

SITUAZIONE E PROBLEMI DELL'ORTOFLOROFRUTTICOLTURA

II. - PROBLEMI APERTI (*)

I problemi che si pongono all'ortoflorofrutticoltura italiana sono numerosi e di estrema gravità. All'origine delle trasformazioni in atto e a giustificazione di trasformazioni ulteriori nelle strutture agrarie del Paese vi sono, da un lato, le *forze dello sviluppo economico*, sempre più condizionate dall'evoluzione della società urbana e industriale, che inducono a una revisione globale dei rapporti tradizionali tra i fattori della produzione e impongono l'adozione di nuovi strumenti, atti a razionalizzare l'intero processo produttivo agricolo; dall'altro lato, vi sono le *nuove politiche economiche e agrarie di molti Paesi in via di sviluppo* che considerano la crescita economica della comunità come una primaria esigenza della cosa pubblica.

In questo contesto l'intera produzione agricola e la sua stessa organizzazione si pongono al centro dell'attenzione non solo degli economisti ma anche dei politici, i quali ritengono che non vi siano più ragioni plausibili per ritardare ulteriormente ogni azione tendente a superare le vecchie remore e le strenue resistenze che ancora si oppongono a un deciso rinnovamento della nostra agricoltura.

Tra i *fattori* che si possono portare a sostegno di questa tesi ricordiamo: lo sviluppo della tecnologia dei trasporti e la conseguente riduzione dei costi di movimento delle merci, per cui si è ridotta l'importanza delle distanze come elemento critico della localizzazione della produzione ortofrutticola; l'accrescimento del potere d'acquisto del consumatore; il massiccio esodo agricolo; un crescente potenziamento in capitali (di cui la macchina è il principale elemento) dell'impresa agricola.

La produzione ortofrutticola italiana deve oggi affrontare, nel più breve tempo possibile, *due categorie di problemi*:

— un primo gruppo è rappresentato dai problemi connessi, *sul piano internazionale*, al dilatarsi delle aree di mercato e, *sul piano interno*, ad una specializzazione regionale della produzione e alla crescente importanza delle economie di scala;

— un secondo gruppo riguarda i problemi inerenti alla *razionalizzazione delle strutture del mercato*, i cui servizi in molti casi sono inefficienti e in altri non più utili e necessari (18).

E' compito della nostra politica agraria, armonizzata con la politica agraria comunitaria, ricercare soluzioni adeguate di questi problemi.

(*) La prima parte è stata pubblicata in *Aggiornamenti Sociali*, (sett.-ott.) 1968, pp. 603-620, rubr. 415.

(18) Al settore floricolo, attività relativamente nuova, si pongono pro-

COMPETITIVITA' SUI MERCATI INTERNAZIONALI

La risultante tipica della situazione che attanaglia il settore è una **decescente importanza delle esportazioni italiane** di frutta, ortaggi e fiori, cioè nel senso che nei principali mercati esteri di sbocco si riduce la partecipazione percentuale dell'Italia, per lasciare posto ai prodotti provenienti da altri Paesi, che spesso sono di migliore qualità e hanno bassi prezzi di vendita (19). In diversi casi le diminuzioni appaiono anche in valori assoluti.

Se analizziamo, ad esempio, alcuni dati che si riferiscono alle importazioni della Repubblica Federale tedesca notiamo che la riduzione della partecipazione italiana, nell'ultimo settennio, può sintetizzarsi con la perdita in termini percentuali di 17 punti per le mele, di 27 per le pesche, di 25 per le ciliege, di 8 per l'insieme degli ortaggi. Nel complesso per la frutta fresca si passa dal 77,1% al 52,2% e per gli ortaggi dal 40,5% al 32,9%. Pressochè analoghe variazioni si notano nel movimento d'esportazione verso altri Paesi, come la Francia, il Belgio, l'Olanda.

In questo ambito ci pare veramente critica la situazione in cui si è venuta a trovare l'Italia; situazione aggravata dal fatto che **altri Paesi, potenziali concorrenti**, stanno rafforzando il loro sistema produttivo e le relative strutture distributive per la conquista di nuovi importanti mercati di sbocco.

I Paesi **mediterranei** e quelli della **penisola balcanica** sono tra i più strenui concorrenti attuali e potenziali della nostra produzione.

Nel campo degli **agrumi**, pur essendo l'Italia l'unico produttore della CEE, già da qualche tempo rileviamo una situazione in netto mutamento: accanto a Paesi di vecchia tradizione produttiva, quali *Spagna e Grecia*, se ne collocano altri nuovi, come *Israele, Marocco, Algeria*, che hanno in corso di attuazione o già resi esecutivi importanti piani di sviluppo delle colture ortofrutticole. Nel comparto delle mele si manifesta una sempre più acuta concorrenza francese e in quello delle pere da parte spagnola, mentre il primato nel campo delle pesche e dell'uva da tavola non è stato finora intaccato. Nel comparto dei derivati del pomodoro un pericolo di una certa entità ci viene dal Portogallo, che negli ultimi anni, grazie all'apporto dell'industria metalmeccanica italiana, ha potuto potenziare notevolmente questo importante settore della sua economia. Ma è *Israele* il più temibile concorrente del nostro Paese, per la ragione fondamentale che la qualità degli agrumi che esporta è general-

blemi particolari di difesa e di rafforzamento del potere di mercato. Per taluni aspetti la gravità dei problemi è forse in esso più rilevante che in ortofrutticoltura: basti ricordare la mancanza di qualsiasi forma organizzativa del mercato, e le condizioni in cui si svolge il commercio d'esportazione.

(19) In termini di valore l'esportazione aumenta (dal 1960 al 1966) del 58% e la produzione del 76%, mentre in termini fisici esse salgono (dal 1960 al 1965) rispettivamente del 10% e dell'11%.

mente eccellente ed inoltre è in grado di avvalersi di una perfetta organizzazione del suo apparato commerciale, dotato tra l'altro di una efficiente capacità promozionale.

Anche nei Paesi dell'Est europeo le colture ortofruitticole vengono estese e potenziate, mentre sono allo studio nuovi intensi programmi di sviluppo del settore e nuovi piani di penetrazione nei mercati tradizionali acquirenti di questi prodotti.

Mentre si allargano le aree internazionali di offerta, quelle di consumo rimangono pressochè inalterate poichè, accanto a Paesi notoriamente forti importatori come la Germania occidentale e altri più modesti ma sempre cospicui come il Belgio, la Svizzera, l'Austria, l'Inghilterra, non si aggiungono nuovi mercati di consumo. Seppure la domanda di ortofruitticoli si sia sempre accresciuta in questi ultimi anni nei Paesi ora citati e le prospettive future siano sufficientemente favorevoli, non si vede come le possibilità della nostra esportazione possano aumentare dal momento che ad un normale incremento della domanda si contrappone un più che proporzionale aumento dell'offerta, portata da numerosi Paesi vecchi e nuovi.

In effetti, o si allargano i mercati di sbocco, con l'inclusione quanto mai dubbia, almeno a breve scadenza, del vasto mercato sovietico, oppure le nostre esportazioni sono condannate a segnare ulteriormente il passo di fronte ad una concorrenza sempre più aspra ed agguerrita.

Il compito che spetta all'ortoflorofruitticoltura italiana è quanto mai arduo e delicato: consiste essenzialmente nel promuovere una serie di iniziative atte a favorire un **adeguato coordinamento del mercato all'esportazione, oggi dominato da uno stato di anarchia**, in cui l'eccessiva polverizzazione dell'offerta, suddivisa in tante piccole imprese spesso male organizzate, discontinue e saltuarie nella loro attività, costituisce una pesante remora all'espansione dei traffici con l'estero. In altri Paesi, invece, si manifesta nel contempo una progressiva concentrazione e monopolizzazione della esportazione ortofruitticola, con forme e modi che contrastano con lo stesso sistema economico vigente.

Non si vuole con questo sostenere la tesi d'una nazionalizzazione del settore; tuttavia si giudica opportuno che la soluzione del problema si ponga almeno nei termini di un sostanziale coordinamento del mercato all'esportazione, alla cui organizzazione possono offrire un sostanziale contributo le previste associazioni dei produttori. In altre parole è necessario promuovere ed avviare una decisa e costruttiva azione politica nel settore in questione. Evidentemente si tratterebbe di promuovere anche il **miglioramento della qualità dei prodotti** collocabili sui mercati di sbocco stranieri e la **maggiore competitività** dei costi di produzione e dei **prezzi** di vendita.

In sostanza dunque il problema si pone, da un lato, in termini di tempestiva e intelligente difesa dei nostri attuali mercati e di

oculata ricerca di nuovi sbocchi per le produzioni eccedentarie, e, dall'altro, in forme alternative di utilizzo (cessione di prodotti freschi all'industria di trasformazione).

RAZIONALIZZAZIONE DEL MERCATO INTERNO

Nella prima parte di questo studio, illustrando a grandi linee l'organizzazione del mercato, abbiamo spesso fatto ricorso al concetto di inefficienza per esprimere un giudizio oggettivo su determinate situazioni negative che si manifestano ai vari livelli del processo distributivo.

Poichè ogni giudizio di efficienza nasce da un *confronto tra i risultati ottenuti e i costi sostenuti*, il tema centrale dell'analisi sarà costituito da questi due concetti. Non poche difficoltà, però, si incontrano nella definizione di « costi » e di « risultati » nel caso del mercato. Mentre i « costi » sono definibili come differenza tra il prezzo pagato dal consumatore e il prezzo incassato dal produttore, i « risultati » sono di più ardua determinazione. Per risultati infatti intendiamo i servizi resi dall'apparato distributivo ai produttori, da un lato, e ai consumatori, dall'altro; ora, la misurazione di tali servizi e del loro grado di utilità si presenta particolarmente complessa.

Ma poichè il nostro discorso si limita all'aspetto qualitativo di questa analisi, ci pare che dalla descrizione sommaria che abbiamo prima abbozzato si possano trarre *alcune indicazioni di fondo* che orientino nella ricerca di urgenti e adeguate soluzioni dei problemi posti dall'attuale situazione, al fine di rendere più razionale il funzionamento dell'apparato distributivo.

Ristrutturazione del commercio all'ingrosso.

Due sono i problemi che si pongono in ordine al grado di efficienza del mercato all'ingrosso. Il primo riguarda la *liberalizzazione del settore* attuata con legge 23-3-1959, n. 125, la quale ha stabilito il principio della libertà del commercio dei prodotti ortofrutticoli, che può essere svolto sia nei mercati comunali, sia al di fuori di essi. La *questione è controversa*; molti esprimono seri dubbi sull'effettiva utilità sociale di questi provvedimenti, in quanto il mercato all'ingrosso perde così le sue tipiche funzioni, tra le quali, quella di rendere il prezzo più significativo e quella di facilitare l'incontro della domanda e dell'offerta.

Il secondo problema si riferisce al ridimensionamento delle aziende operatrici. Poichè gli oneri fissi incidono fortemente sul giro d'affari dell'impresa, è giocoforza pensare che *buona parte di tali aziende hanno dimensioni inferiori al minimo economico* e che pertanto concorrono in elevata misura a trasferire sui consumatori gli alti oneri di gestione che sostengono. Nella relazione Cadsky e Formentini (20) si è stimato che per la copertura dei co-

(20) Cfr. P. CADSKY - G. FORMENTINI, *L'organizzazione della esportazione dei prodotti ortofrutticoli italiani a livello del settore privato*. Relazione presentata alla sessione di lavoro di Palermo, giugno 1967.

sti fissi di una azienda esportatrice di dimensioni minime occorra un volume d'affari di circa 53.000 quintali annui. Ora, dai dati offerti dall'ISTAT per l'anno 1965, appare che solo 93 aziende su un totale di 3.080 hanno raggiunto tale soglia e che l'82,3% non ha raggiunto nemmeno un volume d'affari di 10.000 quintali annui.

Concentrazione dei punti di vendita al dettaglio.

Al settore del commercio al minuto, caratterizzato da una eccessiva diffusione dei punti di vendita, si pone il grosso problema di un suo adeguato ridimensionamento. Gli scarti elevati che tuttora esistono fra i ricavi dei produttori e i prezzi al consumo possono essere sensibilmente diminuiti con una opportuna riduzione delle unità di vendita, che consenta di aumentare il volume medio dei prodotti negoziati da ciascun dettagliante.

L'evoluzione dei consumi alimentari e l'abitudine invalsa di procedere ad acquisti settimanali anche fuori città, hanno spinto molte famiglie (ormai il frigorifero domestico ha una diffusione capillare) a superare il vincolo degli acquisti presso il negozio ubicato « sotto casa ». Si spostano pertanto i termini dei tradizionali rapporti tra consumatore e dettagliante e si favorisce l'avvento del grande dettaglio, che presenta l'innegabile vantaggio di offrire un vasto assortimento di prodotti e di esporre la merce a prezzi fissi.

E' vero che le numerose alternative di approvvigionamento — di cui si è detto nella prima parte di questo lavoro — sopravvivono a motivo di una domanda diseguale per esigenze e possibilità economiche dei consumatori, e tutto sommato presentano ancora una certa utilità sul piano economico e sociale; tuttavia se inquadrriamo il problema in prospettiva, anche alla luce delle considerazioni sopradette, ci sembra evidente che una graduale concentrazione delle unità di vendita possa ritenersi salutare, senza però necessariamente prevedere il superamento dei negozi tradizionali ad opera dei supermercati.

Le associazioni dei produttori.

La razionalizzazione delle strutture del mercato dei prodotti ortofrutticoli non può attuarsi senza il ricorso alle associazioni dei produttori. Valga l'esempio tipico delle Veilingen olandesi che sono tra i più efficienti organismi che si conoscano dal punto di vista della distribuzione. Il loro modello può fornirci indirettamente un'idea, seppure approssimativa, delle funzioni che le associazioni dei produttori dovrebbero svolgere nel mercato italiano (21).

Parlando di associazioni il pensiero corre rapidamente alle cooperative e ai consorzi di 2° grado. Dalle indagini condotte dal-

(21) Per uno studio approfondito di questo aspetto del problema, cfr. A. PICCHI, *Associazioni di produttori nel settore ortofrutticolo*, in *Aggiorn. Soc.*, (luglio-agosto) 1966, pp. 527-548, rubr. 415.

l'Amadei (22) risulta che in otto province dell'Italia settentrionale (Bolzano, Trento, Verona, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì), in cui si concentra buona parte della produzione ortofrutticola, gli organismi associativi sono attualmente 241, quasi il triplo di quelli esistenti nel 1960. Il giro d'affari di queste cooperative è stimato in 34-35 miliardi all'anno, corrispondenti a una media di 250 milioni ciascuna. **Oltre la metà di esse non raggiunge nemmeno un volume d'affari di 200 milioni e presenta quindi una dimensione sicuramente antieconomica.** Sotto questo profilo nettamente peggiore è la situazione dell'Italia meridionale. Secondo i dati disponibili, le cooperative frutticole del Sud hanno un fatturato medio di 90 milioni all'anno e quelle orticole un fatturato di 35 milioni (23).

La scarsità di mezzi e l'inesperienza, assieme all'individualismo tuttora comune nella nostra agricoltura, sono le cause delle difficoltà in cui si dibatte il movimento cooperativo. Tra le più rilevanti carenze, ricordiamo l'insufficiente organizzazione sul piano commerciale. Per avere un'idea della loro scarsa forza di penetrazione nei mercati, basti tenere presente che le cooperative si avvalgono ancora in gran parte dei tradizionali intermediari, cioè dei grossisti. Rari sono gli esempi di una struttura moderna.

Un possibile rimedio alla debolezza degli organismi cooperativi è rappresentato dai *consorzi di 2° grado*, che si avvalgono di un più elevato potere contrattuale. Molte cooperative oppongono tuttavia una *forte resistenza* a tali iniziative perchè ritengono di perdere in tal modo parte della loro autonomia, sia dal punto di vista finanziario, sia da quello commerciale. Per queste ragioni, oltre che per gli scarsi risultati di talune esperienze, i consorzi di 2° grado hanno avuto finora modesta diffusione.

Le industrie trasformatrici.

La produzione di conserve vegetali è, in Italia, assai limitata in rapporto alle disponibilità di materie prime. Le aliquote destinate all'industria, nel quinquennio 1961-65, sono state stimate come segue: piselli 13%, pesche 4%, pere 3%, ciliege 8%, albicocche 44%. A titolo di raffronto citiamo alcuni dati che si riferiscono agli Stati Uniti: piselli 98%, pesche 51%, pere 55%, ciliege 82% (24). Non v'è dubbio che **solo una modesta aliquota della nostra produzione è destinata all'industria.** Con ciò non si vuol dire che l'industria goda di una posizione favorevole, in

(22) G. AMADEI, *Ricerca sui caratteri, funzioni ed organizzazione degli organismi associativi del settore ortofrutticolo esistenti nell'Italia settentrionale*. Ricerca presentata alla sessione di lavoro di Palermo, giugno 1967.

(23) Cfr. F. DE STEFANO, *Organismi associativi operanti nei mercati ortofrutticoli alla produzione del Mezzogiorno*. Relazione presentata alla sessione di lavoro di Palermo, giugno 1967.

(24) Cfr. S. VACCÀ, *Le industrie trasformatrici di prodotti ortofrutticoli*. Relazione presentata alla sessione di lavoro di Palermo, giugno 1967.

quanto è noto che le materie prime ad essa conferite sono spesso inidonee ai processi di trasformazione che le utilizzano. Sotto questo profilo acquista estrema importanza la stabilità delle fonti di approvvigionamento dalle quali l'industria possa trarre le materie prime di cui abbisogna non solo con le qualità richieste, ma anche nei momenti da essa prescelti.

Uno degli aspetti più negativi che caratterizzano l'industria conserviera riguarda le modeste dimensioni aziendali. Ora, poiché è noto che la piccola dimensione comporta una serie di inconvenienti, tra cui difficoltà di intrattenere stabili rapporti con gli agricoltori, scarsa efficienza produttiva, limitate possibilità di sviluppo dell'apparato commerciale, il problema primo che occorre affrontare in questo campo è proprio quello di **favorire ampie concentrazioni delle diverse unità produttive.**

Altri problemi che riguardano il mercato dei prodotti ortofrutticoli si riferiscono alla necessità di **potenziare i servizi d'informazione economica** tuttora scarsi ed insufficienti rispetto alle funzioni che essa dovrebbe svolgere in un mercato razionalizzato (25), all'opportunità di **seguire attentamente i processi d'integrazione verticale in atto**, che possono attuarsi sia mediante la concentrazione in una sola impresa di diverse fasi del processo produttivo-distributivo, sia mediante accordi tra le imprese (26). Ricordiamo inoltre il problema relativo all'utilità di una ristrutturazione dei servizi di trasporto ferroviario ed autostradale in rapporto alla specifica convenienza che offrono a seconda della percorrenza delle merci (27). Infine anche i temi del controllo qualitativo dei prodotti e della normalizzazione della produzione (28), ossia la classificazione dei prodotti e la loro messa in

(25) Cfr. R. RUOZI, *Il servizio di informazione degli operatori ortofrutticoli*. Relazione presentata alla sessione di lavoro di Palermo, giugno 1967.

(26) Cfr. G. GALIZZI, *I processi di coordinazione verticale*. Relazione presentata alla sessione di lavoro di Palermo, giugno 1967.

La natura delicata dell'argomento ci induce a sottolineare i possibili rischi di una integrazione verticale che si attui a danno dell'agricoltore. Bisogna evitare — a nostro avviso — che si instaurino di fatto rapporti estremamente rigidi e coercitivi che, basandosi su una diseguale forza contrattuale fra i contraenti, spingano l'agricoltore nella posizione di colui che pur mantenendo i rischi d'impresa non usufruisce dei corrispondenti vantaggi o, peggio ancora, lo riducano nelle condizioni di un vero e proprio salariato dell'industria. E' bene quindi studiare la questione non solo nel suo aspetto teorico, che sembra ineccepibile, ma anche nelle sue implicanze pratiche e trarre dall'esperienza quei suggerimenti ed elementi di giudizio che permettano di annullare le possibili degenerazioni a cui si è accennato.

(27) Cfr. G. PELLEGRINI - G. BALDUINI, *L'organizzazione dei diversi sistemi di trasporto di prodotti ortofrutticoli*. Relazione presentata alla sessione di Palermo, giugno 1967; e L. ARMANDO, *Il trasporto ferroviario degli ortofrutticoli*. Relazione presentata alla sessione di lavoro di Palermo, giugno 1967.

(28) Cfr. C. BALDINELLI, *La normalizzazione dei prodotti ortofrutticoli ed agrumari destinati al consumo allo stato fresco*. Relazione presentata alla sessione di lavoro di Palermo, giugno 1967.

vendita in funzione di caratteristiche qualitative costanti nel tempo e nello spazio, e quello dei rapporti tra agricoltura ed industria conserviera, soprattutto in materia di contratti di conferimento di contingenti, meriterebbero un'ampia disamina che ci condurrebbe però lontani dai limiti imposti a questa nota.

PROBLEMI DI POLITICA AGRARIA

La politica ortofrutticola nazionale.

Più che parlare di una politica per l'ortoflorofrutticoltura sarebbe più corretto parlare della posizione occupata da questo settore nell'ambito della politica agraria nazionale. In effetti *una politica specifica per il settore non è finora praticamente esistita*, mentre oggi si avverte la necessità di una politica agraria che si articoli anche in questa direzione. Tale esigenza è in parte alla base delle ragioni e degli scopi per cui è stata promossa la *Conferenza nazionale per l'ortoflorofrutticoltura*, i cui enti promotori hanno indirettamente espresso una chiara volontà politica di portare avanti un discorso di rinnovamento e di sviluppo, suffragato da serie analisi ed elaborazioni interpretative.

Fino a pochi anni fa era vigorosamente sostenuta la politica di difesa ad oltranza della cerealicoltura. L'accento veniva posto sul problema della proprietà fondiaria e si moltiplicavano le iniziative a favore della diffusione e del potenziamento dell'impresa contadina. Evoluzione del reddito agricolo, sostegno dei prezzi dei prodotti, riduzione dei divari esistenti tra il settore primario e gli altri settori di attività economica costituivano i temi di fondo.

Da qualche tempo però **gli interessi politici vanno rivolgendosi al mercato**, un aspetto questo finora colpevolmente trascurato. Per quanto si riferisce al settore ortofrutticolo si incomincia a sostenere la necessità di potenziare certe attrezzature di mercato quali, ad esempio, le centrali ortofrutticole, alla cui realizzazione ha dato un fattivo ed incisivo aiuto finanziario e tecnico la Cassa per il Mezzogiorno. Si costruiscono inoltre magazzini cooperativi per la raccolta, la lavorazione e la conservazione dei prodotti, e si istituiscono servizi di informazione e di istruzione dei produttori ortofrutticoli e di valorizzazione della produzione, mentre appare ancora trascurato l'aspetto, peraltro assai importante, relativo alle associazioni dei produttori. Dal punto di vista tecnico, i maggiori contributi vengono dati all'assistenza tecnica generica, alla difesa fitosanitaria, alla ricerca scientifica, alla sperimentazione agraria.

Forme e direttrici d'intervento sono ancora episodiche, parziali, non inquadrare in una visione globale ed unitaria dei problemi del mercato. Solo più recentemente, con il 2° Piano Verde e con il programma quinquennale di sviluppo economico, si è cominciato a porre le basi per lo sviluppo e l'affermazione di una moderna agricoltura, il cui **obiettivo fondamentale è la specializzazione**

produttiva: ortoflorofruitticoltura e zootecnia ne rappresentano i settori cardine.

Il 2° Piano Verde prevede particolari interventi da concentrarsi nelle zone in cui la produzione ha già un'organizzazione di tipo industriale; inoltre sono programmati la costituzione di nuovi frutteti e il potenziamento di quelli già esistenti, oltre a particolari iniziative a favore dell'attività vivaistica. Il **programma economico nazionale** per il quinquennio 1966-70 assegna all'ortoflorofruitticoltura un ruolo preminente nel processo di sviluppo dell'agricoltura italiana. Il saggio medio annuo d'incremento è stabilito al 4,7%. In base a queste previsioni, la produzione lorda vendibile di ortaggi passerebbe dal 17,1% al 19,3% e quella della frutta salirebbe dal 14,6% al 16,5%. Nel 1973, l'ortofruitticoltura, escludendo la produzione viti-olivicola, raggiungerebbe il 35,8% della produzione lorda vendibile del settore agricolo.

Questi pochi elementi che abbiamo ricordato ci forniscono un'idea, seppure approssimativa, dell'importanza che pian piano acquisisce l'ortofruitticoltura nell'ambito della politica agraria nazionale. La Conferenza nazionale per l'ortoflorofruitticoltura, operando un'analisi approfondita e meticolosa delle condizioni del settore, ha voluto gettare le basi concrete per avviare a compimento una sana ed efficiente politica di sviluppo.

La politica ortofruitticola del MEC.

Tra gli elementi che possono condizionare lo sviluppo della struttura del mercato italiano dei prodotti ortofruitticoli, si colloca la politica agricola comune attuata dalla CEE: politica che, riprendendo nei punti essenziali le richieste presentate dall'Italia in questi anni nelle varie sedi competenti, ha portato ad una regolamentazione ben articolata della complessa materia.

Com'è noto, l'art. 40 del Trattato di Roma che istituisce la Comunità Economica Europea indica quale mezzo necessario per raggiungere le finalità della politica agricola comune la creazione di un'**organizzazione comune dei mercati**. Nel quadro delle iniziative promosse, l'Italia ha sempre sostenuto il principio, che fu poi accettato, che il problema dell'istituzione e dello sviluppo di una tale politica dovesse venire inquadrato in una visione globale ed unitaria al fine di tutelare gli interessi di tutta la nostra agricoltura e, in particolare, quelli del settore ortofruitticolo. Per questo settore fu approvato il **regolamento n. 23 (14 gennaio 1962)**, entrato in vigore il 31 luglio dello stesso anno, regolamento fondato « sulle regole in materia di concorrenza ».

Prima di allora la politica agricola dei singoli Paesi comunitari era incentrata sul ricorso a *misure protettive*, come calendari, prezzi minimi, contingenti per impedire o limitare le importazioni e per difendere le produzioni nazionali. Solo in Olanda era in atto una rigida organizzazione di mercato che aveva per fine di armonizzare l'offerta alla domanda e pre-

vedeva in particolare forme d'intervento statale qualora i prezzi scendesero al di sotto di certi limiti.

In pratica, lo **spirito del regolamento 23** consiste nell'attuare l'unificazione dei mercati nazionali attraverso la **liberalizzazione degli scambi tra i sei Paesi contraenti e la difesa esterna comune** per i prodotti provenienti dai Paesi terzi. I mezzi adottati comprendono l'applicazione di norme comuni di qualità, la progressiva eliminazione di restrizioni quantitative all'importazione e le clausole di salvaguardia che danno la facoltà ad ogni Stato di sospendere le importazioni di qualsiasi prodotto in caso di gravi situazioni di perturbazione. Al centro di questa politica si pone l'obiettivo dello sviluppo delle condizioni di concorrenza, ossia della liberalizzazione del mercato, superando gli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti ed esigendo uguali caratteristiche qualitative degli stessi attraverso l'applicazione della normalizzazione con la quale si tende ad equilibrare l'offerta alla domanda.

Ma l'**esperienza** derivata dall'applicazione graduale delle disposizioni contenute nel regolamento 23 **ha insegnato che i mezzi adottati non erano sufficienti per raggiungere gli obiettivi prefissati**. Inoltre lo scopo politico era più ambizioso e cioè quello di pervenire ad una vera e propria organizzazione europea del mercato. La Commissione della CEE aveva presentato fin dal 1965 al Consiglio una proposta di regolamento che contemplava disposizioni complementari per l'organizzazione del mercato degli ortofrutticoli (29). Dopo varie discussioni ed elaborazioni il Consiglio approvava il 25 ottobre 1966 il **regolamento 159**, con il quale venivano poste definitivamente le basi del mercato europeo integrato dei prodotti ortofrutticoli. I punti essenziali del regolamento riguardano il **miglioramento delle organizzazioni dei produttori**, l'incoraggiamento per la formazione di associazioni, l'**applicazione di misure economiche di risanamento del mercato ad alcuni prodotti di maggiore importanza comunitaria** (pere, mele, agrumi), l'**unificazione dei regimi degli scambi** applicati dagli Stati membri nei confronti dei Paesi terzi.

Di questi temi ciò che ci preme qui sottolineare è che la politica comunitaria per il settore ortofrutticolo punta ad obiettivi quali la difesa del produttore e del reddito agricolo, e il sostegno dei prezzi, di cui da anni in Italia si parla, ma che purtroppo sono restati in parte lettera morta perchè non si è mai dato corso ad una vera e propria politica ortofrutticola, perchè gli interventi a livello delle strutture del mercato sono stati scarsi o puramente marginali.

Il **tema centrale** della politica ortofrutticola sia a livello comunitario, sia a livello nazionale è dunque quello dell'**organizza-**

(29) Si veda al riguardo il documento pubblicato dal Parlamento europeo (Documenti di seduta, n. 37, 10 maggio 1965), che contiene anche un'interessante relazione dell'on. Braccesi in cui si esprimono un giudizio e un commento sulle proposte avanzate dalla Commissione CEE.

zione dei produttori; questi infatti dovrebbero costituire il perno attorno al quale può ruotare un sistema di mercato efficiente, dotato della qualificante caratteristica di creatore di utilità.

CONCLUSIONI

Questo studio, seppure sommario e lacunoso sotto molti aspetti, ci sembra offra tuttavia un quadro approssimativo delle condizioni dell'ortoflorofruitticoltura italiana, delle componenti principali che hanno caratterizzato il suo recente sviluppo, dei problemi che attendono urgenti soluzioni dalle quali dipende il futuro stesso del settore.

Le cose da fare sono parecchie; auspichiamo pertanto vivamente che i pubblici poteri, chiamati per la loro funzione a stimolare e guidare un processo di rinnovamento e di risanamento ormai inevitabile, sappiano procedere nella loro azione con tenacia e coerenza, senza tentennamenti e rinunciando a interventi episodici ancor peggiori. Ciò che appare chiaramente è l'esigenza di promuovere e sostenere una politica ortofruitticola che, partendo da una visione globale e approfondita della realtà che vuol modificare, sia in grado di assicurare al settore un adeguato sviluppo, superando gli inceppi del disordine, della tradizione, della polverizzazione delle attività produttive e distributive, che determinano risultati economici non rispondenti ai costi che si sostengono.

In particolare riteniamo che le linee fondamentali dell'azione pubblica nell'immediato futuro possano articolarsi nelle seguenti direzioni (30):

— potenziare e sviluppare la ricerca scientifica al fine di migliorare la qualità dei prodotti in rapporto sia ai fattori pedologici e climatici notevolmente differenziati nella nostra penisola, sia alle mutevoli richieste del consumo e alle esigenze delle industrie di trasformazione;

— favorire con ogni sollecitudine la costituzione delle associazioni dei produttori che sono strumenti indispensabili, come viene ampiamente rilevato nei momenti di perturbazione dei mercati, per una razionalizzazione del mercato e per una partecipazione alle provvidenze FEOGA. (Preoccupante è il fatto che a tutt'oggi nessuna domanda di riconoscimento di tali associazioni sia stata presentata);

— potenziare i servizi di informazione di mercato soprattutto per quanto si riferisce alle previsioni a medio e lungo periodo;

— redigere un piano per la costituzione e localizzazione dei mercati alla produzione sulla base delle proposte fatte dall'Istituto per il commercio con l'estero;

(30) Cfr. G. DELL'AMORE, *La carta dell'ortoflorofruitticoltura italiana*, Giuffrè, Milano 1968.

— contribuire al superamento delle disfunzioni dei **circuiti distributivi** rivedendo l'attuale legislazione sui mercati all'ingrosso comunali e in materia di licenze per il commercio al minuto;

— incentivare la progressiva **concentrazione delle industrie di trasformazione** in unità capaci di acquisire le moderne tecnologie di lavorazione e conservazione dei prodotti;

— orientare l'attività degli enti di sviluppo affinché essi realizzino anche i **piani zonali**, che ricadono tra i loro compiti, non solo nelle aree meno sviluppate ma soprattutto in quelle più progredite, ai fini di un più efficiente controllo dell'offerta;

— **coordinare le varie attività in sede centrale** attraverso appositi organi e uffici del Ministero dell'agricoltura in collaborazione con quello del bilancio e della programmazione economica. A tale riguardo una nota positiva viene dalla recente costituzione del Comitato nazionale consultivo per i prodotti ortofrutticoli in cui sono rappresentati a livello governativo tutti gli interessi di categoria e le competenze; Comitato che ha per funzione, tra l'altro, di determinare i prezzi di ritiro dei prodotti in caso di crisi grave sul mercato.

Ai pubblici poteri spetta quindi un compito delicato ed estremamente importante perchè essi sono chiamati, accanto alle categorie economiche, a dare un determinante contributo all'evoluzione e alla crescita di questo importante settore della nostra agricoltura.

Se coltivassimo l'illusione che con la progressiva realizzazione del mercato comune l'ortofrutticoltura italiana possa risolvere automaticamente i problemi che la caratterizzano, rischieremo di perdere in partenza la sfida che ci attende con le altre economie nazionali, le quali da leali competitori potrebbero trasformarsi in inesorabili e severi giudici del nostro avvenire agricolo.

Adalberto Nascimbene