

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

COM(2004) 490 def. — 2004/0161 (CNS)

(2005/C 234/09)

Il Consiglio, in data 10 novembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

Con lettera del 21 dicembre 2004, anche il Parlamento europeo ha comunicato la propria decisione del 14 dicembre 2004 di consultare il Comitato economico e sociale europeo su tale proposta.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore **BROS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 125 voti favorevoli, 6 voti contrari e 8 astensioni.

1. Introduzione

1.1 L'agenda 2000, adottata al Consiglio europeo di Berlino nel marzo 1999, ha delineato una nuova politica di sviluppo rurale, facendone il secondo pilastro della Politica agricola comune (PAC) e affidandole il compito di accompagnare le riforme della politica dei mercati su tutto il territorio dell'Unione europea. La nuova riforma, avviata nel giugno del 2003, ha pertanto confermato il ruolo del secondo pilastro della PAC introducendo nuove misure concernenti la promozione dei prodotti, la sicurezza alimentare e il benessere degli animali. Questo orientamento dovrà tradursi nel rafforzamento delle risorse finanziarie che verranno poste a disposizione dello sviluppo rurale.

1.2 Basandosi sulle conclusioni della conferenza di Salisburgo (novembre 2003), la Commissione ha presentato, nella comunicazione riguardante le prospettive finanziarie e nella proposta di regolamento oggetto del presente parere, i tre principali obiettivi che intende perseguire mediante la nuova politica di sviluppo rurale:

- accrescere la competitività del settore agricolo promuovendone la ristrutturazione,
- valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale sostenendo la gestione del territorio,
- migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e incentivare la diversificazione delle attività economiche attraverso misure destinate al settore agricolo e ad altri attori del mondo rurale.

1.3 Il Comitato economico e sociale europeo riserva particolare attenzione a queste proposte. Nel parere d'iniziativa sul tema *Il 2° pilastro della PAC: le prospettive di adattamento della politica di sviluppo delle zone rurali* ⁽¹⁾ si osserva che la questione dello sviluppo rurale si iscrive nel quadro di problematiche più globali che impongono di:

- garantire il successo dell'allargamento dell'Unione europea (oltre la metà della popolazione dell'UE a 25 vive in zone rurali),
- mantenere un elevato livello di sicurezza alimentare nell'ambito di una strategia di sviluppo sostenibile,
- preservare un modello agricolo europeo che favorisca la multifunzionalità dell'agricoltura e consenta una ripartizione armonica dell'attività agricola su tutto il territorio dell'Unione europea.

1.4 Per affrontare tutti questi punti, il Comitato ha evidenziato, nel suddetto parere d'iniziativa, i principi che debbono guidare la futura politica di sviluppo rurale:

- lo sviluppo delle zone rurali contribuisce alla coesione territoriale dell'Unione europea e deve quindi rientrare fra gli obiettivi prioritari della politica regionale,
- l'obiettivo principale del 2° pilastro della PAC deve essere quello di accompagnare l'agricoltura nel suo adeguamento alle evoluzioni strutturali e di rispondere alle aspettative dei cittadini,
- gli strumenti finanziari destinati a tale politica devono essere adeguati per evitare un disimpegno delle politiche comunitarie nelle aree rurali,
- soltanto gli elementi multifunzionali della produzione agricola possono contribuire a mantenere viva la campagna sotto vari aspetti,
- le questioni agricole e dello sviluppo rurale vanno gestite da uno stesso commissario.

Nella prosecuzione logica dei propri lavori, il Comitato intende ora pronunciarsi sulla proposta della Commissione che riguarda più particolarmente il sostegno allo sviluppo rurale.

⁽¹⁾ GU C 302 del 7.12.2004, pgg. 53-59.

1.5 La Commissione europea ha svolto ampie consultazioni tra i soggetti interessati e il Comitato ha potuto far presenti in parecchie occasioni, e in particolare nel quadro dei comitati consultivi, le sue differenti proposte. Quest'ampia consultazione mostra lo spirito di apertura della Commissione e il Comitato auspica che la Commissione possa farsi eco delle proposte che vengono avanzate nel quadro del processo legislativo avviato.

1.6 Il Comitato formulerà un parere sulla nuova base giuridica per il finanziamento delle diverse misure a titolo del FEASR e del FEAGA (COM(2004) 489 def. — 2004/0164 (CNS) (?)). Gli aspetti amministrativi dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale saranno pertanto esaminati nel suddetto parere.

2. La proposta della Commissione

2.1 La proposta della Commissione punta ad aumentare la chiarezza e la trasparenza della politica comunitaria di sviluppo rurale attraverso la creazione di un fondo specifico (FEASR — Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) destinato a contribuire alla promozione di uno sviluppo rurale sostenibile in tutta la Comunità e a integrare le politiche dei mercati e di sostegno al reddito attuate nel quadro della PAC, della politica di coesione e della politica comune della pesca.

2.2 Per garantire maggiore coerenza fra gli obiettivi fissati a livello europeo e l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale, la Commissione propone di elaborare una strategia comunitaria di sviluppo rurale che verrebbe poi adottata dal Consiglio. Gli Stati membri preparerebbero i piani strategici nazionali tenendo conto di questi orientamenti. L'elaborazione di questi piani e dei programmi di sviluppo rurale si svolgerebbe nel quadro di una stretta concertazione fra Commissione, Stato membro e autorità designate da quest'ultimo (enti locali, regionali, parti sociali ed economiche e qualsiasi altro soggetto rappresentativo della società civile).

2.3 Per completare la sorveglianza della programmazione, la Commissione propone che ciascuno Stato membro elabori una relazione sintetica annuale in cui si descrivano l'attuazione e i risultati dei programmi di sviluppo rurale rispetto agli indicatori definiti nei piani strategici nazionali e i risultati delle valutazioni annuali *in itinere* avviate per ogni singolo programma. La Commissione trasmetterebbe una relazione annuale al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

2.4 La Commissione propone di raggruppare le 26 misure esistenti e le nuove misure proposte — come il finanziamento di NATURA 2000, i provvedimenti in campo ambientale-forestale o la formazione dei responsabili eletti a livello locale ai fini dell'elaborazione dei progetti territoriali — secondo 3 assi prioritari con obiettivi distinti, prevedendo un contributo finanziario minimo per ciascun asse:

- il 15 % per l'asse prioritario 1 *Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale* e il 15 % anche per l'asse prioritario 3 *Diversificazione dell'economia rurale e qualità di vita nelle zone rurali*,
- il 25 % per l'asse prioritario 2 *Gestione del territorio*.

2.4.1 L'asse prioritario 1, incentrato sul miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale, prevede quattro tipologie di misure:

- migliorare il potenziale umano,
- ricostituire il capitale fisico,
- migliorare la qualità della produzione agricola,
- due misure transitorie per i nuovi Stati membri, in particolare il sostegno alle aziende agricole di semisussistenza e il sostegno alla costituzione di associazioni di produttori.

2.4.2 L'asse prioritario 2, *Gestione del territorio*, mira a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli e forestali. La misura riguardante le zone svantaggiate viene ridefinita per quanto riguarda la delimitazione delle zone intermedie, unicamente in base a criteri naturali. Viene inoltre imposto al beneficiario dell'aiuto, come condizione generale, il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali (condizionalità degli aiuti diretti del 1° pilastro della PAC) concernenti l'agricoltura e la silvicoltura.

2.4.3 L'asse prioritario 3, *Diversificazione dell'economia rurale e qualità di vita nelle zone rurali*, prevede misure intese a diversificare l'economia rurale tramite il sostegno alla creazione di attività non agricole da parte di agricoltori e non, misure volte a migliorare la qualità di vita in ambito rurale (servizi essenziali per la popolazione rurale, infrastrutture) e misure finalizzate all'acquisizione di competenze e all'animazione dei responsabili eletti a livello locale, ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale.

2.5 All'approccio Leader, che viene esteso ai tre assi prioritari, è riservato almeno il 7 % del totale dei fondi disponibili nel quadro dello sviluppo rurale. La Commissione propone che la riserva comunitaria (3 % del FEASR) venga destinata a questo programma.

2.6 Dal punto di vista finanziario, la Commissione propone di destinare alla politica di sviluppo rurale 88,75 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. La modulazione alimenterà di anno in anno il fondo unico per tutti gli assi prioritari (circa 8 miliardi di euro per questo stesso periodo).

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta della Commissione, la quale prevede la creazione di un fondo specifico per lo sviluppo rurale (FEASR — Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) e di un fondo per la politica dei mercati dei prodotti agricoli e i pagamenti diretti (FEAGA — Fondo europeo agricolo di garanzia), e rileva inoltre che la proposta legislativa si iscrive nel quadro delle conclusioni della conferenza di Salisburgo che affrontava il tema dello sviluppo rurale in un'Unione allargata. Il Comitato desidera tuttavia far presente al Parlamento europeo e al Consiglio che, per rispettare i principi della politica di sviluppo rurale, è necessario apportare gli adeguamenti che il Comitato ha evidenziato nel suo parere d'iniziativa.

(?) Parere CESE 126/2005., relatore: KIENLE.

3.2 Ritiene innanzitutto che non sia possibile proporre la creazione di un fondo unico per lo sviluppo rurale senza ricollegarsi a una delle politiche esistenti dell'Unione europea. Le conclusioni della conferenza di Salisburgo, le dichiarazioni del Consiglio di Lussemburgo del giugno 2003 e le raccomandazioni del CESE⁽³⁾ ribadiscono che la politica di sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC) deve accompagnare l'adeguamento dell'agricoltura (primo pilastro della PAC). Il Comitato esorta pertanto a introdurre nell'articolo 3 della proposta un riferimento all'articolo 33 del Trattato, in cui sono definiti gli obiettivi generali della Politica agricola comune.

3.2.1 Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 3: Missioni

1. Il Fondo contribuisce alla promozione dello sviluppo rurale sostenibile nell'insieme della Comunità, ~~a complemento delle~~ e completa gli altri strumenti della Politica agricola comune (politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della Politica agricola comune ~~e a fianco della politica di coesione e della politica comune della pesca~~). In tal modo concorre a realizzare gli obiettivi previsti dall'articolo 33 del Trattato.

2. Il Fondo interviene inoltre in modo convergente con la politica di coesione e la politica comune della pesca.

3.3 Il Comitato ritiene che lo sviluppo economico delle zone rurali si fondi anche sulla complementarietà tra operatori agricoli e non agricoli; si compiace delle misure proposte in favore delle attività non agricole e del sostegno accordato — in conformità della Carta europea delle piccole imprese — alle piccole imprese ed alle microimprese, il cui ruolo dev'essere valorizzato ai fini dello sviluppo dell'occupazione nelle zone rurali.

3.4 Il processo di valutazione e adeguamento degli obiettivi del Fondo non tiene conto del calendario dell'evoluzione della Politica agricola comune. La Commissione ha infatti sottolineato che la riforma della PAC, decisa nel giugno 2003, avrà effetti diversi a seconda dei territori e che il periodo 2008-2009 sarà contrassegnato, da un lato, dall'abbandono del regime semplificato da parte dei nuovi Stati membri e, dall'altro, dalla valutazione — ad opera della Commissione — dei diversi sistemi di disaccoppiamento attuati. Risulta quindi necessario che la sorveglianza strategica della politica di sviluppo rurale, a livello europeo, tenga conto del calendario del primo pilastro della PAC.

3.4.1 Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 13: Relazione annuale della Commissione

1. All'inizio di ogni anno a cominciare dal 2009, la Commissione presenta una relazione annuale che sintetizza i principali sviluppi, tendenze e sfide inerenti all'attuazione dei piani strategici nazionali e degli orientamenti strategici comunitari, nonché agli effetti dell'evoluzione della

PAC e agli effetti delle principali tendenze dei mercati internazionali dei prodotti agricoli nelle zone rurali.

3.5 Nel parere d'iniziativa del 1° luglio 2004⁽⁴⁾, il Comitato aveva giudicato la proposta finanziaria della Commissione modesta rispetto agli obiettivi perseguiti. La dotazione globale per lo sviluppo rurale dovrebbe essere infatti pari a circa 95 miliardi di euro per l'UE-25 contro i 65 miliardi di euro del periodo attuale (UE-15). Sebbene la Commissione riconosca, nella relazione introduttiva del documento COM(2004) 490 def., che oltre il 50 % della popolazione dell'Unione europea vive in zone rurali, il bilancio riservato al FEASR corrisponderà al 28 % delle spese destinate alla politica regionale e al 32,5 % delle spese del primo pilastro della PAC (modulazione compresa). Bisogna pertanto evitare che il FEASR diventi l'unico strumento finanziario a favore delle zone rurali, dal momento che ciò porterebbe a una loro ghettizzazione.

3.5.1 Diviene pertanto necessario rafforzare la complementarità di questa politica con la politica regionale e la politica di sviluppo delle risorse umane (Fondo sociale europeo). Per questo il Comitato si chiede se sia necessario garantire il finanziamento delle piccole infrastrutture rurali unicamente mediante la politica di sviluppo rurale e introdurre una sezione relativa all'acquisizione di competenze per i rappresentanti locali mentre questo intervento rientra tra le competenze dell'FSE.

3.5.2 Il Comitato esprime viva soddisfazione per la creazione di una dotazione finanziaria minima riservata alle zone in ritardo strutturale di sviluppo (31 miliardi di euro). L'importo sarà superiore a quello dell'attuale periodo, pari a 21 miliardi di euro.

3.5.3 Il bilancio destinato a Leader registrerebbe l'aumento percentuale più elevato, passando da 2,2 a 8,8 miliardi di euro (7 % del FEASR + 3 % della riserva comunitaria). Il Comitato apprezza il fatto che Leader sia diventato un asse della politica di sviluppo rurale a pieno titolo, in quanto ciò permette di consolidare la partecipazione della società civile allo sviluppo dei territori rurali. Anche se il metodo è importante quanto gli obiettivi, il Comitato deplora che all'obiettivo dell'attuazione di azioni innovative o pilota venga dato meno rilievo. Il Comitato richiama, poi, l'attenzione della Commissione sul rischio reale che potrebbe essere rappresentato da un impegno finanziario troppo elevato. Sarebbe deplorabile che in una situazione di pressione sul bilancio, l'asse Leader non riuscisse a portare a compimento i suoi obiettivi a causa di problemi amministrativi o relativi alle disponibilità delle finanze pubbliche locali. Il Comitato propone che il tasso minimo imposto sia inferiore per il complesso degli Stati membri (un tasso minimo del 4 % sarebbe più appropriato considerata la programmazione attuale). Il tasso minimo non costituisce assolutamente un ostacolo a un'eventuale decisione degli Stati membri di dare maggior rilievo all'approccio Leader.

⁽³⁾ GU C 302 del 7.12.2004, pgg. 53-59.

⁽⁴⁾ GU C 302 del 7.12.2004, pgg. 53-59.

3.5.4 Rimarrebbero quindi circa 50 miliardi di euro per il finanziamento degli interventi classici del fondo di sviluppo rurale. Tale importo aumenterà soltanto di 8 miliardi di euro mediante il trasferimento finanziario dal primo al secondo pilastro della PAC. Il Comitato chiede quindi che i fondi derivanti dalla modulazione vengano assegnati unicamente agli assi 1 e 2, così da poter rispondere all'obiettivo di accompagnare l'adattamento dell'agricoltura. Questa allocazione non avrà alcuna influenza sugli importi che ciascuno Stato membro potrà assegnare ai diversi assi di intervento al momento dell'adozione dei programmi di sviluppo rurale. Inoltre, i fondi derivanti dalla modulazione dovrebbero seguire logicamente il principio di condizionalità definito all'articolo 10 del regolamento 1782/2003. Si noti che solo le azioni previste dagli assi 1 e 2 consentono di applicare detto principio.

Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 70: Risorse e ripartizione

[...]

6. Oltre agli importi di cui al paragrafo 5, gli Stati membri tengono conto, in sede di programmazione, delle risorse generate dalla modulazione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. .../... [finanziamento della PAC]. Tali importi saranno riportati sugli assi prioritari 1 e 2 del regolamento (CE) n. .../... [FEASR].

3.5.5 La Commissione propone di applicare per le misure dell'asse 2 un sistema di sanzioni agli agricoltori basato sulla condizionalità degli aiuti del 1° pilastro della PAC. Ebbene, questa condizionalità si applica solo agli agricoltori e pertanto il Comitato non può sostenere tale proposta che mira a introdurre una distinzione fondata unicamente sullo status professionale. Il Comitato ricorda la sua posizione favorevole al principio di parità di trattamento dei beneficiari nel caso di un sostegno pubblico.

3.5.6 Secondo le stime finanziarie presentate dalla Commissione, il costo dell'attuazione della rete NATURA 2000, che in gran parte verrà coperto dall'UE nel quadro del cofinanziamento, ammonta a 6,1 miliardi di euro all'anno. Il contributo comunitario potrebbe essere finanziato dal Fondo per lo sviluppo rurale, come per esempio le spese per le indennità che verranno versate ai proprietari e agli utilizzatori di terre. Il Comitato ha elaborato un parere dedicato unicamente alla proposta di finanziamento di NATURA 2000 della Commissione⁽⁹⁾. Il Comitato vi constata che il finanziamento di NATURA 2000 rappresenta un compito nuovo e supplementare per il quale è previsto uno strumento di finanziamento, la cui dotazione, contrariamente alle promesse politiche, rimane quasi immutata. Il Comitato indica chiaramente che, a suo avviso, la proposta della Commissione è accettabile solo se:

- i mezzi necessari alla realizzazione di NATURA 2000 vengono stanziati a parte, al di là dell'importo destinato allo sviluppo rurale dalle prospettive finanziarie (e non a scapito di programmi esistenti) e
- tali mezzi sono riservati alle misure NATURA 2000 (affinché possano essere utilizzati solo per questa importante politica).

3.5.6.1 Per questa ragione il Comitato propone di mantenere le misure previste agli articoli 36 e 43 riguardanti la compensazione della perdita di reddito in ragione degli svantaggi delle zone interessate da NATURA 2000, ma raccomanda di sopprimere nell'articolo 53 la parte riguardante il finanziamento del funzionamento della rete NATURA 2000 che deve rientrare in un programma specifico.

Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 53: Tutela, riqualificazione e gestione del patrimonio naturale

Il sostegno di cui all'articolo 49, lettera a), punto iv) è concesso per iniziative di sensibilizzazione ambientale e miglorie a fini turistici, ~~nonché per la stesura di piani di protezione e gestione dei siti NATURA 2000 e di altri luoghi di grande pregio naturale.~~

3.6 Il Comitato esprime soddisfazione per il fatto che la Commissione riconosca la necessità di compensare gli svantaggi naturali per le zone montane, ma manifesta perplessità in merito alla soluzione proposta dalla Commissione per le altre zone svantaggiate, poiché corrisponde a una riduzione della zonizzazione e a una diminuzione dell'intensità degli aiuti comunitari. Il Comitato ricorda pertanto che i fattori naturali (agronomici, climatici, idrici) devono essere cumulati per classificare le zone svantaggiate diverse dalle montane. Infatti, il concorso di lievi svantaggi naturali arriva a costituire un ostacolo reale allo sviluppo delle zone rurali. Inoltre, per le zone che non verrebbero più classificate come interessate da uno svantaggio naturale semplice, il Comitato propone una degressività degli aiuti comunitari, come previsto per la politica regionale. Questo programma di «phasing out» permetterebbe di attenuare le perturbazioni economiche nelle aziende agricole.

3.6.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 37 (aggiungere un nuovo punto 5): Indennità per interventi agroambientali e per il benessere degli animali*

[...]

5. È previsto un periodo di phasing out di 5 anni con un pagamento decrescente agli imprenditori delle zone che non verranno più considerate come caratterizzate da svantaggio naturale semplice (articolo 47, paragrafo 3, lettera a)) in seguito al cambiamento della nomenclatura statistica.

⁽⁹⁾ Parere CESE 136/2005, relatore: RIBBE.

3.7 I due obiettivi della Commissione, vale a dire quello di non fissare le regole di applicazione nel regolamento «sviluppo rurale» e quello di applicare nuove regole di programmazione finanziaria dovrebbero consentire un reale miglioramento nell'attuazione del nuovo regolamento «sviluppo rurale». Il Comitato sostiene il principio in base al quale vengono fissati tassi minimi per asse, ma ritiene che la proposta della Commissione non sia coerente con i suoi orientamenti a tale proposito. Uno studio ha infatti dimostrato che l'attuale uso dei fondi del regolamento «sviluppo rurale» era fortemente legato alle specificità degli ambienti agricoli e degli spazi rurali dei paesi e delle regioni dell'Unione europea. Inoltre, la Commissione ha sottolineato che la riforma della PAC introdotta nel giugno 2003 avrebbe avuto incidenze diverse sulle zone rurali. Per rispettare il principio di sussidiarietà, il cumulo dei tassi minimi per asse dovrebbe allora essere inferiore al 50 % e adattarsi alle diverse situazioni rurali che si riscontrano in Europa.

3.7.1 Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 16: Equilibrio tra le priorità

Il contributo finanziario della Comunità a favore dei tre obiettivi enunciati all'articolo 4 è ripartito nelle seguenti proporzioni a livello di programma: almeno il 10 ~~15~~ % del contributo totale del Fondo è destinato agli assi prioritari 1 e 3 di cui al titolo IV, capitolo I, sezioni 1 e 3, mentre il 20 ~~25~~ % del contributo totale del Fondo va all'asse prioritario 2 di cui al titolo IV, capitolo I, sezione 2.

3.8 Il processo di valutazione dei programmi di sviluppo rurale consente di garantire un buon utilizzo e una migliore efficienza degli stanziamenti comunitari. Il Comitato ricorda che gli obiettivi di una politica pubblica vanno fissati in funzione delle sfide future e non soltanto dei risultati dei diversi programmi di sviluppo rurale. La semplificazione amministrativa proposta dalla Commissione viene inficiata dal sovrapporsi dei processi di valutazione e avrà solo scarsi effetti diretti presso i beneficiari finali.

3.9 Il Comitato sottolinea inoltre che, nella proposta della Commissione, il tema della semplificazione amministrativa non è trattato fino al livello del beneficiario finale. Benché tale questione venga affrontata principalmente nel parere sul finanziamento della PAC ⁽⁶⁾, il Comitato esprime preoccupazione per la scarsa entità delle semplificazioni delle procedure per il beneficiario finale. Per esempio, la Commissione ha proposto di semplificare le condizioni richieste per l'ammodernamento delle aziende di cui all'articolo 25, non subordinando più il sostegno per gli investimenti nelle aziende agricole all'esistenza di sbocchi normali sui mercati (prodotti interessati, tipo d'investimento e capacità previste). Nondimeno, l'articolo 73 fissa in sette anni il termine per il recupero del finanziamento nel caso

in cui gli investimenti entro tale periodo subissero modifiche sostanziali. Questa nuova regola rafforza i controlli e imporrà quindi nuovi criteri di sostenibilità economica dei progetti in fase di programmazione. Infine, la durata prevista è troppo lunga rispetto alla natura e alla portata dei progetti finanziati.

3.10 Il Comitato rileva con soddisfazione che l'elaborazione, la gestione e la valutazione dei programmi di sviluppo rurale vanno realizzate secondo il principio di partenariato (articolo 6) che prevede la consultazione dei partner socioeconomici. Il Comitato chiede che tale disposizione sia resa obbligatoria e che tutti i rappresentanti dei settori socioeconomici delle zone rurali partecipino a pieno titolo alla rete per lo sviluppo rurale a livello europeo, nazionale e regionale. Il Comitato desidera poi partecipare, in veste di osservatore, al comitato per lo sviluppo rurale di cui all'articolo 95, come è consentito dall'articolo 7 della decisione del Consiglio (1999/468/CE), fatto che consentirebbe alla società civile organizzata di partecipare a tutte le fasi di attuazione delle politiche comunitarie.

3.10.1 Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 68: Rete europea per lo sviluppo rurale

È istituita a livello comunitario, in conformità con l'articolo 67, paragrafo 1, una rete europea per lo sviluppo rurale con la funzione di collegare tra loro reti, organizzazioni socioeconomiche rappresentative e amministrazioni nazionali e europee operanti nel campo dello sviluppo rurale e il Comitato economico e sociale europeo.

3.10.2 Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 69: Rete rurale nazionale

Ogni Stato membro istituisce una rete rurale nazionale che riunisce tutte le organizzazioni socioeconomiche rappresentative e le amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale, nonché l'istituzione che rappresenta la società civile organizzata.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il Comitato sottolinea lo sforzo di chiarificazione rappresentato dal raggruppamento delle 26 misure a favore dello sviluppo rurale in tre assi distinti. Sembra che per alcune misure sarebbe maggiormente giustificata una collocazione nell'asse 3, visto che la loro attuazione integra in misura crescente l'organizzazione dello spazio rurale in tutte le sue componenti. Il Comitato propone quindi che le misure descritte all'articolo 28 (Infrastruttura connessa allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura), all'articolo 38 (Investimenti non produttivi agricoli) e all'articolo 46 (Investimenti non produttivi forestali) vengano collocate nell'asse 3.

⁽⁶⁾ Parere CESE 126/2005, relatore: KIENLE.

4.2 Il Comitato ha già sottolineato l'importanza del sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori e della loro permanenza nel settore agricolo nel quadro del parere del 2001 sui giovani agricoltori (7). Il tema dovrebbe essere di conseguenza una delle priorità del futuro piano strategico per lo sviluppo rurale e le modalità del sostegno all'insediamento non dovrebbero essere limitate ad un aiuto unico, come proposto dalla Commissione nell'articolo 21 della proposta di regolamento; bisognerebbe, inoltre, soprattutto vigilare affinché gli importi destinati a tal fine non subiscano riduzioni.

4.2.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 21: Insediamento di giovani agricoltori*

2. Il sostegno è concesso sotto forma:

- di un ~~unico~~ premio unico il cui importo può raggiungere il massimale fissato nell'allegato I;
- di un abbuono di interessi per i prestiti contratti allo scopo di coprire gli oneri derivanti dall'insediamento. L'importo equivalente al valore capitalizzato di questo abbuono non può superare il valore del premio unico.

4.2.2 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 23: Ricorso a servizi di consulenza*

c) per aiutare i futuri agricoltori e proprietari forestali a sostenere i costi derivanti dall'elaborazione del piano aziendale per lo sviluppo delle loro attività agricole e forestali.

4.3 Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che in molti Stati membri è in corso una complessa trasformazione agricola, il cui completamento è ancora lontano. Per questa ragione, la condizione secondo cui il sostegno per il prepensionamento è concesso solo a coloro che per dieci anni hanno esercitato l'attività agricola, risulta, nel caso di questi paesi, irragionevolmente rigido. Il Comitato propone un periodo transitorio in cui sarebbe sufficiente un periodo più breve, prevedendo però che il richiedente soddisfi la condizione supplementare di aver lavorato nel settore agricolo per la maggior parte della sua vita attiva.

4.3.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 22. Prepensionamento, (paragrafo 2: il cedente, aggiungere un nuovo punto d)*

- «d) Nel caso di agricoltori degli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1° maggio 2004, si applica un periodo transitorio di dieci anni in cui il cedente deve aver esercitato l'attività agricola nei cinque anni che precedono la cessazione oltre ad aver lavorato per almeno metà del suo tempo di lavoro nel settore agricolo nel corso dei precedenti 15 anni come lavoratore agricolo.»

(7) Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Nuova economia, società della conoscenza e sviluppo rurale: le prospettive per i giovani agricoltori», relatrice: SANCHEZ MIGUEL; GU C 36 dell'8.2.2002.

4.4 La Commissione propone che il sostegno agli investimenti permetta il miglioramento della competitività delle attività agricole o la loro diversificazione. Il Comitato vuole chiarire che il sostegno per gli investimenti non deve essere compreso unicamente come sostegno agli investimenti fisici. Gli investimenti immateriali attraverso la diffusione del progresso tecnologico e il suo trasferimento alle aziende agricole, sia per quanto riguarda gli aspetti di qualità che per quelli di valorizzazione e/o protezione dell'ambiente, vanno incorporati in tutte le misure interessate (articolo 25, articolo 27, articolo 31, articolo 50).

4.4.1 Il settore agricolo è caratterizzato da una scarsa presenza delle donne, come dimostrano i dati pubblicati dalla Commissione. Gli uomini restano i principali beneficiari degli aiuti diretti e di quelli strutturali, il che dimostra chiaramente la necessità di sostenere e di migliorare la posizione della donna nel processo decisionale. Per tutti questi motivi, è necessario che l'Unione europea elabori misure per mettere fine a questa situazione e contribuire alla creazione di aziende gestite da donne. Il Comitato raccomanda che, nel quadro del programma strategico comunitario, questo aspetto formi oggetto di un punto specifico.

4.5 L'articolo 27 riguarda gli investimenti che consentono di accrescere il valore aggiunto delle produzioni primarie, agricole e forestali. Esso limita l'ammissibilità del sostegno in funzione della dimensione delle imprese. Il comitato vuole sottolineare come, nel quadro del consolidamento delle attività economiche nell'ambito rurale, il vincolo proposto sia troppo restrittivo per offrire un'effettiva opportunità di sviluppo di attività economiche in ambito rurale. Infatti, le imprese come le cooperative agricole o le imprese agroalimentari, che hanno fatturati superiori a 10 milioni di euro e occupano più di 50 persone, non necessariamente hanno un accesso più facile ai finanziamenti delle piccole imprese, e rappresentano una fonte di posti di lavoro non trascurabile.

4.5.1 Tuttavia, il sostegno concesso nel quadro del FEASR e inteso ad accrescere il valore aggiunto della produzione primaria agricola deve riguardare unicamente attività di trasformazione che garantiscano un autentico valore aggiunto alle produzioni primarie agricole locali e territoriali, valorizzando le competenze, le specificità e le tradizioni territoriali e le innovazioni. In questo spirito, tra i compiti del FEASR deve rientrare anche la promozione della cooperazione e della concertazione tra i diversi soggetti della filiera agroalimentare e silvicola territoriale.

4.5.2 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 27: Aumento del valore aggiunto della produzione agricola e forestale primaria*

2. Il sostegno di cui al paragrafo 1 è limitato alle microimprese, e alle piccole e alle medie imprese ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione nonché alle imprese associative formate da produttori agricoli. [11]. Nel caso della produzione forestale, il sostegno è limitato alle microimprese.

4.6 La redazione dell'articolo 28 non sembra comprendere tutte le azioni che sono ammissibili ai sensi dell'attuale regolamento sullo sviluppo rurale. Per tale ragione, il Comitato propone di menzionare esplicitamente la ricomposizione fondiaria in tale articolo. La pratica della ricomposizione fondiaria deve tener conto del rispetto dei paesaggi e non occuparsi soltanto degli aspetti agricoli.

4.6.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 28: Infrastruttura connessa allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura*

Il sostegno di cui all'articolo 19, lettera b), punto iv) può avere per oggetto, in particolare, la ricomposizione fondiaria ovvero operazioni concernenti la viabilità podereale e forestale, l'approvvigionamento energetico e la gestione idrica.

4.7 Il Comitato mette in evidenza che il carattere obbligatorio o non obbligatorio delle misure contenute nella proposta legislativa non emerge chiaramente dalla redazione del testo, in particolare nella versione francese. È per questo che il Comitato propone di adattare la redazione dell'articolo 37, corrispondente alle misure agroambientali e a favore del benessere degli animali, per ricordare che tali misure restano obbligatorie, come accade nell'ambito del regolamento vigente.

4.7.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 37: Indennità per interventi agroambientali e per il benessere degli animali*

1. Il sostegno di cui all'articolo 34, lettera a), punto iv) è deve essere concesso dagli Stati membri nell'insieme del loro territorio secondo le specifiche esigenze locali.

4.8 Come osservato al punto 3.4, il fondo FEASR non deve essere un fondo che interviene a causa del mancato adattamento degli altri strumenti finanziari a favore delle zone rurali. Per tale ragione, il Comitato propone di sopprimere in seno all'articolo 57 «Acquisizione di competenze e animazione» le lettere c) e d). Il Fondo sociale europeo deve poter intervenire sulla formazione degli animatori e degli eletti locali responsabili di un progetto di sviluppo locale. Se il progetto s'iscrive poi in un intervento Leader, esso avrà la possibilità di finanziare una parte dell'animazione del territorio.

4.9 Il Comitato non è favorevole alla proposta di attuare una riserva comunitaria, alla stregua di quanto accade per la politica regionale, e di assegnarne l'utilizzazione a Leader. L'esperienza dell'attuazione di una riserva comunitaria in seno alla politica regionale ha mostrato, infatti, che si tratta di una misura avvertita spesso dagli Stati membri più come una fonte di frustrazione che come una «promozione». Anche se i criteri di valutazione rimangono volutamente ampi nella loro definizione all'articolo 92, la Commissione non spiega in che cosa tale riserva si colleghi agli obiettivi strategici elaborati a livello comunitario. Infine la decisione di assegnare la riserva non potrà essere adottata prima del 2011 al più presto, a livello dei Gruppi d'azione locali. Non resteranno che due anni di

programmazione per cercare nuovi progetti per dotazioni di bilancio non trascurabili (2,6 miliardi di euro) e nuovi cofinanziamenti nazionali non impegnati al momento della programmazione. Il Comitato raccomanda pertanto l'eliminazione dell'articolo 92 e chiede alla Commissione che essa presti un'attenzione maggiore all'approccio Leader nel quadro del piano strategico comunitario e della fase di approvazione dei programmi di sviluppo rurale.

4.10 Il Comitato saluta con favore la proposta della Commissione di istituire servizi di sostituzione nell'azienda agricola. Tale misura ha dimostrato in passato di contribuire alla capacità di attrazione di un territorio rurale e alla creazione di posti di lavoro. Il periodo massimo di cinque anni a far data dall'istituzione del servizio sembra però troppo corto per assicurare il consolidamento nel lungo periodo di questo tipo di servizio.

4.10.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 24: Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione*

Il sostegno di cui all'articolo 19, lettera a), punto v) è concesso a copertura dei costi di avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione. ~~ed~~ Esso è decrescente nell'arco di un periodo massimo di ~~cinque~~ ~~sette~~ ~~anni~~ ~~a decorrere dal momento dell'avviamento di detti servizi.~~

4.11 La promozione dell'imprenditorialità e il rafforzamento del tessuto economico di cui all'articolo 49 non deve riguardare unicamente la creazione e lo sviluppo delle microimprese, ma anche l'acquisizione di imprese già esistenti e il sostegno alla loro cessione. In conformità delle diverse posizioni già assunte in materia di politica delle imprese, il Comitato chiede di modificare come segue l'articolo 49, lettera a, punto ii): «(...) sostegno alla creazione, all'acquisizione e allo sviluppo di microimprese (...)».

4.12 Il programma agroambientale contribuisce a creare esternalità positive dal punto di vista ambientale (in particolare riduzione dell'erosione e della desertificazione, miglioramento della qualità dell'acqua e risparmio di risorse idriche, miglioramento della biodiversità mediante la protezione di talune specie). È pertanto necessario mantenere incentivi tenendo conto delle esternalità create.

4.12.1 *Proposta del Comitato di modifica dell'articolo 37, par. 4*

«4. Le indennità sono versate annualmente per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dall'impegno assunto e comprendono un incentivo volto a compensare i servizi ambientali dovuti all'attuazione di misure agroambientali; esse possono eventualmente ripagare anche il costo dell'operazione.

Se del caso, i beneficiari vengono selezionati tramite gara, in base a criteri di efficienza economica, ambientale e zootecnica.

Il sostegno è limitato ai massimali fissati nell'allegato I.»

4.13 Per sostenere e incoraggiare la creazione e l'acquisizione delle piccole imprese e delle microimprese in ambito rurale e conformemente ai considerando della decisione del Consiglio e del Parlamento europeo del 12 luglio 2004 relativa ad un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (MAP), il Comitato chiede alla Commissione e al Fondo europeo per gli investimenti di avviare nuove misure rivolte a favorire e sviluppare l'impiego degli strumenti finanziari, in particolare il meccanismo di garanzia PMI, da parte delle imprese operanti in ambito rurale. Chiede altresì al FEI e alla Commissione di esaminare la possibilità di una complementarità o di un'addizionalità fra il FEASR, l'FSE e il FESR da una parte e gli strumenti del FEI dall'altra, per fornire un sostegno maggiore e più semplice a quanti creano o rilevano imprese in ambito rurale.

4.14 La Commissione sottolinea nella sua proposta che le misure dell'asse *Gestione del territorio* devono incoraggiare in particolare gli imprenditori agricoltori e forestali a gestire le loro terre secondo metodi compatibili con la necessità di preservare il paesaggio. Il Comitato osserva che la Commissione non ha proposto una rivalutazione dei massimali di aiuto per le misure agroambientali rispetto alla proposta del 1999.

4.15 Il Comitato auspica che il regolamento specifichi che anche le misure degli Stati membri e delle regioni per la conservazione e l'utilizzazione delle risorse genetiche, in particolare *on farm*, possano essere finanziate a titolo del programma FEASR.

5. Conclusioni

5.1 La proposta legislativa della Commissione sul sostegno allo sviluppo rurale s'inserisce ampiamente nel quadro delle conclusioni di Salisburgo. Il Comitato è molto attento a questo tema e vuole ringraziare la Commissione per il livello di concertazione che essa ha mantenuto con i membri del Comitato. In primo luogo, il Comitato vuole sottolineare che il FEASR non può da solo affrontare la problematica dello sviluppo rurale. Resta ancora da fare un lavoro di approfondimento sulle sue complementarità con il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) e con l'FSE (Fondo sociale europeo).

5.2 Lo sviluppo delle zone rurali è evidentemente legato al principio di coesione territoriale; tuttavia, il Comitato sottolinea che, se si vuole assicurare la sostenibilità economica e sociale di tali territori, è necessario tener conto dei contributi della Politica agricola comune, con i suoi due pilastri, al mantenimento e alla creazione di posti di lavoro sull'intero territorio europeo, specie attraverso lo sviluppo di attività agricole e/o non agricole

competitive basate sull'innovazione. Per tale ragione il Comitato chiede alla Commissione e al Consiglio che nella valutazione intermedia della strategia di Lisbona vengano presi in considerazione i nuovi orientamenti della PAC.

5.3 La questione del bilancio resta al centro degli interrogativi. Il Comitato ha giudicato le proposte della Commissione modeste e stabili (1,24 % dell'RNL) con la conseguenza che esso è portato a criticare l'incorporazione totale di Natura 2000 nel quadro del FEASR, in quanto rappresenterebbe quasi la metà della dotazione di bilancio del FEASR. Inoltre la triplicazione della dotazione destinata all'approccio Leader è un elemento paradossale rispetto all'evoluzione dei cofinanziamenti nazionali. Il Comitato rammenta inoltre che la proposta finanziaria della Commissione rappresenta la base minima di discussione, in assenza della quale la futura politica di sviluppo rurale non potrebbe iscriversi concretamente nella strategia di sviluppo sostenibile né in quella di Lisbona relativa ad una economia europea competitiva e di piena occupazione.

5.4 Cosa ancora più importante, il Comitato è preoccupato per le ripercussioni sull'attuazione della futura politica di sviluppo rurale che le discussioni sul bilancio possono originare. Nel suo calendario, infatti, la Commissione prevedeva che i programmi di sviluppo rurale fossero adottati prima della fine del 2006, ma sarà difficile per gli Stati membri trovare rapidamente un accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie. Il Comitato auspica quindi che la Commissione presenti quanto prima i punti principali che formeranno il piano strategico comunitario, anche se l'adozione dei regolamenti avverrà molto più tardi.

5.5 Il Comitato propone inoltre alla Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio diversi adattamenti relativi agli orientamenti politici emersi dalla Conferenza di Salisburgo, come il mantenimento del legame tra il primo e il secondo pilastro della PAC, il principio di sussidiarietà della programmazione delle misure e una maggiore semplificazione per il beneficiario finale. Per tale ragione, il Comitato invita la Commissione a prestare un'attenzione particolare a questo tema, soprattutto nella fase di approvazione dei programmi di sviluppo rurale, chiedendo agli Stati membri in che modo abbiano partecipato allo sforzo di semplificazione per il beneficiario finale.

5.6 Il Comitato auspica di essere strettamente associato al processo decisionale, in futuro e nel corso della fase di attuazione di tale politica, in modo da poter dare il proprio parere sul piano strategico comunitario e garantire una consultazione adeguata della società civile organizzata ai fini dell'elaborazione dei programmi di sviluppo rurale.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento è stato respinto durante il dibattito, ma ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Emendamento 3

Sopprimere i punti 3.5.3 e 3.5.4

Esito della votazione

Voti favorevoli: 31

Voti contrari: 69

Astensioni: 10
