

Progetto preliminare di parere sul tema «Verso una maggiore integrazione delle regioni gravate da svantaggi naturali e strutturali permanenti», R/CESE 631/2004 (adozione prevista per la plenaria di settembre 2004)

(2004/C 302/13)

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il 2° pilastro della PAC: le prospettive di adattamento della politica di sviluppo delle zone rurali (Il seguito della conferenza di Salisburgo) Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema Il 2° pilastro della PAC: le prospettive di adattamento della politica di sviluppo delle zone rurali (Il seguito della conferenza di Salisburgo).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente è stata incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia.

Con lettera del 3 maggio 2004, rivolta al CESE dal Sig. Silva Rodriguez della DG Agricoltura, la Commissione europea ha fatto sapere che auspica conoscere quanto prima la posizione del Comitato economico e sociale europeo sull'argomento. Data l'urgenza dei lavori, il 30 giugno 2004, nel corso della 410a sessione plenaria, il Comitato economico e sociale europeo ha designato Gilbert BROS relatore generale ⁽¹⁾ e ha adottato il seguente parere con 127 voti favorevoli e 9 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Nel novembre 2003 la Commissione ha organizzato, a Salisburgo, una conferenza sull'avvenire della politica comunitaria dello sviluppo rurale nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea. Sul modello della Conferenza di Cork a favore di un «ambiente rurale vitale» ⁽²⁾, questa conferenza ha permesso di

- riunire i principali attori coinvolti nell'elaborazione ed attuazione della politica di sviluppo rurale,
- proporre, in una dichiarazione, i principali orientamenti politici degli attori dello sviluppo rurale,
- precisare le direttrici d'intervento di un «fondo rurale» a monte del dibattito di bilancio sulle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013.

Il Comitato propone pertanto che il lavoro di riflessione sugli adeguamenti della politica di sviluppo delle zone rurali per il periodo 2007-2013 prenda lo spunto dalle conclusioni della conferenza di Salisburgo.

1.2 Dato che l'allargamento dell'Unione europea non solo accresce la diversità delle zone rurali, ma fa anche risaltare l'importanza preminente dei problemi sociali e occupazionali nei nuovi Stati membri, il Comitato giudica importante puntare sulla coerenza e sull'organicità fra la politica regionale e il 2° pilastro della PAC.

1.3 La Commissione ha pubblicato due documenti che illustrano le prospettive finanziarie per il futuro periodo di programmazione ⁽³⁾ e la Terza relazione sulla coesione ⁽⁴⁾. Questi documenti evidenziano come la politica regionale tenga

pienamente conto della strategia di Lisbona a favore di un'economia competitiva e della conoscenza. La futura politica dello sviluppo rurale viene affrontata in un capitolo intitolato «Gestione durevole e protezione delle risorse naturali», il quale tratta anche del 1° pilastro della PAC e dei programmi comunitari per la protezione dell'ambiente.

1.4 Le conclusioni del vertice europeo di Göteborg, del 15 e 16 giugno 2001 ⁽⁵⁾, hanno permesso di adottare una strategia europea a favore dello sviluppo sostenibile in base alla quale la Politica agricola comune dovrebbe fra l'altro contribuire «... a realizzare uno sviluppo sostenibile ponendo maggiore enfasi sulla promozione di prodotti sani e di qualità elevata, di metodi produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale...» ⁽⁶⁾.

1.5 Le conclusioni del Consiglio Agricoltura e pesca svoltosi a Lussemburgo nel giugno 2003 hanno confermato il rafforzamento del 2° pilastro della PAC per «... promuovere l'ambiente, la qualità ed il benessere degli animali e per aiutare gli agricoltori a rispondere alle norme di produzione dell'UE a partire dal 2005» ⁽⁷⁾. Per questo motivo il presente parere d'iniziativa dovrà analizzare e approfondire la riflessione sui tre obiettivi indicati a Salisburgo: la competitività dell'agricoltura, la protezione dell'ambiente e il contributo alla coesione economica e sociale nelle zone rurali.

1.6 Nella dichiarazione finale di Salisburgo i maggiori responsabili dello sviluppo rurale hanno pure sottolineato la necessità e l'urgenza di una semplificazione notevole della politica comunitaria per lo sviluppo rurale. Nel quadro di questa semplificazione occorre, al tempo stesso, «attribuire maggiori responsabilità alle partnership di programma al fine di formulare e attuare strategie globali basate su obiettivi e risultati chiaramente definiti».

⁽¹⁾ Fatta salva l'approvazione dell'assemblea plenaria. Conferenza europea sullo sviluppo rurale, Cork (Irlanda), 7-9 novembre 1996.

⁽²⁾ http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_fr.htm (il sito è disponibile in francese, inglese o tedesco).

⁽³⁾ COM(2004) 101.

⁽⁴⁾ COM(2004) 107 (non disponibile in italiano). Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 giugno 2001;

⁽⁵⁾ http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/sustainable_fr.htm (il sito è disponibile in francese e inglese).

⁽⁶⁾ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Göteborg, 15 e 16 giugno 2001, punto 31. Documento n. 2001/01.

⁽⁷⁾ 251a sessione del Consiglio Agricoltura e pesca, Lussemburgo, 11, 12, 17, 18, 19, 25 e 26 giugno 2003; 10272/03 (Stampa 164), pag. 7, punto 3. Potsdam, maggio 1999;

1.7 Nel quadro del presente parere d'iniziativa il Comitato si propone quindi di esaminare la coerenza fra la futura politica regionale e la futura politica dello sviluppo rurale onde limitare le «zone grigie», approfondire la proposta sui tre futuri obiettivi che costituiranno la politica dello sviluppo rurale e meglio finalizzare gli elementi di una semplificazione amministrativa.

A LA COMPLEMENTARITÀ FRA LA POLITICA DI SVILUPPO REGIONALE E LA POLITICA PER LO SVILUPPO RURALE

2. Politica regionale: dal principio della coesione economica e sociale al principio della solidarietà territoriale

2.1 L'adozione dell'Atto unico nel 1986 ha accelerato il processo d'integrazione delle economie degli Stati membri. Tuttavia, i differenti livelli di sviluppo delle diverse regioni del territorio dell'Unione europea e il fatto che queste regioni fossero state messe in concorrenza fra di loro hanno costituito la molla per avviare un'autentica politica di coesione destinata a compensare i limiti che il mercato unico comportava per i paesi dell'Europa meridionale e delle regioni svantaggiate. In seguito il Trattato di Maastricht sull'Unione europea, entrato in vigore nel 1993, ha istituzionalizzato la politica di coesione economica e sociale.

2.2 Parallelamente, lo sviluppo delle relazioni commerciali dell'Unione europea e la progressiva apertura del mercato interno hanno acuito questa concorrenza fra le regioni europee nonostante non partissero tutte su un piede di parità. Nel corso degli anni '90 la politica strutturale era quindi destinata a rimediare ai seguenti problemi:

- ridurre le disparità di sviluppo mediante aiuti alla creazione di occupazione nelle zone svantaggiate,
- compensare gli handicap delle regioni che non disponevano degli stessi punti di forza e delle medesime possibilità di accesso al mercato mondiale,
- sostenere i fattori atti a creare ricchezza per le zone svantaggiate.

2.3 Prendendo le mosse dagli elementi della politica strutturale preesistente, la riforma decisa nel 1999 (Agenda 2000) ha perseguito i seguenti obiettivi:

- accrescere i trasferimenti finanziari dalle regioni dotate di migliori risorse verso le regioni in ritardo di sviluppo (riduzione del numero degli obiettivi e stanziamento del 75 % dei fondi per l'obiettivo 1),
- sviluppare i legami economici fra queste regioni (Interreg III),

- promuovere l'integrazione delle regioni in ritardo di sviluppo nel mercato unico attraverso il Fondo di coesione.

2.4 La dichiarazione dei ministri degli Stati membri dell'Unione europea responsabili dell'assetto del territorio (Potsdam, 10-11 maggio 1999 ⁽¹⁾) e le conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg (giugno 2001) sulla definizione di una strategia europea a favore dello sviluppo sostenibile evidenziano la necessità di assicurare la coesione territoriale per uno sviluppo equilibrato e sostenibile dei territori dell'Unione europea. Quest'evoluzione è culminata con l'articolo 3 del progetto di Costituzione per l'Europa, nel quale la Convenzione ha proposto di elencare la coesione territoriale fra gli obiettivi dell'Unione ⁽²⁾.

2.5 Il regolamento n. 1260/99 ⁽³⁾ recante disposizioni generali sui fondi strutturali riconosce inoltre che la valorizzazione del potenziale endogeno delle zone rurali rimane un obiettivo prioritario dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo.

2.6 Alla luce dell'evoluzione dei principi ispiratori della politica regionale, ossia il sostegno alla crescita e lo sviluppo sostenibile, il Comitato invita la Commissione e il Consiglio a rammentare, nel quadro della coesione territoriale, che lo sviluppo delle zone rurali deve rimanere uno degli obiettivi prioritari della politica regionale. È quindi necessario poter risolvere i problemi della creazione di posti di lavoro, della formazione continua e dell'accesso alle nuove tecnologie dell'informazione nell'ambito di questa politica regionale.

3. Politica di sviluppo rurale: dall'Europa verde al compromesso di Lussemburgo

3.1 Da quasi cinquant'anni il settore agricolo conosce cambiamenti radicali che, col passare del tempo, hanno plasmato l'evoluzione della politica comunitaria in materia di strutture agricole. Dal 1962 al 1972 l'intervento comunitario si è limitato a coordinare le misure di gestione dei mercati, poiché queste erano in fase di creazione. Tra il 1972 e il 1985 si sono delineate due grandi categorie d'interventi aggiuntive: da un lato le azioni orizzontali, applicabili in tutti gli Stati membri (formazione professionale, pensionamento anticipato,...), d'altro lato le azioni a livello regionale, intese a ridurre gli handicap naturali di carattere strutturale e a promuovere l'agricoltura nel suo complesso.

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm (il sito è disponibile in francese, inglese o tedesco).

Articolo 3: Obiettivi dell'Unione: par. 3, terzo comma: «3. L'Unione [...] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà fra gli Stati membri».

⁽²⁾ http://europa.eu.int/futurum/constitution/part1/title1/index_fr.htm#Article3

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui fondi strutturali.

3.2 Tra il 1985 e il 1999 la ricerca di un equilibrio fra il necessario miglioramento della competitività dell'agricoltura europea e l'aggiustamento del potenziale produttivo alle esigenze del mercato, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo delle regioni svantaggiate hanno fatto sì che la politica delle strutture agricole si tramutasse nel capitolo agricolo della nuova strategia della politica regionale. Oltre alle azioni dette «orizzontali», la politica strutturale promuove così azioni per il mantenimento dello spazio rurale, la salvaguardia dell'ambiente e lo sviluppo delle infrastrutture rurali e turistiche, come anche delle attività agricole.

3.3 Sulla base della conferenza di Cork l'Agenda 2000 ha istituito una politica integrata di sviluppo rurale mediante due strumenti giuridici (FEAOG-Garanzia e FEAOG-Orientamento), che ricercano una maggiore coerenza fra la politica di sviluppo rurale (2° pilastro della PAC) e la politica dei mercati (il 1° pilastro della PAC) promuovendo in particolare la diversificazione dell'economia rurale.

3.4 È stato inoltre introdotto il meccanismo opzionale della modulazione degli aiuti diretti, che consente di accrescere i finanziamenti per le misure agroambientali, quelle relative ai prepensionamenti, quelle per l'imboschimento e quelle destinate alle zone svantaggiate mediante un prelievo sugli aiuti compensativi dei cali dei prezzi istituzionali decisi nelle organizzazioni comuni dei mercati dei prodotti agricoli.

3.5 Il regolamento (CE) n. 1257/1999⁽¹⁾ sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) poggia sui seguenti criteri:

- le misure per lo sviluppo rurale debbono accompagnare e completare la politica dei mercati,
- le tre misure di accompagnamento istituite con la riforma della PAC nel 1992 devono completare il regime a favore delle zone svantaggiate (handicap naturali) e delle zone caratterizzate da vincoli ambientali,
- altre misure per lo sviluppo rurale possono inserirsi nei programmi di sviluppo integrato a favore delle regioni degli obiettivi 1 e 2.

3.6 La serie di 22 misure che gli Stati membri possono includere nella loro programmazione in materia di sviluppo rurale è ripartita come segue nella programmazione 2000-2006⁽²⁾: 39,2 % per il miglioramento della competitività e l'adeguamento dell'agricoltura, 35 % per le zone svantaggiate e le misure agroambientali e 25 % per l'adeguamento e lo sviluppo delle zone rurali.

3.7 La riforma della PAC, adottata nel giugno 2003, ha rafforzato una delle funzioni della politica dello sviluppo rurale, quella, cioè, di accompagnare l'adeguamento dell'agricoltura alle esigenze della società. La portata dei provvedimenti è stata estesa alla promozione della qualità dei prodotti, al migliora-

mento degli standard di produzione (ambiente, benessere degli animali), all'attuazione di Natura 2000 e al rafforzamento delle misure a favore dell'insediamento dei giovani agricoltori.

3.8 Inoltre, il meccanismo della modulazione è ormai obbligatorio a livello europeo e dovrebbe equivalere ad un trasferimento finanziario di circa 1,2 miliardi di euro (su un anno intero) dagli stanziamenti destinati alla politica dei mercati a quelli riservati alla politica per lo sviluppo rurale.

3.9 In merito a tale evoluzione il Comitato fa presente che il 2° pilastro della PAC deve per prima cosa perseguire l'obiettivo di «accompagnare» l'agricoltura nel suo adeguamento per rispondere all'evolvere strutturale delle aspettative dei cittadini.

3.10 La comunicazione della Commissione sulle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 presenta un bilancio stabile e modesto, optando per un livello delle risorse proprie dell'Unione europea corrispondente all'1,24 % del PNL. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione e fa presente che un calo delle risorse comunitarie costituirebbe un segnale negativo al momento dell'effettivo allargamento dell'Unione europea.

3.11 Questa constatazione vale anche per la politica dello sviluppo rurale. In effetti, l'unica risorsa «supplementare» per questa politica consisterebbe nell'applicare la cosiddetta «modulazione», che in pratica significa permettere unicamente un trasferimento finanziario fra il 1° e il 2° pilastro della PAC. Per tali motivi il Comitato sollecita il Consiglio e il Parlamento europeo ad adoperarsi per dotare questa politica di fondi adeguati evitando di vanificarla.

3.12 Infine, la futura politica per lo sviluppo rurale verrà attuata da una nuova Commissione che dovrebbe comporsi di 25 commissari. Ora, se si lasciasse che i due pilastri della PAC vengano gestiti da due diversi commissari si rischierebbe in concreto una scarsa coerenza fra le due politiche. Il Comitato tiene dunque a sottolineare che è contrario a qualsiasi progetto d'istituire direzioni generali distinte e di nominare commissari diversi per i problemi agricoli e lo sviluppo rurale.

4. Il ruolo della multifunzionalità dell'agricoltura nella politica dello sviluppo rurale

4.1 Nei suoi precedenti pareri⁽³⁾ il Comitato ha già fatto presente che per loro stessa natura i mercati agricoli sono caratterizzati da instabilità e da variazioni dei prezzi. Per questo motivo i meccanismi di regolazione dell'offerta e del mercato sono indispensabili per assicurare che le aziende agricole possano soddisfare alle condizioni di una produzione agricola sostenibile. Il Comitato fa altresì presente che mantenendo una politica a favore della regolazione dei mercati dei prodotti agricoli si contribuisce anche al successo di una politica per lo sviluppo delle zone rurali.

(1) Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti; GU L 160 del 26.6.1999, pagg. 80-102.

(2) Fact Sheet «Riforma della PAC: Sviluppo rurale nell'Unione europea», pag. 9; Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, 2003.

«Una politica per il consolidamento del modello agricolo europeo», CESE 953/99, GU C 368 del 20.12.1999, pagg. 76-86

(3) «Il futuro della PAC», CESE 362/2002, GU C 125 del 27.5.2002, pagg. 87-99

4.2 D'altro canto, il collegamento fra l'atto «produttivo» e il sostegno pubblico all'agricoltura è stato soppresso con l'ultima riforma della PAC del 26 giugno 2003. Quest'evoluzione rafforza la necessità di una prospettiva di sviluppo economico delle attività agricole per tener meglio conto delle nuove esigenze, come la biodiversità, la manutenzione di paesaggi specifici o la creazione di posti di lavoro da parte di questo settore. Il Comitato desidera pertanto rammentare che l'attività agricola è la condizione sine qua non per la vitalità delle campagne, poiché consente di sviluppare il legame diretto fra le attività umane e il loro territorio.

4.2.1 Il radicamento territoriale dei sistemi di produzione, i sistemi per valorizzare le produzioni agricole, segnatamente mediante le Denominazione d'origine protetta (DOP) e le Indicazioni geografiche protette (IGP), e la vendita diretta sono alcuni degli aspetti della multifunzionalità dell'agricoltura a favore dello sviluppo rurale.

4.3 In un'Unione composta di 25 Stati membri l'agricoltura rappresenterà oltre 13 milioni di posti di lavoro diretti e oltre 5 milioni di posti di lavoro indiretti nei settori a monte e a valle dell'agricoltura. Questi posti di lavoro hanno per loro stessa natura un forte radicamento territoriale e l'evoluzione degli scambi comunitari verso una quota sempre più preponderante dei prodotti agroalimentari trasformati rafforza il legame fra attività agricola e settore agroalimentare. Occorre quindi dare la priorità al mantenimento e alla distribuzione delle attività agricole nelle zone rurali, altrimenti si avrebbe un freno all'integrazione delle zone rurali nell'economia regionale.

4.4 Le attività agricole interesseranno il 45 % del territorio europeo, per una superficie pari a 190 a milioni di ettari (UE a 27). Nel 2001 oltre il 10 % della Superficie agricola utile (SAU) era interessata da misure agroambientali. Il 15 % delle zone classificate secondo la direttiva sulla «protezione degli habitat e degli uccelli» sono agricole, e il 38 % dei terreni agricoli dell'UE a 15 sono stati dichiarati «vulnerabili ai nitrati». Si tratta di misure che rispondono agli obiettivi locali di manutenzione dell'ambiente e/o di assetto del territorio. Ovviamente, l'attività agricola avrà sempre un ruolo di primo piano nella gestione dei territori.

4.5 Il Comitato tiene a rammentare che gli aspetti multifunzionali dell'agricoltura concorrono per vari aspetti a mantenere vitali le campagne. La Commissione e il Consiglio dovranno far presente questo argomento ogniqualvolta presenteranno un nuovo orientamento per la politica di sviluppo rurale.

4.6 Pur appoggiando le conclusioni della conferenza di Salisburgo sulla diversificazione dell'economia rurale, il Comitato sottolinea l'opportunità di evitare l'errore di una «riurbanizzazione delle campagne», ossia di applicare alle zone rurali

le stesse azioni di sviluppo previste per le zone urbane. In proposito il Comitato sta preparando un parere d'iniziativa sull'agricoltura periurbana ⁽¹⁾. Per tale ragione l'obiettivo «diversificazione dell'economia rurale» nel quadro della politica per lo sviluppo rurale dovrebbe concentrarsi su alcune tematiche strettamente legate all'agricoltura, in particolare i servizi alla popolazione agricola diretti a migliorarne le condizioni di vita, lo sviluppo dell'agriturismo e il sostegno alla pluriattività basato su un'attività agricola.

5. Le specificità e i limiti della politica per lo sviluppo rurale

5.1 Le conclusioni della Terza relazione sulla coesione evidenziano come le persistenti disparità fra le regioni per quanto riguarda la produzione sostenibile, la produttività e la creazione di posti di lavoro siano imputabili a carenze strutturali riguardanti i principali fattori della competitività. Il Comitato fa presente che per contribuire ad un effettivo sviluppo strutturale delle zone rurali la politica di sviluppo rurale dovrà essere attenta anche a questi fattori.

5.2 L'allargamento dell'Unione europea accentua i problemi dello sviluppo economico delle zone rurali a causa della notevole presenza di una «disoccupazione occulta» nei nuovi Stati membri. Il Comitato propone che i temi comuni alla politica regionale e allo sviluppo rurale vengano precisati nel quadro di un nuovo regolamento sui fondi strutturali e che il numero delle misure che potranno essere finanziate mediante l'una o l'altra di tali politiche venga limitato in modo da garantire maggiore chiarezza.

5.3 Pur non potendo garantire da sola lo sviluppo delle zone rurali, l'agricoltura costituisce un settore d'attività indispensabile per il successo di qualsiasi politica di sviluppo rurale. Il radicamento territoriale dei posti di lavoro diretti e indiretti e la vastità dello spazio interessato comportano la priorità di misure di accompagnamento dell'agricoltura nel suo adattamento all'evolvere delle aspettative dei cittadini. Inoltre, sia il 1° che il 2° pilastro della PAC contribuiscono al conseguimento degli obiettivi dello sviluppo rurale mantenendo o rafforzando le attività agricole.

5.4 L'allargamento dell'Unione europea presenta anche notevoli difficoltà per l'avvenire della PAC. Il Comitato fa presente che gli scambi di esperienze e i trasferimenti di metodi dovrebbero costituire un elemento importante anche per le condizioni relative all'attuazione del 2° pilastro della PAC nel prossimo periodo.

⁽¹⁾ «L'agricoltura periurbana»: progetto di parere CESE 1324/2003 (adozione durante la sessione plenaria del settembre 2004)

5.5 Il Comitato desidera far presente che le regioni scarsamente popolate, come ad esempio le isole, i territori artici e le zone di montagna, dati i loro handicap naturali permanenti, rientrano sempre nell'obiettivo della realizzazione del mercato unico. Nelle loro modalità di attuazione la politica regionale e la politica per lo sviluppo rurale devono considerare questo aspetto, in particolare proponendo un tasso di cofinanziamento superiore in modo da tener conto di tali difficoltà. Il Comitato sta inoltre predisponendo un parere d'iniziativa dedicato in particolare ai sistemi per consentire una migliore integrazione nell'economia regionale delle zone caratterizzate da handicap naturali.

5.6 Infine, il Comitato sottolinea che la politica per lo sviluppo rurale e la politica regionale non costituiscono le uniche leve a disposizione dei pubblici poteri per favorire uno sviluppo armonioso del territorio nell'Unione europea. Il Comitato fa presente che alla realizzazione dell'obiettivo della coesione territoriale si contribuisce anche fornendo servizi pubblici che tengano ben conto delle esigenze delle popolazioni locali.

B. DEFINIRE MEGLIO LE PROPOSTE PER AFFINARE LE MISURE

6. Le misure decise nel quadro del compromesso di Lussemburgo del 26 giugno 2003

6.1 La riforma della PAC intervenuta nel giugno 2003 ha evidenziato il nesso più stretto che intercorre fra il 2° pilastro della PAC, relativo allo sviluppo rurale, e l'adeguamento del 1° pilastro. Alle attuali 22 misure d'accompagnamento del 1° pilastro della PAC se ne sono dunque aggiunte alcune nuove, portandone il numero complessivo a 26.

6.1.1 Sono stati adottati due nuovi provvedimenti a favore della qualità dei prodotti alimentari (partecipazione volontaria a un programma nazionale di marchi di qualità riconosciuti e ad azioni di promozione e informazione su questi prodotti nei confronti dei consumatori). Le due altre nuove misure riguardano l'adeguamento delle tecniche di produzione agli standard europei relativi all'ambiente, al benessere degli animali e alla salute delle piante e degli animali.

6.1.2 Inoltre, sono state adeguate numerose misure preesistenti: riguardano le questioni del benessere degli animali da tener presenti nel quadro delle misure agroambientali, un rafforzamento del sostegno pubblico all'insediamento dei giovani agricoltori, aiuti per l'attuazione della direttiva «Habitat e uccelli» e il finanziamento d'investimenti forestali nel quadro delle foreste gestite secondo criteri ambientali e sociali.

6.2 Circa i nuovi Stati membri, per il periodo 2004-2006 è stato adottato un programma di sviluppo rurale temporaneo il quale finanzia, oltre alle quattro nuove misure d'accompagnamento: l'aiuto alle associazioni degli agricoltori, un sostegno alle aziende di semi-sussistenza, l'assistenza tecnica e un complemento agli aiuti diretti del 1° pilastro della PAC.

7. Nuove piste d'azione per i 3 obiettivi delineati a Lussemburgo

7.1 Dati il completamento del mercato unico e la progressiva apertura del mercato interno ad economie agricole che beneficiano di vantaggi comparativi naturali o di norme meno rigorose in materia d'ambiente, permane indispensabile migliorare la competitività del modello agricolo europeo.

7.2 Il Comitato afferma dunque che l'obiettivo consistente negli «aiuti agli investimenti nelle aziende agricole» nel quadro della politica di sviluppo rurale andrebbe costantemente potenziato. Gli investimenti che consentono alle aziende agricole di tener conto sia dei vincoli ambientali che dell'esigenza di migliorare il benessere degli animali e le condizioni di lavoro andrebbero sostenuti, tanto più se contribuiscono a consolidare l'attività agricola di una determinata zona.

7.3 Il Comitato insiste sulla necessità di prorogare l'attuazione della misura «Consulenza agricola», che consente un sostegno all'adeguamento ai nuovi standard di produzione. In effetti, nei nuovi Stati membri essa potrà essere attuata efficacemente solo a partire dal 2006, mentre la condizionalità sarà applicata a partire dal 2005.

7.4 L'indebolimento degli strumenti di regolazione dei mercati dei prodotti agricoli, i cambiamenti climatici e le misure conseguenti alle crisi sanitarie evidenziano da alcuni anni l'importanza di tenere sotto controllo il fatturato delle aziende agricole. Nel quadro della riforma della PAC decisa a Lussemburgo nel 2003 la Commissione ha previsto di studiare in una relazione la possibilità che una percentuale della modulazione possa essere utilizzata a livello nazionale per misure specifiche congegnate per far fronte ai rischi, alle crisi e alle catastrofi naturali. Il Comitato rammenta che la Commissione deve render nota tale relazione entro la fine del 2004 e studiare anche orientamenti, a livello sia nazionale che comunitario, per la messa a punto dei sistemi di assicurazione agricola. Esso chiede di analizzare eventualmente il contributo del 2° pilastro della PAC come strumento d'accompagnamento.

7.5 La futura politica per lo sviluppo rurale dovrebbe confermare, come secondo obiettivo da perseguire, la protezione dell'ambiente e la gestione dello spazio, avvalendosi, come principale strumento, delle misure agroambientali e della compensazione degli handicap naturali, operando sulla base di criteri comuni per assicurare il mantenimento dell'equilibrio territoriale.

7.6 La riforma della PAC ha introdotto il principio della condizionalità degli aiuti diretti all'agricoltura al rispetto della legislazione comunitaria (19 fra direttive e regolamenti) riguardante l'ambiente, la salute pubblica, degli animali e dei vegetali e il benessere degli animali. Il Comitato fa presente che questo nuovo aspetto del 1° pilastro della PAC non deve essere confuso con le misure agroambientali. Queste ultime non rispondono ad una logica regolamentare ma sostengono azioni volontarie e partecipative degli agricoltori allo scopo di applicare metodi di produzione agricola studiati per proteggere l'ambiente e preservare lo spazio naturale.

7.7 Il Comitato sottolinea che le disposizioni amministrative per l'attuazione delle misure agroambientali andrebbero semplificate. Gli obiettivi di queste misure andrebbero pertanto definiti tenendo presente il principio della sussidiarietà. Il Comitato si chiede anche se sia necessario estendere ulteriormente il campo di questi provvedimenti ad altre problematiche ambientali, visto che il bilancio comunitario rimane invariato. Occorrerebbe tuttavia puntare soprattutto sulle misure agroambientali che privilegiano la diversità dei sistemi di produzione agricola per preservare l'equilibrio degli agrosistemi.

7.7.1 Alla luce della dichiarazione del vertice di Göteborg, le misure agroambientali andrebbero rese obbligatorie in ciascuno dei programmi nazionali.

7.7.2 Il Comitato fa presente che Natura 2000 non andrebbe finanziata a scapito delle misure in atto. Auspica pertanto che la Commissione identifichi nuovi finanziamenti per compensare i costi derivanti dall'applicazione della direttiva «Habitat e uccelli».

7.8 Il terzo obiettivo della futura politica di sviluppo rurale dovrebbe incentrarsi sulla diversificazione dell'economia rurale, in rapporto all'attività agricola, per contribuire al mantenimento della popolazione nelle zone rurali.

7.9 Nella Terza relazione sulla coesione la Commissione fa presente come tre tipi di azioni, ossia quelle riguardanti il turismo, l'artigianato e il patrimonio rurale, dovrebbero rientrare nell'ambito comune della politica regionale e della politica di sviluppo rurale. Il Comitato auspica vivamente che quest'equilibrio venga mantenuto. Apparentemente le infrastrutture rurali non dovrebbero più essere finanziate dai fondi strutturali: per parte sua il Comitato si dichiara contrario ad un eventuale trasferimento dell'onere di questo tipo d'investimenti dalla politica regionale alla politica di sviluppo rurale.

7.10 Inoltre, il Comitato propone che, vista l'evoluzione della politica regionale, le azioni per il rinnovo o la valorizzazione del patrimonio rurale non rientranti in un progetto propriamente agrituristico non beneficino più delle misure previste nel quadro della politica di sviluppo rurale.

7.11 Infine, il Comitato propone che l'obiettivo «economia rurale» inglobi un certo numero di servizi atti a migliorare la

qualità della vita della popolazione agricola (ad esempio i servizi di sostituzione degli agricoltori).

C. MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI GESTIONE DELLA POLITICA PER LO SVILUPPO RURALE

8. Il lavoro per migliorare le condizioni della gestione deve puntare anzitutto alla continuità della programmazione dei piani di sviluppo rurale. Il Comitato appoggia pertanto la Commissione nel suo sforzo di mettere a punto la nuova politica di sviluppo rurale onde limitare i «tempi di latenza» fra due periodi di programmazione.

8.1 Le difficoltà incontrate in taluni Stati membri nell'attuazione della politica di sviluppo rurale sul piano amministrativo mostrano come l'intervento di più strumenti finanziari caratterizzati da regole diverse possa ostacolare una maggiore chiarezza dell'intervento pubblico. Ad esempio, il previsto raggruppamento delle azioni a favore dello sviluppo rurale in un medesimo regolamento, che stando agli intenti doveva costituire un passo avanti, non ha impedito ai suoi «beneficiari» di considerarlo come una fonte di complessità amministrativa supplementare.

8.2 Semplificare la programmazione implica arrivare ad un unico fondo responsabile della gestione delle iniziative per lo sviluppo rurale. Tuttavia, il Comitato fa presente che le modalità di gestione di questo fondo unico devono essere compatibili con i fondi strutturali.

8.3 L'articolazione della futura politica per lo sviluppo rurale in tre obiettivi (competitività dell'agricoltura, gestione dello spazio e diversificazione dell'economia rurale) andrebbe tenuta presente anche elaborando il prossimo regolamento sullo sviluppo rurale. Questo potrebbe precisare i principi d'intervento, i tre obiettivi ed elencare i possibili tipi d'azione (aiuto agli investimenti, prestiti agevolati, aiuto pubblico pluriennale condizionato da determinate specifiche, assistenza tecnica, ingegneria finanziaria,...). Per le modalità di attuazione di ciascuna delle misure prescelte andrebbe applicato il principio della sussidiarietà nazionale. Il Comitato sottolinea che la gestione di un'unica decisione per Stato membro attraverso un documento strategico avrebbe il merito di definire un quadro comunitario fisso per il periodo di programmazione.

8.4 L'attuale processo di adozione delle modifiche alle misure in comitato STAR (Comitato per le strutture agricole e lo sviluppo rurale) è poco flessibile in quanto la procedura di valutazione ex ante permane troppo lunga. Il Comitato propone che la nuova procedura da attuare s'ispiri a quella della convalida degli aiuti di Stato. In pratica, quando il piano per lo sviluppo rurale viene adottato all'inizio della programmazione, le modifiche per l'intervento delle misure potrebbero essere sottoposte alla Commissione per l'esame di legittimità (valutazione ex post).

8.5 Per la convalida dei programmi operativi dovrebbe essere applicabile la sussidiarietà nazionale o infranazionale, a seconda dell'organizzazione degli Stati membri. La Commissione avrebbe dunque la responsabilità di evitare qualsiasi distorsione della concorrenza mediante azioni intese a verificare la legittimità delle modalità d'intervento e sincerarsi della coerenza con i fondi strutturali. Il Comitato fa altresì presente che, grazie all'esperienza acquisita, la Commissione potrebbe «accompagnare» il trasferimento dell'esperienza nel quadro dell'assistenza tecnica, specie per i nuovi Stati membri.

8.6 Il Comitato auspica che si diminuisca il numero delle tappe per la convalida dei programmi delimitando la responsabilità dei singoli livelli decisionali: Commissione, Stati membri ed enti territoriali.

8.7 Con la scelta di un fondo unico per le azioni rientranti nella politica per lo sviluppo rurale si vuole semplificare anche la gestione finanziaria. Questo nuovo fondo dovrebbe ispirarsi alle principali caratteristiche dei fondi strutturali, ossia:

- basarsi su un calendario previsionale a cadenza annuale,
- effettuare una programmazione pluriennale,
- beneficiare di modalità di pagamento più flessibili di quelle previste per il FEAOG-Garanzia (stanziamenti d'impegno e stanziamenti di pagamento).

8.8 Il principio di semplificare la gestione della politica per lo sviluppo regionale vale anche per l'aspetto dei controlli. Il Comitato appoggia gli orientamenti presentati dalla Commissione nel quadro della terza relazione sulla coesione, e in particolare quello della proporzionalità dei compiti di controllo: al di sotto di una certa soglia, per i programmi contemplati lo Stato membro interessato potrebbe optare per l'applicazione del proprio sistema di controllo nazionale. Il Comitato sottolinea che questi orientamenti dovrebbero essere applicabili alla gestione della politica di sviluppo rurale nella misura in cui assicurano controlli di pari efficacia, e quindi il corretto impiego dei fondi comunitari.

8.9 La riserva di efficacia istituita per i fondi strutturali nel quadro dell'Agenda 2000 è intesa più che altro come una

misura di «frustrazione», a causa delle incognite dell'attuazione dei programmi sul piano amministrativo. Per di più, la sua assegnazione in funzione del solo criterio basato sull'utilizzo degli stanziamenti potrebbe avere incidenze negative, inducendo prima ad una programmazione rapida, e poi ad un controllo rigoroso sull'esecuzione di tali operazioni, e tutto ciò non risponde alla filosofia di un programma pluriennale. Per questa ragione, il Comitato fa presente che il principio della riserva di efficacia non dovrebbe essere applicato alla futura politica per lo sviluppo rurale.

8.10 La questione del partenariato risponde anche ad una logica di semplificazione nell'attuazione degli stessi programmi. Analogamente a quanto avviene nel quadro della politica regionale, il Comitato auspica che ciascuno Stato membro si adoperi per organizzare cooperazioni non solo fra i diversi livelli amministrativi, ma anche con le parti sociali e i rappresentanti della società civile organizzata, dalla fase di progettazione a quella di attuazione, sino a quella di monitoraggio e seguito dei programmi.

8.11 Da quando è stata varata, nel 1989, l'iniziativa Leader deve il suo successo anche all'importanza centrale assegnata alla ricerca di nuovi indirizzi per lo sviluppo delle zone rurali. Inoltre, l'attuale fase di programmazione ha evidenziato l'effetto moltiplicatore degli scambi di esperienze agevolando i partenariati fra raggruppamenti locali d'azione appartenenti a Stati membri diversi. Il Comitato sottolinea che l'iniziativa Leader dovrebbe continuare ad assolvere una funzione di accompagnamento delle iniziative locali studiando nuovi indirizzi di sviluppo per le zone rurali, in particolare attraverso una determinata linea del bilancio assegnato alla politica di sviluppo rurale: i modi per anticipare le esigenze di formazione continua su un territorio, la ricerca di nuovi sbocchi per i prodotti agricoli, lo sviluppo di sinergie fra attori economici nell'ambito di una medesima zona sono tutti aspetti che potranno schiudere nuove prospettive per la politica dello sviluppo rurale. Il Comitato appoggia pertanto il proseguimento dell'iniziativa Leader nel quadro della politica di sviluppo allo scopo di ricercare soluzioni innovatrici per lo sviluppo delle zone rurali.

Bruxelles, 30 giugno 2004.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Roger BRIESCH