

delle città e del territorio, ma tra i cardini di questa iniziativa va sempre inserita, come imprescindibile, la qualità della vita

di tutti i cittadini dell'Unione. Ed è questa la sintesi perfetta delle sfide che il futuro ci pone.

Bruxelles, 21 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «I più urgenti obiettivi agroambientali perseguibili nel contesto dell'agricoltura multifunzionale prospettata dall'Agenda 2000»

(1999/C 368/20)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 gennaio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

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

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 93 voti favorevoli, 1 contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il 24 e 25 marzo 1999, in occasione del Vertice di Berlino, il Consiglio europeo ha varato quella che esso stesso ha definito «una riforma equa e valida della Politica agricola comune. Il contenuto di tale riforma consentirà all'agricoltura di essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e diffusa, su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici, di salvaguardare il paesaggio, di preservare l'ambiente naturale e di fornire un contributo fondamentale alla vita rurale, nonché di venire incontro alle preoccupazioni ed alle esigenze dei consumatori per quanto riguarda la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari, la protezione dell'ambiente e la salvaguardia del benessere degli animali»⁽¹⁾.

1.2. La riforma, anzitutto, ha riassorbito il Regolamento (CEE) n. 2078/92⁽²⁾, adottato come misura di accompagnamento per sostenere la diffusione di pratiche agricole a minor impatto ambientale e compensare gli agricoltori per gli interventi di conservazione dell'ambiente. Tale regolamento, che prevede l'adesione volontaria attraverso accordi individuali, che stabiliscono il rispetto di determinati vincoli tecnici e produttivi ovvero la valorizzazione di particolari elementi

naturali all'interno dell'azienda agricola a fronte della erogazione di incentivi finanziari, ha rappresentato fino ad oggi lo strumento operativo più importante per assicurare la maggiore integrazione della dimensione ambientale nelle politiche agricole.

1.2.1. La novità più importante del pacchetto Agenda 2000 e dei nuovi regolamenti recentemente approvati riguarda la definizione di alcune condizioni comuni applicabili ai pagamenti corrisposti direttamente agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno della PAC. Gli Stati membri adottano le misure che ritengono opportune in materia ambientale, tenuto conto della situazione specifica dei terreni agricoli utilizzati e della produzione utilizzata. Tali misure possono comprendere l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali e la fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale e di requisiti ambientali specifici da soddisfare per poter beneficiare dei pagamenti diretti. Gli Stati membri dovranno definire sanzioni appropriate e commisurate alla gravità delle conseguenze ecologiche risultanti dalla mancata osservanza delle norme di buona pratica agricola definite in via amministrativa, da parte degli Stati, secondo standard di uniformità, previa consultazione delle organizzazioni professionali agricole. Essi possono prevedere una riduzione o, se del caso, la soppressione dei benefici derivanti dai regimi di sostegno se non sono soddisfatti i requisiti specifici.

⁽¹⁾ Consiglio europeo di Berlino del 24/25 marzo 1999. Conclusioni della presidenza. DN: DOC/99/1 del 26.3.1999.

⁽²⁾ Divenuto Regolamento n. 1257/1999, in GU L 160 del 26.6.1999.

1.2.2. Sul merito di questa misura, il Comitato rimanda al parere adottato il 10 settembre 1998⁽¹⁾ e prende atto del pacchetto di decisioni adottate in materia nonché della Comunicazione della Commissione «Orientamenti per un'agricoltura sostenibile»⁽²⁾.

1.3. Il Comitato constata che questa parte della riforma si situa sulla linea dei suoi precedenti pareri, in particolare di quello elaborato in base al suo diritto di iniziativa e adottato il 14 settembre 1994, a larga e significativa maggioranza, sul tema «Contratto agricoltura e società»⁽³⁾.

1.4. Ispirato dal «Documento di Granada»⁽⁴⁾ del novembre 1992, il parere del Comitato evidenziava il carattere multifunzionale dell'agricoltura comunitaria ed identificava gli elementi per un «contratto» tra produttori agricoli, mondo rurale e società nell'Unione europea.

1.5. Veniva così ribadito quanto il Comitato aveva, in sostanza, affermato nel settembre 1988, nei due pareri sulle Comunicazioni della Commissione «Avvenire del mondo rurale» e «Ambiente e agricoltura»⁽⁵⁾ e cioè che, a fronte della trasformazione radicale del secolare mondo rurale dell'Unione, sia come territorio agricolo, sia come società, l'agricoltura deve mantenere il suo ruolo fondamentale e centrale di asse portante della società rurale, attraverso la duplice funzione di garante della soddisfazione quantitativa e qualitativa dei bisogni fondamentali della popolazione e di custode del patrimonio naturale ed ambientale.

1.6. Già allora, il Comitato evidenziava come la complementarità tra agricoltura ed ambiente sollecita un orientamento appropriato della produzione ed una promozione del mondo rurale, nell'ambito di un reciproco rapporto di fiducia da instaurare tra produttori agricoli e le altre componenti della società ed in particolare i consumatori.

1.7. Lo strumento alla base di questo reciproco rapporto di fiducia tra settore primario e società è stato così individuato dal Comitato in una coerente iniziativa di sviluppo rurale, fondata sulla multifunzionalità dell'attività agricola, vale a dire, in particolare, sulla sua capacità a rispondere ai bisogni della collettività, non solo in termini produttivi e sociali, ma anche ambientali.

1.7.1. All'imprenditore agricolo si chiede, in sostanza, di raggiungere insieme ai risultati di efficienza produttiva dei beni fondiari, anche la coesione e coerenza dei modi di valorizzazione del suolo, con la salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali. Nuovi «servizi» sono da recuperare attraverso un'agricoltura competitiva e redditizia ma, nello stesso tempo, ecocompatibile ovvero in equilibrio, nell'utilizzazione e nella protezione, con le risorse naturali, salvaguardandone la capacità di rinnovamento e la stabilità ecologica.

1.7.1.1. Deriva da questo tipo di inquadramento, la definizione di «agricoltura multifunzionale», vale a dire di un'attività che va ben oltre la semplice produzione di beni alimentari.

1.7.1.2. Il concetto di «agricoltura multifunzionale» riposa sull'affermazione del Consiglio europeo di Lussemburgo del 12 e 13 dicembre 1997 secondo cui:

«L'Unione ha la volontà di continuare a sviluppare l'attuale modello di agricoltura europea ricercando al tempo stesso una maggiore competitività interna ed esterna. L'agricoltura europea deve, in questo settore economico, essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e presente su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici. Occorre proseguire, approfondire, adattare e completare il processo di riforma avviato nel 1992, estendendolo alle produzioni mediterranee. La riforma deve consentire il conseguimento di soluzioni economicamente sane e fattibili, socialmente accettabili e tali da garantire redditi equi nonché un giusto equilibrio tra settori di produzione, produttori e regioni, evitando distorsioni di concorrenza⁽⁶⁾.»

1.7.1.3. Bisogna, in ogni caso, distinguere tra «multifunzionalità» e «pluriattività». Con questa seconda formula si indica il caso in cui l'agricoltore svolga anche altre attività (artigianali, commerciali, di lavoro subordinato), richiedendosi, infatti, che l'attività di coltivazione e di allevamento sia abituale ma non esclusiva ai fini del riconoscimento della «professionalità». Si tiene, cioè, conto dell'esigenza che lo sviluppo rurale sia sostenuto dall'incremento di attività e servizi «extra-agricoli» ovvero dall'incentivazione di fondi complementari o alternativi di reddito capaci di invertire la tendenza allo spopolamento e potenziare la vitalità economica ed il calore sociale del vivere in campagna.

1.7.1.4. Così, attraverso la multifunzionalità⁽⁷⁾ l'agricoltore è chiamato ad assolvere nuovi compiti, realizzando lo svolgimento di attività in parte tradizionali ed in parte innovative, in una logica unitaria di sviluppo dell'impresa, facendo salvo — laddove esistono difformi disposizioni nell'ordinamento nazionale — lo speciale trattamento tributario, previdenziale e pensionistico.

⁽¹⁾ GU C 407 del 28.12.1998. Parere sul «Regime di sostegno diretto/Agenda 2000».

⁽²⁾ COM(1999) 22 def.

⁽³⁾ GU C 393 del 31.12.1994, pag. 86.

⁽⁴⁾ Il «Documento di Granada» è la dichiarazione conclusiva delle «VI giornate camerti di diritto comunitario» svoltesi a Granada il 27 e 28 novembre 1992, indirizzata da studiosi del diritto agrario e comunitario alla comunità scientifica europea ed alle istituzioni comunitarie. Il testo del «Documento di Granada» è allegato al parere del Comitato «Contratto agricoltura e società».

⁽⁵⁾ COM(88) 501 def. del 28.7.1988 e COM(88) 338 def. dell'8.6.1988. Pareri: GU C 298 del 27.11.1989 pag. 32 e 40. (Avvenire del mondo rurale) (Ambiente e agricoltura).

⁽⁶⁾ Consiglio europeo di Lussemburgo — 12/13 dicembre 1997 — Conclusioni della presidenza — DN: PRES 97/400 de 15.12.1997 (Punto 40).

⁽⁷⁾ Cfr. per una più ampia definizione del concetto di multifunzionalità il parere «Una politica per il consolidamento del modello agricolo europeo», al punto 3.

1.8. A parere del Comitato le iniziative agroambientali — differenziandosi, tra l'altro, dalle tradizionali misure volte esclusivamente al miglioramento delle strutture di produzione e quindi sovente interpretate come un'ulteriore forma d'assistenza al settore primario a carico del contribuente — sollecitano questo patto di solidarietà di tutte le componenti della società civile nei confronti dell'agricoltura.

1.9. Il Comitato ha quindi constatato con compiacimento come questa sua posizione sia stata, in buona sostanza, condivisa, prima, nelle conclusioni della Conferenza europea sullo sviluppo rurale tenutasi a Cork nel novembre 1996 — ove lo sviluppo rurale sostenibile è stato indicato quale priorità dell'Unione europea e fondamento di ogni politica del territorio al fine, tra l'altro, di contenere lo spopolamento e promuovere l'occupazione — poi, nel capitolo agricolo dell'«Agenda 2000»⁽¹⁾ ove, nel prefigurare un «modello europeo d'agricoltura», la Commissione ha riconosciuto al settore agricolo l'importante funzione ambientale che gli deriva dall'essere, da sempre, la più importante forma di uso del territorio.

1.9.1. È opportuno precisare che con l'apprezzamento qui espresso su questa impostazione dell'«Agenda 2000», il Comitato non intende in nessun modo infirmare la valutazione critica, globale e per settore di produzione, che ha già espresso nei diversi pareri sul capitolo agricolo dell'«Agenda 2000» e sulle singole proposte di riforma delle OCM che ne sono derivate⁽²⁾.

1.10. Secondo «Agenda 2000», le politiche di sostegno al reddito dovranno trovare sempre maggiore giustificazione nei servizi che gli agricoltori saranno in grado di fornire alla collettività e la competitività del settore dovrà coniugarsi con tecniche produttive in grado di conservare le risorse naturali, ridurre e possibilmente evitare l'inquinamento ambientale e fornire prodotti di qualità.

1.10.1. In altri termini, mentre diminuisce l'esigenza, tradizionalmente ritenuta predominante, di incrementare la produzione di beni alimentari, si apre la possibilità di nuovi sbocchi all'attività agricola per finalità generali di benessere della collettività, che prevedono l'applicazione di metodi ecocompatibili e la valorizzazione delle caratteristiche intrinseche e della specificità dei prodotti.

1.10.2. Ciò che più conta, è prevista l'erogazione di aiuti in cambio di «impegni» diretti nel campo agroambientale,

(1) COM(97) 2000 def. del 15.7.1997.

(2) GU C 73 del 9.3.1998, pag. 71. Parere su «Gli aspetti agricoli della Comunicazione della Commissione "Agenda 2000"»; GU C 284 del 14.9.1998, pag. 55. Parere sulla «Riforma OCM Cereali/Agenda 2000»; GU C 407 del 28.12.1998, pag. 196. Parere sulla «Riforma OCM Carni bovine/Agenda 2000»; Ibidem, pag. 203. Parere sulla «Riforma OCM Latte/Agenda 2000»; Ibidem, pag. 208. Parere sul «Regime di sostegno diretto /Agenda 2000»; Ibidem, pag. 210. Parere sulla «Riforma FEAOG/Agenda 2000»; Ibidem, pag. 221. Parere su «Finanziamento PAC/Agenda 2000».

sostituendo la logica del semplice indennizzo per l'abbandono delle terre «set-aside» da parte dell'agricoltore, con quella della incentivazione proporzionale all'assunzione di servizi di protezione attiva del territorio.

1.10.3. Il Comitato rileva la necessità di evitare distorsioni ingiustificate delle regole di concorrenza, in conseguenza della imposizione di vincoli ambientali ovvero di un regime accentuato di protezione, che si risolvano in una limitazione delle possibilità di utilizzo conveniente delle terra secondo la naturale vocazione. Occorre, inoltre, redigere una serie di norme di buona pratica agricola idonee a garantire, oltre al rispetto dei requisiti ambientali obbligatori di carattere generale anche l'osservanza dei requisiti ambientali specifici, che la riforma della PAC richiede agli agricoltori per poter beneficiare dei pagamenti diretti.

1.10.4. In sostanza, l'evolversi della PAC tende a confondersi con una più articolata politica che ha per oggetto l'intero territorio rurale, da non considerare più quale spazio caratterizzato da condizioni di arretratezza e subalternità, ma come occasione di intervento per favorire un sensibile miglioramento della qualità della vita ed un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

1.11. Nel constatare come in questo modo, l'Unione europea si prefigga, con più coerenza ed incisività che in passato, di valorizzare il lavoro agricolo e le attività di tutela e di gestione del territorio e di puntare ad una ulteriore diffusione delle tecniche di produzione ecocompatibili, il Comitato, con questo parere, intende contribuire all'individuazione:

— degli obiettivi più urgenti di tutela del territorio rurale, di prevenzione dei danni ambientali e di conservazione delle risorse naturali, il cui conseguimento dovrebbe generare, soprattutto in montagna e nelle altre zone naturalmente svantaggiate, la sicurezza delle attività economiche e, di conseguenza, una reale permanenza delle persone, il ricambio generazionale e l'occupazione;

— delle misure prioritarie orientate ad una sempre più incisiva promozione della qualità e delle tipicità dei prodotti alimentari, per rispondere alle richieste che la società rivolge all'agricoltura in materia di qualità e di sanità delle produzioni e di compatibilità ambientale;

— delle incentivazioni necessarie per consentire il mantenimento delle attività a presidio del territorio e la valorizzazione della vocazione qualitativa dell'agricoltura europea, coniugando la difesa dell'ambiente con la necessità d'aumentare l'efficienza del sistema produttivo dell'Unione a fronte dell'aumentata competitività dei mercati internazionali.

2. Gli obiettivi più urgenti di tutela del territorio rurale, di prevenzione dei danni ambientali e di conservazione delle risorse naturali

2.1. La salvaguardia della destinazione agricola del suolo

2.1.1. Di fronte ai continui attentati al paesaggio e all'identità territoriale dei luoghi, è la campagna a subire l'offesa di un'occupazione e compromissione del proprio habitat, con il rischio di degrado dei tradizionali sistemi di regimazione delle acque e di conservazione del suolo.

2.1.2. La continua estensione dei centri abitati e la localizzazione di insediamenti di ogni genere — con le relative infrastrutture — in zone sede di fiorenti attività agricole, ha contribuito, in particolare, alla segmentazione della maglia strutturale dei fondi rustici ed alla conquista di una spazialità urbana delle superfici naturali con significative sequenze di alterazione del paesaggio.

2.1.2.1. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che le aree rurali non possono continuare ad essere considerate come riserve di suoli, bensì come parti integranti di un unico programma di utilizzazione del territorio, che condizionano il processo di pianificazione ai vari livelli, mediante il rispetto delle rispettive vocazioni e destinazioni d'uso in sede di approvazione degli strumenti urbanistici e di ogni intervento edilizio.

2.1.3. La disattivazione di numerose aziende ed il conseguente processo di desertificazione e di abbandono di intere aree, peraltro, sono tali da provocare fenomeni di degrado del territorio non meno rilevanti dell'inquinamento, per cui, a parere del Comitato, non può sottovalutarsi la possibilità di sostenere, attraverso la conversione, accompagnata dalla previsione di idonei aiuti, verso «l'agricoltura sostenibile» di aziende a prevalente conduzione familiare (in grado di assicurare il conseguimento di rese produttive soddisfacenti e di buona qualità nel rispetto del giusto equilibrio tra tutti gli elementi presenti nell'ecosistema) forme di presidio umano dello spazio rurale per la difesa delle risorse naturali in quanto beni collettivi insostituibili e non riproducibili.

2.1.3.1. Ugual disponibilità deve essere, inoltre, assicurata alla valorizzazione dell'imprenditoria giovanile con particolare riferimento all'insediamento ed all'ampliamento delle unità produttive, definendo speciali disposizioni in materia creditizia e fiscale. In sede di applicazione nazionale il riconoscimento e l'erogazione di incentivi deve essere riservata specialmente alla costituzione di cooperative capaci di soddisfare la domanda di servizi nel settore ambientale e migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti.

2.2. Misure specifiche per le zone svantaggiate e per la montagna

2.2.1. Considerando le disparità strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole e la esigenza di conferire alle azioni di salvaguardia ambientale anche il significato di rivitalizzazione dell'economia rurale, il Comitato rivolge una particolare attenzione alle zone svantaggiate o, comunque, caratterizzate da un'agricoltura scarsamente produttiva a causa di difficili condizioni naturali, nonché da una bassa densità abitativa o da

una tendenza all'abbandono all'interno delle quali ha un particolare rilievo ed estensione la montagna. Nelle zone svantaggiate, caratterizzate da condizioni di depressione, anche se modellate da aspetti paesistici e morfologici di notevole interesse, l'intervento pubblico in funzione di una modificazione delle strutture sociali e di riequilibrio della distribuzione dei redditi, ha come necessità, da un lato, quella di offrire particolare attenzione alla garanzia dei servizi pubblici di base (scuole, ospedali, trasporti) anche ove non ricorrano i parametri dimensionali altrove necessari e, dall'altro lato, quella di concentrare investimenti e promuovere lo sviluppo di iniziative produttive strettamente connesse alla salvaguardia dell'ambiente, la cui progressiva alterazione rende ormai rovinose frane, alluvioni ed altre perturbazioni naturali.

2.2.2. Prendendo avvio dal riconoscimento del ruolo centrale che l'agricoltura assolve per la valorizzazione delle zone svantaggiate e caratterizzate da fenomeni di spopolamento proprio per la sua interazione con le risorse naturali, il Comitato ritiene che occorre realizzare, in un più ampio contesto di solidarietà sociale, un rafforzamento dell'azione pubblica a sostegno effettivo del progresso di queste aree, affinché con la formazione di aziende vitali mediante la piena utilizzazione delle potenzialità produttive e l'incoraggiamento alle famiglie coltivatrici attraverso un soddisfacente riconoscimento dei valori tradizionali, sia realizzato l'interesse collettivo alla costruzione di un ambiente favorevole all'esistenza dell'uomo ricompresovi, finalmente, come elemento centrale.

2.2.3. Riguardo all'agricoltura di montagna vanno incoraggiate forme di certificazione e valorizzazione dei prodotti tipici della produzione agroforestale.

2.3. L'uso «multiplo» dei parchi e delle riserve naturali

2.3.1. Al fine di garantire la conservazione della natura ed il mantenimento di valori culturali di interesse paesaggistico, si manifesta una tendenza a proteggere aree importanti nell'assetto del territorio.

2.3.2. In effetti, nello studio delle complesse relazioni che legano tutte le risorse della natura in una situazione di equilibrio, il Comitato tiene a precisare come l'esigenza di conservazione non sia da intendere nel senso di «impedimento assoluto alla loro utilizzazione», ma occorra ricercare le condizioni di un'equilibrata coesistenza.

2.3.2.1. In questo senso, il Comitato afferma la necessità di realizzare un «uso multiplo» di parchi e riserve naturali, che devono essere considerati non come isole sottratte ad un programma di sviluppo e luoghi di divieti, ma come luoghi di ricerca e di sperimentazione, laddove possibile, di modalità di integrazione tra uomo e ambiente.

2.3.3. Il Comitato individua la specialità di tali aree nella funzione di asservimento ad interessi diversificati rispetto a quelli semplicemente conservativi della natura, quale, in particolare, lo sviluppo economico della collettività residente, mediante la promozione di forme appropriate di turismo e delle tradizionali attività agro-silvo-pastorali condotte secondo metodi sostenibili.

2.4. *La salvaguardia della biodiversità*

2.4.1. A fronte di un fenomeno di progressiva erosione a livello genetico, di specie ed ecosistemico, determinata dalla riduzione delle capacità naturali di miglioramento genetico ed al degrado ambientale, l'esigenza fondamentale per la salvaguardia della diversità biologica consiste, a parere del Comitato, nella conservazione degli ecosistemi, degli habitat naturali e nel mantenimento delle specie nei loro ambienti naturali.

2.4.2. Appare necessario tener presente, però, che la conservazione della biodiversità implica, oltre alla tutela degli ecosistemi e delle specie, animali e vegetali, anche il raggiungimento dell'obiettivo fondamentale dello sviluppo sostenibile, secondo modelli e processi che rispettino, in particolare, i tempi della rigenerazione delle risorse.

2.4.3. Il Comitato sottolinea come l'agricoltura rivesta in questo contesto un ruolo di particolare rilievo, per il contributo essenziale che può dare alla realizzazione di un corretto assetto del territorio, combattendone le forme di degrado ambientale, al mantenimento degli habitat e dell'interazione tra i diversi ecosistemi nell'ottica di un utilizzo sostenibile delle risorse e di uno sviluppo rispettoso delle varietà animali e vegetali.

2.4.4. Una strategia di sostegno delle azioni promosse nel rispetto della biodiversità può comportare, inoltre, per il settore agricolo investimenti addizionali legati all'espansione delle opportunità economiche per il più elevato valore aggiunto, il miglior assortimento della produzione e l'incremento dell'offerta dei servizi legati alla fruizione del patrimonio naturale, con un più ampio accesso del pubblico nell'ambito del tempo libero.

2.5. *Le azioni proposte dal Comitato per il recupero e la valorizzazione del sistema insediativo e dei servizi territoriali*

2.5.1. Il Comitato è del parere che occorra innanzitutto perseguire un freno all'esodo rurale ed il miglioramento della qualità della vita con la promozione dell'occupazione, specie nelle regioni a più elevata disoccupazione (montagna ed altre zone naturalmente svantaggiate). Ciò, attraverso:

- la realizzazione e l'adeguamento delle reti di servizi amministrativi per l'appuntamento di livelli di qualità essenziali alla promozione di finalità informative a supporto delle attività produttive-turistico-ricettive;
- la realizzazione di opere di manutenzione del territorio con particolare riguardo al patrimonio forestale attraverso specifici interventi di prevenzione e difesa dagli incendi boschivi e di regimazione delle acque;
- l'avvio di azioni di politica creditizia e di semplificazione amministrativa per l'insediamento di imprese agricole territoriali il cui indirizzo produttivo sia rivolto, in prevalenza, alla valorizzazione dei sistemi vegetali e delle diversità naturali attraverso la scelta di produzioni tipiche e di qualità, legate alla cultura ed alle tradizioni locali;

- lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, attraverso investimenti nell'adozione di tecnologie di produzione dell'energia eolica, solare e da biomasse;
- gli investimenti nella creazione di servizi per la mobilità, con sistemi di organizzazione plurimodale;
- il sostegno alle pratiche colturali ed ai metodi d'allevamento che promuovono i valori della biodiversità.

2.5.2. Il Comitato valuta, in ogni caso, che la politica di sviluppo rurale dovrebbe attenersi al principio di sussidiarietà valorizzando il patrimonio delle tradizioni e della cultura delle comunità rurali oltre che le diversità regionali.

2.5.3. Le condizioni dello sviluppo rurale, sono legate alla specificità del contesto socioeconomico e naturale locale e richiedono modalità di intervento notevolmente differenziate. Si propone, dunque, un modello coerente con le vocazioni produttive di partenza in cui assume un ruolo centrale la valorizzazione qualitativa e della tipicità dei prodotti locali ottenibili con tecniche più rispettose dell'ambiente e del benessere degli animali.

3. **Misure prioritarie orientate ad una più incisiva promozione della qualità e della tipicità dei prodotti alimentari**

3.1. La crescente domanda di qualità ambientale, consentendo una concorrenza merceologica fondata sulla diversificazione del prodotto anziché sulla riduzione dei costi di produzione, può sicuramente favorire l'affermazione dei prodotti nei quali le caratteristiche locali diventano caratteristiche di tipicità.

3.1.1. In relazione a questi prodotti si aprono nuovi spazi in cui l'agricoltura può riuscire a riallacciare un rapporto più diretto con il consumatore, soddisfacendo le sue preferenze ed i suoi bisogni ed assumendo una più rilevante funzione di garante del prodotto.

3.1.2. La tutela della salute e della sicurezza degli operatori e dei cittadini deve essere uno degli obiettivi espliciti dell'offerta di tecnologia alle imprese agrarie.

3.1.2.1. Le norme sanitarie devono tutelare la salute dei cittadini e nel contempo tener conto della necessità di non rendere le modalità di produzione agricola perfettamente omologhe con quelle industriali.

3.2. Le produzioni di qualità permettono di perseguire molteplici obiettivi:

- abbandonare la logica degli incrementi di produzione come unico obiettivo, considerando anche il valore aggiunto per il consumatore finale e quindi la valorizzazione della qualità del prodotto;

- sostenere lo sviluppo dei sistemi locali valorizzando le risorse umane e naturali presenti in un dato territorio, nonché le tradizioni e gli usi radicati nelle comunità locali;
- promuovere un più equilibrato rapporto della filiera agroalimentare attraverso lo sviluppo di attività locali operanti in nicchie apprezzate dai consumatori più sofisticati;
- preservare i mestieri e le conoscenze locali, integrando in particolare attività artigianali locali connesse all'attività agricola multifunzionale;
- garantire produzioni alimentari con caratteristiche organolettiche non sempre riscontrabili nella produzione di massa.

3.3. Risulta, dunque, prioritario garantire la qualità dei prodotti agricoli per le conseguenze positive quanto:

- alla salute ed alla sicurezza del consumatore nonché al rispetto dei requisiti di salubrità ambientale;
- alla corrispondenza fra le caratteristiche promesse e quelle effettivamente erogate;
- alla costanza delle caratteristiche essenziali garantite;
- alle modalità adottate nel ciclo produttivo;
- al rispetto dell'ambiente anche attraverso la riduzione dell'uso di fertilizzanti e fitofarmaci e l'introduzione di sistemi di agricoltura integrata;
- alle attività complementari (turismo, artigianato, commercio, ecc.) indotte a livello locale;
- al riferimento al territorio.

Tali aspetti possono essere apprezzati dai cittadini in quanto contribuenti e consumatori per i tangibili benefici in termini di qualità e salubrità della vita e dell'alimentazione.

3.3.1. Con la protezione della provenienza, sul piano dell'informazione ai consumatori, si può promuovere un prodotto tipico, differente dagli altri anche per le caratteristiche del ciclo di produzione e delle condizioni dei luoghi, accentuandone la valorizzazione per il consumatore.

3.3.1.1. Si tratta di riconoscere, in termini espressi, che l'etichetta del prodotto possa contenere il riferimento ad una certa origine geografica da cui proviene e alle modalità particolari di coltivazione e produzioni, anche in assenza di una denominazione comunitaria (DOP, IGP)⁽¹⁾, quando esista un forte legame con il territorio.

3.3.1.2. L'intervento proposto è nella direzione di valorizzare i prodotti di area più ampia delle dimensioni locali o regionali alle quali tradizionalmente si riferisce l'assegnazione di denominazioni o indicazioni protette e della stessa proiezione territoriale locale legata all'idea di tipicità attraverso il riconoscimento della loro designazione di origine o marchio identificativo della produzione nazionale.

3.3.1.3. Tali prodotti, infatti, sono destinati ad un consumo di massa, attraverso i grandi circuiti distributivi; essi devono pertanto soddisfare i bisogni dei consumatori di una effettiva corrispondenza delle qualità e delle caratteristiche tipiche possedute, anche grazie alla spendibilità dell'identità geografica e alle garanzie offerte dalla filiera agroalimentare del sito.

3.3.1.4. A parere del Comitato, il forte radicamento territoriale delle produzioni agricole di qualità, oltre a mantenere all'interno delle comunità locali una parte prevalente del valore aggiunto richiede e favorisce, inoltre, lo sviluppo dei settori economici collegati (turismo, artigianato), offrendo ulteriore impulso allo sviluppo rurale per tipologia ed innovatività degli investimenti proposti (qualità, sicurezza, ambiente).

3.4. *Proposte del Comitato per la valorizzazione delle opportunità di conservazione e gestione delle risorse naturali da realizzare insieme con lo sviluppo di attività produttive complementari a tali obiettivi*

3.4.1. Ad integrazione di questo quadro anche le organizzazioni economiche dei produttori sono chiamate a svolgere un ruolo di promozione, di applicazione di metodi e tecniche adeguati, di garanzia dei controlli e in particolare del rispetto della qualità dichiarata, di diffusione delle conoscenze sulla diversità del prodotto tipico.

3.5. Il Comitato ritiene altresì che gli enti territoriali in cooperazione con le organizzazioni economiche dei produttori possano sviluppare attività produttive complementari agli obiettivi di conservazione e gestione delle risorse naturali, quali a titolo d'esempio:

- l'avvio di iniziative di educazione (fin dalla scuola primaria) e di formazione destinate alla riattivazione delle potenzialità lavorative locali;
- la creazione di iniziative di supporto alla specificità imprenditoriale locale e l'assistenza finanziaria alle imprese;
- il recupero delle attività lavorative aventi una caratterizzazione territoriale (antichi mestieri e tecniche di produzione);
- lo sfruttamento delle potenzialità turistiche attraverso la valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche legate a specifici contesti territoriali;
- la creazione di reti di commercializzazione (anche con l'ausilio di nuove tecnologie) dei prodotti di qualità, esterne all'area locale di produzione;

(1) DOP: Denominazione di Origine Protetta.

— l'avvio di politiche del lavoro connesse all'inserimento nelle dinamiche produttive di servizi imprenditoriali offerti dall'agricoltore in particolare per il recupero e la conservazione del territorio.

4. Incentivazioni necessarie per il mantenimento delle attività a presidio del territorio e per l'aumento dell'efficienza del sistema produttivo

4.1. Il riorientamento degli obiettivi tecnici dell'impresa agricola — dalla massimizzazione della produttività in termini quantitativi, alla valorizzazione della dimensione qualitativa — passa attraverso il riconoscimento del ventaglio di beni e servizi legati alle specifiche caratteristiche dell'attività di coltivazione, allevamento e silvicoltura, soprattutto, nelle forme tradizionali connesse allo sfruttamento del suolo.

4.2. La diffusione sul territorio delle imprese agricole determina la necessità di valutare il contributo determinante recato alla salvaguardia delle risorse naturali, ma anche alla difesa ed al potenziamento del tessuto produttivo e sociale delle economie locali.

4.3. L'attenzione rivolta a questo ruolo dell'agricoltura è, allo stato, non rilevante né incisiva in termini di misure concrete e disponibilità finanziaria.

4.3.1. Rimane ancora da valutare sino a che punto il rispetto dell'ambiente debba essere un dovere non remunerato oppure un servizio da compensare.

4.4. Solo il riconoscimento di un'agricoltura multifunzionale può definitivamente invertire il rapporto tra processi produttivi e ambiente, assumendo le risorse naturali al tempo stesso quali fattori produttivi ambientali e beni di utilità pubblica sui quali si basano le condizioni di benessere locale.

4.4.1. Ne discende, infatti, una più temperata accettazione del quadro dei vincoli di limitazione d'uso produttivo delle risorse e l'ampliamento delle potenzialità produttive delle stesse.

4.5. L'efficacia dell'intervento pubblico è legata alla continuità degli interventi di accompagnamento. Occorre eliminare i fattori che ne hanno condizionato localmente l'applicazione, favorendo la riduzione degli effetti negativi e l'introduzione di pratiche e comportamenti sostenibili in senso ambientale oltre che la piena e completa attuazione della nuova strumentazione di politica agraria al fine di creare nuove opportunità occupazionali nelle zone rurali.

4.5.1. Il semplice proseguimento delle attuali misure d'accompagnamento, anche attraverso il rafforzamento finanziario, per tener conto dell'esperienza acquisita, deve far fronte ad un duplice rischio che:

— nella realtà di agricoltura intensiva l'insufficiente correzione di un uso ecologicamente distorto delle risorse naturali si traduca, con maggiore probabilità, in situazioni di deterioramento suscettibile di recupero a costi elevati;

— nella realtà di agricoltura marginale, la natura e l'entità degli incentivi non siano tali da contrastare sufficientemente il fenomeno di abbandono dell'attività agricola.

4.5.2. Per questo, il nuovo disegno di Agenda 2000, ormai adottato e tradotto in regolamentazione, riconoscendo il ruolo decisivo dell'agricoltore nella tutela dell'ambiente e nella gestione delle zone rurali, attribuisce maggiore completezza alla disciplina degli aiuti comunitari diretti, all'ammodernamento delle aziende agricole ed al miglioramento della loro redditività.

4.6. Resta, infine, centrale il problema relativo alla valutazione delle esternalità e alla necessità di provvedimenti in grado di disincentivare quelle negative e favorire quelle positive.

4.6.1. Tra l'altro, un modello di sviluppo integrato delle aree rurali è destinato a consentire un'integrazione anche di reddito ed occupazionale che suggerisce politiche del lavoro orientate ad un'impostazione meno rigida e settoriale.

4.7. Tra le iniziative ammissibili, il Comitato individua:

a) l'istituzione di premi per interventi di:

- salvaguardia ed incremento della fauna selvatica per quanto riguarda le specie in via di estinzione;
- riqualificazione paesistico-ambientale e migliore accesso al pubblico;
- rimboschimento o manutenzione del territorio per la prevenzione degli incendi;
- adattamento degli allevamenti alla riduzione dell'impatto ambientale anche tenendo conto del benessere degli animali.

Tali premi vanno assegnati in funzione di criteri oggettivi e sulla base di risultati misurabili.

b) convenzioni con agricoltori per la fornitura di servizi di:

- restauro ambientale;
- salvaguardia della biodiversità;
- manutenzione e sistemazione del suolo;
- interventi di regimazione idrica e di controllo del deflusso delle acque;

c) sostegno alla protezione territoriale e ambientale;

d) l'attribuzione di aiuti per promuovere la residenza degli agricoltori nelle aree agricole nonché in quelle di montagna e di altre zone naturalmente svantaggiate.

4.8. Il sostegno delle politiche contrattate vale in particolare per la preservazione dei siti di alto valore biologico, in quanto la gestione dei parchi e delle riserve naturali è largamente determinata dalle politiche agricole che orientano l'evoluzione dei caratteri del territorio.

4.8.1. In sostanza, la valorizzazione di un'agricoltura multifunzionale richiede un'impostazione di politica economica fondata almeno sui seguenti punti:

- a) mantenimento del tessuto sociale e della qualità della vita dei residenti nelle aree rurali;
- b) gestione differenziata in base alla reale potenzialità delle aree;
- c) previsione di un nuovo equilibrio tra interessi pubblici e privati nella gestione delle risorse naturali;
- d) valutazione delle esternalità nei bilanci di impresa.

5. Un contratto tra l'agricoltura e la pubblica amministrazione a salvaguardia dell'ambiente

5.1. A parere del Comitato, la rivalutazione della professionalità dell'imprenditore agricolo passa attraverso la valorizzazione dei servizi naturalistici e la promozione di una più qualificata responsabilità operativa in una gestione programmata dell'ambiente.

5.1.1. In quest'ottica, il Comitato auspica che le pubbliche amministrazioni possano stipulare apposite convenzioni su base volontaria con gli imprenditori agricoli, singoli o associati, per l'affidamento di attività di sistemazione e manutenzione agraria, forestale e degli ambienti rurali, nonché di lavori e servizi attinenti al riassetto ed alla sistemazione idraulica del territorio, alla difesa ed alla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio.

5.1.2. Tali convenzioni stipulate volontariamente dovranno contenere disposizioni relative agli obiettivi ed alle tipologie dei servizi di manutenzione e gestione ordinarie del territorio, la durata dell'accordo e l'indicazione dei corrispettivi erogati dalla pubblica amministrazione. Per la semplificazione e per l'accelerazione delle procedure di affidamento, nell'ipotesi in cui il valore dei lavori da effettuare sia di modesta entità ed i

corrispettivi dovuti non superino una determinata soglia, le amministrazioni potranno prevedere, inoltre, forme di assegnazione diretta per lo svolgimento dei servizi.

5.1.3. Il Comitato riserva ancora una particolare attenzione al miglioramento delle conoscenze e delle competenze degli agricoltori attraverso la elevazione della loro professionalità. Il rapido modificarsi degli orientamenti del mercato e delle disponibilità di mezzi tecnici, nonché lo sviluppo di nuove tipologie produttive richiedono di poter fare affidamento su un consistente impegno in favore di iniziative di formazione, ricerca ed assistenza specialmente per preparare gli agricoltori alla gestione di aziende che investano nella riconversione ecologica, nella ricerca di soluzioni ecoefficienti e, cioè, funzionali al presidio del territorio.

6. Conclusioni

6.1. Il Comitato ritiene di poter svolgere un importante ruolo di verifica della sostenibilità dei risultati a cui la politica di riforma della PAC potrà condurre in direzione della valorizzazione e della competitività degli insediamenti e delle attività produttive. In ogni caso, il futuro del settore dovrà essere pragmaticamente rivolto a governare i mutamenti in corso nelle politiche di mercato, puntando a realizzare un modello europeo di agricoltura integrata e sostenibile. L'auspicio del Comitato è rivolto, dunque, nella direzione di sostenere l'attuazione delle nuove misure di sviluppo delle aree rurali e di adottare i nuovi criteri per l'allocatione delle risorse pubbliche in risposta ai problemi occupazionali e di degrado del territorio, favorendo una politica di supporto infrastrutturale per lo spazio rurale e le imprese agricole, il recupero della concorrenzialità dei prodotti locali attraverso la valorizzazione qualitativa e la tipicità, il miglioramento del livello dei redditi attraverso la diversificazione delle attività aziendali; tutto ciò si può compendiare nell'obiettivo della multifunzionalità.

6.2. Il Comitato reputa il presente parere come un contributo orientativo, da verificare alla luce dei programmi che saranno presentati dagli Stati membri per il sostegno allo sviluppo rurale nell'ambito del nuovo Regolamento (CE) n. 1257/1999. Importanti elementi di valutazione sono altresì attesi dall'elaborazione di indicatori agro-ambientali, come richiesto dai Consigli di Cardiff e di Vienna per l'integrazione della protezione ambientale in tutte le politiche. Un primo utile esercizio è costituito dallo studio su «Agricoltura e ambiente» realizzato in collaborazione tra Eurostat, la DG Agricoltura e la DG Ambiente della Commissione. Il Comitato auspica che risultati tangibili siano già sul tappeto entro la fine dell'anno, per il Consiglio di Helsinki.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI