

Condizionalità e **C**onsulenza Aziendale nell'allevamento bovino, suino e ovicaprino: opportunità per il Medico Veterinario

A. Coccollone

R. Riu

F. Giacometti

A. Serraino

Dip. di Sanità
Pubblica Veterinaria
e Patologia Animale,
Università di Bologna

A. Peli

Dip. Clinico Veterinario
Università di Bologna

E. P. L. De Santis

Dip. Biologia Animale,
Università di Sassari

G. Liuzzo

ASL Modena

M. Greco

Libero Professionista

F. Adinolfi

Dip. Morfofisiologia
Veterinaria e
Produzioni Animali,
Università di Bologna



Politica Agricola Comune e condizionalità

L'Unione Europea a partire dal giugno 2003, con l'approvazione della riforma della Politica Agricola Comune (PAC), ha apportato delle sostanziali modifiche riguardo la regolamentazione e le modalità di supporto al comparto agroalimentare europeo.

Il cuore della riforma PAC, risulta dai sette Regolamenti pubblicati nell'ottobre 2003; essi riguardano, in particolare, le cosiddette misure orizzontali (Reg. CE 1782/03), le misure settoriali o, per l'esattezza le OCM (Organizzazioni Comuni di Mercato) dei cereali, del riso, dei foraggi essiccati e dei prodotti lattiero caseari (Regg. CE 1784-1785-1786-1787-1788/03) e le modifiche al regime di sviluppo rurale (Reg. CE 1783/03).

La nuova riforma individua cinque obiettivi generali:

- potenziare la competitività dell'agricoltura europea orientandola al mercato;
- promuovere la qualità dei prodotti agri-

coli e la tutela dell'ambiente;

- promuovere il rispetto e sostenere l'adozione di requisiti fondamentali in materia di ambiente, di sicurezza alimentare, di benessere e salute degli animali e di buone condizioni agronomiche ambientali;
- rafforzare lo sviluppo rurale;
- introdurre una semplificazione amministrativa ed una archiviazione informatizzata efficace di tutte le informazioni.

Gli strumenti individuati dall'UE per l'attuazione della riforma PAC sono rappresentati dal disaccoppiamento, dalla modulazione e dalla condizionalità degli aiuti e dei sostegni alle imprese agricole.

Il disaccoppiamento prevede un pagamento unico per azienda indipendente dalla tipologia di produzione. Non essendo più gli aiuti, tranne poche eccezioni, legati ad una specifica tipologia di prodotto, ma erogati direttamente all'agricoltore, questi può ora scegliere cosa produrre in base alle reali richieste del mercato.

Per modulazione si intende, invece, una ri-

duzione del complesso degli aiuti diretti a favore di un maggior investimento destinato alle politiche di sviluppo rurale.

Infine la condizionalità o sostegno condizionato (*cross compliance*) prevede che la concessione dei pagamenti diretti sia subordinata al rispetto di particolari disposizioni normative. In base a questo meccanismo, che trova fondamento giuridico nel Regolamento (CE) n. 1782/2003, ogni agricoltore che intenda beneficiare di pagamenti diretti è tenuto al rispetto dei Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO) ossia alle prescrizioni normative derivanti dall'applicazione di disposizioni comunitarie ("Atti") e al mantenimento di adeguati standard ambientali. L'insieme degli impegni da rispettare è definito in "campi di condizionalità" omogenei, quali ambiente, sanità pubblica e salute delle piante e degli animali, igiene e benessere degli animali, buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA). A livello di produzione primaria, il rispetto dei requisiti di condizionalità verte particolarmente sugli aspetti gestionali dell'allevamento e delle produzioni, aspetti in cui è fortemente coinvolta la figura del Medico Veterinario.

Scopo del presente lavoro è stato effettuare un'analisi della normativa inerente i CGO per definire i principali obblighi dell'operatore e individuare gli ambiti in cui il Medico Veterinario può applicare le proprie competenze ai fini del controllo e dell'assistenza alle aziende.

Il sistema dei controlli e la consulenza aziendale

Il Regolamento (CE) n. 1782/2003, congiuntamente al Reg. (CE) 796/2004, definisce i principi di organizzazione dei controlli per il rispetto dei CGO e le modalità di applicazione della condizionalità nonché il regime sanzionatorio. Tali norme evidenziano che i controlli devono essere effettuati secondo criteri di valutazione proporzionati, obiettivi e graduali e che le infrazioni devono essere chiaramente individuabili e sanzionate con criteri di trasparenza e di proporzionalità. Per quanto concerne il regime sanzionatorio, la violazione parziale o totale dell'impegno ed i relativi effetti in termini di portata, gravità e durata implica-

no la riduzione, fino alla esclusione totale, del pagamento, da parte dei competenti organismi pagatori.

Il mancato rispetto dei CGO e dei relativi impegni può infatti comportare la revoca, intera o parziale degli aiuti diretti; la riduzione parziale degli importi può variare dal 5% al 20% del totale a seconda che si tratti di comportamento negligente o doloso. A partire dal 2004, gli Stati membri, seppure con diversi approcci e tempistiche, hanno provveduto alla definizione degli aspetti procedurali, dei criteri di controllo e degli indici di verifica dei CGO.

Attualmente alcuni Paesi (Francia) hanno già pubblicato apposite "linee guida", mentre nel nostro Paese i controlli fino ad ora si sono svolti secondo un piano predisposto dall'organismo pagatore ossia dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA).

Proprio per rispondere all'esigenza degli agricoltori di conformarsi ai requisiti di un'agricoltura moderna e di alto livello qualitativo, la Commissione ha ritenuto necessario instaurare e promuovere un sistema di consulenza destinato alle aziende agricole professionali. Le nuove linee di politica agricola comunitaria, infatti, ripropongono e valorizzano i Servizi di sviluppo e la consulenza aziendale quali strumenti fondamentali per l'attuazione delle politiche agricole e rurali prevedendo come ambiti specifici di applicazione appunto la "condizionalità" e la competitività delle imprese e del sistema nel suo complesso.

A tal proposito è da rilevare che il Regolamento n. 1782/2003 disciplina unicamente l'istituzione di un sistema di consulenza i cui beneficiari devono essere gli agricoltori (art. 13 e 14), facendo riferimento alle aziende agricole professionali (considerando 8) ed in particolare agli agricoltori che ricevono più di 15.000 euro l'anno in pagamenti diretti.

Indicazioni maggiori sul sistema di consulenza aziendale e sulla sua integrazione con la politica di sviluppo rurale sono date nel Regolamento (CE) 1698/2005, che presenta un approccio complessivo al sistema dei servizi e dove l'accento non viene posto solamente sui contenuti tecnici agronomici, sulle innovazioni tecnologiche e sui risultati delle ricerche scientifiche ma, soprattutto, sulla necessità di un investimento

nelle risorse umane come strumento per il miglioramento complessivo del settore.

Nello specifico, nel Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale, le misure relative ai servizi sono inserite nell'Asse 1, *Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale*. Tali misure prevedono un sostegno all'imprenditore agricolo, pari all'80% della spesa per un massimo di 1.500 euro, affinché possa usufruire di un servizio di consulenza per migliorare il rendimento globale dell'azienda. Il servizio deve coprire almeno i criteri di gestione obbligatoria (CGO) e le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) di cui al Regolamento (CE) n. 1782/2003 e i requisiti di sicurezza del lavoro.

Le azioni nel campo della formazione e dell'informazione, anch'esse contenute nello stesso asse, non comprendono le attività che rientrano in programmi di insegnamento medio o superiore; esse fanno quindi riferimento alle attività formative generalmente indirizzate agli adulti impiegati nel settore agricolo e forestale, di cui già si occupano le regioni con il sostegno della politica comunitaria e con fondi propri. Di formazione e informazione, nonché di servizi di consulenza e di animazione si parla anche nell'Asse 3, *Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale*. L'adesione al sistema di Consulenza aziendale è dunque incentivato attraverso i Programmi di sviluppo rurale 2007-2013, attualmente in fase di discussione con la Commissione europea, molti di questi sono già stati approvati.

L'adesione al sistema di audit aziendale sarà adottata su base volontaria nel periodo compreso tra il 2007/2010, e solo successivamente, a seguito di un rapporto della Commissione, verrà valutata l'opportunità di rendere obbligatoria questa azione.

I campi di condizionalità

Nell'allegato III al Regolamento (CE) n. 1782/03 sono elencati tutti i 19 CGO contemplati, per i quali, lungo il triennio 2005/2008, è stata prevista un'applicabilità progressiva in gruppi a partire dal 1° gennaio 2005.

Si tratta di 5 atti in materia di Ambiente, 11 atti in materia di Sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, identificazione

e registrazione degli animali e 3 atti in materia di igiene e benessere animale.

I campi di condizionalità di interesse prettamente veterinario, individuati dal Regolamento CE 1782/2003, sono schematizzati nella tabella 1.

In generale, i singoli atti possono essere monotematici o complessi, a seconda che interessino un singolo argomento o che facciano riferimento ad un ambito più vasto. Nello specifico gli atti sopra elencati sono da considerarsi tutti come monotematici ad eccezione dell'atto B11, rappresentato

dal Regolamento (CE) 178/2002 che sancisce i principi e requisiti generali relativi alla legislazione e alla sicurezza alimentare.

A tal proposito la Commissione Europea ha precisato come i Regg. (CE) 852/04, 853/04 e 183/2005 siano gli strumenti da utilizzare per individuare gli obblighi e perseguire gli obiettivi contenuti nel Regolamento (CE) 178/2002 per gli aspetti inerenti la produzione primaria; specificando, inoltre, quali siano esattamente gli articoli, dei Regolamenti citati, che devono essere presi in considerazione

Nel Decreto Ministeriale del 21 dicembre 2006, che regola a livello nazionale il regime di condizionalità della PAC, vengono indicate, per ciascun atto, le norme di recepimento che disciplinano ciascun campo di condizionalità.

Al fine di dare applicabilità agli Atti e alle norme di recepimento e di individuare gli obblighi a cui l'operatore deve ottemperare è necessario fare riferimento al complesso della normativa che disciplina gli argomenti di condizionalità; l'analisi del panorama normativo consente di individuare più di 330 provvedimenti legislativi correlati agli argomenti di cui alla Tabella 2.

Gli argomenti oggetto di condizionalità scaturiscono, quindi, da un complesso di norme, emanate in tempi differenti ma strettamente correlate e interdipendenti. Schematicamente possiamo identificare differenti categorie di obblighi:

- **Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO)** che sono gli obblighi relativi agli Atti;
- **CGO correlati**, che sono gli obblighi di un Atto complesso sulla base di quanto definito da ulteriori normative di attuazione e recepimento;
- **CGO trasversali** di atti complessi, ossia i CGO affrontati in più Atti o nella "normativa" di attuazione e recepimento che spesso impongono obblighi che si integrano vicendevolmente;
- **CGO richiamati** che dettagliano aspetti particolari di Atti complessi e che sono pertanto utili alla individuazione dei CGO e degli obblighi relativi agli atti complessi.

Nella tabella 4 (*riportata in fondo all'articolo*) viene schematizzato il rapporto di interdipendenza tra i diversi tipi di CGO, viene identificata la loro applicabilità alle singole filiere (bovina, ovicaprina e suina) e viene, inoltre, richiamata la riferibilità agli Atti così come individuati dal Regolamento (CE) 1782/2003. L'operatore dell'azienda agricola, in funzione delle specie allevate, dovrà tenere conto degli obblighi relativi.

Meritano una riflessione particolare gli articoli 14 e 15 del Regolamento (CE) 178/2002 che non definiscono obblighi specifici per gli operatori del settore alimentare ma individuano i criteri da utilizzare per valutare se un alimento o un mangime debbano essere considerati a rischio o meno, rimandan-

Tabella 1 - Campi di condizionalità e Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO), ai sensi del Reg. (CE) 1782/2003, inerenti ambiti di interesse veterinario

(*) Campo di condizionalità (**) Atto comunitario di riferimento (CGO)

Sanità pubblica, salute, identificazione e registrazione degli animali (*)	
Atto (**) A6	- Dir. 92/102/CEE del Consiglio del 27 novembre 1992, relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali.
Atto A7	- Reg. (CE) 911/2004 recante applicazione del regolamento (CE) 1760/2000 per quanto riguarda i marchi auricolari, i passaporti e i registri delle aziende.
Atto A8	- Reg. (CE) 1760/2000 relativo all'identificazione e registrazione dei bovini e all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.
Atto A8 bis	- Reg. (CE) 21/2004 che istituisce un sistema di identificazione e registrazione degli ovini e dei caprini.
Atto B9	- Dir. 91/414/CEE concernente l'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari.
Atto B10	- Dir. 96/22/CE concernente il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta-agoniste nelle produzioni animali.
Atto B11	- Reg. (CE) 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare.
Atto B12	- Reg. (CE) 999/2001 recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili.
Atto B13	- Dir. 2003/85/CE relativa a misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica.
Atto B14	- Dir. 92/119/CEE concernente l'introduzione di misure generali di lotta contro alcune malattie degli animali nonché di misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini.
Atto B15	- Dir. 2000/75/CE che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini.

Igiene e benessere degli animali (*)	
Atto C16	- Dir. 91/629/CEE che stabilisce norme minime per la protezione dei vitelli.
Atto C17	- Dir. 91/630/CEE che stabilisce norme minime per la protezione dei suini.
Atto C18	- Dir. 98/58/CE riguardante la protezione degli animali negli allevamenti.

Tabella 2 - Criteri di gestione Obbligatoria (CGO) e principali obblighi per gli operatori della produzione primaria

CGO	Obblighi
A6, A7, A8, A8 bis "Identificazione degli animali"	<ul style="list-style-type: none"> • Registrazione dell'azienda in Banca Dati Nazionale • Identificazione e registrazione degli animali • Tenuta dei registri BDN
B9 "Prodotti fitosanitari"	<ul style="list-style-type: none"> • Uso prodotti autorizzati e rispetto delle modalità d'uso • Possesso del patentino verde • Tenuta del registro dei trattamenti
B12, B13, B14, B15 "Sanità degli animali"	<ul style="list-style-type: none"> • Lotta alle zoonosi, prevenzione e lotta alle malattie animali denunciabili
B10 "Sostanze vietate"	<ul style="list-style-type: none"> • Divieto di uso di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e beta-agoniste nelle produzioni animali
B11 "Legislazione alimentare"	<ul style="list-style-type: none"> • Rintracciabilità di alimenti e mangimi • Procedure di ritiro e di richiamo di prodotti a rischio • Sicurezza alimentare
C16, C17, C18 "Igiene e benessere animale"	<ul style="list-style-type: none"> • Rispetto delle norme minime generali sulla protezione degli animali • Rispetto delle norme specifiche per ciascuna specie

Tabella 3 - Valutazione della non conformità: criteri e parametri di riferimento

Criteri	Parametri di riferimento
Gravità	Bassa, media, alta, intenzionale
Estensione • Frequenza	%
• Completezza	Parziale / Totale
• Ripetitività	> n n

do a disposizioni specifiche, comunitarie o nazionali, per l'individuazione dei requisiti di conformità degli alimenti e dei mangimi.

Il principio fondamentale che viene affermato è che gli alimenti e i mangimi a rischio non possano essere immessi sul mercato, al fine di permettere l'adeguato funzionamento del mercato interno e tutelare la salute umana, in quanto la libera circolazione di alimenti e mangimi sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici.

L'art. 17 del Reg. 178/02 sancisce le responsabilità degli operatori del settore alimentare e delle autorità di controllo. In particolare viene considerato che gli operatori del settore alimentare sono in grado, meglio di chiunque altro, di elaborare sistemi sicuri

per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti e che quindi essi sono legalmente responsabili, in via principale, della sicurezza degli alimenti. Sebbene tale principio sia affermato in alcuni Stati membri e in alcuni settori della legislazione alimentare, in altri set-

tori esso non è esplicito o la responsabilità viene assunta dalle autorità competenti dello Stato membro attraverso lo svolgimento di attività di controllo.

Tali disparità possono creare ostacoli al commercio e distorsioni della concorrenza tra operatori del settore alimentare di Stati membri diversi.

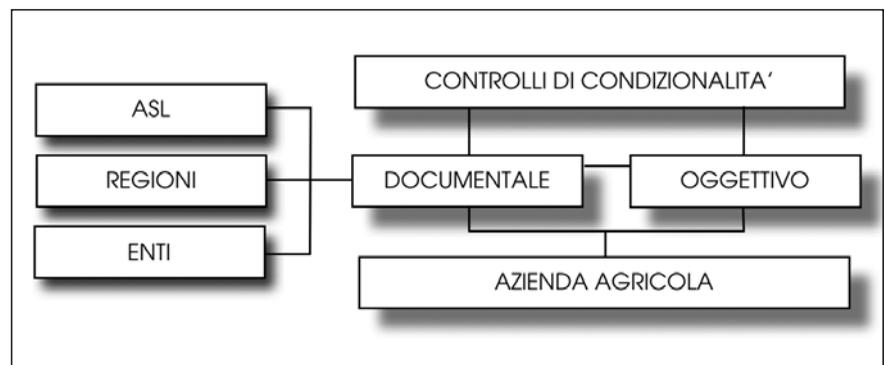
Questi aspetti risultano di particolare rilievo nella produzione primaria dove, date le caratteristiche specifiche della condizionalità, lo stesso legislatore comunitario riconosce la complessità di una valutazione oggettiva durante i controlli e la difficoltà di assicurare la loro applicazione omogenea in relazione al principio di proporzionalità. La successiva definizione degli elementi di controllo ha previsto, a fronte degli impegni identificati, l'individuazione di elementi di riscontro oggettivo (evidenze oggettive) sia dal punto di vista documentale che fisico e della tipologia dei controlli da effettuarsi (in azienda, presso altre Amministrazioni) da parte dell'organismo pagatore (Figura 1).

Proprio quest'ultimo aspetto delinea l'importanza della comunicazione e dell'interazione anche operativa fra le diverse Autorità e le strutture di controllo nei diversi ambiti della condizionalità.

Tale interazione risulta ancora più evidente all'esame normativo, dalla complessità tecnica delle tematiche interessate e dalla interazione e la trasversalità fra le diverse aree di controllo che possono essere realizzate solo attraverso un approccio di tipo multidisciplinare.

Sulla base delle norme esaminate sono possibili due ordini di controllo, uno di tipo amministrativo, che consiste nel prendere

Figura 1 - Sistema di controllo della condizionalità



visione dei risultati di eventuali controlli già previsti da altri organismi, e uno in loco.

Il controllo sul campo può essere a sua volta di tipo documentale e/o oggettivo.

Tenendo conto esclusivamente di misure oggettivamente rilevabili, per ciascun obbligo possono essere identificati i controlli da eseguire e le modalità con cui effettuarli.

In merito ai controlli l'articolo 24, comma 2 del Regolamento (CE) 1782/2003 sancisce che *“la percentuale di riduzione è differenziata in funzione della gravità, della portata, della durata e della frequenza dell'inottemperanza constatata e le sanzioni possono arrivare fino all'esclusione totale da uno o più regimi di aiuto ed essere irrogate per uno o più anni civili”*.

A tal fine può essere elaborato un sistema di verifica che possa rispondere ai parametri stabiliti nel citato articolo, assegnando un grado di gravità (bassa, media, alta, intenzionale) diverso a seconda dell'infrazione riscontrata e un indice di completezza riferito alle informazioni/elementi che devono essere presenti in sede di controllo (tabella 3).

Nello stabilire i gradi di gravità si è tenuto

conto delle sanzioni previste dalla normativa per ciascuna inottemperanza, mentre i criteri di durata e frequenza dell'infrazione risultano legati alla tipologia di controllo effettuato.

Il ruolo del Medico Veterinario

La riforma della PAC e lo sviluppo della condizionalità, così come definito dal Regolamento (CE) n. 1782/2003, creano interessanti rapporti di correlazione e di interdipendenza con il sistema normativo inerente la sicurezza alimentare che, in tal senso, si conferma un elemento trasversale della politica agricola comunitaria.

La definizione delle misure di sostegno e della condizionalità evidenziano la necessità dell'elaborazione e dell'applicazione di un approccio gestionale e operativo di tipo interdisciplinare nel quale presupposti per la piena funzionalità del sistema sono l'integrazione dei meccanismi di controllo e l'interazione fra gli organismi e le strutture ad esso deputate.

Gli operatori della produzione primaria devono ricevere dal sistema di consulenza aziendale indicazioni atte ad evitare la ridu-

zione dei pagamenti diretti dovuta al mancato rispetto della condizionalità ma anche utili strumenti che permettano loro di aumentare la competitività delle aziende. È necessario quindi che i servizi di consulenza si avvicinino con competenza, esperienza e affidabilità.

In questo contesto, risultano numerosi gli ambiti in cui hanno particolare rilevanza le competenze del medico veterinario il quale può giocare un ruolo importante nelle fasi di gestione, programmazione, attuazione e controllo, così come nell'assistenza alle aziende. Allo stesso tempo, data la complessità della gestione e dell'implementazione del regime di condizionalità, è evidente come qualsiasi figura professionale coinvolta debba ricercare l'ampliamento delle proprie competenze professionali in ambiti quali la qualità, i sistemi di controllo e di certificazione, il management aziendale, oltre ad aspetti inerenti la progettazione, la comunicazione e la formazione in agricoltura, non sempre presenti nel proprio bagaglio formativo di base.

Tabella 4 - Criteri di gestione obbligatoria

Criteri di Gestione Obbligatoria	CGO correlati	CGO trasversali (Alti complessi)	CGO richiamati	Alti di riferimento	Applicabilità*
Sicurezza alimentare e rintracciabilità			Identificazione dei bovini Identificazione dei suini Identificazione degli ovicapri	B11	TUTTI
	Igiene dei prodotti alimentari	Stoccaggio e gestione dei rifiuti e delle sostanze pericolose Controllo delle zoonosi Corretto impiego di additivi per mangimi Corretto impiego dei farmaci veterinari	Identificazione dei bovini Identificazione dei suini Identificazione degli ovicapri Gestione dei fitosanitari Divieto di utilizzo di sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta-agoniste	B10 B11 B12	TUTTI
	Igiene dei mangimi				
	Igiene del latte				
Identificazione dei bovini **				A6 A7 A8 A8 bis	Bovini
Identificazione dei suini				6	Suini
Identificazione degli ovicapri				A6	Ovini e Caprini
Gestione dei fitosanitari				B9	TUTTI
Divieto di utilizzo di sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta-agoniste				B10	TUTTI
Misure di polizia veterinaria***				B12 B13 B14 B15	Bovini Suini Ovini Caprini
Protezione degli animali				C16	TUTTI
	Protezione dei vitelli			C17	Bovini
	Protezione dei suini			C18	Suini