

## CAPITOLO 12

# LA CONDIZIONALITÀ DEGLI AIUTI DIRETTI E LA CONSULENZA AZIENDALE

### 12.1 La condizionalità degli aiuti diretti

La riforma della PAC del 2003 ha introdotto significative novità in materia di condizionalità degli aiuti diretti. Ormai il termine “condizionalità” (dall’inglese *cross compliance*) è divenuto una parola chiave nel processo di riforma delle politiche agricole, dato che progressivamente tutti i beneficiari di aiuti diretti dovranno assicurare il rispetto di alcuni requisiti normativi. L’inosservanza di questi requisiti comporta una riduzione del sostegno ricevuto. Questo meccanismo era già stato introdotto con il Regolamento (CE) n. 1259/1999 ma non aveva ancora assunto l’importanza, in termini di norme da rispettare e di procedure amministrative di controllo, che si ritrova nel Regolamento (CE) n. 1782/2003<sup>1</sup>. Innanzitutto, va rilevato che il condizionamento degli aiuti diretti ora si estende oltre la tematica ambientale, includendo materie come il benessere degli animali e la sanità pubblica<sup>2</sup>. In sostanza, l’integrazione degli obiettivi ambientali rimane lo scopo prevalente, ma emerge anche un tentativo di ampliare l’insieme delle responsabilità sociali connesse con la conduzione dell’attività agricola al fine di giustificare il sostegno pubblico al settore. Inoltre i regolamenti applicativi dettano norme molto stringenti per quanto riguarda le procedure di controllo che dovranno essere attivate dagli Stati membri.

In base al Regolamento (CE) n. 1782/2003 gli agricoltori possono beneficiare del sostegno comunitario connesso ai pagamenti diretti del primo pilastro della PAC solo se rispettano i requisiti previsti dai Criteri di gestione obbligatoria (CGO) e dalle Buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA). Vi è una differenza sostanziale tra le due tipologie di requisiti dato che i CGO si riferiscono a norme vigenti, mentre le BCAA riguardano requisiti aggiuntivi non contemplati nella normativa comunitaria e, probabilmente, neanche in quella nazionale.

I CGO 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. Inoltre, nonostante molte norme siano già piuttosto datate, il rispetto dei criteri previsti viene scaglionato in tre periodi compresi tra il 1° gennaio del 2005 e il 1° gennaio del 2007. In sostanza l’Unione Europea si attende che i paesi membri attuino in modo significativo quanto previsto da tempo dalla legislazione comunitaria ma che raramente è stato recepito nella legislazione nazionale.

Il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) riguarda l’intera superficie agricola, con particolare riguardo a quelle non più utilizzate a fini di produzione. L’intervento si focalizza prevalentemente 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

---

<sup>1</sup> Per una trattazione approfondita delle norme contenute nel regolamento si rimanda al precedente Rapporto (INEA, 2004).

<sup>2</sup> Si ricorda che in una prima versione dei regolamenti di riforma del 2003 era stata inclusa anche la tematica della sicurezza sul lavoro.

requisiti, peraltro, devono essere definiti tenendo conto di quanto previsto nell'ambito delle buone pratiche agricole stabilite dal regolamento sullo sviluppo rurale. In questo caso non vi è un riferimento specifico alla legislazione comunitaria che in tema di uso del suolo non ha ancora messo a punto propri strumenti legislativi.

Nel corso del 2004, seppure con diversi approcci e con varie tempistiche, tutti i paesi membri hanno provveduto alla individuazione dell'insieme di requisiti, anche attraverso la consultazione dei soggetti maggiormente coinvolti. Le analisi e le consultazioni sono proseguite nel 2005 al fine di garantire l'entrata in vigore delle norme previste per il 2006. Dopo aver esaminato dettagliatamente le norme implementate in Italia, si cercherà di effettuare un confronto comparativo con quanto previsto da altri paesi membri e, infine, si evidenzieranno le problematiche emergenti in materia.

### **12.1.1 L'applicazione della condizionalità in Italia**

La definizione delle norme relative alla condizionalità e al sistema di vigilanza sul rispetto dei vincoli imposti e la consultazione con le parti sociali ha impegnato il Ministero e le Regioni durante l'intero 2004. Con il D.M. 13 dicembre 2004<sup>3</sup> sono stati definiti i CGO e le BCAA che gli agricoltori italiani devono rispettare a partire dal 1° gennaio 2005. Il decreto indica le tipologie di superficie sulle quali si applica la condizionalità<sup>4</sup>, i criteri per il calcolo delle sanzioni, gli organismi deputati a effettuare i controlli e attuare il regime, l'utilizzo degli importi ricavati dall'applicazione della condizionalità. In un allegato al decreto sono elencate le normative comunitarie da rispettare nell'ambito dei CGO e i riferimenti legislativi relativi al recepimento nazionale. Tali normative sono state raggruppate in due campi di condizionalità, "Ambiente" e "Sanità pubblica, salute, identificazione e registrazione degli animali", ciascuno suddiviso in atti come riportato in tabella 12.1. Si tratta di atti normativi che in parte non avevano ancora trovato attuazione in molte regioni italiane: l'applicazione della condizionalità a partire dal 2005 rende quindi obbligatorio il loro rispetto da parte degli agricoltori.

Un secondo allegato al decreto ministeriale è dedicato alle BCAA e riporta gli impegni e i vincoli che gli agricoltori dovranno rispettare e le eventuali deroghe. Seguendo lo schema dei quattro obiettivi, finalizzati alla gestione e protezione della risorsa suolo e degli habitat naturali, sono state individuate complessivamente otto norme, riportate in tabella 12.2. Ogni obiettivo è caratterizzato da norme specifiche per le quali il decreto definisce le pratiche agricole minime che l'agricoltore deve effettuare sui terreni aziendali. I vincoli più rilevanti riguardano, in particolare, l'obbligo di predisporre solchi acquai temporanei nei terreni in pendio, la presenza di una copertura vegetale (naturale o spontanea) durante tutto l'anno nei terreni ritirati dalla produzione, consentendo soltanto lo sfalcio o operazioni agronomiche equivalenti per il controllo delle malerbe e il divieto di conversione dei pascoli permanenti ad altri usi.

Data l'importanza e le novità introdotte con la condizionalità, il MiPAF ha pubblicato tempestivamente un Manuale operativo (MiPAF, 2005b) che illustra i diversi aspetti relativi alla condizionalità specificando, tra gli altri, i criteri di riduzione del sostegno agli agricoltori. Il manuale ha avuto una distribuzione capillare attraverso la stampa e i principali servizi di consulenza.

---

3 Integrato dalla successiva circolare AGEA del 28 gennaio 2005, che definisce gli aspetti procedurali, i criteri di controllo e gli indici di verifica per il rispetto degli obblighi, e modificato dal D.M 15 marzo 2005.

4 In particolare si tratta delle superfici investite a seminativo, di quelle soggette all'obbligo di set aside, dei pascoli permanenti, degli oliveti e di qualunque altra superficie agricola appartenente a un'azienda beneficiaria di aiuti diretti.

Tab. 12.1 - Criteri di gestione obbligatoria in vigore dal 1° gennaio 2005

Campo di condizionalità	Atto	Riferimento comunitario	Descrizione	Riferimento nazionale
Ambiente	A1	Direttiva 79/409/CEE	Conservazione degli uccelli selvatici	Legge 11 febbraio 1992, n. 157 DPR 8 settembre 1997, n. 357 DM 3 aprile 2000, contenente l'elenco delle zone di protezione speciale ex direttiva 79/409 e dei proposti Siti di Importanza Comunitaria ex direttiva 92/43
	A2	Direttiva 80/68/CEE	Protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose	Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258.
	A3	Direttiva 86/278/CEE	Protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura	Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99
	A4	Direttiva 91/676/CEE	Protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole	Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole". Art. 2, lett. ii, "definizione di zone vulnerabili" e Art. 19 "zone vulnerabili da nitrati di origine agricola" Sono designate zone vulnerabili le aree elencate nell'allegato 7/A-III del D.l.s 11 maggio 1999, n. 152 Provvedimenti di designazione di ulteriori zone vulnerabili da nitrati di origine agricola da parte delle Regioni e delle Province autonome: Abruzzo: D.G.R. n. 332 del 21 marzo 2005 Basilicata: D.G.R. n. 508 del 25 marzo 2002 Calabria: D.G.R. n. 817 del 23 settembre 2005 Campania: D.G.R. n. 700 del 18 febbraio 2003 Friuli Venezia Giulia: D.G.R. n. 1516 del 23 maggio 2003 Lazio: D.G.R. n. 767 del 6 agosto 2004 Lombardia: D.G.R. n. 19359 del 12 novembre 2004 Marche: D.D. n. 10/TAM del 10 settembre 2003 Piemonte: D.P.G.R. n. 9/R del 18 ottobre 2002 Sardegna: D.G.R. n. 1/12 del 18 gennaio 2005 Sicilia: D.D.G. n. 121 del 24 febbraio 2005 Toscana: D.C.R. n. 170 e 172 dell' 8 ottobre 2003 Umbria: D.G.R. n. 1201 del 19 luglio 2005 Art. 4.1 dell'Allegato I al Decreto legislativo 152/99, "Organizzazione del monitoraggio" D.M. 19 aprile 1999, "Approvazione del codice di buona pratica agricola"
	A5	Direttiva 92/43/CEE	Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Rete "NATURA 2000"	Legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" DPR 8 settembre 1997, n. 357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" come modificato dal DPR 12 marzo 2003 n. 120 "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al DPR 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche". L'elenco delle zone di protezione speciale ex direttiva 79/409 e dei proposti siti di importanza comunitaria ex direttiva 92/43 è stato divulgato con D.M. 3 aprile 2000 "Elenco dei siti di importanza comunitaria e delle zone di protezione speciali, individuati ai sensi delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE" Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 25 marzo 2004 - Elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina in Italia, ai sensi della Dir. 92/43/CEE Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 3 settembre 2002 - Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000

Segue Tab. 12.1

<b>Campo di condizionalità</b>	<b>Atto</b>	<b>Riferimento comunitario</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Riferimento nazionale</b>
Sanità pubblica, identificazione e registrazione degli animali	A6	Direttiva 92/102/CEE	Identificazione e registrazione degli animali	D.P.R. 30 aprile 1996, n. 317 “Regolamento recante norme per l’attuazione della direttiva 92/102/CEE relativa all’identificazione e registrazione degli animali.”(G.U. G.U. 14.06.1996 n. 138) D.P.R. 19 ottobre 2000, n. 437 “regolamento recante modalità per l’identificazione e la registrazione dei bovini” (G.U. 06.02.2001 n. 30) DM 31 gennaio 2002 “Disposizioni in materia di funzionamento dell’anagrafe bovina” (G.U. 26 marzo 2002 n. 72) DM 7 giugno 2002 “Approvazione del manuale operativo per la gestione dell’anagrafe bovina (Supplemento Ordinario n. 137 GU n. 152 del 1-7-2000)” e successive modifiche Legge della Provincia Autonoma di Bolzano n. 9 del 27 aprile 1995 e successive modifiche, recante disposizioni per l’istituzione dell’anagrafe provinciale del bestiame e delle aziende di allevamento e disposizioni urgenti nel settore dell’agricoltura (B.U.R. n.24 del 16 maggio 1995)
	A7	Regolamento 2629/97 (abrogato dal 911/2004)	Modalità di applicazione dei marchi auricolari, il registro delle aziende e i passaporti previsti dal sistema di identificazione e di registrazione dei bovini	
	A8	Regolamento 1760/2000	Sistema di identificazione e registrazione dei bovini e relativo all’etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine	
	A8 bis	Regolamento 21/2004	Sistema di identificazione e registrazione degli ovini e dei caprini	

Per favorire l’applicazione della condizionalità a livello locale il decreto ministeriale (art. 2) assegna alle Regioni e Province Autonome la possibilità di definire un elenco di impegni a livello territoriale, sulla base di quanto riportato nei due allegati al decreto. In questo modo possono essere tenute in debito conto le esigenze specifiche di ciascuna regione in relazione alle caratteristiche dei sistemi agricoli locali e della normativa regionale già applicata in materia di condizionalità. In caso di mancata definizione di impegni locali le aziende agricole devono comunque uniformarsi agli impegni previsti dal decreto ministeriale e dalla successiva circolare AGEA. Nel complesso, 12 regioni hanno sinora<sup>5</sup> predisposto gli atti di recepimento necessari ad applicare la condizionalità sulla base delle proprie specificità territoriali. Nell’ambito dei CGO l’intervento che è stato maggiormente specificato riguarda la protezione delle acque dall’inquinamento da nitrati. In questo caso gli impegni della condizionalità si inseriscono nella normativa già emanata da alcune regioni relativamente al recepimento della direttiva nitrati. Solo Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna hanno definito specifici impegni di condizionalità per quanto riguarda gli ambiti previsti dal campo di condizionalità “Ambiente”.

<sup>5</sup> Le informazioni riportate fanno riferimento alla situazione rilevata nel mese di ottobre 2005.

**Tab. 12.2 - Mantenimento dei terreni in Buone condizioni agronomiche e ambientali in vigore dal 1° gennaio 2005**

Obiettivo	Norma
1 - Proteggere il suolo mediante misure idonee	1.1 Interventi di regimazione temporanea delle acque superficiali di terreni in pendio Ambito di applicazione: seminativi in terreni declivi
2 - Mantenere i livelli di sostanza organica del suolo mediante opportune pratiche	2.1 Gestione delle stoppie e dei residui vegetali Ambito di applicazione: seminativi e superfici soggette a ritiro dalla produzione o non coltivate
3 - Mantenere la struttura del suolo mediante misure adeguate	3.1 Difesa della struttura del suolo attraverso il mantenimento in efficienza della rete di sgrondo delle acque superficiali Ambito di applicazione: seminativi
4 - Assicurare un livello minimo di mantenimento ad evitare il deterioramento degli habitat	4.1 Protezione del pascolo permanente Ambito di applicazione: pascoli permanenti
	4.2 Gestione delle superfici ritirate dalla produzione Ambito di applicazione: superfici soggette a ritiro dalla produzione o non coltivate
	4.3 Manutenzione degli oliveti Ambito di applicazione: oliveti
	4.4 Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio Ambito di applicazione: qualsiasi superficie di un'azienda beneficiaria di aiuti diretti

Nella definizione delle norme relative alle BCAA le regioni hanno provveduto in maggior misura a modificare le norme stabilite a livello nazionale. In particolare, la definizione di impegni specifici a livello locale ha riguardato soprattutto la regimazione temporanea delle acque superficiali di terreni in pendio (7 regioni) e la gestione delle superfici ritirate dalla produzione (7 regioni).

Da gennaio 2005 le aziende agricole italiane sono state chiamate a uniformarsi alle norme e alle pratiche previste da CGO e BCAA. Per quelle che già gestiscono in modo efficiente e sostenibile le risorse territoriali e ambientali, la condizionalità non porta particolari aggravii di tipo tecnico-agronomico, mentre può rappresentare una spinta alla riduzione dell'impatto sull'ambiente per le aziende meno attente ai risvolti ambientali della propria attività. Secondo le informazioni sinora disponibili le principali problematiche avrebbero riguardato la gestione delle superfici agricole sottoposte a messa a riposo obbligatoria. Rispetto al passato la condizionalità ha, infatti, introdotto obblighi e divieti che, privilegiando la tutela della fauna selvatica e il mantenimento degli habitat, si sono spesso scontrati con la gestione agronomica dei terreni stessi. In particolare le principali difficoltà riscontrate riguarderebbero il controllo della flora infestante che diventa particolarmente evidente quando il terreno torna a ospitare le coltivazioni agricole.

Permane, infine, il problema di garantire una idonea attività di controllo del rispetto della normativa senza pesanti aggravii finanziari per le amministrazioni pubbliche. A tale riguardo il MiPAF ha definito un sistema di indici per verificare l'eventuale infrazione da parte dell'agricoltore in base alla portata, gravità e durata della stessa. Per favorire l'applicazione della condizionalità è stata inoltre prevista una "forma di avvertimento" modulata su tre livelli che prevedono la "segnalazione" dell'infrazione, la richiesta di un "intervento correttivo" e l'"ammonizione" con cui si avverte l'agricoltore che in presenza di un'ulteriore ripetizione della

medesima infrazione questa verrà considerata intenzionale e saranno applicate le riduzioni dei pagamenti diretti.

Il recente decreto ministeriale del 15 dicembre 2005 ha modificato ulteriormente il quadro applicativo, oltre a definire l'entrata in vigore dei nuovi CGO previsti per il 2006 e per il 2007. Nell'allegato al DM sono riportati due nuovi elenchi che riguardano i campi di condizionalità "Sanità pubblica, salute, identificazione e registrazione degli animali" con sette norme che entreranno in vigore nel 2006, e "Igiene e benessere degli animali" con tre norme che entreranno in vigore nel 2007 (tab. 12.3). Per quanto riguarda le BCAA l'insieme delle norme rimane invariato mentre i contenuti di alcune di esse hanno subito modifiche o integrazioni a seguito dell'esperienza acquisita durante il primo anno di applicazione. Soprattutto in materia di deroghe, previste per ogni norma, non sarà più possibile evitare l'applicazione della norma senza l'introduzione di impegni sostitutivi. Dal punto di vista delle procedure amministrative viene richiesta una specifica approvazione di provvedimenti applicativi da parte delle Regioni che, in questo modo, sono chiamate a definire le norme in accordo con le caratteristiche ambientali e strutturali locali.

Il nuovo decreto non prevede l'introduzione di una norma sull'avvicendamento colturale che era stata tralasciata dal campo di applicazione nel 2005 e la sua eventuale inclusione viene rimandata all'applicazione regionale nelle nuove misure agroambientali per la programmazione 2007-2013. Su questo aspetto era stata aperta una discussione molto vivace che opponeva punti di vista sostanzialmente diversi sull'impostazione da dare alla condizionalità. In sostanza, con il nuovo decreto viene ribadito l'approccio di basso profilo seguito durante il primo anno di applicazione, in modo da garantire una graduale inclusione delle norme nella conduzione aziendale, laddove non sono ancora rispettate, e un semplice ed efficace sistema di controllo. D'altra parte il MiPAF e le Regioni sono impegnate in azioni di divulgazione e consulenza alle aziende<sup>6</sup> che dovrebbero rendere maggiormente consapevoli gli agricoltori dei nuovi meccanismi di condizionamento degli aiuti diretti e prepararli a garantire il rispetto di norme ancora più qualificanti di quelle che stanno entrando in vigore.

### ***12.1.2 L'applicazione della condizionalità in Europa***

Molti Stati membri hanno iniziato una prima analisi della complessa materia negli ultimi mesi del 2003, subito dopo l'approvazione dei regolamenti che hanno introdotto le nuove norme della condizionalità. Contemporaneamente, sono iniziate le consultazioni con le parti sociali rappresentate in primo luogo dagli organismi sindacali degli agricoltori, decisamente preoccupati per i riflessi delle nuove norme sulle combinazioni produttive e sull'assetto organizzativo delle imprese agricole. Dato l'impatto sulla redditività dell'impresa e quindi sulla capacità competitiva del settore agricolo, è evidente che una diversa definizione delle norme da paese a paese può comportare una distorsione del regime di concorrenza che avvantaggia i paesi che predispongono norme meno restrittive. In questo caso il principio di sussidiarietà, in base al quale ogni paese individua in modo indipendente l'insieme delle norme più appropriate, ha il pregio di poter garantire requisiti che siano correlati con le caratteristiche ambientali e socioeconomiche di ogni territorio, ma ovviamente porta con sé anche il difetto di incentivare una definizione delle norme molto blanda per conseguire eventuali vantaggi competitivi nel mercato europeo.

---

<sup>6</sup> Si veda in proposito il paragrafo 12.4.

Tab. 12.3 - Criteri di gestione obbligatoria in vigore dal 2006-2007

Campo di condizionalità	Atto	Riferimento comunitario	Descrizione	Riferimento nazionale
Sanità pubblica, salute, identificazione e registrazione degli animali (dal'1/1/2006)	B9	Direttiva 91/414/CEE	Immissione in commercio dei prodotti fitosanitari	Decreto legislativo n. 194 del 17 marzo 1995 "Attuazione della dir. 91/414/CEE in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari" (GU n.122 del 27 maggio 1995, SO n. 60). D.P.R. n. 290 del 23 aprile 2001 Regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione alla produzione, alla immissione in commercio e alla vendita di prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti (n. 46, allegato 1, legge n. 59/1997) [art. 42] (G.U. 18 luglio 2001 n. 165 SO). Circolare MiPAF 30/10/2002 Modalità applicative dell'art. 42 del decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2001, n. 290, relativo ai dati di produzione, esportazione, vendita ed utilizzo di prodotti fitosanitari e coadiuvanti di prodotti fitosanitari (G.U. n. 29 del 5 febbraio 2003, SO n. 18). Decreto del Ministro della salute 9 agosto 2002 (G.U. n. 265 del 12 novembre 2002). Decreto del Ministro della salute 27 agosto 2004 relativo ai prodotti fitosanitari: limiti massimi di residui delle sostanze attive nei prodotti destinati all'alimentazione (GU n. 292 del 14 dicembre 2004 - SO n.179).
	B10	Direttiva 96/22/CE	Divieto di utilizzazione di talune sostanze nelle produzioni animali	Decreto legislativo n.336 del 4.8.1999 "Attuazione delle direttive 96/22/CE e 96/23/CE concernenti il divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta-agoniste nelle produzioni di animali e le misure di controllo su talune sostanze e sui loro residui negli animali vivi e nei loro prodotti" (G.U. n. 230 del 30 settembre 1999) Decreto dirigenziale del 14/10/2004 del Ministero della Salute (G.U. n. 245 del 18 ottobre 2004)
	B11	Regolamento 178/2002	Principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare	Decreto del Ministro delle Attività Produttive e del Ministro delle Politiche agricole e forestali 27 maggio 2004 recante "rintracciabilità e scadenza del latte fresco" (G.U. n.152 dell'1 luglio 2004) Decreto del Ministro delle Attività Produttive e del Ministro delle Politiche agricole e forestali 14 gennaio 2005 recante "linee guida per la stesura del manuale aziendale per la rintracciabilità del latte" (G.U. n. 30 del 7 febbraio 2005)
	B12	Regolamento 999/2001	Disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili	D.P.R. n. 229 del 1.3.1992 concernente il regolamento di attuazione della direttiva 85/511/CEE che stabilisce misure di lotta contro l'afta epizootica, tenuto conto delle modifiche apportate dalla direttiva 90/423/CEE del 26 giugno 1990 (GU n.66 del 19 marzo 1992, SO n. 56)
	B13	Direttiva 85/511/CEE	Misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica	D.P.R. n. 229 del 1.3.1992 concernente il regolamento di attuazione della direttiva 85/511/CEE che stabilisce misure di lotta contro l'afta epizootica, tenuto conto delle modifiche apportate dalla direttiva 90/423/CEE del 26 giugno 1990 (GU n. 66 del 19 marzo 1992, SO n. 56)

Segue Tab. 12.3

<b>Campo di condizionalità</b>	<b>Atto</b>	<b>Riferimento comunitario</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Riferimento nazionale</b>
	B14	Direttiva 92/119/CEE	Misure di lotta contro alcune malattie degli animali nonché misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini	DPR n. 362 del 17.5.1996 relativo alla "Introduzione di misure generali di lotta contro alcune malattie degli animali nonché di misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini" (GU n. 115 del 10 luglio 1996, SO n. 115)
	B15	Direttiva 2000/75/CE	Disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini	Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 225 recante Attuazione della direttiva 2000/75/CE relativa alle misure di lotta e di eradicazione del morbo «lingua blu» degli ovini (GU n. 194 del 22 agosto 2003, SO n. 138)
Igiene e benessere degli animali (dall'1/1/2007)	C16	Direttiva 91/629/CEE	Norme minime per la protezione dei vitelli	Decreto legislativo n. 533 del 30 dicembre 1992 Attuazione della direttiva 91/629/CEE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli" (SO GU 11 gennaio 1993 n. 7)
	C17	Direttiva 91/630/CEE	Norme minime per la protezione dei suini	Decreto legislativo. 30.12.1992, n. 534 – Attuazione delle direttiva 91/630/CEE che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini (SO n. 7 GU 11 gennaio 1993 n. 7)
	C18	Direttiva 98/58/CE	Protezione degli animali negli allevamenti	Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 146 "Attuazione della direttiva 98/58/CE relativa alla protezione degli animali negli allevamenti". (GU n. 95 del 24 aprile 2001)

Meno frequente è stato il coinvolgimento di altri soggetti, come i movimenti ambientalisti, e soltanto pochi paesi hanno realizzato una vera e propria consultazione pubblica. Va segnalato quanto realizzato in termini di consultazione pubblica nelle quattro regioni del Regno Unito (in Inghilterra ben 465 enti pubblici e privati hanno risposto alla consultazione) e anche in Svezia e Germania. In generale si ritiene che la presenza di soggetti diversi dagli agricoltori abbia consentito di definire gli standard con maggiore trasparenza e con una migliore rispondenza agli obiettivi prefissati (Farmer, Swales, 2004).

Per quanto riguarda i CGO, che devono essere rispettati a partire dal 2005, emerge un quadro dell'attuazione molto variegato: soltanto pochi paesi sono già a buon punto con l'applicazione delle direttive più importanti (Nitrati e Natura 2000), mentre altri paesi sono alle prese con ritardi o addirittura con il loro mancato recepimento. Per questo motivo la Commissione si è impegnata ad effettuare un controllo graduale sulle procedure amministrative realizzate dai singoli paesi in considerazione delle difficoltà di avviamento che si stanno riscontrando. Tra gli aspetti negativi va aggiunta anche la mancanza di una adeguata informazione e conoscenza da parte degli agricoltori di quanto è in via di predisposizione. D'altra parte sembra ormai evidente che il meccanismo di condizionamento degli aiuti sta riscuotendo una certa efficacia, se non altro perché impone agli Stati membri di adeguare la legislazione nazionale alle direttive comunitarie.

Sul versante delle buone condizioni agronomiche e ambientali, dove non esiste un insieme di norme già codificate a livello europeo, il problema più sentito sembra essere quello del mantenimento della superficie foraggera, a rischio di abbandono con il nuovo sistema del pagamento unico aziendale. In questo caso Francia, Danimarca, Olanda e Regno Unito hanno già una legislazione che limita la sostituzione dei prati con seminativi. Per quanto riguarda gli



obiettivi di conservazione del suolo, i problemi di compattamento e di perdita della sostanza organica sono maggiormente sentiti nei paesi del Nord Europa, mentre nel Sud prevale la preoccupazione per l'erosione del suolo e il pericolo di incendi dovuti all'abbandono delle coltivazioni.

La definizione delle pratiche agricole da rendere obbligatorie per la protezione del suolo e per i terreni non coltivati è stata molto variabile da paese a paese. I diversi contesti nazionali e regionali, una differente interpretazione di quanto stabilito nell'Allegato IV, le pressioni ricevute dagli agricoltori e dagli ambientalisti sono considerati i fattori responsabili di questa rilevante variabilità (Farmer, Swales, 2004), a seguito della quale risulta difficile stabilire se alcuni paesi hanno formulato un sistema di norme più incisive ed efficaci rispetto ad altri paesi. Peraltro, l'impatto sull'attività produttiva e sull'ambiente dipende anche da quanto tali norme si sono avvicinate alle pratiche agricole più diffuse e quanto intensive sono le pratiche agricole. Soltanto un'analisi più approfondita e l'esperienza che si maturerà in questi primi anni di applicazione potranno fornire indicazioni più precise sull'impatto delle nuove norme. Di seguito si descrive sinteticamente l'insieme delle norme attuate e si tratteggiano le proposte più interessanti di applicazione della condizionalità in alcuni paesi, rilevabili in un rapporto realizzato dall'IEEP (Farmer, Swales, 2004).

Le BCAA adottate da quasi tutti i paesi, riguardano la conservazione dei pascoli permanenti e il controllo delle erbe infestanti sui terreni non coltivati. Anche la gestione delle stoppie è considerata importante dalla maggioranza degli Stati membri. Per contrastare l'erosione del suolo molti paesi richiedono una copertura vegetale minima, fasce tampone o una manutenzione delle sistemazioni idrauliche, soprattutto nei terreni in pendenza. L'Inghilterra e il Galles propongono di dotare ogni agricoltore di un piano di gestione del suolo per affrontare la conservazione del suolo secondo un approccio sistemico. Molto raro è l'obbligo di rotazione colturale: soltanto la Germania e l'Irlanda la includono tra le norme mentre la Francia e la Scozia la considerano opzionale. Le norme sull'uso delle macchine agricole sono rimaste largamente disattese, probabilmente a causa della difficoltà nei controlli o dell'impatto troppo incisivo sull'attività aziendale (es. lavorazioni minime). Ovviamente non mancano misure stabilite soprattutto per condizioni agricole e ambientali specifiche: è il caso della conservazione dei terrazzamenti in Italia, Spagna, Germania e Austria o della manutenzione degli oliveti in Italia. Molto poco frequenti risultano le norme per la protezione degli elementi paesaggistici: soltanto cinque paesi le citano esplicitamente. Infine, vi sono alcune norme che sembrano andare oltre quanto stabilito dall'Allegato IV: Germania e Fiandre hanno inserito il ricorso alla misurazione del contenuto di sostanza organica, mentre Francia e Spagna hanno proposto misure di controllo dell'irrigazione.

Per quanto riguarda le applicazioni più interessanti a livello di Stato membro, si segnala il caso dell'*Inghilterra* dove sono state identificate due tematiche ambientali. La prima, riguardante la protezione del suolo, prevede un graduale ampliamento delle norme da rispettare: nel 2005 basterà che gli agricoltori siano informati attraverso l'acquisizione di un manuale per la gestione del suolo; nel 2006 essi dovranno implementare un semplice piano di gestione del suolo basato sull'analisi del rischio; infine dal 2007 è previsto che ogni agricoltore abbia un piano di gestione del suolo seguito da un tecnico specializzato. La seconda tematica riguarda la protezione e il mantenimento di habitat e caratteristiche paesaggistiche attraverso il controllo del pascolamento, la protezione dei muretti a secco, la gestione delle siepi, l'introduzione di fasce non coltivate di 2 metri ai margini degli appezzamenti vicini ad aree naturali sensibili, la gestione minima della superficie non coltivata. Data l'importanza che assume il paesaggio rurale per gli inglesi, è stata introdotta anche una norma per consentire l'accesso al pubblico lungo i sentieri. L'obbligo delle

fasce tampone è risultata la norma più controversa e ha visto la decisa opposizione delle organizzazioni agricole che lamentano una eccessiva riduzione della capacità produttiva aziendale.

In *Germania* per contrastare l'erosione del suolo è prevista una copertura vegetale per almeno il 40% della superficie aziendale e devono essere mantenuti i terrazzamenti. Il mantenimento della sostanza organica e della struttura del suolo viene garantito dal rispetto di una rotazione colturale con almeno 3 colture compreso il *set aside* (ciascuna di esse deve coprire almeno il 15% della superficie a seminativo) e dal divieto di bruciatura delle stoppie. Gli agricoltori devono valutare la presenza di sostanza organica nei terreni: se si riscontra un valore inferiore a 75 kg di sostanza organica per ettaro è previsto uno specifico intervento di consulenza tecnica. Nel contempo è stato finanziato un progetto di mappatura dell'intero territorio rurale per evidenziare il livello di rischio di erosione. In base a questi risultati nel 2009 sarà possibile introdurre nuove norme più mirate alla rilevanza dell'impatto ambientale sul suolo. Infine, il livello minimo di mantenimento prevede per i seminativi ritirati dalla produzione la semina almeno ogni tre anni di un miscuglio e ogni anno l'erba viene lasciata come pacciamatura, invece per i pascoli e prati l'erba va falciata ogni due anni con obbligo di rimuoverla. È stato introdotto il divieto di sfalcio o di sovescio tra aprile e metà luglio per la protezione della fauna. Infine vi sono anche standard per elementi paesaggistici (mantenimento di siepi maggiori di 20 metri; filari maggiori di 50 metri o 5 alberi; boschetti 100–2.000 mq, ecc.).

L'*Olanda* ha definito un numero minimo di norme sulla base dei riscontri scientifici derivanti da una analisi del rischio commissionata dal Ministero dell'agricoltura. Il rapporto evidenzia che il problema dell'abbandono della superficie agricola non riveste alcuna importanza per l'agricoltura olandese e anche il rischio di erosione è limitato ad una piccola area della regione più meridionale. Al contrario, la riduzione della sostanza organica e il cattivo stato della struttura del suolo costituiscono un problema sebbene non vi siano dati empirici sufficienti e non esista ancora un monitoraggio sistematico. Le BCAA riguardano la copertura vegetale delle superfici a seminativo nei periodi invernali e delle superfici a *set aside* e l'obbligo di mantenere una copertura erbosa nei terreni più declivi, di praticare l'aratura secondo le linee di pendenza e di mantenere i terrazzamenti. Va aggiunto che buona parte degli agricoltori sono già vincolati dalle prescrizioni contenute nel Piano di prevenzione dell'erosione del suolo che costituiscono le norme legali attualmente in vigore.

In *Francia* le BCAA devono essere poste in relazione con le altre iniziative agroambientali in corso (legislazione esistente, misure agroambientali e agricoltura "ragionata"). È stata, inoltre, ribadita la necessità di prevedere specifiche misure per prevenire l'abbandono delle superfici agricole attraverso gli incentivi programmati nell'ambito dei PSR. Sono state predisposte cinque norme per quanto riguarda le BCAA, alcune delle quali abbastanza onerose per gli agricoltori che dovranno rispettarle. Tra queste va ricordata la Misura 1 che prevede l'obbligo di fasce inerbite (o altra copertura ambientale) pari al 3% della superficie a seminativi, con l'esclusione dei piccoli produttori. Possono rientrare tra le superfici anche quelle soggette a riposo obbligatorio. La Misura 3 dispone la presenza annuale di almeno tre colture appartenenti ad almeno due differenti famiglie (cereali a paglia, mais, oleaginose, proteaginose, patata, bietola e leguminose da granella, riso, foraggiere temporanee), ma sono ammesse delle deroghe per i produttori di mais che in alternativa devono inserire delle *cover crop* invernali o adottare una particolare gestione dei residui colturali. La Misura 4, progettata per le superfici delle aree irrigue (a premio OCM), richiede una autorizzazione al prelievo d'acqua e la possibilità di quantificare i volumi prelevati (come previsto dai disciplinari dell'agricoltura "ragionata"). Oltre al divieto di bruciatura delle stoppie (Misura 2) altri cinque requisiti, inclusi nella Misura 5, sono dedicati al livello minimo di

mantenimento dei terreni non coltivati in cui si richiede di controllare le malerbe, evitare la fioritura delle essenze indesiderate, coltivare le superfici a seminativo almeno fino alla fioritura, evitare l'estirpazione degli oliveti e lo sviluppo di cespugli. Nel caso delle superfici foraggere temporanee e permanenti (per quest'ultime si procederà quest'anno ad un inventario) si deve mantenere il pascolo o lo sfalcio. Infine, nelle superfici a seminativo non coltivate è vietato il suolo nudo e la copertura vegetale deve essere gestita per lo sviluppo di fauna e flora. Vi sono anche dei collegamenti con le norme del Codice rurale relative alla cura dei terreni incolti.

Anche la *Spagna* ha individuato un insieme di norme che dovrebbe consentire una adeguata protezione del suolo e il mantenimento in buone condizioni dei terreni in via di abbandono. Per quanto riguarda il primo aspetto sono previste limitazioni nelle lavorazioni del terreno a seconda della pendenza degli appezzamenti (con divieto di aratura in caso di pendenze superiori ai 10°) e per gli oliveti in pendio, in mancanza di terrazzamenti, vige il divieto delle lavorazioni. Per impedire un eccessivo consumo della sostanza organica le lavorazioni del terreno post raccolta sono vietate per un certo periodo definito in base a criteri regionali. Il mantenimento dell'inerbimento nell'interfila per le colture permanenti in certi periodi dell'anno e con certe pendenze dell'appezzamento e un'appropriata copertura vegetale nel caso dei seminativi devono coniugarsi con le pratiche tradizionali. Infine, viene vietata l'entrata in campo con terreni bagnati o coperti di neve e la bruciatura delle stoppie. Quest'ultima pratica è molto frequente e si ritiene di non facile applicazione il divieto. Infine, sono stati inseriti alcuni requisiti riguardanti le pratiche irrigue, secondo cui gli agricoltori devono rendicontare l'utilizzo delle acque sotterranee e mantenere in buono stato le infrastrutture e le attrezzature irrigue al fine di evitare sprechi di acqua. Il pericolo di abbandono dei terreni marginali è molto sentito in questo paese. Per questo il mantenimento dell'habitat è rivolto in primo luogo ai pascoli permanenti attraverso il controllo del sottopasciamento, per evitare l'invasione di cespugli, e del sovrappasciamento. È richiesto il mantenimento di una densità minima di bestiame (0,1 UBA/ha) e di evitare il deterioramento del cotico erboso e di particolari pascoli cespugliati o arborei.

### 12.1.3 *Problematiche aperte*

Il sistema della condizionalità messo a punto dall'Unione Europea sembra sia in grado di aumentare significativamente l'integrazione degli obiettivi ambientali nella PAC e, più in generale, di rendere effettivamente operative alcune direttive che finora hanno incontrato numerose resistenze nei singoli Stati membri. L'intensa attività svolta per definire norme verificabili e i relativi sistemi di controllo, in Italia come negli altri paesi europei, dovrebbe preludere ad una effettiva adozione di pratiche a minore impatto ambientale da parte degli agricoltori. Tuttavia non mancano alcune riserve su quanto è stato finora realizzato ed emergono alcuni dubbi sulla effettiva efficacia in termini ambientali delle misure previste. Infatti, come è stato evidenziato nei precedenti paragrafi, il processo che ha portato i singoli paesi a definire l'insieme delle norme della condizionalità non è stato omogeneo. Vi sono differenze molto rilevanti in termini di conoscenza delle problematiche ambientali e di capacità amministrativa di gestione del sistema, oltre che di requisiti richiesti agli agricoltori (Farmer, Swales, 2004).

Molti Stati membri, tra cui l'Italia, hanno definito norme facilmente applicabili per minimizzare i rischi del mancato rispetto degli obblighi e per ridurre i costi amministrativi associati al controllo. Un tale comportamento può essere giudicato come opportunistico, ma può anche essere giustificato se manca una adeguata conoscenza dello stato delle risorse naturali e degli impatti provocati dall'attività agricola: una applicazione più rigida della condizionalità avrebbe potuto causare costi eccessivi per gli adattamenti aziendali e per i controlli rispetto agli

obiettivi che si intendono raggiungere. Per ridurre i comportamenti opportunistici di alcuni paesi, si sostiene la necessità di introdurre condizioni minime a livello comunitario, ma ciò contrasterebbe con la forte variabilità territoriale dell'agricoltura europea e con il principio di sussidiarietà. Al contrario, per rendere più trasparente e meno distorsivo il meccanismo della condizionalità sarebbe opportuno che tutti gli Stati membri si dotassero di un adeguato servizio di monitoraggio ambientale specificatamente realizzato per valutare gli effetti dell'attività agricola sulle risorse naturali. I risultati del monitoraggio potrebbero essere utilizzati per definire ulteriori norme di condizionalità. Un esempio significativo di questo approccio è rintracciabile nell'esperienza degli Stati Uniti in tema di condizionalità applicata ai problemi di erosione del suolo (Claassen, 2004). Soltanto in mancanza di un monitoraggio sistematico da parte del singolo Stato membro e di una conseguente definizione delle norme di condizionalità tarata sui problemi ambientali emergenti, l'UE potrebbe prevedere una loro definizione più stringente.

Un approccio basato sulla conoscenza del territorio potrebbe consentire una più appropriata distinzione tra condizionalità e misure agroambientali che vanno oltre i requisiti minimi. Infatti, la condizionalità è uno strumento che si adatta meglio ad una attuazione di condizioni minime a livello orizzontale su una vasta porzione di superficie agricola, garantendo un impatto potenzialmente ampio sebbene non sempre molto significativo. D'altra parte, le misure agroambientali si prestano a essere applicate in modo più mirato, con requisiti diversi a seconda delle esigenze territoriali locali, per ottenere un miglioramento delle risorse ambientali, ma con costi di adesione molto variabili per gli agricoltori. Data la natura volontaria di questo ultimo strumento è, ovviamente, necessario rendere conveniente l'adesione attraverso adeguate compensazioni. In presenza di risorse finanziarie sempre più scarse per il prossimo futuro potrebbe essere ipotizzabile un collegamento obbligatorio dei pagamenti diretti alla richiesta di prendere parte ad almeno una delle misure agroambientali predisposte a livello locale.

La scelta del numero di norme da rispettare implica anche un diverso peso dei costi amministrativi necessari per i controlli. Malgrado non siano ancora state quantificate con precisione, sembra evidente che la condizionalità impone nuove esigenze amministrative (realizzazione di procedure verificabili, controllo dell'adesione, monitoraggio, ecc.). Diviene, quindi, indispensabile organizzare i controlli in funzione del rischio ambientale piuttosto che concentrare l'attenzione sulle aziende con ammontare di aiuti più elevati. Inoltre, una informazione costante e specifica sugli impegni che devono essere rispettati renderebbe più comprensibili i nuovi meccanismi agli agricoltori. Il sistema della consulenza aziendale dovrebbe creare fiducia e cooperazione tra gli agricoltori, tenendo conto delle attitudini esistenti e delle conoscenze riguardo alla sostenibilità presenti a livello locale. Data la scarsità di risorse amministrative una maggiore cooperazione tra settore pubblico e privato, per quanto riguarda la definizione dei requisiti, la consulenza e il sistema di ispezioni e sanzioni, potrebbe contribuire ad aumentare l'efficienza e l'efficacia di entrambi i settori. Perseguendo tale approccio si potrebbe ipotizzare anche il coinvolgimento del sistema della certificazione. Infatti, molte iniziative di certificazione comportano un controllo dei requisiti simile a quello della condizionalità, quindi si potrebbe giungere alla condivisione della responsabilità su qualche controllo di conformità, o si potrebbero esentare dai controlli sulla condizionalità quegli agricoltori già sottoposti a certificazione privata, per quegli ambiti riconosciuti idonei dal settore pubblico.

L'applicazione non omogenea della condizionalità dipende anche da una disuguale distribuzione dei pagamenti diretti. In primo luogo l'interesse al rispetto delle norme è maggiore da parte di quegli agricoltori che ricevono un ammontare più elevato di pagamenti diretti e, secondariamente, vi sono alcuni comparti produttivi (come quello ortofrutticolo, del vino, e in qualche misura anche dell'avicoltura e della suinicoltura) che risultano esclusi dai meccanismi di

condizionalità. In prospettiva, tenuto conto che i pagamenti diretti potranno diminuire d'importanza nel lungo periodo, si potrebbe verificare il caso in cui una parte degli agricoltori rinunci ai pagamenti diretti in considerazione dei costi della condizionalità troppo elevati. Attualmente non si tratta di una opzione realistica dato l'elevato livello dei diritti al premio, ma potrebbe diventarlo se gli aiuti diretti diminuissero in futuro, ad esempio attraverso il meccanismo della modulazione tra il primo e il secondo pilastro della PAC.

È opinione comune che il sistema della condizionalità diverrà sempre più una prassi consolidata nel caso di politiche di sostegno al reddito per l'agricoltura al fine di garantire una gestione sostenibile del territorio rurale. Inoltre, è probabile che si allarghi il novero degli aspetti presi in considerazione sia in campo ambientale che in altri campi normativi. Per il momento alcune importanti normative a carattere ambientale sono state associate alle politiche per lo sviluppo rurale (es. Direttiva quadro sulle acque e i criteri minimi per l'uso dei fertilizzanti e dei prodotti per la protezione delle piante, citati rispettivamente all'art. 38 e 39 del Regolamento (CE) n. 1698/2005), ma non è detto che in futuro possano rientrare tra gli aspetti della condizionalità. Anche l'inquinamento dell'aria e la gestione dei rifiuti potrebbero essere inclusi, laddove si ravvisino deficienze nell'implementazione a livello nazionale delle direttive comunitarie. A conclusione del periodo di tre anni previsto per l'introduzione delle norme gli Stati membri dovranno presentare, entro il 31 dicembre 2007, le relazioni sullo stato di applicazione. Sarà il momento migliore per valutare se il sistema della condizionalità è divenuto uno strumento importante per fornire benefici ambientali in agricoltura o se una redistribuzione di fondi a favore di misure di sviluppo rurale più specifiche può consentire una migliore integrazione degli obiettivi ambientali nella politica agricola.

## 12.2 La consulenza in azienda

Con gli ultimi provvedimenti adottati, l'Unione Europea sta rilanciando una politica a favore dei servizi di sviluppo agricolo, che – dopo una prima fase di sostegno avvenuta intorno agli anni Settanta – aveva avuto negli ultimi tempi una battuta di arresto.

Dopo la pubblicazione dei Regolamenti (CE) nn. 1782/2003 e 1783/2003, che hanno disposto l'istituzione in ogni paese membro di un sistema di consulenza entro il 2007 per sostenere gli agricoltori nell'applicazione della condizionalità, anche il Regolamento (CE) n. 1698/2005 ripropone questo aspetto ampliando il campo di azione dei servizi al miglioramento della competitività aziendale e allo sviluppo del potenziale umano.

Il Regolamento n. 1782/2003 prevede, nelle poche righe dedicate all'argomento, solo l'istituzione di un sistema di consulenza i cui beneficiari devono essere gli agricoltori (art. 13 e 14), e fa riferimento alle aziende agricole *professionali* (considerando 8) ed in particolare agli agricoltori che ricevono più di 15.000 euro l'anno in pagamenti diretti; tale indicazione è confermata dal Regolamento (CE) n. 1257/1999 che nell'art. 21 *bis* e *quinques* parla ancora di agricoltori, mentre il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale (artt. 20 e 24) indica come beneficiari gli imprenditori agricoli e forestali.

Tra la pubblicazione dei due regolamenti del 2003 e quella del Regolamento n. (CE) 1698/2005 non si è avuta indicazione ulteriore da parte della Commissione Europea sulle modalità di realizzazione del sistema auspicato, né il MiPAF e le Regioni hanno prodotto significativi avanzamenti. A questa situazione fanno eccezione le Regioni Veneto e Piemonte che hanno predisposto una misura transitoria per il 2006 per sperimentare il servizio di consulenza aziendale previsto. Indicazioni maggiori sul sistema e sull'integrazione di questo con la politica di sviluppo rurale sono date nel Regolamento (CE) n. 1698/2005, che presenta un approccio

complessivo al sistema dei servizi; esso, infatti, fa riferimento ai diversi segmenti del sistema inserendo già nei consideranda alcuni punti di significativa importanza.

Il primo riguarda il potenziale umano, per lo sviluppo del quale si raccomanda la predisposizione di misure relative alla formazione, all'informazione, alla diffusione delle conoscenze, al ricorso ai servizi di consulenza, oltre che al primo insediamento e al prepensionamento. Nello stesso punto (il 14), il testo elenca i servizi di gestione delle aziende agricole, di sostituzione e di consulenza forestale. Come è evidente, quindi, le diverse attività tradizionalmente previste nei servizi sono raggruppate in un unico punto, mettendo in evidenza le connessioni che spesso nella programmazione nazionale e regionale del nostro paese sono state eluse.

Nel punto successivo dei consideranda (il 15) viene ribadita l'importanza di un'azione di formazione e sensibilizzazione sui temi della qualità dei prodotti, le nuove tecnologie dell'informazione, la gestione sostenibile delle risorse naturali, compresi i requisiti di condizionalità e le pratiche produttive compatibili con l'ambiente. Tali attività, recita il testo, "vertono su materie che si riferiscono sia all'obiettivo «competitività del settore agricolo e forestale» sia a quello «gestione del territorio e ambiente»".

È quindi espressa palesemente la funzione dei servizi come strumento della politica agricola comunitaria in relazione a due dei più importanti obiettivi dichiarati in questa fase.

Subito dopo (punto 18), il regolamento mette in evidenza, riprendendo il precedente 1782/2003, come i servizi di assistenza alla gestione e consulenza dovrebbero garantire agli imprenditori agricoli un sostegno nella valutazione del rendimento della loro azienda e nella scelte dei cambiamenti da apportare compatibilmente con i criteri di gestione obbligatori e la normativa in materia di sicurezza sul lavoro.

L'istituzione di sistemi di servizi, infine, dovrebbe aiutare i diversi soggetti destinatari ad adeguare e migliorare la gestione delle loro aziende e a renderle più redditizie grazie al miglior utilizzo del potenziale umano. L'accento, quindi, non è posto tanto e non solo sui contenuti tecnici agronomici, sulle innovazioni tecnologiche e sui risultati delle ricerche scientifiche, quanto sulla necessità di un investimento nelle risorse umane come strumento per il miglioramento complessivo del settore.

Nello specifico, le misure relative ai servizi sono inserite nell'Asse 1, *Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale*, a conferma del ruolo riconosciuto a questo tipo di intervento come strumento di politica. La misura si sostanzia in un sostegno all'imprenditore agricolo, pari all'80% della spesa per un massimo di 1.500 euro, perché usufruisca di un servizio di consulenza per migliorare il rendimento globale dell'azienda. Il servizio deve coprire almeno i criteri di gestione obbligatoria e le buone condizioni agronomiche e ambientali di cui al Regolamento (CE) n. 1782/2003 e i requisiti di sicurezza del lavoro. Le azioni nel campo della formazione e dell'informazione, anch'esse contenute nello stesso asse, non comprendono le attività che rientrano in programmi di insegnamento medio o superiore; esse fanno quindi riferimento alle attività formative generalmente indirizzate agli adulti impiegati nel settore agricolo e forestale, di cui già si occupano le regioni con il sostegno della politica comunitaria e con fondi propri.

Di formazione e informazione, nonché di servizi di consulenza e di animazione si parla anche nell'Asse 3, *Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale*. Tali azioni, anche in questo caso, sono viste come supporto all'applicazione della politica con particolare attenzione alla realizzazione di programmi e strategie di sviluppo integrato. In questo asse, infatti, è anche inserito l'approccio LEADER, che – come noto – cessa di rappresentare

un'esperienza pilota e sperimentale per entrare definitivamente nelle strategie della programmazione.

L'introduzione di tali cambiamenti consente alle regioni italiane di dare nuovo impulso ai sistemi di servizi di sviluppo, che negli ultimi anni hanno vissuto una fase di stasi, se non di regressione<sup>7</sup> e di ripensarne gli obiettivi e gli strumenti di intervento. Le amministrazioni regionali sono state quindi impegnate negli ultimi mesi in un'intensa attività di riflessione sul futuro dei servizi di sviluppo, di cui hanno dato conto in numerose occasioni. A tale proposito, si citano in modo particolare i due seminari di Legnaro-Padova (22 giugno 2005) e Firenze (22 novembre 2005), dei cui risultati si tiene ampiamente conto in questo paragrafo. I referenti regionali del Programma interregionale servizi di sviluppo agricolo hanno inoltre costituito, proprio in vista dell'istituzione del nuovo servizio richiesto dai recenti regolamenti europei, un gruppo di lavoro su politiche e servizi, che ha elaborato un primo documento di sintesi dei punti critici e delle possibili proposte operative.

Trattandosi di una politica pubblica di sostegno e di promozione dello sviluppo, il *sistema* da implementare dovrà continuare ad essere sicuramente *pubblico*, ma la sua attuazione andrà probabilmente affidata anche ai soggetti privati disponibili sul territorio oggetto di intervento. Il sistema pubblico potrà, forse, mantenere la gestione di quegli interventi di supporto ad alto contenuto tecnologico e/o metodologico (meteorologia, pedologia, marketing, sistemi informativi) che necessitano di validazioni neutrali e importanti livelli di specializzazione.

Due strumenti fra loro collegati che dovranno essere maggiormente diffusi presso i sistemi regionali sono il *monitoraggio e la valutazione* che, nelle regioni in cui sono operativi, hanno il duplice obiettivo di consentire all'istituzione pubblica la verifica della spesa e ai soggetti attuatori il controllo e la messa a punto dell'attività progettuale e attuativa. Richiedono l'implementazione di sistemi informativi di collegamento fra soggetti piuttosto complessi e onerosi, pertanto l'obiettivo dei prossimi anni dovrà essere quello di ottimizzare le modalità organizzative e gestionali per diminuire i costi di gestione.

Un importante elemento di prospettiva è la strutturazione del sistema di consulenza aziendale verso un *sistema qualità* che ne consenta la certificazione. L'esperienza delle regione Veneto nell'ambito del Piano di sviluppo rurale 2000-2006 ha portato ad individuare una serie di elementi indispensabili per questo obiettivo, riassumibile come segue:

- il servizio va attivato per progetti;
- l'approccio organizzativo-gestionale deve essere orientato al sistema qualità, ad esempio prevedendo strumenti come la carta dei servizi, il protocollo di consulenza, indicatori di realizzazione e di risultato, ecc.;
- la standardizzazione di procedure e parametri;
- la tracciabilità delle iniziative e delle prestazioni di servizio;
- la selezione dei progetti e dei soggetti;
- la presenza di procedure di controllo.

L'attività di consulenza dovrà avere nei confronti dell'impresa e di un determinato ambito rurale un approccio globale che tenga conto di tutte le dinamiche aziendali e non solo di quelle tecniche legate alla singola produzione. L'impresa, infatti, per rispondere alle esigenze del mercato deve avere sotto controllo gli aspetti tecnici e quelli economici, le questioni finanziarie e quelle organizzativo-gestionali (risorse materiali e risorse umane). Per rispondere a questa

---

<sup>7</sup> Per un quadro dei servizi di sviluppo nelle regioni italiane si veda INEA 2001a, 2001b, 2001c.

esigenza non si può tornare alla consulenza svolta mediante i programmi contenitore e i tecnici polivalenti, ma è necessario che chi offre servizi disponga di un'equipe con diverse professionalità e che l'istituzione che verifica l'attività sia anche garante della strategia complessiva. A tale proposito sarà necessario prevedere adeguate iniziative di formazione e aggiornamento del personale in servizio, che prevedano soprattutto un intervento rispetto alle metodologie e alle strategie complessive da adottare nei confronti degli imprenditori agricoli, più che sui contenuti tecnici delle norme da far applicare agli stessi, di cui i tecnici hanno già notevole competenza. Negli ultimi mesi, infatti, numerose regioni hanno anche provveduto alla realizzazione di iniziative di formazione, informazione e sensibilizzazione del personale sui temi della (eco)condizionalità. Sullo stesso tema, l'INEA e il MiPAF hanno realizzato un ciclo di seminari rivolti al personale delle regioni, delle organizzazioni professionali e degli organismi pagatori regionali.

Un altro punto da approfondire riguarda le modalità organizzative del sistema di consulenza che, secondo molti, dovrebbero prevedere contatti stretti e periodici delle imprese con i tecnici consulenti e con i produttori di innovazione e la partecipazione delle imprese ai costi dei servizi.

Il sistema che dovrà essere attivato dal 1° gennaio 2007 riguarderà, come abbiamo visto, il miglioramento del rendimento globale dell'azienda; la condizionalità e, in genere, il rispetto delle norme costituiranno dunque il requisito minimo di tali sistemi. Sono quindi possibili due strategie generali: operando una scelta al minimo ai servizi potrà essere affidato soltanto il compito di accompagnare le imprese verso una sempre maggiore adesione al principio di legalità con particolare riferimento alla normativa sulla condizionalità e sulla sicurezza del lavoro; al contrario, puntando sul ruolo strategico dei servizi si potrà decidere di affidare ad essi, oltre che il precedente, anche il ruolo di supporto nelle scelte gestionali e produttive con l'obiettivo della qualità e dell'innovazione organizzativa e tecnologica. A seconda della scelta, la natura degli interventi da prevedere, i loro contenuti, la loro organizzazione ma, soprattutto, l'investimento finanziario da assegnare saranno molto diversi.

Un'altra opportunità che andrebbe colta è quella di intendere *il sistema di consulenza come un investimento trasversale a tutti gli Assi* del regolamento e di prevedere un approccio globale e coerente del sistema alle problematiche dell'impresa, del territorio e dello sviluppo in generale. L'Asse III infatti comprende anch'esso interventi di animazione, formazione e informazione (art. 49 punti c) e d)) che andrebbero coordinati con quelli previsti nell'Asse I.

Per quanto riguarda i beneficiari del servizio i regolamenti citati, come abbiamo visto, lasciano aperta la questione dei criteri di scelta degli imprenditori cui indirizzare il servizio, visto l'elevato numero di imprese presenti sul territorio. Un'ipotesi avanzata da alcune regioni è quella di legare la consulenza aziendale alle priorità date nei PSR, consolidando la funzione dei servizi di sviluppo come strumento di politica regionale. In questo senso, la scelta delle imprese può essere vista come una questione regionale, se non addirittura locale, in quanto dovrà tener conto degli obiettivi generali del documento di programmazione regionale, delle esigenze specifiche (strutture e produzioni) dell'agricoltura, dell'organizzazione e delle strategie dei sistemi dei servizi già operativi. L'individuazione di criteri restrittivi validi a livello nazionale, quindi, potrebbe costituire un vincolo tale da mettere in discussione l'operatività e l'efficacia delle azioni regionali.

I criteri di selezione delle imprese, dunque, potranno essere sia quelli tradizionalmente presi in considerazione (il reddito, il tipo di produzione e la sua entità), sia essere più innovativi nel tentativo di interpretare, secondo altre logiche, l'impresa come reticolo di relazioni (formali e



non formali) e individuando nella motivazione alla produzione, nello stile di conduzione aziendale, nella tendenza all'innovazione elementi coerenti con gli obiettivi di politica.

Per quanto riguarda i soggetti che devono svolgere l'attività di consulenza, non sono presenti nei documenti europei indicazioni specifiche. I regolamenti precedenti individuavano una o più autorità designate o enti privati (Regolamento (CE) n. 1782/2003, art. 13) selezionati per la fornitura di servizi di consulenza agricola che devono disporre di risorse adeguate in termini di personale qualificato e di infrastrutture amministrative e tecniche, nonché di esperienza e affidabilità specifiche (Regolamento (CE) n. 817/2004, art. 12). Lo Stato membro, secondo tali norme, dovrebbe definire la procedura di selezione più idonea<sup>8</sup>.

La riflessione delle regioni si è quindi soffermata sulle possibili procedure di riconoscimento dei soggetti. Un'ipotesi formulata è stata quella dell'accreditamento dei soggetti, procedura ormai consolidata nel settore della formazione professionale regionale. Tale procedura, tuttavia, richiede tempi e modalità particolari, che non sembrano adatti al momento. Una via più semplice da adottare nell'immediato potrebbe essere quella del riconoscimento e della validazione dei soggetti che abbiano determinati requisiti di esperienza, competenza ed affidabilità.

È tuttavia necessario fare in modo che tutti i soggetti che ne abbiano le competenze e la capacità possano usufruire dei finanziamenti previsti in coerenza con le regole della concorrenza, anche nella considerazione ulteriore che il confronto fra più soggetti stimola l'efficienza del servizio.

In considerazione del fatto che il sistema di consulenza aziendale, almeno per quanto riguarda il supporto all'applicazione dei Criteri di gestione obbligatori, può essere attivato anche prima del 1° gennaio 2007 ed essere inserito nella misura "Rispetto delle norme" degli attuali PSR, le Regioni Piemonte e Veneto hanno proposto l'avvio della stessa per il 2006. Il Piemonte ha già avviato il processo di revisione della Misura predisposta sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione Europea. Il Veneto, invece, ha inviato da poco tempo la sua proposta ed è in attesa di un riscontro. Da questa prima fase, sembra che una delle difficoltà nel processo decisionale che vede coinvolti le regioni e la Commissione risieda nel vincolo dato da quest'ultima in merito al pagamento diretto della quota stabilità agli imprenditori agricoli. Tale procedura comporterebbe – secondo le Regioni – una gestione faticosa delle procedure e, di conseguenza, tempi lunghi. Un altro punto di discussione sembra essere la possibilità di fornire consulenza a soggetti collettivi (ad esempio le cooperative di produttori): in questo caso il contributo dovrebbe essere comunque, secondo la Commissione, pari a 1.500 euro, mentre la Regione Piemonte vorrebbe prevedere un contributo maggiore, vista anche la potenzialità del lavoro attraverso raggruppamenti di imprese.

La proposta della Regione Veneto da realizzare in questo periodo di programmazione prevede oltre all'applicazione del sistema di consulenza previsto dal Regolamento (CE) n. 1782/2003, anche l'obiettivo della valutazione dei risultati delle aziende e l'individuazione dei possibili miglioramenti, l'informazione e l'assistenza tecnica, la crescita culturale e professionale degli imprenditori agricoli. Le tipologie di attività dovrebbero vertere, secondo la proposta veneta, sulla tutela dell'ambiente, la sanità pubblica, la salute delle piante e degli animali, il benessere animale; le buone condizioni agronomiche e ambientali, la sicurezza sul lavoro; il miglioramento dell'impresa.

---

<sup>8</sup> Regolamento (CE) n. 1257/1999, Allegato II, punto 9, VI.2

Il MiPAF, che ha partecipato alle numerose iniziative di riflessione organizzate dalle regioni, ha proposto la realizzazione di un tavolo tecnico con le Regioni da tenersi subito dopo la definizione del piano strategico nazionale, presumibilmente nei primi mesi del 2006.