

LE POLITICHE DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA E L'AGRICOLTURA NELLE REGIONI MEDITERRANEE DEGLI STATI MEMBRI

FRANCESCO BELLIA (*)

L'agricoltura delle regioni mediterranee si caratterizza per una forte prevalenza di uve e vini, olive ed olii, agrumi, frutta fresca, frutta in guscio, ortaggi, che, nel loro insieme, intercettano aliquote superiori al 50% della relativa PLV; a loro volta tali prodotti, pur potendo essere presenti anche in altre regioni degli stati membri, vengono designati «mediterranei» perché tipici delle regioni in esame, nelle quali peraltro si addensano gran parte e, in alcuni casi, la totalità delle corrispondenti produzioni della CEE a 12.

La localizzazione delle regioni nell'ambito della Comunità concerne in misura più o meno ampia sia paesi fondatori, quali Italia e Francia, sia paesi adesione, quali Grecia, Spagna e Portogallo.

Tali regioni si contraddistinguono dalle altre della Comunità per alcune caratteristiche e peculiarità, relative all'ambiente in senso lato (naturale ed acquisito), alle strutture demografiche, al settore agricolo ed all'intero sistema economico⁽¹⁾, caratteristiche che hanno consentito di classificarle ora fra le «regioni agricole», ora fra quelle «arretrate», ora ancora fra quelle «periferiche» della Comunità a 12.

Quale che sia lo schema di riferimento, le regioni mediterranee si caratterizzano, tuttavia, per un divario più o meno accentuato di sviluppo economico e di sviluppo agricolo rispetto alle altre: i redditi pro capite e quelli per addetto dei relativi sistemi economici sono inferiori al 70% di quelli medi comunitari, e la stessa cosa accade per i redditi del settore agricolo, misurati in termini di valore aggiunto per addetto; ma l'agricoltura denuncia elevati divari in termini di dotazioni infrastrutturali e di servizi, strutture produttive più o meno suddivise, alte ali-

(*) Ordinario di Politica Agraria nell'Università di Catania.

(1) Alcuni studiosi sottolineano la grande varietà di produzioni agricole in rapporto all'ambiente pedoclimatico, anch'esso assai vario per l'ampia latitudine in cui tali regioni ricadono e le forti differenziazioni altimetriche; cui bisogna aggiungere specifiche caratteristiche socio-culturali delle popolazioni ed il peso di fattori politici e religiosi, con influssi sulle abitudini alimentari.

(2) Da qualche anno a questa parte, sotto lo stimolo dello sviluppo della grande distribuzione e dell'industria di trasformazione, Paesi Bassi, RFT, Belgio sono divenuti esportatori di ortofruttili (freschi e trasformati) provenienti in gran parte dalle regioni mediterranee (all'interno od all'esterno della Comunità), secondo una dinamica evolutiva che ha portato tali paesi (esclusivamente importatori) a superare, per alcuni prodotti, i quantitativi esportati da tradizionali paesi produttori-esportatori, quali l'Italia e la Grecia.

Abstract

The Mediterranean regions differ from the other EEC regions in some special features: a more or less marked gap in economic and agricultural development, in terms of infrastructure and services, dispersed production units and high unemployment rate. In spite of the EEC interest in its Mediterranean regions, the policies pursued so far have not contributed to bridge the current income gap.

This paper goes over the steps of the agricultural policy adopted by the EEC and stresses the evolution of the different commercial, structural and market policies of the last thirty years. It also describes the slightly favourable results of such policies in the Mediterranean area and makes proposals referring to the changing institutional conditions and to the new international scenario.

Résumé

Les régions méditerranéennes se distinguent des autres de la Communauté par certaines caractéristiques particulières: un écart plus ou moins accentué dans le développement économique et agricole, un écart en termes d'infrastructures et de services, de structures productives éparpillées, d'un taux élevé de chômage. Bien que la Communauté européenne soit très intéressée à ses régions méditerranéennes, les politiques adoptées jusqu'à présent, n'ont pas du tout contribué à combler l'écart des revenus.

Ce travail donne un aperçu des différentes étapes de la politique agricole adoptée par la CEE, en mettant en évidence l'évolution des politiques commerciales, structurelles et de marché appliquées ces trente dernières années. Par ailleurs, on y discute des résultats peu satisfaisants de ces politiques dans le contexte méditerranéen, en formulant des propositions par rapport aux changements des conditions institutionnelles et à la nouvelle situation internationale.

quote di partecipazione del settore al sistema in termini di reddito ed occupazione, forte tasso di disoccupazione degli addetti. Si tratta di divari noti e consolidati, anche se la relativa entità assume valori maggiori in alcune regioni della Grecia e del Portogallo e minori in quelle francesi. Inoltre, le regioni mediterranee, dal punto di vista della distribuzione della spesa per consumi delle famiglie, si caratterizzano per alte aliquote di spesa per alimentari, bevande e tabacco (25-30% ed oltre del totale, a fronte del 15-20% delle regioni nordiche): situazioni di alti prezzi nella CEE per prodotti alimentari essenziali, quali ad esempio il grano, il latte, lo zucchero, sono pertanto destinati a gravare maggiormente sulle regioni in esame.

Per quanto la Comunità Economica Europea abbia sempre manifestato una certa attenzione nei confronti delle proprie regioni mediterranee, vecchie e nuove, le politiche finora realizzate non hanno certo contribuito ad attenuare i divari di reddito; questi ultimi tendono, infatti, pericolosamente ad accentuarsi soprattutto nel corso degli anni ottanta e in particolare dal 1984, da quando cioè è stata varata la riforma della PAC, i cui effetti si sono fatti sentire nell'agricoltura delle regioni, con cali più o meno vistosi dei prezzi di alcuni principali prodotti (in termini reali), nei volumi produttivi realizzati e nei redditi di settore.

Pur in presenza di una certa differenziazione di situazioni, il calo od il ristagno di produzioni, redditi ed occupazione osservato negli anni ottanta nell'agricoltura di alcune regioni mediterranee, pur potendo attribuirsi anche ad altre circostanze concomitanti, va in parte ricondotto alle politiche comunitarie, nelle loro varie espressioni.

Poiché tali politiche, e cioè quelle commerciali, quelle di mercato e quelle strutturali, hanno in generale funzionato poco e male nell'agricoltura delle regioni, soprattutto per le produzioni (quelle mediterranee) che ne costituiscono le componenti prevalenti, la cosiddetta riforma della PAC, attraverso il contenimento delle misure di sostegno delle politiche di mercato, non poteva non avere che un impatto marcatamente sfavorevole sulle regioni in questione. Ma non vanno sottovalutati i ritardi e le carenze esistenti nello sviluppo dell'industria di trasformazione e della distribuzione agroalimentare: pur in presenza di alcune notevoli iniziative, si resta ai margini dei processi d'industrializzazione intervenuti nell'economia e nella società, talché le regioni mediterranee incontrano notevoli difficoltà ad una migliore valorizzazione delle proprie produzioni agricole, spesso trasformate e/o commercializzate in altre regioni o paesi⁽²⁾.

Se la situazione di squilibrio venutasi a creare nell'agricoltura della Comunità a 12 fra regioni, produzioni ed imprenditori è oggi

notevole, una tale situazione appare destinata ad accentuarsi negli anni avvenire, in rapporto a tre ordini di ragioni, e precisamente:

a) l'ampliamento della Comunità da 10 a 12 paesi, che avrà piena attuazione al termine del periodo transitorio (31/12/95), con effetti diretti (legati all'accresciuta concorrenza delle produzioni delle regioni) ed indiretti (connessi al consolidamento di ulteriori concessioni commerciali conseguenti all'ampliamento, elargite ai paesi terzi mediterranei), ma non vanno esclusi ulteriori allargamenti della Comunità, legati alle vicende politiche ed economiche dei paesi dell'Est europeo;

b) la realizzazione del mercato unico europeo al 1° gennaio 1993, cui appaiono particolarmente esposte le regioni mediterranee degli stati membri, in quanto regioni «arretrate», «agricole» e «periferiche»;

c) le trattative in corso per gli accordi generali sulle tariffe e sul commercio dei prodotti agricoli nell'ambito del negoziato GATT, noto come *Uruguay round*.

A quest'ultimo riguardo, gli orientamenti emersi sembrano preludere a profondi cambiamenti nel settore delle politiche commerciali e di quella agricola, cambiamenti che, nel caso della Comunità Economica Europea, potrebbero portare ad un ribaltamento della filosofia che aveva ispirato le scelte della Comunità in materia di agricoltura: le politiche di mercato e di sostegno dei prezzi che, per oltre un trentennio, avevano costituito il nucleo centrale di tali scelte, collocando le politiche commerciali e quelle strutturali in posizione subordinata e comunque integrativa, ebbene le politiche di mercato tenderebbero ora, se gli orientamenti del negoziato trovassero conferma, ad operare in funzione delle politiche commerciali comuni, che anche nel settore agricolo assumerebbero una posizione centrale. Trattasi di cambiamenti sui quali, a me pare, è finora mancata un'adeguata riflessione sulle implicazioni non solo a carico del settore agricolo, ma dell'intero sistema economico e sociale, nel quale tale settore, per effetto dello sviluppo economico, oggi si colloca, com'è noto, al centro di un sistema d'interdipendenze, sempre più complesso, con settori a monte, a valle ed a piano del processo produttivo, le cui vicende di reddito e di occupazione sempre più dipendono dal settore agricolo.

L'importante esigenza di ampliare gli scambi commerciali dei prodotti agricoli, in armonia coi movimenti d'internazionalizzazione dei mercati e di divisione del lavoro, va commisurata con quella propria dell'agricoltura dei vari paesi, profondamente diversi per lo stadio di sviluppo cui sono pervenuti e per le funzioni che attribuiscono all'agricoltura medesima, alcune delle quali di portata strategica nei paesi avanzati.

Ma, prescindendo dalle forti perplessità che suscitano gli orientamenti del negoziato in corso, in quale posizione verrebbe a trovarsi

l'agricoltura delle regioni mediterranee ove prevalsero i nuovi equilibri? Quale posizione hanno nel negoziato i prodotti mediterranei? E quali potrebbero essere le principali ripercussioni, anche in rapporto alla riforma della politica agricola comune?

Altre questioni sulle quali bisogna riflettere si riferiscono poi alle politiche di mercato in rapporto agli «stabilizzatori di spesa» ed alle politiche strutturali vecchie e nuove, sempre in stretto riferimento all'agricoltura delle regioni mediterranee. Qual è il giudizio che, sulla scorta delle esperienze maturate, si può dare delle politiche di mercato e delle evoluzioni intervenute a partire dal 1984? E quali ancora le prime valutazioni sulle politiche strutturali, profondamente modificate proprio in questi ultimi anni?

Le politiche commerciali ed i negoziati GATT

L'agricoltura delle regioni mediterranee è impernata, com'è noto, in forte prevalenza su produzioni per le quali la Comunità Economica Europea ha adottato in generale politiche commerciali, quale corollario di quelle di mercato, caratterizzate da un alto grado di liberalizzazione degli scambi e di concessioni commerciali.

Se fra i principi dell'Europa verde un posto di primo piano spetta alla «preferenza comunitaria», consistente — come noto — nella possibilità riservata alle produzioni degli stati membri di godere di una priorità di collocamento nell'ambito del mercato comune, attraverso l'utilizzazione di meccanismi regolatori delle importazioni, non v'ha dubbio che tale principio è stato in gran parte disatteso per le produzioni mediterranee (agrumi, frutta in guscio, ortaggi, ecc.), eccezion fatta per l'olio d'oliva ed il grano duro; il regime degli scambi con i paesi terzi per tali produzioni si fonda sostanzialmente sulle tariffe doganali comuni, pur non escludendo in qualche caso il ricorso ad altri meccanismi, quali calendari d'importazione o prezzi minimi (prezzi di riferimento). Ma siamo ben lontani dai regimi applicati per i prodotti nordici, garantiti da prelievi mobili all'importazione, che costituiscono vere e proprie barriere all'entrata nell'ambito del vasto mercato europeo.

Le produzioni mediterranee (fresche o trasformate) sono state inoltre oggetto di accordi commerciali preferenziali con i paesi terzi mediterranei, oppure con i paesi in via di sviluppo, avendosi ulteriori concessioni che hanno inciso sulla misura delle tariffe doganali, in alcuni casi ridotte su livelli simbolici. Tutto ciò ha scatenato le reazioni degli USA, motivate anche dalla presenza aggressiva che la CEE ha assunto sui mercati internazionali per le massicce esportazioni di prodotti nordici, il che ha provocato l'apertura di una vertenza commerciale, risolta con ulteriori concessioni a danno delle produzioni tipiche delle regioni (limoni,

mandorle, paste alimentari, ecc.).

Sempre sulle produzioni in questione sono stati inoltre scaricati gran parte dei costi dei negoziati GATT, con concessioni tariffarie e commerciali consolidate nel tempo; basti pensare al riguardo al compromesso sui cosiddetti *prodotti minori* (agrumi, mandorle, succhi di arance, ecc.) del *Tokyo round*. Il che riflette una linea di condotta, secondo la quale la Comunità è stata sempre tendenzialmente protezionista per i prodotti nordici e liberoscambista per quelli mediterranei, come pure per frutti e semi oleosi, le cui coltivazioni si sono sviluppate nella CEE proprio in questi ultimi anni.

Nel nuovo *round* dei negoziati GATT, giunto ormai alla fase conclusiva, occorrerà evitare che si riproducano situazioni pregiudizievoli per le produzioni delle regioni mediterranee. È stato giustamente osservato che, poiché una parte del negoziato verte sulle conseguenze dell'ampliamento della Comunità, occorrerà rivendicare il credito venutosi a creare nei confronti del GATT per effetto dell'adozione in Spagna della politica comunitaria sulle materie grasse, in sostituzione di quella altamente restrittiva applicata in precedenza in quel paese a protezione dell'olio d'oliva; siccome le conseguenze andranno a scapito di una produzione mediterranea, le contropartite dovranno riguardare detta area produttiva.

In sostanza, il disegno di riduzione di protezione e sostegni e di liberalizzazione degli scambi commerciali, che sta alla base dell'*Uruguay round*, non dovrebbe ancora una volta ritorcersi sulle produzioni delle regioni mediterranee. Se si punterà su un riequilibrio fra i prodotti, se si presterà attenzione alla distribuzione territoriale degli oneri derivanti dagli accordi commerciali e sulle tariffe e infine se le valutazioni opereranno sull'intero ammontare dei sostegni (assommando a quelli legati agli interventi, le restituzioni all'esportazione ed i prelievi e le tariffe all'importazione), le decisioni non potranno che essere favorevoli alle produzioni mediterranee.

Poiché tali produzioni sono sostenute in forte prevalenza attraverso gli interventi (95% della relativa spesa), con limitato ricorso a restituzioni e a prelievi o tariffe, essi non avrebbero dovuto neppure entrare in gioco nella proposta di riduzione formulata dalla CEE; non così i prodotti nordici per il forte peso di restituzioni (oltre il 70% della spesa per cereali e zucchero, il 50-60% per lattiero-caseari ed il 25-30% per carni bovine) e prelievi, pur in presenza di consistenti spese d'intervento. Secondo un rapporto riservato recentemente elaborato dalla Commissione risulterebbero viceversa maggiormente gravati i prodotti mediterranei, per i quali la scelta del 1986 come anno base è improponibile perché da quell'anno le organizzazioni comuni di mercato hanno cominciato a funzionare anche per i paesi adesione, con interventi relativi agli agrumi, all'olio d'oliva, al pomodoro, ecc.; gli aumenti

di spesa frattanto verificatisi (1986-1990) non si riallacciano pertanto al mancato funzionamento delle restrizioni introdotte dalla politica di mercato (attraverso ribassi di prezzi comuni e «stabilizzatori di spesa»), ma agli effetti dell'ampliamento.

Sempre in tema di politiche commerciali, vanno poi ricordati gli accordi recentemente stipulati con i paesi terzi mediterranei, a seguito dell'allargamento a Spagna e Portogallo; ai paesi terzi vengono tra l'altro garantite le quote di esportazione delle produzioni mediterranee sul mercato comune europeo, nella misura preesistente all'allargamento.

In proposito, non può non evidenziarsi una palese contraddizione fra un orientamento restrittivo della Comunità per le proprie produzioni mediterranee, per le quali introduce stabilizzatori di spesa e riduce prezzi comuni, e quello invece flessibile nei confronti delle stesse produzioni dei paesi terzi, cui garantisce le quote di esportazione tradizionali.

Se gli interessi generali della Comunità, sul terreno politico ed economico, portano a privilegiare i paesi terzi mediterranei, antepo- nendo le loro esigenze a quelle delle regioni mediterranee degli stati membri, va ricordato tuttavia che questi paesi, con prospettive di forti incrementi demografici, oltre a rappresentare fra i principali fornitori della Comunità per alcune materie prime (energetiche o meno), costituiscono, a loro volta, crescenti mercati di sbocco per le produzioni nordiche (cereali, lattiero-caseari, zucchero, ecc.), nonché per talune produzioni industriali e di servizi della stessa Comunità.

Di fronte ad una tale situazione, le regioni mediterranee degli stati membri vengono chiamate a sopportare gran parte del costo della nuova politica mediterranea della CEE, dopo essersi caricate quello dell'allargamento, trovandosi a subire e subendo la concorrenza di produzioni (quelle mediterranee, appunto) simili alle loro.

Quale compensazione, per i sacrifici imposti all'agricoltura delle regioni mediterranee degli stati membri in rapporto all'allargamento, sono stati varati i cosiddetti pro-

grammi integrati mediterranei. Ma costituiscono tali programmi una contropartita efficace? Quale impatto hanno avuto o potranno avere sui territori interessati? (*)

Eppoi, è possibile caricare gran parte dei costi della nuova politica mediterranea, d'interesse generale della Comunità, sulle regioni in questione? Quali compensazioni possono prospettarsi al riguardo?

Altri problemi collegati alle politiche commerciali comuni, o meglio alle discrasie con cui tali politiche si sono andate realizzando, si riferiscono alle conseguenze sul piano macroeconomico per le regioni e le produzioni interessate.

Ebbene, analogamente a quanto rilevato sugli effetti delle politiche CEE in uno specifico studio sul Mezzogiorno d'Italia, anche nelle altre regioni mediterranee della Comunità tenderebbe a verificarsi un doppio processo di trasferimenti di reddito, e cioè:

1) *trasferimenti che si muovono dal consumatore europeo e soprattutto di quello delle regioni mediterranee al produttore nordico*, riconducibili

— all'elevato divario dei prezzi interni rispetto a quelli internazionali per cereali, latte e derivati, zucchero e carni bovine e suine — per tali produzioni, alle forti correnti d'importazione da altri paesi o regioni della Comunità, con l'adesione di politiche tendenti a vincolare il consumatore alla relativa utilizzazione nell'ambito del mercato comune

— all'alta aliquota della spesa alimentare destinata a tali prodotti, con ripercussioni dei maggiori prezzi d'acquisto ben più accentuate per il consumatore delle regioni mediterranee (**);

2) *trasferimenti mancati o ridotti al produttore delle regioni mediterranee a beneficio del consumatore europeo o di settori extragricoli*, riconducibili

— al basso divario dei prezzi interni rispetto a quelli internazionali per agrumi, ortaggi, frutta fresca, frutta in guscio, ecc.

— per tali produzioni, a limitate correnti di esportazione nelle regioni della Comunità ed a politiche tendenti a contenerle, o quanto meno a non condizionare il consumatore alla relativa utilizzazione nell'ambito del mercato comune

— a politiche commerciali liberalizzanti per talune produzioni mediterranee dei paesi terzi.

Pur non essendo in discussione l'esistenza degli accennati processi di trasferimento, questi ultimi assumono un valore largamente orientativo, poiché nella realtà la relativa determinazione non si prospetta agevole: i prodotti a prevalente diffusione nordica sono infatti presenti anche nelle regioni mediterranee, e viceversa quelli mediterranei si realizzano anche nelle regioni nordiche; inoltre, sotto un profilo più generale, se la possibilità di ripartire costi e benefici delle politiche commerciali fra gli stati membri incontra notevoli difficoltà, problemi ancora maggiori si pongono allorché le analisi ven-

gano portate su specifiche regioni. Esistono inoltre carenze nelle documentazioni statistiche, che si aggiungono alle questioni metodologiche.

Indipendentemente dalla portata dei fenomeni accennati, resta tuttavia incontrovertibile il fatto che le regioni mediterranee della Comunità e le rispettive agricolture vengono a trovarsi in una posizione anche a questo riguardo sfavorevole, il che non contribuisce certo all'attenuazione dei divari di sviluppo rispetto alle altre regioni europee. Di tutto ciò occorrerà tenere conto, quanto meno al fine di evitare che il negoziato sugli accordi commerciali e sulle tariffe (*Uruguay round*) possa tradursi in un'ulteriore penalizzazione delle agricolture delle regioni mediterranee.

Quali riflessioni possono allora svilupparsi sia sul piano generale sia con specifico riferimento ai prodotti mediterranei? Quali azioni è possibile eventualmente svolgere per evitare che ancora una volta gli accordi commerciali finiscano per penalizzare le produzioni tipiche dell'agricoltura nelle regioni mediterranee?

Le politiche di mercato e gli stabilizzatori di spesa

L'argomento è ampiamente noto e, con riferimento alle produzioni mediterranee, è stato oggetto di numerosi studi e ricerche che ne hanno trattato i molteplici aspetti; su alcuni di questi è opportuno soffermarsi, nella convinzione che maggiori approfondimenti sulle questioni generali e su quelle relative a singoli prodotti potranno trovare spazio nel corso della discussione.

In primo luogo, solo alcune delle produzioni mediterranee hanno beneficiato e beneficiano delle politiche di mercato e di sostegno dei prezzi, con riferimento sia alle regioni appartenenti agli stati membri fondatori (Italia e Francia), sia a quelle relative ai paesi di adesione più o meno recente (Grecia, Spagna e Portogallo). E tutto ciò perché non esistono specifiche organizzazioni comuni di mercato, oppure — quand'anche esistano — tali organizzazioni non hanno alcun riscontro operativo nelle regioni interessate, in quanto le relative regolamentazioni risultano difficilmente applicabili e/o sono poco conosciute dai produttori agricoli interessati. Con specifico riferimento al Mezzogiorno d'Italia, può tracciarsi, in estrema sintesi, un quadro dei settori produttivi sostanzialmente esclusi dalle politiche di mercato, e cioè:

- la quasi totalità dei prodotti orticoli da pieno campo, con particolare riguardo alla carota, al carciofo, alle patate precoci, ecc.;
- la totalità dei prodotti orticoli in serra, pur esistendo per taluni di essi regolamentazioni in tal senso;
- l'intero comparto della frutta in guscio (mandorle, nocciole, pistacchi, carrube, ecc.);

(*) Con specifico riferimento al Mezzogiorno d'Italia, una delle regioni CEE maggiormente colpite dall'allargamento, i programmi integrati mediterranei non paiono assumere quel rilievo pubblicizzato dalla Comunità fin dagli inizi degli anni '80. Basti pensare alla esiguità dei mezzi finanziari impegnati dalla CEE, alla limitazione territoriale degli interventi (estesi a poco più di 1/3 delle superfici) ed alla desolante lentezza della sua applicazione (le azioni previste avrebbero dovuto realizzarsi entro il 1992, ma tale termine slitterà di alcuni anni).

(**) È interessante notare al riguardo che i consumatori dei paesi terzi mediterranei godono di una posizione privilegiata rispetto a quelli delle regioni mediterranee degli stati membri, poiché possono rifornirsi di cereali, lattiero-caseari, zucchero e carni a prezzi molto più bassi, per il gioco delle restituzioni all'esportazione. Tutto ciò peraltro si traduce nella difficoltà per tali paesi di diversificare le proprie produzioni agricole, essendo maggiormente stimolati ad orientarsi su quelle tipicamente mediterranee (agrumi, ortaggi, vini, ecc.), entrando in concorrenza con le similari produzioni delle regioni.

d) i vini di qualità, anche se essi finiscono per beneficiare della regolamentazione applicata per quelli da pasto;

e) le olive da tavola, anche se non è agevole separare per tali prodotti l'impatto delle politiche esistenti per l'olio d'oliva;

f) l'uva da tavola, per la quale si può ripetere — in rapporto a quella da vino — quanto detto nel punto precedente;

g) i fiori, i vivai e le piante ornamentali;

h) una vasta gamma di prodotti tradizionali o nuovi per l'agricoltura meridionale, quali il bergamotto, i fichidindia, i capperi, l'anguria, l'actinidia (kiwi), ecc..

Il problema è di non poco momento ove si consideri che l'agricoltura delle regioni mediterranee, pur essendo imperniata in prevalenza sulle produzioni tipiche dell'area, presenta una differenziazione d'indirizzi produttivi ben maggiore di quella che caratterizza le regioni nordiche, più o meno fortemente legate a cereali, lattiero-caseari, carni e zucchero.

Non bisogna sorprendersi pertanto se, secondo talune valutazioni, solo circa i 2/3 della PLV dell'agricoltura meridionale sia stata interessata dalle politiche di mercato CEE, ma tale aliquota per talune regioni stenta a superare il 50-55%; non è così nelle regioni nordiche dove l'aliquota delle produzioni intercettata dalle organizzazioni comuni di mercato supera spesso l'80-90% della corrispondente PLV.

Per quelle produzioni mediterranee per le quali si applicano specifiche regolamentazioni, queste ultime assicurano gradi di sostegno che, nel loro complesso, sono largamente inferiori a quelle esistenti per le continentali, anche in rapporto alle politiche commerciali seguite. Gli agrumi, la frutta fresca, gli orticoli, i vini da tavola presentano in prevalenza regolamentazioni imperniate su interventi di mercato nelle zone di produzione, mediante operazioni di ritiro e di trasformazione agevolata, e non a caso la spesa FEOGA-GARANZIA per tali prodotti è riferibile solo per il 4-6% delle restituzioni all'esportazione, a differenza dei prodotti nordici, per i quali la relativa spesa si polarizza per quasi i 2/3 sulle restituzioni, eccezione fatta per le carni bovine.

Pur in presenza di altri importanti fattori concomitanti, legati in particolare alle strutture produttive, a quelle di trasformazione e commercializzazione dei prodotti ed ai servizi pubblici e privati disponibili (in tema di credito, assistenza, ricerca, ecc.), le politiche di mercato nel settore dei prodotti mediterranei non offrono sufficienti incentivi per una migliore valorizzazione e per l'inserimento nel vasto mercato europeo, probabilmente anche a causa della mancata o ridotta preferenza comunitaria loro accordata.

Un'indicazione del divario di sostegno che accusano tali produzioni nell'ambito europeo può trarsi dal raffronto delle aliquote di PLV con le aliquote di spesa FEOGA-GARANZIA, con riferimento all'intera Co-

munità (CEE a 12); queste ultime risultano in varia misura inferiori per le produzioni mediterranee e invece superiori per quelle nordiche. Colpisce in particolare la situazione degli ortofrutticoli, per i quali a fronte di un'aliquota di PLV aggirantesi intorno al 16-17%, sta una aliquota di spesa dell'ordine del 4-6%, con una punta minima del 2,6% nel 1988.

Altri fattori di distorsione delle politiche di mercato si riferiscono alla ripartizione territoriale della spesa FEOGA-GARANZIA, sulla base di alcune parametrizzazioni rispetto al reddito (VA), alla PLV, alla SAU, al numero degli addetti agricoli od a quello delle aziende; le valutazioni operate nel 1980 e nel 1988 con riferimento all'agricoltura meridionale, entro i limiti delle documentazioni statistiche disponibili e di alcune indispensabili attribuzioni, confermano l'esistenza di squilibri nella ripartizione di spesa, per il Mezzogiorno d'Italia più rilevanti in termini di aziende e di addetti e molto meno in termini di SAU e PLV, mentre una posizione intermedia assume il VA (?).

È da notare che le sperequazioni osservate solo in parte dipendono dal marcato grado di suddivisione delle aziende, dalle minori rese unitarie (a parità di specie coltivata od allevata), dall'elevato numero di addetti e dalle carenze di economie esterne e di servizi per le imprese; solo in parte sono, cioè, il riflesso di minori gradi di produttività. Quelle sperequazioni vanno infatti ricondotte anche a regolamentazioni meno incisive in termini di garanzie e di sostegni per alcune produzioni mediterranee, nonché all'assenza di regolamentazione od alla sua totale inefficacia per altre. E non a caso l'Irlanda, pur con un'agricoltura caratterizzata da gradi di produttività molto vicini a quelli dell'agricoltura delle regioni mediterranee, costituisce uno degli stati membri che maggiormente si avvantaggiano delle politiche di mercato, con aliquote di spesa FEOGA più o meno largamente superiori a quelle espresse in termini di addetti, di aziende, di PLV e di VA ed in equilibrio o lievemente inferiori a quelle in termini di SAU.

Una tale distorsione delle spese FEOGA è destinata a presentarsi, in termini più o meno accentuati, anche per Spagna, Portogallo e Grecia, paesi per i quali, peraltro, le documentazioni relative al 1988 confermano la situazione.

Tutto ciò emerge anche dai dati sulla correlazione fra spesa FEOGA e reddito dell'agricoltura per addetto. Pur in presenza di una correlazione positiva fra queste due grandezze, onde le maggiori spese per addetto tendono ad aversi in quelle regioni nordiche (soprattutto della Danimarca, del Belgio e dei Paesi Bassi) che vantano i più alti redditi per addetto agricolo, il relativo rapporto raggiunge un valore fra i più elevati per l'Irlanda, con una spesa per addetto superiore al 40% del relativo reddito per addetto, a fronte del 10% circa per il Mezzogiorno d'Italia.

La Comunità, pur riconoscendo l'esistenza delle distorsioni di spesa fra le regioni, in rapporto alla politica agricola comune, tende a minimizzarne la portata, riconducendo tali distorsioni alla maggiore specializzazione produttiva delle regioni nordiche, alle regolamentazioni vigenti per alcuni prodotti, al divario di produttività del lavoro agricolo ed al diverso peso relativo dell'agricoltura nei sistemi economici regionali; rileva inoltre il valore approssimativo di simili calcoli, nonché il fatto che il sostegno dell'agricoltura nelle singole regioni non può essere espresso dai soli movimenti di spesa, ma si ricollega anche ad altri meccanismi, che variano notevolmente a seconda delle regioni e dei prodotti. Attraverso specifiche proiezioni prevede inoltre che anche per le regioni mediterranee di Spagna e Portogallo si avranno situazioni analoghe a quelle che caratterizzano il Mezzogiorno d'Italia, la Grecia e talune regioni francesi (?), il che trova conferma nei dati oggi disponibili.

La risultante delle differenziazioni esistenti fra le due grandi tipologie di produzioni in rapporto alle politiche comunitarie (politiche di mercato e politiche commerciali), hanno comportato una notevole espansione delle produzioni nordiche, soprattutto negli ultimi 10-15 anni, con costituzione di forti eccedenze strutturali, eppertanto con problemi di smaltimento delle scorte invendute e di crescente collocazione sui mercati internazionali (avvalendosi del meccanismo delle restituzioni). Invece, per quanto riguarda i prodotti mediterranei, deficitari nella CEE a 10 ed in marcato ristagno nello stesso periodo, solo per effetto dell'allargamento a Spagna e Portogallo si sono manifestate lievi eccedenze per alcuni di essi, quali l'olio d'oliva ed alcuni ortaggi, mentre si accentuano quelle già esistenti per i vini da tavola e per il pomodoro da industria; restano più o meno deficitarie, nell'ambito della CEE a 12, le produzioni agrumarie, la frutta fresca, la frutta in guscio e parecchi ortaggi (?).

La nuova politica agricola comune, avviata fin dal 1984 sembra, com'è noto, destinata ad articolarsi sempre più su due filoni nettamente differenziati, e cioè:

a) il primo, relativo al contenimento della spesa e delle eccedenze per quei prodotti con OCM, per i quali vengono istituiti i cosiddetti «stabilizzatori di spesa», agendo sia

(?) Con specifico riferimento al Mezzogiorno, si hanno infatti aliquote di spesa FEOGA-GARANZIA, sia nel 1980 che nel 1988, pari alla metà delle aliquote del numero degli addetti e delle aziende, pressapoco equivalenti od appena inferiori a quelle in termini di SAU e di PLV e largamente inferiori a quelle in termini di reddito.

(?) Cfr. Commissione CEE: *Le regioni della Comunità allargata*. Bruxelles, 1987, pp. 73-80. Trattasi peraltro di documento interno, «i cui contenuti non costituiscono una presa di posizione ufficiale della Commissione».

(?) È da notare invece che l'allargamento della Comunità ha contribuito ad attenuare le eccedenze esistenti per i prodotti nordici, con particolare riguardo a cereali, zucchero e lattiero-caseari.

sul livello dei prezzi comuni (che in termini reali vengono in varia misura ridotti), sia sulla fissazione di quantità massime garantite (QMG), che rappresentano la soglia limite dell'intervento, ma prevedendo al tempo stesso una serie concertata di azioni strutturali, legate al ritiro dei seminativi dalla produzione (*set-aside*), alla estensivazione od alla riconversione delle produzioni e ad altre diverse misure;

b) il secondo filone, concernente il sostegno dei redditi dei produttori agricoli, mediante aiuti diretti, oppure anche attraverso la manovra di talune politiche strutturali, e tutto ciò con riferimento sia alla riforma della politica di mercato (PAC), sia alle zone montane e svantaggiate ed a quelle sensibili dal punto di vista ambientale, dove l'agricoltura può assumere una funzione utile, non tanto per scopi produttivi quanto per scopi conservativi.

L'adozione di una politica di prezzi restrittiva, con la fissazione di limiti di garanzia, ha colpito e colpisce in maggiore misura l'agricoltura delle regioni mediterranee per le seguenti ragioni:

a) le organizzazioni comuni di mercato vigenti per le produzioni mediterranee sono in genere a basso grado di sostegno e, come tali, maggiormente esposte all'impatto degli stabilizzatori;

b) altro punto debole di tali organizzazioni comuni di mercato è che esse non prevedono in genere prelievi all'importazione, esclusi dalla manovra degli stabilizzatori (non comportando alcuna spesa per la Comunità) e diffusamente applicati per le produzioni nordiche, con evidenti disparità di effetti degli stabilizzatori in questione;

c) si trovano esposte agli effetti diretti ed indiretti dell'allargamento, poiché Spagna e Portogallo hanno produzioni omogenee a quelle delle regioni mediterranee della CEE a 10 e la Comunità, come s'è detto, ha garantito ai paesi terzi mediterranei, il mantenimento delle proprie esportazioni nel MEC sui livelli preesistenti all'allargamento;

d) le produzioni mediterranee con OCM, quantunque siano in parecchi casi *deficitarie* nell'ambito della CEE a 12, e non contribuiscono alla formazione di eccedenze produttive ed alla spesa per il relativo smaltimento, ricadono tuttavia nel campo degli stabilizzatori di spesa, poiché la Comunità fin dal 1987 ha assimilato agli eccedentari anche quei prodotti per i quali «a livello comunitario non vi sono sbocchi normali non sovvenzionati»^(*);

e) pone vincoli alla piena valorizzazione del

potenziale produttivo di tali regioni, nelle quali il sistema economico è in gran parte imperniato sull'agricoltura e, più in generale, su sistemi agroalimentari spesso collegati alle produzioni mediterranee in oggetto. Può accadere pertanto che alcune produzioni ortofrutticole siano sottoposte agli stabilizzatori di spesa, ancorché risultino deficitarie nell'ambito del mercato comune e non possano contare su politiche commerciali ad alto grado di tutela. Il caso limite è quello delle arance, per le quali i meccanismi di tutela rispetto alle produzioni dei paesi terzi (prezzi di riferimento) furono bloccati — con specifica regolamentazione — sui livelli del 1974-75, a fronte di misure di sostegno ad hoc (premi di «penetrazione»), oltre a quelle previste dalla relativa organizzazione di mercato; ebbene, tali misure, in forza degli stabilizzatori in questione, subiscono, in termini reali, drastiche decurtazioni, mentre continua ad operare il blocco dei prezzi di riferimento, con evidente pregiudizio per tale importante settore produttivo.

Altra questione su cui occorre riflettere si riferisce ad un certo automatismo della riforma della PAC, mediante il ricorso agli stabilizzatori ed alla riduzione dei prezzi comuni, tendente a bloccare la spesa FEOGA-GARANZIA o comunque a contenerla, senza lasciare spazio ad un minimo di riequilibrio fra le produzioni mediterranee e quelle nordiche, da tempo reclamato e per il quale esistono validi presupposti, anche in ossequio al principio di «equivalenza ed equità». Né si hanno spazi per avviare una politica per il miglioramento della qualità delle produzioni, perseguibile attraverso adattamenti delle regolamentazioni vigenti, in sintonia con l'evoluzione del mercato, nel campo dei vini, dell'olio d'oliva e del grano duro, ma anche degli ortofrutticoli.

Problemi da non sottovalutare si ricollegano infine allo sfasamento, più o meno accentuato, fra applicazione della riduzione dei prezzi e dei limiti di garanzia, da una parte, e meccanismi di compensazione, dall'altra, in termini di aiuti al reddito, con riferimento alle imprese con produzioni sottoposte al calo dei sostegni e, più in generale, a quelle dislocate nelle aree meno favorite; inoltre, se i negoziati in sede GATT dovessero portare ad accordi tali da provocare un appesantimento delle penalizzazioni delle produzioni mediterranee, l'esigenza di ricorrere agli aiuti in questione si farebbe pressante, con riferimento non solo agli imprenditori a titolo principale, ma anche e soprattutto a quelli part-time. Occorrerebbe pertanto provvedere in merito senza ulteriori indugi.

Poiché l'agricoltura delle regioni mediterranee risulta maggiormente esposta ai cambiamenti per quanto è stato prospettato, occorrerebbe riservare a tali regioni un trattamento particolare e soprattutto evitare che eventuali misure di compensazione trovino attuazione lungamente differita nel tempo, com'è accaduto per i programmi integrati me-

diterranei, la cui realizzazione si avvia in Italia solo adesso, a quasi 10 anni da quando furono messi in cantiere ed a 5 dalla emanazione del relativo regolamento.

Quali iniziative possono essere intraprese per realizzare un minimo di riequilibrio, in termini di politiche di mercato, fra le produzioni mediterranee e quelle nordiche? Poiché il recupero della preferenza comunitaria per le produzioni mediterranee (fresche o trasformate) contribuirebbe a ridurre le spese del FEOGA-GARANZIA, non potrebbe essere questo uno strumento valido? Quali margini esistono per estendere le organizzazioni comuni di mercato ai prodotti che ne sono privi? E quali per modificare le regolamentazioni rivelatesi inapplicabili? E quali ancora per adattare le regolamentazioni vigenti per le produzioni mediterranee alle evoluzioni intervenute della relativa domanda in tema di qualità?

Le politiche strutturali vecchie e nuove

Gl'insuccessi verificatisi nelle politiche strutturali CEE nell'arco di un ventennio o quasi avevano sollecitato da tempo un riordino della complessa materia, con riferimento alla molteplicità dei fondi disponibili, alla varietà degli interventi, alla scarsità dei mezzi finanziari ed agli articolati di direttive e regolamenti, politiche spesso rivelatesi di difficile applicazione, soprattutto nelle regioni povere, per le quali in molti casi erano state messe in cantiere.

Alle politiche strutturali era stata attribuita, com'è noto, anche e soprattutto una funzione riequilibratrice, o quanto meno correttiva, delle disparità regionali esistenti e delle distorsioni provocate dalle politiche commerciali e da quelle di mercato, ma tale funzione è rimasta in gran parte sulla carta. Il grado di utilizzazione di tali politiche è stato infatti minore proprio in quelle regioni a vantaggio delle quali avrebbe dovuto realizzarsi quel processo di riequilibrio e di correzione; e tutto ciò a causa a) dell'inidoneità degli strumenti esistenti a trovare un'agevole applicazione in tali regioni (per la ridotta flessibilità di tali strumenti, per essere stati modellati con riferimento ad aree territoriali diverse da quelle cui avrebbero dovuto maggiormente innestarsi, ecc.), b) delle scarse risorse finanziarie disponibili, c) delle complesse procedure che occorre seguire per potervi accedere e, infine, d) dell'insufficiente attenzione con cui il governo nazionale e quelli regionali hanno guardato e guardano talora alle misure in questione, soprattutto in Italia, dove può segnalarsi una mancata o ridotta divulgazione fra gli interessati, ritardi nell'erogazione dei mezzi finanziari occorrenti nel caso delle cosiddette «azioni indirette» e discontinuità nell'attuazione e gestione degli interventi.

Non può sorprendere, pertanto, se anche in tema di politiche strutturali emergano talu-

(*) L'esistenza di «sbocchi sovvenzionati» per produzioni deficitarie nell'ambito comunitario è questione molto complessa, poiché si riallaccia, da un lato, alle politiche commerciali ed alle politiche di mercato adottate dalla Comunità medesima e, dall'altro, al grado di sviluppo delle attività di trasformazione e commercializzazione di tali produzioni, con riferimento tanto alle Associazioni di produttori ed alle imprese cooperative, quanto alle imprese commerciali e industriali. Non sono inoltre estranee, su un piano più generale, le carenze esistenti in tema di organizzazione di mercato, di *marketing* e di promozione di consumi delle produzioni sia fresche sia trasformate.

ne distorsioni nella ripartizione territoriale della relativa spesa, per quanto in termini meno accentuati di quanto si osserva per le politiche di mercato. Limitandoci alla sola spesa per la Sezione Orientamento del FEOGA, gli stanziamenti assegnano all'Italia una posizione di retroguardia nell'ambito della Comunità a 10, essendo scarsamente significativo in questa fase il riferimento a Spagna e Portogallo. Colpisce in particolare il raffronto di tale spesa (comunque parametrata⁽⁹⁾) nei vari paesi, con valori fra i più bassi per l'Italia (e per il Mezzogiorno) e invece ben maggiori per Irlanda, Regno Unito, Belgio-Lux e Francia e comunque più elevati per altri partners.

La situazione appare proiettata verso taluni significativi mutamenti definiti proprio in questi ultimi anni: delle politiche preesistenti, eccezione fatta per alcune misure specifiche, rimangono in vigore solo quelle relative al regolamento per il miglioramento delle strutture agricole e forestali (797/85), regolamento che conferma inoltre le importanti indennità compensative per le zone montane e svantaggiate e ne istituisce altre riservate alle zone sensibili dal punto di vista ambientale. Tale regolamento, per la parte concernente il miglioramento delle strutture, fa registrare un'applicazione piuttosto contenuta nell'agricoltura delle regioni mediterranee e quasi nulla nel Mezzogiorno d'Italia; non è così per le indennità compensative in zone montane e svantaggiate, per le quali il grado di applicazione si appalesa, soprattutto in questi ultimi anni, discreto, anche se largamente inferiore alle esigenze delle regioni, mentre per le indennità relative alle zone sensibili, fermo restando l'interesse delle regioni mediterranee, mancano taluni presupposti affinché si giunga ad una rapida applicazione, soprattutto nelle zone a parchi naturali e riserve, nelle quali si pongono problemi di sostegno di un'agricoltura sottoposta a vincoli (basti pensare alla Sicilia, dove oltre 1/4 delle superfici territoriali delle sue zone interne si presenta oggi vincolato a tali destinazioni).

Le nuove politiche strutturali sono sostanzialmente riferibili a due distinte tipologie⁽¹⁰⁾: la prima concerne gli interventi (misure di accompagnamento) connessi alla riforma della PAC, rispetto alla quale costituiscono l'indispensabile supporto integrativo; mentre la seconda, di carattere assai più complesso, si riallaccia sostanzialmente all'Atto unico europeo ed alle misure compensative previste, ma si ricollega pure all'allargamento della Comunità da 10 a 12 paesi.

Quanto alle politiche strutturali «di accompagnamento», esse si caratterizzano, com'è noto, per una serie d'interventi tesi ad incentivare la riduzione delle produzioni eccedentarie, attraverso il ritiro dei seminativi dalla produzione, la estensivazione o la riconversione delle produzioni, la estirpazione dei vigneti, l'abbandono della produzione del latte; occorre inoltre aggiungere

il cosiddetto regime d'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola.

Trattasi d'interventi di recente o recentissimo avvio, sui quali peraltro occorre avanzare talune riserve sulle modalità applicative e sulla portata dei risultati ottenibili, sulla relativa divulgazione, sulla scarsità di mezzi finanziari disponibili, sul difficile coordinamento fra Regioni, Stato e Comunità, anche in materia di anticipazioni finanziarie, che costituiscono un problema antico nel campo dell'attuazione delle misure strutturali.

Le riduzioni dei sostegni CEE e l'accentuarsi della concorrenza per le principali produzioni mediterranee potrebbero tuttavia determinare, sia pure con la necessaria gradualità, un certo interesse per tali interventi anche nell'agricoltura delle regioni mediterranee. Se il ritiro dei seminativi dalla produzione ha registrato, sul piano applicativo, la risposta più ampia (con un'entità di superfici offerte che non è stato possibile soddisfare interamente)⁽¹¹⁾, meritano maggiore attenzione le misure sull'estensivazione delle produzioni e soprattutto sulla riconversione, misure che potrebbero avviare i necessari adattamenti strutturali dell'agricoltura, con particolare riguardo ai processi di riconversione e diversificazione delle produzioni.

A questo riguardo, gli indirizzi produttivi alternativi o sostitutivi non sono poi così ampi, tenendo conto che essi, secondo la normativa CEE, debbono appartenere «ai prodotti non eccedentari su scala europea (CEE), con bilancia commerciale a saldi negativi e che non fruiscono ad alcun titolo di sovvenzioni comunitarie»; ora, poiché talune sovvenzioni vengono elargite per l'apertura delle frontiere, accade che prodotti deficitari (semi oleosi, cotone, ovi-caprini, fave, ecc.), che pure figuravano in un primo elenco proposto dalla Commissione CEE non possono essere presi in considerazione, cosicché, con riferimento all'agricoltura delle regioni mediterranee, gli indirizzi in questione si restringono ad alcune specie di frutta fresca (actinidia, ficodindia, ecc.), alla frutta in guscio, a taluni orticoli da pieno campo ed in serra, a fiori, piante ornamentali e vivai. Ma affinché possano essere intrapresi dagli imprenditori agricoli interessati consistenti processi di riconversione produttiva, occorrerebbero taluni presupposti, in termini di assistenza tecnica ed economica, di servizi reali alle imprese (credito, ecc.), di rapporti con il mercato e con l'industria di trasformazione, ecc., la cui messa a punto richiede tempi più o meno lunghi.

Né agiscono in questo senso gli aiuti transitori al reddito, a tutt'oggi esistenti solo sulla carta e che si prospettano per di più molto selettivi, trattandosi di misura riservata agli imprenditori agricoli a titolo principale, nel quadro di specifici programmi, il che ne limita notevolmente le possibilità applicative nelle regioni mediterranee, nelle quali

predominano le figure part-time.

Più favorevole si prospetta la situazione per le nuove politiche strutturali del secondo tipo. Occorre premettere, come ho avuto modo di rilevare in altra sede, che, con l'instaurazione dal 1° giugno 1993 di un vasto mercato interno (previsto all'art. 8A dell'Atto unico europeo), pur in presenza di notevoli vantaggi per l'intera Comunità, si accentueranno i processi d'integrazione economica nell'area, mettendo in moto ulteriori processi cumulativi e disequilibranti, con conseguenti economie di concentrazione, che porteranno a polarizzare gli sviluppi del reddito e delle attività produttive nelle zone (regioni) meglio dotate di caratteri naturali ed acquisiti e con più favorevoli dislocazione rispetto ai maggiori mercati di consumo.

Pertanto, tali politiche strutturali traggono origine dagli obiettivi di coesione economica e sociale, sanciti nell'Atto unico europeo (art. 103A e successivi), politiche tendenti, cioè, a contrastare l'appesantimento dei divari di reddito esistenti fra le regioni mediterranee e quelle nordiche, con riferimento sia al settore agricolo, sia all'intero sistema economico, mediante trasferimenti di risorse opportunamente canalizzate.

La riforma dei fondi strutturali prevede infatti lo stanziamento di consistenti mezzi finanziari, e la relativa somministrazione viene regolata secondo alcuni principi, e cioè:

- a) *la concentrazione dei fondi per grandi obiettivi*, con particolare riguardo all'1. ed al 5a, riservati prevalentemente alle regioni mediterranee, mediante azioni di coordinamento degli strumenti finanziari;
- b) *la compartecipazione fra autorità comunitarie nazionali e regionali*, con riferimento alla predisposizione, al finanziamento, alla sorveglianza ed alla valutazione delle azioni strutturali, azioni che debbono essere complementari rispetto a quelle avviate od in corso, ed effettuate nell'ambito di piani generali pluriennali, per quadri comunitari di sostegno (QCS) e per programmi operativi;
- c) *la coerenza rispetto alle politiche avviate* dalla Comunità e dagli stati membri, assicurando la globalità dell'intervento, allo scopo di conseguire una migliore coesione economica e sociale;

⁽⁹⁾ La spesa FEOGA-ORIENTAMENTO può essere parametrata, analogamente a quella FEOGA-GARANZIA, in termini di aziende, di addetti, di SAU, di PLV e di VA per vagliarne una più o meno equilibrata distribuzione per paesi e per regioni della Comunità, entro i limiti e con le riserve in precedenza indicate.

⁽¹⁰⁾ Un caso a parte rappresentano i programmi integrati mediterranei (PIM), la cui applicazione va riguardata a tutt'oggi come misura d'intervento a carattere straordinario, strettamente collegata all'ampliamento della Comunità da 10 a 12 paesi. Non può escludersi che i PIM possano essere riproposti come azione strutturale ad hoc, benché l'esperienza finora compiuta non possa certo valutarsi positivamente.

⁽¹¹⁾ Non vanno tuttavia sottovalutati gli effetti sull'ambiente e quelli sull'intero sistema economico che un'estesa applicazione della *set-aside* nello spazio e nel tempo potrebbe, a lungo andare, provocare nelle zone interessate.

d) *una razionale gestione dei fondi*, destinati a raddoppiarsi fra il 1987 ed il 1992, fra sovvenzioni e prestiti, in rapporto al QCS e tenendo conto della provenienza degli strumenti finanziari;

e) *la semplificazione, la sorveglianza e la flessibilità* delle azioni, attraverso l'unificazione delle procedure d'intervento dei tre fondi (regionale, sociale, di orientamento). A fronte di modelli organizzativi e di entità di risorse (oltre 36 miliardi di ECU nel quinquennio 1989-93 per il solo obiettivo 1) che possono valutarsi positivamente, le azioni prioritarie d'intervento vanno definite in rapporto al «Quadro Comunitario di Sostegno» elaborato per ciascun paese; quello italiano, presentato circa un anno fa, prevede azioni prioritarie nel campo a) delle comunicazioni, b) dell'industria, artigianato, servizi ed imprese, c) del turismo, d) della valorizzazione delle risorse agricole e dello sviluppo rurale e, infine, e) della valorizzazione delle risorse umane.

Trattasi di azioni che tendono a sviluppare attività economiche extragricole nell'ambito del territorio interessato per creare redditi ed occupazione addizionali, cui potranno anche accedere forze di lavoro sganciate dall'agricoltura per effetto degli orientamenti restrittivi della PAC; ma affinché queste nuove politiche strutturali funzionino e mostrino la loro piena efficacia occor-

rerà passare dalla fase di piano generale, a quella di programmi operativi e quindi di realizzazioni, sulle quali non si hanno ancora informazioni sufficienti, anche se le previsioni degli osservatori più attenti sono moderatamente favorevoli.

Quanto alle politiche strutturali, in rapporto all'agricoltura delle regioni mediterranee, alcune importanti questioni si pongono e su di queste occorrerebbe sviluppare il dibattito.

Fra le politiche per così dire tradizionali, con riferimento al miglioramento delle strutture agricole e forestali ed alle indennità compensative di cui alle zone montane e svantaggiate ed a quelle «sensibili», ci si può chiedere se esse vadano adeguatamente potenziate e se e quali adattamenti occorra apportare alle regolamentazioni vigenti, sulla base delle esperienze realizzate nelle regioni. Per quanto riguarda le politiche strutturali di accompagnamento, connesse ai mutamenti delle politiche di mercato, ci si può invece soffermare sull'analisi delle cause che ne hanno rallentato l'applicazione, mentre vanno prospettate misure integrative per gli imprenditori agricoli part-time che costituiscono il nucleo del mondo rurale delle regioni mediterranee.

Sulle politiche strutturali riordinate nell'ambito del «Quadro Comunitario di Sostegno», sarebbe utile una valutazione critica delle

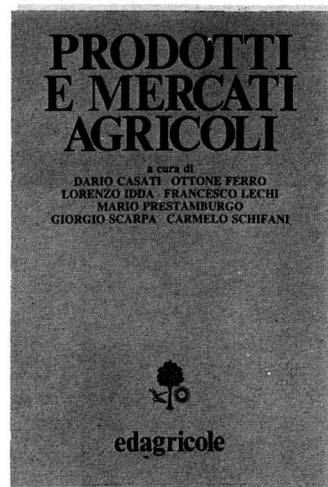
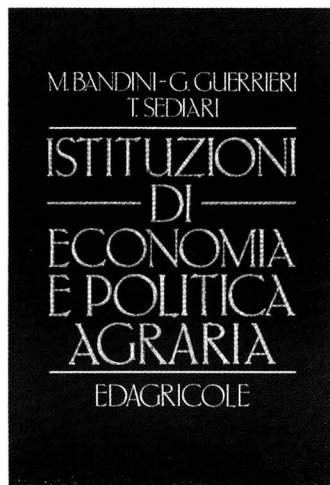
esperienze finora maturate nelle regioni, per eventuali adattamenti da introdurre nelle relative regolamentazioni, allo scopo di agevolare l'applicazione.

Altra questione di fondo sulla quale sarebbe utile confrontare i diversi punti di vista è quella se a fianco delle politiche strutturali vecchie e nuove a carattere prevalentemente «orizzontale», debbano prevedersene o meno altre di tipo «verticale» e con riferimento a specifici settori produttivi.

Relazione introduttiva ad un Seminario di Studi sullo stesso tema, organizzato dal Parlamento Europeo e tenutosi a Bruxelles il 3-4 Dicembre 1990. Al seminario di studi hanno preso parte i proff. N. Maravegias (Università di Atene), C. Olympios (Università di Atene), K. Papageorgiou (Università di Atene), J. Lamo de Spinoza (Università di Madrid), C. Tio (Università di Madrid), J. Bacaria (Università di Barcellona), A. Massot (Università di Barcellona), V. Barcelo (Università di Valencia), M. Belo Moreira (Università di Lisbona), J.M. Lima Santos (Università di Lisbona), M.F. Ramos Duarte (Università di Lisbona), C. Neme (Università di Parigi), J.M. Codron (Università di Montpellier), L. Tubiana (Università di Montpellier), C. Blumann (Università di Tours), D. Gadbin (Università di Remes), C. Aiello (Università di Roma), G.P. Cesaretti (Università di Napoli), G. de Meo (Università di Bari) e F. Bellia (Università di Catania). Al Seminario, promosso e coordinato dal prof. Enrico Vinci (Segretario Generale del Parlamento Europeo), hanno inoltre partecipato alcuni funzionari delle istituzioni europee (drr. N. Jazra Bandarra, C. Campogrande, G. Comini, A. Svaldi).

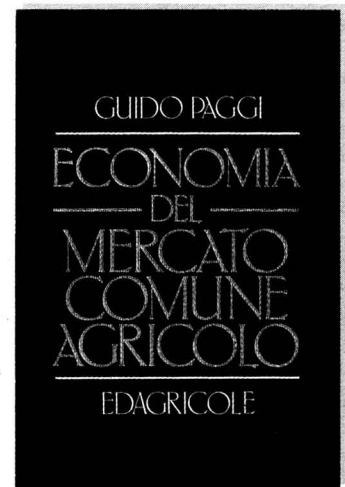
BIBLIOTECA EDAGRICOLE

M. Bandini - G. Guerrieri -
T. Sediari
ISTITUZIONI DI
ECONOMIA E POLITICA
AGRARIA
Pagg. X + 588 - L. 50.000



D. Casati - O. Ferro ed altri
PRODOTTI E MERCATI
AGRICOLI
Pagg. VIII + 336 - L. 16.000

O. Ferro
ISTITUZIONI DI POLITICA
AGRARIA
Pagg. XII + 466, 74 figure -
L. 42.000



G. Paggi
ECONOMIA DEL MERCATO
COMUNE AGRICOLO
Pagg. X + 286, 20 figure -
L. 25.000