





# I GEORGOFILI

Quaderni

2005-XI



## COLTIVAZIONI DESTINATE ALLA FAUNA SELVATICA. OPPORTUNITÀ DELLA NUOVA PAC?

Firenze, 18 novembre 2005

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

Copyright © 2007  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili»  
Anno 2005 - Serie VIII - Vol. 2 (181° dall'inizio)

Responsabile redazionale: dott. Paolo Nanni

Servizi redazionali, grafica e impaginazione  
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA  
Via G. Benivieni 1 - Firenze  
Tel. 055 5532924  
Fax: 055 5532085  
[info@sefeditrice.it](mailto:info@sefeditrice.it)  
[www.sefeditrice.it](http://www.sefeditrice.it)

## INDICE

PAOLO BORGHI

*La nuova politica agricola comunitaria  
e l'utilizzazione dei seminativi*

7

LUIGI RUSSO

*La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*

19

MARCO GENGHINI

*Le misure agro-faunistiche  
e la nuova Politica Agricola Comunitaria (PAC)*

39

ANDREOTTO GAETANI

*Intervento programmato*

61



## La nuova politica agricola comunitaria e l'utilizzazione dei seminativi

### I. L'ORIENTAMENTO DELLA PAC 2003 RIGUARDO AI SEMINATIVI

Per affrontare il tema nella prospettiva di questa giornata di studi, occorre prendere subito le mosse dal cuore del problema: l'art. 51 del Reg. CE 1782/03.

È quella la norma che ha rivoluzionato completamente la concezione di fondo della politica agricola della Comunità Europea, stabilendo che gli agricoltori *possono* utilizzare le parcelle di terreno dichiarate come ammissibili al diritto all'aiuto a scopo di produzione agricola. *Possono* – se lo vogliono; se lo ritengono economicamente conveniente – ma *possono* anche *non* utilizzarle affatto, così dismettendo ogni attività produttiva sul fondo. Con l'aggiunta di una importante precisazione: se sceglieranno di mettere la terra in produzione, non avranno una libertà assoluta di scelta sul tipo di destinazione produttiva da dare a essa, poiché – per quanto ampio sia il *range* di produzioni cui l'agricoltore può dedicarsi – non possono intraprendersi, pena la perdita del diritto all'aiuto diretto (o pagamento unico), né colture permanenti né produzioni ortofrutticole.

Si deve, anzitutto, sgombrare il campo da possibili equivoci: parlando di «colture permanenti», il diritto comunitario (così come la scienza agronomica) intende riferirsi a «colture fuori avvicendamento, con esclusione dei pascoli permanenti, che occupano il terreno per almeno cinque annate e forniscono raccolti ripetuti»<sup>1</sup>. Per quanto caratterizzate da alcune importanti affinità, le colture forestali (che meritano sin d'ora un cenno, per la loro particolare attitudine a costituire un habitat di fauna selvatica), non fornendo raccolti ripetuti non

\* Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Ferrara

<sup>1</sup> La definizione è data dall'art. 2, lett. c), del Reg. CE n. 795/2004 della Commissione del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al Reg. CE n. 1782/2003 (in GUUE, L 141 del 30 aprile 2004).

rientrano perciò nella nozione di colture permanenti; il che trova conferma nella prassi applicativa del diritto comunitario, nella quale le colture forestali sono normalmente menzionate in modo distinto dalle «colture permanenti».

Dunque, a rigore, la destinazione di terreni seminativi a imboschimento non farebbe perdere il diritto all'aiuto nel regime del pagamento unico; vero è che – stante la costante provvisorietà degli orientamenti comunitari in tema di politica agricola comune, e la sempre presente possibilità che la CE decida di tornare sui propri passi, adottando nuovamente tecniche di sostegno “accoppiato” – sarà in concreto molto difficile trovare chi, disponendo di un seminativo, sia disposto (dopo averlo dismesso ai sensi dell'art. 51 del Reg. 1782) a trasformarlo in bosco, col rischio di un mutamento di destinazione pressoché irreversibile.

Dunque, i riflessi della nuova PAC favorevoli alla fauna selvatica vanno cercati altrove. Prima, però, è forse opportuno dedicare qualche parola alle ragioni per le quali la Comunità ha optato per una politica agricola che, sostanzialmente, rinuncia alla produzione.

## 2. LE RAGIONI DEL «DECOUPLING» E DEL NON-INCENTIVO A PRODURRE

L'ispirazione di fondo del disaccoppiamento, tratto dominante della riforma della PAC del 2003, sta principalmente – benché non totalmente – nell'Accordo agricolo di Marrakech e negli obblighi che esso impone in tema di regime del sostegno al settore agricolo.

È noto, infatti, che le principali forme di sostegno agricolo non vietate dall'Accordo (e quindi da non ridurre) sono quelle prive di legame al prezzo del prodotto e/o alla quantità prodotta, per una serie di ragioni che sarebbe lungo, in questa sede, spiegare (perché le misure di sostegno di tal genere non parrebbero capaci di falsare la concorrenza, non traducendosi in un pagamento anticipato al produttore di una parte del prezzo del prodotto; perché non hanno un effetto incentivante sulla produzione, non inducendo eccedenze produttive e crolli dei prezzi, così evitando di dover poi sostenere ulteriormente il reddito degli agricoltori; ecc.).

Sotto questa prospettiva, il sistema di sostegno su cui si fonda la nuova PAC sembrerebbe un sistema compatibile con l'Accordo agricolo, rientrando nella c.d. scatola verde in quanto nessuna produzione è richiesta quale condizione per percepire i pagamenti<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> L'Accordo agricolo include nella cosiddetta “scatola verde”, in realtà, anche tipologie “accoppiate” di aiuto, purché esse trovino, però, giustificazione in uno dei motivi che l'Accordo stesso



Occorre tuttavia evidenziare che, se fra gli scopi prioritari perseguiti dal legislatore comunitario vi era quello di conformarsi agli obblighi WTO (oltre a quello di ridurre la spesa per sostegno agricolo, destinata ad aumentare senza controllo con l'ingresso nell'Unione di nuovi Stati membri), tale scopo potrebbe forse considerarsi frustrato. In effetti, un recente orientamento del Panel WTO ha adottato un concetto particolarmente esigente e rigoroso di «aiuto disaccoppiato»; talmente rigoroso e ristretto, da non consentire forse di considerare “disaccoppiato” il regime del pagamento unico.

Secondo il WTO, infatti, «aiuto disaccoppiato» è quell'aiuto che non richiede all'agricoltore di produrre alcunché, né di intraprendere determinati tipi di produzione. Per essere propriamente disaccoppiati, però, gli aiuti – così come non devono essere condizionati alla produzione – non devono neppure richiedere di *non* attuare determinate produzioni. E l'art. 51 del Reg. 1782 – che pure lascia l'agricoltore libero di scegliere se produrre o sospendere la produzione – impone a chi scelga di produrre di non dedicarsi a colture permanenti e ortofrutticoli.

Secondo il rapporto conclusivo di un Panel WTO ancora abbastanza recente<sup>3</sup>, l'Accordo agricolo, quando definisce l'aiuto disaccoppiato come sostegno “non collegato” (*«not related to»*) alla produzione, non avrebbe una particolare connotazione in senso positivo o negativo, ma intenderebbe riferirsi a qualsiasi tipo di collegamento: *a favore* o *contro* talune produzioni.

L'Accordo agricolo – afferma il Panel – «non distingue fra regimi di sostegno positivi e negativi, ossia fra regimi che richiedano al beneficiario di fare o di non fare qualcosa. In particolare, non si fa distinzione fra requisiti di ammissibilità agli aiuti che orientino il sostegno verso determinate produzioni, o lo allontanino». Pertanto, quando l'Accordo agricolo definisce l'aiuto disaccoppiato come quel tipo di aiuto «collegato alla produzione», esso «indica qualsiasi tipo di connessione fra l'ammontare dei pagamenti e il tipo di produzione dopo il periodo di riferimento (positiva, negativa, totale, parziale, ecc.)»<sup>4</sup>.

Dunque, il sistema inaugurato con la PAC del 2003 forse non è completamente disaccoppiato nel senso voluto dagli Accordi WTO: non lo è anzitutto per la residua presenza di alcuni importanti regimi alternativi di sostegno, parzialmente o totalmente accoppiati, i quali sono previsti come possibili per talune colture specifiche (ad es. per il grano duro, laddove l'agricoltore utilizzi sementi

---

individua come meritevoli (ad esempio, le misure di sostegno che si inseriscano nel quadro di un programma di tutela ambientale).

<sup>3</sup> *United States – Subsidies on upland cotton* – WT/DS267/R, dell'8 settembre 2004.

<sup>4</sup> Per tale ragione, il sistema statunitense di sostegno al cotone è stato giudicato non sufficientemente disaccoppiato, e anche per questo incompatibile con l'Accordo agricolo.

di particolare qualità, ecc.). Non lo è, inoltre, perché l'art. 51 esclude le colture permanenti e gli ortofrutticoli dal regime di pagamento unico, e ciò potrebbe avere l'effetto di orientare in qualche modo la produzione rispetto a quei settori.

Una conferma di questa valutazione la troviamo nel fatto che i servizi giuridici della Commissione Europea hanno collaborato con il Dipartimento agricoltura degli USA nel preparare l'atto di appello contro la decisione del Panel di primo grado. Evidentemente, ottenere dall'Organo di appello una pronuncia che, modificando quella del Panel, considerasse disaccoppiati anche quei sistemi di sostegno che (come il sistema USA applicato al settore del cotone) tolgono l'aiuto a chi si dedichi a talune individuate produzioni, è interesse anche dell'Europa, proprio per evitare che, presto o tardi, anche il regime del pagamento unico costruito con il Reg. 1782/03 sia dichiarato incompatibile con l'Accordo agricolo.

### 3. SCELTA DI NON PRODURRE, E TUTELA DEL TERRITORIO

È noto che il Reg. 1782/03 condiziona il "diritto all'aiuto" al fatto che il terreno dichiarato sia mantenuto in buone condizioni agronomiche e ambientali, e – ovviamente solo per chi produce – al rispetto dei criteri di gestione obbligatoria. Si tratta del noto meccanismo della "condizionalità", sul quale sarà un altro contributo, in questa giornata di studio, a intrattenerci.

Ebbene, fra questi criteri, che comportano l'adempimento da parte dell'agricoltore di svariati obblighi, peraltro tutti già previsti da normative comunitarie in vigore, ve ne sono alcuni particolarmente rilevanti per la fauna selvatica. Ci si riferisce ad alcuni articoli della dir. 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici, il cui obiettivo è la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri (esclusi dunque i Dipartimenti francesi d'oltremare, ed esclusi i distretti portoghesi delle Azzorre e di Madeira).

Ne deriva l'obbligo degli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire, per tutte le specie di uccelli selvatici, una varietà e una superficie di habitat, in primo luogo individuando speciali "zone di protezione", all'interno delle quali obblighi speciali e maggiori si impongono agli agricoltori.

L'attuazione di tale direttiva in Italia, avvenuta con la l. 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), ha comportato l'adozione di un elenco di "zone di protezione speciale" (ZPS), classificate ai sensi della direttiva comunitaria (e modificato da ultimo con decreto del Ministero dell'ambiente del 25 marzo 2005).

Altri criteri di gestione obbligatoria sono costituiti da alcuni articoli della dir. 42/93/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (nota anche come “direttiva habitat”), attuata in Italia con il D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, e il cui obiettivo è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo.

In conformità a quest’ultima direttiva, ogni Stato membro propone un elenco di siti, indicante altresì quali tipi di habitat naturali e quali specie locali si riscontrano in detti siti (qualificati come «siti di importanza comunitaria»). Conseguentemente, gli Stati europei individuano zone di protezione speciale (che includono anche quelle determinate in attuazione della dir. 409/79), all’interno delle quali vi è l’obbligo per i coltivatori di rispettare le misure di conservazione necessarie eventualmente dettate all’interno di piani di gestione specifici, e le misure regolamentari, amministrative o contrattuali conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali.

Ma oltre a tali regole, previste da atti normativi specifici aventi obiettivi ambientali più ampi, per un quadro completo relativo al nostro paese occorre prendere in considerazione anche il decreto del Ministro delle Politiche agricole e forestali 5 agosto 2004, n. 1787, il quale ha dettato le disposizioni per l’attuazione della riforma della politica agricola comune, e che statuisce fra l’altro: «Le superfici di cui alla lettera b) del 3° comma dell’articolo 5 del presente decreto, sono soggette alle seguenti prescrizioni: a) presenza di una copertura vegetale, naturale o artificiale, durante tutto l’anno; b) attuazione di pratiche agronomiche consistenti in operazioni di sfalcio, o altre operazioni equivalenti, al fine di conservare l’ordinario stato di fertilità del terreno, tutelare la fauna selvatica e prevenire la formazione di un potenziale inoculo di incendi, in particolare nelle condizioni di siccità, ed evitare la diffusione di infestanti».

Dunque – e a parte il rispetto dei criteri di gestione obbligatori – in tutti i casi (anche per terreni non destinati alla produzione, e dunque esonerati dai criteri di gestione)<sup>5</sup> la disciplina del terreno non coltivato e del relativo sfalcio

<sup>5</sup> Il discorso vale anche per i terreni ritirati dalla produzione in base ai cosiddetti “diritti di ritiro”: nella panoramica sulla riforma della PAC del 2003 occorre, infatti, evidenziare – almeno a margine – come il *set-aside* sia stato mantenuto e sostanzialmente “cristallizzato” rispetto allo stesso dato storico che costituisce la base del regime generale di pagamento unico, sicché, ai fini che qui interessano, i terreni ritirati perché caratterizzati da diritti di ritiro (art. 53-55 Reg. 1782/03), sono assoggettati dal D.M. 1787/04 al medesimo regime di quelli ritirati per scelta di non produrre ai sensi dell’art. 51 del Reg. CE 1782/03, con analoghe condizionalità.

di erbe è fortemente condizionata dalle esigenze di tutela della fauna selvatica, giacché si prevede che «per ragioni di tutela della fauna selvatica, i coltivatori possono costituire e mantenere una copertura vegetale fino al 31 luglio di ogni anno» e che, pur sussistendo l'obbligo di fresatura, erpicatura, sfalcatura, diserbo o altre operazioni equivalenti, ampie deroghe siano consentite in caso di destinazione del terreno a «colture a perdere per la fauna».

Si evidenzia, peraltro, con riguardo a queste colture una probabile lacuna del legislatore italiano: la nozione di «colture a perdere per la fauna», infatti, è stata introdotta dall'art. 1, lett. e) del D.M. 7 marzo 2002, il quale così integrava un'altra normativa (il D.M. 4 aprile 2000). Quest'ultima è stata, tuttavia, nel frattempo abrogata dal D.M. 15 marzo 2005, senza sostituirla con altre previsioni, tanto che oggi appare legittimo dubitare che l'ordinamento italiano disciplini ancora tale genere di coltivazioni. Se è così, il decreto ministeriale di attuazione della PAC farebbe riferimento a una nozione (quella di «colture a perdere per la fauna») che l'ordinamento non prevede più.

Un'altra grave mancanza della riforma della PAC del 2003 la quale, oltre a generare critiche di più generale impostazione, può riverberare effetti negativi anche in tema di fauna selvatica, è la sostanziale mancanza, nei regolamenti della riforma, di previsioni incentivanti l'utilizzo forestale dei terreni. Le foreste restano oggetto di «misure forestali», ma solo nell'ambito della politica di sviluppo rurale; non nella disciplina del pagamento unico.

Vale forse la pena richiamare in questa sede – se non altro per completezza di discorso – l'art. 2 del Reg. 1257/99, secondo il quale il sostegno allo sviluppo rurale, legato alle attività agricole e alla loro riconversione, può riguardare, fra le altre cose, l'incentivazione della produzione non alimentare e uno sviluppo forestale sostenibile, mentre l'art. 29 dello stesso regolamento, indicando gli obiettivi del sostegno al settore forestale, mette ai primi posti il mantenimento e lo sviluppo delle funzioni economiche, *ecologiche* e sociali delle foreste nelle zone rurali, anche per mantenere e valorizzare le risorse della silvicoltura (e tra queste non vi è forse la biodiversità, grazie alla creazione di un ambiente favorevole alla fauna selvatica?).

Né il Reg. 1257/99, né le modifiche a esso introdotte dal Reg. 1783/03 (le quali, più che altro, ampliano le finalità di prevenzione incendi) hanno però finalità direttamente ed *esplicitamente* orientate alla fauna selvatica. Forse una ricaduta positiva sotto questo aspetto potrebbe avere l'art. 33 del citato Reg. n. 1257 (peraltro, non vi è in esso alcuna novità legata alla recente riforma della PAC, poiché si tratta di una norma non modificata nel 2003): la disposizione prevede la possibilità di un sostegno a quelle misure, legate alle attività agricole e alla loro riconversione nonché ad attività rurali, che non rientrino

nell'ambito di applicazione delle altre misure forestali (si parla, perciò, di «misure residuali»), e che abbiano per scopo la tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali. Con una leggera, non eccessiva, forzatura, nel significato di questa norma possono forse farsi rientrare anche misure che favoriscono la fauna.

#### 4. PECULIARITÀ ITALIANE E (SCARSE) OPPORTUNITÀ PER LA FAUNA SELVATICA

Il territorio italiano – occorre tenerlo presente – è largamente, forse prevalentemente, luogo di agricoltura marginale. L'andamento orografico, che ne fa in assoluta prevalenza un terreno collinare o addirittura montuoso, le caratteristiche geologiche e, non ultime, quelle climatiche (caratterizzate, in tutto il centro-sud, da frequenti situazioni di siccità), comporta alti costi di produzione e una alquanto ridotta produttività per ettaro. Forse unica eccezione di rilievo, in questo quadro, è la Pianura Padana, caratterizzata da un'amplissima estensione pianeggiante, da un clima abbastanza umido, e da una irrigabilità relativamente facile (a parte le estati siccitose che in questi ultimi anni hanno caratterizzato anche il nord Italia).

Pochi altri luoghi italiani hanno caratteristiche del genere; e comunque, se le hanno, si tratta di estensioni notevolmente più ridotte. Nel resto della penisola, in un quadro scarsamente vocato alle produzioni su larga scala (sia per le menzionate difficoltà oggettive, sia perché gli alti costi scoraggiano gli investimenti agricoli "in grande"), un'ulteriore felice eccezione è rappresentata da quelle zone in cui una produttività magari ridotta è, però, compensata da alti redditi grazie a una straordinaria combinazione di fattori naturali e umani, capace di generare produzioni di qualità (più efficaci sul mercato se si tratta di una qualità tale da poter godere del riconoscimento comunitario come DOP o IGP). Sono poche, tuttavia, le produzioni di qualità capaci di raggiungere grossi volumi di produzione e di reddito: se si fa eccezione per alcuni vini e per i notissimi parmigiano-reggiano, grana padano e prosciutto di Parma (questi ultimi ancora una volta collocati nella sola valle del Po) si tratta, per lo più, di prodotti di nicchia; e comunque non considerati dalla PAC sotto il profilo della loro tipicità.

È quindi apparso non inverosimile, come conseguenza della peculiare impostazione della riforma della PAC del 2003, un possibile effetto macroeconomico di tipo redistributivo, dal punto di vista geografico: ossia, almeno nel medio periodo, una tendenza allo spostamento delle coltivazioni verso le aree

ad alta produttività, suscettibili di sfruttamento intensivo con concentrazione di investimenti (e con tendenza all'utilizzo sempre maggiore della forma societaria in agricoltura, favorita anche dalle recenti innovazioni legislative in materia di società agricole).

All'interno delle aree a maggiore produttività, si potrebbe poi ritenere prevedibile un effetto di incentivo indiretto, provocato dall'aiuto disaccoppiato, in favore delle produzioni che garantiscano più elevati margini di guadagno, ossia maggior prezzo e/o minori costi: in caso contrario, converrà limitarsi a percepire l'aiuto comunitario.

Anzi, probabilmente in gran parte d'Italia risulterà economicamente preferibile per l'imprenditore percepire il solo aiuto, con sostanziale abbandono di tutte quelle colture il cui prezzo non sia più remunerativo (o sia addirittura in perdita, col rischio di erodere l'aiuto stesso). Le stime economiche che evidenziano un crollo verticale delle colture di grano duro in Italia in soli due anni sono la conferma di questa tendenza e di questi timori, frutto della decisione di non optare per il regime facoltativo "accoppiato" che il Reg. 1782/03 consentiva proprio per quella coltura<sup>6</sup>.

È vero che, nelle sempre più estese terre non coltivate che potrebbero registrarsi negli anni a venire, resta comunque un obbligo di mantenimento in buone condizioni agronomiche; non è detto, però, che un tale obbligo significhi anche buone condizioni ambientali ai fini della fauna selvatica: l'ordinamento comunitario, anche in questi casi, si limita a richiedere una minima copertura del suolo e una minima gestione delle terre che rispetti le condizioni locali specifiche; mentre le norme italiane di attuazione della PAC 2003 – lo si è visto – oggi contengono solo riferimenti probabilmente a tipologie di "colture" (o a modalità di "incoltura") destinate alla fauna selvatica, ma non più incentivate dal diritto nazionale.

Un effetto ulteriore di questa tendenza economica potrebbe, infine, essere la minore antropizzazione: ricordiamo che il programma comunitario noto come Agenda 2000 era orientato a evidenziare il collegamento fra agricoltura e presenza umana sul territorio, e mettendo in risalto i rischi sottesi a un abbandono delle terre, vedeva in tale pericolo una valida ragione "sociale" e "ambientale" per continuare a sostenere il settore agricolo<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Si parla di un calo, su scala mondiale, del 16,5% nel solo 2004, e le previsioni sono di una prossima diminuzione del 25% della produzione europea quale effetto del nuovo regime del sostegno agricolo (fonte: Agrisole).

<sup>7</sup> Vi si progettava un «nuovo obiettivo 2, avente come tema la riconversione economica e sociale. Si troveranno riunite in questa categoria... aree rurali in declino, zone in crisi dipendenti dalla pesca, quartieri urbani in difficoltà. Si tratta di un insieme di regioni accomunate da problemi

E se la minor antropizzazione potrebbe favorire l'habitat della fauna selvatica, può anche condurre – e anzi, normalmente conduce – a un sensibile degrado del territorio.

#### 5. L'AGRICOLTORE COME CUSTODE DI QUALCOSA (QUALCOSA DI IMPORTANTE): L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO

La lettura delle norme che il Trattato CE dedica all'agricoltura delineava una figura di agricoltore – almeno alle origini della Comunità Europea – custode della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, garantendo nel contempo prezzi ragionevoli per i consumatori: a questo scopo, fra le finalità della PAC veniva introdotta quella di «incrementare la produttività dell'agricoltura... assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola»<sup>8</sup>.

L'Atto Unico Europeo del 1986, oltre a prevedere l'esistenza di una vera e propria politica ambientale comunitaria, eleva le esigenze di tutela dell'ambiente al rango di obiettivo intrinseco a tutte le altre politiche della CE<sup>9</sup>, a cominciare evidentemente da quelle concernenti attività economiche svolte a stretto contatto con l'ambiente: l'agricoltura *in primis*, dato il suo rapporto – meglio, il diretto contatto – con il territorio, di cui l'agricoltore utilizza le risorse. Questo legame privilegiato fra agricoltura e ambiente, unitamente ad altre ragioni di tipo tecnico-giuridico<sup>10</sup>, ha portato le istituzioni comunitarie a creare un'ampia serie di atti normativi in materia agro-ambientale (in primo luogo proprio quelli sulle misure agroambientali che caratterizzano la politica strutturale, e che trovano forse la loro massima espressione nel Reg. 1257/99).

---

strutturali che danno luogo a difficoltà di riconversione economica, a una disoccupazione massiccia o a fenomeni di esodo rurale e di spopolamento»: COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, COM(97) 2000 def., Vol. I, Bruxelles, 15.7.1996.

<sup>8</sup> Finalità non toccata neppure dai redattori del *Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa*, rimasto finora allo stato di progetto, per il noto rifiuto referendario di alcuni paesi.

<sup>9</sup> Art. 130R del Trattato, oggi trasfuso – per la parte che qui interessa – nell'art. 6 Tratt. CE: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

<sup>10</sup> Occorre considerare che l'adozione degli atti normativi in materia agricola è sempre stata enormemente facilitata dal Trattato CE, il quale prevedeva per essi una procedura semplificata di approvazione degli atti normativi; cosicché, ogniqualvolta un atto con finalità ambientali avesse anche finalità di politica agricola, la sua adozione era favorita dal punto di vista procedimentale, rispetto a quanto accadeva in materia di politica ambientale *tout court*, per la quale era prevista obbligatoriamente la procedura di cooperazione, assai macchinosa.



Nella dottrina giusagraristica si sentì, qua e là, echeggiare una sorta di “consacrazione” dell’agricoltore come “custode della natura”; custode dell’ambiente, ecc. Ma, oltre a queste considerazioni altisonanti, vero è che nel diritto della CE comincia a farsi strada un concetto di agricoltura multifunzionale, attività che produce – oltre ai tradizionali beni primari – anche servizi e benefici nuovi, utili alla collettività, e finanche semplici “esternalità” (o ricadute) positive.

Sotto questi profili, la riforma della PAC del 2003 non ha rappresentato necessariamente una evoluzione. Essa, nel tentativo di esaltare nuove funzioni del produttore agricolo, finisce per comportare, di fatto, un abbandono della sua funzione originaria: la scelta di non produrre, consentita dal Reg. 1782/03 (art. 51) potrebbe apparire al limite dell’inconciliabilità con il contenuto dell’art. 33 del Trattato. Vero è che la situazione alimentare in Europa non è più quella deficitaria che si registrava al momento della nascita del sistema comunitario; ma è pur vero che – anche adottando una lettura “evolutiva” degli obiettivi PAC stabiliti dalla carta fondamentale europea – il fine, insito nei “cromosomi” della PAC, di garantire al mercato europeo l’approvvigionamento di derrate alimentari imporrebbe di utilizzare la politica agricola, semmai, pur sempre come uno strumento di regolazione dell’offerta alimentare (e delle relative materie prime).

Al contrario, il totale disaccoppiamento equivale a rinunciare a qualsivoglia strumento: un sostegno svincolato del tutto dalla produzione non è più una leva economica, poiché non consente di graduare l’intervento pubblico, utilizzandolo in funzione delle esigenze del mercato (basti considerare che, in caso di crisi dell’offerta mondiale di cereali, o di impennate della domanda – quali oggi potrebbero conseguire per effetto dello sviluppo del reddito pro capite in Cina e dell’entrata di quest’ultima nel WTO – l’Europa non saprebbe come incentivare un corrispondente aumento della produzione). Il calo delle colture di grano duro è una triste conferma dell’esistenza del problema.

Ebbene, alla luce del disaccoppiamento quasi totale, gli stessi ruoli dell’agricoltore di cui si è poc’anzi parlato, nel sistema della PAC del 2003, divengono meramente eventuali: se produce, egli acquisisce funzioni ulteriori grazie alla condizionalità (particolarmente in tema di igiene e salubrità degli alimenti e di tutela ambientale); se, invece, non produce, egli si vede obbligato al mantenimento della sola funzione ambientale, ma con minor specializzazione di funzioni in questo campo (e con possibili riflessi positivi per la fauna selvatica lasciati all’autonomia del legislatore nazionale: si è visto con quale scarsa attenzione in Italia).



Considerando che, di fatto, la nuova PAC lo incentiva spesso a non produrre, le prospettive per la fauna selvatica possono essere favorevoli soltanto se, ad accompagnare il disaccoppiamento, tanto la CE quanto gli Stati membri sapranno incentivare seriamente utilizzi alternativi dei seminativi, ciò che, sia in sede comunitaria sia in Italia, sembra per il momento del tutto incerto<sup>11</sup>.

#### ABSTRACT

##### *The new CAP and the use of arable land*

This article deals with the core of the 2003 CAP reform – known as “decoupling”, referring to article 51 of the EC Reg. n° 1782/03, whose rationale has its roots in the international trade law (especially, the s.c. “green box” commitments arising from the WTO Agreement on Agriculture) – and with its consequences about the usage of the arable land, focussing on the externalities which may have effects on the habitat of the wild fauna.

First of all, the absence in the 2003 CAP framework of any new measures boosting forestry is pointed out. But the main issue concerns the s.c. “conditionality”: a mechanism which allows the entitled farmers to perceive single payments only if fulfilling some important obligations set by the EU legislation on agriculture, food safety and food quality.

Among the duties farmers have to comply with, in order to get the aid, the “statutory management requirements” include some environmental (namely, wildlife-oriented) measures, such as the EC directives concerning the habitat and the birds.

In Italy – where the majority of the land cannot grant high income to farmers, because of the geomorphology of Italian territory – there could be some important chances of applying the decoupling and the conditionality in favour of the wild fauna. Unfortunately, Italian lawmakers don't seem to have caught this opportunity.

<sup>11</sup> Si veda, sul punto, uno scritto assai interessante, benché concernente soltanto una parte della fauna selvatica: P. F. DONALD, G. PISANO, M. D. RAYMENT, D. J. PAIN, *The Common Agricultural Policy, EU enlargement and the conservation of Europe's farmland birds*, in «Agriculture, Ecosystems and Environment», 89, 2002, pp. 167-182. Gli autori, nella sostanza, condividono le preoccupazioni espresse: «a total cessation of financial support to agriculture would undoubtedly lead to the loss of some important bird habitats and a degradation of others. On the other hand, financial support for intensive agriculture has already caused biodiversity loss in many countries. Conservation efforts, therefore, need to be directed primarily at financial support for farming systems that are compatible with biodiversity conservation. (...) A clear consensus is emerging that the conservation of the farmland environment, of which birds form a high profile part, will best be achieved through a number of measures operating at different political and spatial scales». D'altra parte «Much of Europe's biodiversity is dependent upon the sympathetic management of farmland, and millennia of agricultural development have resulted in a historical landscape worthy of conservation. Therefore, large-scale abandonment of farmland could be as serious a threat to public and wildlife interests as intensification. (...) A system comprising non-crop specific area payments with environmental conditions, agri-environment schemes and rural development measures would achieve the multiple aims of supporting agriculture, protecting the environment and enhancing rural development».



LUIGI RUSSO\*

## La condizionalità: un impegno per gli agricoltori

### I. I PRECEDENTI

Con la presente relazione si intende verificare quale sia la rilevanza dei criteri della c.d. condizionalità, prevista e disciplinata dagli artt. da 3 a 9 reg. (CE) 1782/03<sup>1</sup>, di cui costituiscono il Capitolo 1 («Condizionalità») del Titolo II («Disposizioni generali»), ai fini della tutela della fauna selvatica. Va, dunque, preliminarmente precisato che con questo lavoro non si vuole dare compiutamente conto della disciplina comunitaria e nazionale in tema di condizionalità, ma più semplicemente cercare di mettere in luce – al termine di una succinta esposizione degli elementi principali dell’istituto – se e in che misura la normativa in oggetto possa contribuire alla tutela dell’ambiente, degli habitat naturali e, dunque, anche della fauna selvatica che costituisce il tema centrale dell’incontro odierno.

Con il termine «condizionalità» si intende il collegamento tra il godimento di aiuti comunitari e il rispetto di determinati requisiti stabiliti dalla normativa CE e, segnatamente, il rispetto dei criteri di gestione obbligatori indicati nell’allegato III al regolamento e il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali.

Non è, pertanto, sufficiente, per poter beneficiare degli aiuti diretti erogati nell’ambito della PAC, il possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi individua-

\* *Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Ferrara*

<sup>1</sup> Del 29 settembre 2003, in GUUE L 270, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell’ambito della politica agricola comune, istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/01, (CE) n. 1453/01, (CE) n. 1454/01, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/99, (CE) n. 1254/99, (CE) n. 1673/00, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/01.

ti dal medesimo regolamento occorrendo, altresì, che l'agricoltore interessato risulti essersi conformato agli adempimenti richiesti dalla normativa sulla condizionalità, sopra sommariamente indicati e su cui si dirà più ampiamente in seguito.

La condizionalità non rappresenta, peraltro, una innovazione portata dalla c.d. riforma di medio termine della PAC, dal momento che già la normativa comunitaria preesistente conteneva disposizioni analoghe, pur se meno stringenti e meno ampie, quanto ai contenuti degli obblighi posti a carico dei beneficiari degli aiuti.

In particolare, il reg. n. 1782/03 potenzia e amplia la condizionalità introdotta dal reg. (CE) n. 1259/99<sup>2</sup> (applicabile dal 1.1.2000) recante norme comuni ai regimi di sostegno diretto (indicati nell'allegato<sup>3</sup>) finanziati dalla sezione garanzia del FEOGA.

L'art. 3, reg. n. 1259/99 (rubricato «requisiti in materia di protezione ambientale») prevedeva, infatti, che gli Stati membri adottassero misure «in materia ambientale» – così che si parlava, al riguardo, di ecocondizionalità – che potevano comprendere l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali e la fissazione di requisiti ambientali obbligatori o la cui soddisfazione era condizione per poter beneficiare di aiuti diretti; sempre gli Stati membri dovevano stabilire «sanzioni appropriate e proporzionali alla gravità delle conseguenze ecologiche risultanti dal mancato rispetto dei requisiti ambientali», le quali potevano consistere nella riduzione o soppressione degli aiuti nel caso di mancato rispetto dei requisiti.

Nel successivo art. 5 si stabiliva, inoltre, che gli importi resi disponibili ex art. 3 (a seguito, dunque, delle riduzioni o soppressioni degli aiuti) sarebbero stati posti a disposizione degli Stati membri interessati come sostegno supplementare comunitario ad alcune misure di sviluppo rurale<sup>4</sup>.

Peraltro, forme di condizionalità potevano riscontrarsi anche nella disciplina dedicata allo sviluppo rurale, dal momento che nel reg. (CE) n. 1257/99<sup>5</sup> vi erano disposizioni che subordinavano la concessione di determinati aiuti,

<sup>2</sup> Del 17 maggio 1999, in GUCE L 160.

<sup>3</sup> Quali, ad es., gli aiuti alla superficie previsti all'epoca per i seminativi, il riso, la canapa, l'aiuto alla produzione per olio di oliva, banane o tabacco, il premio speciale per il settore delle carni bovine.

<sup>4</sup> Segnatamente, alle misure volte a favorire il prepensionamento o l'imboschimento, a quelle nelle zone svantaggiate o soggette a restrizioni ambientali, e a quelle volte a compensare l'assunzione di impegni agroambientali.

<sup>5</sup> Del 17 maggio 1999, in GUCE L 160, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA) e che modifica e abroga taluni regolamenti.

quali gli investimenti nelle aziende agricole (art. 5), gli aiuti all'insediamento di giovani agricoltori (art. 8), gli aiuti per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (art. 26) al rispetto di requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali (requisiti poi richiamati ai fini della condizionalità dal reg. n. 1782/03<sup>6</sup>). Inoltre, il sostegno alla formazione professionale (di cui all'art. 9, reg. n. 1257/99) era finalizzato anche all'applicazione di metodi di produzione compatibili con la tutela dell'ambiente, con l'igiene, con il benessere degli animali; alla promozione di forme di conduzione agricola compatibili con la tutela e il miglioramento dell'ambiente erano, infine, finalizzate le misure agroambientali (di cui agli art. 22 ss., reg. n. 1257/99<sup>7</sup>).

Non a caso, queste forme di condizionalità sono risultate sensibilmente attenuate nel nuovo regolamento disciplinante l'intervento comunitario in materia di sviluppo rurale<sup>8</sup>, proprio perché il rispetto dei requisiti "condizionanti" è divenuto, a seguito della riforma del 2003, adempimento generalizzato per gli agricoltori che intendano usufruire di pagamenti diretti. Con riguardo alla nuova disciplina sul secondo pilastro della PAC mette conto segnalare le misure volte al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale, di cui agli artt. 36 ss., reg. n. 1698/05, relativi alle misure volte al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale, tra le quali sono previsti i pagamenti agroambientali e per il benessere degli animali: al riguardo, i successivi artt. 39, par. 3, e 40, par. 2, precisano che detti pagamenti concernono soltanto quegli impegni che vanno al di là dei pertinenti requisiti obbligatori stabiliti in applicazione, tra l'altro, dell'articolo 4 e dell'allegato III del reg. (CE) n. 1782/03, ovvero dei requisiti in tema di condizionalità; l'art. 51 stabilisce, inoltre, a chiusura della sezione dedicata alle misure in oggetto, la riduzione o la revoca di alcuni dei pagamenti previsti all'interno della misura (tra cui i pagamenti agroambientali) quando si accerti che i beneficiari degli stessi non abbiano ottemperato, in conseguenza di atti o omissioni, ai requisiti

<sup>6</sup> L'art. 4, reg. n. 1782/03, specifica che i criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III sono prescritti nei settori della sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, dell'ambiente e del benessere degli animali.

<sup>7</sup> Poi divenute «agroambiente e benessere degli animali» a seguito della novella disposta con il reg. (CE) 1783/03, che ha, tra l'altro, enfatizzato tra le finalità di detti aiuti il miglioramento del benessere degli animali. In sintonia con quanto disposto dal reg. n. 1782/03 erano anche le nuove misure introdotte nel reg. 1257/99 dal reg. 1783/03, come quella volta al «rispetto delle norme» (art. 21 bis ss.), forma di sostegno concepita per favorire l'adeguamento alla normativa in tema di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e animali, benessere animali.

<sup>8</sup> Reg. (CE) del 20 settembre 2005, in GUUE L 277, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

obbligatori in materia di condizionalità di cui agli artt. 4 e 5 del reg. (CE) n. 1782/03. In altri termini, la condizionalità prevista dalla disciplina in tema di pagamenti diretti viene espressamente richiamata in termini di condizionalità anche per taluni pagamenti in materia di sviluppo rurale, in un quadro normativo armonizzato e coerente.

## 2. IL REG. 1782/03: IL RISPETTO DEI CRITERI DI GESTIONE OBBLIGATORI

Detto sommariamente degli antecedenti, è ora necessario focalizzare l'attenzione su quanto disposto dal reg. n. 1782/03 in materia di condizionalità, per meglio comprenderne la portata e il significato.

Come anticipato, la disciplina in oggetto è contenuta negli articoli da 3 a 9 del regolamento, costituenti il Capitolo 1, rubricato «Condizionalità» del Titolo II, recante le disposizioni generali, ovvero le norme comuni a tutti gli aiuti diretti erogati dalla Comunità e, quindi, tanto ai nuovi aiuti disaccoppiati introdotti, per l'appunto, dal regolamento stesso<sup>9</sup>, quanto alle residue ipotesi di aiuti collegati con la produzione di determinati prodotti agricoli, disciplinati dal Titolo IV del regolamento.

La “nuova” condizionalità continua, dunque, a essere configurata quale istituto di portata generale, essendo destinata a operare – e quindi a condizionarne l'erogazione – in via generale per tutti gli aiuti diretti comunitari.

L'art. 3 prevede l'obbligo, per ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti, del rispetto dei criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III e del mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali.

La mancata osservanza ai suddetti obblighi, attribuibile a un'azione o omissione imputabile al singolo agricoltore, comporta, ai sensi di quanto disposto dall'art. 6, reg. n. 1782/03, la riduzione o l'esclusione dei pagamenti diretti corrisposti nell'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza. Sempre su un piano generale, può osservarsi che risulta necessario – ai fini del pieno godimento degli aiuti diretti – il rispetto dei criteri di gestione obbligatori (denominati sinteticamente dal legislatore comunitario «atti»<sup>10</sup>) e il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (denomina-

<sup>9</sup> Il c.d. regime di pagamento unico, di cui al Titolo III del reg. n. 1782/03.

<sup>10</sup> Così, infatti, l'art. 2 (rubricato «definizioni»), punto 32, reg. n. 796/04 della Commissione del 21 aprile 2004, in GUUE L 141, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/03, modificato dal reg. (CE) n. 239/05 dell'11 febbraio 2005, in GUUE L 42.

ti «norme»<sup>11</sup>) con riguardo a tutta la superficie aziendale, inclusi i terreni per i quali non si percepisce alcun aiuto.

Ciò premesso, occorre ora analizzare più da vicino i criteri di gestione obbligatori e gli obblighi di mantenimento delle terre in buone condizioni.

I primi si sostanziano in un elenco di atti normativi comunitari, indicati, come detto, nell'allegato III del regolamento, in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, identificazione, registrazione e benessere degli animali.

Si tratta di 18 atti<sup>12</sup>, tra direttive e regolamenti, la cui applicabilità, ai fini della condizionalità, è scaglionata in tre fasce, dal momento che per alcuni è prevista la necessità del loro rispetto a decorrere dal 1.1.2005, per altri dal 1.1.2006 e per altri ancora dal 1.1.2007. Per ogni atto viene, inoltre, precisato il o gli specifici articoli di cui si chiede il rispetto ai fini della condizionalità.

È già stato evidenziato che la scelta operata dal legislatore comunitario del 2003, comportante l'inserimento nell'elenco dei criteri di gestione obbligatori di 18 atti, è frutto di una scelta di politica legislativa, dal momento che gli atti applicabili agli agricoltori erano, all'epoca dell'approvazione del regolamento, circa 300<sup>13</sup>; lo stesso Autore rilevava come la Commissione ne intendesse inserire 38 ma, a seguito della discussione in seno al Consiglio, nella versione definitiva del regolamento ne sono rimasti 18, rappresentativi dei settori sopra indicati<sup>14</sup>.

Vero è, peraltro, che l'inserimento di atti normativi tra i criteri di gestione obbligatori presuppone che gli atti concernano settori produttivi interessati da aiuti diretti: per questo motivo, ad es., è stata depennata la direttiva sull'allevamento del pollame, non sussistendo aiuti diretti comunitari per il settore avicolo; in secondo luogo essi devono riguardare direttamente gli agricoltori e in considerazione di ciò sono rimaste escluse le normative in materia di rifiuti.

<sup>11</sup> Così l'art. 2, punto 33, reg. (CE) n. 796/04, cit.

<sup>12</sup> Nella versione originaria del regolamento; in seguito è stato aggiunto un ulteriore atto dal reg. (CE) n. 21/04.

<sup>13</sup> Cfr. D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in «Dir. giur. agr. amb.», 2003, pp. 597 sgg.; ID., *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Atti del convegno, Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre 2004, a cura di E. Casadei e G. Sgarbanti, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 57 sgg.: p. 66.

<sup>14</sup> Rileva D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti*, cit., p. 599, che risulta essere scomparsa, in particolare, rispetto alle proposte iniziali, la normativa in materia di sicurezza sul lavoro, perché in gran parte composta da direttive di contenuto più dichiarativo che normativo, così che appariva difficoltoso individuare norme con obblighi chiari e precisi.

Mette conto rilevare che gli articoli specificamente indicati quali atti normativi da rispettare per conformarsi agli obblighi in tema di condizionalità erano già dotati – direttamente o indirettamente, a seconda della forma (direttiva o regolamento) dell'atto – di forza precettiva loro propria e muniti di proprie sanzioni per il caso di loro inosservanza. La novità è data dal fatto di richiedere ora il rispetto di tali norme anche ai diversi e ulteriori fini della condizionalità, potendo, pertanto, il mancato rispetto di essi comportare in caso al soggetto inadempiente non solo l'applicazione delle sanzioni previste dalle norme violate, ma anche la riduzione o la soppressione degli aiuti diretti (siano essi accoppiati o meno) percepiti dall'agricoltore inadempiente.

L'applicazione differita nel tempo, quindi, non implica la non obbligatorietà degli atti prima delle date di riferimento indicate nell'allegato III, ma solo che l'eventuale violazione di tali disposizioni avrà rilevanza ai fini della condizionalità solo a far tempo dalle date in oggetto.

Occorre, altresì, rilevare che per l'agricoltore che voglia beneficiare integralmente dei pagamenti diretti, senza riduzioni o esclusioni, non è richiesto sempre e comunque il rispetto di tutti gli atti normativi contenuti nell'allegato III, ma solamente di quelli la cui osservanza dipende dalla specifica attività svolta dall'agricoltore. E così, per fare un esempio eclatante, a chi svolge attività di coltivazione non sarà certamente richiesto il rispetto degli atti che riguardano, invece, l'attività di allevamento, e viceversa.

Oltre al collegamento con l'attività concretamente svolta dall'agricoltore, alcuni atti elencati tra i criteri di gestione obbligatori risultano, peraltro, inapplicabili in ragione di elementi territoriali: il riferimento è, in particolare, alle direttive in materia ambientale, che sono destinate ad applicarsi solamente agli agricoltori che svolgono la propria attività nei territori interessati dalle direttive.

Per questo insieme di motivi può concludersi che, allo stato, il rispetto della normativa di cui all'elenco in discorso non appare rappresentare un impegno particolarmente gravoso per gli agricoltori interessati a percepire aiuti diretti, tenuto conto dell'esiguo numero complessivo di atti interessati e del fatto che, in concreto, al singolo beneficiario di aiuti viene richiesto il rispetto di un numero assai inferiore di atti.

A ciò si aggiunga che per l'operatività del criterio di gestione non appare neppure sufficiente l'astratta applicabilità dell'atto (sia esso regolamento o direttiva) al singolo agricoltore: può, infatti, verificarsi il caso che la direttiva<sup>15</sup> non sia stata attuata dallo Stato membro: l'art. 4, par. 2, reg. n. 1782/03

<sup>15</sup> Analogo discorso potrebbe farsi nel caso di regolamento non autosufficiente, il quale, per la sua concreta applicazione, necessita di un intervento integrativo o attuativo da parte degli Stati membri.



dispone, con riferimento alle direttive indicate nell'allegato III, che esse si applichino non direttamente ma nella versione attuata dagli Stati membri. Se questi ultimi sono inadempienti al loro obbligo di trasposizione della direttiva, il criterio di gestione risulta non operante per gli agricoltori dello Stato inadempiente, ai quali non potrà, pertanto, essere richiesto il rispetto del o dei criteri di gestione dettati dalla o dalle direttive non trasposte. *Mutatis mutandis*, analogo problema si propone nel caso di non corretta attuazione di una direttiva, e ciò perché, ancora una volta, l'obbligo incombente sugli agricoltori è quello stabilito dalla normativa interna di attuazione. Tali elementi di criticità assumono tanta più rilevanza se si pensa che la direttiva è lo strumento primario per gli interventi comunitari a tutela dell'ambiente e che, in ogni caso, su 18 atti elencati nell'allegato III, ben 14 sono direttive.

A seguito della rilevanza attribuita a taluni atti normativi comunitari ai fini del rispetto degli impegni in tema di condizionalità (quali criteri di gestione obbligatori) occorre, pertanto, prendere atto che la mancata o la non corretta attuazione, da parte di uno Stato membro, di una direttiva comunitaria facente parte dei suddetti criteri di gestione rileva non più e non solo ai fini specifici della instaurazione della procedura di infrazione a carico dello Stato inadempiente (e delle possibili sanzioni previste dal trattato e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia per siffatta evenienza). L'infrazione in oggetto viene, infatti, ad incidere anche sul meccanismo di erogazione degli aiuti diretti comunitari agli agricoltori dello Stato inadempiente, con i conseguenti, possibili effetti distorsivi nell'attuazione della politica agricola comune: l'inadempimento di uno Stato membro ad una o più direttive inserite tra i criteri di gestione obbligatori dà luogo ad evidenti sperequazioni tra agricoltori comunitari, imputabili alla localizzazione della propria attività, posto che per taluni di essi potrebbero non essere operanti – e non per colpa dell'agricoltore – uno o più criteri di gestione il cui rispetto, viceversa, viene richiesto a tutti gli agricoltori i cui Stati di appartenenza abbiano dato corretta attuazione alle direttive considerate.

Il DM n. 1787 del 5 agosto 2004, all'art. 5 (rubricato «condizionalità»), prevede che un successivo decreto ministeriale, sentita la Conferenza Stato-Regioni, definirà le norme quadro inerenti gli obblighi derivanti dai criteri di gestione obbligatori<sup>16</sup>, cui le regioni dovranno conformarsi entro i successivi 60 giorni, prevedendo che, in caso di inadempienza da parte delle regioni, il Ministero eserciterà il potere sostitutivo. Il decreto attuativo reca la data del 13 dicembre 2004 e, per quanto interessa ora, il suo allegato 1 contiene

<sup>16</sup> Oltre a quelle relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali, di cui si dirà nel paragrafo successivo.

l'elenco dei criteri di gestione obbligatori applicabili dal 1° gennaio 2005, ovvero delle singole disposizioni con cui nel nostro paese sono state recepite le norme comunitarie indicate nell'allegato III del reg. CE n. 1782/03, attribuendo alle regioni il potere di definire ulteriormente l'elenco degli impegni applicabili a livello territoriale<sup>17</sup>. In caso di mancato esercizio, da parte delle Regioni, del potere integrativo previsto dal decreto<sup>18</sup>, l'art. 2 del DM 13 dicembre 2004 stabilisce che gli obblighi da rispettare per gli agricoltori sono quelli indicati nell'allegato stesso al decreto<sup>19</sup>.

### 3. L'OBLIGO DI MANTENIMENTO DEI TERRENI IN BUONE CONDIZIONI AGRONOMICHE E AMBIENTALI

Il reg. 1782/03, quanto agli obblighi di mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali, si limita a stabilirne i contorni in modo del tutto generico, fissando un quadro generale sinora mancante a livello comunitario: viene demandato agli Stati membri di riempire di contenuto tale elemento della condizionalità, e stabilirne i requisiti minimi tenendo conto delle caratteristiche delle zone interessate, secondo i criteri indicati dall'art. 5 che, a sua volta, rinvia all'allegato IV, che prevede 4 obiettivi (concernenti l'erosione del suolo, la sua sostanza organica, la sua struttura e il livello minimo di mantenimento) e 10 norme comportamentali dettate per ciascuno dei quattro obiettivi<sup>20</sup>. L'art. 5 assegna, inoltre, particolare importanza, nell'elaborazione delle norme in oggetto, ai terreni che non vengono

<sup>17</sup> Le norme quadro sono state aggiornate con il DM 15 dicembre 2005, in GU n. 302 del 29 dicembre 2005, essendo state inserite, tra l'altro, le disposizioni costituenti i criteri di gestione obbligatori destinati a essere applicabili, secondo il calendario stabilito dal reg. n. 1782/03, dal 1° gennaio 2006.

<sup>18</sup> Nel corso del 2005 (fonte: Ministero delle Politiche agricole e forestali) solo sei regioni – Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Basilicata e Sicilia – hanno indicato criteri di gestione obbligatori in attuazione di quanto disposto dal DM che ha fissato le norme quadro, e talune di esse (Marche, Sicilia, Basilicata) con interventi limitatissimi.

<sup>19</sup> Il DM 13 dicembre 2004 è stato successivamente abrogato e sostituito dal DM 15 dicembre 2005, in GU n. 302 del 29 dicembre 2005, il quale mantiene la medesima impostazione del decreto abrogato e, in particolare, anch'esso comprende due allegati contenenti rispettivamente i criteri di gestione obbligatori e le norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali.

<sup>20</sup> Il reg. CE n. 864/04 del 29 aprile 2004, in GUUE L 161, ha poi modificato, tra l'altro, l'allegato IV.

più utilizzati a scopi produttivi, come consentito dal nuovo regime di aiuti disaccoppiati<sup>21</sup>.

Lo Stato italiano ha riempito di contenuto le norme<sup>22</sup> relative al mantenimento dei terreni in buone condizioni in primo luogo con il DM (Politiche agricole e forestali) n. 1787 del 5 agosto 2004: come già osservato nel paragrafo precedente, l'art. 5 rinvia ad altro, successivo decreto ministeriale anche la definizione delle norme quadro inerenti le buone condizioni agronomiche e ambientali, sulla cui scorta le regioni dovranno definire entro 60 giorni dal detto DM, le norme in oggetto, stabilendo che in difetto di adempimento da parte delle Regioni, verrà esercitato il potere sostitutivo in capo al Ministero.

Il DM 13.12.2004 (poi successivamente abrogato dal DM 15 dicembre 2005<sup>23</sup> che ne ha ripreso, con qualche modifica, il contenuto) contiene le norme quadro previste dal precedente decreto nel suo allegato II<sup>24</sup>, che elenca le norme per il mantenimento terreni in buone condizioni, stabilendo che esse vanno applicate su tutta la superficie agricola dell'azienda beneficiaria e sono differenziate a seconda della concreta destinazione dei terreni<sup>25</sup>.

Non è possibile entrare nel merito dell'elenco in oggetto, stante la caratterizzazione tecnica delle disposizioni: sul punto può solo rilevarsi che esse non sembrano particolarmente restrittive o intense, prevedendo piuttosto pratiche agronomiche già diffuse.

Anche con riferimento alle «norme», il decreto 13 dicembre 2004 stabilisce che, in difetto di interventi regionali, quelle elencate nell'allegato II sono immediatamente applicabili «a livello di azienda agricola»<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005, pp. 101 sgg.

<sup>22</sup> Ai sensi dell'art. 2, reg. CE n. 796/04, per «norma» si intendono gli obblighi definiti dagli Stati membri per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali.

<sup>23</sup> In GU n. 302 del 29 dicembre 2005.

<sup>24</sup> Si ricorderà che nell'allegato I sono indicate, invece, le norme costituenti i criteri di gestione obbligatori.

<sup>25</sup> I quali sono suddivisi in superfici a seminativo, superfici a seminativo soggette all'obbligo di ritiro dalla produzione, pascoli permanenti, oliveti e «qualsiasi superficie agricola di un'azienda beneficiaria di aiuti diretti»: cfr. l'art. 2, DM 15 dicembre 2005 e, in precedenza, l'art. 2 DM 13 dicembre 2004.

<sup>26</sup> Così, originariamente, l'art. 2, comma 2, DM 13 dicembre 2004 e, ora, l'art. 2, comma 2, DM 15 dicembre 2005. Anche per quanto riguarda le norme, le Regioni non sono risultate particolarmente attive nel definire le stesse, tanto che nel 2005 solamente 11 regioni (oltre alle sei che hanno definito criteri di gestione obbligatori, il Piemonte, la Liguria, l'Umbria, la Puglia e il Molise) avevano emanato proprie disposizioni in tal senso, le quali, inoltre, quasi sempre riguardano soltanto uno o più dei quattro obiettivi indicati nell'allegato IV al reg. n. 1782/03.

## 4. L'APPARATO SANZIONATORIO

Prima di entrare nel merito delle sanzioni, è opportuno accennare al sistema di controllo, posto che l'applicazione dei meccanismi sanzionatori collegati al rispetto dei criteri di condizionalità presuppone un efficiente sistema di controllo.

Il reg. n. 1782/03 prevede, infatti, tra le disposizioni del Titolo II, dedicato alle norme generali, gli artt. da 17 a 27, concernenti il sistema integrato di gestione e di controllo che prevede, tra l'altro, l'istituzione di sistemi volti alla identificazione delle parcelle agricole, dell'identità degli agricoltori che presentano domande di aiuto, di identificazione e di registrazione dei diritti all'aiuto; nell'art. 25 viene previsto specificamente il controllo della condizionalità, ovvero il controllo dell'avvenuto rispetto degli «atti» e delle «norme» di cui si è detto in precedenza. Il sistema di controllo in materia di condizionalità è stato, successivamente, disciplinato con maggiore analiticità dall'art. 9, reg. (CE) n. 796/04, contenente una serie di prescrizioni cui gli Stati membri devono attenersi, posto che è su questi ultimi che grava l'obbligo di operare il controllo dell'avvenuto rispetto della condizionalità, e dagli artt. da 41 a 48 del medesimo regolamento; gli artt. da 65 a 67 del reg. n. 796/04 si occupano invece delle riduzioni ed esclusioni degli aiuti in ipotesi di accertata violazione degli impegni in tema di condizionalità.

Si osservi che, ai sensi dell'art. 44, reg. cit., i controlli in materia di condizionalità – da eseguirsi, di norma, da un ente di controllo specializzato o dall'organismo pagatore<sup>27</sup> – devono riguardare almeno l'1% degli agricoltori che presentano domanda di aiuto, salvo che la legislazione applicabile agli atti e alle norme richieda già percentuali minime di controllo.

Lo Stato italiano ha dato attuazione alle disposizioni comunitarie stabilendo<sup>28</sup> che i controlli in materia di condizionalità siano a carico degli organismi pagatori, attribuendo peraltro la responsabilità dell'attuazione del sistema di controlli ad AGEA, la quale è considerata, altresì, garante del rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 9, reg. n. 796/04, che pone a carico degli Stati membri una serie di adempimenti relativi al sistema di controllo.

Venendo ora ai profili sanzionatori, l'art. 6 del reg. n. 1782/03 stabilisce la riduzione o l'esclusione dei pagamenti diretti quando l'inosservanza degli atti

<sup>27</sup> Purché, in tale seconda ipotesi, «lo Stato membro garantisca che l'efficacia dei controlli sia almeno pari a quella ottenuta affidando l'esecuzione dei controlli a un ente specializzato»: così l'art. 10, par. 2, reg. n. 796/04.

<sup>28</sup> All'art. 5, comma 3, DM n. 1787 del 5 agosto 2004.

o delle norme sia conseguenza di un'azione o di un'omissione direttamente attribuibile al singolo agricoltore che concerna l'attività agricola o qualsiasi superficie agricola dell'azienda. Al riguardo può osservarsi che l'art. 12 del reg. n. 796/04 prevede che l'agricoltore, nella domanda di pagamento, debba dichiarare, tra l'altro, di aver preso atto delle condizioni inerenti il regime di aiuto che viene richiesto, assumendosi in tal modo le conseguenti responsabilità qualora si accerti il mancato rispetto di una o più condizioni.

In linea di principio l'irrogazione delle sanzioni avviene tenendo presenti criteri ben determinati ed elencati dalla normativa comunitaria<sup>29</sup>, quali la «gravità» (rilevanza delle conseguenze dell'infrazione), la «portata» (impatto dell'infrazione, limitato all'azienda oppure no), la «durata» (lasso di tempo nel corso del quale perdura l'effetto dell'infrazione e possibilità di eliminarne l'effetto con mezzi ragionevoli), e la frequenza dell'inottemperanza constatata (c.d. «infrazione ripetuta»).

L'importo della riduzione o della esclusione non può, inoltre, essere superiore all'importo degli aiuti ricevuti o da ricevere nell'anno civile in cui si è verificata l'infrazione (art. 7, par. 4, reg. n. 1782/03).

Già il regolamento di base prevedeva la necessità di distinguere a seconda che l'infrazione fosse ascrivibile a colpa dell'agricoltore o, piuttosto, a un comportamento intenzionale di questi: punendo in misura maggiore le violazioni dolose rispetto a quelle colpose. In particolare, l'art. 7, par. 2, fissa delle percentuali *massime* di riduzione in caso di infrazione colposa, mentre il paragrafo successivo fissa delle percentuali *minime* di riduzione per i casi di infrazioni dolose: per le prime, la riduzione non può eccedere il 5% (15% in caso di recidiva); per le seconde si stabilisce che la riduzione debba essere di norma non inferiore al 20% e che le sanzioni possono giungere fino all'esclusione totale da uno o più regimi di aiuti anche per più anni civili<sup>30</sup>.

È evidente la diversità di trattamento a seconda dell'elemento soggettivo, risultando sanzionate in misura sensibilmente più lieve le infrazioni colpose rispetto a quelle intenzionali. Al di là delle diversità disciplinari, chiaramente profilate a livello normativo, può risultare, tuttavia, in concreto difficile accertare se un'infrazione sia imputabile a dolo piuttosto che a colpa del soggetto, così che appare profilarsi, sul punto, un possibile ampio contenzioso qualora l'autorità di controllo ritenga intenzionale una violazione in relazione alla quale l'agricoltore

<sup>29</sup> Cfr. l'art. 7, reg. n. 1782/03, nonché l'art. 41, reg. n. 796/04, richiamato, quanto agli accertamenti in tema di condizionalità, dall'art. 65 del medesimo regolamento.

<sup>30</sup> Sulla base di tale quadro di carattere generale, gli artt. 66 e 67, reg. n. 796/04, stabiliscono nel dettaglio gli importi delle riduzioni e delle esclusioni degli aiuti.

deduca essere avvenuta per mera negligenza. A questo proposito il legislatore comunitario sembra aver colto tali, possibili, difficoltà applicative, stabilendo che in caso di recidiva e, dunque, quando l'agricoltore ha già subito l'importo di riduzione massima stabilito dal regolamento n. 1782/03 (ovvero il 15%), l'agricoltore debba essere informato che, in caso di ulteriore accertamento della medesima infrazione, questa si considererà avvenuta intenzionalmente<sup>31</sup>.

In linea di principio l'erogazione degli aiuti diretti è subordinata all'esecuzione con esito positivo dei controlli di ammissibilità e di condizionalità da parte degli Stati membri; per quanto riguarda i controlli sul rispetto della condizionalità si prevede, peraltro, che se non risulta possibile ultimarli prima del pagamento, l'eventuale indebito sia recuperato secondo quanto previsto dall'art. 73, reg. n. 796/04<sup>32</sup>. Quest'ultima disposizione stabilisce, infatti, che in caso di pagamento indebito l'agricoltore ha l'obbligo di restituire il relativo importo oltre interessi decorrenti dalla data di notifica dell'obbligo di restituzione. Viene fatto salvo il diritto della Comunità di compensare con gli aiuti successivi; il termine di prescrizione del diritto alla ripetizione in caso di violazione dei criteri di condizionalità (come anche di quelli in tema di ammissibilità e quelli derivanti dalla tardività della presentazione delle domande di aiuto) è di quattro anni<sup>33</sup>, a fronte di un più generale termine decennale di prescrizione per ogni altra ipotesi di restituzione di pagamenti indebiti<sup>34</sup>.

Prima di concludere questi sommari cenni sul funzionamento del meccanismo sanzionatorio mette conto rilevare che la disciplina comunitaria<sup>35</sup> prevede che gli Stati membri possano trattenere fino al 25% degli importi recuperati a seguito delle riduzioni o delle esclusioni degli aiuti in favore dello Stato che ha eseguito i controlli, mentre il residuo dev'essere, invece, destinato alla sezione garanzia del FEOGA. La dottrina che sino a ora si è occupata della disposizione in esame ha valutato in modo opposto la soluzione normativa: secondo uno studioso la *ratio* della trattenuta in favore dello Stato membro deve ravvisarsi nell'intento di compensare le spese amministrative sopportate dallo Stato per l'attuazione e la gestione del sistema di controllo, e, in ultima analisi, in un incentivo all'esecuzione dei controlli<sup>36</sup>; altro studioso

<sup>31</sup> Così l'art. 66, par. 4, ult. co., reg. n. 796/04.

<sup>32</sup> Cfr. l'art. 10, reg. n. 796/04.

<sup>33</sup> Cfr. l'art. 73, par. 6, reg. n. 796/04.

<sup>34</sup> Ex art. 73, par. 5, reg. cit., che prevede, peraltro, una riduzione a quattro anni «se il beneficiario ha agito in buona fede».

<sup>35</sup> Cfr. l'art. 9, reg. n. 1782/03.

<sup>36</sup> Così L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e i cereali (con particolare riferimento al grano duro)*, in «Nuovo dir. agr.», 2004, p. 82.

ha assunto, invece, una posizione critica ravvisando nella possibilità di trattenuta del solo 25% una penalizzazione per lo Stato che ha diligentemente svolto i propri compiti in materia di controllo<sup>37</sup>.

Lo Stato italiano si è avvalso, già con il DM 15 dicembre 2004, della possibilità offerta dal diritto comunitario, stabilendo che gli importi oggetto di trattenuta siano destinati ad azioni di formazione e informazione a carattere regionale<sup>38</sup> a supporto degli agricoltori per favorire l'applicazione della condizionalità, e analogamente si è ribadito con il successivo DM 13 dicembre 2005 che, come detto, ha sostituito il precede citato decreto.

## 5. CONDIZIONALITÀ E TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA

Premessi questi sommari cenni sulla disciplina in tema di condizionalità, è ora possibile avvicinarsi al tema che più ci interessa in questa sede, e verificare, quindi, in che modo i criteri di condizionalità – intendendo fare con ciò riferimento tanto ai criteri di gestione obbligatori quanto al mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali – possano contribuire alla tutela della fauna selvatica.

Quanto ai criteri di gestione obbligatori, di cui all'allegato III al reg. n. 1782/03, si segnala l'avvenuto inserimento tra di essi della c.d. direttiva «uccelli» (dir. 79/409/CEE del 2 aprile 1979<sup>39</sup>) e della c.d. direttiva «habitat» (dir. 92/43/CEE del 21 maggio 1992<sup>40</sup>): entrambe sono inserite tra le disposizioni a tutela dell'ambiente di cui è disposta l'applicabilità – ai fini della condizionalità – a far tempo dal 1° gennaio 2005.

In particolare, della direttiva uccelli sono contemplati gli articoli 3, 4, parr. 1, 2, 4, 5, 7 e 8.

L'articolo 3 pone in capo agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure

<sup>37</sup> Cfr. F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, cit., pp. 104 sgg., il quale rileva, altresì, che la regionalizzazione nell'attuazione della condizionalità (si pensi alla determinazione delle norme per il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e al sistema dei controlli) rischia di realizzare un approccio di non particolare rigore per motivazioni eminentemente elettorali; inoltre, «la scelta di un impianto solo sanzionatorio, non accompagnato da logica premiale né in favore degli agricoltori né in favore dei soggetti chiamati al controllo, non sembra insomma favorire l'efficacia dell'azione intesa a realizzare finalità ambientali e paesaggistiche».

<sup>38</sup> Con riparto tra le Regioni lasciato ad altro decreto ministeriale.

<sup>39</sup> Concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GUCE L 103 del 25 aprile 1979.

<sup>40</sup> Relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in GUCE L 206 del 22 luglio 1992.

necessarie per preservare, mantenere o stabilire una varietà e una superficie di habitat per tutte le specie di uccelli indicate nell'allegato 1; tra le misure da adottare la disposizione contempla, tra l'altro, l'istituzione di zone di protezione (ZPS – Zone di protezione speciale); l'articolo 4 stabilisce, nei paragrafi menzionati, misure speciali di conservazione per le specie di uccelli di cui all'allegato 1, ponendone l'attuazione a carico degli Stati membri; l'articolo 5 stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di istituire divieti di uccisione, di cattura o di detenzione degli uccelli selvatici, dei loro nidi o delle loro uova; gli articoli 7 e 8 prevedono i limiti e le condizioni poste, in linea generale, per la disciplina della caccia delle specie cacciabili (indicate nell'allegato 2 alla direttiva).

Quanto alla direttiva habitat sono menzionati l'articolo 6, che prevede l'istituzione, da parte degli Stati membri, di misure di conservazione per le zone speciali di conservazione<sup>41</sup>, tra cui appropriati piani di gestione; l'articolo 13, che impone agli Stati membri misure di tutela di determinate specie vegetali (tra cui il divieto di raccogliere, tagliare, estirpare, possedere, commercializzare esemplari delle specie indicate esistenti nell'ambiente naturale); l'articolo 15, che impone agli Stati membri di vietare determinati mezzi di cattura e di uccisione di animali selvatici; l'articolo 22, lett. *b*) che stabilisce l'obbligo di utilizzare cautele e/o divieti nell'introduzione intenzionale di una specie non locale nel caso in cui ciò possa essere di pregiudizio alla fauna o flora selvatiche locali o all'habitat.

Come si accennava in precedenza, le disposizioni sopra riportate non sono suscettibili di applicazione indifferenziata in ogni parte del territorio degli Stati membri, risultando applicabili solo nelle zone interessate dalle dette direttive.

L'attuazione delle due direttive in esame è avvenuta, in Italia, con la legge 11 febbraio 1992, n. 157<sup>42</sup>, quanto alla direttiva uccelli, e con il DPR 8

<sup>41</sup> L'art. 1, lett. l), della direttiva definisce la zona speciale di conservazione quale sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri in cui sono applicate misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato.

<sup>42</sup> Recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. L'attuazione in Italia della direttiva uccelli è risultata particolarmente difficoltosa, come testimoniano le diverse pronunce della Corte di Giustizia che, anche successivamente alla legge n. 157 del 1992, hanno accertato la non corretta attuazione nel nostro paese delle disposizioni della direttiva: v. le sentenze 8 luglio 1987, *Commissione/Italia*, in causa 262/85, *Racc.*, 1987, 3073; 7 marzo 1996, *Associazione italiana per il WWF e altri*, in causa C-118/94, *Racc.*, 1996, 1223; 8 giugno 2006, *WWF Italia e altri*, in causa C-60/05.



settembre 1997, n. 357<sup>43</sup>, quanto alla direttiva habitat. In entrambi i casi, la normativa nazionale costituisce solamente una cornice, all'interno della quale sono chiamate a operare le singole Regioni con propri provvedimenti.

In questo settore, dunque, appare manifesta la problematica cui si accennava in precedenza, in relazione alla possibile non attuazione, o attuazione parziale, di disposizioni comunitarie inserite dal legislatore comunitario all'interno dei criteri di gestione obbligatori. Nei casi di specie, l'attuazione delle direttive «uccelli» e «habitat» è dunque lasciata, in sostanza, alle Regioni, così che l'eventuale inadempimento di una o più di esse comporta l'impossibilità di utilizzare in concreto, anche ai fini della condizionalità, le disposizioni di dette direttive indicate nell'allegato III al reg. n. 1782/03.

Non a caso, nell'allegato 1 al DM 15 dicembre 2005 – come già, in precedenza, nel corrispondente allegato al DM 13 dicembre 2004 – relativamente alle direttive in oggetto, si specifica che, secondo quanto previsto in via generale dall'art. 5, comma 2, DM 5 agosto 2004, n. 1787, sono le Regioni e le Province autonome a definire<sup>44</sup>, sulla base delle norme di recepimento delle direttive, analiticamente indicate nell'allegato 1, «gli impegni applicabili a livello dell'azienda agricola», ovvero a indicare cosa in concreto viene richiesto agli agricoltori per il rispetto dei criteri di gestione obbligatori. Tuttavia, in caso di inerzia delle Regioni, stante l'impossibilità di individuare impegni per il singolo agricoltore collegati al rispetto degli articoli delle direttive «uccelli» e «habitat» menzionati nell'allegato III al reg. n. 1782/03 – attesa la natura di mere norme cornice per le disposizioni statali di recepimento delle citate direttive – si stabilisce che il rispetto dei detti «atti» venga sostituito dal rispetto di alcune delle «norme» previste nell'allegato 2 al DM 15 dicembre 2005<sup>45</sup>.

Al riguardo, mette conto rilevare che nel corso del 2005 solo le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno dato attuazione alle direttive in oggetto con propri provvedimenti: individuando, cioè, quali impegni l'agricoltore deve, in concreto, rispettare per conformarsi ai relativi criteri di gestione.

È, dunque, agevole rilevare come nello Stato italiano la rilevanza delle direttive in esame ai fini della condizionalità appare estremamente modesta, risultando i criteri di gestione a esse collegati nella gran parte inapplicabili anche nelle zone sensibili, in conseguenza della mancata implementazione

<sup>43</sup> Modificato dal DPR 12 marzo 2003, n. 120.

<sup>44</sup> Laddove abbiano completamente attuato le dir. 79/409 e 92/43.

<sup>45</sup> Segnatamente, le norme 2.1 (gestione delle stoppie e dei residui colturali), 4.1, lett. b) (protezione del pascolo permanente), 4.2 (gestione delle superfici ritirate dalla produzione), 4.4, lett. a) e c) (mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio).

della normativa comunitaria da parte delle Regioni: due dei più rilevanti atti normativi comunitari a tutela della fauna selvatica risultano, conseguentemente, svuotati di significato nella maggior parte del territorio italiano, dal momento che anziché impegni ricollegabili a tali direttive agli agricoltori, ai fini del rispetto dei criteri di condizionalità, viene solo richiesto di conformarsi ad alcune delle norme comportamentali indicate nell'allegato 2 del DM 15 dicembre 2005.

Quanto alle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali – la cui individuazione, come si ricorderà, è lasciata agli Stati membri dall'art. 4 del reg. n. 1782/03 – esse sono indicate nell'allegato 2 al DM 15 dicembre 2005 (e, prima di esso, dall'allegato 2 al DM 13 dicembre 2004).

Tra le norme di maggior interesse ai fini della tutela della fauna selvatica possono segnalarsi quelle che hanno come obiettivo il mantenimento della sostanza organica dei terreni mediante opportune pratiche (obiettivo 2) e di assicurare un livello minimo di mantenimento ed evitare il deterioramento di habitat (obiettivo 4).

L'obiettivo 2 viene perseguito mediante la norma 2.1, concernente la gestione delle stoppie e dei residui colturali: viene in linea di principio (essendo ammesse deroghe) vietata la bruciatura delle stoppie, delle paglie e della vegetazione presente al termine dei cicli produttivi di prati naturali o seminati. Con riferimento a tali norme viene demandato alle Regioni il compito di specificare, in base alle condizioni del suolo, al clima e ai sistemi aziendali esistenti, l'eventuale intervallo temporale di applicazione dell'impegno, l'eventuale suddivisione del territorio in aree omogenee e gli impegni alternativi per il mantenimento di sostanza organica nel suolo nel caso in cui risulti possibile una deroga alla norma. Se l'intervento regionale manca, il divieto di bruciatura di cui si è detto si applica quale norma vincolante, ai fini della condizionalità, «a livello di azienda agricola».

L'obiettivo 4 (assicurare un livello minimo di mantenimento dei terreni ed evitare il deterioramento degli habitat) è raggiunto mediante 4 norme: 4.1, relativa alla protezione del pascolo permanente<sup>46</sup>; 4.2, sulla gestione delle su-

<sup>46</sup> Comportante il divieto di riduzione della superficie a pascolo permanente, il divieto di conversione della superficie a pascolo permanente ad altri usi all'interno dei siti di importanza comunitaria e delle ZPS, individuati ai sensi delle direttive uccelli e habitat, salva diversa prescrizione dell'autorità di gestione, e l'esclusione di lavorazioni del terreno, a eccezione di quelle connesse al rinnovo o all'infittimento del cotico erboso e alla gestione dello sgrondo delle acque.

perfici ritirate dalla produzione<sup>47</sup>; 4.3, sulla manutenzione degli oliveti<sup>48</sup>; 4.4, sul mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio<sup>49</sup>.

Il pur sommario esame delle «norme» poste dallo Stato italiano consente di rilevare, anche a un non tecnico in materie agronomiche, la modestia dell'impegno richiesto agli agricoltori al fine della conformazione del loro agire ai criteri della condizionalità. I comportamenti richiesti, infatti, non sembrano imporre agli agricoltori interessati impegni particolarmente gravosi e comunque innovativi rispetto alla ordinaria attività che si sarebbe comunque esercitata anche in assenza di esse. A ciò si aggiunga che in caso di inerzia delle Regioni nella integrazione delle norme quadro contenute nell'allegato 2 al DM 13 dicembre 2005, le «norme» applicabili agli agricoltori della Regione inerte risultano di contenuto estremamente generico o comunque minimale come già è emerso dalla sintetica esposizione degli impegni connessi con gli obiettivi 2 e 4.

Come già rilevato, inoltre, le norme in oggetto rappresentano l'unico impegno concretamente richiesto all'agricoltore ai fini della condizionalità quando i criteri di gestione obbligatori non risultino essere stati attuati nello Stato per inerzia sua o delle Regioni.

## 6. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

Anche da un sommario esame della normativa sulla condizionalità è possibile rilevare come, a fronte della relativa semplicità dell'idea di base, volta a creare una interrelazione tra rispetto di norme e godimento di aiuti, l'at-

<sup>47</sup> Che prevede – con possibilità di deroghe analiticamente indicate – la presenza di una copertura vegetale, naturale o artificiale durante tutto l'anno, e l'attuazione di operazioni agronomiche quali lo sfalcio o altre operazioni equivalenti, allo scopo di conservare l'ordinario stato di fertilità del terreno, tutelare la fauna selvatica, evitare la diffusione di infestanti e prevenire la formazione di un potenziale inoculo di incendi. Per il caso di mancata integrazione della norma da parte delle Regioni, si stabilisce, tra l'altro, che l'agricoltore debba provvedere ad almeno uno sfalcio annuo e si individuano dei periodi di divieti di sfalcio.

<sup>48</sup> Che prevede il divieto di estirpazione delle piante di olivo *ex lege* n. 144 del 1951, fatte salve autorizzazioni dell'autorità competente, e l'attuazione di tecniche colturali rivolte alla pianta allo scopo di mantenere un equilibrato sviluppo vegetativo, fatte salve esigenze di carattere fitosanitario. In assenza di implementazioni regionali, si stabilisce l'obbligo di procedere alla potatura degli olivi almeno una volta ogni cinque anni.

<sup>49</sup> Implicante il divieto di eliminazione dei terrazzamenti esistenti o di effettuazione di livellamenti non autorizzati, nonché il rispetto dei provvedimenti regionali adottati ai sensi delle direttive «uccelli» e «habitat» e, in assenza di provvedimenti regionali, il rispetto – nelle aree perimetrate – dei provvedimenti regionali di attuazione delle dette direttive.

tuazione dell'istituto è resa possibile da un'autentica mole di atti normativi ai vari livelli gerarchici. Le fondamenta dell'istituto si ritrovano nei pochi articoli del regolamento n. 1782/03, e sono poi state sviluppate dal regolamento applicativo della Commissione n. 796/04, avente a oggetto proprio la condizionalità e il sistema di controllo, già più volte modificato (da ultimo con il reg. n. 659/06). Un ruolo di altrettanto rilievo spetta, poi, alla normativa nazionale, volta ad attuare quella comunitaria: sul punto numerosi sono i decreti ministeriali, a partire dal DM 5 agosto 2004, con cui sono state poste le basi dell'applicazione del nuovo regime di aiuti diretti, per finire a quelli dettati specificamente in tema di condizionalità, come i decreti 13 dicembre 2004 e 15 dicembre 2005, con gli annessi allegati recanti gli elenchi dei criteri di gestione obbligatori e le norme quadro per il mantenimento dei terreni in buone condizioni. A loro volta, i decreti ministeriali attribuiscono alle Regioni il potere di integrare quanto stabilito a livello nazionale, con riguardo tanto ai criteri di gestione obbligatori, quanto alle norme, per l'individuazione dei concreti impegni richiesti al singolo agricoltore.

Esaurito il campo normativo, occorre poi fare i conti con la moltitudine di «circolari» emesse dall'AGEA quale autorità competente al coordinamento dei controlli, avendo essa il compito di stabilire i termini e gli aspetti procedurali di attuazione della normativa regolamentare interna, «nonché i criteri comuni di controllo e gli indici di verifica del rispetto degli impegni»<sup>50</sup>.

Spetta, infine, agli organismi pagatori l'esecuzione dei controlli in materia di condizionalità, i quali, peraltro, possono essere affidati a «enti di controllo specializzati»<sup>51</sup>.

Allo stato, in considerazione della non particolare significatività degli impegni chiesti agli agricoltori, tanto per quanto riguarda i criteri di gestione obbligatori, quanto per le norme collegate al mantenimento dei terreni in buone condizioni, quantitativamente e qualitativamente ancora circoscritti, l'impianto normativo istituito per la disciplina e per l'attuazione della condizionalità appare sproporzionato per eccesso rispetto agli scopi ottenibili in base agli «atti» e alle «norme» elaborate rispettivamente dalla Comunità e dallo Stato italiano; in altre parole, così come è ora configurata, la condizionalità sembra comportare più costi per il sistema (non solo in termini finanziari, ma anche in termini di appesantimenti burocratici conseguenti alla sua implementazione e attuazione) che benefici.

<sup>50</sup> Così l'art. 8, DM 15 dicembre 2005.

<sup>51</sup> Secondo quanto previsto dal secondo comma dell'art. 8, DM 15 dicembre 2005, cit.

L'introduzione della condizionalità quale istituto di generale applicazione nel settore degli aiuti diretti comunitari agli agricoltori trova, dunque, le proprie radici in considerazioni probabilmente di natura più politica che tecnica, rappresentando un elemento che consente di giustificare, nei confronti non solo dell'opinione pubblica, ma anche degli Stati membri che manifestano una sempre più vistosa insofferenza agli interventi comunitari sul mercato agricolo, la prosecuzione della politica di sostegno della CE sul mercato agricolo<sup>52</sup>.

In virtù della condizionalità è possibile evidenziare che non tutti gli agricoltori possono beneficiare pienamente degli aiuti diretti comunitari, ma solo quelli che si conformino alle prescrizioni in materia di sicurezza alimentare, di ambiente, di conservazione del patrimonio rurale, del benessere animale e della preservazione delle risorse naturali.

Come si è detto, la contropartita che ora la Comunità chiede ai propri agricoltori appare francamente modesta, o comunque non esorbitante. È importante, tuttavia, sottolineare – se non la novità dell'impianto, già presente anche prima del reg. n. 1782/03, pur se in forma più limitata e più generica – la creazione di un istituto dotato dei suoi principi e di norme applicative formulate ai più vari livelli, e tale da rendere possibile, in futuro, un suo potenziamento mediante l'introduzione di un più vasto – e rigido – ventaglio di criteri di gestione obbligatori e/o di norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali.

Al riguardo, mette conto ricordare che l'art. 8 del reg. n. 1782/03 stabilisce che la Commissione presenti, entro il 31 dicembre 2007, una «relazione sull'applicazione del sistema di condizionalità corredata, se necessario, di proposte adeguate intese in particolare a modificare l'elenco dei criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III».

È già, dunque, normativamente previsto un primo meccanismo per consentire – a distanza di poco tempo dall'introduzione del meccanismo – un'eventuale modificazione dei criteri sulla base di quella che sarà stata, in sostanza, la concreta applicazione dell'istituto.

<sup>52</sup> Cfr. D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti*, cit., p. 597, secondo cui la condizionalità rappresenta la «risposta del legislatore comunitario alla domanda crescente di stabilire un legame sempre più stretto tra la concessione di aiuti e ciò che l'opinione pubblica e il consumatore si attende dalla PAC».



## Le misure agro-faunistiche e la nuova Politica Agricola Comunitaria (PAC)

### I. INTRODUZIONE

La politica agricola comunitaria (PAC) degli ultimi decenni si è orientata in maniera sempre più decisa all'integrazione degli obiettivi della produzione agricola con la tutela e la conservazione dell'ambiente. È con la fine degli anni Ottanta che compaiono le prime misure di un certo interesse ambientale (art. 19 del Reg. CEE 797/85 sulle c.d. aree sensibili e il Reg. CEE 1094/88 sul set-aside)<sup>1</sup> che diventano misure agro-ambientali vere e proprie agli inizi degli anni Novanta con il regolamento sull'agricoltura biologica (2091/91) e i regolamenti 2078/92 e 2080/92 (tab. 1).

Con la recente riforma della PAC, iniziata con i provvedimenti di medio termine (Agenda 2000) e completata con i regolamenti sulla condizionalità ecologica (Reg. CE 1782/03) e i nuovi piani di sviluppo rurale (Reg. CE 1698/05), è stato fatto un ulteriore passo avanti nel processo di integrazione tra politiche agricole e politiche ambientali. La riforma prevede due "pilastri" principali di intervento. Il primo indirizzato alle produzioni intensive maggiormente condizionate dal mercato e il secondo relativo all'agricoltura estensiva delle aree marginali e più sfavorite, ma anche delle aree più sensibili e importanti dal punto di vista ambientale.

\* *Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica*

<sup>1</sup> Sulla natura ambientale del primo regolamento sul set-aside naturalmente ci sarebbero da fare numerose obiezioni e distinguo, tuttavia questo rappresenta comunque l'inizio dei provvedimenti di ritiro dei terreni dalla produzione che comunque negli anni successivi hanno dato origine ai provvedimenti con finalità più marcatamente ambientali.

| PROVVEDIMENTI   | DESCRIZIONE  |
|---|--|
| Direttiva 75/268/CEE e mod. succ.<br>Reg. CEE 797/85 (art. 19), 1760/87 e 2328/91, 4253/88, 2052/88, 2064/97, 950/97, 1260/99, 1783/99 e 1784/99<br>Reg. CEE 1094/88 e succ.    | Agricoltura di montagna e delle zone svantaggiate.<br>Struttura delle aziende agricole, metodi di produzione, fondi strutturali (programmi Leader I, II e +, DocUP 5b, Interreg I e II, Envireg, Terra, ecc.)<br>Set-aside volontario e obbligatorio   |
| Reg. CEE 2092/91 e 2200/96<br>Reg. CEE 2078/92<br>Reg. CEE 2080/92<br>Reg. CEE 2081/92 e 2082/92<br><br>Reg. CEE 1467/94<br>Dir. CEE 90/219, 90/220, 98/44 e<br>Reg. CE 1139/98 | Agricoltura biologica e prodotti biologici<br>Misure agro-ambientali<br>Misure forestali<br>Disciplina sui marchi per la tutela commerciale dei prodotti tipici, locali e di qualità (DOP-IGP- GST).<br>Conservazione delle risorse genetiche<br>Uso controllato di micro OGM e rilascio nell'ambiente di OGM, Patentabilità degli OGM, Etichette per i prodotti derivati da OGM                                     |
| Reg. CE 1251/99<br>Reg. CE 1254/99<br>Reg. CE 1257/99, 1259/99, 1750/99, 1783/03, 817/04<br>Reg. CE 1782/03, 795/04 e 796/04<br><br>Reg. CE 1698/05                             | Seminativi e set-aside<br>Densità allevamenti e estensificazione<br>Piani di sviluppo rurale, Buone Pratiche Agricole (BPA), disposizioni di applicazione e modifiche successive<br>Regime di sostegno unico diretto, condizionalità, modulazione, Criteri di Gestione Obbligatorie (CGO), Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA) e modalità di applicazione<br>Nuovi Piani di Sviluppo Rurale (2007-2013) |

Tab. 1 *Provvedimenti di Politica Agricola Comunitaria (PAC) di interesse ambientale*

### 1.1 *La condizionalità... ecologica (Reg. CE 1782/03)*

È soprattutto nell'ambito del I pilastro, che ha come punto di riferimento il Reg. CE 1782/03, che si evidenziano le maggiori novità della riforma. Il nuovo regolamento introduce il principio, da un certo punto di vista rivoluzionario, che l'agricoltore ha il diritto all'aiuto comunitario solo se è in regola con determinate condizioni minime di gestione agronomica e ambientale delle superfici agricole. In termini più precisi, se ha seguito e adottato i Criteri di Gestione Obbligatorie (CGO) e le Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA) previsti nell'allegato III e IV del regolamento. Tali criteri e condizioni vengono definite principalmente a livello comunitario ma precisati nel dettaglio a livello nazionale e regionale attraverso dei decreti specifici<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> In particolare il D. M. del 13 Dicembre 2004, modificato dal D.M. del 15/03/05 e D.M. del 15/12/05. Tale decreto tuttavia è ancora in fase di definizione e miglioramento e sarà ulteriormente modificato dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e dalle regioni nel 2006 e negli anni successivi.



Il principio di condizionalità ecologica o eco-condizionalità (*cross-compliance*) alla sovvenzione economica, era già stato introdotto da altri regolamenti comunitari alla fine degli anni Novanta, ma non era ancora stato applicato completamente. È solo dal 2005 che trova la sua piena applicazione. Attraverso la definizione di queste norme viene applicato, per la prima volta al settore agricolo, uno dei principi cardine della politica ambientale europea, quello del “chi inquina paga”<sup>3</sup>. A prescindere dalla gradualità con la quale tale provvedimento verrà applicato nei diversi paesi e nelle diverse regioni, risulta evidente che questo rappresenta un intervento legislativo significativo e certamente non secondario, in quanto va a modificare il rapporto dei diritti e doveri finora esistente nello svolgimento dell’attività agricola e nell’utilizzazione dell’ambiente naturale. L’agricoltura mantiene il diritto di realizzarsi come meglio “riesce” e come meglio “desidera” per raggiungere gli obiettivi della produzione. Tuttavia oggi, per continuare a ricevere quelle sovvenzioni o quegli aiuti economici che ha sempre ricevuto, è obbligata a seguire delle regole minime di comportamento nei confronti dell’ambiente e della natura. Tali regole però possono essere modificate (“alzate”, “abbassate” o ridefinite) a livello comunitario, nazionale o regionale, in relazione alle condizioni socio-economiche e ambientali di ogni paese e regione, ma anche di singolo comprensorio territoriale.

### 1.2 *Il nuovo sostegno allo sviluppo rurale (Reg. CE 1698/05)*

Dopo la “separazione” della politica agricola comunitaria in due direttrici principali, avvenuta con l’approvazione dei regolamenti del 1999 (Agenda 2000), le misure indirizzate all’agricoltura estensiva sono state raggruppate in un unico gruppo di interventi (II pilastro), definito di sostegno allo sviluppo rurale (Reg. CE 1257/99)<sup>4</sup>. Tale strategia è confermata e rafforzata con la definizione del nuovo regolamento (Reg. CE 1698/05) valido per il periodo 2007-2013.

Una prima modifica o adeguamento importante riguarda il punto di riferimento per definire impegni ambientali significativi, o criteri di ammissibilità per ricevere le sovvenzioni. Questo non sarà più rappresentato dalle normali Buone Pratiche Agricole (BPA), introdotte con il Reg. (CE) 1257/99,

<sup>3</sup> Conosciuto anche nella definizione francese di «principe du pollueur-payeur» o in quella inglese di «polluter-pays principle» (PPP) che finora era stato applicato in Europa soprattutto nei confronti dei problemi di inquinamento di origine industriale (OECD 1989).

<sup>4</sup> Per un approfondimento di questi provvedimenti in chiave ambientale e faunistica si veda, EU Commission e Birdlife (1994), Genghini (1994, 2004), Rossi et al. (2003).

ma dai nuovi criteri definiti dal Reg. (CE) 1782/03, cioè i CGO e le BCAA già accennati precedentemente.

Un altro aspetto importante della riforma, leggermente modificato rispetto al passato, riguarda i soggetti beneficiari dei provvedimenti e delle sovvenzioni. Questi non saranno più soltanto gli agricoltori ma anche i proprietari o i soggetti gestori dei terreni. Ciò conferma l'attenzione delle nuove politiche alla proprietà e all'uso del suolo (diritti d'uso) e la minore importanza invece data al tipo e quantità di produzione realizzata, con una visione pertanto più ampia delle potenzialità di gestione del territorio.

Tra gli aspetti innovativi importanti del nuovo regolamento vanno ricordati: la predisposizione di un monitoraggio e di un piano strategico nazionale, la definizione di rapporti annuali di valutazione dei programmi, la suddivisione in due sottosezioni, una per le superfici agricole una per quelle silvicole, la definizione di una sezione *ad hoc* in cui inserire il metodo Leader nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale.

Complessivamente però l'impostazione delle politiche previste per il secondo pilastro della PAC non è cambiata molto rispetto al recente passato. Vengono infatti rafforzate e ampliate misure già previste precedentemente. In particolare oltre ai pagamenti agro-ambientali, silvo-ambientali, per il benessere degli animali, per l'imboschimento di terreni agricoli e per investimenti (ambientali) non produttivi, il nuovo regolamento prevede anche misure di indennità a favore delle zone montane, di altre zone caratterizzate da svantaggi naturali e per aziende agro-forestali inserite nei siti natura 2000 e nelle aree vulnerabili all'inquinamento delle acque (Dir. 2000/60/CE). Tali compensazioni economiche, se adeguatamente utilizzate, potranno consentire di ridurre o "ammorbidire" i contrasti tra obiettivi di produzione e di conservazione, che risultano particolarmente accentuati negli ambiti protetti, e che risulteranno particolarmente utili nelle aree di recente istituzione (siti natura 2000).

### 1.3 *I provvedimenti nazionali*

Come per tutte le normative comunitarie, anche in questo caso, all'inquadramento generale seguono gli adattamenti previsti attraverso i decreti nazionali e regionali, con i ritardi, le modifiche e le difficoltà dovute anche alle grandi differenze esistenti tra paesi e regioni comunitarie. In particolare il regolamento 1782/03 prevede un'applicazione graduale a partire dal 1° gennaio 2005 fino al 1° gennaio 2007 attraverso il Decreto Ministeriale del 13 dicembre 2004 (modificato il 15 marzo 2005, il 15 dicembre 2005 e succ.). Quest'ultimo evidenzia

l'estrema cautela, per non dire la difficoltà, a interpretare e applicare il regolamento in tutte le sue potenzialità ambientali. L'elevata differenziazione della realtà ambientale e agricola del nostro paese, con situazioni produttive e sensibilità ambientali assai diverse da regione a regione, giustifica in un certo senso la difficoltà ad adottare, a livello nazionale, misure significative e per certi versi anche rivoluzionarie a favore dell'ambiente. Nonostante ciò appare evidente che dovrà essere compiuto uno sforzo maggiore nei prossimi anni per adattare i provvedimenti nazionali ai principi sollecitati dalla nuova regolamentazione comunitaria, cercando di favorire gli adeguamenti e le innovazioni produttive e di gestione del territorio rurale favorevoli alla conservazione e promozione dell'ambiente naturale. A questo riguardo appare opportuno lasciare sufficiente spazio alle regioni più pronte e più adatte ad applicare il decreto ministeriale in modo più favorevole nei confronti dell'ambiente<sup>5</sup>.

Da quanto emerge nella tabella 2, le misure di maggiore interesse e significato per l'ambiente e la fauna selvatica sono quelle che riguardano i prati e pascoli permanenti, i periodi di limitazione delle operazioni agricole nei terreni in set-aside o disattivati dalla produzione (in particolare lo sfalcio e le lavorazioni del terreno), il divieto alla bruciatura delle stoppie e il divieto all'eliminazione dei terrazzamenti. Ciò con particolare riferimento per gli ambiti protetti e le aree Natura 2000.

La definizione del decreto ministeriale è comunque da considerare ancora provvisoria in quanto soggetta a modifiche e interventi da parte della Commissione Europea, ma anche da parte dello Stato e delle regioni in quanto lo stesso regolamento comunitario (1782/03) prevede un'eventuale adeguamento e modifica dopo il primo anno di applicazione. Vi è da sperare pertanto in un prossimo miglioramento del decreto nazionale e di quelli regionali e una applicazione effettiva dei principi innovativi evidenziati con i provvedimenti europei di questi ultimi anni.

## 2. LE MISURE AGRO-FAUNISTICHE

Tra i provvedimenti nazionali di un certo significato per la biodiversità e la gestione degli habitat agro-forestali a fini faunistici vi sono da considerare

<sup>5</sup> Fino ad ora le regioni che hanno adottato, con qualche piccola modifica il D.M. 10 dicembre 2004 in applicazione del Reg. (CE) 1782/03 sono state: il Piemonte, la Liguria, la Lombardia, il Veneto, l'Emilia-Romagna, le Marche, l'Umbria, il Molise, la Basilicata e la Sicilia (Mipaf 2005), anche se, bisogna dire, le modifiche al Decreto Ministeriale sono state finora assai modeste.

|     |  |
|-----|--|
| 1.1 | <i>Interventi di regimazione temporanea delle acque superficiali di terreni in pendio.</i><br>«realizzazione di solchi acquai temporanei»  |
| 2.1 | <i>Gestione delle stoppie e dei residui vegetali</i><br>«...È vietata la bruciatura delle stoppie, delle paglie e della vegetazione presente dopo le raccolte».  |
| 3.1 | <i>Difesa della struttura del suolo attraverso il mantenimento in efficienza della rete di sgrondo delle acque superficiali</i><br>«...Mantenere in efficienza la rete di sgrondo per il deflusso delle acque (scoline e canali collettori) e, dove presente, la baulatura dei campi».   |
| 4.1 | <i>Protezione del pascolo permanente</i><br>«...divieto di conversione delle superfici a pascolo permanente in altri usi...»; «...esclusione delle lavorazioni del terreno – fatte salve quelle connesse al rinnovo e/o al infittimento del cotico erboso e alla gestione dello sgrondo delle acque».  |
| 4.2 | <i>Gestione delle superfici ritirate dalla produzione</i><br>«Mantenimento della presenza di una copertura vegetale naturale o artificiale durante tutto l'anno» attuazione di pratiche agronomiche, di sfalcio o operazioni equivalenti (almeno una volta ogni 2 anni), per mantenere la fertilità del terreno, tutelare la fauna, evitare gli incendi e la diffusione delle infestanti. Nelle aree SIC e ZPS per un intervallo di 150 gg consecutivi tra il 15 febbraio e il 31 agosto. Nelle altre aree per un intervallo di 120 gg consecutivi tra il 15 marzo e il 15 agosto. |
| 4.3 | <i>Manutenzione degli oliveti</i><br>Adesione di tecniche colturali secondo gli usi e le consuetudini locali (almeno una volta ogni 5 anni).   |
| 4.4 | <i>Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio</i><br>Divieto dell'eliminazione delle terrazze esistenti<br>Rispetto dei provvedimenti regionali adottati ai sensi della Direttiva 79/409/CEE e 92/43/CEE.  |

Tab. 2 *Allegato 2 del D.M. 13/12/03 (aggiornato dal D.M. 15/03/05) in applicazione dell'Allegato IV del Reg. (CE) 1782/03. Sintesi*

certamente le c.d. misure agro-faunistiche. Queste ultime derivano dall'applicazione, a livello regionale e provinciale, della legge quadro sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e sul prelievo venatorio (Legge n. 157 del 12 febbraio 1992) e in particolare degli articoli 10, 14, 15 e 23<sup>6</sup>. Si tratta in altri termini di provvedimenti nazionali che possono favorire l'integrazione della produzione agricola con la gestione ambientale delle risorse faunistiche e dell'attività venatoria. Rappresentano pertanto un'ulteriore opportunità per l'agricoltore di ottenere una fonte di reddito integrativa o alternativa che si

<sup>6</sup> A queste normative in materia faunistico-venatoria deve essere aggiunto un articolo previsto nella legge finanziaria del 2000 (art. 66 della L. 388/2000) che potrebbe avere un'influenza significativa sulle politiche faunistico-venatorie regionali e sulla possibilità di finanziare gli interventi di gestione faunistica degli habitat agro-forestali. Tale articolo infatti prevede che: «al fine di favorire la puntuale realizzazione dei programmi di gestione faunistico-ambientale sul territorio nazionale da parte delle regioni, degli enti locali e delle altre istituzioni delegate ai sensi della legge 11 febbraio 1992, n. 157, o successive modificazioni, a decorrere dall'anno 2004, il 50 per cento dell'introito derivante dalla tassa erariale (...) è trasferito alle regioni».

| MISURE AGRO-AMBIENTALI<br>SOVVENZIONI COMUNITARIE (PAC)<br>REG. (CE) 2078/92 → 1579/99 →<br>2698/05 | DEFINIZIONI<br>↔ | MISURE AGRO-FAUNISTICHE<br>LEGISLAZIONE FAUNISTICO-<br>VENATORIA<br>L. 157/1992 (ART. 10, 14, 15 E 23) |
|---|------------------|--|
| Misure a favore dell'ambiente e della fauna selvatica   |                  | Misure a favore dell'ambiente e della fauna selvatica  |
| Cercano il coinvolgimento degli agricoltori   |                  | Cercano il coinvolgimento degli agricoltori  |
| Obiettivo: sovvenzioni agli agricoltori per l'ambiente  |                  | Obiettivo: sovvenzioni per la fauna attraverso gli agricoltori   |
| Politiche territoriali a livello nazionale e regionale  |                  | Micro-politiche a livello provinciale o comprensoriale   |
| Fondi: Politiche Agricole Comunitarie (PAC)   |                  | Fondi: Leggi faunistico-venatorie  |
| Distribuzione: Tendenzialmente "a pioggia"  |                  | Distribuzione: Tendenzialmente selettiva, nelle aree vocate  |
| Strategia di programmazione agro-ambientale   |                  | Strategia di programmazione faunistico-venatoria   |

Tab. 3 *Confronto fra misure agro-ambientali e misure agro-faunistiche*

aggiunge alle misure agro-ambientali, anche se rispetto a queste ultime vi sono degli aspetti peculiari che è utile evidenziare.

Sia le misure agro-ambientali che le misure agro-faunistiche svolgono un ruolo positivo nei confronti dell'ambiente e della fauna selvatica, entrambe sono indirizzate agli agricoltori, ai proprietari o ai conduttori dei terreni<sup>7</sup> (tab. 3).

Le misure agro-ambientali, come dice il termine, perseguono contemporaneamente finalità di sostegno o incentivo per gli agricoltori e finalità di protezione e promozione dell'ambiente naturale. L'obiettivo ambientale è perseguito in modo olistico, cioè a favore dell'ambiente nel suo complesso e di tutte le sue componenti. Le finalità sono di riequilibrio degli ecosistemi agro-forestali e di riduzione degli impatti delle attività agricole nei confronti di tutte le risorse naturali. Il passaggio, poi, dalle misure agro-ambientali (1992) alle misure di sostegno allo sviluppo rurale (1999) ha accentuato ulteriormente l'ampio spettro d'azione di queste misure. Non più solo sulla problematica ambientale, ma a tutto ciò che riguarda il mondo e la socialità rurale. Ciò non toglie naturalmente che nell'ambito di queste politiche vi siano delle misure con obiettivi specifici, come ad esempio quelli faunistici o faunistico-venatori. Si pensi ad esempio a quanto previsto nel regolamento CEE 2078/92 e nei piani di sviluppo rurale con le

<sup>7</sup> La legge 157/92 fa riferimento ai proprietari o conduttori dei fondi rustici, mentre le misure agro-ambientali hanno sempre fatto riferimento agli agricoltori. Con la nuova normativa sui piani di sviluppo rurale (Reg. CE 1698/05 operativo dal 2007), si fa riferimento oltre che agli agricoltori anche ai proprietari dei terreni.

misure per la creazione di zone umide permanenti, di prati umidi, di impianto e manutenzione di siepi, di piantate e boschetti, di predisposizione di colture a perdere, ecc. La finalità faunistica o faunistico-venatoria di questi provvedimenti è però occasionale, in quanto prevista solo da alcune regioni come “opzione tra le tante”, quali ad esempio: la riduzione degli inquinamenti, la difesa della salute umana, la salvaguardia del paesaggio, la difesa del suolo, ecc.

Il beneficiario principale di queste misure è l'agricoltore, seppure a questo venga richiesto di realizzare una gestione agricola particolare, cioè appunto in equilibrio con l'ambiente. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che queste sovvenzioni provengono dal settore agricolo e quindi il contributo economico, alla fine, deve arrivare soprattutto “nelle tasche” dell'agricoltore. Anche per questo motivo, le misure agro-ambientali prevedono generalmente una distribuzione “a pioggia”, in quanto a beneficiarne dovrebbero essere quanti più agricoltori possibili. Infatti nonostante siano stati definiti degli ambiti geografici o dei comprensori gestionali prioritari, in cui differenziare ad esempio il livello delle sovvenzioni, all'interno di ogni comprensorio gli agricoltori devono avere lo stesso diritto di accedere ai premi e alle sovvenzioni quando appunto realizzano interventi agro-ambientali.

Nel caso invece delle misure agro-faunistiche, l'obiettivo principale è quello faunistico o faunistico-venatorio, perché i finanziamenti non provengono dal settore agricolo, ma sono esogeni a questo. Ciò naturalmente vale anche per interventi, che potremo chiamare agro-naturalistici, che vengono finanziati dal settore ambientale, con finalità prioritarie di conservazione delle risorse naturali e che potrebbero interessare in modo specifico, soprattutto nei prossimi anni, le aree Natura 2000. Gli agricoltori, in questo caso, rappresentano più che altro un tramite per la realizzazione degli interventi. Il loro coinvolgimento è necessario, ma non rappresenta il fine dell'iniziativa di miglioramento ambientale. Il fine è rappresentato dall'obiettivo faunistico che si intende perseguire. Obiettivo che si identifica in genere, per le misure agro-faunistiche, nel favorire le condizioni ambientali di una o più specie di interesse venatorio e per le misure agro-naturalistiche, nel proteggere o gestire habitat di specie particolarmente protette o rare. È necessario comunque ricordare che questi interventi, se adeguatamente realizzati, hanno generalmente un'ampia valenza ambientale e raramente coinvolgono solo le specie *target*.

L'origine dei finanziamenti agro-faunistici o agro-naturalistici non è generica ma deriva quasi sempre dalle tasse per l'attività faunistico-venatoria o dal budget a disposizione per le aree protette. Considerati quindi gli obiettivi specifici e la limitatezza dei fondi è opportuno che queste misure non seguano il criterio dell'intervento “a pioggia”, ma quello invece degli interventi guidati e orientati

da criteri di programmazione faunistica di un determinato territorio. Tali criteri naturalmente non dovrebbero essere lasciati al caso, o al pervenire delle domande di intervento, ma dovrebbero essere affidati alle cure e all'attenzione di un tecnico agro-faunistico che individua le migliori aree di intervento e programma le attività faunistico-venatorie, agro-faunistiche e agro-naturalistiche del comprensorio<sup>8</sup>.

Gli interventi di gestione degli habitat agro-forestali a fini faunistici (o naturalistici) pertanto possono essere definiti come quelle misure che tendono a creare o mantenere condizioni dell'habitat favorevoli alle specie selvatiche riducendo gli impatti derivanti dalle attività agricole nell'ambito di una strategia di programmazione faunistica (o naturalistica) del territorio nel suo complesso. Rappresentano quindi degli interventi puntuali e specifici che interessano comprensori definiti e limitati di particolare interesse faunistico-venatorio, naturalistico-ricreativo o naturalistico-conservativo. Questa differenziazione fra misure agro-ambientali e misure agro-faunistiche appare opportuna e utile al fine di evitare confusioni e sovrapposizioni da parte del legislatore. Le scelte di programmazione territoriale regionale e provinciale possono infatti prevedere o meno questo tipo di distinzione, a seconda ad esempio che le misure agro-faunistiche siano inserite nel quadro complessivo dei piani di sviluppo rurale o delle misure agro-ambientali, oppure siano separate da queste ultime. Una distinzione, di principio, tra queste misure appare tuttavia auspicabile nell'ottica di una moderna gestione del territorio.

### 2.1 *Le realizzazioni agro-faunistiche*

A partire dal 1996, ovvero a quattro anni dall'approvazione della legge 157/1992, gli interventi di miglioramento ambientale sono diventati, in molte regioni italiane, delle pratiche di gestione faunistico-venatoria abbastanza comuni. Un'indagine dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, relativa al quinquennio 1996-2000 (Genghini 2004), sulla diffusione e le caratteristiche di questi interventi, ha rilevato un totale di oltre 53.000 ettari di realizzazioni, per un ammontare di circa 14.000.000 Euro di sovvenzioni erogate<sup>9</sup> (tab. 4 e fig. 1).

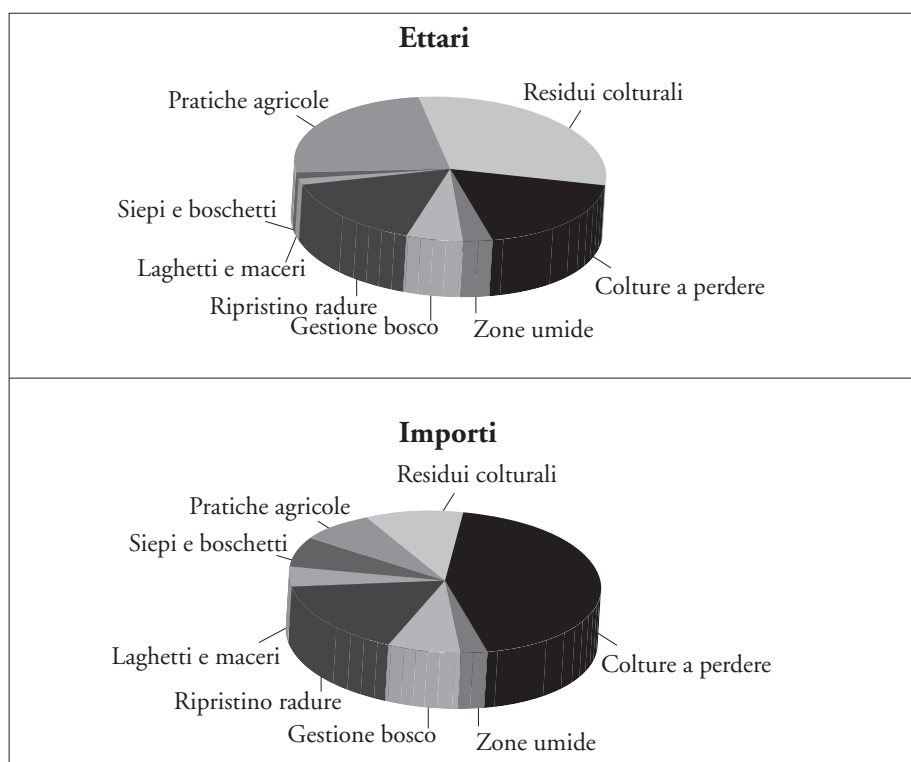
<sup>8</sup> Si veda a questo riguardo quanto riportato nell'ultimo capitolo del documento Genghini 2004.

<sup>9</sup> Tali numeri rappresentano inoltre una sottostima della reale entità degli interventi realizzati. Ciò per due motivi principali. Non tutte le province hanno risposto all'indagine e per quelle che hanno risposto non sempre sono stati forniti i dati relativi a tutte le annate. Vi è poi da considerare che gli ambiti territoriali di caccia, i comprensori alpini e le riserve di diritto possono aver realizzato una parte degli interventi con fondi propri e non attraverso i fondi pubblici derivanti dalla legge 157/1992. Quest'ultimo tipo di dati infatti è difficile da quantificare completamente.

| TIPOLOGIE I.M.A.  | ha     | %    | €          | %    |
|-------------------|--------|------|------------|------|
| Colture a perdere | 10.049 | 18,7 | 6.081.543  | 44,0 |
| Residui colturali | 16.399 | 30,5 | 1.433.424  | 10,4 |
| Pratiche agricole | 13.056 | 24,3 | 1.114.594  | 8,1  |
| Siepi e boschetti | 770    | 1,4  | 956.069    | 6,9  |
| Laghetti e maceri | 543    | 1,0  | 592.874    | 4,3  |
| Ripristino radure | 8.253  | 15,4 | 2.261.965  | 16,3 |
| Gestione bosco    | 3.052  | 5,7  | 1.039.166  | 7,5  |
| Zone umide        | 1.636  | 3,0  | 355.213    | 2,6  |
| TOTALE            | 53.757 | 100  | 13.834.847 | 100  |

Tab. 4 *Misure agro-faunistiche (ha ed €) realizzate in Italia (1995-2000).*

Fonte: Genghini 2004

Fig. 1 *Importanza relativa (ha e €) delle diverse tipologie di misure agro-faunistiche realizzate in Italia nel periodo 1995-2000*

Le tipologie di intervento realizzate, raggruppate in 8 categorie principali, evidenziano come il mantenimento dei residui colturali rappresenti la misura più diffusa (30% della superficie investita), seguita dagli interventi di modifi-



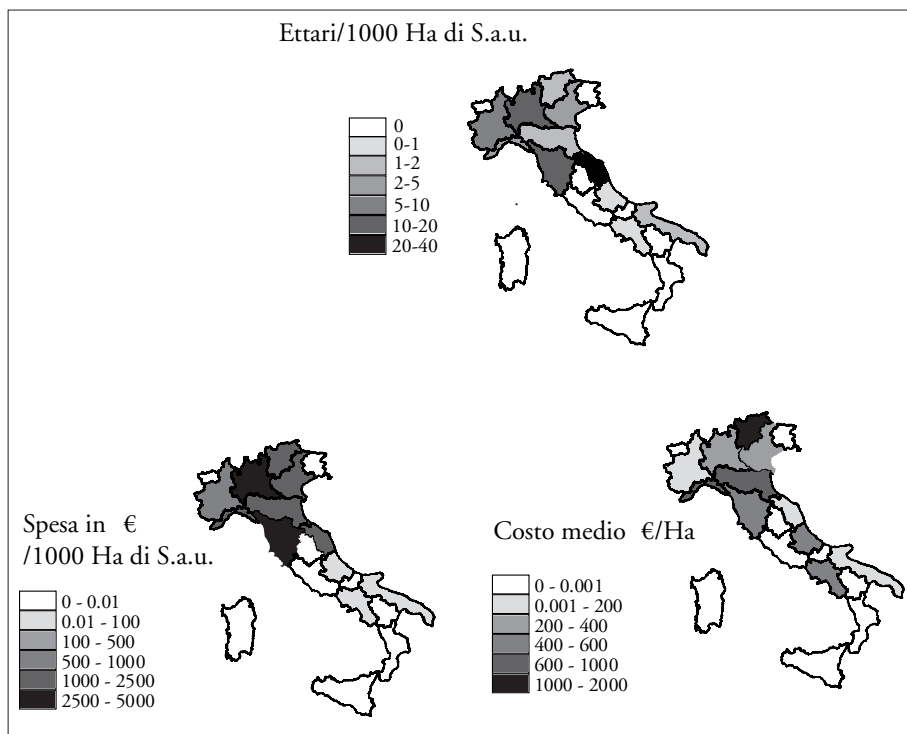


Fig. 2 *Situazione nazionale degli interventi agro-faunistici (L. 157/92) in termini di ettari, spesa e costo unitario nelle diverse regioni*

ca delle pratiche agricole, dalle colture a perdere e dal ripristino delle radure. Gli stessi numeri espressi in valore monetario fanno risaltare l'importanza delle colture a perdere che hanno un costo unitario di realizzazione superiore agli altri interventi.

La distribuzione territoriale delle realizzazioni evidenzia una netta differenza tra le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali (fig. 2).

L'Italia centro-meridionale si è caratterizzata per un certo ritardo nel recepimento della 157/92 e nella emissione dei bandi. Tra le regioni a statuto speciale, soltanto la Provincia autonoma di Trento e in misura decisamente inferiore il Friuli-Venezia Giulia hanno effettuato miglioramenti ambientali, pur attingendo da fondi diversi da quelli previsti dalla 157/92.

La Lombardia, assieme alla Toscana e alle Marche, sono le regioni che in questi anni hanno contribuito maggiormente al complesso delle realizzazioni a livello nazionale, sia in termini di ettari che di euro spesi. Ciò è da porre in relazione alla forte tradizione faunistico-venatoria esistente in queste aree

| TOSCANA           | ha    | %    | €         | %    |
|-------------------|-------|------|-----------|------|
| Colture a perdere | 4.639 | 46,6 | 2.893.066 | 70,3 |
| Residui colturali | 1.346 | 13,5 | 253.784   | 6,2  |
| Pratiche agricole | 2.624 | 26,4 | 288.964   | 7,0  |
| Siepi e boschetti | 533   | 5,4  | 273.977   | 6,7  |
| Laghetti e maceri | 47    | 0,5  | 59.040    | 1,4  |
| Ripristino radure | 585   | 5,9  | 310.744   | 7,6  |
| Gestione bosco    | 7     | 0,1  | 7.489     | 0,2  |
| Zone umide        | 178   | 1,8  | 26.070    | 0,6  |
| TOTALE            | 9.958 | 100  | 4.113.153 | 100  |

Tab. 5 *Misure agro-faunistiche (ha ed €) realizzate in Toscana (1995-2000).*

Fonte: Genghini 2004

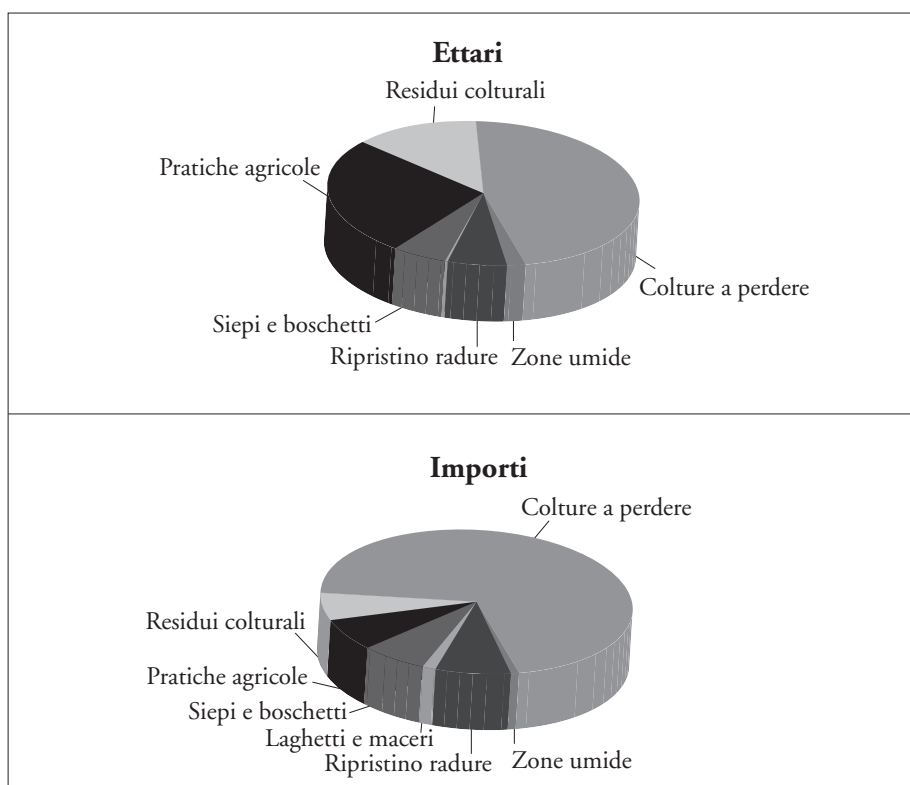


Fig. 3 *Importanza relativa (ha e €) delle diverse tipologie di misure agro-faunistiche realizzate in Toscana nel periodo 1995-2000*

e oggettivamente alle maggiori risorse finanziarie messe a disposizione per queste finalità.

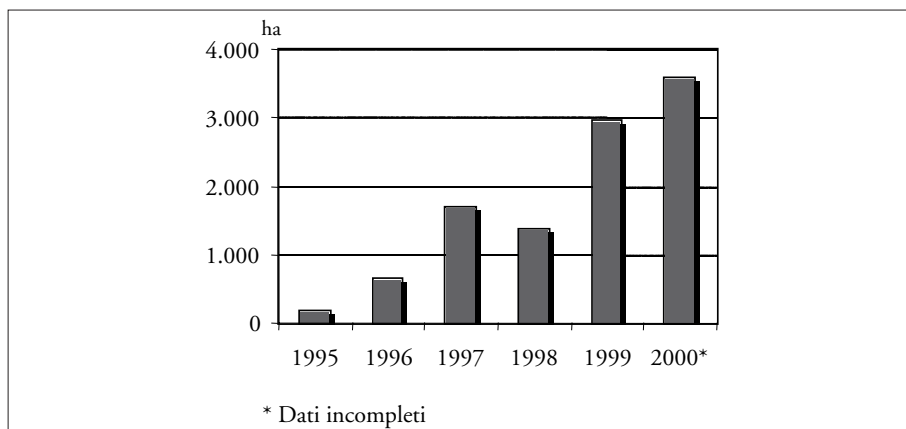


Fig. 4 *Evoluzione della superficie interessata da interventi agro faunistici (l. 157/92) in Toscana*  
Fonte: Genghini 2004

## 2.2 Inquadramento e armonizzazione delle misure agro-faunistiche nella PAC

Con l'applicazione del regolamento sulle misure di sostegno allo sviluppo rurale (1257/99) e i regolamenti successivi, l'Unione Europea ha inteso inquadrare tutte le misure di sovvenzione pubblica (aiuti di Stato) indirizzate agli agricoltori<sup>10</sup>. Pertanto anche le misure agro-faunistiche, cioè quelle provenienti dalla legislazione faunistico-venatoria a favore degli agricoltori per la gestione degli habitat agro-forestali, devono essere inquadrate o comunque coerenti con la normativa comunitaria<sup>11</sup>.

La maggior parte dei finanziamenti relativi alle misure agro-faunistiche finora applicati in Italia deriva principalmente da fondi pubblici in quanto, anche se originati dalle tasse nazionali o regionali per l'attività faunistico-venatoria, vengono raccolti e ridistribuiti dagli enti pubblici (regioni o province). Per tale ragione appare opportuno prevedere, per i prossimi anni, una maggiore coerenza tra questi interventi e le normative comunitarie di sovvenzione al settore agricolo. Anche se tale coerenza, come abbiamo visto e approfondiremo, ammette delle eccezioni.

<sup>10</sup> A riguardo si veda anche la comunicazione "Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo" (2000/C 28/02) e il Titolo VIII del Reg. CE 1698/05.

<sup>11</sup> Ciò naturalmente per le misure da considerare provenienti dal settore pubblico, cioè dallo Stato, dalle Amministrazioni pubbliche regionali e provinciali anche se destinate agli ambiti territoriali di caccia o agli ambiti protetti. Sono esclusi invece i provvedimenti finanziati da privati o enti privati, che però rappresentano finora la "fetta" meno significativa dei finanziamenti in questo settore.

Da quanto emerge dall'analisi delle informazioni raccolte sui bandi, delibere e contratti realizzati a fini faunistici con gli agricoltori negli ultimi dieci anni, gli aspetti che richiedono un adeguamento alla normativa comunitaria, da parte di regioni, province, ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini riguardano in particolar modo i seguenti aspetti: 1) la durata dei programmi/progetti/bandi o contratti; 2) l'entità degli importi di sovvenzione; 3) il livello base delle condizioni agricole e ambientali a cui devono fare riferimento gli impegni agro-faunistici per poter essere considerati significativamente migliorativi rispetto alla situazione prima degli interventi.

### 2.2.1 La durata degli interventi

La durata minima prevista per gli impegni agro-ambientali è di cinque/sette anni. Può essere fissato un periodo più lungo per alcuni tipi di impegni, in relazione agli effetti particolari che questi possono determinare sull'ambiente<sup>12</sup>. In casi eccezionali, debitamente motivati, si può derogare alla durata minima di tali impegni<sup>13</sup>. Qualora infatti, uno Stato membro proponga di accordare aiuti di Stato per impegni di durata inferiore a quella prevista dal regolamento sullo sviluppo rurale, esso deve fornire una giustificazione dettagliata, in cui si dimostra che gli effetti ambientali della misura si possono pienamente esplicare nel periodo indicato. L'importo degli aiuti proposto deve riflettere la durata più breve degli impegni assunti<sup>14</sup>.

La maggior parte degli impegni agro-faunistici finora applicati in Italia prevede una durata annuale. Solo la Regione Lombardia ha messo a punto, a partire dal 2002 e fino ad ora, una normativa agro-faunistica che prevede programmi o progetti di miglioramento ambientale di durata quinquennale. Tale legislazione ha già ricevuto l'approvazione, o notifica, da parte dell'Unione Europea ed è quindi perfettamente compatibile con le misure agro-ambientali comunitarie<sup>15</sup>.

Un primo adeguamento importante delle misure agro-faunistiche è pertanto la previsione di piani, programmi o progetti di intervento quinquennale. Se ciò appare semplice e immediato per gli impegni che comunque già

<sup>12</sup> Art. 23 del Reg. (CE) 1257/99 e art. 88 del Reg. (CE) 1698/05.

<sup>13</sup> Art. 51 del Reg. (CE) 1257/99.

<sup>14</sup> Punto 5.3.6 della Comunicazione "Orientamenti comunitari per gli aiuti di stato nel settore agricolo" (2000/C 28/02), (G. U. delle Comunità europee C 28 del 1 febbraio 2000).

<sup>15</sup> Decreto 7/1107 del 30/12/2002 della Regione Lombardia. Anche la Provincia di Venezia ha previsto dei progetti di miglioramento e ripristino ambientale con una durata da 1 a 5 anni.

prevedono una durata pluriennale della misura, come ad esempio la realizzazione di siepi, boschetti, strutture arboreo-arbustive e zone umide, per altri interventi tipicamente annuali l'adeguamento è meno immediato. Generalmente è sufficiente prevedere lo stesso impegno annuale ripetuto nelle stesse aree per un periodo di cinque anni. In altre situazioni però, ad esempio per le colture "a perdere", o in misura maggiore per il mantenimento dei residui colturali, il piano quinquennale può essere predisposto, eventualmente, sulla base di una rotazione delle superfici destinate all'impegno. In questo modo è possibile adeguarsi quanto meglio alla produzione agricola tradizionale e alle rotazioni colturali tipiche dell'area geografica in questione.

Qualora si volesse invece mantenere una durata inferiore, è possibile anche prevedere delle deroghe e richiedere per impegni specifici una durata inferiore<sup>16</sup>. Questo iter legislativo può durare anche più di un anno e quindi può essere considerato conveniente solo nel caso in cui il beneficio sia veramente significativo. È prevedibile infatti che per gli agricoltori, o comunque per i beneficiari delle sovvenzioni, la durata limitata (annuale o biennale) degli impegni, abbia rappresentato un fattore significativo di convincimento. Tuttavia anche la certezza di una sovvenzione garantita per cinque anni potrebbe essere, per motivazioni diverse, un elemento importante di convincimento della componente agricola. Per quanto riguarda invece la preparazione delle domande o dei progetti di intervento, è evidente che il vincolo dei cinque anni impone uno sforzo maggiore di programmazione, sia per chi predispone i bandi che per chi intende aderire. In questo caso infatti appare necessario coinvolgere dei tecnici esperti nella predisposizione dei progetti, mentre in origine l'adesione poteva risultare più immediata da parte degli agricoltori stessi. Ciò potrebbe influenzare in modo significativo l'eventuale riduzione delle domande, tuttavia la maggior parte di questi impegni viene già realizzata sulla base del supporto o della consulenza di liberi professionisti o di tecnici delle amministrazioni pubbliche o degli ambiti territoriali di caccia, pertanto la situazione non dovrebbe cambiare in modo rilevante. Dal punto di vista ambientale e faunistico inoltre, non vi è dubbio che la durata poliennale o

<sup>16</sup> In questo caso però è necessario fornire una giustificazione dettagliata e una dimostrazione che gli effetti ambientali possono evidenziarsi nel periodo previsto (art. 51 del Reg. (CE) 1257/99 e punto 5.3.6 della Com. 2000/C 28/02). Ciò probabilmente è dimostrabile e ottenibile da un punto di vista tecnico, nel caso di alcuni impegni annuali, ma certamente non è semplice e immediato da un punto amministrativo in quanto richiede la preparazione di una documentazione specifica approfondita (se non la realizzazione di veri e propri studi scientifici che dimostrano l'evidenza degli effetti ambientali nel breve periodo) e soprattutto la pronuncia di un parere e di una notifica da parte della Commissione Europea preposta.

quinquennale degli interventi e quindi, nella maggior parte dei casi, la predisposizione di un progetto e di una pianificazione delle misure, rappresenta un elemento positivo per la qualità e l'efficacia faunistica delle azioni.

Nel complesso quindi la modifica della durata minima degli interventi agro-faunistici, introdotta dalla regolamentazione comunitaria, deve essere considerata in senso positivo per la fauna selvatica e l'ambiente e non rappresenta un vincolo eccessivo e insuperabile per gli agricoltori interessati a queste misure.

### 2.2.2 L'entità delle sovvenzioni

Questo rappresenta probabilmente uno degli aspetti più delicati e importanti che ha differenziato e potrebbe ancora distinguere gli interventi agro-ambientali da quelli agro-faunistici. L'entità delle sovvenzioni massime previste dagli impegni agro-ambientali è stata indicata nel corso di questi ultimi anni, prima dai Reg. CEE 2078/92 e 2080/92, quindi dal Regolamento (CE) sul sostegno allo sviluppo rurale 1257/99, dal suo aggiornamento, il Reg. CE 1783/03, e dall'ultimo provvedimento (Reg. CE 1698/05) per il periodo 2007-2013<sup>17</sup>.

Dal confronto con gli importi previsti negli anni passati per le misure agro-faunistiche<sup>18</sup>, queste ultime prevedevano degli importi mediamente superiori rispetto a quelli agro-ambientali. Ciò, da un punto di vista tecnico, appare giustificato per diverse motivazioni, tra cui in particolare: i costi aggiuntivi determinati dalla peculiarità di alcuni interventi con finalità faunistiche (le dimensioni limitate degli appezzamenti, la localizzazione particolare, la forma preferibile, ecc.), i rischi aggiuntivi (reali o percepiti dall'agricoltore) dovuti agli eventuali danni determinati dalle specie selvatiche alle produzioni agricole e la diffidenza dell'agricoltore nei confronti della componente venatoria o ambientalista promotrice delle misure agro-faunistiche.

Nonostante la normativa comunitaria non consenta di superare i livelli di sovvenzione previsti negli allegati dei regolamenti sui piani di sviluppo rurale, per alcuni casi vengono ammesse delle eccezioni<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Gli importi massimi previsti sono riportati negli allegati di ogni regolamento.

<sup>18</sup> Un'analisi dettagliata di queste misure e degli importi previsti è riportata in Genghini e Nardelli 2005.

<sup>19</sup> L'articolo 51, comma 4, del Reg. (CE) 1257/99 afferma infatti «che possono tuttavia essere accordati aiuti supplementari che superino gli importi fissati a norma dell'art. 24, paragrafo 2 (dello stesso regolamento), purché siano giustificati a norma del paragrafo 1 di detto articolo». L'articolo 24 prevede che «il sostegno agli impegni agro-ambientali viene concesso annualmente ed è calcolato

Pertanto per le sovvenzioni agro-faunistiche esiste la possibilità di superare i limiti previsti dalla normativa comunitaria, ma come per la durata degli interventi, è necessaria la notifica, da parte della Commissione Europea, dei Piani di Sviluppo Rurale o delle normative agro-faunistiche specifiche. La riforma della PAC e in particolare l'utilizzazione dei terreni in set-aside e disattivati dalla produzione offre tuttavia nuove prospettive a questo riguardo come verrà evidenziato nell'ultimo paragrafo.

### 2.2.3 Il livello di riferimento delle misure agro-faunistiche

Per essere coerenti con i regolamenti comunitari, le misure agro-faunistiche (come le misure agro-ambientali) devono individuare un livello base a cui fare riferimento per stabilire se gli interventi previsti siano abbastanza significativi e migliorativi, dal punto di vista ambientale e faunistico, rispetto alla situazione prima degli interventi. I livelli di riferimento, o le condizioni base previste dalle normative comunitarie erano rappresentate, inizialmente con il Reg. (CE) 1257/99, dalle c. d. Buone Pratiche Agricole (B.P.A.) e poi con il Reg. (CE) 1782/03 e il prossimo regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (Reg. CE 1698/05) dalle c. d. Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (B.C.A.A.). Anche per le misure agro-faunistiche possono pertanto essere considerate come riferimento le norme definite attraverso le B.C.A.A. Tutti gli interventi agro-faunistici proposti nelle delibere, bandi, contratti, progetti, ecc. da parte delle amministrazioni pubbliche o dagli ambiti territoriali di caccia che possono essere considerati significativamente superiori a quanto previsto nella stessa regione nelle Buone Condizioni Agricole e Ambientali, hanno pertanto il diritto di ricevere delle sovvenzioni pubbliche, purché naturalmente siano stati notificati alla Comunità Europea.

---

in base ai seguenti criteri: il mancato guadagno, i costi aggiuntivi derivati dall'impegno assunto, la necessità di fornire un incentivo». Il punto 5.3.3 della Comunicazione "Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo" (2000/C 28/02) precisa inoltre a questo riguardo che «se uno Stato membro intende concedere un aiuto supplementare che superi i massimali fissati a norma dell'articolo 24, paragrafo 2, deve presentare la documentazione comprovante che la misura soddisfa tutte le condizioni stabilite nel regolamento sullo sviluppo rurale e nel regolamento di applicazione, nonché la giustificazione dei pagamenti aggiuntivi correlata da una distinta dettagliata dei costi sulla base delle perdite di reddito, dei costi aggiuntivi derivanti dall'impegno assunto e dalla necessità di fornire un incentivo». Anche nell'ultimo Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (Reg. 1698/05, art. 88), si afferma che «in casi debitamente giustificati, possono essere accordati aiuti supplementari che superino gli importi fissati» negli allegati.

| REGIONI          | FACOLTATIVO<br>(1988-92) |      | OBBLIGATORIO<br>(1995) |      | VENTENNALE<br>(2002) |      |
|------------------|--------------------------|------|------------------------|------|----------------------|------|
|                  | HA                       | %    | HA                     | %    | HA                   | %    |
| Valle D'Aosta    | -                        | -    | -                      | -    | -                    | -    |
| Piemonte         | 14.083                   | 1,8  | 18.440                 | 7,5  | 276                  | 0,8  |
| Trentino-A. A.   | -                        | -    | 1                      | 0,0  | -                    | -    |
| Lombardia        | 8.698                    | 1,1  | 36.727                 | 14,8 | 127                  | 0,4  |
| Veneto           | 3.716                    | 0,5  | 26.210                 | 10,6 | 950                  | 2,9  |
| Friuli-V. Giulia | 4.902                    | 0,6  | 12.328                 | 5,0  | 660                  | 2,0  |
| Liguria          | 13                       | 0,0  | 8                      | 0,0  | -                    | -    |
| Emilia-Romagna   | 26.796                   | 3,4  | 25.142                 | 10,2 | 4.969                | 15,2 |
| Toscana          | 133.600                  | 17,0 | 33.531                 | 13,6 | 2.258                | 6,9  |
| Marche           | 20.383                   | 2,6  | 15.275                 | 6,2  | 142                  | 0,4  |
| Umbria           | 14.269                   | 1,8  | 15.789                 | 6,4  | 1.765                | 5,4  |
| Lazio            | 35.263                   | 4,5  | 15.680                 | 6,3  | 2268                 | 6,9  |
| Abruzzo          | 6.989                    | 0,9  | 3.428                  | 1,4  | 202                  | 0,6  |
| Molise           | 4.122                    | 0,5  | 5.429                  | 2,2  | 1021                 | 3,1  |
| Campania         | 2.001                    | 0,3  | 2.045                  | 0,8  | -                    | -    |
| Puglia           | 99.900                   | 12,7 | 21.151                 | 8,6  | 50                   | 0,2  |
| Basilicata       | 83.879                   | 10,7 | 5.075                  | 2,1  | 21.740               | 66,3 |
| Calabria         | 41.275                   | 5,3  | 2.408                  | 1,0  | -                    | -    |
| Sicilia          | 157.329                  | 20,0 | 6.391                  | 2,6  | 9.784                | 29,8 |
| Sardegna         | 128.932                  | 16,4 | 2.269                  | 0,9  | -                    | -    |
| ITALIA           | 786.150                  | 100  | 247327                 | 100  | 32.797               | 100  |

Tab. 6 *Superficie destinata alle diverse forme di set-aside in ogni regione italiana*  
 Fonte: Genghini, 1995, Inea, 1999

### 3. OPPORTUNITÀ DALLA NUOVA PAC PER MIGLIORARE IL RAPPORTO TRA AGRICOLTURA E FAUNA SELVATICA

Una grande opportunità per l'ambiente e la fauna selvatica potrebbe derivare dall'applicazione della recente riforma della Politica Agricola Comunitaria (PAC). In particolare dalla possibilità di abbinare le misure previste dal I pilastro (Reg (CE) 1782/03) a quelle del II pilastro (Reg. (CE) 1698/05). I terreni messi a disposizione dalle «norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto», cioè i terreni in *set-aside* obbligatorio e i terreni disattivati volontariamente dalla produzione, possono essere valorizzati dal punto di vista ambientale e faunistico dall'applicazione dei Criteri di Gestione Obbligatori (CGO) e dagli obblighi definiti nelle Buone Condizioni Agricole e Ambientali (BCAA).

Tali superfici rappresentano nel caso del set-aside obbligatorio da 150.000 a 250.000 ettari (Grigolo, 2005) e nel caso dei terreni disattivati circa 400.000



ettari (Cami e Bartolini, 2005)<sup>20</sup> (tab. 6). Un'entità di territorio certamente non trascurabile, sia dal punto di vista produttivo che da quello faunistico-ambientale considerate le potenzialità di utilizzazione aggiuntive di queste superfici e le conseguenti integrazioni al reddito agricolo.

Nonostante alcune deroghe previste nei Decreti Ministeriali (D.M. del 13/12/04, 15/03/05 e 15/12/05) possano aver creato delle "scappatoie" e quindi aver ridotto il valore ambientale di questi provvedimenti, in relazione a necessità di compromesso con le esigenze della produzione agricola, non vi è dubbio che queste misure rappresentano un passo avanti importante nel rapporto tra agricoltura e ambiente. Rispetto a quanto infatti previsto con il *set-aside* obbligatorio precedente, che non lasciava molto spazio alla gestione ambientale di queste superfici, e al fenomeno (sempre presente) dell'abbandono dell'agricoltura dai terreni difficili di collina e montagna, l'obbligo di conservare e non arare le superfici a prato/pascolo permanente e di gestire le superfici ritirate dalla produzione (terreni in *set-aside* e disattivati) con regole minime di protezione dell'ambiente e della fauna selvatica rappresenta certamente un elemento importante di miglioramento della situazione faunistico-ambientale del territorio. Tutto ciò però, è bene sottolinearlo, sotto "l'ombrello" degli aiuti comunitari di "base" previsti dalla norma sulla c.d. condizionalità (Reg. (CE) 1782/03). Quest'ultimo aspetto, relativo all'aiuto economico, rappresenta certamente un elemento positivo per gli agricoltori, anche se le difficoltà di adeguamento alle nuove normative e in alcuni casi ai nuovi sistemi di produzione rappresentano comunque delle difficoltà non trascurabili per la categoria. In particolare per ciò che concerne il problema del controllo delle erbe spontanee.

L'aspetto tuttavia più interessante, innovativo, se non rivoluzionario, è dato dalla possibilità di ammettere sui terreni in *set-aside* e disattivati, delle sovvenzioni aggiuntive per impegni con finalità ambientali e faunistiche (fig. 5).

Ciò naturalmente purché questi impegni siano superiori a quelli previsti dalle norme indicate nelle BCAA<sup>21</sup>. Sulle superfici ritirate o disattivate dalla produzione è pertanto possibile abbinare o accumulare le misure agro-am-

<sup>20</sup> Si tratta di una stima degli Autori che se si confronta con i circa 800.000 ettari del primo *set-aside* volontario del periodo 1988-92 (Reg. CEE 1094/88 e succ.), non appare molto lontana dalla realtà (vedi tab. 6).

<sup>21</sup> Questa in realtà non rappresenta una novità assoluta nel panorama internazionale delle misure agro-ambientali. Gli Stati Uniti infatti, già negli anni Ottanta, avevano previsto due livelli distinti di sovvenzione per i terreni ritirati dalla produzione (*set-aside*), uno di base, per il semplice ritiro e uno superiore per impegni ambientali aggiuntivi (le opzioni ambientali disponibili erano 13).

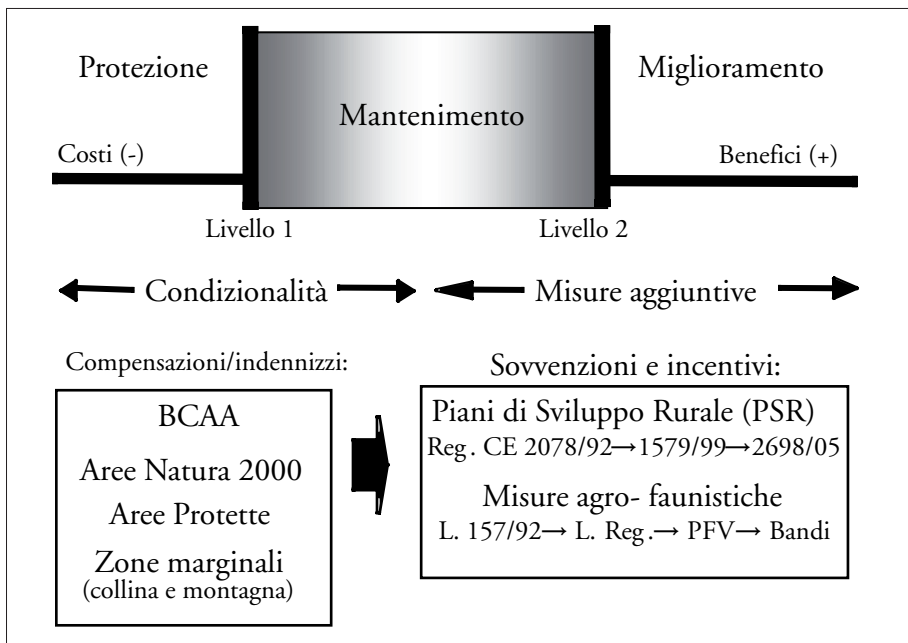


Fig. 5 Nuova PAC, criteri e opportunità di aiuto economico  
Fonte: Inea-Ismea, 2004 modificato

bientali previste nei nuovi piani di sviluppo rurale (PSR, Reg. (CE) 1698/05) e/o misure equivalenti che hanno ricevuto il permesso (notifica) da parte della Comunità Europea. Tra queste, evidentemente, vi sono le misure agro-faunistiche derivanti dalla legge 157/92 di cui si è già trattato. La notifica potrà essere ottenuta automaticamente se le norme saranno comprese nei PSR, oppure ottenuta a parte, se le norme rimarranno separate e indipendenti dai PSR. Nella nuova programmazione agro-faunistica pertanto è importante prevedere delle misure e degli impegni via via superiori a quelli previsti dalle BCAA a cui far corrispondere livelli di sovvenzione crescente, pur rientrando naturalmente nei livelli massimi previsti dagli allegati ai regolamenti sul sostegno allo sviluppo rurale.

I limiti imposti alle sovvenzioni per gli aiuti di Stato, definiti appunto in questi allegati, non rappresenterebbero più, almeno nei terreni in set-aside e disattivati, un fattore economico limitante per convincere gli agricoltori ad adottare misure agro-ambientali e soprattutto agro-faunistiche. Su queste superfici è possibile infatti prevedere utilizzazioni e redditi alternativi derivanti da “coltivazioni” faunistico-ambientali (ma anche energetiche per la produzione di biomassa, biodiesel, ecc.). di diversa na-

tura e caratteristiche<sup>22</sup>. Attraverso queste “coltivazioni” gli agricoltori potranno avere la possibilità inoltre di aggirare o ridurre il problema relativo al controllo delle erbe spontanee. Ciò in quanto la “coltivazione” faunistico-ambientale delle superfici ritirate con essenze scelte opportunamente impedisce, o riduce, notevolmente lo sviluppo delle erbe “infestanti”. Le sovvenzioni aggiuntive derivanti da queste utilizzazioni “no-food” inoltre, non è più necessario che siano competitive con i redditi unitari derivanti dalle produzioni tipiche della zona, ciò in quanto riguardano superfici che non possono essere utilizzate a fini produttivi (perché appunto in *set-aside* o disattivate). Il reddito alternativo ricavabile da queste superfici rappresenta quindi un profitto netto per gli agricoltori, dato dalla sovvenzione pubblica meno i costi sostenuti per la realizzazione delle misure agro-ambientali o agro-faunistiche.

Quest'ultima novità della Politica Agricola Comunitaria, che potrebbe essere definita di abbinamento tra sovvenzioni del I e del II pilastro, attualmente (mentre si sta scrivendo) non è ancora completamente definita a livello nazionale. Verrà infatti prevista soprattutto attraverso le normative regionali relative ai Piani di Sviluppo Rurale e alle misure agro-faunistiche.

#### BIBLIOGRAFIA

- CAMI R., BARTOLINI R. (2005): *Tutti i conti di set-aside e non coltivazione. Una serie di ipotesi per aiutare l'agricoltore a trovare la soluzione giusta*, «Terra e Vita», 23, pp. 7-11.
- COVARELLI G., TODERI G. (1998): *Set-aside: uno strumento da usare bene*, Ministero delle Politiche Agricole, Collana del Progetto Finalizzato PANDA n. 3. Edagricole, Bologna.
- EU COMMISSION, BIRDLIFE (1994): *Nature conservation benefits of plans under the agri-environment regulation (EEC 2078/92)*, A project co-funded by DGXI of the European Commission carried out by BirdLife International, BirdLife and RS„PB, Bedfordshire, pp. 1-111.
- GENGHINI M. (1994): *I miglioramenti ambientali a fini faunistici*, Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, Documenti Tecnici, 16, pp. 1-95.
- GENGHINI M. (1995): *Il maggese (set-aside) faunistico: proposte ed iniziative per l'Italia*, in Genghini M. (ed.), Atti del Workshop “Il set-aside faunistico”, Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica e Fondazione il Nibbio, pp. 9-29.
- GENGHINI M. (2004): *Interventi di gestione degli habitat agro-forestali a fini faunistici*, Risultati delle ricerche realizzate in Emilia-Romagna e sul territorio nazionale, Ministero

<sup>22</sup> A questo proposito si rimanda a pubblicazioni specifiche che approfondiscono la tematica dal punto di vista faunistico e ambientale (Genghini 1994, 1995, 2004; Covarelli e Toderi 1998, Tocchetto 2002; Genghini e Nardelli 2005).

- delle politiche agricole e forestali, Regione Emilia-Romagna, Istituto Nazionale per la fauna selvatica, St.e.r.n.a, Ed. Litotré, Brisighella (RA), pp. 224.
- GENGHINI M. e NARDELLI R. (2005): *Guida alla programmazione delle misure di miglioramento ambientale a fine faunistico*, Risultati di un'indagine sulle iniziative realizzate a livello regionale e provinciale, Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, St.e.r.n.a. Ed. Litotré, Brisighella (RA), pp. 144.
- GRIGOLO U. (2005): *Le nuove regole per il set-aside, sempre più a difesa dell'ambiente*, Vita in Campagna (ed. l'Informatore Agrario), 10, pp. 9-10.
- INEA (1999): *Le misure agro-ambientali in Italia. Analisi e valutazione del reg. 2078/92 nel quadriennio 1994-97*, Rapporto nazionale. Istituto Nazionale di Economia Agraria, Lithoeam, Roma.
- INEA-ISMEA (2004): *Il nuovo regime di condizionalità*, Istituto Nazionale di Economia Agraria e Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare. Lithoeam, Roma.
- MIPAF (2005): *Condizionalità: un nuovo rapporto tra agricoltura, ambiente e società*, Manuale operativo, Direzione Generale per le Politiche Strutturali e lo Sviluppo Rurale, Ufficio POSR II, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Imago Media, Dragoni (CE).
- OECD (1989): *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Paris.
- ROSSI P., BRUNNEL A., GUSTIN M. e CELADA C. (red.) (2003): *Analisi dell'idoneità dei Piani di Sviluppo Rurale per la gestione delle ZPS e delle IBA*, Dip. Conserv. Natura, LIPU-Birdlife Italia.
- TOCCHETTO G. (2002): *Miglioramenti e riqualificazioni ambientali per la piccola selvaggina stanziale negli ambienti di pianura intensamente coltivati*, Provincia di Padova, Assessorato alle Politiche Venatorie, La Grafica Faggian srl, Padova.

## Intervento programmato

### PREMESSA

Per prima cosa è opportuno sottolineare che l'agricoltura ha un ruolo di primaria importanza nella salvaguardia dell'ambiente, del territorio e del paesaggio che, nei secoli, ha contribuito a costruire.

La tutela del territorio, rivolta in particolare all'agroambiente, è assunta quale priorità dalla UE e dalla nuova PAC, a fondamento di ogni politica dello spazio rurale.

La politica agricola comunitaria, infatti, considera l'agricoltura come attività in grado di preservare l'ambiente rurale e, con le nuove riforme, relative al secondo pilastro.

Gli agricoltori sono disponibili a fare una svolta verso l'ambiente e puntare decisamente al rafforzamento delle misure agroambientali, anche per dare ulteriore rilievo alla dimensione ambientale del settore.

### IL DISAGIO DEGLI AGRICOLTORI E IL NUOVO RUOLO MULTIFUNZIONALE DELL'AGRICOLTURA

Va detto che da una situazione nella quale, con l'applicazione della nuova Pac, la produzione agricola e i relativi redditi risultano fortemente compressi, gli imprenditori agricoli, cambiando ottica di produzione, concordano sulla necessità che, su tutto il territorio, ma con specifico riferimento alle aree maggiormente naturali, l'agricoltura e la forestazione devono svolgere un nuovo

\* *Servizio sviluppo rurale Confagricoltura*

ruolo multifunzionale di rilevante interesse per la tutela e la gestione delle risorse ambientali, per la difesa del paesaggio, per l'incremento della biodiversità, per la gestione delle acque e contro i cambiamenti climatici, ma il tutto a scopo economico e di produzione di reddito.

In questa attività si inserisce, attraverso il mantenimento di coltivazioni a perdere, la cura della fauna selvatica, così importante per il miglioramento della naturalità del territorio.

Ciò non può avvenire senza un sostegno tecnico, economico, formativo e progettuale, destinato, prioritariamente, all'impresa agricola e forestale.

#### NUOVE SOLUZIONI PER LA GESTIONE DEL TERRITORIO

Anche riferendosi alle nuove normative della PAC ed ai piani territoriali di salvaguardia e tutela ambientale, non si può non riconoscere che, le soluzioni adottate dagli imprenditori agricoli, sono spesso obbligate dalla necessità di assicurare un margine di reddito, senza il quale non sarebbe possibile la prosecuzione dell'attività.

Gli agricoltori, pur condividendo la necessità che l'attività agricola debba adattarsi al concetto di difesa del territorio, del paesaggio e della sostenibilità, come previsto dalla PAC, non possono negare che l'attuale normativa di tutela sia già particolarmente complessa e severa.

Vengono quindi viste con favore tutte quelle misure che, salvaguardando il territorio, consentono, tra l'altro, il mantenimento e il rifugio della fauna selvatica.

Nella politica comunitaria dedicata alla tutela ambientale, infatti, si stanno valorizzando, sempre di più, le esigenze di tutela e promozione del territorio, in modo particolare in quelle zone dove più difficile è svolgere un'attività produttiva, cercando di trasformare vincoli e limitazioni in opportunità che si devono conciliare armonicamente, oltre che con le attività agro-silvo-pastorali, anche con le destinazioni economiche sostenibili, in molti casi di carattere ambientale, preesistenti sul territorio.

È necessario osservare che se un agricoltore non trova un ritorno economico da un'attività che, pur prevedendo un sostegno, non contribuisce ad integrare il reddito agricolo, difficilmente si adopererà per il miglioramento del territorio, come la complessiva rinaturalizzazione. Forse è proprio questo, il nodo di carattere filosofico concettuale che anche le amministrazioni regionali devono comprendere per meglio attuare quelle normative di salvaguardia complessiva del territorio, indispensabili per l'attuazione della nuova PAC.

## LA RIFORMA DI MEDIO TERMINE DELLA PAC E LA CONDIZIONALITÀ

Come anche riferito in precedenza, la riforma di medio termine della PAC, varata nel 2003, ha mutato radicalmente il sistema dei pagamenti diretti comunitari a favore delle imprese agricole.

Tra le altre tante novità, va registrata l'introduzione della condizionalità o, in inglese, la "cross compliance", dei pagamenti erogati a favore degli agricoltori.

Come ormai gli agricoltori ben conoscono, finalità essenziale della condizionalità è quella di subordinare l'erogazione di sostegni diretti al reddito di fonte comunitaria al rispetto di determinate condizioni in campo ambientale, di identificazione, nonché di corretta applicazione delle tecniche agronomiche.

Con la condizionalità, sostanzialmente, si vincola il sostegno pubblico alle aziende, al rispetto di determinate norme che intendono meglio accreditare l'agricoltura presso l'opinione pubblica; dall'altro, evitare l'abbandono dell'attività agricola, che potrebbe essere incentivato dal disaccoppiamento, e, soprattutto, gli effetti negativi che tale abbandono può determinare dal punto di vista della salvaguardia del territorio; gli effetti negativi sulla fauna sarebbero in questo caso evidenti.

Il non rispetto delle disposizioni previste dalla condizionalità determina una riduzione dei pagamenti diretti corrisposti o da corrispondere all'azienda beneficiaria. Nei casi più gravi la soluzione può giungere al totale annullamento dell'aiuto.

## LE MISURE DI CONDIZIONALITÀ DA RISPETTARE

In pratica le misure che costituiscono gli impegni di condizionalità da rispettare da parte delle imprese, sono divise in due grandi gruppi: i Criteri di Gestione Obbligatorie (Cgo) e le Buone Condizioni Agronomiche Ambientali (Bcaa).

Come ampiamente anticipato, la differenza tra Cgo e Bcaa è principalmente la seguente: i primi sono norme comunitarie, già in vigore e recepite da parte degli Stati membri.

Le Bcaa, invece, sono norme nazionali, create appositamente dagli Stati membri, in applicazione della condizionalità, per conseguire taluni obiettivi di mantenimento dell'attività agricola, evitare l'erosione e la perdita di sostanza organica nel suolo, la tutela della fauna ecc.

LE BUONE CONDIZIONI AGRONOMICHE AMBIENTALI  
E LA RELATIVA TUTELA DELLE COLTIVAZIONI  
DESTINATE ALLA FAUNA SELVATICA

Nell'attuazione delle buone condizioni agronomiche e ambientali, relative, in particolare, alla gestione dei terreni sottratti alla produzione e alle norme per le coltivazioni destinate alla fauna selvatica, la Confagricoltura, ha sempre sottolineato che la riforma della Pac, in particolare, per quanto riguarda il secondo pilastro, deve realmente svilupparsi in chiave di multifunzionalità, favorendo nuove funzioni, ambientali e faunistiche, per le aziende agricole che intendono, sempre di più, ritagliarsi un ruolo produttivo, ma anche operativo, nella salvaguardia e protezione dell'ambiente e della fauna.

In questo quadro il tema del set-aside faunistico è ben noto alla nostra organizzazione che, sin dagli anni passati, si adoperò per il suo riconoscimento. Si conferma, in merito, che, per quanto riguarda la nuova normativa sulla condizionalità, la prossima modifica del D.M. 13 dicembre 2004, n 5406, anche dietro nostra sollecitazione, ha previsto una deroga, consentendo agli agricoltori di mantenere, in periodi prefissati, le "colture a perdere" per la fauna selvatica. Si è così inserito nelle specifiche, per la gestione delle superfici non coltivate, (norma 4.2), quanto sino ad oggi previsto per il set aside faunistico (v. DM Mipaf 4/4/2000 e successive modifiche).

In particolare il punto c) del DM prevede che, per ragioni di tutela della fauna selvatica, durante il periodo autunno invernale, i coltivatori possono costituire e mantenere, fino al 28 febbraio e comunque non oltre il 31 marzo dell'anno successivo a quello di presentazione della domanda, una copertura vegetale con un miscuglio di almeno due tra i semi di girasole sorgo e granoturco. In questa ipotesi, entro il 30 aprile, il terreno deve essere oggetto di una delle pratiche agronomiche previste dall'art 5 ( lavorazioni quali, la fresatura, l'epicatura, la falciatura e altre operazioni equivalenti). Le stesse pratiche agronomiche possono, tuttavia, essere eseguite entro il 30 giugno, nel caso di ritiro di terreni, su base pluriennale.

INCENTIVI PER LA TUTELA DELLA FAUNA  
E DELLE COLTIVAZIONI DEDICATE NEI PSR

Molto di più si può fare valutando la possibilità di inserimento, negli ambiti dei singoli Piani di Sviluppo Rurali, di incentivi volti a finanziare specifiche diverse misure agroambientali utili alla fauna selvatica. Si ricorda, infatti, che, anche nei PSR sono attualmente previste alcune norme ambientali che si



riflettono, indirettamente, sulla fauna; molto di più si potrebbe fare, incentivando metodologie di coltivazione, ancora più attente e rispettose delle diverse tipologie faunistiche e ambientali; in questa direzione occorrerà lavorare anche sensibilizzando l'Amministrazione, sia pure a livello regionale, perché si valutino tutte le possibili combinazioni, affinché la programmazione dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) preveda misure e risorse, specifiche, da utilizzare per gli obiettivi della tutela e del rifugio della fauna

#### ACCORDI CON IL MONDO VENATORIO

Molte altre strade possono essere percorse per raggiungere obiettivi faunistici e ambientali attraverso la possibilità di giungere a delle intese associative e/o convenzioni tra le imprese agricole e gli Ambiti Territoriali di Caccia e associazioni di cacciatori al fine di stipulare degli accordi, per una particolare gestione del territorio, a fini di tutela faunistica e ambientale.

Gli agricoltori hanno più volte dimostrato di sapersi e volersi impegnare, per la tutela dell'ambiente e della fauna e sono fermamente convinto che concreti e liberi accordi fra le parti possono condurre le aziende ad una gestione del territorio, con metodologie che possano soddisfare tutti coloro che sono interessati a una migliore tutela della fauna, a fini venatori e/o di protezione.

Occorre quindi approfondire l'idea di stipulare, sul territorio, intese fra le nostre aziende agricole e ATC o altri organismi associativi interessati, compatibilmente con le misure di gestione delle superfici messe a riposo, cercando, preliminarmente, di conoscere, con precisione, eventuali proposte, anche di carattere giuridico ed economico, che, facendo riferimento a simili accordi stipulati a livello europeo, possano incentivare una gestione del territorio a scopo faunistico ambientale.

#### UN'IPOTESI DI SOLUZIONE NORMATIVA

Oltre alle attività di soggetti quali le aziende faunistiche, deve essere consentita ai conduttori dei fondi una integrazione tra agricoltura e caccia in merito alla gestione del territorio.

Ogni agricoltore, nel quadro delle proprie scelte colturali, può decidere, in caso di accordi o convenzioni con gruppi di cacciatori, di indirizzare la gestione del suo fondo ad un miglioramento, destinato a rendere possibile l'accoglimento e rifugio della fauna.

Tale attività ha un costo di trasformazione del territorio ed un mancato reddito proveniente dalla non messa a coltura delle superfici, che deve essere remunerato mediante accordi e convenzioni con i gruppi di cacciatori o le amministrazioni interessate al fine di ottenere un beneficio economico per l'agricoltore.

A titolo di esempio si riporta un'ipotesi di soluzione normativa che recentemente la Confagricoltura aveva proposto per l'inserimento nel progetto di legge 27A relativo alla modifica della legge 157/92 sulla caccia e in parte approvata alla Camera.

Senza entrare nel merito dell'esito finale del progetto di legge sopra citato l'articolo 9, approvato dagli onorevoli deputati, può servire da indicazione per chiarire in chiave normativa il pensiero degli agricoltori sulle possibilità di ottenere delle forme di reddito provenienti dalla multifunzionalità faunistica.

L'articolo approvato così recita:

«Nel quadro della pianificazione venatoria si possono istituire aree convenzionate con accordi o convenzioni tra i conduttori dei fondi ed associazioni di cacciatori interessate, al fine di ottenere una particolare gestione del fondo medesimo, destinata ad un miglioramento ambientale, alla realizzazione di zone umide, a coltivazioni a perdere, alla realizzazione di siepi e boschetti ed ad aree di rifugio per la fauna, che possono aumentare e migliorare una presenza faunistica anche a fini venatori. Tali interventi sul territorio sono concordati, anche sul piano economico, in chiave di valorizzazione della multifunzionalità dell'impresa e del suo cambio di gestione del territorio, da agricolo a faunistico. Dall'attività di gestione del fondo gli agricoltori devono trarre beneficio economico».

## CONCLUSIONI

La Confagricoltura, anche con questo esempio, dimostra che sta lavorando per individuare tutte quelle soluzioni tecniche, normative, economiche, che possono servire da traccia andando incontro alle esigenze dei propri agricoltori, che anche dalla gestione del loro territorio in chiave di multifunzionalità faunistica e ambientale, attraverso accordi e /o convenzioni devono poter individuare nuove forme di reddito.



Finito di stampare  
nel mese di marzo 2007  
dalla Tipografia ABC  
Sesto Fiorentino - Firenze