comparto suinicolo, in relazione al quale non sussistono pagamenti diretti. Infine, va anche rilevato che il rispetto della condizionalità, essendo un pre-requisito per il pieno ottenimento del *pagamento unico*, in determinate circostanze finisce con il prescindere anche dal tipo di attività produttiva condotta in azienda, dato che il regime di pagamento unico istituisce elevati gradi di flessibilità sull'uso del suolo da parte dell'agricoltore beneficiario, incluse le possibilità di convertire l'attività produttiva su coltivazioni che non beneficiano di pagamenti diretti o di abbandonare la coltivazione dei terreni agricoli.

La riduzione dell'aiuto, fino al suo completo annullamento, tiene conto della gravità, portata, durata e frequenza dell'infrazione commessa (art. 7). In sostanza, la riduzione varia:

- entro il 5% per le negligenze (maggiorata fino al 15% in caso recidiva)¹¹;
- dal 20% al 100% per le infrazioni dolose¹².

Rispetto al passato, quindi, la riforma introduce maggiore omogeneità e rigorosità anche in riferimento alle sanzioni previste; oltre a ribadire la necessità di adeguarle alla gravità dell'inottemperanza, si stabiliscono riferimenti comuni che attengono alla intenzionalità e alla consapevolezza dell'infrazione. Infatti, la ripetizione e la dolosità dell'inosservanza vengono colpite con un più elevato livello di decurtazione. In particolare, più infrazioni relative a “*diversi campi di condizionalità*” vengono sommate tra loro, fino al raggiungimento della massima decurtazione prevista (5%). Inoltre, ogni volta che la medesima infrazione viene ripetuta, la percentuale di decurtazione deve essere moltiplicata per tre, fino a raggiungere la massima riduzione del 15%, al di là della quale l'eventuale ulteriore infrazione viene considerata dolosa. Tuttavia, va rilevato che vengono imposti più che altro dei livelli massimi di decurtazione; di conseguenza, operativamente potranno registrarsi ancora condizioni di applicazione molto diverse all'interno dei singoli paesi membri.

Infine, viene modificata anche la destinazione degli importi eventualmente derivanti dall'applicazione della condizionalità che, secondo il nuovo regolamento orizzontale, vanno accreditati alla sezione garanzia del FEOGA, mentre gli Stati membri possono trattenerne al loro interno fino ad un massimo del 25% degli importi recuperati (art. 9). Peraltro, non vengono date indicazioni su come o per quali azioni utilizzare le somme risparmiate, né da parte dell'Unione né dei paesi membri. Da questo punto di vista la nuova versione della condizionalità sembra rappresentare un passo indietro rispetto alla precedente. Infatti, vista la finalità dello strumento, sarebbe stato opportuno sottolineare la necessità di utilizzare le somme detratte per azioni di tutela ambientale nelle aree interessate, al fine di porre rimedio ai danni ambientali prodotti dai comportamenti illeciti di alcuni operatori.

Sotto il profilo dei controlli (art. 25), agli Stati membri è affidato il compito di verificare, in loco, il rispetto degli obblighi imposti agli agricoltori, utilizzando i sistemi amministrativi e di controllo già predisposti, con particolare riferimento anche al sistema integrato di gestione e controllo previsto al capitolo 4 dello stesso regolamento. In base ai contenuti del regolamento applicativo, l'attività di controllo dovrà essere espletata tramite enti di controllo specializzati o, a discrezione del paese membro, anche dall'organismo pagatore, e dovrà essere effettuata su quantomeno l'1% dei complessivi beneficiari di pagamenti diretti (art. 44). Questa percentuale, a prima vista, potrebbe apparire modesta¹³; tuttavia, va rilevato

¹¹ Il regolamento applicativo indica come regola generale una riduzione del 3%. In caso di recidiva (ripetizione della medesima infrazione nell'arco di tre anni consecutivi) la riduzione stabilita dovrà essere moltiplicata per tre, fino al massimo del 15%. Inoltre, un'infrazione commessa oltre i tre anni viene ritenuta dolosa.

¹² Il reg. 796/04, recante disposizioni applicative indica come regola generale una riduzione del 20%. In casi particolari, la decurtazione può essere abbassata al 15%. Mentre, in presenza di infrazioni particolarmente gravi, la prevista esclusione dall'aiuto (-100%) può essere comminata anche per l'anno successivo.

¹³ Ad esempio, il livello dei controlli relativi al rispetto delle buone pratiche agricole nell'ambito delle misure agroambientali è stato posto pari al 5%.

che il numero di percettori di pagamenti diretti risulta molto alto, soprattutto in paesi come l'Italia, caratterizzati da un'elevata frammentazione aziendale. Di conseguenza, i controlli sull'1% dei beneficiari comporteranno, comunque, un notevole sforzo organizzativo.

Per la gestione dei criteri di gestione obbligatori, sono state affidate agli Stati membri le seguenti competenze:

- la comunicazione agli agricoltori dell'elenco dei criteri di gestione obbligatori previsti all'Allegato III (art. 3);
- il compito di vigilanza sul rispetto dei vincoli imposti (artt. 41-48 del Reg. 796/04);
- la possibilità di gestire all'interno del paese il 25% dell'eventuale risparmio generato dall'applicazione dello strumento (art. 9).

3.2 - Le buone condizioni agronomiche e ambientali

La nuova condizionalità introdotta dal reg. 1782/03 prevede che gli agricoltori beneficiari di pagamenti diretti si impegnino a mantenere i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali, oltre che rispettare i criteri di gestione obbligatori. Tale obbligo riguarda tutte le terre agricole, con particolare riguardo a quelle non più utilizzate a fini di produzione, come richiamato anche del terzo considerando dello stesso regolamento¹⁴.

Le disposizioni per il mantenimento della terra in “buone condizioni agronomiche e ambientali” non sono definite nel dettaglio a livello comune, ma vengono rimandate alle autorità nazionali (o regionali) competenti (art. 5). Infatti, agli Stati membri è assegnato il compito di specificare, in funzione delle caratteristiche particolari delle loro diverse zone – condizioni pedologiche e climatiche, metodi colturali in uso (uso del suolo, avvicendamento delle colture, pratiche agronomiche) e strutture aziendali – i requisiti minimi idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi schematizzati nello stesso regolamento all'Allegato IV. Tali requisiti, peraltro, devono essere definiti tenendo conto anche di quanto previsto nell'ambito delle buone pratiche agronomiche stabilite per l'applicazione delle misure agroambientali del reg. 1257/1999 sullo sviluppo rurale.

In questo modo, come si evince dalla tabella 7, si richiede l'impegno e la partecipazione degli Stati membri per tradurre in termini appropriati alle specificità di ciascuna realtà locale gli obiettivi individuati dall'Unione in relazione a:

- la protezione del suolo dall'erosione;
- il mantenimento della struttura del suolo e dei livelli di sostanza organica;
- il mantenimento degli habitat.

In merito alle buone condizioni agronomiche e ambientali, va detto che l'attenzione è stata focalizzata solo su obiettivi e norme relative alla gestione del suolo. Ciò può apparire una scelta piuttosto limitata, dato che l'attività agricola, come è noto, produce effetti di notevole portata anche su altri elementi ambientali (acqua, aria, ecc.). Tuttavia, la limitazione alle tecniche di gestione del suolo trova la sua principale giustificazione proprio nell'impianto complessivo dello stesso regolamento. Infatti, considerata la prevista possibilità di percepire pagamenti diretti sotto forma di un pagamento unico anche in assenza di una vera e propria attività agricola, era necessario prevedere che i percettori di aiuti diretti garantissero alla collettività, quanto meno, il mantenimento della terra in adeguate condizioni agronomiche e ambientali. La necessità di scongiurare gli effetti negativi connessi a fenomeni di disattivazione aziendale o di vero e proprio abbandono dell'attività produttiva, quindi, hanno spinto affinché si prevedesse un sistema di prevenzione dei principali e più diretti danni connessi alla cattiva manutenzione del suolo.

¹⁴ In questo caso, il riferimento implicito è alla possibilità di percepire pagamenti diretti, sotto la forma di pagamento unico, anche in assenza del mantenimento dell'attività agricola vera e propria (abbandono).

Tab. 7 - Buone condizioni agronomiche e ambientali – reg. 1782/03: Allegato IV

Obiettivo	Norme
Erosione del suolo: proteggere il suolo mediante misure idonee	<ul style="list-style-type: none"> – Copertura minima del suolo – Minima gestione delle terre che rispetti le condizioni locali specifiche – Mantenimento delle terrazze
Sostanza organica del suolo: mantenere i livelli di sostanza organica del suolo mediante opportune pratiche	<ul style="list-style-type: none"> – Norme inerenti alla rotazione delle colture ove necessario – Gestione delle stoppie
Struttura del suolo: mantenere la struttura del suolo mediante misure adeguate	<ul style="list-style-type: none"> – Uso adeguato delle macchine
Livello minimo di mantenimento: assicurare un livello minimo di mantenimento ed evitare il deterioramento degli habitat	<ul style="list-style-type: none"> – Densità di bestiame minime e/o regimi adeguati – Protezione del pascolo permanente – Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio – Evitare la propagazione di vegetazione indesiderata sui terreni agricoli

Il controllo degli effetti dell'attività agricola sugli altri elementi ambientali dovrebbe, invece, essere garantito dal rispetto dei criteri di gestione definiti nell'Allegato III. Ciò detto, considerato che in materia di protezione ambientale vige nella Comunità un principio di precauzione (art. 174 del Trattato istitutivo), forse sarebbe stato comunque opportuno ampliare il ventaglio degli obiettivi e delle norme che i paesi membri devono dettagliare per i propri agricoltori. Tanto più che, come si vedrà meglio nei paragrafi successivi, il controllo sulla gestione di altre pratiche colturali che producono effetti su altri elementi ambientali è stata oggetto di attenzione nel processo di definizione di altri livelli di riferimento ambientale (ad es. le BPA). A ciò si aggiunge il fatto che l'articolo 8 sul riesame del sistema della condizionalità, mentre indica già l'intenzione di un ampliamento dei criteri di gestione previsti nell'Allegato III, appare meno chiaro in merito ad una possibile revisione dell'Allegato IV.

All'articolo 5, paragrafo 2, del reg. 1782/03 viene disposto che siano mantenute “le terre investite a pascolo permanente” alla data del 2003. Ciò al fine di garantire i benefici ambientali connessi a tale forma di utilizzo della terra ed evitare una riconversione massiccia a seminativi. Tuttavia, sono ammesse deroghe, a condizione che siano evitate riduzioni significative della proporzione della superficie investita a pascolo permanente rispetto alla superficie agricola totale (art. 3, del reg. 796/04)¹⁵. Inoltre, è fatto salvo il caso in cui le stesse superfici siano destinate all'imboschimento, effettuato compatibilmente con le esigenze dell'ambiente naturale e con l'esclusione dell'impiego di alcune specie determinate. Qualora, si registri una tendenza della proporzione a diminuire il paese membro deve autorizzare preventivamente la riconversione dei pascoli permanenti; mentre, nel caso in cui il mantenimento della proporzione non sia più garantito il paese deve imporre, solamente a coloro che hanno trasformato i propri pascoli, di riconvertire a questa destinazione le superfici adibite ad altri usi.

Relativamente all'inosservanza delle norme previste e alle eventuali corrispondenti sanzioni valgono le stesse disposizioni precedentemente illustrate per i criteri di gestione obbligatori. Allo stesso modo, valgono le medesime norme relative ai controlli.

Per la gestione delle buone condizioni agronomiche e ambientali, sono state affidate agli Stati membri le seguenti competenze:

¹⁵ Il tasso massimo di riduzione della proporzione è posto pari al 10% (art. 3, del reg. 796/04).

- la definizione e la comunicazione delle buone condizioni agronomiche e ambientali da rispettare (che possono essere stabilite anche a livello regionale) in base all’Allegato IV (artt. 5 e 1);
- il compito di vigilanza sul rispetto dei vincoli imposti (artt. 41-48 del reg. 796/04);
- il compito di garantire che le superfici investite a pascolo permanente mantengano la stessa destinazione d’uso (art. 5 del reg. 1782/03 e artt. 3-4 del reg. 796/04).

3.3 - La buona pratica zootecnica

Il concetto di buona pratica zootecnica è stato introdotto nella PAC dal reg. 1783/03, che modifica il reg. 1257/99 per il sostegno allo sviluppo rurale. Nel reg. 1783/03, al considerando n. 6, viene messo in evidenza l’interesse comunitario ad incoraggiare comportamenti rigorosi da parte degli agricoltori in merito alle norme relative al benessere degli animali. Nello stesso considerando si annuncia la necessità di ampliare il capitolo relativo alle misure agro-ambientali, proprio allo scopo di *“sostenere gli agricoltori che si impegnano ad applicare norme inerenti al settore zootecnico che superano i requisiti minimi regolamentari”*. A questo scopo il regolamento introduce, quindi, tra le misure agro-ambientali (che diventano agro-ambiente e benessere degli animali) un sostegno agli allevatori che assumano impegni a favore del benessere degli animali *“che oltrepassano l’applicazione delle normali buone pratiche agricole, comprese le buone pratiche inerenti al settore zootecnico”* (art. 23 del reg. 1257/99 come modificato dal reg. 1783/03).

La nuova misura *“miglioramento del benessere degli animali”* rappresenta un’opportunità che si aggiunge a quanto già previsto nella misura *“investimenti”* nel reg. 1257/99, dove una possibile finalità del sostegno può essere il miglioramento delle condizioni di igiene e benessere degli animali. Le due forme di sostegno sembrerebbero insistere su oggetti differenti: gli *“investimenti”* riguarderebbero gli adeguamenti strutturali, il *“miglioramento del benessere degli animali”*, invece, le pratiche adottate dagli allevatori. Ammesso che questa sia una corretta interpretazione della relazione tra le due forme di sostegno, rimane invece da chiarire quale sia il rapporto, ovvero se ci sia o meno coincidenza, tra i livelli minimi di riferimento in base ai quali definire il contenuto pratico delle espressioni *“migliorare”* e *“andare oltre la buona pratica zootecnica”*.

Per quanto riguarda l’impiego come requisito o pre-requisito nelle misure dello sviluppo rurale (cfr. paragrafo 1.3), come ha chiarito la stessa Commissione nel contesto del compromesso finale, *“le norme minime in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali corrispondono almeno alle attuali norme legali comunitarie nei pertinenti settori”*. Pertanto, in riferimento alla misura *investimenti*, il *“miglioramento”* sembrerebbe da intendersi a partire almeno dalle norme vigenti, senza escludere che la programmazione locale possa specificare requisiti ancora più selettivi. Relativamente alla misura *“miglioramento del benessere degli animali”* introdotta all’art. 22 dal reg. 1783/03, il già citato considerando n. 6, attraverso il riferimento ai *“requisiti minimi regolamentari”* lascia intendere che ci sia una sostanziale coincidenza tra le *“normali buone pratiche”* e la normativa vigente nel settore zootecnico relativa al benessere degli animali. Tuttavia, quest’ultima attiene soprattutto a requisiti di tipo strutturale, che si configurano come vincoli imposti in relazione ai modelli di produzione intensivi, che poco dicono circa gli aspetti gestionali dell’allevamento se non nell’ottica del contenimento delle sofferenze degli animali.

In realtà, la collocazione del *“miglioramento del benessere degli animali”* tra le misure agroambientali riconduce chiaramente ad obblighi gestionali, finalizzati alla sostenibilità ambientale delle modalità produttive. Si tratta di decisioni che riguardano l’attività produttiva zootecnica nel suo complesso, e quindi dovrebbero essere contemplati almeno i seguenti aspetti:

- la scelta delle specie da allevare in relazione al contesto ambientale specifico;
- la selezione genetica che influisce sull'efficienza produttiva della "macchina animale" (come si esprime il DM 19 aprile 1999 recante "Approvazione del codice di buona pratica agricola")
- la formulazione della dieta;
- le caratteristiche dei ricoveri che, a loro volta, determinano la tipologia degli effluenti, liquami o materiali solidi;
- gli aspetti sanitari.

Questi aspetti gestionali possono condizionare il livello di benessere ma non sono finalizzati ad esso, cosicché la relazione tra buone pratiche zootecniche e benessere degli animali negli allevamenti ha una direzione incerta. È possibile che i vincoli imposti con la finalità di migliorare il livello di benessere degli animali producano un peggioramento nelle condizioni ambientali. Ad esempio studi condotti recentemente dal dipartimento di Produzione vegetale e Tecnologie agrarie dell'Università di Udine, sembrerebbero evidenziare nei sistemi "alternativi" di allevamento delle ovaiole, compatibili con la nuova normativa introdotta con la direttiva 1999/74/CE, "più elevate concentrazioni di ammoniaca e polveri nell'ambiente di stabulazione, con riflessi negativi... sulle condizioni di lavoro e sull'ambiente".

Va, peraltro, sottolineato il fatto che l'articolo 23, punto 2, del reg. 1257/99, in seguito alle modifiche introdotte dal reg. 1783/03, sembrerebbe ricondurre "le buone pratiche inerenti al settore zootecnico" ad una componente delle più generali "normali buone pratiche agricole", creando i presupposti per estendere gli obblighi relativi alle buone pratiche zootecniche ben al di là dell'implementazione della misura specificamente rivolta al miglioramento del benessere degli animali. Infatti, secondo l'art. 20 del reg. 817/04, recante disposizioni di applicazione del reg. 1257/99, "*l'agricoltore che assume un impegno agroambientale o relativo al benessere degli animali per una parte dell'azienda agricola si attiene, nel resto dell'azienda, almeno alle normali buone pratiche agricole*".

Nel processo di individuazione di riferimenti utili per la definizione delle pratiche zootecniche opportune in riferimento alle misure di intervento, emergono ulteriori complicazioni nel momento in cui si considerano anche le politiche di mercato. Infatti, vincoli attinenti alle modalità di allevamento sono presenti anche nel reg. 1254/99 relativo all'organizzazione comune del mercato delle carni bovine. Il quale prevede, sia per il premio speciale che per quello per vacche nutrici, il vincolo del coefficiente di densità di capi detenuti nell'azienda pari a 2 unità bestiame adulto (UBA) per ettaro. Inoltre, con dichiarate finalità ambientali, l'ocm carni bovine prevede il premio all'*estensivizzazione* ovvero un'integrazione al premio per vacche nutrici e bovini maschi adulti, diretto alle aziende che rispettino vincoli ulteriori sulla densità di carico. Il vincolo relativo alla densità di carico costituisce, una sorta di condizionalità "mascherata", sotto forma di pressione sul comparto bovino perché adotti pratiche produttive più sostenibili ed a minore rischio sanitario¹⁶. Inoltre, in relazione alla restituzione alle esportazioni, l'articolo 33 dello stesso regolamento, stabilisce che "*il pagamento ...è soggetto alla conformità con le disposizioni stabilite dalla normativa comunitaria relativa al benessere degli animali e, in particolare, alla protezione degli animali durante il trasporto*".

Con la recente riforma, infine, il reg. 1782/03, come descritto nel cap. 3.1, estende la condizionalità obbligatoria alla generalità dei pagamenti diretti. Tutto quanto sopra genera la presenza di diversi livelli di riferimento (tab. 8), che in certi contesti si sovrappongono (tab.

¹⁶ Infatti l'abbassamento del vincolo di densità di carico per il premio speciale e per il premio alla vacca nutrice, da 2 a 1,9 UBA/ha per il 2002 e poi 1,8 UBA/ha a partire dal 2003, è uno dei "cinque punti" previsti nell'ambito delle misure anti-BSE del Commissario Fischler.

6), ma in altri possono generare contraddizioni ed incertezze sugli effettivi contenuti degli adempimenti richiesti dalle politiche comunitarie.

Tab. 8 - Corrispondenza tra tipo di interventi e requisito richiesto nei diversi contesti

Fonte normativa	Intervento di politica	Requisito richiesto
Politiche di sviluppo rurale		
Reg. 1783/03	Agroambiente e benessere degli animali	Normali buone pratiche agricole, comprese le buone pratiche inerenti al settore zootecnico
Reg. 1257/99	Investimenti nelle aziende agricole	Requisiti minimi = Complesso della normativa vigente in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali
Politiche di mercato		
Reg. 1782/03	Pagamenti diretti	Allegato III al reg. 1782/03 (vedi tab 6)
Reg. 1254/99 ocm carni bovine	Restituzione alle esportazioni	Normativa relativa alla protezione degli animali durante il trasporto
Reg. 1254/99 ocm carni bovine	Premio speciale, premio per vacca nutrice	Coefficiente di densità di carico 2 UBA/ha
Reg. 1254/99 ocm carni bovine	Premio all'estensivizzazione	Limite ulteriore sul coefficiente di densità di carico rispetto a quanto previsto nel premio speciale e nel premio per vacca nutrice

3.4 - I servizi di consulenza e la misura per l'adattamento alle norme vincolanti

La Riforma di medio termine con l'approvazione dei reg. 1782/03 e 1783/03 ripropone il tema della consulenza all'impresa quale strumento per l'attuazione degli obiettivi di politica. Infatti, all'8° consideranda del primo regolamento si legge *“Per aiutare gli agricoltori a conformarsi ai requisiti di un'agricoltura moderna e di alto livello qualitativo, è necessario che gli Stati membri istituiscano un sistema organico di consulenza per le aziende agricole professionali...”* e, all'art 21 quinquies del secondo, è chiarito che *“...Il sostegno può essere erogato agli agricoltori per aiutarli a sostenere i costi dei servizi di consulenza aziendale che individuano e, ove necessario, propongono miglioramenti per quanto riguarda il rispetto delle norme obbligatorie in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali e benessere degli animali.”* Pertanto i due fondamentali obiettivi di sviluppo per l'agricoltura europea, la promozione della competitività della produzione nel rispetto degli equilibri ambientali e di tutti gli esseri viventi, saranno perseguiti anche con la collaborazione dei servizi.

Riguardo ai contenuti dell'attività, il reg. 1782/03, all'art. 13, fa riferimento esplicito ad un sistema di consulenza agli agricoltori sulla conduzione della terra e dell'azienda che *“come minimo”* si occupi dei criteri di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche e ambientali (comma 2). La gestione di tale sistema viene demandata agli Stati membri così come la scelta di autorità pubbliche o di enti privati per l'attuazione operativa degli interventi (comma 1). L'adesione al sistema da parte degli agricoltori e l'utilizzo dei servizi messi a disposizione sono a titolo volontario, anche se verrà accordata priorità agli agricoltori che ricevono più di 15.000 euro l'anno di pagamenti diretti (art. 14). L'articolo 15 richiama i soggetti designati alla gestione del sistema di consulenza alla riservatezza di dati e informazioni cui verranno a conoscenza nel corso dell'attività presso le imprese, tranne che nel caso di infrazioni e irregolarità.

La tempistica prevista per l'attuazione di quanto previsto è meno stringente rispetto ad altri adempimenti del regolamento in quanto viene richiesta l'istituzione del sistema entro il 1° gennaio 2007 e si prevede una relazione della Commissione sull'applicazione entro il 31 dicembre 2010, anche per verificare l'opportunità di renderlo obbligatorio.

Il reg. 1783/03 fornisce invece elementi maggiori circa le modalità di attuazione procedurale di quanto disposto dall'altro regolamento. Il sistema di consulenza quindi sarà oggetto di una Misura di Sviluppo Rurale che ha come obiettivo il "Rispetto delle norme" (Capo V bis- art.21 bis) cioè finalizzata a sostenere gli agricoltori a conformarsi alle norme della legislazione comunitaria in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, sicurezza sul lavoro.

Tale misura prevede due modalità di intervento:

1. il sostegno temporaneo finalizzato alla copertura parziale dei costi sostenuti e delle perdite di reddito derivanti dall'applicazione di norme rigorose basate sulla normativa comunitaria (art.21 bis, art.21 ter, art.21quater);
2. il sostegno per la copertura dei costi dei servizi di consulenza aziendale di cui al reg 1782/03 (art.21 quinquies).

Nel caso della prima modalità di intervento, è previsto un aiuto per un periodo non superiore ai cinque anni, per i costi che gli agricoltori si troverebbero a sostenere nell'applicare norme derivanti dalla legislazione comunitaria, ma di recente introduzione in quella nazionale. L'aiuto è ammissibile qualora tali norme impongano nuovi obblighi o limitazioni alla produzione agricola che incidano in maniera importante sulle spese ordinarie relative alla gestione aziendale e riguardino un numero considerevole di imprese.

La decorrenza del sostegno parte dalla data nella quale la norma diventa obbligatoria secondo la normativa comunitaria o dal 25 ottobre 2005 nel caso in cui il limite del recepimento sia stato superato dallo Stato membro senza la pubblicazione di una norma nazionale. Quindi, laddove vi siano le condizioni regolamentari previste dal reg. 1783/03, questa misura può prevedere finanziamenti per l'adeguamento ad alcune norme comprese nell'elenco dei CGO, favorendone così il rispetto¹⁷. Una situazione analoga - nell'ambito della misura di indennità compensativa per le aree con restrizioni ambientali prevista all'art. 16 del reg. 1783/03 - si verifica per il rispetto delle direttive 79/409 e 92/43 che figurano nell'elenco dei CGO operativi già a decorrere dall'1 gennaio 2005.

Il sostegno non viene accordato ad imprese che si trovino nella condizione di non rispettare norme già recepite dalla normativa nazionale. L'entità dell'aiuto, fermo restando il massimale annuo ammissibile di 10.000 euro ad azienda, viene stabilita dallo Stato membro modulandola agli obblighi cui l'impresa incorre nell'applicazione della norma. Fra i costi dell'impresa non vanno considerati gli investimenti.

La seconda modalità di intervento prevede un aiuto per sostenere il costo dei servizi che propongono all'impresa miglioramenti che riguardano il rispetto delle norme obbligatorie in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali e benessere degli animali. L'entità dell'aiuto è pari all'80% del costo ammissibile fermo restando un importo massimo di 1.500 euro per consulenza. Circa gli altri aspetti organizzativi, l'art.21 quinquies rimanda a quanto disposto dal reg. 1782/03. L'aiuto previsto dagli articoli 21bis-21quinquies è finanziato dalla sezione Garanzia del FEOGA.

Con riferimento infine agli aiuti di Stato, l'art.51 del reg. 1783/03 vieta l'erogazione di aiuti di Stato agli agricoltori che si adeguano alle norme obbligatorie più volte richiamate se essi non soddisfano le condizioni previste dagli art. 21bis-21quater. Tuttavia, possono essere erogati aiuti supplementari che superino il massimale stabilito dal regolamento se la normativa nazionale impone requisiti ed obblighi più pressanti di quella comunitaria.

¹⁷ Si pensi, ad esempio, alla Direttiva 91/676 sui nitrati recepita in Italia con il dlgs. 152/99, ma non ancora completamente implementata a livello regionale, mancando spesso la delimitazione delle aree vulnerabili e la redazione dei relativi piani di azione. In tale contesto sembrerebbe possibile il riconoscimento agli agricoltori degli incentivi previsti per l'adeguamento alle nuove norme, che verranno definite dalle Regioni a seguito dell'emanazione del decreto ministeriale di attuazione dell'art. 38 del dlgs. 152/99, con il quale si intendono fissare alcuni criteri comuni a livello nazionale per la redazione dei piani di azione.

4 - Problematiche applicative

4.1 - Stima delle superfici e dei beneficiari interessati dalla nuova condizionalità

Una prima quantificazione degli effetti che potranno avere i nuovi criteri di gestione obbligatoria e le buone condizioni agronomiche e ambientali sui terreni agricoli oggetto della recente riforma ha come punto di partenza la stima delle superfici medie del triennio 2000-2002 in base alle quali verranno assegnati i diritti all'aiuto. Secondo i dati elaborati da AGEA in Italia la superficie soggetta alla condizionalità dovrebbe investire quasi 8 milioni di ettari, tenendo conto che oltre ai seminativi vanno incluse anche le superfici investite ad olivo (tab. 9). Questo dato rappresenta, in un certo senso, l'estensione minima di applicazione, ma si deve tener conto che l'area soggetta a condizionalità potrebbe ampliarsi notevolmente in conseguenza di: a) l'inclusione di tutte le superfici considerate "ammissibili" ai sensi del comma 2 dell'art. 44 del reg. 1782/04, in pratica si esclude soltanto la superficie a colture permanenti; b) l'applicazione a qualsiasi superficie agricola delle aziende che riceveranno i nuovi pagamenti. In sostanza, considerando che la superficie agricola utilizzata è pari ad oltre 13 milioni di ettari, è probabile che la superficie soggetta a condizionalità si attesti intorno agli 11-12 milioni di ettari (tab. 9).

Tab. 9 - Confronto tra superfici soggette a regime di sostegno e superficie agricola utilizzata

	ettari
Superficie soggetta a pagamento unico (media 2000-2002)	6.986.000
di cui: - superficie foraggera	2.004.000
- grano duro	1.749.000
Tabacco (2001)	39.000
Olio di oliva (2001)	822.000
Totale (Agea)	7.847.000
Superficie correlata con i regimi di sostegno elencati nell'all. 1 del reg. 1782/03 (Censimento 2000):	
- Seminativi	7.329.271
- Prati permanenti	838.750
- Pascoli	2.579.331
- Olio di oliva	1.080.870
Totale (Censimento 2000)	11.828.222
Superficie Agricola Utilizzata (Censimento 2000)	13.206.297

Fonte: AGEA e ISTAT

Come già citato nel capitolo 3.2, le buone condizioni agronomiche e ambientali si applicano soprattutto con l'intento di evitare l'abbandono di superfici agricole con le

conseguenti ripercussioni negative sul piano ambientale e socioeconomico. L'abbandono non è certo un fenomeno nuovo, esiste una graduale fuoriuscita di terreni dall'agricoltura per due motivi: a) la scarsa convenienza in termini economici allo sfruttamento agricolo delle superfici più marginali; b) la domanda di suolo da parte del settore urbano, industriale e infrastrutturale. Si tratta di fenomeni che sono spiegabili con l'effetto del progresso tecnico e con la generale dinamica dei sistemi economici, oltre che con l'evoluzione delle politiche agricole e di pianificazione territoriale. Questo significa che l'eventuale abbandono che si potrebbe registrare nei prossimi anni dovrebbe essere contabilizzato al netto di questa tendenza di lungo periodo. Per lo meno bisognerebbe evitare di confondere gli effetti della nuova riforma con tendenze di lungo periodo più generali.

Confrontando i dati censuari degli ultimi trent'anni ci si rende conto che la progressiva contrazione della superficie agricola non sembra conoscere soste (tab. 10). Tra il 1970 e il 2000 più di 4 milioni di ettari di SAU hanno cambiato destinazione d'uso. La riduzione della base produttiva del settore agricolo si è verificata al ritmo del -0,9% all'anno. Il maggior contributo alla riduzione della SAU deriva innanzitutto dai prati-pascoli (-2 milioni di ettari con un tasso annuo di variazione pari a -1,6%) e dai seminativi (-1,5 milioni di ettari pari a -0,6% all'anno). La forte riduzione dei prati e pascoli rende altamente probabile che la causa principale della diminuzione della superficie coltivata derivi dall'abbandono dell'attività agricola nei terreni meno produttivi. Anche la riduzione delle coltivazioni permanenti può aver dato luogo a forme di abbandono dell'attività agricola soprattutto dove la conformazione del terreno non lascia spazio ad alternative economicamente convenienti.

Tab. 10 - Evoluzione dell'uso della superficie agricola in Italia (1970-2000)

	Seminativi	Coltivazioni permanenti	Prati e pascoli	Superficie agricola utilizzata
Censimento 1970 (ha)	8.839.917	2.918.368	5.469.589	17.372.731
Censimento 2000 (ha)	7.329.271	2.382.956	3.418.084	13.206.297
Differenza 2000-1970:				
- superficie (ha)	-1.510.646	-535.412	-2.051.505	-4.166.434
- tasso annuo di variazione (%)	-0,6	-0,7	-1,6	-0,9

Fonte: ISTAT; Censimenti dell'agricoltura.

Le BCAA interessano anche la gestione del suolo delle superfici coltivate. L'impatto più o meno significativo dipende non soltanto dal tipo di requisiti minimi che si intenderanno fissare ma anche dal tipo di pratiche agricole attualmente in uso. A partire dal 1998 l'ISTAT ha inserito nella indagine strutturale presso le aziende agricole alcuni quesiti riguardanti il tipo di pratiche agricole adottate. È, quindi, possibile avere alcune informazioni cruciali per definire il potenziale impatto dei requisiti ambientali che si intendono introdurre con l'applicazione della condizionalità. In base ai dati rilevati durante l'Indagine del 1998 e il Censimento del 2000 (tab. 11) si evidenzia che:

- circa il 14% della superficie a seminativo viene gestita in monosuccessione;
- quasi il 50% della superficie a seminativo viene lavorata con lavorazioni superiori ai 40 cm;
- le fertilizzazioni con letame riguardano all'incirca il 19% della superficie a seminativo;
- soltanto il 2% della superficie a seminativo è investita a sovescio di leguminose o a colture di copertura.

Tab. 11 - Alcune pratiche adottate nelle aziende agricole in Italia

	ha	in % su seminativi
Superfici con aratura oltre 40 cm (1998)	3.979.817	47,8
Superfici soggette a monosuccessione (2000)	1.051.664	14,3
Superfici soggette a letamazioni (1998)	1.402.692	19,1
Superfici a sovescio e colture di copertura (1998)	162.466	2,2
	m lineari	m/ha
Filari di alberi, siepi (1998)	117.899.855	8,1

Fonte: ISTAT, Indagine sulle strutture agricole, 1998;
 ISTAT, Censimento dell'agricoltura 2000.

Infine va osservato che alcune BCAA fanno specifico riferimento a pratiche agricole la cui adozione è stata incentivata anche con apposite misure agroambientali. Il grado di diffusione di queste misure può costituire un indicatore approssimativo della capacità di adattamento dei produttori verso le tecniche ecocompatibili. A questo proposito va ricordato che nel suo complesso le misure agroambientali hanno raggiunto un livello di applicazione piuttosto elevato (quasi 3 milioni di ettari nel 1999, anno di massima diffusione) grazie alle interessanti incentivazioni finanziarie offerte agli agricoltori. In realtà non sempre le misure maggiormente correlate alla gestione del suolo hanno avuto una diffusione significativa, malgrado i premi proposti agli agricoltori. Ad esempio le colture di copertura hanno raggiunto un valore massimo di 15.000 ettari e gli incentivi per l'introduzione della rotazione colturale hanno riguardato circa 20.000 ettari¹⁸. I premi per la manutenzione dei terrazzamenti sono stati ritenuti troppo bassi e di conseguenza l'applicazione della misura non è mai stata significativa. Infine anche la cura dei terreni agricoli abbandonati ha riguardato un massimo di 22.000 ettari all'anno. A fronte di una diffusione così modesta delle pratiche a basso impatto ambientale, sembra evidente che gli interventi volti a rendere obbligatorio il rispetto di determinate pratiche agricole devono essere formulati anche sulla base dei costi di gestione e di adattamento a cui potrebbero andare incontro gli agricoltori.

4.2 - Confronto tra requisiti richiesti da Agenda 2000 e dalla Riforma Fischler

La stratificazione delle norme comunitarie, il loro continuo aggiornamento e il ricorso più o meno spinto al principio di sussidiarietà, impongono alle Autorità coinvolte nell'attuazione della PAC un elevato grado di flessibilità e capacità di adattamento alle novità introdotte dalle riforme. Questo processo, talvolta faticoso ed ostacolato da vincoli burocratici e strutturali che spesso travalicano le competenze delle amministrazioni operanti nel settore agricolo, è particolarmente significativo nell'applicazione a livello nazionale delle novità in tema di condizionalità introdotte dalla Riforma Fischler. Infatti tali norme vengono ad aggiungersi e, in alcuni casi a sovrapporsi, a norme già attivate con Agenda 2000 nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale.

¹⁸ Soltanto tenendo conto anche degli incentivi all'agricoltura integrata e biologica, ma con premi molto più elevati, si sono ottenuti risultati di un certo rilievo.

S'impone, pertanto, una riflessione preliminare per comprendere gli ambiti di intervento delle rispettive norme, le possibili sovrapposizioni, le eventuali contraddizioni e le possibili sinergie fra le politiche attivate nel contesto del “primo e del secondo pilastro” della PAC¹⁹. Effettuando un'analisi della coerenza fra i regimi di premio dei PSR e dei POR con gli interventi da applicare a livello nazionale a norma degli allegati III e IV del reg. 1782/03, si nota che i principali punti di contatto riguardano:

- i requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali dello sviluppo rurale con i CGO elencati nell'allegato III;
- le BPA e le misure agroambientali nonché le indennità compensative dei PSR con le BCAA dell'allegato IV.

Requisiti minimi e Criteri di Gestione Obbligatorie. Va notato che sia nel primo che nel secondo caso si tratta di un elenco di obblighi che discendono da norme comunitarie in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali con l'aggiunta, nel nuovo regolamento orizzontale, della sanità pubblica e della salute delle piante e degli animali. Nella tabella 12 è riportato il confronto fra i requisiti minimi e i CGO. Dal confronto emergono con chiarezza i casi nei quali si verificano delle sovrapposizioni fra i due regimi. Nonostante queste sovrapposizioni, va notato come differenti sono i contesti e le ricadute applicative generate dalle medesime norme obbligatorie nei rispettivi settori d'intervento dei regolamenti.

Tab. 12 - Confronto tra il contenuto dei requisiti minimi in materia di ambiente igiene e benessere degli animali relativi alle misure del reg. 1257/99 e i Criteri di Gestione Obbligatorie del reg. 1782/03

Elenco dei Requisiti minimi secondo il reg. 1257/99		Elenco dei Criteri di Gestione Obbligatorie (allegato III Reg. 1782/2003)
CONTENUTO DELLA NORMATIVA	NORMATIVA COMUNITARIA RIFERIMENTO	
Ambiente		
Conservazione della natura	Reg. CEE 1972/84	
Inquinamento atmosferico	Dir. 84/360/CEE	
Conservazione degli uccelli selvatici	Dir. 79/409/CEE	Articoli 3, articolo 4 paragrafo 1, 2, 4 articoli 5, 7 e 8
Norme relative alle pratiche di fertilizzazione e di diserbo	Dir. 91/271/CEE Dir.91/276/CEE	
Protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura	Dir. 86/278/CEE	Articolo 3
Protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole	Dir. 91/676/CEE	Articoli 4 e 5
Conservazione degli habitat naturali e seminaturali	Dir. 92/43/CEE	Articoli 6, 13, 15 e 22 lettera b)
Rifiuti	Dir. 91/156/CEE	

¹⁹ In realtà la verifica di coerenza con il regolamento orizzontale andrebbe condotta anche all'interno dello stesso primo pilastro; in proposito è opportuno richiamare ad esempio i possibili punti di contatto fra il nuovo regolamento comunitario dell'OCM olio, con gli obblighi di mantenimento degli uliveti, e le BCAA dell'allegato IV del reg. 1782/03.

Rifiuti pericolosi	Dir. 91/689/CEE	
Imballaggi e rifiuti di imballaggio	Dir. 94/62/CE	
Valutazione di impatto ambientale	Dir. 85/337/CEE	
Acque reflue urbane	Dir.91/271 Dir. 98/15/CE	
Scarichi di acque reflue domestiche provenienti da insediamenti civili diversi dalle abitazioni	Dir. 91/271/CE Dir 98/15/CE	
Gestione dei rifiuti di origine animale	Dir. 91/997/CEE	
Qualità dell'aria ed emissione in atmosfera	Dir.96/61/CE	
Igiene alimentare		
Controllo ufficiale dei prodotti alimentari	Dir. 89/397/CEE	
Produzione e immissione sul mercato degli ovoprodotti	Dir. 89/437/CEE	
Residui antiparassitari in alcuni prodotti di origine vegetale	Dir. 90/642/CE	
Immissione in commercio dei prodotti fitosanitari	Dir. 91/414/CE	Articolo 3
Produzione e commercializzazione di carni di coniglio e di selvaggina di allevamento	Dir. 91/495/CEE	
Produzione, immissione sul mercato e scambio di carni fresche	Dir. 91/497/CEE e 91/498/CEE	
Scambi intracomunitari di prodotti a base di carne	Dir. 92/5/CEE	
Scambi di carni fresche di volatili da cortile	Dir. 92/116/CEE	
Produzione e commercializzazione di latte crudo, latte trattato termicamente e prodotti a base di latte	Dir. 92/46/CEE	
Identificazione e registrazione degli animali	Dir. 92/102/CEE	Articoli 3, 4 e 5
Autocontrollo per l'igiene e la sicurezza dei prodotti alimentari	Dir.93/43 CEE Dir. 96/3 CE	
Divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali	Dir. 96/22/CE	Articoli 3, 4, 5 e 7
Misure di controllo su talune sostanze e loro residui negli animali vivi e nei loro prodotti	Dir. 96/23/CE	
Benessere degli animali		
Approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione degli animali negli allevamenti	Dec.78/923/CEE	
Norme minime per la protezione dei vitelli	Dir 91/629 Dir. 97/2/CE Dec.97/182/CE	Articoli 3 e 4
Norme minime per suini	Dir. 91/630/CE	Articoli 3 e 4 paragrafo 1
Protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento	Dir. 93/119/CE	
Protezione degli animali durante il trasporto	Dir 91/628/CE Dir. 95/29/CE	

Norme sulla protezione degli animali negli allevamenti	Dir. 98/58/CE	Articolo 4
Norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria	Dir. 99/74 CE	
Altre norme presenti nel reg. 1782/03		
Direttiva 80/68/CEE concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose		Articoli 4 e 5
Dir. 85/511/CEE che stabilisce misure contro l'fta epizootica		Articolo 3
Dir 92/119/CEE che introduce misure generali contro alcune malattie degli animali nonché misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini		Articolo 3
Reg 2629/97, che stabilisce modalità di applicazione del Reg .820/97 per quanto riguarda i marchi auricolari, il registro delle aziende, e i passaporti previsti dal sistema di identificazione e registrazione dei bovini		Articoli 6 e 8
Regolamento n.1760/2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini; e abroga il Reg. 820/97		Articoli 4 e 7
Direttiva 2000/75/CE, che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini		Articolo 3
Regolamento 999/2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili		Articoli 7, 11, 12, 13 e 15
Regolamento 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali delle legislazione alimentare		Articoli 14, 15, 17, paragrafo 1, 18, 19, e 20

Fonte: programmazione regionale PSR e POR e Allegato III del reg. 1782/03.

Nel reg. 1257/99 la lista delle norme è stilata autonomamente da ciascuna amministrazione regionale ed è successivamente approvata dalla Commissione Europea in sede di approvazione del documento di programmazione. Come detto in precedenza, inoltre, tali norme si configurano come requisiti di accesso (o, in deroga, obiettivi da raggiungere entro un dato tempo) nell'ambito di interventi strutturali. Il mancato rispetto dei requisiti può comportare la mancata ammissione ai benefici richiesti con la domanda di aiuto, ovvero, la revoca del contributo, oltre a delle sanzioni pecuniarie, qualora si accerti il mancato rispetto dopo il pagamento. Nel reg. 1782/03 le stesse norme, invece, rappresentano criteri di gestione obbligatori forniti a priori dal regolamento del Consiglio e per i quali, in caso di inosservanza, è prevista la riduzione, fino all'esclusione, dei pagamenti diretti nei casi in cui si verifichi ripetizione dell'infrazione nel tempo. Tuttavia il reg. 796/04 all'art. 48, comma 1, lettera c) prevede che non si dia luogo a sanzione per una infrazione accertata sul rispetto dei CGO qualora il responsabile abbia ottenuto, nel contesto del PSR o del POR, una proroga per conformarsi alla medesima norma nell'ambito della misura di sostegno agli investimenti nelle aziende agricole e quella di insediamento dei giovani agricoltori²⁰.

²⁰ A norma degli articoli 5, par. 3 e 8 del reg. 1783/03

Buone Pratiche Agricole e Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali. Anche nel caso delle pratiche agricole è possibile confrontare quanto stabilito in base al reg. 1257/99 rispetto a quanto richiesto dal reg. 1782/03. Va subito ricordato che nel caso delle BPA il regolamento demandava completamente la materia agli Stati membri, mentre nel nuovo regolamento orizzontale le BCAA vengono specificate in modo sintetico. Quindi un primo confronto può essere realizzato comparando quanto indicato nelle linee guida nazionali per la definizione delle BPA con l'elenco di BCAA inserito nell'all. IV del regolamento orizzontale (tab. 13).

Tab. 13 - Confronto tra il contenuto della Buona Pratica Agricola secondo il reg. 1257/99 (fonte: Documento MIPAF 2000) e l'elenco delle Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali secondo il reg. 1782/03

Elenco indicativo di buone pratiche agricole		Buone condizioni agronomiche e ambientali (Allegato IV)
Gestione del suolo	<ul style="list-style-type: none"> - Lavorazioni (lavorazioni in “tempera”) - Regimazione delle acque superficiali (manutenzione delle scoline; in zone declivi, solchi acquai temporanei) - Gestione degli interfilari (idonee pratiche di riduzione dell'erosione) 	Erosione (copertura minima del suolo; minima gestione del suolo che rispetti le condizioni locali specifiche; mantenimento dei terrazzamenti) Sostanza organica (gestione delle stoppie) Struttura del suolo (uso adeguato delle macchine)
Avvicendamento delle colture	<ul style="list-style-type: none"> - Limitare le monosuccessioni ai casi motivati 	Sostanza organica (norme inerenti alla rotazione delle colture ove necessario)
Fertilizzazione	<ul style="list-style-type: none"> - Impostare pratica fertilizzazione su esigenze nutritive della coltura - Impiego efficiente dei concimi 	Assente
Difesa fitosanitaria e diserbo	<ul style="list-style-type: none"> - Identificazione del fitofago, del patogeno e dell'infestante e dei mezzi di difesa più idonei - Impiego di fitofarmaci e diserbanti solo alle condizioni riportate in etichetta 	Assente
Irrigazione	<ul style="list-style-type: none"> - Impiego di metodi irrigui efficienti in funzione del tipo di terreno, della disponibilità idrica, del clima e delle colture 	Assente
Interventi di potatura	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi cesori con giusto equilibrio fra entità della vegetazione e della produzione - Eliminazione delle parti secche e, ove necessario, delle parti parassitate e malate 	Assente
Gestione del suolo e del cotico erboso	<ul style="list-style-type: none"> - Manutenzione delle scoline e dei canali collettori permanenti - Limitazione dei danni da compattamento - Effettuazione di idonee pratiche colturali per eliminare malerbe che peggiorano la qualità del cotico erboso 	Struttura del suolo (uso adeguato delle macchine) Livello minimo di mantenimento (Protezione del pascolo permanente; Evitare la propagazione di vegetazione indesiderata sui terreni agricoli)
Gestione terreni abbandonati e aree non coltivate	Assente	Livello minimo di mantenimento (Densità di bestiame minime e/o regimi adeguati; Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio;)

Nella tabella 14 vengono specificati ulteriormente gli obblighi della BPA previsti nei PSR. L'analisi, a titolo esemplificativo, è limitata alle BPA previste per le colture erbacee che, in ogni caso, rappresentano la maggioranza, in termini di superfici, delle OCM coperte dal regolamento orizzontale. Tuttavia, le indicazioni sono valide, in linea generale, anche per le relazioni esistenti fra BCAA e BPA delle colture arboree.

Dal confronto emerge che esistono importanti aree di sovrapposizione fra BCAA e BPA, identificate nella tabella dalle righe selezionate in grigio. Ciò è particolarmente evidente in tema di "gestione del suolo" dove la maggior parte delle Amministrazioni regionali ha già provveduto nel contesto della BPA a definire norme agronomiche per la rotazione delle colture, per le pratiche di coltivazione del suolo e gestione delle terre e dei residui delle colture, mentre indicazioni agronomiche circa la copertura minima del suolo sono presenti solo in Campania e nella P.A. di Bolzano.

Differente è il caso delle norme di BPA inerenti le pratiche di irrigazione, fertilizzazione, trattamenti fitosanitari che sono assenti dalla lista comunitaria delle BCAA; va, altresì sottolineato come, al contrario, le BCAA del regolamento si spingono a includere norme di gestione minima di tutela degli habitat che, ad eccezione del caso della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia, non sono presenti nelle BPA regionali se non in termini generali e comprese nelle indicazioni cogenti di tutela e salvaguardia dell'ambiente delle direttive "Habitat" e "Uccelli".

Da questa analisi sintetica emerge, pertanto, che mentre le BPA adottate dalle Regioni abbracciano, di norma, l'intero spettro delle operazioni agronomiche dei gruppi di colture oggetto di premio nell'ambito delle misure agroambientali o dell'indennità compensativa, il campo di applicazione delle BCAA è circoscritto solo ai due ambiti di gestione del suolo e di mantenimento di un livello minimo di interventi per evitare il deterioramento degli habitat²¹. Questa notazione induce pertanto a ritenere che le norme di BCAA rappresentano un livello minimo di gestione dei terreni a contributo nella PAC che, come si vedrà nel paragrafo 4.3, tenderebbe a richiedere agli agricoltori un grado di "impegno agronomico-ambientale" inferiore a quello delle BPA nei PSR.

A questo proposito va ricordato che la BPA rappresenta il livello di riferimento e il prerequisito per accedere ai contributi agroambientali e all'indennità compensativa. Come tale "fotografa" la situazione ordinaria delle pratiche colturali, diffuse in un certo areale, oltre le quali sono concessi i premi per pratiche agroambientali. Le BCAA, invece, come si evince dall'allegato IV, costituiscono un obiettivo minimo ambientale e agronomico da mantenere, sia in presenza di esercizio dell'attività produttiva agricola sia in caso di disattivazione produttiva. In tal senso, nel nuovo regolamento orizzontale il legislatore comunitario sembra richiamare ed estendere la portata delle generiche norme di "buona conduzione agronomica" dei terreni che fino ad oggi erano esplicitamente richieste, a livello comunitario, solo nella gestione dei terreni a set-aside volontario degli interventi strutturali ed a set-aside obbligatorio nella PAC seminativi²².

²¹ Occorre precisare che le BCAA, in alcuni ambiti agronomici, sono integrate dalle CGO come nel caso delle norme cogenti in materia di fertilizzazioni azotate previste dalla direttiva nitrati.

²² Vedi, rispettivamente, i regolamenti 4115/88; 2328/91, 1765/92 e 1251/99 e quanto riportato alla fine del paragrafo 1.1.

La BPA è un obbligo riferito a regimi di premio cui l'agricoltore aderisce volontariamente attraverso impegni pluriennali, nel contesto di una ben precisa strategia di programmazione attuata dall'Autorità regionale nell'ambito di una determinata gerarchia di obiettivi economici, sociali e ambientali²³. Il rispetto delle BCAA, così come dei CGO, si attiva sempre su base volontaria, in quanto assume una veste obbligatoria in presenza di una domanda di contributo da parte dell'agricoltore, ma a differenza delle BPA è sganciato dal contesto più ampio di un documento di programmazione regionale pluriennale essendo gli obiettivi, di natura eminentemente ambientale, già codificati dal legislatore comunitario.

Nonostante le differenze fin qui evidenziate dal punto di vista operativo, come il confronto mostra chiaramente, numerosi sono i punti di contatto e le sovrapposizioni fra BPA e BCAA. Nel contempo non si può escludere che alcune norme di BCAA vadano inevitabilmente a sovrapporsi con analoghi impegni che oggi sono oggetto di premio nel contesto delle misure agroambientali. Questo fatto si verifica in particolar modo nel caso degli impegni di rotazione, di coltivazione del suolo, di gestione dei residui delle colture, nonché di mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, tutela degli habitat, mantenimento delle terrazze e gestione dei pascoli permanenti, che sono spesso già oggetto di premio in alcune azioni agroambientali regionali. L'eventualità di queste sovrapposizioni, oltre a produrre un impatto in termini di diverse condizioni economiche in cui gli agricoltori potrebbero trovarsi ad operare, pone dei risvolti applicativi da non sottovalutare e di conseguenza richiede attente riflessioni che verranno svolte nel paragrafo 4.3, al fine di limitare, per quanto possibile, eventuali contraddizioni e incompatibilità fra i due sistemi.

4.3 - Opzioni per la definizione dei requisiti e delle procedure applicative

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, si comprende come l'applicazione concreta e la definizione dei dettagli operativi della condizionalità, da una parte non può prescindere dalle scelte di riprogrammazione attuate nell'ambito dei POR e PSR, e dall'altra parte, deve necessariamente passare per una azione concertata fra Amministrazioni centrali e regionali. A questo riguardo andrebbe chiarita, in via preliminare, a quale livello, nazionale e/o regionale, vengono definite e applicate:

- le norme specifiche dell'allegato IV;
- i controlli e le sanzioni per entrambi gli allegati III e IV;

Norme specifiche dell'allegato IV. Il regolamento lascia agli Stati membri la facoltà di decidere se fissare le norme di BCAA a livello nazionale o regionale. Da un punto di vista operativo appare ragionevole - viste le informazioni richieste dall'art. 3 del reg. 1782/03 alquanto variegata e potenzialmente disomogenea a livello territoriale - che le norme di dettaglio delle BCAA siano definite a livello regionale. Tuttavia non bisogna dimenticare che trattandosi di *norme minime* di gestione dei terreni potrebbe essere sufficiente un elenco uniforme omogeneo a livello nazionale così come è avvenuto nel caso dell'applicazione del reg. 1259/99. Potrebbe essere, altresì, previsto un criterio di flessibilità, lasciando a livello regionale la scelta di quali norme applicare o meno fra quelle elencate nel "menù" nazionale. L'opzione nazionale sembra essere giustificata anche dalla necessità di evitare trattamenti differenziati e ingiustificati fra agricoltori di regioni diverse che potrebbero verificarsi nel caso in cui le norme dell'allegato IV fossero definite in via del tutto autonoma a livello regionale.

²³ Gli obiettivi ambientali enunciati nell'allegato IV del reg. 1782/03 sono spesso molto simili a quelli che caratterizzano le misure agroambientali nei PSR.

In ogni caso è richiesta una stretta collaborazione fra Amministrazioni centrali e regionali atteso che, per la definizione dei contenuti della norme di BCAA, il principale problema da risolvere riguarda la sovrapposizione con la BPA e le misure agroambientali dei PSR. In proposito viene in aiuto il disposto del reg. 1782/03 che all'art. 5 prevede che i requisiti minimi per le BCAA siano fissati "*fatte salve le norme che disciplinano le buone pratiche agronomiche - BPA (ndr) - applicate nel contesto del reg. 1257/99 nonché le misure agroambientali applicate al di sopra del livello di riferimento delle buone pratiche agronomiche*". La norma regolamentare sembrerebbe, pertanto, escludere la possibilità di *sovrapposizioni e coincidenza* fra le norme di BCAA e quelle delle BPA nonché delle misure agroambientali.

Secondo questa interpretazione, assumendo l'ipotesi di non effettuare modifiche dei PSR su questo aspetto, si possono ipotizzare due diversi scenari, a seconda del punto in cui vengono collocate le BCAA rispetto alle BPA e alle misure agroambientali, su una immaginaria scala che misura il grado di compatibilità degli interventi. Il primo caso ipotizzato prevede che le BCAA si collochino al di sopra della BPA e delle misure agroambientali: in questo caso le norme di condizionalità andrebbero ad oltrepassare le stesse norme previste per le misure agroambientali. Tuttavia questa ipotesi sembra contrastare con lo spirito della riforma Fischler con una PAC sempre più ispirata al binomio della politica agroambientale, basata sugli incentivi, e di quella della condizionalità, fondata sul principio dell'inquinatore pagatore²⁴.

Nel secondo scenario prefigurabile, le BCAA si situano al di sotto delle BPA e, pertanto, anche delle misure agroambientali: in questo caso, senz'altro più plausibile, le norme di condizionalità si attesterebbero ad un livello minimo, comunque inferiore alle norme delle BPA. In una simile situazione, in linea teorica, si potrebbe creare una "zona franca", più o meno estesa, compresa fra le norme minime di BCAA e la BPA esente dall'applicazione della condizionalità e allo stesso tempo non rientrante nel campo d'intervento dei premi agroambientali; le norme e le prescrizioni agronomiche contemplate in tale contesto non comporterebbero penalità in caso di inosservanza degli impegni ma, allo stesso tempo, non godrebbero nemmeno di incentivi agroambientali per cui gli agricoltori vi si dovrebbero adeguare a loro spese.

Questa ultima ipotesi prospettata sembrerebbe conciliabile anche con quanto previsto dal reg. 817/04 che all'art. 41 comma 3 prevede che a partire dall'1/1/2005 le nuove misure agroambientali, riguardanti terreni ritirati dalla produzione a norma dell'art. 54 o 107 del reg. 1782/03 del Consiglio, possono beneficiare di aiuti solo se gli impegni vanno al di là dei requisiti principali di cui all'art. 3 comma 1 del medesimo regolamento.

In base alle considerazioni svolte e alle possibilità di sovrapposizioni illustrate in precedenza, risulta pertanto evidente che nella definizione pratica dei contenuti delle BCAA andrebbero disciplinate nel dettaglio solo parte delle norme elencate omettendo quelle per le quali siano rilevabili delle sovrapposizioni con la BPA o le misure agroambientali individuate a livello regionale. In alternativa, potrebbe essere disciplinato nel dettaglio l'intero insieme di norme dell'allegato IV, comprese quelle oggetto di sovrapposizione con lo sviluppo rurale, limitandosi in tal caso a identificare delle *norme minime* che pur riguardando gli stessi ambiti d'intervento delle BPA (ad esempio la gestione del suolo), siano comunque meno impegnative degli standard di BPA previsti nei PSR²⁵.

²⁴ Occorre tuttavia ricordare che tale ipotesi era contemplata nella precedente normativa sulla condizionalità (cfr. paragrafo 1.1)

²⁵ Ad esempio nel caso dell'obiettivo della lotta all'erosione del suolo, se la BPA a livello nazionale prevede in terreni declivi l'effettuazione di una coltura di copertura i requisiti di BCAA potrebbero essere fissati, in via minimale, prevedendo l'effettuazione di un semplice inerbimento spontaneo.

I controlli e le sanzioni. La gestione dei controlli sul rispetto delle norme di condizionalità, potrebbe avvenire, a livello nazionale, secondo il modello adottato nell'applicazione del reg. 1259/99, visto in precedenza, oppure in alternativa a livello regionale.

In ogni caso, al fine di mettere in atto economie di scala, aumentare l'efficacia delle ispezioni e contenere l'onere dei controlli, sarebbe opportuno tendere quanto meno ad un sistema dei controlli realmente integrato che permetta, ove possibile, in un'unica soluzione, di effettuare verifiche e ispezioni in azienda sia per gli aiuti percepiti a titolo della PAC e della condizionalità sia a titolo dello sviluppo rurale. In particolare, in termini operativi, sarebbe auspicabile trarre degli spunti concreti dall'esperienza acquisita in tema di controlli della BPA e dei requisiti minimi (vedi paragrafo 2.2) nella costruzione del nuovo sistema di controllo delle norme degli allegati III e IV.

E' opportuno che il sistema sanzionatorio connesso alle violazioni della condizionalità, oltre ad essere impostato sui requisiti fissati dal reg. 796/04, tenga conto anche dei seguenti aspetti:

- che le infrazioni che danno luogo a sanzioni devono essere chiaramente individuabili in base ad indicatori oggettivi, il cui “insieme minimo” sia definito a livello nazionale;
- le sanzioni siano, per quanto possibile, proporzionate alle infrazioni;
- evitare, per le stesse violazioni, duplicazioni di sanzione

Riguardo al primo aspetto si ritiene opportuno evidenziare come, con il compromesso della Presidenza del giugno 2003 sulla RMT, si prevedeva “*la definizione di indicatori per ogni norma obbligatoria elencata nell'Allegato III*”. Tale dichiarazione, tuttavia, non ha avuto un seguito per cui la Commissione non ha elaborato il previsto insieme di indicatori, limitandosi a produrre un documento di lavoro. Ciò non toglie, tuttavia, che a livello nazionale sia necessario pervenire alla definizione di un quadro comune di indicatori sia per i CGO che per le BCAA.

Riguardo al secondo aspetto, sembra evidente come il meccanismo sanzionatorio previsto dal reg. 796/04, impostato sulle percentuali di decurtazione dei contributi percepiti dagli agricoltori, non consente di pervenire ad un sistema realmente proporzionale. Infatti, a titolo di esempio, si può verificare che una azienda che percepisce un contributo doppio di un'altra, nel caso della medesima infrazione, della stessa estensione, entità e durata, sanzionata con la stessa aliquota percentuale, subisca una sanzione doppia. Questo esempio, oltre ad altri su cui non si ritiene opportuno dilungarsi in questa sede, porta ad optare per uno schema sanzionatorio flessibile ed effettivamente improntato al criterio della proporzionalità. A questo riguardo degli spunti utili possono essere desunti dallo schema di decreto legislativo delle sanzioni dei POR e PSR, attualmente in fase di elaborazione, che prevede una graduazione delle percentuali di sanzione distinte fra impegni essenziali, con sanzioni più pesanti, e impegni accessori con conseguenze sanzionatorie più leggere. Tale esempio, introduce il problema del rischio di duplicazione di sanzioni che potrebbe verificarsi nei casi in cui vengano riscontrate delle violazioni operate da un beneficiario inadempiente sia nel PSR che nel regime della condizionalità. In ossequio al principio generale che regola la disciplina sanzionatoria nazionale del “*ne bis in idem*” bisognerà prevedere un sistema di sanzioni nell'ambito del regime della condizionalità compatibile e coerente con quello attivato nel contesto dello sviluppo rurale.

Come evidenziato in precedenza, infine, è bene che accanto all'introduzione di opportune misure dissuasive e sanzionatorie, in caso di violazioni delle norme, ci si avvalga in via preventiva degli strumenti della formazione e dell'informazione mirata agli agricoltori attraverso ogni possibile strumento divulgativo (riviste, bollettini, seminari, corsi...). Questo obiettivo deve essere anche perseguito trovando delle sinergie con le nuove misure previste dal reg. 1783/03 (es. consulenza aziendale), e, sotto il profilo operativo, inserendo nell'iter

procedurale l'obbligo di modelli domanda strutturati secondo criteri di trasparenza e il principio del consenso informato degli agricoltori sugli obblighi che sottoscrivono.

4.4 - La programmazione della misura "Rispetto delle norme": il sistema di consulenza aziendale e il sostegno alle spese ordinarie di gestione

La collocazione del sistema di consulenza aziendale fra gli strumenti di attuazione della riforma di medio termine pone fine ad una fase della politica comunitaria in cui i servizi erano stati resi marginali rispetto agli obiettivi di sviluppo dell'agricoltura e dei territori rurali, lasciando in qualche difficoltà le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di categoria italiane che si stavano preparando a gestire la nuova stagione dei servizi per l'agricoltura. Dopo un lungo periodo di sostegno da parte delle politiche strutturali (circa 20 anni), infatti, si era avviato un intenso dibattito in Italia sull'evoluzione del ruolo dei servizi di emanazione pubblica in relazione ai nuovi obiettivi di politica (ambiente, qualità, sicurezza alimentare, multifunzionalità) che non ha trovato nella programmazione 2000/2006 né lo spazio, né il sostegno finanziario per svilupparsi.

I regolamenti 1782/03 e 1783/03 riproponendo la consulenza aziendale ne individuano anche la finalità: sensibilizzare e sostenere le imprese nell'applicazione degli adempimenti richiesti dalla condizionalità cioè svolgere un ruolo di acceleratore rispetto ai cambiamenti strutturali e produttivi che si richiedono all'agricoltura europea rispetto ai temi dell'ambiente e della qualità. I due regolamenti tuttavia lasciano alcune questioni aperte sia rispetto ai contenuti dell'attività di consulenza che rispetto alle modalità di gestione.

Un primo elemento critico riguarda il campo di azione del sistema di consulenza in quanto mentre il reg. 1782/03 indica la condizionalità come il contenuto "minimo" dell'attività di servizio consentendo di ipotizzare anche un più ampio ventaglio di obiettivi operativi, il reg. 1783/03 sembra circoscrivere più rigidamente l'ambito di attività alle norme rigorose in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza del lavoro. Nei consideranda del reg. 1782/03 si fa riferimento ad un aiuto agli agricoltori per conformarsi ad un'agricoltura moderna e di alto livello qualitativo che nel secondo regolamento non vengono più riprese. In quest'ultimo, invece, fra i contenuti dell'attività di consulenza è prevista la sicurezza del lavoro che fra le norme relative ai criteri di gestione obbligatori (Allegato III del reg. 1782/03) non è prevista.

Altro elemento critico riguarda il ruolo del sistema di consulenza rispetto alla gestione e al controllo di quanto disposto dal reg. 1782/03 sia in riferimento alla condizionalità che alle altre disposizioni. La scelta finale, fra le diverse proposte che sono state formulate, sembra quella di mantenere distinte le due funzioni. Esse, infatti, sono descritte in due capitoli diversi del regolamento fra i quali non esiste nessun richiamo, se non l'indicazione, al comma 3 dell'art. 17, che le regole della gestione e del controllo si applicano anche al sistema di consulenza. Nel reg. 1783, pur non facendosi alcun riferimento al controllo, la collocazione dell'intervento nel capo denominato "Rispetto delle norme" potrebbe indurre ad una interpretazione meno netta.

Circa la gestione e l'organizzazione, la versione approvata dei regolamenti non fornisce alcuna indicazione operativa lasciando agli Stati membri la libertà di orientarsi secondo i propri ordinamenti interni. In Italia i servizi alle imprese agricole sono di competenza delle regioni da più di 15 anni e sono diventati una realtà operativa molto articolata e complessa sia in termini di strutture che di offerta di assistenza. Le regioni hanno legiferato autonomamente sulla materia disegnando modalità organizzative anche molto diverse. Uno degli aspetti esemplificativi di tale diversità è la scelta dei soggetti attuatori dell'attività di servizio che possono essere: soltanto pubblici come in Sicilia, Puglia e Campania, soltanto privati come in

Emilia Romagna e Veneto, pubblici e privati con distinzione di compiti e funzioni nelle altre regioni.

Inoltre, è di più recente emanazione un decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (27/03/2001) che istituisce i Centri di Assistenza Agricola i quali svolgono in ogni regione, su incarico degli Organismi pagatori, attività di assistenza alle imprese per l'elaborazione delle dichiarazioni di coltivazione e delle domande di ammissione ai benefici comunitari, nazionali e regionali controllandone anche la regolarità formale. Tali Centri non hanno il ruolo e le competenze per il tipo di consulenza richiesta dai regolamenti 1782/02 e 1783/03, ma hanno un'impostazione e un'organizzazione di "nuova generazione" sia nella natura giuridica sia nel rapporto con l'utenza che può essere tenuta in considerazione.

Sembrerebbe quindi razionale auspicare che l'applicazione di questi nuovi regolamenti avvenga nell'ambito dei servizi regionali esistenti e non procedendo all'attivazione di un sistema ad hoc che concorrerebbe soltanto ad aumentare la confusione dei ruoli e la duplicazione delle funzioni.

Un altro aspetto su cui i regolamenti non forniscono elementi di dettaglio sono le modalità per l'attuazione delle attività e per l'erogazione del finanziamento. L'aiuto è dimensionato sulla base delle consulenze che verranno erogate, ma non è chiaro se si farà riferimento soltanto alle utenze aziendali cioè se gli importi complessivi deriveranno dal numero di imprese aderenti o se si avrà spazio per una programmazione più generale che preveda anche attività di servizio specialistiche a supporto della consulenza all'impresa. In realtà, un intervento di servizio con i contenuti previsti dalla condizionalità, per avere dei risultati efficaci, deve poter disporre di strumenti tecnologici e informativi (laboratori, reti telematiche di monitoraggio, reti agrometeorologiche) di alto livello e distribuiti con capillarità. Buona parte di tali strumentazioni sono già a disposizione delle regioni, ma hanno necessità di essere integrate nella loro distribuzione territoriale e nelle loro potenzialità informative.

Ponendosi infine in un'ottica di programmazione complessiva della materia, un'altra questione che andrebbe affrontata è quella del personale addetto alla consulenza che è presente in tutte le regioni, ma potrebbe non possedere le competenze adeguate o non essere in numero sufficiente. Occorrerebbe quindi coordinare l'intervento di consulenza con quello di formazione previsto nel reg. 1783/03 all'art. 9 o ad altri interventi con obiettivi formativi previsti nell'ambito delle politiche strutturali.

Il sostegno finalizzato a coprire i costi e il mancato reddito delle imprese che dovranno conformarsi alle norme comunitarie in materia di ambiente e sanità pubblica, salute delle piante e degli animali benessere degli animali e sicurezza del lavoro è sicuramente uno strumento innovativo che ha l'obiettivo di accelerare l'adeguamento delle imprese. Tuttavia il reg. 1783/03, mentre definisce con chiarezza la casistica di applicazione del sostegno, lascia allo Stato membro:

- a. l'individuazione dell'obbligo o della limitazione che possa determinare un costo eccessivo per un significativo numero di aziende agricole;
- b. la definizione del livello di pagamento da corrispondere all'impresa che va modulato all'obbligo cui l'azienda deve sottostare, senza risolversi in un compenso eccessivo.

Pertanto, per dar seguito a quanto previsto dal regolamento, la misura dovrà specificare il processo produttivo o la fase dello stesso che potrebbero incorrere nella condizione di cui al punto a., dar conto della numerosità delle imprese interessate, quantificare il costo da sostenere e individuare un criterio di modulazione dell'aiuto.

Infine, l'esclusione degli investimenti fra le possibilità di sostegno di questa misura fa supporre che sia necessario un collegamento fra questa e la misura relativa agli investimenti aziendali che prevede proprio il sostegno di interventi strutturali volti a tutelare e migliorare l'ambiente naturale, le condizioni di igiene e il benessere degli animali.

ELENCO DEI REGOLAMENTI MAGGIORMENTE CITATI E DEGLI ACRONOMI

Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) 2529/2001; (GUCE L 270 del 21.10.2003 pag. 1)

Regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che modifica il regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG); (GUCE L 270 del 21.10.2003 pag. 70)

Regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori; (GUCE L 141 del 30.4.2004 pag. 18)

Regolamento (CE) n. 817/2004 della Commissione del 29 aprile 2004, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG); (GUCE L 153 del 30.4.2004 pag. 29)

Regolamento (CE) n. 1254/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine; (GUCE L 160 del 26 giugno 1999 p. 21)

Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti; (GUCE L 160 del 26.6.1999 pag. 80)

Regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune; (GUCE L 160 del 26.6.1999 pag. 113)

Regolamento (CE) n. 1663/1995 della Commissione, del 7 luglio 1995, che stabilisce modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 729/70 per quanto riguarda la procedura di liquidazione dei conti del Feaog, sezione «garanzia» (GUCE n. L 158 del 08/07/1995 pag. 6)

ARPA: Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente

ASL: Azienda Sanitaria Locale

BCAA: Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali previste dal reg. 1782/03

BPA: Buona Pratica Agricola normale prevista dal reg. 1257/99

CGO: Criteri di Gestione Obbligatorie previsti dal reg. 1782/03

OCM: Organizzazione Comune di Mercato
OPR: Organismo Pagatore Regionale previsto dal reg. 1663/95
PAC: Politica Agricola Comune
POR: Piani Operativi Regionali
PSR: Piani di Sviluppo Rurale
RMT: Riforma di Medio Termine