

## Cereali: gli effetti di una politica

1. Da tempo la politica agricola dei Paesi sviluppati ha cambiato indirizzo; fino a quando la guerra “fredda” consigliava di avere sovrabbondanza di materie prime alimentari – *in primis* di cereali – al fine di disporne per esportarli verso i Paesi cc.dd. non allineati, e invece disposti a non contrastare chi li aiutava a sostenersi – meglio si direbbe, chi, rifornendoli di cibo, consentiva ai governi, più spesso dispotici se non addirittura criminali, di restare al potere – generose restituzioni all’export da parte della CE, leggi di sostegno all’esportazione a credito negli USA hanno stimolato i produttori a ottenere eccedenze che venivano, così, utilizzate per scopi che si potrebbero quasi qualificare militari, e che, in definitiva, hanno consentito al così detto Occidente di far implodere il sistema comunista, vittima anche della sua incapacità di far funzionare a dovere l’agricoltura.

Terminata la guerra fredda con la scomparsa di uno dei belligeranti, l’*Uruguay Round*, che da molti anni non produceva effetti concreti, subiva una improvvisa accelerazione e nel breve spazio di tre anni portò non solo alla formulazione del nuovo GATT 2004, ma alla creazione dell’Organizzazione mondiale del commercio (WTO).

In effetti, i risultati dell’*Uruguay Round*, conclusosi il 15 dicembre 1993 a Ginevra, hanno avuto la sanzione politica a Marrakech nell’aprile del 1994 da parte di molti Paesi (divenuti poi 118) e dalla Comunità europea attraverso la firma dell’Atto finale che contiene i testi negoziati nel corso del ricordato *Uruguay Round* e l’Accordo che istituisce la WTO.

I detti testi sono contenuti in quattro allegati, il primo diviso in tre sezioni, delle quali l’1A contiene 20 fra accordi, intese e protocolli, fra cui l’Accordo Agricolo, l’accordo Sanitario e Fitosanitario e molti altri, l’1B l’Accordo

\* Università degli Studi di Ferrara

generale sullo scambio di servizi, l'1C l'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio. L'allegato 2 contiene l'intesa sulle norme e le procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie, l'Allegato 3 il Meccanismo di esame delle politiche commerciali, l'Allegato 4 alcuni Accordi commerciali plurilaterali. Il Trattato di Marrakech contiene, inoltre, una serie di Decisioni e Dichiarazioni dei Ministri e un'intesa sugli impegni nel settore dei servizi finanziari.

L'Accordo agricolo, primo trattato internazionale che regola il settore primario in modo ampio sia dal punto di vista del numero dei prodotti – che sono in pratica tutti quelli agricoli, e altri comunque elencati nell'allegato 1 all'Accordo – sia da quello del numero dei Membri, che oggi, oramai, con le successive adesioni, rappresentano la quasi totalità degli Stati, incide notevolmente sulla libertà dei partecipanti – Stati e Comunità europea – di sviluppare una legislazione protezionistica quale è stata quella che ha caratterizzato la CE sino all'inizio del 1995, data di entrata in vigore degli obblighi previsti dall'Accordo.

2. La regolamentazione comunitaria dovette, di conseguenza, subire immediatamente un adattamento per eliminare i dazi mobili sostituendoli con quelli fissi, da diminuire sensibilmente nei primi sei anni di attuazione dell'Accordo, per sottoporre a un controllo diverso dal precedente i certificati d'esportazione, per ammettere all'importazione quantitativi di prodotti agricoli non assoggettati a dazio (contingenti tariffari) e per consentire restrizioni alle restituzioni all'esportazione.

Nel 2003, poi, per superare le critiche dei Paesi in via di sviluppo, la Commissione propose la c.d. riforma di medio termine, che disaccoppia i sostegni e sostanzialmente incentiva a coltivare solo i terreni capaci di produrre reddito anche senza sostegno, il che, per l'Italia, significa rischiare di perdere grandi superfici agricole, specie al Sud.

Questa politica, in certa misura assimilabile, quanto a effetti, a quella di tanti altri Paesi produttori di cereali, ha comportato il crollo della produzione di grano duro in Italia – in Spagna il fenomeno non si è ripetuto con la medesima imponenza perché il disaccoppiamento è applicato in forma parziale – mentre per il grano tenero la scarsità di alcuni raccolti, unita alla presenza sul mercato di nuovi importanti acquirenti – India ad esempio, ma quando si muoverà veramente e massicciamente la Cina quale sarà la domanda globale? – e a una politica non propriamente incentivante unita alla mancanza di sostanziose scorte ha prodotto questo fortissimo rialzo dei prezzi.

Quando accadono fenomeni del genere molti si affannano a parlare di speculazione gridando “al lupo al lupo” senza esaminare a fondo i problemi che

sottostanno agli eventi, che in questo caso sono addirittura banali e semplici; in ogni caso il prossimo anno probabilmente gli agricoltori risponderanno a questi segnali del mercato aumentando le produzioni del grano, salvo, poi, trovarsi a operare su un mercato nel quale Russia e Ucraina, oltre ai soliti Canada, USA, Argentina, Australia ecc., potrebbero essere presenti con un'offerta ben più massiccia dell'odierna e conseguenti ribassi di prezzo, se non si avranno forti aumenti di richieste da parte di paesi emergenti, che già si affacciano sul mercato anche delle granaglie.

Eppure oggi siamo nel bel mezzo di una crisi da carenza di cereali; molto si è detto di ragioni diverse come l'aumento dei prezzi dei servizi e di altre componenti di alcuni cibi derivati dai cereali, ma la verità incontrovertibile è che sembra sostanzialmente certo che i normali consumi di grano duro non potranno essere fronteggiati dalla produzione dell'annata in corso e dalle scorte mondiali, mentre per il grano tenero probabilmente si arriverà ai nuovi raccolti senza restarne senza, ma anche senza avere un quantitativo significativo di scorte. Di conseguenza questi cereali sono aumentati di prezzo in modo esponenziale e i listini segnano balzi giornalieri anche di qualche euro alla tonnellata, specie per il grano duro, comunque difficile da reperire anche sul mercato mondiale.

Più curiosa è la situazione del mais, il cui prezzo, negli USA, è sensibilmente più basso di quello corrente nella "puritana" Italia, timorosa degli OGM e importatrice di mais OGM *free* dal Brasile, con un differenziale di prezzo di 60 euro alla tonnellata. Certamente con il nuovo raccolto, che potrebbe non essere abbondante per via dell'assenza di piogge nel momento cruciale, i prezzi del mais si stabilizzeranno, ma essi si posizioneranno su livelli ben superiori a quelli dello scorso anno.

Orbene, i fenomeni odierni stanno a dimostrare che la legge della domanda e dell'offerta, così efficiente nel settore secondario, non lo è altrettanto ai fini di realizzare un corretto incontro fra compratori e venditori di prodotti agricoli, che vengono ottenuti a distanza di un anno dalla decisione di produrli e che sono assoggettati a eventi atmosferici che ne rendono difficile la pianificazione produttiva.

3. Ulteriore fattore di cambiamento da ricordare è come le riforme in materia di agricoltura siano state accompagnate, come già ricordato, da un progressivo sempre maggiore "accesso" dei prodotti di importazione dai Paesi Terzi al ricco mercato Europeo. Credo sia nella memoria ancora di tutti il biasimo generalizzato al quale le politiche comunitarie in materia di agricoltura venivano sottoposte avendo le stesse portato, in virtù del sistema del "prezzo minimo di intervento", alla accumulazione di eccedenze di cereali, carne,

latte, burro, alcoli e tanti altri prodotti figli di politiche che alla fine avevano finito per privilegiare, ovviamente, la quantità piuttosto che la qualità (o comunque la necessità immediata) e all'esclusione dal nostro mercato di molti prodotti di importazione.

A questo punto è opportuno un riesame circa quanto accaduto dopo l'1 maggio 2004. All'indomani dell'allargamento dell'Unione ai 10 Stati il sistema di sostegno dei prezzi (per la parte ancora in vigore all'epoca) e in generale l'accesso al mercato dei 15 Stati della Vecchia Europa (tra cui l'Italia) ha rappresentato un'enorme opportunità per paesi importanti dal punto di vista agricolo come l'Ungheria e le Polonia e, in certa misura, la Repubblica Ceca, la Slovacchia e le tre Repubbliche Baltiche. Ai produttori di questi paesi, ancora avvantaggiati da costi di coltivazione sicuramente molto bassi è stata fornita l'opportunità di avere ricavi a misura di ben altre economie. Per gli anni immediatamente successivi al 2004 i produttori della Vecchia Europa (Italia compresa) si sono trovati quindi sotto la pressione dell'offerta di granaglie e quant'altro proveniente a prezzi bassi dall'Est della CE.

Per chi come l'agricoltore dell'Europa a 15 o, meglio, a 10/12 era abituato alle condizioni di garanzia di prezzo degli anni Settanta e Ottanta, la vicenda dei prezzi del grano, e di molti altri prodotti agricoli, degli ultimi 15 anni è dunque quella di un *trend* in continua discesa e gli elementi che hanno determinato tale tendenza sono stati più d'uno, e cioè il progressivo venire meno dell'efficacia del sistema dei "prezzi di intervento", l'aumento dei livelli di accessibilità dei prodotti di provenienza da Paesi Terzi per la diminuzione dei dazi doganali, divenuti o fissi o, comunque, molto minori di un tempo, e l'allargamento a 25.

Dunque il periodo che va dall'adozione del Piano McSharry a oggi è stato difficilissimo gli agricoltori della Vecchia Europa, che hanno faticato ad adattarsi alla nuova politica e sono, quindi, stati puniti in maniera severissima, soprattutto in comparti come quello dei cereali e recentemente dello zucchero, da cali di reddito veramente esorbitanti.

4. Un ultimo elemento occorre mettere in campo, che travalica gli angusti confini del titolo dell'odierno incontro, ma che non si può non considerare.

Il *gap* che divide i prezzi dei prodotti agricoli all'origine e quelli pagati dal consumatore è veramente di notevoli proporzioni; tuttavia non si può fare d'ogni erba un fascio, poiché se talvolta la cosa dipende dalla trasformazione, prevalentemente artigianale, di certe materie prime agricole, che produce ricarichi elevati, talaltra va ricondotta all'estrema parcellizzazione delle imprese agricole e alla loro incapacità di organizzare la vendita attraverso associazioni

di produttori, la cui creazione è stata prevista e sostenuta dal diritto comunitario sin dall'origine della PAC e ha trovato molti e tenaci ostacoli politici nel nostro paese, anche proprio fra coloro che dovrebbero essere attenti ai problemi del comparto primario.

A fronte di queste differenti ragioni di scontento per produttori agricoli e consumatori a poco valgono scioperi della pasta e lamentele analoghe. Infatti non si può non segnalare che nulla può fare il Governo Italiano per intervenire poiché non ha strumenti finanziari né competenza per farlo, come ci può ricordare la giurisprudenza della Corte di giustizia per gli eventi del 1974 (causa Russo, ad esempio).

Tornando al solo caso del grano, si deve, infine, osservare che il suo mercato, dopo le recenti riforme della PAC, non ha in Italia e nella stessa CE alcun carattere autonomo: infatti i dazi doganali sono praticamente azzerati e, per restare nel nostro paese, complessivamente, si produce poco più dello 1% del raccolto mondiale mentre se ne consuma circa il 2% sicché siamo grandissimi importatori. Quanto poi a prendersela con gli "speculatori", non si può non rilevare che la speculazione è una componente del mercato che, mondializzato com'è, non è certo controllabile da qualche autorità nazionale o comunitaria.

Ora si pensa di agire sulla grande distribuzione, incitandola a "stringere" il prezzo di pasta e prodotti della panetteria e biscotteria, il cui prezzo sale. Se questo accadesse, poiché la detta distribuzione non è composta da enti assistenziali, ovviamente un tale comportamento non potrebbe che trovare compenso nell'aumento distribuito su altre merci e, dunque, senza vantaggio per i consumatori.

Tutto ciò, comunque, produce inflazione; e per calcolare gli effetti dell'inflazione indotta dall'aumento dei prezzi delle derrate agricole non si deve generalizzare ma "pesare" l'incidenza delle stesse all'interno delle singole ricette che concorrono a formare il prodotto i cui aumenti si vogliono misurare.

L'esempio più ricorrente in Italia è quello della pasta e dell'effetto sul prezzo all'ingrosso della stessa indotto dall'aumento del grano duro. La ricetta "economica" della pasta cosiddetta più a buon mercato che troviamo sugli scaffali dei *discount* è, approssimativamente, composta da un 60% circa di semola di grano duro e un 40% di costi di produzione, imballaggio e distribuzione. Nel caso della pasta di marca l'incidenza dell'ingrediente semola scende anche sino al 30% del totale dei costi. Se quindi il costo del fattore di produzione semola di grano duro aumenta del 50% il prezzo all'ingrosso della pasta economica, a parità degli altri costi, crescerà del 30% e quella di una di gran marca del 15%. Nel caso invece la semola dovesse aumentare del

100% l'effetto della Agflazione, come si chiama ora negli ambienti economici del Regno Unito, sarà del 60% nel primo caso e del 30% nel secondo.

Nel caso del pane artigianale l'incidenza della farina di grano tenero con la quale si produce rispetto al costo complessivo degli ingredienti varia a seconda delle tipologie e delle aree di vendita tra il 10% (piccola pezzatura venduta nel Nord) e il 25% (grossa pezzatura venduta nel Sud). Con un aumento della farina del 50% nel primo caso l'effetto Agflattivo sarà del 5% mentre nel secondo del 12,5%, e i prezzi aumenterebbero di altrettanto se la crescita di prezzo delle materie prime fosse del 100%.

Per concludere, interventi a breve non sono pensabili. Resta la necessità di affrontare alcuni problemi cruciali e cioè da un lato la riforma della PAC del 2003 e la rinuncia della CE – e anche degli USA – ad avere scorte strategiche, dall'altro la creazione, finalmente, di una vendita organizzata, da parte dei produttori, dei prodotti agricoli.

Da ultimo, ma non per ordine di importanza, occorre operare per superare l'asimmetria informativa che contraddistingue gli agricoltori e gli operatori dei settori della trasformazione e della grande distribuzione; infatti, quest'anno, per restare nell'esempio del grano, moltissimi agricoltori hanno venduto il loro cereale a prezzi assai più bassi degli attuali, e probabilmente l'anno prossimo, invece, oltre a seminare di più, non vorranno vendere, sulla base dell'esperienza dell'anno precedente.

Orbene, questi comportamenti sono dovuti alla non conoscenza di ciò che accade in Russia, in Australia, in Canada, in Argentina ecc., e cioè quanto si semina, qual è l'andamento climatico, se esistono infestazioni ecc. Queste informazioni, che ben sono note ai grossi operatori commerciali di cereali, costituiscono la base delle loro scelte operative. Sembra, dunque, giunto il momento – dato che la dimensione media delle aziende agricole italiane (ed europee) non permettono uffici studi e ricerche privati – che l'amministrazione da un lato, le associazioni agricole dall'altro, provvedano a creare dei servizi informativi che consentano al settore primario di superare il *gap* che lo divide dagli altri; e lo stesso dovrebbero fare le associazioni di produttori, ovviamente dimensionate ragionevolmente e non parcellizzate, come spesso accade.

#### ABSTRACT

The little carefulness of the rulers of Developed Countries have drawnd, together with the fall of the custom, the defection of the politics of overstock of raw materials for nutrition. This has caused a crisis that is analysed together with its causes on the script.