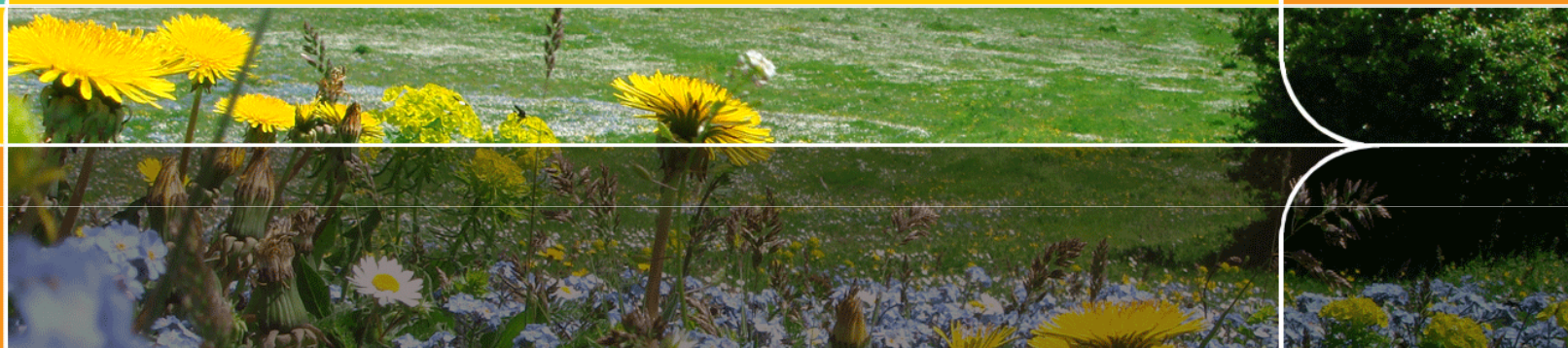




MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE  
ALIMENTARI E FORESTALI



## **L'Health Check della PAC e l'agenda della condizionalità in Italia**

Andrea Povellato  
Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA)

*Milano, 13 marzo 2009*



## INDICE DELLA PRESENTAZIONE

- La definizione del quadro normativo
- Stato di applicazione della condizionalità
- La condizionalità come livello di riferimento
- Le strategie dell'Unione Europea
- Prospettive future



## LA DEFINIZIONE DEL QUADRO NORMATIVO (1)

|                          |  |             |
|--------------------------|--|-------------|
| <b>Ambiente</b>          | Natura 2000 (A1-A5);<br>Sostanze pericolose (A2)<br>Fanghi (A3); Nitrati (A4)                          | MATTM       |
| <b>Sanità pubblica</b>   | Anagrafe (A6-A8bis); Fitofarmaci (B9);<br>Pacchetto igiene (B11); Notifiche<br>malattie (B10; B12-B15) | Min. SALUTE |
| <b>Benessere animali</b> | Vitelli (C16); Suini (C17);<br>Allevamenti (C18)   | Min. SALUTE |
| <b>BCAA</b>              | Norme 1.1; 2.1; 2.2*; 3.1; 4.1-4.4   | MiPAAF      |

\* Norma introdotta dal 2008





## LA DEFINIZIONE DEL QUADRO NORMATIVO (2)

### **Campagna 2005**

Il *DM 13 dicembre 2004* avviava il regime della condizionalità in Italia.

### **Campagna 2006**

Il *DM 15 dicembre 2005*, che ha abrogato il *DM 13 dicembre 2004*, reca le disposizioni nazionali vigenti in materia di condizionalità.

### **Campagna 2007**

Il *DM 21 dicembre 2006*, che ha abrogato il *DM 15 dicembre 2005*, reca le disposizioni nazionali vigenti in materia di condizionalità valide anche per i PSR 2007-2013.

### **Campagna 2008**

Il *DM 21 dicembre 2006* è stato integrato dal *DM 18 ottobre 2007* con l'aggiornamento di alcuni CGO e BCAA anche per ottemperare a richieste CE (nuova norma 2.2)

### **Campagna 2009**

Il *DM dicembre 2008* introduce le nuove regole di condizionalità per i vigneti.





## STATO DI APPLICAZIONE DELLE NORME: i CGO

- *Distinzione tra entrata in vigore della legislazione nazionale e rispetto delle norme da parte degli agricoltori*
- La condizionalità ha avuto il "**merito**" di accelerare (in alcuni casi di far partire) il processo di applicazione della normativa ambientale (Esempio Italia, ma non solo, per Direttiva Nitrati e Direttive Natura 2000)
- Il nuovo sistema di controllo e sanzione della condizionalità si è **sovrapposto** alla sostanziale applicazione ex-novo di alcune direttive (piani di azione, informazione, sistema di controllo, ecc.)
- Solo ora si stanno definendo le aree tecnico-gestionali di maggiore problematicità per gli agricoltori → verificare nell'esperienza concreta quali problematiche applicative stanno sorgendo in azienda (feed-back da parte del sistema produttivo)





## STATO DI APPLICAZIONE DELLE NORME: le BCAA

- Alcune norme erano già presenti nella eco-condizionalità del reg. 1259/99, ma le procedure di definizione e controllo degli standard sono decisamente nuove
- *I requisiti sono **appropriati** e sembrano in grado di raggiungere gli **effetti richiesti** in termini di protezione del suolo e di livello minimo di mantenimento delle superfici agricole*
- *Punti critici: eccessiva **genericità** di gran parte dei requisiti che non sembra aggiungere niente di veramente nuovo nella gestione del suolo*
- Conservazione dei prati e pascoli permanenti: Italia unico (?) paese a non aver predisposto regole in materia. In prospettiva, potrebbe comportare qualche problema per gli agricoltori
- *Punti critici: manca una **specifica protezione** dei prati-pascoli di elevato valore naturalistico, quindi i benefici sono ridotti e rendono (forse) inutile questa norma.*





## L'INFORMAZIONE AGLI AGRICOLTORI

- Informazione sulla condizionalità in misura decisamente **superiore** a quanto fatto in passato per materie simili (BPA, eco-condizionalità e anche legislazione ambientale)
- Aspetto su cui puntare l'attenzione, cercando di incrementare l'informazione specifica e anche quella più generale
- *Punti critici:*
  - informazione spesso **troppo generica** e/o **non ritagliata** sulle esigenze degli agricoltori e/o non sufficientemente **aggiornata** e tempestiva
  - informazione **poco indirizzata** agli agricoltori che hanno un minore bagaglio educativo o professionale (piccole aziende) o che hanno un'età avanzata (poco propensi a modificare i loro comportamenti)
- **Mancano indagini** che evidenzino il grado di consapevolezza degli agricoltori rispetto ai requisiti e al sistema di controllo e sanzione (esempi inglese e tedesco)







## APPROCCIO COOPERATIVO E MONITORAGGIO

- *Punto critici:*
  - il **carattere impositivo** della condizionalità lascia poco spazio ad un approccio cooperativo, più appropriato se si vuole ottenere la fiducia degli agricoltori e quindi una maggiore collaborazione
  - la **comprensione della logica** (delle sue motivazioni, degli obiettivi ed anche dei "ritorni" per l'agricoltore) di questo intervento da parte degli agricoltori (e un approccio più graduale nel sistema di controllo e sanzione) potrebbe determinare un maggior rispetto delle norme
- Verifica dei risultati raggiunti con le azioni di informazione e consulenza. Capita spesso che non vi sia nessun tipo di monitoraggio e valutazione che consenta di quantificare in modo possibilmente oggettivo il grado di conoscenza della nuova politica







## I RISULTATI DEI CONTROLLI

- La Commissione ha fornito alcuni dati statistici (largamente provvisori) sulle infrazioni nel 2005: 5% di agricoltori controllati e **12% di agricoltori con infrazioni**.
- La maggior parte delle infrazioni riguarda **l'identificazione degli animali**. Tra le BCAA prevalgono le infrazioni sul livello minimo di mantenimento e l'erosione del suolo, ma potrebbe derivare dal maggior numero di requisiti presenti in questi due aspetti.
- È importante poter costruire una **serie storica** dei dati: soltanto in questo modo sarà possibile capire se migliora l'osservanza delle norme. Il caso specifico della identificazione degli animali (sempre stesso livello di infrazione: problema "tecnico"?).





## COSTI ED EFFICIENZA DELLA CONDIZIONALITÀ (1)

- Gli stati membri in genere non hanno predisposto standard che richiedessero eccessivi cambiamenti agli agricoltori
  - evitare un aggravio dei costi di produzione
  - scarsa conoscenza della diffusione delle pratiche agricole e degli effetti ambientali
- Quasi sempre la definizione degli standard non è stata preceduta da una dettagliata analisi della situazione ambientale e della efficacia degli standard nel cercare di ridurre alcuni impatti negativi





## COSTI ED EFFICIENZA DELLA CONDIZIONALITÀ (2)

- I costi sembrano **alquanto limitati**, in molti casi nulli dato che la condizionalità non aggiunge nessun ulteriore aggravio di gestione rispetto a quanto doveva essere già rispettato dagli agricoltori
- **Stime molto scarse** e con risultati estremamente variabili.
- Maggiori costi attribuibili a requisiti:
  - erosione del suolo
  - livello minimo di mantenimento delle superfici e dei terrazzamenti
  - fasce tampone
- L'efficienza del sistema condizionalità può essere considerata **accettabile**. Il sistema ha incrementato il rispetto della normativa comunitaria (CGO) e i costi, sia pubblici che privati, emersi sono commisurati agli effetti che la condizionalità
- In alcuni casi il sistema ha comportato **aggravi burocratici e costi troppo alti** rispetto ai benefici assicurati





## LA CONDIZIONALITÀ COME LIVELLO DI RIFERIMENTO

- Stabilisce il livello **al di sotto** del quale l'attività agricola genera un danno ambientale e **al di sopra** del quale produce servizi ambientali
- Ha un importante **significato politico** perché, in assenza di mercato – o in presenza di mercati imperfetti – rappresenta:
  - per le **esternalità positive** il punto oltre il quale è necessaria un'azione collettiva, e quindi una politica, che fornisca agli agricoltori il segnale della domanda sociale di tali beni e servizi
  - per le **esternalità negative** il punto al di sotto del quale la società imputa all'agricoltore il costo di un danno ambientale e può applicare il PPP richiedendo il ripristino del valore di riferimento
- Comporta la definizione di "**beni pubblici**" come motivo principale dell'intervento pubblico
- L'esperienza della "buona pratica agricola" nelle misure agroambientali





## ***La condizionalità dovrebbe essere poco o molto esigente in termini di norme da rispettare ?***

- se è **meno** esigente comporta un minor rischio di violazione delle norme, un minor costo amministrativo pubblico, un minor costo di adattamento per le imprese, ma una minore giustificazione del sostegno disaccoppiato
- se è **più** esigente si avranno maggiori costi amministrativi e per le imprese (rischio competitività) e una possibile sovrapposizione con le misure agroambientali, ma aumenta il ruolo multifunzionale dell'agricoltura

## ***Misure agroambientali o condizionalità ?***

- le misure agroambientali sono maggiormente indirizzate a risolvere **problemi ambientali specifici** (territori delimitati e imprese selezionate)
- la condizionalità è più blanda quindi teoricamente con minore efficacia ambientale, ma si applica ad una **grande proporzione** di aziende e di superficie
- si deve **coniugare** l'obiettivo ambientale con lo strumento più adatto





# LE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA

## per l'adattamento, le risorse idriche e la biodiversità

- 2007: Libro verde della Commissione europea "L'**adattamento** ai cambiamenti climatici in Europa - quali possibilità di intervento per l'UE"
- 2007: Comunicazione sulla carenza idrica e sulla **siccità**
- 2006: Nuovo Piano d'azione per la **biodiversità** (pianificazione territoriale e cambiamenti climatici)







## LE LINEE DI INTERVENTO

- **Variabilità** produttiva
  - rischio di variazioni improvvise dei redditi agricoli
  - abbandono di superfici agricole
- **Rischio** per le produzioni alimentari vs. crescente interesse per bioenergia
- **Benefici ambientali** attraverso un uso più efficiente della risorsa idrica
- Sostenibilità della domanda di acqua:
  - revisione delle tariffe inadeguate
  - pianificazione dell'uso del suolo
  - allocazione più efficiente risorsa idrica



## LA CONDIZIONALITÀ NELL'HEALTH CHECK

- Continuerà ad esistere fino a quando ci saranno aiuti al reddito (e interventi pubblici in genere)
- Qualche **semplificazione** (eliminazione di alcune norme dei CGO ed esenzione per sanzioni inferiori a 100 euro)
- **BCAA (1)** : per mantenere i benefici ambientali del set-aside
  - Rafforzamento degli impegni legati al mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio che impone l'obbligo del mantenimento anche di siepi, stagni, fossi, alberi in filari, in gruppo o isolati, ed i margini dei campi, ecc. (in vigore dal 1 gennaio 2010)
- **BCAA (2)** : protezione delle risorse idriche
  - Introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua
  - Rispetto delle procedure di autorizzazione per l'utilizzo delle acque ai fini di irrigazione (entrambi in vigore dal 2012)





## PROSPETTIVE FUTURE

- Il sistema di condizionalità sarà sempre più incardinato strategicamente nei PSR
- Confine labile tra condizionalità e misure agroambientali
- Il sistema di monitoraggio e valutazione è essenziale → coordinato e compatibile tra I e II pilastro (economie di scala ...)
- Rafforzare il sistema della comunicazione e conoscenza intorno alla condizionalità per renderla più efficace
- Ruolo insostituibile il Sistema di Consulenza Aziendale (SCA)
- Piano ambientale aziendale
  - obiettivo privato: mantenimento patrimonio
  - obiettivo pubblico: percezione ambiente e rispetto norme





# Grazie per l'attenzione!!

[andrea.povellato@unipd.it](mailto:andrea.povellato@unipd.it)

[www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)



**MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE  
ALIMENTARI E FORESTALI**

