

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La dimensione nordica delle regioni svantaggiate (parere d'iniziativa)**

(2009/C 318/07)

Relatore: **Kaul NURM**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

*«La dimensione nordica delle regioni svantaggiate.»*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 settembre 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore Kaul NURM.

Alla sua 456a sessione plenaria, dei giorni 30 settembre e 1° ottobre 2009 (seduta del 30 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 175 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Gli obiettivi fondamentali della politica agricola comune, ed in particolare la garanzia dell'approvvigionamento alimentare, rimangono attuali anche nelle regioni nordiche e ciò comporta che si preservino le tradizioni della produzione agricola in queste regioni.

1.2 Il tema centrale del presente parere sono i lineamenti specifici e i problemi naturali, climatici e geografici delle regioni nordiche dell'UE, in cui la produzione agricola è soggetta a determinati condizionamenti a causa del clima freddo, cosa che porta con sé la necessità di spese più elevate che i produttori agricoli di regioni agroclimatiche favorite non devono sostenere.

1.3 Le condizioni che regnano nelle regioni nordiche fanno sì che in agricoltura i costi di produzione siano più elevati e la produttività notevolmente inferiore rispetto alle regioni produttrici più favorite. Il declino costante della redditività ed anche l'indebolimento della motivazione dei produttori che lo accompagna mettono a repentaglio la prosecuzione dell'attività agricola nelle regioni nordiche dell'Europa. Questo pericolo può essere evitato attraverso l'impiego di strumenti idonei di politica agricola.

1.4 Occorre anche garantire lo sfruttamento agricolo del suolo nelle regioni che presentano svantaggi naturali, allo scopo di salvaguardare i paesaggi tradizionali e preservare le zone che rivestono un grande interesse sul piano della protezione della natura. Gli aiuti compensativi alle regioni svantaggiate sono uno strumento con cui è possibile raggiungere quest'obiettivo, ma ciò presuppone che il sostegno sia orientato in modo più deciso di quanto non sia stato il caso fino ad oggi verso le regioni dove il pericolo che si perda la pratica dell'uso agricolo della terra è più grande.

1.5 Inoltre, per ottenere risultati positivi concreti, occorre, oltre alla fissazione di nuovi criteri di definizione delle regioni svantaggiate, riesaminare allo stesso tempo i principi del finanziamento di tale iniziativa. Si dovrebbe considerare la possibilità di inserire le compensazioni per le regioni svantaggiate nei pagamenti del primo pilastro. Nel sistema finora in vigore, in cui l'importo del sostegno diretto si basa su indicatori storici di produzione, si trattano in maniera più vantaggiosa i produttori agricoli delle zone favorite. Le indennità compensative non sono sufficienti a compensare le condizioni di produzione più sfavorevoli delle regioni che presentano svantaggi naturali.

1.6 Nel calcolo degli aiuti per le regioni svantaggiate si dovrebbe prendere in considerazione in futuro per ciascuna singola regione l'ammontare complessivo delle spese sostenute per far fronte agli svantaggi naturali e alle condizioni di produzione sfavorevoli: quanto peggiori si dimostrano le condizioni naturali tanto più elevato dovrebbe essere il sostegno. Bisognerebbe inoltre fissare delle soglie minime e massime per i pagamenti.

1.7 Per definire gli svantaggi naturali, non occorrerebbe soltanto tenere conto della somma delle temperature positive del periodo di vegetazione, ma anche della somma delle temperature negative della stagione invernale nella regione interessata.

1.8 Le regioni nordiche si trovano lontano dai grandi mercati europei; inoltre, le aree rurali di tali regioni hanno una popolazione estremamente scarsa e i terreni coltivati sono parcellizzati, caratteristica che trascina verso l'alto i costi di produzione delle aziende agricole. Per evitare lo spopolamento di tali zone e mantenerne la produzione agricola sono necessari aiuti compensativi a valere sulle risorse per le regioni svantaggiate. Per tale ragione il CESE raccomanda che nel fissare i criteri per la definizione delle regioni svantaggiate si tenga conto anche della bassa densità di popolazione e si elaborino criteri aggiuntivi per sostenere la produzione agricola nelle zone con grandi estensioni forestali.

1.9 Nell'elaborazione e fissazione dei criteri per una nuova definizione delle regioni svantaggiate (regioni con condizioni naturali sfavorevoli), il CESE raccomanda di tenere conto delle particolarità naturali, climatiche e socioeconomiche delle regioni nordiche sulle quali mette l'accento nel parere. A questo proposito vi sarebbe la possibilità di definire tali regioni, analogamente a quanto avviene per le regioni di montagna, come zone speciali.

## 2. Contesto

2.1 Il CESE ha già trattato l'argomento delle regioni svantaggiate in suoi precedenti pareri d'iniziativa <sup>(1)</sup>.

2.2 Il 21 aprile 2009, la Commissione europea ha pubblicato la sua comunicazione COM(2009) 161 def., nella quale figura una proposta intesa a modificare i principi della definizione delle zone svantaggiate e stabilire nuovi criteri. Tra l'altro, la Commissione presenta anche una nuova denominazione per le regioni svantaggiate e raccomanda di chiamarle in futuro «zone caratterizzate da svantaggi naturali». Il CESE si rallegra per questo nuovo approccio.

2.3 Dal momento che nel mercato unico dell'UE è garantita la libera circolazione dei beni e dei servizi, a lungo termine nelle regioni nordiche dell'UE, in cui i costi unitari di produzione sono più elevati, non sarà possibile mantenere una produzione agricola senza un sostegno speciale. Ciò si ripercuote negativamente sulla sostenibilità sociale ed ambientale e sulla biodiversità di tali regioni.

2.4 I regimi in vigore per le regioni svantaggiate e i loro effetti non sono comparabili da uno Stato membro all'altro. In conseguenza della molteplicità di criteri applicati dagli Stati membri, i regimi attuali d'aiuto alle regioni svantaggiate non tengono sufficientemente conto delle condizioni di produzioni specifiche dovute alle circostanze naturali e climatiche e non le compensano adeguatamente e proporzionatamente.

2.5 Nell'ottica di garantire la sicurezza alimentare a lungo termine in Europa e nel mondo, l'attività agricola deve proseguire anche nelle regioni nordiche dell'Unione europea; in tali regioni, secondo le previsioni, le condizioni agroclimatiche possono migliorare, in un orizzonte temporale di cinquanta o cento anni, in seguito al riscaldamento globale, mentre le regioni meridionali conosceranno, contemporaneamente, problemi di siccità. Tale situazione potrebbe determinare uno spostamento della produzione agricola in Europa verso il Nord.

## 3. Particolarità naturali e climatiche delle regioni nordiche, presentazione generale dei problemi, giustificazione di un regime speciale per queste regioni

3.1 La produzione agricola delle regioni settentrionali dell'UE si distingue da quella dell'Europa meridionale e centrale per le seguenti caratteristiche: un periodo di vegetazione sensibilmente più breve, una somma considerevolmente più bassa delle temperature effettive che sono necessarie alla crescita delle piante ed

un eccesso d'umidità durante la maggior parte dell'anno. Le precipitazioni sono distribuite in modo disuguale su tutto l'anno, risultando insufficienti per il periodo di primavera-estate, che è per le piante il periodo di nascita, di spigatura e di crescita, mentre le piogge frequenti d'autunno impediscono di raccogliere al momento opportuno e degradano così il livello di qualità dei raccolti.

3.2 L'agricoltura delle regioni nordiche subisce anche, in una misura molto importante, gli effetti di un inverno lungo e del conseguente fenomeno dei terreni gelati. Le temperature possono scendere fino a meno quaranta gradi celsius. La profondità di penetrazione del gelo dipende allo stesso tempo dalla somma delle temperature negative e dallo spessore dello strato di neve, che può ad esempio raggiungere un metro in Lettonia ed in Estonia, e fino a due metri nel Nord della Finlandia e della Svezia. Lo scioglimento delle nevi e il disgelo sono processi lunghi e laboriosi che ritardano le semine di primavera e l'inizio del periodo di vegetazione. A seconda della latitudine e della distanza dal mare, nelle regioni nordiche la stagione della semina primaverile si situa tra la fine del mese d'aprile e la metà di giugno. Per tale motivo nell'elaborazione dei criteri per la definizione delle regioni svantaggiate si deve tener conto anche della somma delle temperature negative delle regioni interessate.

3.3 Per la costruzione degli edifici vanno preventivati costi più elevati in quanto è necessario stabilire fondazioni profonde, oltre lo spessore del gelo, posare le tubature dell'acqua e le canalizzazioni sotto il limite del gelo e isolare i muri esterni. Costi notevoli sono anche causati dal riscaldamento degli edifici in inverno e dallo sgombero della neve.

3.4 A causa della brevità del processo di costituzione del suolo che ha seguito l'era glaciale, i terreni coltivabili nelle regioni nordiche sono più sottili e presentano una qualità e una struttura disuguali. Sono, in genere, eccessivamente umidi, rocciosi in certe aree, troppo argillosi, sabbiosi o formati da torba. Occorre effettuare investimenti consistenti per migliorare il suolo, soprattutto nell'installazione e nella manutenzione di sistemi di drenaggio delle acque, ma anche nella calcinatura dei campi.

3.5 Le regioni nordiche sono caratterizzate da strutture delle superfici collinose e frammentate come risultato dei fenomeni glaciali in cui prevalgono foreste, zone umide e altri ambienti naturali. Per tale ragione i terreni coltivabili sono di piccole dimensioni e sparsi. Vi sono regioni in cui la dimensione media dei campi di un'azienda agricola è inferiore ad un ettaro, e inoltre i campi si trovano sparsi nelle foreste ad una certa distanza dall'azienda agricola stessa. Diventa così impossibile l'impiego di macchine più grandi e più efficienti e, contemporaneamente, si innalzano anche i costi di produzione e trasporto (interno) dell'azienda agricola. Svantaggi naturali di questo tipo non possono essere compensati ricorrendo a colture alternative o razionalizzando in altri modi la produzione agricola. Occorre applicare criteri aggiuntivi che tengano conto degli svantaggi naturali dei territori ricchi di foreste. Uno di questi criteri potrebbe essere la quota di terreno coltivato per ettaro. Una delle misure a favore delle regioni svantaggiate potrebbe consistere nel compensare i costi addizionali di trasporto sostenuti dalle aziende agricole.

<sup>(1)</sup> GU C 318 del 23.12.2006, pag. 86; GU C 44 del 16.2.2008, pag. 56 e GU C 120 del 16.5.2008, pag. 47.

3.6 Nelle zone nordiche la densità di popolazione delle regioni rurali è molto bassa, pari a meno di dieci abitanti al chilometro quadrato al di fuori delle grandi città e a meno di tre abitanti al chilometro quadrato nelle regioni periferiche, cosa che comporta costi elevati di trasporto sia per la produzione agricola sia per garantire l'accesso ai servizi, privati come pubblici. In seguito all'intensa meccanizzazione, l'Europa settentrionale ha conosciuto nel ventesimo secolo una crescita considerevole della produttività ed una perdita di posti di lavoro in ambiente rurale. Per questo la bassa densità di popolazione e la scarsa disponibilità di servizi sono diventate, a loro volta, fattori d'esodo rurale: numerosi sono coloro che rinunciano all'attività agricola perché le giovani generazioni non vogliono riprendere l'azienda agricola. L'agricoltura costituisce nondimeno, con l'attività forestale e il turismo, la base economica della vita rurale nelle regioni nordiche. I comuni rurali sono sensibilmente più piccoli e ciò fa sì che la spesa pro capite per i servizi pubblici, per esempio per l'istruzione scolastica e quella informale sia significativamente più alta. Nelle regioni scarsamente popolate la vita è più cara perché il numero ridotto di abitanti costituisce un bacino di acquirenti modesto in relazione al consumo di beni e servizi. Le aree periferiche delle regioni nordiche sono troppo distanti dai grandi centri perché le persone possano recarvisi quotidianamente per lavoro o per ottenerne i servizi. Una misura a favore delle regioni svantaggiate dovrebbe consistere nella compensazione dei costi di trasporto addizionali dai centri (dal mercato) alle zone agrarie periferiche.

3.7 Minore è il numero di persone che vivono nelle zone rurali dell'Europa del Nord, più il costo della vita diventa elevato, poiché per avere accesso a beni ed a servizi, per farsi curare e per scolarizzare i bambini, è necessario percorrere distanze notevoli. È per questo che, nelle zone a bassa densità di popolazione dell'Europa del Nord, il mantenimento e la creazione di posti di lavoro nel settore agricolo e negli altri settori rivestono un'importanza particolare. Questo dovrebbe essere l'obiettivo sia della politica agricola comune che della politica regionale. Dal successo dell'attuazione di queste politiche dipende se si riuscirà a mettere in equilibrio i movimenti migratori tra campagna e città, a fermare l'abbandono delle terre e ad arrestare lo spopolamento delle regioni periferiche. In fin dei conti è importante anche per ragioni di sicurezza di tutta l'Unione europea evitare lo spopolamento di tali regioni di frontiera dell'UE.

3.8 Le aree ricche di foreste e di zone umide delle regioni nordiche in combinazione con un'agricoltura estensiva ed ecosistemi semi-naturali, hanno creato una base duratura per la biodiversità. Così il Nord è, tra l'altro, una zona di riproduzione di milioni di uccelli migratori, che vanno alla ricerca di cibo nei campi e nei prati incolti.

3.9 A causa degli svantaggi naturali e della frammentazione delle superfici agricole e di costi di trasporto determinati dalla bassa densità demografica, la produttività delle aziende agricole

delle regioni nordiche è più debole e le entrate più basse. Ciò ha determinato, di conseguenza, conformemente ai principi della PAC applicati fino ad oggi, livelli modesti di aiuti diretti a titolo del primo pilastro. Nelle regioni nordiche, per garantire che i terreni agricoli siano sfruttati, che vi sia una produzione sostenibile di prodotti alimentari e che si preservi il paesaggio, occorre garantire ai produttori agricoli un reddito comparabile a quello dei produttori delle regioni più favorite. In caso contrario, gli abitanti abbandoneranno i villaggi e non coltiveranno più i terreni agricoli, i paesaggi tradizionali verranno trascurati e perderanno la loro fertilità. Una possibilità raccomandata dal CESE è che la Commissione europea studi a fondo le specificità delle regioni nordiche e definisca eventualmente tali regioni come zone speciali, analogamente a quanto avviene per le regioni di montagna.

3.10 Le caratteristiche e la gravità degli svantaggi naturali da affrontare possono presentare notevoli variazioni da una regione all'altra. Al momento di calcolare i futuri aiuti al reddito, per ciascuna regione si dovrebbe tenere conto delle spese necessarie per superare gli svantaggi naturali e le condizioni sfavorevoli di produzione: quanto più difficili risultano le condizioni naturali, tanto più elevati devono essere gli aiuti, anche se nel quadro di tetti massimi e soglie minime.

#### **4. Limitazioni naturali in materia di produzione vegetale, presentazione dei problemi, giustificazione di un regime speciale per tali regioni**

4.1 Nelle zone nordiche le colture subiscono gli effetti degli inverni freddi, della brevità del periodo di vegetazione, di una bassa somma delle temperature utili per la crescita delle piante, come pure dell'eccesso d'umidità, cosa che richiede investimenti considerevoli per la costruzione di sistemi di drenaggio. La durata di vita dei sistemi di drenaggio dipende dai materiali utilizzati a tal fine e va da circa trenta a circa cinquanta anni; oltre questo periodo, questi sistemi si devono sostituire. Le spese annuali che richiedono la manutenzione e le riparazioni dei sistemi di drenaggio sono considerevoli. L'installazione dei sistemi di drenaggio e la loro manutenzione sono il presupposto per la messa in produzione dei suoli nei quali l'umidità è eccessiva.

4.2 In ragione della presenza di una roccia madre di struttura cristallina ovvero di pietra arenaria, il suolo delle zone nordiche, nella loro più grande parte, è acido, ed occorre calcinare i campi per renderli coltivabili regolarmente ogni 6-8 anni, cosa che esige spese supplementari rispetto alle zone che hanno un pH neutro. La calcinatura non è destinata a rendere i terreni più fertili, ma costituisce un requisito per la coltivazione dei terreni acidi e per compensare gli svantaggi naturali costanti. Il CESE ritiene che per la definizione delle regioni svantaggiate e la fissazione di nuovi criteri, al problema del suolo acido si dovrebbe prestare un'attenzione maggiore di quanto non sia stato fatto fino ad oggi.

4.3 Nelle regioni nordiche occorre essiccare tutti i raccolti in essiccatoi speciali, poiché in certi anni il loro tasso d'umidità può raggiungere il 30 %. Per poter conservare i raccolti, occorre portare l'umidità al 12-14 %. La costruzione di essiccatoi per i raccolti richiede investimenti cospicui e l'energia consumata per l'essiccazione rappresenta un supplemento considerevole di spesa. Il costo degli essiccatoi può arrivare fino a 300 000 euro per essiccatoio, e la durata d'utilizzo dell'apparecchiatura va dai dieci ai quindici anni, secondo l'intensità d'utilizzo. Basandosi su dati che provengono dalle aziende, si può affermare che le spese d'essiccazione dei raccolti rappresentano, in media, da 20 a 25 euro per tonnellata, sebbene il grado d'umidità dei raccolti e la quantità d'energia necessaria all'essiccazione varino da un anno all'altro. Se si considera che il raccolto medio, nelle regioni nordiche, è compreso tra 3 e 4 tonnellate per ettaro, si arriva, per queste zone, a costi supplementari di produzione compresi tra i 60 e i 100 euro per ettaro.

4.4 Le specie vegetali devono essere più resistenti al freddo e potere sopportare gelate notturne che si verificano anche nel mese di giugno; ciò implica rendimenti più bassi. A causa della brevità del periodo di vegetazione, non è possibile coltivare varietà, come ad esempio il granoturco foraggero, che hanno bisogno di un lungo periodo di vegetazione e di temperature più elevate ventiquattro ore su ventiquattro e che permetterebbero di ridurre anche in modo considerevole i costi d'allevamento. Per questa ragione, l'alimentazione animale si basa sull'insilamento d'erba, a costi unitari che sono superiori a quelli del granoturco foraggero.

4.5 Il pericolo delle gelate notturne minaccia soprattutto la coltura della frutta, delle bacche e della verdura. Almeno una volta ogni dieci anni, si verificano delle gelate notturne così intense durante il periodo di fioritura da distruggere la totalità del raccolto. Esistono, certamente, un certo numero di mezzi per lottare contro le gelate notturne, come l'irrigazione per aspersione, le fumate, la copertura con teloni, ecc., ma il loro utilizzo comporta sempre costi finanziari e di manodopera supplementari.

4.6 La brevità del periodo di vegetazione impone anche di portare a termine tutti i lavori agricoli in un arco di tempo molto ridotto. A tal fine occorrono macchinari di livello relativamente elevato, il che determina un ulteriore aumento della media degli investimenti necessari per ettaro.

#### **5. Limitazioni naturali in materia d'allevamento, presentazione dei problemi, giustificazione di un regime speciale per tali regioni**

5.1 Nell'ambiente nordico, il periodo di pascolo per il bestiame è breve (da metà maggio fino a fine settembre), e per questa ragione, la quantità di foraggio da conservare per l'inverno, come pure i costi di produzione, sono più alti. E per conservare il foraggio per l'inverno occorre anche costruire depositi speciali. Spesso, non è possibile, a causa delle condizioni

meteorologiche, cominciare nel momento adatto il raccolto del fieno e ciò implica una diminuzione del suo valore nutritivo. Rovesci frequenti in periodo di fienagione o d'insilamento possono abbassare il livello di qualità del foraggio.

5.2 I costi delle costruzioni e delle strutture per l'allevamento degli animali sono più elevati che nelle regioni calde, perché per porre le fondamenta delle costruzioni, è necessario scendere ad una profondità superiore a quella dello spessore del gelo e anche le tubature dell'acqua e le canalizzazioni devono essere posate sotto il limite del gelo (più di 1,2 metri almeno, se si prende l'esempio dell'Estonia).

5.3 Costi supplementari sono causati dalla necessità di liberare i poderi e le strade di comunicazione dalla neve e dal ghiaccio nel periodo invernale. In seguito ai danni provocati dal gelo occorre rifare il rivestimento stradale ogni cinque-dieci anni. A causa della scarsa densità di popolazione, esistono nei paesi del Nord molti viottoli e strade ricoperti di pietrisco. Sono necessarie risorse finanziarie supplementari per mantenere e riparare questi cammini, in particolare per riparare i danni in primavera e per evitare la polvere in estate.

5.4 I costi di magazzinaggio per chilo di latte sono più elevati nelle zone poco popolate che nelle zone d'agricoltura intensiva a forte densità di popolazione, poiché occorre percorrere lunghe distanze per raccogliere il latte. Ad esempio, in molte regioni insulari ed isole interne la produzione di latte è cessata, poiché questa produzione non era redditizia a causa dei costi di trasporto. Risulta costoso anche rifornire le aziende agricole con gli altri fattori di produzione necessari per l'attività agricola.

#### **6. Importanza per l'intera Unione europea della preservazione dell'agricoltura e della vita rurale nelle regioni nordiche**

Garantire il mantenimento della produzione agricola ed evitare lo spopolamento delle aree rurali nelle regioni nordiche rivestono importanza per tutta l'Europa perché in tal modo si contribuisce a:

- assicurare l'approvvigionamento degli abitanti di queste regioni con prodotti alimentari locali e la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare dell'UE in caso di riscaldamento globale,
- mantenere posti di lavoro e impedire che la popolazione abbandoni le zone rurali,
- preservare, ed in numerosi casi persino aumentare, la biodiversità,
- mantenere i paesaggi accessibili e conservarne l'attrattiva per l'industria del turismo e del tempo libero,
- garantire la sicurezza dei territori ai confini dell'UE.

Bruxelles, 30 settembre 2009

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