

**Parere del Comitato economico e sociale in merito a «I problemi dell'agricoltura nelle regioni e nelle isole ultraperiferiche dell'Unione europea»**

(97/C 30/11)

Il 25 ottobre 1995, conformemente al terzo capoverso dell'articolo 23 del proprio Regolamento Interno, il Comitato economico e sociale ha deciso di elaborare un parere in merito a «I problemi dell'agricoltura nelle regioni e nelle isole ultraperiferiche dell'Unione europea».

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Quevedo Rojo, in data 5 settembre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 settembre 1996, nel corso della 338ª sessione plenaria del 25 e 26 settembre 1996, con 97 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La prima manifestazione concreta dell'interessamento comunitario nei confronti delle regioni ultraperiferiche fu l'approvazione e l'applicazione del programma Poseidom per i dipartimenti francesi d'oltremare; il 22 dicembre 1989 il Consiglio adottò una decisione che stabiliva un programma di opzioni specificamente connesse alla lontananza e all'insularità dei Dipartimenti francesi d'Oltremare: Poseidom, cui fecero seguito, nel 1991, Poseican (per le isole Canarie) e Poseima (per gli arcipelaghi di Madera e delle Azzorre).

1.2. La volontà di definire strumenti adeguati per lo sviluppo delle regioni ultraperiferiche è stata istituzionalizzata a Maastricht il 7 febbraio 1992 con la firma del Trattato sull'Unione europea. Nel Trattato figura una Dichiarazione (n. 26) relativa alle regioni ultraperiferiche della Comunità (Azzorre, Madera, Canarie e Dipartimenti francesi d'Oltremare) nella quale la conferenza, riconoscendo che tali regioni accusano un notevole ritardo dovuto all'accavallarsi ed al persistere di diversi fenomeni strutturali (notevole distanza dal continente europeo, isolamento geografico ed economico, dimensioni modeste dei settori produttivi e dei mercati locali, rilievi e climi difficili, dipendenza economica da alcuni prodotti) considera necessaria l'adozione di disposizioni specifiche a favore di tali aree (1).

1.3. I Posei poggiano sul duplice principio dell'appartenenza all'Unione di tali regioni — a differenza di altri territori d'oltremare di alcuni Stati membri — e del riconoscimento dei loro svantaggi permanenti e delle

particolari realtà che giustificano un adeguamento della normativa comunitaria alle loro caratteristiche specifiche. I programmi rappresentano inoltre un assieme plurisetoriale di azioni che includono strumenti normativi ed impegni finanziari, soprattutto in settori — come i trasporti, la fiscalità, la ricerca e sviluppo, la pesca, la politica doganale o la protezione dell'ambiente — nei quali la fragilità strutturale di tali regioni si manifesta con maggior chiarezza, vista l'inadeguatezza degli interventi dei fondi strutturali a garantire il pieno sviluppo economico e sociale di tali regioni.

1.4. D'altro canto l'agricoltura delle regioni ultraperiferiche rappresenta, al di là della sua importanza relativa nel PIL regionale — superiore comunque alla media comunitaria — un settore fondamentale della loro economia (con effetti indiretti importanti sui trasporti ed altre attività collegate) e risulta essenziale anche per il loro equilibrio sociale ed occupazionale, l'assetto territoriale, la conservazione del patrimonio naturale e culturale, nonché per ragioni strategiche di sicurezza d'approvvigionamento. Non meraviglia quindi che buona parte delle misure adottate nei programmi si riferiscano all'attività agricola.

1.5. Il 30 ottobre 1995 il Consiglio adottò il Regolamento (CE) n. 2598/95 che modifica il programma Poseidom per quanto riguarda determinati prodotti agricoli. Modifiche ai programmi Poseima e Poseican sono in fase di studio o di proposta da parte della Commissione.

1.6. D'altra parte con l'adesione dei nuovi Stati membri, nel Trattato si è altresì tenuto conto delle condizioni specifiche dell'agricoltura nelle regioni più settentrionali dell'Unione (estreme condizioni climatiche; mercati di dimensioni ridotte; scarsa densità della popolazione; estrema lontananza); anche per queste regioni è infatti indispensabile, per la stabilità sociale e per la tutela dell'ambiente, salvaguardare un'agricoltura e delle industrie collegate, che possano contribuire al loro sviluppo.

(1) Il Consiglio europeo di Torino del 29 marzo 1996, all'avvio dei lavori della Conferenza intergovernativa, ha deciso che questa esamini — inter alia — lo statuto delle regioni ultraperiferiche. L'obiettivo, per gli Stati membri interessati, dovrebbe consistere nel migliorare e consolidare l'attuale base giuridica, passando dalla dichiarazione n. 26 all'inclusione nel nuovo Trattato di un articolo «ad hoc».

1.7. Si colloca in tale contesto l'iniziativa dell'Assemblea plenaria del Comitato economico e sociale d'incaricare la Sezione «Agricoltura e pesca» d'elaborare il presente parere d'iniziativa, che si occupa non soltanto delle regioni ultraperiferiche, ma anche di territori artici dei nuovi Stati membri dell'UE e che è stato preceduto da una visita in Martinica, in Guiana e nella Svezia settentrionale di un gruppo di lavoro della Sezione che desidera manifestare espressamente la propria gratitudine alle autorità responsabili della visita, la quale ha permesso d'ottenere in loco una serie d'informazioni e valutazioni che sono risultate fondamentali per portare a termine il lavoro.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Pur in presenza di aspetti diversi tra una regione e l'altra, l'agricoltura delle RUP presenta una doppia caratteristica comune: dualità e dipendenza. La coesistenza di un'agricoltura moderna «per l'esportazione», abbinata ad un'agricoltura tradizionale, più o meno di sussistenza, ed una forte dipendenza dall'esterno sia per i beni materiali che per gli sbocchi delle proprie produzioni, tanto per il mercato locale che per l'esterno. Dalla bilancia commerciale si evince con chiarezza l'esportazione di uno o due prodotti «specializzati» accanto all'importazione di un'ampia gamma di produzioni agricole e di bestiame, destinate al consumo interno.

2.2. Lo sviluppo rurale incontra in ogni caso una serie di problemi comuni di carattere permanente, derivanti anzi tutto dall'isolamento geografico ed economico delle regioni in questione e dalla loro estrema lontananza dal resto del territorio comunitario, ed aggravati dagli altri svantaggi naturali succitati. Tra tali problemi si possono ricordare:

2.2.1. il costo dei trasporti, della distribuzione e della raccolta per l'importazione di prodotti alimentari e di input, nonché per la commercializzazione e l'esportazione dei prodotti finiti;

2.2.2. la natura essenzialmente limitata delle risorse a disposizione, sia materiali (come l'acqua, lo spazio, l'energia ed altri input), che umane (tecnologia e specialisti);

2.2.3. l'assenza di economie di scala, con mercati locali di dimensioni ridotte e talvolta frammentati (doppia insularità) il che aggrava ancor più i problemi ricordati al punto 2.2.1 (costituzione di stock strategici);

2.2.4. l'eccessiva dipendenza da una «monocoltura», la quale implica un'estrema vulnerabilità rispetto ai cambiamenti tecnologici o ai cambiamenti del mercato e l'assenza di un «retrotterra» che possa ammortizzare le variazioni economiche congiunturali;

2.2.5. l'estrema fragilità dell'ambiente che subisce i contraccolpi amplificati delle catastrofi naturali e dei fenomeni di degrado (incendi delle foreste, eliminazione dei rifiuti, inquinamento delle coste, ecc.);

2.2.6. le aziende agricole, nelle quali il ruolo delle donne è determinante, sono generalmente a conduzione familiare, di dimensioni ridotte, ed occupano una notevole percentuale di lavoratori a tempo parziale; esse incontrano gravi ostacoli per praticare un'agricoltura estensiva (eccessiva parcellizzazione e difficoltà di meccanizzazione);

2.2.7. in mancanza d'un settore industriale significativo, lo sviluppo economico s'orienta verso il settore turistico, il che aggrava la fragilità ambientale e compete — da posizioni di vantaggio — con l'agricoltura per accaparrarsi le terre, le acque e la mano d'opera migliore. Il dislocamento della popolazione verso le aree costiere crea, all'interno, problemi d'erosione e di desertificazione;

2.2.8. le barriere naturali e le difficoltà d'approvvigionarsi di mezzi di produzione e di tecnologia adeguata determinano elevati costi di produzione. Rispetto ai paesi geograficamente confinanti, l'applicazione di salari, protezione sociale e misure ambientali di livello comunitario è causa di sovraccosti difficilmente sostenibili;

2.2.9. le produzioni locali, più care di quelle continentali, incontrano inoltre notevoli difficoltà a competere sui mercati locali con le importazioni data la dispersione, l'atomizzazione e la mancanza di strutture adeguate per il trattamento dei prodotti dopo la raccolta e per la commercializzazione. La crescente presenza di «ipermercati» e di grandi reti di distribuzione non contribuiscono certo a migliorare tale situazione;

2.2.10. in vari casi la prossimità di paesi ACP o in via di sviluppo, nei confronti dei quali l'Unione pratica un trattamento preferenziale, cagiona una forte concorrenza («dumping» sociale) senza alcuna contropartita. Si tratta di una concorrenza che si manifesta sia sul mercato continentale europeo che sugli stessi mercati locali;

2.2.11. all'industria locale di trasformazione, il cui sviluppo incontra analoghi ostacoli, manca una domanda sufficientemente elevata e vi sono quindi poche possibilità d'ottenere un valore aggiunto;

2.2.12. nelle esportazioni s'incontrano analoghe difficoltà: inter alia dispersione ed atomizzazione dell'offerta, sistemi ed infrastrutture di commercializzazione carenti, difficoltà nell'accedere ai centri di distribuzione al consumo e nel reagire — per tempo — ai cambiamenti del mercato.

2.3. Anche nelle zone artiche l'attività agricola deve affrontare costanti difficoltà di carattere strutturale, con produzioni molto particolari e costi specifici che richiederebbero dei trattamenti differenziati. In ogni caso, per ragioni sociali, culturali ed ambientali, il

Comitato appoggia il sostegno ad azioni che rendano possibile salvaguardare e creare posti di lavoro nel settore agroalimentare di tutte queste regioni.

2.4. Sembra quindi evidente che tali problemi che stanno causando l'abbandono della attività agricola possano essere superati mantenendo gli interventi dei fondi strutturali e riconoscendo la necessità d'includere negli atti delle Istituzioni comunitarie che interessano queste regioni misure particolari in loro favore, rafforzando ed intensificando le azioni già avviate nell'ambito dei programmi Posei.

### 3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Sarebbe auspicabile mantenere un'attività agricola ed una popolazione rurale con condizioni di vita comparabili a quelle del resto degli agricoltori dell'Unione, sostenendo le produzioni tradizionali e promuovendo i processi di diversificazione e di ricerca di nuove potenzialità.

3.2. Il Comitato desidera sottolineare l'importante ruolo che svolge in queste regioni, nelle quali vi è un alto livello di disoccupazione sommersa, il settore agroalimentare nella lotta contro la disoccupazione. Per una parte degli abitanti e con ogni probabilità soprattutto per le donne, le attività agroalimentari rappresentano l'unica fonte indipendente di reddito.

3.3. Anche il settore della pesca ha grande importanza per queste regioni, e deve affrontare problemi simili a quelli già enunciati:

- un'attività di pesca di carattere artigianale con gli inconvenienti dovuti a piattaforme costiere di piccole dimensioni ed eccessivamente sfruttate;
- una pesca d'altura che offre parecchie possibilità (sopra tutto per le specie migratorie) ma per la quale mancano i pescherecci e le tecniche adeguate ed il cui sviluppo è ostacolato dalle difficoltà create dagli accordi internazionali e dalle politiche volte a ridurre le attività di pesca;
- una popolazione attiva comunque invecchiata e insufficientemente preparata a livello tecnico, nonché una carenza di infrastrutture a terra ed una commercializzazione lacunosa.

3.3.1. Sarebbe opportuno promuovere la ricerca di risorse proprie, specialmente lo sviluppo dell'acquacoltura ed una politica di adeguamento dell'attività peschiera alle risorse di ciascuna regione; nonché il mantenimento, e l'estensione ad altre specie (incluse quelle prodotte negli allevamenti dell'acquacoltura) degli aiuti alla commercializzazione. Anche la pesca sportiva potrebbe svolgere un ruolo importante nell'ambito di una strategia di sviluppo turistico di queste regioni.

3.4. In effetti la lotta contro la disoccupazione in queste regioni dove basarsi su programmi di sviluppo integrati, volti a trovare occupazioni alternative salvaguardando e modernizzando i settori tradizionali.

3.5. Il potenziamento della produzione destinata al mercato locale deve tradursi in un aumento del modesto livello d'autoapprovvigionamento oggi esistente. A tal scopo è necessario migliorare l'immagine dei prodotti tipici, iniziando da una ricerca e da un trasferimento di tecnologia che, quando esiste, è orientata quasi esclusivamente verso le produzioni per l'esportazione. Migliorare la qualità dei prodotti, nonché la loro presentazione sui mercati, impone inoltre un'infrastruttura adeguata (macelli, centrali del latte, impianti di precernita e calibrazione e di imballaggio, ecc.) che in diversi casi non esistono o sono di livello insufficiente. Date le particolari condizioni produttive, in parecchi casi queste infrastrutture non potranno avvantaggiarsi delle economie di scala, e vanno viste più come piccole unità che come grandi impianti che resterebbero sottoutilizzati. Creare delle denominazioni di origine, delle denominazioni di qualità artigianale e dei prodotti biologici può rappresentare uno strumento estremamente interessante.

3.6. I conflitti di interesse tra produttori ed importatori — distributori — dovrebbero trovare un ambito adeguato di risoluzione nella promozione di accordi interprofessionali, nei quali i produttori si impegnino a fornire regolarmente le quantità e le qualità richieste e gli altri operatori economici — tra i quali in diversi casi dovrebbero venir inclusi i trasformatori agroindustriali — a commercializzare di preferenza le produzioni locali. Un appoggio economico ad accordi di tal fatta rappresenterebbe un'azione di notevole respiro.

3.7. Lo sviluppo turistico, basato su di un turismo di qualità che tuteli l'ambiente non deve rappresentare un inconveniente bensì un sostegno complementare e questo non solo per l'aumento della domanda interna (se si soddisfano le condizioni suelencate per la presentazione di prodotti di qualità con il fascino del «tipico»), ma anche per le sue ripercussioni sullo sviluppo dell'artigianato e delle altre attività connesse. Il sostegno all'agriturismo dovrebbe rappresentare una linea prioritaria d'azione.

3.8. Le produzioni destinate all'esportazione necessitano di aiuti ai trasporti per compensare il sovraccosto dovuto alla lontananza dei mercati di destinazione. Esse inoltre subiscono la crescente tendenza alla liberalizzazione del mercato comunitario, tanto nell'ambito dell'OMC che in quello degli accordi internazionali con i paesi in via di sviluppo. In tali accordi, che sminuiscono il principio della preferenza comunitaria, vengono sempre più di rado previste misure di accompagnamento adeguate per compensare gli svantaggi delle regioni ultraperiferiche, le quali risentono delle conseguenze negative senza poter beneficiare degli aspetti positivi.

3.9. In tale contesto non si possono passare sotto silenzio i continui attacchi all'OCM delle banane, prodotto importante per la maggior parte delle regioni ultraperiferiche. L'Unione dovrebbe sforzarsi di impedire una saturazione del mercato comunitario dovuto

all'incremento eccessivo del contingente di banane «dollaro», mantenendo il nesso tra la commercializzazione delle banane comunitarie ed ACP e quella delle banane «dollaro» tramite certificati di importazione. Inoltre, l'UE dovrebbe esigere che la produzione si realizzi in condizioni equivalenti dal punto di vista ambientale e sociale.

3.10. I produttori agricoli e gli allevatori delle regioni ultraperiferiche debbono comunque sforzarsi di modernizzare le aziende e di migliorare la produttività. A tal fine saranno necessarie migliori infrastrutture nonché, inter alia:

3.10.1. condurre una ricerca e sperimentazione finalizzate ai problemi specifici ed alla valorizzazione delle risorse locali (non è sempre opportuno «importare» soluzioni);

3.10.2. agevolare l'approvvigionamento di input adeguati sia in termini di prezzo — aiuti ai trasporti — sia in termini di qualità (materiale vegetale ed animali riproduttori selezionati e ben adatti alle condizioni locali);

3.10.3. irrobustire ed articolare il settore, rafforzando le organizzazioni dei produttori e le cooperative, con una vasta gamma d'azioni, che vadano dalla commercializzazione dei fattori di produzione e dei prodotti sino alla partecipazione nelle attività di ricerca, sperimentazione, formazione professionale, gestione degli aiuti, ecc.

3.11. Una parte di tali misure sono previste dai Posei, altre sono di competenza dei rispettivi Stati membri o delle autorità regionali. Buona parte di esse comporta del resto sia la necessità di deroghe o di applicazioni specifiche della PAC e di altre politiche comuni, come ad esempio la politica commerciale e la fiscalità, sia che vengano definite condizioni adeguate d'accesso alle caratteristiche delle regioni in questione nei programmi comunitari orizzontali (in particolare quelli che riguardano la società dell'informazione, l'ambiente, la formazione professionale ed il sostegno alla ricerca ed allo sviluppo tecnologico).

3.12. Per quanto riguarda l'Unione, si tratta unicamente di favorire la competitività delle regioni ultraperiferiche applicando il principio delle pari opportunità ed offrendo condizioni di vita e di lavoro non discriminanti ai produttori agricoli di tali regioni, conformemente alla sentenza della Corte europea di giustizia di evitare discriminazioni trattando in maniera identica situazioni che sono diverse.

#### 4. Conclusioni

4.1. La risposta comunitaria ai problemi dell'agricoltura nelle regioni ultraperiferiche, attraverso i programmi Posei, è stata positiva, anche se deve ulteriormente migliorare.

4.2. I programmi includono aiuti a talune produzioni, che non sono però sufficienti a renderle competitive, ed aiuti alla commercializzazione, che sarebbe opportuno estendere al mercato locale.

4.3. Taluni limiti all'incremento della produzione o al sovvenzionamento di determinate infrastrutture sono stati sospesi e ciò deve valere sino a quando vi saranno livelli insufficienti d'autoapprovvigionamento.

4.4. Una parte significativa dei programmi consiste in un regime specifico d'approvvigionamento che permette di soddisfare il fabbisogno del mercato locale in determinati prodotti essenziali per il consumo diretto o per l'industria agroalimentare, a prezzi internazionali, rendendone possibile l'importazione da paesi terzi senza pagar dazi, o dalla Comunità, con sovvenzioni ad essi corrispondenti. Il progressivo allineamento dei prezzi mondiali a quelli comunitari tende a rendere inoperante tale misura: sarebbe necessario contemplare un meccanismo di salvaguardia che preveda un livello minimo di sovvenzioni per i casi nei quali ricorrere al mercato internazionale non compensi a sufficienza le difficoltà d'approvvigionamento causate dalla collocazione geografica delle RUP.

4.5. I regimi specifici di approvvigionamento possono creare situazioni di conflitto tra le produzioni locali e le importazioni sovvenzionate. Il Comitato raccomanda di tenerne conto nei bilanci di previsione annuali, cercando di limitare le sovvenzioni ai prodotti di consumo diretto che non possono essere ragionevolmente prodotti a livello locale ed a quelli utilizzati come prodotti di base per i settori agricolo ed agroindustriale. Analogamente si deve sempre cercare il massimo valore aggiunto «in situ» (prodotti alla rinfusa anziché imballati, ad esempio) facendo attenzione a che l'entità delle sovvenzioni dei prodotti importanti per il consumo diretto, rispetto a quelle concesse alle materie prime corrispondenti, non discriminino negativamente la produzione locale.

4.6. Lo svolgimento dei programmi ha evidenziato la necessità di rafforzare la collaborazione tra le amministrazioni interessate (comunitaria, nazionali e regionali) gli organismi economici e sociali ed i beneficiari nella preparazione e nella realizzazione di talune misure. In mancanza di tale collaborazione l'operato di tali amministrazioni ha dato frutti modesti o nulli. Si sono inoltre registrati intoppi, cui si deve porre rimedio, dovuti alla lentezza delle amministrazioni nello sviluppare ed applicare determinate misure.

4.7. Il Comitato constata che i territori artici dei nuovi Stati membri si caratterizzano, come le regioni ultraperiferiche, per una situazione di svantaggio permanente della produzione e della commercializzazione che determina una competitività inferiore del settore agricolo. In considerazione di quanto precede, il Comitato raccomanda di adattare i Regolamenti e gli strumenti della PAC, nonché di avviare azioni di ricerca e sviluppo (R+S) a favore delle produzioni tipiche e specifiche di dette regioni (per esempio essenze e fiori tropicali, carne

di renna, ecc.). Per i territori artici, la Commissione dovrebbe studiare, insieme con gli Stati membri interessati, le possibilità nel quadro dei Protocolli d'adesione di istituire un programma integrato specifico a favore dell'agricoltura e delle attività collegate.

4.8. Nelle regioni ultraperiferiche si attende infine, con giustificata speranza, il risultato della CIG, la quale

con ogni probabilità modificherà il Trattato sull'Unione. Rafforzare lo statuto giuridico delle RUP includendo nel Trattato un articolo che permetta le necessarie deroghe o modifiche del diritto comunitario, e di un protocollo allegato che ne spieghi la portata, sarebbe fondamentale affinché tali regioni possano affrontare fiduciosamente le sfide del nuovo ordine mondiale e dell'ampliamento dell'Unione europea.

Bruxelles, 25 settembre 1996.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica le Direttive 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE e 70/458/CEE del Consiglio relative alla commercializzazione delle sementi di barbabietole, delle sementi di piante foraggere, delle sementi di cereali, dei tuberi-seme di patate, delle sementi di piante oleaginose e da fibra e delle sementi di ortaggi»**

(97/C 30/12)

Il Consiglio, in data 26 settembre 1996, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Stokkers, in data 18 luglio 1996.

Il Comitato economico e sociale, nel corso della 338ª sessione plenaria del 25 e 26 settembre 1996 (seduta del 25 settembre 1996), ha adottato con 94 voti favorevoli, 5 astensioni, il seguente parere.

### 1. Introduzione

Le suddette direttive sono in corso di codificazione ufficiale. La Commissione ha presentato al Consiglio proposte in materia, sulle quali il Comitato si è già pronunciato favorevolmente nel parere del 28 febbraio 1996 (doc. CES 257/96).

In queste direttive, le disposizioni relative agli imballaggi ed all'etichettatura, fanno uso dell'abbreviazione «CEE».

Dato che nel Trattato di Maastricht l'espressione «Comunità economica europea» è stata sostituita dall'espressione «Comunità europea», tale sostituzione deve aver luogo anche nelle direttive summenzionate.

Per far sì che le etichette recanti l'indicazione «CE» vengano utilizzate al posto di quelle recanti l'indicazione

«CEE», questa modifica, puramente formale, deve essere trasposta dagli Stati membri nella normativa nazionale. Soltanto dopo che questi cambiamenti saranno apportati nelle direttive esistenti, la nuova dicitura potrà essere inclusa nella proposta di codificazione.

### 2. Sintesi della proposta della Commissione

La Commissione, nelle disposizioni della direttiva in materia, propone di sostituire l'abbreviazione «CEE» con l'abbreviazione «CE», e di obbligare gli Stati membri ad adeguarsi a tale direttiva entro il 1º luglio 1996.

Per limitare le conseguenze finanziarie dell'immediata introduzione di nuove etichette, si propone che le etichette recanti l'abbreviazione «CEE» possano ancora essere utilizzate fino al 31 dicembre 1996 compreso.