

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Rendere più mirati gli aiuti agli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali —**

COM(2009) 161 def.

(2010/C 255/16)

Relatrice: **Ludmilla TODOROVA**

La Commissione europea, in data 21 aprile 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Rendere più mirati gli aiuti agli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali*

COM(2009) 161 def.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 novembre 2009, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice TODOROVA.

Alla sua 458a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 dicembre 2009 (seduta del 17 dicembre 2009), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 81 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha già messo in evidenza in diversi pareri <sup>(1)</sup> l'importanza fondamentale di assegnare delle indennità compensative adeguate, in quanto strumento indispensabile per preservare il paesaggio culturale e l'agricoltura. Il sostegno alle zone svantaggiate (ZS) risulta pertanto della massima importanza al fine di assicurare la sopravvivenza della produzione agricola, contribuire alla vitalità delle zone rurali e prevenire l'abbandono delle terre e lo spopolamento delle zone caratterizzate da svantaggi naturali.

1.2 Il programma destinato alle ZS dovrebbe inoltre contribuire a preservare la capacità di produzione alimentare, elemento la cui importanza potrebbe aumentare qualora l'attuale processo di cambiamento climatico dovesse ridurre il potenziale produttivo in altre regioni. Pertanto, il programma dovrebbe basarsi sul principio secondo cui è pubblicamente vantaggioso promuovere la sopravvivenza dell'attività agricola nelle ZS, nelle quali altrimenti i terreni potrebbero essere abbandonati.

1.3 Il programma per le ZS non va confuso con gli impegni agroambientali assunti su base volontaria. Il suo obiettivo è, in linea di principio, quello di offrire una compensazione ai produttori che operano in circostanze particolarmente difficili e che, pur dando un contributo maggiore alla salvaguardia del paesaggio, hanno minori probabilità di ottenere una compensazione dal mercato.

1.4 Gli otto parametri biofisici proposti nella comunicazione possono essere una base adeguata per delimitare le ZS ma è essenziale anche disporre di dati sufficienti e operare una scelta corretta dei valori limite. Pertanto il CESE raccomanda agli Stati membri di effettuare un'analisi approfondita dell'impatto dei parametri proposti, inclusa l'elaborazione di mappe dettagliate.

1.5 Dalla comunicazione si ricava che una zona è da considerarsi svantaggiata qualora il 66 % del suo territorio rientri per lo meno in uno degli otto parametri fissati. Il CESE intende analizzare i risultati della delimitazione delle ZS ed elaborare un parere sui valori limite fissati.

1.6 L'uso di parametri cumulativi, basati su prove scientifiche, in zone eterogenee che soffrono di più handicap contemporaneamente è particolarmente consigliabile in quanto consente di affrontare in modo pratico l'interazione tra diversi fattori. Inoltre, sarebbe opportuno estendere i criteri di designazione proposti per includervi anche altri fattori, come ad esempio l'isolamento, che possono essere visti come ulteriori handicap naturali.

1.7 Dopo aver individuato le ZS sulla base dei parametri biofisici comuni, potrebbe essere necessario precisare ulteriormente le zone designate. In questo caso, il CESE ritiene che l'indicatore più adeguato da applicare potrebbe essere un criterio basato sulla produzione, che rispecchia la reale situazione economica del produttore, inclusi i costi-opportunità legati al lavoro familiare e al capitale. La Commissione deve assicurare che i criteri utilizzati dagli Stati membri siano oggettivi e non discriminatori e che rispondano agli obiettivi del sistema.

<sup>(1)</sup> GU C 318 del 23.12.2006, pag. 93; GU C 44 del 16.2.2008, pag. 56; GU C 318 del 23.12.2009, pag. 35.

1.8 Il Comitato chiede che i maggiori sforzi imposti ai produttori agricoli delle zone svantaggiate, così come i costi d'investimento più elevati cui essi vanno incontro, siano valutati adeguatamente e presi in considerazione nella nuova formula di pagamento fissata nel regolamento (CE) n. 1698/2005.

1.9 Deve essere infine previsto un adeguato periodo di transizione onde consentire ai produttori agricoli di adattarsi al nuovo regime di sostegno per le ZS.

## 2. Contesto

2.1 Il regime di aiuto agli agricoltori delle zone svantaggiate (ZS), oramai denominato «indennità compensative degli svantaggi naturali» (ICSN) ma in vigore sin dal 1975, offre un sostegno perché venga proseguita l'attività agricola nelle zone montane, nelle zone svantaggiate diverse da quelle montane (le cosiddette ZS intermedie, oggetto della comunicazione all'esame) e nelle zone caratterizzate da svantaggi specifici (ad esempio le isole e le zone costiere, che rappresentano il 9 % della superficie agricola). Le zone montane rappresentano quasi il 16 % della superficie agricola dell'UE e sono definite in base all'altitudine, alla pendenza o ad una combinazione di questi due fattori. Sono considerate zone montane anche tutte le zone situate a nord del 62° parallelo. Circa il 31 % della superficie agricola dell'UE rientra nella categoria delle ZS intermedie, sulla scorta di oltre cento criteri nazionali, la cui diversità è stata additata dalla Corte dei conti come potenziale fonte di discriminazione a livello dell'UE (2). Non tutte le aziende agricole di queste zone ricevono un aiuto di tipo ZS.

2.2 L'articolo 50, paragrafo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005 (FEASR) (3) reca una nuova definizione delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane e dalle zone caratterizzate da svantaggi specifici: «(zone) caratterizzate da svantaggi naturali considerevoli, segnatamente scarsa produttività del suolo o condizioni climatiche avverse, e nelle quali il mantenimento dell'agricoltura estensiva è importante per la gestione del territorio». L'articolo 37 dello stesso regolamento introduce una modifica nel calcolo dei pagamenti. Tuttavia, nel 2005 il Consiglio non ha raggiunto un accordo su un metodo uniforme a livello comunitario per la classificazione di queste zone. Si è pertanto deciso di mantenere in vigore ancora per un certo tempo il sistema preesistente, invitando la Commissione ad intraprendere una revisione del regime ZS. Il nuovo regime di designazione potrebbe entrare in vigore nel 2014.

2.3 L'attuale classificazione delle ZS intermedie è basata sui tre tipi di parametri di cui all'articolo 19 del regolamento (CE) n. 1257/1999 (4): scarsa produttività della terra, risultati economici dell'agricoltura notevolmente inferiori alla media, scarsa densità, o tendenza alla regressione demografica, di una popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola. Tale classificazione è parzialmente basata su criteri socioeconomici che, stando alla Commissione, non corrispondono più agli obiettivi

essenziali delle ICSN. Inoltre, non si è tenuto conto dell'evoluzione dei dati economici e demografici per aggiornare la delimitazione delle zone. Infine, la classificazione è stata realizzata con riferimento ad un'ampia gamma di fattori nazionali spesso non confrontabili a livello europeo.

2.4 Le informazioni necessarie per valutare il risultato di un nuovo approccio in materia di delimitazione su scala territoriale sufficientemente dettagliata (per esempio livello comunale o livello UAL 2 della nomenclatura statistica delle unità territoriali) possono essere raccolte solo sul piano nazionale. La Commissione propone di invitare gli Stati membri a simulare l'applicazione, sul loro territorio, degli otto parametri biofisici elencati nella comunicazione (bassa temperatura, stress termico, drenaggio del suolo, tessitura e pietrosità del suolo, profondità radicale del suolo, proprietà chimiche del suolo, bilancio idrico del suolo e pendenza) e ad approntare rappresentazioni cartografiche delle zone che risulterebbero ammissibili alla luce di tali simulazioni. Si considera caratterizzata da svantaggi naturali considerevoli una zona in cui gran parte della superficie agricola utilizzata (non meno del 66 %) presenta almeno uno dei suddetti parametri al rispettivo valore limite indicato.

2.5 Attualmente tredici Stati membri ricorrono a più indicatori che vengono combinati per calcolare un indice, il quale serve a classificare le zone in funzione di specifici limiti o classi. I sistemi basati sul principio dell'indice possono talvolta considerarsi più sofisticati dei parametri biofisici e quindi più idonei a rilevare la presenza di svantaggi in una zona. Tuttavia, secondo quanto sostiene la Commissione, voler costituire un sistema di indice comune e uniformemente applicabile in tutti gli Stati membri richiederebbe un impegno colossale a livello di progettazione, raccolta di dati, analisi ed esecuzione. Non sembra pertanto né razionale, né realistico istituire un sistema di indice paneuropeo per la rilevazione ottimale degli svantaggi naturali.

2.6 Nei casi poi in cui gli svantaggi naturali possano essere superati, è necessario, sempre secondo la Commissione, precisare ulteriormente la delimitazione delle zone applicando i parametri biofisici in combinazione con adeguati indicatori legati alla produzione.

2.7 Nella comunicazione, la Commissione afferma che, oltre alla delimitazione delle zone, l'applicazione di condizioni di ammissibilità adeguate a livello di aziende può rappresentare un utile strumento per canalizzare gli aiuti. Secondo la Commissione, attualmente gli Stati membri ricorrono a circa 150 diverse condizioni di ammissibilità a livello aziendale, alcune delle quali possono sollevare problemi per quanto concerne la compatibilità con le regole dell'OMC. Infatti esse escludono dall'ottenimento degli aiuti taluni settori di produzione o talune attività agricole. Ad esempio, alcuni Stati membri attualmente escludono dai sussidi gli agricoltori part-time, nonostante il contributo che questi ultimi forniscono agli obiettivi perseguiti.

2.8 Sono state così delineate quattro opzioni di revisione, sottoposte a consultazione pubblica il 22 maggio 2008:

### — Opzione 1: Status Quo+

In questo scenario viene chiesto agli Stati membri di eliminare gli indicatori socioeconomici attualmente in uso per la delimitazione delle ZS e di individuare i criteri ritenuti più adatti per la definizione degli svantaggi naturali pregiudizievole per l'agricoltura.

(2) GU C 151 del 27.6.2003.

(3) GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1.

(4) GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80.

- Opzione 2: Parametri comuni  
Le ZS vengono designate in funzione dei parametri biofisici comuni.
- Opzione 3: Condizioni di ammissibilità  
La normativa comunitaria formulerà un quadro generale in materia di ammissibilità, indicando i principi e i tipi di criteri da applicare per escludere i sistemi intensivi (ad es. densità massima del bestiame, resa media, reddito lordo standard).
- Opzione 4: Alto pregio naturale  
Questa opzione implica una delimitazione più mirata delle zone: verrebbero a qualificarsi come ZS soltanto le aree classificate come «habitat agricoli di alto pregio naturale» all'interno delle zone caratterizzate da svantaggi naturali.

### 3. La posizione del CESE

3.1 L'agricoltura è uno dei più importanti settori economici dell'UE e dà lavoro a circa 30 milioni di persone. Mantenere il modello agricolo europeo, salvaguardare la disponibilità di prodotti alimentari di qualità e garantire l'occupazione sono obiettivi essenziali per la continuità del tessuto sociale delle zone rurali e anche in considerazione delle particolari responsabilità del settore agricolo nella gestione del territorio. Il mantenimento di tale modello contribuirà inoltre a salvaguardare l'estrema diversità attuale di prodotti alimentari, tradizioni locali e competenze artigianali. Un'agricoltura sostenibile presenta infine numerosi effetti collaterali positivi in termini di servizi pubblici, come ad esempio il mantenimento della biodiversità, la tutela degli habitat naturali e infine la conservazione di un paesaggio attraente.

3.2 Alle ZS non montane corrisponde il 30 % delle aziende agricole in attività, il 39 % delle superfici agricole utilizzate (SAU) e il 31 % dei lavoratori agricoli. Tali zone rappresentano inoltre il 26 % del potenziale economico espresso in termini di dimensioni economiche. Attualmente si assiste in tutta Europa allo spopolamento delle zone rurali e in tale contesto le ZS sono le regioni più vulnerabili. Questo processo può avere degli effetti altamente distruttivi. Il sostegno alle ZS è dunque di estrema importanza per garantire la continuità della produzione agricola, per contribuire alla vitalità delle zone rurali e per prevenire l'abbandono delle campagne e lo spopolamento delle zone che soffrono di handicap naturali.

3.3 Il CESE ha già illustrato in diversi pareri le difficoltà cui devono far fronte gli agricoltori delle ZS, sottolineando l'importanza fondamentale di un'adeguata compensazione per far sì che i terreni continuino ad essere utilizzati per la produzione agricola. Il CESE giudica l'indennità compensativa uno strumento indispensabile per preservare il paesaggio culturale e l'attività agricola in località particolarmente sensibili da un punto di vista economico, ambientale e sociale. In questo contesto esso riserva altresì una particolare attenzione ai problemi delle regioni settentrionali dell'UE.

3.4 Con la sua comunicazione, la Commissione intende individuare (attraverso un processo di mappatura) le zone in cui la produzione agricola incontra gravi limiti. I parametri proposti possono fornire, in una prima fase, una base adeguata per valutare gli handicap naturali in tutta l'UE. Tuttavia, dato che un regime di sostegno ben funzionante a favore delle ZS è estremamente importante per il futuro della PAC, è necessario sottoporre i parametri proposti a un'attenta valutazione. Il Comitato pertanto accoglie favorevolmente la cooperazione avviata a tal fine tra Commissione e Consiglio <sup>(5)</sup>.

3.5 È essenziale avere a disposizione dati relativi agli otto parametri biofisici onde poter definire e classificare in modo chiaro ed obiettivo le ZS intermedie. È inoltre molto importante che gli Stati membri conducano un'analisi approfondita dell'impatto dei parametri proposti, inclusa l'elaborazione di mappe dettagliate. Infine, il fatto di consentire agli Stati membri di fornire alla Commissione delle simulazioni relative a parametri aggiuntivi e a diversi valori limite permette di tenere maggiormente in considerazione all'interno del dibattito le caratteristiche specifiche di ciascun paese. La delimitazione delle ZS a livello comunale (UAL 2) potrebbe essere considerata un approccio sufficientemente particolareggiato.

3.6 In base alla comunicazione, una zona è da considerarsi come una ZS qualora il 66 % delle sue terre rientri in almeno uno degli otto parametri indicati. È dunque prevista l'addizionalità: in altre parole, il totale delle terre di una determinata regione classificate come ZS potrebbe essere composto da otto diversi elementi sommati tra loro, al netto di eventuali sovrapposizioni. Anche se l'obiettivo dell'esercizio di delimitazione in zone è quello di destinare il sostegno alle zone in cui è essenziale mantenere l'agricoltura, i limiti proposti sono giudicati troppo elevati e si teme che questo possa portare alla potenziale esclusione di alcune zone attualmente considerate svantaggiate. Il CESE ritiene che in mancanza dei risultati delle simulazioni, il valore limite del 66 % debba essere esaminato con estrema cautela e potrà essere oggetto di ulteriore discussione solo quando le mappe e le simulazioni saranno disponibili.

3.7 Una particolare attenzione va attribuita all'uso di parametri cumulativi, basati su criteri scientifici, in zone eterogenee che soffrono contemporaneamente di più handicap. Il vantaggio dei sistemi usati in precedenza, molti dei quali si basavano su indici, era che essi tenevano conto di diversi criteri e dunque, in quanto strumenti, erano più specifici e significativi, dato che riflettevano molto meglio le condizioni sul terreno e i collegamenti tra loro. L'uso di un indicatore composto che unisca diversi parametri sulla base di dati scientifici oggettivi, permette di classificare una zona come ZS anche quando un singolo parametro non lo consente. Questo è ad esempio il caso in alcuni Stati membri per la classificazione delle zone montane. Tali strumenti sono molto validi in quanto tengono conto in modo pratico del collegamento tra una serie di fattori determinanti.

<sup>(5)</sup> Conclusioni del Consiglio del 22 e 23 giugno 2009.

3.8 Nei casi in cui sia possibile ovviare agli svantaggi naturali grazie al progresso tecnologico o ad altre forme di intervento (ad esempio l'irrigazione o il drenaggio), la Commissione propone di delimitare le zone con maggiore precisione, ma sempre con l'obiettivo di escludere delle zone che altrimenti verrebbero classificate come ZS e non certo di includerne altre. Tuttavia, resta sempre il problema delle zone escluse dalla delimitazione in quanto hanno superato i loro handicap naturali attraverso un adeguamento delle loro pratiche agricole. A tale proposito, vale la pena di sottolineare che nonostante il livello di interventi effettuati, gli svantaggi naturali non possono essere considerati del tutto scomparsi. Occorre tener conto anche degli oneri derivanti dagli investimenti, che quasi sempre sono molto elevati, e dei costi di manutenzione. Infine, è necessario prendere attentamente in considerazione il fatto che tali adeguamenti possono essere effettuati, nella maggior parte dei casi, solo attraverso ulteriori finanziamenti (ad es. metodi di drenaggio e d'irrigazione).

3.9 In un precedente parere, il CESE ha già raccomandato di osservare un giusto equilibrio tra le norme comunitarie e un certo grado di flessibilità a livello nazionale e regionale nel metterle in atto <sup>(6)</sup>. Così ad esempio, dopo aver applicato i parametri biofisici, potrebbe risultare necessario precisare ulteriormente la ZS designata. In una situazione del genere, il CESE è favorevole a un approccio di questo tipo e ritiene che esso dovrebbe essere applicato a livello di Stato membro. Sempre secondo il CESE, l'indicatore più adeguato da applicare in questo processo secondario sarebbe un criterio basato sulla produzione, che rispecchia la reale situazione economica del produttore, inclusi i costi-opportunità connessi al lavoro familiare e al capitale. Spetterà poi alla Commissione assicurare che i criteri applicati dagli Stati membri sono oggettivi e non discriminatori e che essi rispondono agli obiettivi del sistema. Questo approccio alternativo favorirà l'accesso delle piccole e medie aziende agricole al sostegno finanziario e, al tempo stesso, eviterà di penalizzare gli agricoltori che investono per superare gli ostacoli naturali. Infine, per scongiurare l'incertezza tra i produttori agricoli, si dovrebbe stabilire che la loro inclusione nel regime dovrebbe durare per lo meno per l'intero periodo di programmazione.

3.10 Vale la pena di sottolineare l'assenza totale, nella proposta, di un riferimento agli handicap geografici (isolamento, distanza dai centri di consumo, dai centri decisionali e dai servizi, ecc.), che pure rappresentano uno degli ostacoli principali cui fanno fronte le aziende agricole situate nelle ZS. Si potrebbe prevedere la possibilità di apportare adeguamenti in funzione della dispersione delle aziende agricole, dell'accesso al mercato o delle capacità di trasporto nella regione.

3.11 Ai parametri di delimitazione proposti potrebbero esserne aggiunti altri. Un criterio aggiuntivo potrebbe essere quello della «capacità di campo», che riconosce i limiti dei terreni umidi e impraticabili e tiene pertanto conto del collegamento tra tipo di suolo e clima, ad esempio un clima marittimo. Inoltre, alcuni dei valori limite proposti dovrebbero essere analizzati attentamente per rivelare le condizioni effettive, come ad esempio nel caso del 15 % proposto dalla Commissione come parametro di pendenza. Il Comitato ha già chiesto di prendere in considerazione anche l'accumulo di temperature negative in inverno <sup>(7)</sup>.

3.12 Dato che i nuovi parametri potrebbero escludere alcune zone attualmente considerate ammissibili, si temono eventuali conseguenze estreme a livello delle aziende agricole. Il CESE giudica essenziale un adeguato periodo di transizione onde consentire ai produttori agricoli di adattarsi al nuovo regime di sostegno per le ZS e propone di integrare nel processo anche l'orientamento politico della futura PAC.

3.13 L'obiettivo del programma a favore delle ZS è quello di dirigere gli aiuti verso le aziende agricole che soffrono di svantaggi naturali. Tale programma forma parte integrante della politica di sviluppo rurale, il cosiddetto secondo pilastro della PAC. Esso dovrebbe inoltre contribuire a preservare la capacità di produzione alimentare, elemento la cui importanza potrebbe aumentare qualora l'attuale processo di cambiamento climatico dovesse ridurre il potenziale produttivo in altre regioni. Pertanto, il programma dovrebbe basarsi sul principio secondo cui è pubblicamente vantaggioso promuovere la sopravvivenza dell'attività agricola nelle ZS, nelle quali altrimenti i terreni potrebbero essere abbandonati.

3.14 Il programma per le ZS non va confuso con gli impegni agroambientali assunti su base volontaria: i due sistemi dovrebbero però essere considerati complementari e non escludersi a vicenda. La concessione degli aiuti per le ZS non deve essere subordinata allo svolgimento di compiti di carattere ambientale che vadano al di là dei requisiti della condizionalità. Contrariamente al primo pilastro della PAC (pagamenti diretti e sostegno al mercato), il programma per le ZS deve, in linea di principio, offrire una compensazione ai produttori che operano in circostanze particolarmente difficili e che, pur dando un contributo maggiore alla salvaguardia del paesaggio, hanno minori probabilità di ottenere una compensazione dal mercato.

3.15 Agli Stati membri sarà chiesto di calcolare i pagamenti per le ZS utilizzando la nuova formula definita nel regolamento (CE) n. 1698/2005, il quale prevede che i pagamenti devono compensare i costi sostenuti e la perdita di reddito. Il CESE chiede pertanto di valutare attentamente i maggiori sforzi imposti ai produttori agricoli delle zone svantaggiate, così come i costi d'investimento e i costi operativi più elevati cui devono far fronte, e di considerarli nel calcolo dei pagamenti compensativi.

3.16 Il nuovo programma dovrebbe contribuire ad una maggiore trasparenza. Tuttavia, si sa che sussisteranno notevoli differenze nei livelli di pagamenti per le ZS tra i vari Stati membri e all'interno di essi. Questa è peraltro la conseguenza inevitabile quando si dà alle singole autorità la discrezionalità in materia di gestione dei finanziamenti ottenuti a titolo del FEASR a favore dello sviluppo rurale, compresa la libertà di non prevedere alcun sistema di aiuti alle ZS.

<sup>(6)</sup> GU C 44 del 16.2.2008, pag. 56.

<sup>(7)</sup> GU C 318 del 23.12.2009, pag. 35. punto 1.7.

3.17 Numerosi paesi non garantiscono un sostegno adeguato alle loro ZS. Il CESE chiede pertanto agli Stati membri di riconoscere l'estrema importanza del sostegno alle ZS e di mantenere la

quota assegnata al sistema delle ZS all'interno del loro bilancio destinato allo sviluppo rurale, indipendentemente dai risultati dell'attuale esercizio di delimitazione.

Bruxelles, 17 dicembre 2009

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e social europeo*  
Mario SEPI

---