

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Una politica per il consolidamento del modello agricolo europeo»

(1999/C 368/21)

Il Comitato economico e sociale, in data 25 febbraio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, comma 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Strasser, in data 28 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 ottobre 1999, nel corso della 367ª sessione plenaria, con 76 voti favorevoli, 5 voti contrari e 15 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Sotto l'influsso della storia e della cultura si sono sviluppate in Europa specifiche forme di convivenza sociale, di conciliazione degli interessi e di risoluzione dei conflitti. In una serie di paesi europei si è cercato per molti anni, con buoni risultati, di unire la libertà politica e individuale con la dinamica economica e la coesione sociale. Una condizione essenziale di ciò è data dall'economia sociale di mercato, integrata sempre più negli anni passati da elementi ambientali. A giusto titolo si parla di un «modello europeo».

1.2. Il modello agricolo europeo, così come quello sociale, va considerato come una parte di tale approccio specifico alla politica sociale ed economica. Il modello agricolo europeo va inteso come modello politico; esso influisce su questioni fondamentali per l'intera società. Sulla base di tale modello occorre continuare a far sì che gli agricoltori possano fornire in maniera sostenibile delle prestazioni multifunzionali, anche in un contesto di mutamento delle condizioni economiche generali. Ciò costituisce una sfida importante per gli agricoltori da una lato, per i responsabili della politica agricola dall'altro.

1.3. Le condizioni della produzione agricola sono estremamente differenziate in Europa, a causa del contesto naturale e strutturale. Vi è tuttavia una serie di punti comuni, dovuti allo spazio limitato, alle aspettative della popolazione e allo sviluppo storico e culturale. Il modello agricolo europeo prende le mosse da ciò, e si fonda sulle seguenti funzioni e caratteristiche:

- un'agricoltura basata essenzialmente su aziende che sono di proprietà di famiglie di agricoltori o da loro gestite, e sulla cooperazione, ad esempio sotto forma di cooperative agricole;
- un'agricoltura fortemente orientata all'iniziativa e alla capacità imprenditoriale dei produttori, quindi anche competitiva;
- un'agricoltura orientata ai principi di una produzione sostenibile, vale a dire al mantenimento delle risorse naturali e della biodiversità e alla rinuncia a metodi di produzione che compromettano l'avvenire;

— un'agricoltura che, oltre alla produzione, svolge anche varie funzioni, ad esempio la salvaguardia del paesaggio, delle zone di insediamento, dell'occupazione e dell'ambiente, dunque un'agricoltura multifunzionale.

Il modello agricolo europeo si fonda pertanto su varie funzioni di base, in equilibrio tra loro, che devono essere svolte dagli agricoltori: la funzione economica, quella territoriale, quella ambientale e quella sociale.

1.4. Nella riunione del 18 novembre 1997, il Consiglio «Agricoltura» ha sottolineato la ferma volontà di sviluppare ulteriormente il modello agricolo europeo e di adoperarsi per affermare l'identità dell'agricoltura europea sia all'interno che all'esterno dell'Unione. Nelle conclusioni del Consiglio si afferma inoltre che:

«Per il Consiglio l'agricoltura europea deve essere, in quanto settore economico, plurifunzionale, sostenibile, competitiva, ripartita su tutto il territorio europeo (comprese le regioni svantaggiate e di montagna). Essa deve essere capace di salvaguardare il paesaggio, mantenere lo spazio naturale e apportare un contributo essenziale alla vitalità del mondo rurale e, nel contempo, rispondere alle preoccupazioni e esigenze dei consumatori in fatto di qualità e sicurezza dei prodotti alimentari, di protezione dell'ambiente e di difesa del benessere degli animali.»

1.5. Nel vertice di Lussemburgo di dicembre 1997, i capi di Stato e di governo hanno inoltre sostenuto il modello agricolo europeo ed espresso la volontà di «continuare a sviluppare l'attuale modello di agricoltura europea, ricercando al tempo stesso una maggiore competitività interna ed esterna». Essi hanno inoltre constatato che «L'agricoltura europea deve, in quanto settore economico, essere plurifunzionale, sostenibile, competitiva e presente su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici»⁽¹⁾.

1.6. Al congresso dell'agricoltura europea, svoltosi nell'ottobre 1998 a Lubiana, il concetto di modello agricolo europeo ha costituito il tema conduttore. In tale occasione le grandi

⁽¹⁾ Conclusioni della presidenza: SN 400/97, pag. 14, 13 dicembre 1997.

organizzazioni professionali degli agricoltori europei e i rappresentanti del Consiglio «Agricoltura» e della Commissione europea hanno non solo preso posizione a favore del modello agricolo europeo, ma hanno anche dichiarato la ferma volontà di promuovere e difendere tale modello⁽¹⁾.

2. Considerevoli differenze nella struttura delle imprese e nelle condizioni di produzione

2.1. Tra i 15 Stati membri sussistono notevoli differenze per quanto riguarda le condizioni produttive ed economiche, le forme e le strutture di produzione, ma principalmente nella struttura delle aziende. Ampie zone dell'Unione (il 56 % in tutto) costituiscono aree economicamente svantaggiate, che presentano a volte considerevoli handicap naturali, come ad esempio le regioni montane, quelle artiche e talune regioni costiere.

2.2. Il Comitato fa osservare che negli ultimi 50 anni è avvenuto nell'agricoltura dell'UE un processo di adeguamento alla trasformazione delle condizioni generali di dimensioni uniche. Il progresso tecnico e i crescenti costi del lavoro hanno causato una sostituzione senza precedenti di lavoro umano con capitale⁽²⁾. Al tempo stesso si è avuto nell'agricoltura un aumento delle rese e della produttività di proporzioni mai raggiunte. Ne è conseguito che negli ultimi 40 anni i prezzi dei prodotti agricoli siano cresciuti di meno della metà rispetto all'indice dei prezzi al consumo. I consumatori spendono attualmente per l'alimentazione solo il 14 % in media del loro reddito, non più un terzo come prima⁽³⁾.

2.3. Le economie che mutano e crescono sono necessariamente caratterizzate da adeguamenti e da cambiamenti strutturali. Ciò vale anche per l'agricoltura e i settori a valle. Tuttavia nell'agricoltura dell'UE, a differenza di quelle dell'America settentrionale o meridionale o dell'Australia, il mutamento strutturale è soggetto ad alcuni limiti da cui non si può prescindere, ad esempio:

- una densità demografica generalmente molto maggiore in Europa, che comporta aspettative differenti nei confronti dell'agricoltura, del paesaggio, della natura e dell'ambiente;
- una struttura delle aziende che spesso si è formata nel corso di molti secoli;
- l'agricoltura montana in molti casi non si presta alla coltura di grandi superfici;
- la società non accetta un'agricoltura che non rispetti a sufficienza la natura, l'ambiente e il paesaggio;
- valori etici diversi impongono limiti più ristretti all'allevamento;

(1) Rapporto sul Congresso dell'agricoltura europea 1998, pubblicato dalla CEA (Confederazione dell'agricoltura europea) Bruxelles.

(2) La percentuale della popolazione attiva occupata nell'agricoltura è passata dal 30 % in alcuni Stati membri negli anni sessanta all'attuale quota media UE di circa il 5 %. Fonte: Eurostat.

(3) Fonte: Eurostat.

- rigidi criteri di produzione;
- disposizioni talvolta restrittive in materia di cessione dei terreni, o limitazioni dovute a misure di assetto territoriale.

2.4. L'accettazione del modello agricolo europeo implica che anche una struttura agraria in evoluzione deve garantire la multifunzionalità dell'agricoltura. Eventuali vantaggi immediati, dovuti alla possibilità di produrre a costi sempre più bassi, non devono essere perseguiti al prezzo di svantaggi per il settore e per l'economia in generale nonché, nel lungo periodo, per la società.

2.5. Il settore agricolo dell'UE, come il resto dell'economia, deve far fronte a costi più elevati anche per le seguenti ragioni:

- salari e retribuzioni complessivamente più elevati;
- costi dei mezzi di produzione talvolta maggiori;
- costi dell'energia più elevati;
- impossibilità di sfruttare tutte le nuove tecniche e i nuovi procedimenti di produzione (ad esempio l'ingegneria genetica) o l'impiego di mezzi di produzione (come gli ormoni nell'alimentazione animale);
- disposizioni più severe in materia di ambiente, igiene, tutela degli animali e della natura, che implicano costi supplementari.

Il Comitato fa osservare che, sebbene tale problema sia comune a tutti i settori, per i prodotti agricoli il prezzo alla produzione più competitivo è più importante di quanto non lo sia per i prodotti industriali, perlomeno per quelli di punta. Inoltre, dal momento che il vincolo della produzione agricola ad una determinata zona è correlato anche alle aspettative della società in termini di multifunzionalità dell'agricoltura, la delocalizzazione totale o parziale della produzione in paesi caratterizzati da bassi salari o da norme ambientali e sociali meno restrittive avrebbe conseguenze di vasta portata per l'UE.

3. Multifunzionalità dell'agricoltura europea

3.1. Il Comitato fa osservare che nel presente capitolo del parere di iniziativa il tema della multifunzionalità dell'agricoltura europea sarà trattato solo nella misura strettamente necessaria, dato che il Comitato dedicherà a tale tema il parere «Gli obiettivi agroambientali prioritari nel contesto dell'agricoltura multifunzionale prospettata dall'Agenda 2000». La multifunzionalità e il modello agricolo europeo sono interdipendenti. Il Comitato rimanda inoltre al proprio parere sullo sviluppo rurale⁽⁴⁾.

3.2. Secondo il Comitato, negli scorsi decenni il ruolo dell'agricoltura nella società è notevolmente mutato nei paesi europei. La garanzia delle risorse naturali, il desiderio di

(4) GU C 407 del 28.12.1998.

paesaggi ben curati e la sicurezza alimentare qualitativa (alimentazione sana) hanno acquisito maggiore importanza rispetto alla funzione produttiva e alla sicurezza quantitativa dell'approvvigionamento.

3.3. Contrariamente a quanto avviene presso i grandi esportatori agricoli di oltre oceano, negli Stati membri dell'UE l'agricoltura svolge contemporaneamente in una stessa area varie funzioni, che rispondono anche a delle aspettative della società. Nella relazione introduttiva alla riforma della politica agricola comune⁽¹⁾, la Commissione europea constata tra l'altro che «La differenza fondamentale tra il modello europeo e quello dei nostri principali concorrenti risiede proprio in questo carattere multifunzionale dell'agricoltura europea e nel ruolo che essa svolge nell'ambito dell'economia, dell'ambiente, della società e del territorio, da cui discende la necessità di preservare l'attività agricola ovunque in Europa e di salvaguardare il reddito degli agricoltori.»

3.4. Il Comitato si compiace del fatto che il comitato agricolo dell'OCSE a livello ministeriale abbia raggiunto il 6 marzo 1998, dopo una lunga fase di discussione, un accordo sull'obiettivo di promuovere un'agricoltura multifunzionale⁽²⁾. Si è raggiunto un ampio consenso sul fatto che i governi dei paesi membri dell'OCSE devono predisporre un contesto adeguato affinché l'agricoltura e il settore dell'alimentazione, fra l'altro:

- mettano a disposizione del consumatore un'offerta adeguata e affidabile di derrate alimentari;
- contribuiscano allo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e alla qualità dell'ambiente;
- promuovano lo sviluppo socioeconomico delle aree rurali;
- contribuiscano alla sicurezza alimentare a livello nazionale e globale.

3.5. Ciò che attualmente si chiede all'agricoltura in termini di multifunzionalità veniva prima compensato, in maniera più o meno adeguata, attraverso il prezzo dei prodotti. La liberalizzazione dei mercati agricoli e il calo dei prezzi alla produzione hanno reso sempre più difficile questa operazione. Il Comitato chiede che i servizi di utilità pubblica che non vengono compensati dal mercato siano per principio remunerati sempre più attraverso pagamenti diretti orientati alla funzione, e che tali pagamenti diretti divengano in futuro una parte integrante della PAC. Occorre inoltre ricercare delle soluzioni per far sì che gli immediati beneficiari come ad esempio il settore turistico, forniscano un contributo.

4. Aspettative della società e dei consumatori nei confronti della produzione agricola e della PAC

4.1. Con lo sviluppo della consapevolezza ambientale della popolazione e delle sue aspirazioni ad un'alimentazione sana, nonché con i mutamenti nella gestione del tempo libero, in futuro gli agricoltori dovranno far fronte a crescenti esigenze,

desideri e aspettative. Tuttavia ciò comporta anche una domanda crescente di servizi, che può essere soddisfatta solo se viene garantita la necessaria compensazione di tali servizi.

4.2. All'agricoltura europea si chiede anche un miglioramento di competitività sia sul mercato interno che su quello mondiale. Il settore della trasformazione, quello del commercio di prodotti alimentari e i consumatori si attendono prezzi alla produzione maggiormente orientati a quelli del mercato mondiale. Vi è tuttavia un crescente conflitto tra tali aspettative e i requisiti sempre più rigorosi in materia di gestione agricola, di allevamento e di produzione di derrate alimentari.

4.3. Il Comitato chiede che alle aziende agricole venga data realmente la possibilità di far fronte sia alle crescenti aspettative della società sia alle norme di produzione sempre più rigide. Tale richiesta è rivolta ai responsabili della politica agraria, all'industria della trasformazione e al settore del commercio di prodotti alimentari, che non possono esigere la massima qualità al prezzo più basso, e in particolare ai consumatori che, con le loro scelte di acquisto, possono promuovere determinate forme di produzione.

4.4. Si tende sempre più a ritenere che un paesaggio integro, un ambiente che offre buone condizioni di vita e la preservazione delle zone abitate costituiscano importanti risorse delle aree rurali. La fruizione di tali servizi forniti dagli agricoltori non è sempre esente da conflitti, in particolare quando contestualmente si hanno limitazioni della produzione agricola.

4.5. Il Comitato è consapevole del fatto che le varie aspettative nei confronti dell'agricoltura e della PAC sono in parte contraddittorie e questo è un problema di difficile soluzione. Da un lato, per ragioni di tutela dell'ambiente e degli animali, di qualità e di salute, si stabiliscono criteri di produzione sempre più rigidi, cosa del tutto comprensibile. Dall'altro vi è una richiesta altrettanto forte di una maggiore competitività sui mercati agricoli e di riduzione dell'impegno finanziario per la PAC. Secondo il Comitato è urgente che la società si renda conto, grazie ad un'informazione mirata, del fatto che i costi più elevati non possono sempre essere compensati per mezzo di razionalizzazioni, ma devono invece riflettersi sui prezzi di produzione o essere coperti in altro modo. Occorre inoltre far presente che le prestazioni a favore della collettività non possono essere fornite a costo zero.

5. L'agricoltura europea sotto la pressione crescente della concorrenza mondiale

5.1. Il Comitato è consapevole del fatto che gli scambi internazionali di merci e servizi e la libera economia di mercato svolgono una funzione essenziale ai fini della crescita del benessere e sono indispensabili per i paesi industrializzati. Ciò che è valido in generale, lo è anche nel campo dell'economia agricola. È essenziale che la concorrenza tra i singoli paesi e anche quella tra i continenti sia leale. All'ulteriore apertura dei mercati, finalizzata ad intensificare gli scambi, deve corrispondere l'introduzione di regole vincolanti (ad esempio in materia

⁽¹⁾ COM(1998) 158 def. GU C 170 del 4.6.1998, pag. 93.

⁽²⁾ Comunicato della riunione del comitato agricolo dell'OCSE, 6.3.1998.

di standard ambientali, sociali e di tutela degli animali) per un commercio agricolo caratterizzato da condizioni eque di concorrenza.

5.1.1. L'UE è di gran lunga il primo importatore mondiale di prodotti agricoli, nonché il secondo esportatore di tali prodotti. Nel 1996 la sua quota delle esportazioni mondiali di prodotti agricoli, al netto del commercio intracomunitario, era del 14,6 %⁽¹⁾, la quota delle importazioni era del 19,8 %. In cifre assolute, l'UE ha importato nel 1996 prodotti agricoli per 83,9 miliardi di dollari, nello stesso anno ne ha esportati in paesi terzi per un valore di 62,2 miliardi di dollari. Per il Comitato ciò significa che l'agricoltura dell'UE si espone anche alla concorrenza internazionale in misura molto maggiore di quanto spesso si ritenga, e che non si può parlare di chiusura dei mercati dell'UE. Nel parere sul tema «Gli aspetti agricoli della Comunicazione della Commissione "Agenda 2000"»⁽²⁾ il Comitato ha osservato che l'UE costituisce già il mercato più aperto del mondo.

5.1.2. I mercati agricoli figurano indubbiamente tra quelli in cui già da molti anni, in particolare dalla realizzazione del mercato interno, vige un regime di concorrenza più o meno senza limitazioni. Ne consegue spesso una costante pressione sui prezzi alla produzione, ma anche un maggiore orientamento al mercato e quindi un rafforzamento della competitività internazionale.

5.2. Con la conclusione dell'Uruguay Round del GATT la liberalizzazione degli scambi agricoli internazionali ha fatto un deciso salto quantitativo. Al tempo stesso si è notevolmente ristretto il raggio di azione per elaborare la politica agricola. Ciò vale non solo per la protezione esterna, ma anche per il tradizionale sostegno delle esportazioni e per le misure interne. Il Comitato è consapevole del fatto che i prossimi negoziati nell'ambito dell'OMC e l'ampliamento ad est comporteranno per l'agricoltura dell'Unione europea un ulteriore inasprimento della concorrenza.

6. Nuove sfide per l'agricoltura nell'UE

6.1. Nell'articolo 20⁽³⁾ dell'accordo agricolo stipulato nell'ambito dell'Uruguay Round del GATT, i membri dell'OMC hanno convenuto di proseguire il processo di graduale riduzione delle sovvenzioni e delle misure protettive un anno prima del termine del periodo di esecuzione (in attuazione degli impegni stabiliti nell'Uruguay Round del GATT). L'articolo 20 dell'accordo agricolo dell'OMC non specifica tuttavia in modo vincolante né quali azioni debbano essere stabilite nella prossima tornata di negoziati in ambito OMC ai fini di un'ulteriore liberalizzazione né la portata di tali azioni.

(1) Fonte: La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea, Relazione 1997.

(2) GU C 73 del 9.3.1998, pag. 71.

(3) Accordo agricolo dell'OMC, 1994, l'articolo 20 prevede fra l'altro una verifica degli effetti dell'Uruguay Round del GATT nonché l'obiettivo di introdurre un sistema equo ed orientato al mercato per gli scambi di prodotti agricoli.

6.1.1. L'UE figura tra quanti auspicano fortemente una nuova, ampia tornata di negoziati in ambito OMC. Ciò significa che, a giudizio dell'UE, nella tornata negoziale del millennio occorrerà trattare, oltre all'agricoltura, anche gli scambi di servizi, le regole sugli investimenti, un regolamento quadro multilaterale sull'applicazione delle disposizioni in materia di concorrenza, il commercio e l'ambiente, nonché gli ostacoli tecnici agli scambi. Gli interessi in gioco sono estremamente differenti. Anche per questo c'è da attendersi che i negoziati agricoli saranno estremamente difficili. Per di più, si sono accentuate le divergenze in merito a questioni fondamentali della politica agricola tra il Gruppo di Cairns e gli Stati Uniti da un lato e i paesi europei, il Giappone e la Corea dall'altro. Vi sarà un conflitto tra due orientamenti. Il primo gruppo intende conseguire una rigorosa riduzione del sostegno e la piena liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli. Il secondo gruppo di Stati sostiene la necessità di un'agricoltura sostenibile e multifunzionale, e quindi del mantenimento della protezione esterna e di determinate misure di politica agricola. Considerata tale situazione di partenza, la Commissione e i governi degli Stati membri dovranno fare grandi sforzi per difendere i legittimi interessi dell'agricoltura europea e garantire all'agricoltura condizioni generali che le permettano di fornire anche in futuro le sue prestazioni multifunzionali.

6.1.2. Dopo la decisione in merito alla riforma della PAC, il Consiglio europeo di Berlino ha emesso la seguente dichiarazione:

«Gli sforzi compiuti, specialmente in termini di riduzione dei prezzi di sostegno, rappresentano il contributo essenziale che la Comunità europea apporta alla stabilizzazione dei mercati agricoli mondiali. Il Consiglio europeo ritiene che le decisioni adottate riguardo alla riforma della PAC nel quadro dell'Agenda 2000 costituiscano elementi essenziali per definire il mandato negoziale della Commissione per i futuri negoziati commerciali multilaterali in ambito OMC.»

Il Comitato rinvia al parere in merito alla riforma della PAC, in cui affrontava anche certi aspetti dei negoziati in ambito OMC. Nel parere sul tema «Gli aspetti agricoli della Comunicazione della Commissione "Agenda 2000"»⁽²⁾, il Comitato aveva chiesto che nei prossimi negoziati non si rinunciasse alla protezione esterna quando risulti necessaria, sottolineando la necessità di «introdurre a livello mondiale standard ecologici e sociali».

6.2. Il Comitato segue con grande attenzione le iniziative dell'Unione relative alla conclusione a livello bilaterale o regionale di accordi di libero scambio. Viene esercitata un'enorme pressione affinché l'agricoltura sia inserita in tali accordi. In tale contesto occorre tuttavia valutare in modo critico fino a che punto degli accordi di libero scambio comprendenti l'agricoltura siano conciliabili con l'obiettivo di garantire il modello agricolo europeo. Occorre tener conto del fatto che un'ulteriore liberalizzazione degli scambi agricoli internazionali nell'ambito dell'OMC o di accordi di libero scambio sottopone ad una fortissima pressione anche gli agricoltori di una serie di paesi in via di sviluppo.

6.3. L'ampliamento ai PECO comporta per l'UE enormi sfide politiche e istituzionali, e costituisce una sfida di particolari dimensioni anche per l'agricoltura dell'UE. Il Comitato ha preso posizione in materia in modo esauriente in varie occasioni, in particolare nel parere sul tema «Implicazioni per la PAC dell'adesione dei PECO»⁽¹⁾.

6.3.1. Nel contesto dell'ampliamento dell'UE ai PECO, l'agricoltura costituisce uno dei settori più complessi, insieme con l'ambiente, la libera circolazione delle persone e dei servizi e la sicurezza nucleare. Le conseguenze saranno di vasta portata per entrambe le parti. Le effettive ricadute sui mercati agricoli nell'UE, sugli impegni in ambito OMC e sul bilancio comune dipenderanno in grande misura anche da:

- quando avranno luogo le prime adesioni;
- in che forma e per quanto tempo saranno adottate disposizioni transitorie (ad esempio in merito alla concessione di premi nell'ambito delle organizzazioni di mercato);
- sotto quale forma e entro quali limiti si ricorrerà alle misure di orientamento delle quantità (quote, scorte di riferimento ecc.);
- se e in quale misura saranno introdotte produzioni alternative nel settore delle fonti energetiche e delle materie prime industriali rinnovabili.

6.4. Secondo previsioni dell'ONU, nei prossimi 20 anni la popolazione mondiale crescerà dai circa 6 miliardi attuali a circa 8 miliardi di persone. Ciò comporterà necessariamente una forte crescita della domanda di derrate alimentari, mentre si dovrà tenere conto dell'insufficiente potere di acquisto in una serie di paesi.

L'agricoltura europea dovrà sfruttare le occasioni fornite da una domanda in crescita su scala mondiale, anche se non a qualsiasi costo.

7. Politica di consolidamento del modello agricolo europeo

7.1. Il Comitato non ravvisa alcuna incompatibilità tra il mantenimento del modello agricolo europeo e l'esigenza di adeguare l'agricoltura europea all'evoluzione del quadro economico generale. Ciò significa tuttavia che non soltanto gli agricoltori dovranno compiere uno sforzo considerevole, ma che anche la politica agricola comune dovrà poter rispondere a particolari esigenze. Il Comitato ritiene che la politica di consolidamento del modello agricolo europeo rifletta la necessità di rafforzare e sviluppare ulteriormente, grazie a misure concrete, la politica agricola da tutti auspicata. Ciò presuppone tuttavia che venga salvaguardato, al di là dei prossimi negoziati in ambito OMC, il necessario campo di azione dell'UE e degli Stati membri in materia di politica agricola.

⁽¹⁾ Parere di iniziativa sul tema «Implicazioni per la PAC dell'adesione dei PECO», GU C 75 del 10.3.1997, pag. 4.

7.2. Per poter trarre le giuste conclusioni per il futuro occorre prima chiarire in che misura la PAC abbia svolto finora il compito di tutelare il modello agricolo europeo e fino a che punto la PAC recentemente riformata sia all'altezza di tale compito. Ci si chiede in particolare come garantire che anche in futuro, con l'inasprirsi della concorrenza, vengano svolte le varie mansioni di un'agricoltura multifunzionale.

7.3. Riforma della PAC 1992

7.3.1. Da quando è stata istituita, la PAC è stata ripetutamente adeguata a situazioni mutate. Nel 1992 ha avuto luogo la prima riforma di vasta portata, i cui obiettivi erano tra l'altro i seguenti:

- tenere in attività un numero sufficiente di agricoltori, al fine di preservare l'ambiente e il modello delle aziende agricole familiari;
- contenere la produzione nella misura necessaria per il ripristino dell'equilibrio di mercato;
- introdurre metodi estensivi di produzione;
- promuovere la competitività e l'efficienza del settore, affinché l'agricoltura europea possa conservare il suo ruolo sul mercato mondiale.

7.3.2. Il Comitato si è occupato delle conseguenze della riforma della PAC del 1992 in un parere di iniziativa⁽²⁾, in cui constatava tra l'altro che alcuni degli obiettivi, come la riduzione delle eccedenze, un maggiore orientamento della produzione alle esigenze ecologiche e la stabilizzazione dei redditi, hanno potuto essere attuati fino a una certa misura. Viene invece criticato il fatto che non si sia riusciti a frenare la tendenza ad un'ulteriore concentrazione della produzione agricola, da cui consegue una continua perdita di posti di lavoro nel settore. Quanto veniva constatato nel parere già al principio del 1997 è stato confermato dagli ulteriori sviluppi. Sia il numero delle aziende agricole che quello dei posti di lavoro sono diminuiti in media nella stessa misura del 3,7 % all'anno, come prima della riforma.

7.3.3. Il fatto che i redditi siano evoluti dopo la riforma in modo più favorevole che negli anni ad essa precedenti va valutato positivamente. Tuttavia non si può ignorare che, nonostante il forte aumento dei pagamenti diretti dovuto alla riforma, l'aumento del valore aggiunto netto⁽³⁾ sulla manodopera è dovuto sostanzialmente all'abbandono del settore. Va inoltre considerato che la differenza tra i redditi agricoli e quelli non agricoli è, in media, rimasta considerevole.

⁽²⁾ «Bilancio dei primi tre anni della riforma della PAC», GU C 89 del 19.3.1997, pag. 39.

⁽³⁾ Valore aggiunto netto ai costi dei fattori = Valore aggiunto lordo sui prezzi di mercato meno detrazioni, meno tasse + sovvenzioni.

7.3.4. Il modello agricolo europeo è caratterizzato da una varietà di funzioni. In considerazione dei problemi attuali, quali la perdita parziale della multifunzionalità a causa dell'invecchiamento degli imprenditori, l'abbandono della coltivazione di alcune aree di singole regioni o anche i danni ambientali dovuti alla produzione agricola, non si può dire che le attuali condizioni generali del settore corrispondano in misura adeguata all'esigenza di tutelare il modello agricolo europeo. Il Comitato fa tuttavia osservare che in tale contesto non va giudicata solo la PAC, ma anche la politica seguita dagli Stati membri nell'attuazione delle misure comunitarie di organizzazione dei mercati e dei programmi di aiuti.

7.4. Riforma della PAC 1999

7.4.1. Le riforme decise a Berlino saranno in vigore a partire dall'anno prossimo. Anche se tali riforme hanno portato minore rispetto a quanto proposto dalla Commissione le loro conseguenze saranno chiaramente visibili già a medio termine.

7.4.2. Le riduzioni dei prezzi che sono state stabilite rafforzano da un lato la competitività dell'agricoltura comunitaria nei confronti dei concorrenti di paesi terzi, ma comportano per gli addetti al settore un'ulteriore riduzione del reddito proveniente dal mercato. I pagamenti diretti diverranno ancora più importanti per il reddito agricolo, ma spesso essi non svolgeranno per intero la loro funzione compensativa. Tuttavia, un'adeguata copertura dei costi è indispensabile per la sostenibilità economica delle aziende agricole.

7.4.3. Si prevedono o si possono prevedere ulteriori condizioni per la concessione di pagamenti diretti. Ciò comporterà da un lato un maggiore onere burocratico e d'altro lato può far sì che solo una parte dei possibili pagamenti diretti venga effettivamente concessa.

7.4.4. La decisione presa a Berlino di stabilizzare entro il 2006 il costo reale della politica agricola comune al livello del 1999 comporta un margine di manovra finanziario molto limitato per far fronte ai compiti previsti. Secondo il Comitato ciò si ripercuoterà in particolare sul secondo pilastro della PAC, la politica di sviluppo rurale. Come già segnalato nel parere in merito alla riforma e al finanziamento della PAC (Agenda 2000)⁽¹⁾ il Comitato teme che l'auspicabile obiettivo di uno sviluppo rurale sostenibile non possa in fin dei conti essere raggiunto.

7.4.5. Tanto i ministri dell'agricoltura quanto i capi di Stato e di governo si sono sforzati, da un lato, di far fronte con riforme alle nuove sfide dell'agricoltura europea e, dall'altro, di conformarsi ai principi stabiliti dal vertice di Lussemburgo. Il Comitato teme tuttavia che la pressione sul reddito degli agricoltori aumenterà considerevolmente e che si intensificherà la spinta verso ulteriori concentrazioni.

7.5. La PAC deve sostenere le iniziative proprie e promuovere la competitività

7.5.1. Grazie all'accordo tra i capi di Stato e di governo in merito alla riforma della PAC sono state stabilite le condizioni della produzione agricola, almeno per i prossimi anni. Nel contesto della prossima tornata di negoziati in ambito OMC, della prevedibile pressione per un'ulteriore liberalizzazione e dell'ampliamento ad est, continuerà la discussione sulla PAC o su importanti elementi della stessa.

È tuttavia determinante che venga raggiunto un consenso di base sul fatto che una serie di misure di politica agricola sono necessarie per tutelare il modello agricolo europeo e la multifunzionalità dell'agricoltura.

7.5.2. Come si è osservato nell'introduzione, dal modello agricolo europeo ci si aspettano determinate prestazioni che vengono fornite dagli addetti del settore. Dal momento che la multifunzionalità dell'agricoltura rappresenta un'esigenza indiscussa per la società negli Stati membri dell'UE, occorre riconoscere pienamente la necessità di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, conformemente all'articolo 33 del Trattato di Roma.

7.5.3. Il Comitato ritiene che in futuro, ancor più che nei decenni passati, gli agricoltori dovranno:

- reagire tempestivamente ai cambiamenti del mercato e sfruttare nuove possibilità di smercio;
- utilizzare le possibilità offerte dal progresso tecnico nella misura necessaria ad ottimizzare la produzione e nel rispetto dei principi della sostenibilità e delle esigenze ecologiche;
- ricorrere alla cooperazione tra aziende, ad esempio sotto forma di cooperative, da un lato per ridurre i costi di produzione e, dall'altro, per migliorare la propria posizione sul mercato;
- aumentare il valore aggiunto grazie alla diversificazione dei prodotti, alla produzione di qualità e all'uso mirato delle possibilità offerte dal mercato;
- approfittare di ulteriori possibilità di guadagno che si presentino, quando possano essere opportunamente utilizzate.

Le misure di politica agricola a livello dell'UE o nazionale devono anche mirare a favorire l'iniziativa privata.

7.5.4. Le prestazioni multifunzionali che ci si attende dall'agricoltura europea richiedono pertanto, oltre a nuovi strumenti della PAC, come per esempio la copertura assicurativa dei raccolti e delle perdite di profitto, il proseguimento di una politica dei prezzi e dei mercati fondata in linea di principio sui tre principali elementi della PAC: mercato unitario, preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria.

⁽¹⁾ GU C 407 del 28.12.1998, pag. 221-224.

7.5.5. Come si è già varie volte affermato, un'agricoltura competitiva ed efficiente costituisce un elemento importante del modello agricolo europeo. Agli agricoltori si chiede di sfruttare le possibilità esistenti per rafforzare la competitività. Questa tuttavia non dipende esclusivamente dal prezzo al quale possono essere offerti i prodotti, ma anche dalla qualità, dall'immagine o dalla provenienza dei prodotti agricoli.

I consumatori si attendono di essere informati meglio in merito al tipo di produzione, alla provenienza e alla qualità. L'etichettatura delle derrate alimentari e la possibilità di rintracciarne l'iter acquisiscono sempre maggiore importanza. Chi soddisfa tali aspettative ha la possibilità di sfuggire in parte alla crescente concorrenza sui prezzi (causata anzitutto dalla concentrazione nel commercio di generi alimentari) e di ricavare un prezzo più elevato per i prodotti. Occorre inoltre sfruttare le possibilità di delimitare in senso positivo i prodotti nel quadro delle disposizioni dell'UE relative alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine⁽¹⁾ e conformemente alle attestazioni di specificità⁽²⁾. In tale contesto è essenziale che vengano ridotti, quando sussistono, gli ostacoli amministrativi e gli oneri finanziari a carico dei richiedenti.

7.5.6. Il rendimento della produzione agricola è cresciuto enormemente, in una misura inimmaginabile alcuni decenni orsono, grazie ai grandi progressi scientifici e della tecnologia agraria. Di tale sviluppo hanno beneficiato non solo gli agricoltori, ma ancor più i consumatori e l'intera società, perché ne è conseguito un generale incremento del livello di benessere. Il Comitato ritiene indispensabile che l'agricoltura europea possa utilizzare anche in futuro i nuovi sviluppi del progresso tecnico, in particolare grazie alle biotecnologie. Occorre tuttavia vigilare affinché siano rispettate le esigenze ecologiche e le aspettative della società nei confronti della produzione agricola, ma anche evitare, riconoscere o compensare gli svantaggi sul piano della concorrenza dovuti alle limitazioni previste. È comunque necessario che l'Europa intensifichi gli sforzi volti a sviluppare tecnologie del futuro. Tali sforzi sono necessari anche ai fini di una maggiore autosufficienza.

7.5.7. Per soddisfare le esigenze in materia di protezione dell'ambiente e degli animali, di qualità dei prodotti e di salute sono necessarie normative adeguate, le quali, quando è necessario, devono essere aggiornate, ad esempio sulla base delle nuove conoscenze. Come già esposto nel punto 2.5, le norme e i requisiti dell'UE in materia di produzione, in generale più rigidi, possono arrecare agli agricoltori dell'UE considerevoli svantaggi in termini di concorrenza. Data la crescente internazionalizzazione degli scambi agricoli occorre dedicare particolare considerazione a tale aspetto. Affinché siano garantite anche nel mercato interno eque condizioni di concorrenza, occorre che in tutti gli Stati membri le norme qualitative, ambientali e di tutela degli animali rispondano a requisiti comparabili.

(1) Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (GU L 208 del 24.7.1992, pag. 1).

(2) Regolamento (CEE) n. 2082/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari (GU L 208 del 24.7.1992, pag. 9).

Il Comitato ritiene pertanto che, come è stato già più volte chiesto in altri pareri, gli standard importanti per la produzione agricola vengano garantiti anche mediante normative vincolanti a livello internazionale, allo scopo di impedire distorsioni della concorrenza cui sarebbe altrimenti impossibile porre rimedio. Inoltre nel definire le nuove norme riguardanti la produzione, o rispettivamente l'adeguamento alle nuove conoscenze o condizioni, è opportuno procedere facendo solo quanto è necessario ed evitando di intervenire laddove la materia non lo giustifichi.

7.6. *Necessità di conservare le funzioni di base dell'organizzazione del mercato*

7.6.1. Il Comitato parte dall'ipotesi che anche in futuro la produzione agricola per il mercato dovrà costituire la principale fonte di reddito dei lavoratori, ragion per cui essa rappresenta altresì un elemento irrinunciabile del modello europeo. I mercati agricoli sono particolarmente esposti alle fluttuazioni dei prezzi. Le grandi fluttuazioni dei prezzi comportano spesso falsi messaggi per il mercato, causano periodicamente importanti perdite e, nel lungo termine, non sono vantaggiose neppure per i consumatori⁽³⁾.

7.6.2. Dev'essere tuttavia chiaro che, come in passato, le organizzazioni di mercato vanno regolarmente adeguate alle mutevoli condizioni del mercato e della concorrenza. Ciò non può tuttavia comportare la rinuncia a interi comparti di un'organizzazione, ad esempio le norme per le importazioni e gli interventi o gli strumenti comprovati per la regolazione dell'offerta.

7.6.3. È certo che anche in futuro le aziende agricole degli Stati membri dell'UE, a prescindere da casi eccezionali e da situazioni di mercato particolarmente favorevoli, non saranno in grado di produrre in maniera sostenibile ai prezzi del mercato mondiale (cfr. le osservazioni di cui ai capitoli 2 e 4). La multifunzionalità dell'agricoltura europea acquisterà invece ancora più importanza nei confronti dell'intera società. Dato

(3) Nello studio della Commissione europea: «Towards a common agricultural and rural policy for Europe» (Verso una politica agricola e rurale comune per l'Europa) (European Economy, 5/97), elaborato da specialisti di primo piano di economia agricola, le motivazioni delle misure pubbliche di stabilizzazione dei mercati agricoli sono individuate nelle seguenti specificità:

- rischio elevato dovuto alla dipendenza da fattori climatici, parassiti e malattie (in particolare nell'ambito di zone limitate);
- elevato rischio legato al capitale e ai corsi di cambio (riguarda l'intero settore; l'avvio dell'Unione economica e monetaria ha eliminato il rischio di cambio nel mercato interno);
- forte dispersione sul territorio di numerose piccole imprese, che dispongono di consistenti immobilizzazioni e proprietà fondiarie, e hanno quindi poche possibilità di manovra;
- dipendenza dai processi vegetativi e di crescita legati alle stagioni e a fattori biologici;
- produttori che individualmente non dispongono di risorse e informazioni sufficienti a gestire i rischi;
- la responsabilità di offrire regolarmente dei prodotti di uso quotidiano. In tale contesto le organizzazioni dei mercati costituiscono quindi una rete di sicurezza. Esse non devono tuttavia provocare distorsioni dei mercati. La produzione agricola deve orientarsi a lungo termine alle condizioni di mercato.

che in futuro sussisteranno perlopiù le menzionate differenze nelle condizioni di produzione, e la produzione agricola nell'UE dovrà soddisfare ad altri, più stringenti requisiti, il Comitato ritiene che un'adeguata protezione esterna sarà necessaria anche in avvenire.

Ai fini della multifunzionalità dell'agricoltura europea è indispensabile che, nella misura in cui si riduce la protezione esterna, i servizi di pubblica utilità forniti dalle aziende agricole vengano adeguatamente compensati grazie ad un aumento corrispondente dei pagamenti diretti, i quali devono essere mantenuti. Occorre tenere conto di tale realtà non solo nei negoziati in ambito OMC, ma anche nei negoziati condotti dall'UE con paesi terzi o gruppi di Stati per la conclusione di accordi di libero scambio.

7.6.4. Il Comitato esorta la Commissione ad impegnarsi al massimo affinché, in occasione della prossima tornata di negoziati dell'OMC, le trattative riguardino non soltanto un'ulteriore riduzione della protezione esterna, bensì anche l'obbligo di standard minimi per le norme ambientali e sociali per tutti i paesi che fanno parte dell'OMC con l'obiettivo di instaurare leali condizioni di concorrenza, come il Comitato aveva chiesto fra l'altro nel parere di iniziativa sul tema «L'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)»⁽¹⁾. Nella misura in cui verranno conseguiti progressi nel senso di una normativa vincolante per attuare un commercio leale di prodotti agricoli nell'ambito dell'OMC, si giustificherà un'ulteriore liberalizzazione del commercio mondiale.

7.6.5. L'agricoltura dell'UE deve tenere sempre di più conto delle aspettative della popolazione per quanto riguarda la sicurezza e qualità degli alimenti, la salute delle persone, degli animali e delle piante, ma anche il corretto allevamento degli animali e a tali aspettative deve dare adeguato riscontro la legislazione comunitaria, grazie a disposizioni adeguate. Il Comitato si compiace del proposito della Commissione di dare particolare peso a tali questioni nei negoziati. L'obiettivo deve essere quello di pervenire a regole tali da impedire che, da un lato, le rigide norme europee siano vanificate da importazioni da paesi terzi dove non vigono disposizioni altrettanto severe e, dall'altro, che venga messa a rischio la sopravvivenza di interi settori di produzione. Ad ogni Stato deve essere consentito di rispondere alle più importanti aspettative dei propri consumatori. Il Comitato considera opportuna l'applicazione del principio della prevenzione (Articolo 5.7 dell'accordo SPS) sulla base di una valutazione dei rischi unitaria nell'ambito dell'OMC, secondo quanto proposto dalla Commissione.

7.6.6. Il Comitato chiede che nelle prossime tappe verso una maggiore liberalizzazione si agisca in modo differenziato a seconda delle situazioni e delle esigenze di ciascun settore di produzione. Occorre inoltre prevedere dei meccanismi per contrastare le oscillazioni valutarie. Il Comitato ritiene indispensabile che la clausola di pace venga prorogata oltre il 2003. Altrettanto vale per la clausola speciale di protezione prevista dall'articolo 5 dell'accordo agricolo dell'OMC.

7.6.7. In un sistema produttivo specializzato su scala mondiale le esportazioni hanno una funzione essenziale. Per le ragioni esposte in vari punti del presente parere, le

«restituzioni all'esportazione» svolgeranno anche in futuro un ruolo in quanto strumento di organizzazione del mercato. L'obiettivo è comunque quello di concludere accordi internazionali che limitino quanto più possibile tutti i tipi di sostegno all'esportazione, in modo da creare condizioni eque di concorrenza sui mercati internazionali. Il Comitato chiede tuttavia:

- che l'agricoltura europea compia tutti gli sforzi necessari per sfruttare l'attuale vantaggio in termini d'insediamento sui propri mercati anche con l'obiettivo di rispondere pienamente alle aspettative dei consumatori di derrate alimentari (dipendenza ridotta dalle esportazioni);
- che le possibilità di esportazione vengano utilizzate soprattutto per quei prodotti per i quali l'agricoltura e/o l'industria di trasformazione europee dispongono di vantaggi comparativi, per i quali esiste una forte domanda d'acquisto su scala mondiale e le cui esportazioni sono possibili in parte anche senza restituzioni;
- che si ricorra a strumenti di regolazione dell'offerta non solo per rispettare gli attuali impegni presi nell'ambito dell'OMC, ma anche per evitare esportazioni «ad ogni costo»;
- che la politica di export agricolo dell'UE tenga conto delle differenti situazioni nei paesi compratori, in particolare in quelli in via di sviluppo.

7.6.8. Nella prossima tornata di negoziati dell'OMC sono prevedibili delle divergenze particolarmente grandi in materia di sostegno all'esportazione. L'accordo agricolo dell'OMC stabilisce esplicitamente, all'articolo 10 (2), che i crediti e le garanzie all'esportazione costituiscono delle sovvenzioni all'esportazione, ma non ha stabilito discipline. Era previsto un accordo in materia nel corso della fase di applicazione dell'Uruguay-Round, ma non vi sono stati risultati. Nella prossima tornata di negoziati non potranno essere stabilite nuove restrizioni per le sovvenzioni all'esportazione senza che vengano al tempo stesso concordate delle discipline in materia di crediti e garanzie all'esportazione. Dato che anche in futuro i prezzi del mercato mondiale saranno di norma inferiori a quelli interni all'UE, non si dovrebbero concludere accordi sulla soppressione del sostegno all'esportazione.

7.7. *Pagamenti diretti mirati*

7.7.1. La multifunzionalità dell'agricoltura europea comporta prestazioni che in passato venivano remunerate in modo soddisfacente con i ricavi del mercato. Ciò avviene sempre più di rado, sicché per il reddito dei coltivatori i pagamenti diretti assumono crescente importanza: il loro ruolo è sì rilevante, ma non può che essere complementare, poiché il coltivatore è un imprenditore che produce per il mercato e deve pertanto ricavare in ampia misura il proprio reddito dal mercato.

7.7.2. Con la riforma della PAC del 1992 è stato compiuto un notevole passo avanti verso lo sviluppo dei pagamenti diretti ed ora si continua più decisamente su questa strada. Per i coltivatori è indispensabile, anche per potersi orientare, che tali pagamenti non siano costantemente oggetto di discussioni politiche, che vi sia chiarezza quanto alla finalità dei pagamenti e che questi siano assicurati a lungo termine.

(1) GU C 101 del 12.4.1999, pag. 43.

7.7.3. Il Comitato sostiene espressamente il principio di pagamenti diretti mirati e di una garanzia nel tempo di questo strumento della PAC che assume sempre più importanza. Occorre quindi distinguere tra:

- pagamenti diretti come remunerazione per prestazioni di utilità pubblica che non hanno un prezzo di mercato,
- pagamenti diretti a compenso di riduzioni di prezzo, nella misura in cui ciò sia giustificabile,
- pagamenti diretti a compenso di difficoltà naturali costanti e immutabili.

Dato che la riforma nell'ambito dell'Agenda 2000 ha in parte rinunciato a detto principio, il Comitato prevede che, perlomeno a lungo termine, siano da temere ripercussioni negative.

7.7.4. Ai fini della generale accettazione dei pagamenti diretti, il Comitato sottolinea la necessità di giustificarli adeguatamente. Tuttavia, se le condizioni di ammissibilità vengono costantemente rese più difficili ed il numero degli agricoltori che possono soddisfarle diminuisce, merita chiedersi se gli obiettivi originari possano ancora venir conseguiti.

Sarebbe senz'altro controproducente che condizioni troppo severe rendano da un lato più difficile ovviare alle difficoltà di adeguamento, mentre dall'altro impediscano un rafforzamento della capacità competitiva a livello internazionale. Occorre inoltre fare in modo che la gestione dei pagamenti diretti e delle altre misure di sostegno sia quanto più possibile efficiente evitando sovraccarichi burocratici.

7.7.5. La Comunità dovrà affrontare una difficile prova e dimostrare in che misura sarà in grado di difendere la riforma della PAC nel contesto della prossima tornata di negoziati all'OMC. La Commissione ha ripetutamente assicurato che i nuovi o modificati premi previsti dall'organizzazione del mercato sono conformi ai requisiti della «Blue box» e verranno difesi con forza anche per garantirli sul lungo termine. Il Comitato ritiene che tale garanzia sia assolutamente necessaria dato che l'indirizzo di gestione dell'offerta avviato con la «Blue box» ha dato buona prova di sé. Occorre parimenti garantire il «Green box», perché le relative misure hanno acquisito maggiore importanza, hanno scarsa influenza sul commercio e sono indispensabili come strumento per compensare taluni servizi resi dall'agricoltura.

7.7.6. L'impostazione che dal 1992 è andata rafforzandosi nella PAC: ridurre i finanziamenti per le misure di sostegno ai prezzi, ed aumentare in compenso i pagamenti diretti, rende i redditi degli agricoltori sempre più dipendenti dal bilancio. Il Comitato sottolinea che, per poter offrire agli agricoltori la necessaria sicurezza, debbono essere garantite sul lungo termine le basi finanziarie per i pagamenti diretti.

7.8. *Politica per lo sviluppo rurale*

7.8.1. Rivestono notevole importanza le misure nel contesto della politica integrata di sviluppo rurale, il secondo pilastro della PAC. Si tratta sostanzialmente dell'integrazione delle misure di accompagnamento sinora esistenti (programma ambientale e silvicoltura), delle misure di politica agricola strutturale (ex obiettivo 5a), nonché dei programmi di sostegno sinora limitati alle aree degli obiettivi.

7.8.2. Il Comitato ritiene giustificata tale integrazione dato che in tal modo è possibile assegnare maggior importanza all'obiettivo programmatico di rafforzare la politica integrata per le zone rurali tenendo particolarmente conto dell'agricoltura. La politica di sviluppo delle aree rurali ha una funzione indispensabile, ma non può sostituire gli strumenti classici della PAC. Il Comitato si rammarica del fatto che il bilancio previsto corrisponda solo alle spese finora impegnate. Occorre un livello di finanziamento più elevato per far fronte alle effettive esigenze, in particolare nell'ottica di garantire la multifunzionalità dell'agricoltura in tutte le regioni dell'UE.

7.8.3. L'inasprirsi della concorrenza richiede un rafforzamento della posizione di mercato dei produttori agricoli, in particolare grazie ad imprese di commercializzazione e di trasformazione competitive; un ruolo decisivo spetta alle cooperative. Le apposite misure di sostegno previste dal regolamento relativo allo sviluppo rurale hanno una funzione importante. Il Comitato si attende che vengano attuate in modo mirato ed efficace. Ritiene inoltre che delle misure mirate di marketing costituiscano un prezioso contributo al rafforzamento della posizione sul mercato interno e sui mercati terzi. Un obiettivo essenziale deve essere quello di permettere agli agricoltori di realizzare un maggiore valore aggiunto e di utilizzare maggiormente le risorse endogene della regione, rafforzando in modo duraturo il potenziale economico delle regioni rurali.

7.8.4. La riforma della PAC prevede uno sviluppo delle compensazioni, che sono importanti per gli agricoltori delle aree svantaggiate. Si tratta di uno strumento molto utile per garantire l'attività agricola in dette aree. Tali pagamenti diretti, la cui efficacia è comprovata e ampiamente riconosciuta, hanno la funzione di compensare gli svantaggi naturali permanenti. Il Comitato chiede che questo principio non venga abbandonato e che si mantenga la separazione dagli altri obiettivi della PAC.

7.8.5. Il Comitato ritiene che anche la funzione produttiva sia necessaria ai fini del mantenimento di un'agricoltura diffusa nelle aree svantaggiate e della tutela della multifunzionalità delle aziende agricole in tali aree. Chiede pertanto che vengano adottate misure specifiche intese a garantire la produzione anche in condizioni difficili. Ciò vale in particolare per le produzioni per le quali in pratica non vi sono alternative, come il latte e l'allevamento di bovini o ovini in determinate regioni.

7.9. Possibilità alternative di reddito e di occupazione per gli agricoltori

7.9.1. Non è una novità che gli agricoltori percepiscano redditi da vari settori diversificando le loro attività. In alcuni Stati membri tale fenomeno è particolarmente accentuato a causa delle strutture presenti e delle specifiche condizioni locali. Spesso gli agricoltori sono indotti a cercare ulteriori possibilità di guadagno in seguito alla riduzione del reddito derivante dalle attività agricole che si verifica in numerose aziende, ma anche a causa delle aspettative individuali.

7.9.2. Queste possibilità supplementari di reddito possono contribuire al consolidamento economico delle aziende agricole. Le misure a favore dell'occupazione in generale e della creazione di possibilità di reddito per gli agricoltori e le loro famiglie dovrebbero costituire un punto essenziale dei programmi di sviluppo rurale. Il Comitato appoggia tale strategia ma chiede, allo scopo di garantire un'attuazione efficace, che vengano eliminati gli ostacoli e le difficoltà d'ordine giuridico, dato che il semplice sostegno finanziario non permetterà di conseguire gli obiettivi prefissati.

7.10. La sfida delle materie prime rinnovabili

7.10.1. Oltre all'approvvigionamento in prodotti alimentari ed alimenti per animali, la possibilità di fornire energia e materie prime rappresenta sin dai tempi antichi un'importante funzione dell'agricoltura e della silvicoltura. La biomassa, in quanto fonte d'energia rinnovabile, sta acquisendo un'importanza sempre maggiore. Gli agricoltori sono in grado di mettere a disposizione quantità considerevolmente accresciute di biomassa, in quanto materia prima. La possibilità di svolgere tale funzione con più intensità non va intesa solo come una componente della multifunzionalità dell'agricoltura europea, ma costituisce anche un importante contributo all'ambiente e all'occupazione e specialmente al consolidamento del modello agricolo europeo.

7.10.2. In alcuni settori industriali si utilizza sempre più la biomassa come materia prima alternativa. La biomassa è composta di varie materie di origine vegetale che vengono utilizzate nell'industria chimica, ad esempio come succedanei nei detersivi o negli inchiostri da stampa, o come fibre vegetali nella costruzione di veicoli. Dati gli attuali problemi di smaltimento dei rifiuti, riveste particolare interesse un maggiore impiego di amido vegetale come materia prima nell'industria degli imballaggi. Il Comitato considera tale sviluppo altamente positivo ed è quindi favorevole ad un sostegno mirato, che tenga conto degli aspetti ecologici.

7.10.3. Nel protocollo di Kyoto⁽¹⁾ l'Unione europea si è assunta l'onere di ridurre dell'8 % tra il 2008 e il 2012 le emissioni responsabili dell'effetto serra rispetto al livello del 1990. Per conseguire tale obiettivo il Libro bianco della Commissione «Energia per il futuro — fonti energetiche rinnovabili»⁽²⁾ prevede un raddoppiamento dal 6 al 12 % della quota di utilizzo delle fonti di energia rinnovabile entro il 2010. La biomassa svolge in tale contesto una funzione importante.

(1) Protocollo di Kyoto relativo all'accordo quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, 11 dicembre 1997.

(2) COM(97) 599 def. del 26.11.1997 «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili» Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità.

7.10.4. Accanto all'importante valore per l'ambiente, il crescente impiego di biomassa nell'approvvigionamento d'energia ha anche rilevanti ripercussioni occupazionali. Nel libro bianco della Commissione (o rispettivamente nello studio TERES II)⁽³⁾ si prevede che a medio termine possano essere creati 500 000 posti di lavoro (netti) entro il 2010.

7.10.5. Il Comitato chiede che oltre a prevedere un sostegno finanziario sufficiente della biomassa in quanto fonte d'energia rinnovabile vengano previste anche misure adeguate d'ordine regolamentare per agevolare l'impiego della biomassa nel settore dell'energia e in quanto materiale, come ad esempio:

- miglioramento della posizione concorrenziale delle fonti energetiche rinnovabili rispetto a quelle fossili, come avviene in alcuni Stati membri grazie a misure fiscali;
- una normativa comunitaria riguardante l'impiego di combustibili derivati dalla biomassa tenendo conto di aspetti ecologici ed economici;
- promozione di un uso maggiore di energia e calore provenienti dalla fonte rinnovabile biomassa;
- soppressione delle limitazioni previste dall'accordo di Blair House per i semi oleosi;
- soppressione degli ostacoli amministrativi alla coltivazione di seminativi non destinati ad uso alimentare.

Il Comitato chiede inoltre che venga intensificata la ricerca per sviluppare nuove possibilità di impiego per la biomassa, ad esempio nell'industria chimica o nella fabbricazione di automobili e renderla maggiormente concorrenziale rispetto alle materie prime d'origine fossile.

8. Conclusioni

8.1. Il modello agricolo europeo va visto come parte di un approccio autonomo alla politica sociale ed economica che caratterizza già da decenni una serie di paesi europei. Esso dev'essere considerato il modello politico di un'agricoltura imperniata sulle aziende familiari, orientata alla sostenibilità economica, sociale ed ecologica e in grado di svolgere le diverse funzioni che la società si attende da essa, quindi multifunzionale.

8.2. Il Comitato è consapevole dell'importanza che viene espressamente riconosciuta al modello agricolo europeo da parte della Commissione europea, dei governi degli Stati membri e delle organizzazioni professionali degli agricoltori europei. A prescindere dal giudizio positivo su tale riconoscimento, non va dimenticato che in fin dei conti il fattore decisivo è la sintonia tra tale modello e la politica che viene attuata.

8.3. Il mantenimento del modello agricolo europeo non dev'essere considerato incompatibile con l'esigenza degli agricoltori di adeguarsi al quadro economico in continuo cambiamento, né con la necessità di aziende agricole competitive e di una produzione orientata alle richieste del mercato.

(3) TERES II, Commissione europea, 1997.

8.4. Tuttavia dovrebbe essere fuori discussione che il modello agricolo europeo costituisce la premessa decisiva alla salvaguardia, anche in futuro, della multifunzionalità dell'agricoltura europea, così come la società si attende. Un'agricoltura orientata unicamente alla concorrenza internazionale non potrebbe rispondere a tali aspettative.

8.5. Il Comitato vede nella politica per il consolidamento del modello agricolo europeo la necessità di rafforzare, per mezzo di misure politiche concrete, il modello di politica agricola comunemente auspicato. Occorre fare in modo che in futuro, anche sotto la pressione di una concorrenza sempre più aspra, sia possibile fornire i differenti servizi dell'agricoltura multifunzionale.

8.6. Un'agricoltura competitiva ed efficace costituisce un elemento importante del modello agricolo europeo. Il Comitato crede che in futuro gli agricoltori dovranno utilizzare ancor più che in passato le possibilità esistenti per migliorare la competitività, sfruttare le occasioni offerte dal mercato e conseguire ricavi o redditi alternativi. In tale contesto occorre sostenere adeguatamente l'iniziativa privata. Tuttavia anche il progresso tecnologico è necessario per aumentare l'efficienza. Il Comitato ritiene nondimeno che, qualora alle aziende agricole derivino svantaggi sul piano della concorrenza in seguito a limitazioni imposte per motivi ecologici o etici o per esigenze della società, e ove tali svantaggi non possano essere controbilanciati da prezzi più alti, sia giustificata e necessaria una compensazione nelle forme dovute.

8.7. Negli Stati membri dell'UE la multifunzionalità dell'agricoltura è impossibile alle condizioni del mercato mondiale e con i requisiti cui la produzione deve sottostare. Una funzione necessaria è quella svolta dalle organizzazioni dei mercati, dai pagamenti diretti orientati alla funzione, dalle misure di politica strutturale agricola e dai programmi di sostegno per le aree rurali. I servizi prestati devono essere adeguatamente ricompensati.

8.8. L'agricoltura europea deve rimanere orientata verso la produzione ed essere in grado di offrire prodotti alimentari buoni e di qualità ineccepibile. La sua funzione di fornitrice di materie prime per usi non alimentari diventa sempre più rilevante; essa deve operare in modo compatibile con l'ambiente ed economicamente sostenibile ed essere in grado di fornire i servizi di interesse comune che le vengono richiesti. Rispetto all'agricoltura, per esempio, del continente americano, essa si trova confrontata ad aspettative differenti, e deve affermarsi in un contesto dove i prezzi sono relativamente alti. Ciò significa che anche in futuro sarà necessaria un'adeguata protezione esterna, ma anche che non si potrà rinunciare a determinati elementi di organizzazione dei mercati.

L'accettazione del modello agricolo europeo richiede anche che nei prossimi negoziati nell'ambito dell'OMC non vengano messi in discussione gli elementi importanti della PAC. Occorrerebbe ispirarsi al seguente principio: un'ulteriore liberalizzazione del commercio internazionale si giustifica solo nella misura in cui vengano compiuti progressi nel senso di norme vincolanti tendenti a stabilire condizioni di equa concorrenza negli scambi agricoli internazionali.

Bruxelles, 21 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI