

LAPPAS, LAUR, LINSSEN, LIVERANI, LÖW, LYNCH, MADDOCKS, MASUCCI, MAYAYO BELLO, McGARRY, MERCIER, MEYER-HORN, MORALES, MOLINA VALLEJO, MORIZE, MORRIS, MORGUES, MULLER E., MÜLLER R., MUÑIZ GUARDADO, NIELSEN B., NIELSEN P., NIERHAUS, NOORDWAL, OVIDE ETIENNE, PARDON, PE, PEARSON, PELLARINI, PELLETIER C., PETERSEN, PETROPOULOS, POMPEN, PRICOLO, PROUMENS, QUEVEDO ROJO, RAMAEKERS, RANGONI MACHIAVELLI, REA, REBUFFEL, SANTIAGO, SANTILLAN CABEZA, SAUWENS, SCHLEYER, SEGUY, SILVA A., SPYROUDIS, STOKKERS, THEONAS, TIXIER, van den BURG, van DIJK, VANDERMEEREN, VASCO CAL, von SCHWERIN, von HAUS, WICK, ZUFIAUR NARVAIZA.

Si sono astenuti i seguenti Consiglieri;

BARROW, BERNABEI, GHIGONIS, GIACOMELLI, MORELAND, PELLETIER R., ROMOLI, SALA, SOLARI, STRAUSS.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 8, voti contrari: 118, astensioni: 10.

Parere in merito ai giovani agricoltori e il ricambio generazionale nel mondo agricolo

(94/C 195/20)

Il Comitato, in data 27 gennaio 1994 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 20, comma 4 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «I giovani agricoltori e il ricambio generazionale nel mondo agricolo».

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Morize, in data 7 aprile 1994.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 aprile 1994, nel corso della 315ª sessione plenaria, con ampia maggioranza (18 voti contrari e 8 astensioni), il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Consiglio «Agricoltura» dell'Unione europea ha deciso, su iniziativa della Presidenza greca, di avviare un vasto dibattito sul ricambio generazionale nel mondo agricolo.

1.2. L'invecchiamento demografico, la tendenza al ribasso del reddito agricolo, le crescenti difficoltà di accesso alla produzione dovute al controllo delle produzioni hanno reso vulnerabile il settore agricolo e compromettono l'insediamento di giovani in agricoltura.

1.3. Vi si aggiungono fattori sociali che non vanno trascurati: immagine negativa del mestiere di agricoltore nella società, desertificazione di certi spazi rurali che rendono poco attraenti le condizioni di vita in ambiente rurale.

1.4. Nell'Unione va avviata una politica globale e dinamica che possa ridare fiducia ai giovani agricoltori indicando loro reali prospettive.

1.5. Il Comitato è consapevole che qualsiasi analisi del contesto agricolo comunitario può essere effettuata solo tenendo conto delle profonde disparità strutturali esistenti tra le diverse regioni dell'Unione europea.

1.6. A suo giudizio qualsiasi politica comunitaria dovrà concentrarsi nella misura del possibile sull'attuazione di queste disparità.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato si compiace che il Consiglio Agricoltura affronti finalmente il problema del ricambio generazionale. Le difficoltà che caratterizzano il mondo agricolo impongono una riflessione sui mezzi da utilizzare per ridare prospettive all'agricoltura europea.

2.1.1. Secondo il Comitato è necessario integrare in questa riflessione globale la categoria dei salariati agricoli. Il miglioramento della situazione sociale di tutti coloro che lavorano nel settore agricolo permane uno degli obiettivi assegnati dal Trattato di Roma all'agricoltura.

2.1.2. Nel parere d'iniziativa relativo alle ripercussioni della PAC sulla situazione sociale dei salariati agricoli nella CEE il Comitato aveva già sottolineato le carenze delle normative in materia. Aveva rammentato tra l'altro che l'obiettivo principale di una revisione della politica agricola comune doveva consistere nella creazione di strutture produttive e di unità aziendali vitali a lungo termine, per poter offrire posti di lavoro sicuri e condizioni di lavoro accettabili anche ai salariati agricoli e ai salariati della prima fase della trasformazione.

2.1.2.1. Il Comitato aveva proposto l'instaurazione di un sistema integrato d'informazione sociale inteso a far meglio conoscere e possibilmente uniformare le condizioni di lavoro in ambiente agricolo, nonché di programmi comunitari di accompagnamento sociale e di sviluppo degli impieghi non stagionali.

2.1.2.2. Tali proposte sono tuttora di attualità e dovrebbero essere prese in considerazione nella riflessione dei Ministri dell'agricoltura.

2.2. Il Comitato desidera peraltro sottolineare il ruolo essenziale dell'agricoltura e delle attività connesse per il mantenimento e per la creazione di impieghi in ambiente rurale entro un contesto di urbanizzazione, di disoccupazione dilagante, di trasformazione dei modi di vita e di organizzazione del tempo libero.

2.3. Anzitutto occorre che l'agricoltura divenga competitiva e abbia accesso ai mercati. La riforma della PAC ha profondamente sconvolto le condizioni di produzione e gli equilibri tra i diversi settori; ha introdotto oneri amministrativi; ha reso vulnerabili le aziende. Le politiche da attuare dovranno tener conto di tali aspetti, nell'intento di ridare fiducia a tutto un settore di attività.

2.4. Già oggi non è assicurata la sostituzione della generazione che lascerà l'agricoltura entro la fine del secolo.

2.4.1. A livello comunitario l'ultima indagine di Eurostat sulle strutture delle aziende agricole (1987) consente di evidenziare taluni elementi:

- l'UE conta circa 8,6 milioni di aziende, le cui dimensioni medie sono quanto mai eterogenee (da 4 a 65 ha), ripartite su circa 115 milioni di ettari. Ne ricavano redditi medi assai disparati.
- le aziende sono tenute per circa il 55 % da conduttori con più di 55 anni (il 30,6 % : 55-65 anni e il 23,7 % : più di 65 anni). Molti di essi ignorano se avranno un successore. La situazione è aggravata ulteriormente dal considerevole ribasso del numero di nascite nelle famiglie agricole.

— Un agricoltore su tre lavora a tempo parziale.

2.4.1.1. L'invecchiamento della popolazione agricola e la grande eterogeneità delle strutture provocheranno negli anni a venire numerosi cambiamenti negli attuali equilibri.

2.4.1.2. Il tasso di sostituzione (ossia la proporzione tra insediamenti e cessazioni di attività) varia notevolmente tra le diverse regioni dell'UE. L'audizione di giovani agricoltori provenienti da tutti gli Stati dell'Unione, a cui ha proceduto la Sezione « Agricoltura e pesca » del Comitato, ha dimostrato che le condizioni generali di insediamento sono difficili in tutti i paesi: tali difficoltà, che variano a seconda degli Stati membri, sono inerenti alle dimensioni delle aziende, al peso delle imposte di successione, al finanziamento, ai tassi d'interesse elevati, all'acquisizione dei diritti a premi e a quote.

2.4.1.3. Da questi dati si deduce che è impossibile praticare una politica di attendismo che accelererebbe le partenze e l'abbandono di certe zone più svantaggiate. È necessario invece applicare misure e creare condizioni atte ad incoraggiare l'insediamento di giovani agricoltori.

2.4.2. Certo la politica di aiuto all'insediamento rimane la chiave di volta del dispositivo da applicare per favorire il ricambio nell'agricoltura. Costruire aziende vitali è stato sin dall'origine lo scopo essenziale delle politiche strutturali e d'insediamento praticate dalla Comunità. Tale obiettivo rimane di attualità.

2.4.3. Ma un'impostazione regionale dei problemi demografici è necessaria in quanto esistono già regioni in cui si devono accogliere candidati provenienti dall'esterno, mentre altrove s'impone piuttosto una mobilità intradipartimentale o intraregionale. Tale mobilità va incoraggiata, che si tratti di mobilità geografica o di mobilità sociale, affinché i giovani provenienti da altri ambienti socioeconomici possano entrare nel settore agricolo.

2.4.4. Il Comitato ha potuto constatare grandi divergenze tra i diversi Stati membri della Comunità in materia di applicazione delle politiche d'insediamento, disparità dovute al fatto che queste misure sono facoltative per i paesi. Secondo il Comitato è necessaria una maggiore omogeneità dei processi d'insediamento.

2.4.5. La scelta di diventare agricoltore, a prescindere dalla regione, è rischiosa, soprattutto se si guarda agli impegni finanziari che ne derivano. A parte questo rischio finanziario connesso al tipo di produzione scel-

to, ai mercati esistenti e alla capacità individuale del giovane coltivatore, il rischio umano non è lo stesso dappertutto ma dipende dall'ambiente esistente (infrastrutture, densità demografica, tessuto economico).

2.4.5.1. È pertanto urgente sviluppare una politica differenziata che tenga maggiormente conto della diversità delle situazioni regionali nell'Unione.

2.4.6. Il Comitato sottolinea inoltre il carattere a volte eccessivo delle esigenze delle regolamentazioni comunitarie e nazionali che escludono numerosi giovani dal beneficio dei dispositivi di aiuto all'insediamento.

2.5. Il Comitato insiste in modo particolare sulla necessità di riconoscere in quanto tale lo statuto delle conduttrici agricole, dei coniugi di conduttori e degli associati familiari all'azienda, tenendo conto nel contempo delle difficoltà specifiche di questa popolazione (costrizioni familiari, difficoltà di seguire una formazione, età al momento dell'insediamento, disuguaglianza del livello di protezione sociale...)

2.6. Il Comitato sottolinea infine la necessità d'insediarsi in uno spazio rurale dinamico, il che richiede la creazione delle infrastrutture necessarie all'habitat in ambiente rurale (trasporti, servizi, scuole, ...).

2.7. Il fenomeno demografico è una minaccia, ma può anche rappresentare un'opportunità. Le politiche da avviare dovranno cogliere l'opportunità demografica per accelerare la ristrutturazione delle aziende agricole, nell'intento di creare unità vitali, ma anche d'incoraggiare i futuri insediamenti su tutto il territorio e prevenire così la fragilizzazione dell'agricoltura europea.

3. Strumenti da riattivare nel quadro di una politica più coerente

3.1. Il Comitato ritiene che la Comunità debba concentrare i propri sforzi sull'adeguamento dei seguenti quattro obiettivi: formazione, insediamento, trasmissione, ristrutturazione, nonché sulla coerenza tra tali obiettivi.

3.1.1. Per quanto riguarda l'insediamento, il Comitato ritiene necessario trovare una soluzione affinché la concessione della dotazione giovane agricoltore venga applicata su tutto il territorio dell'UE. A tal fine si dovrebbe applicare una procedura di valutazione delle politiche d'insediamento in ogni Stato membro.

3.1.2. Secondo il Comitato si potrebbe accordare una dotazione alla mobilità geografica e professionale agli agricoltori candidati all'insediamento o ai salariati agricoli che vogliono insediarsi quali conduttori al di fuori della loro regione d'origine.

3.1.3. D'altro canto le politiche d'insediamento esistenti devono adattarsi al nuovo contesto che è stato tracciato per l'agricoltura. Certe condizioni per la concessione di tali aiuti dovranno probabilmente essere rivedute e mitigate senza però rinunciare al criterio indispensabile di vitalità dei progetti: revisione del limite d'età, maggiore presa in considerazione della pluriattività.

3.2. Il Comitato reputa peraltro che vada rafforzato il legame tra insediamento e formazione.

3.2.1. L'esercizio del mestiere di agricoltore, l'adeguamento a un contesto evolutivo esige un alto livello di formazione e una grande capacità di adattamento. La formazione dovrebbe peraltro vertere non tanto sulla crescita della produzione, quanto sulla riduzione dei costi e sul miglioramento dell'efficacia del produttore. I giovani ne dovrebbero trarre incoraggiamento per divenire imprenditori e cercare nuove fonti di reddito in nuovi settori di attività (ad esempio agriturismo, servizi).

3.2.2. Occorre quindi incoraggiare la formazione nell'ambito dell'Unione europea per ottenere livelli di equivalenza tra i diversi Stati membri. D'altro canto i requisiti di formazione dovranno essere tali da offrire passerelle che consentano di accettare candidati all'insediamento non necessariamente provenienti dalla formazione agricola.

3.2.3. Il Comitato sottolinea l'importanza per il giovane agricoltore, nel quadro della formazione, di fruire di una pratica professionale nel settore d'attività scelto. L'Unione europea dovrebbe incoraggiare i tirocini professionali che consentano al giovane di definire il proprio progetto, mettendolo di fronte a realtà diverse, e consentendogli di oltrepassare i limiti di una regione o di un paese. A tal fine dovrebbe essere accordato un sostegno finanziario comunitario. Andrebbe incoraggiata anche la formazione professionale dei salariati agricoli.

3.2.4. Infine su tutto il territorio dell'Unione dovrebbe essere attuato un programma di orientamento professionale e di consulenza per i giovani, affinché siano meglio informati sulla propria situazione aziendale, sulle possibilità di finanziamento, nonché sui progetti di sviluppo dello spazio rurale.

3.2.5. Rimane inoltre da effettuare uno sforzo considerevole nell'informazione agli agricoltori. L'UE dovrebbe incoraggiare la promozione dei mestieri rurali e agricoli. Potrebbe ad esempio condurre, mediante un cofinanziamento comunitario, una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica nell'intento di riabilitare i mestieri rurali.

3.3. Direttamente connessa con la politica d'insediamento, va agevolata la trasmissione delle aziende.

Secondo il Comitato tale obiettivo è realizzabile, in caso di successione, se si favorisce l'acquisto dell'azienda da parte del giovane agricoltore, ma anche con la riduzione sostanziale degli oneri di successione nel caso in cui il giovane erediti dell'azienda.

3.3.1. La trasmissione è una tappa essenziale nel processo di ricambio, in quanto fa pesare il rischio della scomparsa di unità economiche o del loro frazionamento.

3.3.2. Attualmente succede per lo più che i giovani agricoltori si trovano nell'impossibilità di procurarsi nel contempo il capitale fondiario e aziendale, per cui risulta indispensabile cercare soluzioni concrete di ordine economico, giuridico e fiscale per risolvere il problema del finanziamento fondiario. Tra l'altro la legislazione dovrebbe essere adeguata per alleviare i costi della trasmissione.

3.3.3. Analogamente nei primi anni del loro insediamento, i giovani agricoltori dovrebbero beneficiare di un'esenzione fiscale o ricevere una sovvenzione destinata ad assisterli nello sviluppo dell'azienda e ad evitare loro eccessivi oneri di successione. Il giovane deve sentirsi sostenuto nella posizione di capo azienda, invece molto spesso il costo fiscale della trasmissione è troppo oneroso rispetto ai capitali investiti.

3.3.4. Dovrebbe inoltre essere incentivato l'affitto di fondi rustici, il che implica l'abolizione di numerose costrizioni inerenti a tale tipo di affitto nei diversi paesi dell'UE.

3.4. Il Comitato è favorevole anche ad un'armonizzazione progressiva delle politiche fiscali e sociali degli Stati membri.

3.4.1. Il regime fiscale dovrebbe incoraggiare la trasmissione tempestiva delle terre agricole ai giovani agricoltori. Ad esempio qualora il proprietario proceda al trasferimento a 60 anni, non gli si dovrebbe applicare alcuna imposizione, mentre l'onere fiscale andrebbe gradualmente aumentato al di là di questo limite di età.

3.4.2. Secondo il Comitato la progressività della trasmissione può essere un fattore di successo, ciò che potrebbe ad esempio essere favorito dall'insediamento entro un quadro societario. Tale quadro rende infatti possibile il trasferimento del capitale su diversi anni, dando nel contempo a chi subentra un vero e proprio statuto sociale e professionale; esso rappresenta peraltro un eccellente ricorso ai capitali, specie familiari.

3.4.3. Il Comitato sottolinea inoltre l'interesse rappresentato dal raggruppamento di aziende e dalle formule societarie, per mettere in comune i mezzi atti a

razionalizzare gli investimenti e i costi e rendere possibile una migliore organizzazione del lavoro. La costituzione di società può essere una risposta adeguata alle crescenti difficoltà incontrate dal conduttore agricolo.

3.4.4. Oggigiorno, tuttavia, nella maggior parte delle decisioni comunitarie nel quadro della riforma della PAC, questo fenomeno societario è sconosciuto e ciò ne frena lo sviluppo.

3.5. La ristrutturazione è uno degli assi principali di qualsiasi politica di ricambio in agricoltura. Essa deve impedire la desertificazione delle regioni rurali, provvedendo nel contempo ad evitare un aumento della produzione.

3.5.1. Parlare oggi di ristrutturazione significa situarsi nella prospettiva di un progetto su un arco di cinque o dieci anni che, basandosi sulle tendenze della demografia, sulle realtà economiche e le nuove attese della società, propone un complesso di azioni pianificato diretto all'adattamento dell'agricoltura al nuovo contesto.

3.5.2. Ne deriva la necessità di prevedere nel quadro di programmi connessi di sviluppo delle misure di accompagnamento, non solo comunitarie ma anche nazionali e locali.

3.5.3. Il Comitato ritiene che il sistema di prepensionamento debba perseguire anzitutto un obiettivo di ristrutturazione. È quindi essenziale stabilire un legame tra l'accesso al regime di prepensionamento per il beneficiario e la trasmissione della sua azienda ad un altro agricoltore.

3.5.4. Per agevolare l'insediamento nelle zone sensibili, il prepensionamento potrebbe ad esempio essere accordato agli agricoltori che cessano l'attività e che trasmettono l'azienda ad un agricoltore non ancora insediato, senza esigere da quest'ultimo che realizzi estensioni, a meno che la superficie non sia sufficiente ad assicurare la vitalità economica dell'azienda.

3.5.5. È anche necessario coordinare l'insieme delle politiche di cessazione delle attività o di cessazione della produzione (premi allo sradicamento nel settore viticolo, premi al settore lattiero ...) nonché gli obblighi che condizionano il beneficio della pensione agricola, affinché non contrastino, bensì sostengano le evoluzioni strutturali.

3.6. Il Comitato ha trattato il problema dell'attribuzione delle quote e dei diritti ai premi per i giovani. Ha espresso l'opinione che un giovane sul punto di insediarsi non deve essere ostacolato nel proprio progetto a causa di un carente accesso al mercato e di speculazioni finanziarie sull'accesso che lo situerebbero in una posizione sfavorevole nei confronti degli altri produttori. La normativa comunitaria dovrebbe peraltro prevedere che almeno una parte delle quote liberate per il tramite del mercato o delle riserve nazionali vada a beneficio dei giovani.

3.7. Il problema del ricambio delle generazioni richiede strumenti efficaci nel quadro di politiche globali. Il Comitato sottolinea l'imperativo di garantire la coerenza tra le politiche applicate e i diversi livelli d'intervento (comunitario, nazionale, locale).

4. Proporre un adeguamento delle politiche comunitarie che offra prospettive agli agricoltori

4.1. Esiste oggi un consenso sul riconoscimento delle due grandi funzioni assolte dall'agricoltura:

- una funzione economica, che è quella di fornire prodotti destinati all'alimentazione e ad usi non alimentari, oppure servizi destinati alla società;
- una funzione di protezione dell'ambiente e di salvaguardia del territorio.

4.1.1. Si può constatare che queste due funzioni dell'agricoltura non sono viste nello stesso modo in tutta l'Unione europea, a seconda delle regioni o dei tipi d'attività. Ma tutti sono d'accordo per riconoscere la complementarità di queste due missioni.

4.2. Il miglioramento della competitività dell'agricoltura europea deve rimanere il cardine di qualsiasi politica agricola.

La riforma dei meccanismi di sostegno ed il controllo delle produzioni fanno dell'accesso al mercato il centro di gravità degli sviluppi dell'agricoltura.

4.2.1. Per tale motivo le regole che disciplinano l'attribuzione degli aiuti dovranno mirare ad evitare il rischio di delocalizzazione delle produzioni. Queste devono poter essere radicate ad un territorio e il loro insediamento non deve essere dettato esclusivamente dalla logica economica delle filiere attualmente competitive.

4.2.2. Ma questo radicamento delle produzioni ad un territorio non deve provocare un irrigidimento o un blocco delle situazioni a livello delle aziende.

4.2.3. Infine i progetti d'insediamento devono poter contare su di un sufficiente accesso al mercato.

4.2.4. La funzione di salvaguardia territoriale assume crescente importanza con la riduzione della popolazione attiva agricola e lo sviluppo delle preoccupazioni ambientali nelle nostre società. La crescente urbanizzazione e il dilagare della disoccupazione rendono indispensabili una migliore gestione dello spazio e una rivitalizzazione dell'ambiente rurale.

4.2.5. Il programma agroambientale che accompagna la riforma della PAC rende certo possibile il finanziamento di azioni connesse alla gestione dell'ambiente, al mantenimento delle terre agricole ed alla forestazio-

ne; occorre sviluppare tale programma agroambientale mediante nuove azioni e ne va potenziato il finanziamento.

4.2.6. Secondo il Comitato l'azione comunitaria può essere sostenuta più particolarmente grazie a due strumenti:

- incentivi ed aiuti alle iniziative collettive e concertate di gestione degli spazi rurali sul piano agroambientale;
- priorità ad un'azione contrattuale che è l'unica a poter rispondere alla diversità delle situazioni locali.

4.2.7. Le organizzazioni professionali hanno un ruolo da svolgere nella sensibilizzazione, nella promozione e nel coordinamento della realizzazione di tali progetti.

4.2.8. Infine l'Unione europea deve ampliare i propri interventi per incoraggiare lo sviluppo delle attività di servizio.

4.2.9. Il Comitato ha studiato numerose di queste nuove funzioni dell'agricoltura. Econsapevole della difficoltà di circoscrivere oggi l'insieme dei bisogni e delle possibilità. Valorizzare le risorse naturali e gli spazi rurali, incoraggiare la diversificazione, sviluppare il turismo «verde» e i mestieri dell'ambiente, questi sono gli obiettivi che le politiche comunitarie devono prefiggersi.

4.3. Il Comitato ha poi esaminato il problema della pluriattività: sempre più conduttori agricoli dell'Unione europea esercitano la propria attività a tempo parziale e traggono da un'altra attività, diversa dalla produzione agricola, un complemento di reddito. Lo sviluppo della pluriattività dimostra la creatività del settore agricolo e la sua capacità d'adattamento, ma induce gli attori a condurre una politica di diversificazione che li allontana sempre più dalla funzione agricola.

4.3.1. Va anzitutto definito perciò uno statuto d'impresa rurale diversificata, nella quale ogni attività sia conforme ad una logica d'impresa.

4.3.2. Occorre inoltre abolire gli ostacoli alla pluriattività, siano essi di ordine fiscale, sociale o regolamentare. I quadri giuridici comunitari e quelli nazionali non offrono sempre risposte alla realtà di un mondo rurale in cui le frontiere tra i diversi tipi di attività non sono più chiaramente delineate.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato è convinto della necessità e dell'urgenza di procedere ad una riflessione globale sul futuro dell'agricoltura e più in particolare sul problema del ricambio generazionale. Le politiche attuate devono

anzitutto mirare ad incoraggiare l'insediamento in agricoltura. È essenziale cogliere oggi la sfida demografica, mentre in numerose regioni dell'UE rischiano di rompersi gli equilibri rurali; una politica di attendismo avrebbe infatti conseguenze drammatiche in quanto determinerebbe la concentrazione dell'attività e la fragilizzazione degli spazi rurali.

5.2. Secondo il Comitato le politiche comunitarie devono tener presenti le profonde trasformazioni dell'attività agricola: nuovo profilo dei candidati all'insediamento, regolare aumento delle superfici e dei capi-

tali investiti, sviluppo di nuove attività basate sull'azienda agricola, nuovo concetto della produttività.

5.3. Il Comitato è inoltre persuaso che l'agricoltura rappresenta un'opportunità rilevante per l'occupazione in ambiente rurale, per la ripresa o la creazione di aziende che avranno ripercussioni a monte e a valle del settore. Prendendo lo spunto dalla scarsa densità degli spazi rurali e dall'evoluzione dei modi di vita e delle aspirazioni dei residenti, occorre riflettere a una migliore organizzazione dei servizi e creare le infrastrutture necessarie al quadro di vita in ambiente rurale.

Bruxelles, 27 aprile 1994.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN
