

LUIGI COSTATO*

Alimenti e crisi finanziaria

Lettura tenuta il 26 novembre 2008

I. AGRICOLTURA E ALIMENTI: UNA SOVRAPPRODUZIONE COMBATTUTA

Dalla fine degli anni '70 del secolo scorso la Comunità, o, meglio la Politica agricola comune, è stata tormentata dalle eccedenze produttive agricole determinate dai forti sostegni di prezzo abbinati a un imponente sviluppo tecnologico applicato sia all'allevamento di piante che a quello di animali. I rendimenti per ettaro e per capo sono cresciuti vertiginosamente, e gli agricoltori, incoraggiati dai prezzi remunerativi delle *commodities* garantiti dalla PAC, non hanno esitato a sviluppare al massimo le potenzialità delle loro aziende.

Negli anni '80 le enormi esportazioni di cereali e carni, in particolare, hanno svolto una forte funzione politica dimostrandosi, nel contempo, non eccessivamente costose per il contribuente europeo, costando, infatti, molto meno dello 0,5% del PIL comunitario.

Tuttavia la PAC si andò modificando al fine di comprimere la produzione di queste eccedenze, esigenza che si manifestò ancora più fortemente negli anni '90, quando andò progressivamente diminuendo l'esportazione dei prodotti ricordati, essendo venute meno le ragioni politiche che la avevano provocata.

Il freno produttivo, avviato sin dagli anni '80 con strumenti scarsamente efficaci (malgrado l'efficienza teoricamente ottenibile attraverso, ad esempio, le quote latte) si doveva confrontare con il progredire costante delle tecnologie produttive e con il miglioramento della varietà e razze utilizzate.

In ogni caso, la protezione di prezzo, a livelli minimi ma sufficientemente

* Università degli Studi di Ferrara

remunerativi, non scoraggiava gli agricoltori, che proseguivano nella loro pratica produttiva; il c.d. *set-aside* volontario, e poi anche quello “obbligatorio”, fu utilizzato, in concreto, per mettere a riposo i terreni peggiori, sicché non ebbe effetti significativi sulle produzioni globali.

Non si può non manifestare lo stupore, già a suo tempo mostrato, per l’acre campagna condotta da tanti economisti o sedicenti tali contro le spese agricole della Comunità, quasi che essere forniti di scorte strategiche alimentari – che sono ben più strategiche delle scorte militari, essendo utili per conservare la vita e non per dare la morte – fosse un danno economico senza pari, capace di influire negativamente sullo sviluppo di altri settori “strategici”.

2. LA “LIBERALIZZAZIONE” PROGRESSIVA DELLE MATERIE PRIME AGRICOLE

Con il trattato di Marrakech si è dato un forte impulso alla liberalizzazione dei mercati anche dei prodotti agricoli, poiché sono stati vietati di dazi mobili – gli storici prelievi che avevano difeso da importazioni concorrenziali i prodotti agricoli comunitari – sostituiti da dazi fissi da calcolare sulla media dei prelievi di alcuni anni precedenti e da diminuire del 36% in 6 anni, e cioè sino al 2000. Sole eccezioni ammesse, alcuni dazi mobili su qualche prodotto, come i cereali, ma a condizione che il calcolo messo in opera per realizzarli dia come risultato un dazio minore di quello comunque fissato.

Il reddito degli agricoltori veniva, in ogni caso, garantito anche a fronte di una forte riduzione dei prezzi istituzionali fissati a seguito del piano MacSharry, poiché veniva introdotto anche un pagamento compensativo, divenuto pagamento a ettaro nel 1999, calcolato in modo complesso per tenere conto delle produzioni storiche del territorio, variabile a seconda del prodotto, e condizionato alla semina del corrispondente vegetale o all’allevamento di certi animali.

Iniziava, così, una parabola discendente dei prezzi delle *commodities* prodotte nella Comunità, che induceva gli agricoltori a non spingere più sull’acceleratore della produzione, che costituiva solo parte della loro fonte di reddito; essi dovevano certamente seminare, ma non erano incentivati, dalle quotazioni basse, ad aumentare la produzione, ma piuttosto a risparmiare sui mezzi tecnici, che tendevano a divenire progressivamente più costosi.

Incominciavano a ridursi le scorte e le esportazioni, anch’esse penalizzate da una riduzione dei sostegni (le restituzioni all’esportazione), ma anche dalla nuova situazione politica che non rendeva più interessante per i governi “occidentali” sostenere i non allineati, posto che una delle due grandi potenze era scomparsa dallo scenario mondiale.

Nel 1999 dovevano iniziare i negoziati per produrre avanzamenti alla liberalizzazione dei mercati con la revisione degli Accordi allegati al trattato di Marrakech, fra i quali anche quello agricolo.

Dopo il fallimento dei Seattle, i negoziatori si trasferirono a Doha, dove le trattative incontravano, come incontrano ancora, ostacoli difficili da superare.

Fra essi, le varie forme di sostegno alla produzione fornite dai Paesi ricchi erano, come sono, oggetto di critiche che impediscono ai negoziati di procedere.

Per questo motivo la Commissione CE decise di proporre una riforma detta di “medio termine” che prevedeva un pressoché totale disaccoppiamento delle produzioni dagli aiuti: si realizzava, così, con l’approvazione del reg. 1782/2003, il c.d. *decoupling*, consistente nella realizzazione di un sistema di pagamento unico agli agricoltori che prescindesse dalle loro attività di coltivazione, ma che fosse legato solo al terreno da essi condotto e ammissibile, secondo regole, che qui non interessa esporre, all’aiuto. Un disaccoppiamento solo parziale è stato, invece, introdotto per l’allevamento di certi animali. Queste misure erano accompagnate da una ulteriore riduzione dei prezzi di sostegno garantiti agli agricoltori.

Quest’ultimo regolamento ha avuto la conseguenza prima di liberalizzare di fatto il commercio dei prodotti agricoli, completamente immersi, senza protezione, nel mercato mondiale, caratterizzato da oscillazioni forti e, in un primo tempo, volte al ribasso.

3. L’ABBANDONO DEGLI AGRICOLTORI AL MERCATO

Per chi come l’agricoltore della Vecchia Europa era abituato alle comode protezioni degli anni ’70 e ’80, la storia dei prezzi, in particolare dei cereali (esempio, questo, più significativo anche sotto il profilo delle quantità di prodotti ottenuti), degli ultimi 15 anni è dunque quella di un trend in continua discesa e gli elementi che hanno determinato tale tendenza sono stati in successione:

- il progressivo venire meno di un sistema veramente protettivo dei “prezzi minimi di intervento”;
- l’aumento dei livelli di accessibilità dei prodotti di provenienza da paesi Terzi all’interno del suo perimetro doganale (attraverso l’abbattimento della barriera tariffarie e parzialmente di quelle non tariffarie);
- l’allargamento a 25 intervento il 1° maggio 2004 e poi a 27.

A commento conclusivo della premessa va poi ricordato che i 15 anni trascorsi dal 1992 a oggi sono stati anni difficilissimi per l'agricoltura Europea che ha faticato a venire fuori da un sistema obiettivamente distorto dai sostegni "indiretti" e che è stata punita in maniera severissima, soprattutto in comparti come quello dei cereali e recentemente dello zucchero, da cali di reddito a doppia cifra.

Piombato totalmente nel mercato mondiale, l'agricoltore europeo si è trovato a malpartito; infatti il mercato globalizzato non è facilmente affrontabile da strutture agricole di mediocre dimensione come quelle europee, e non lo sarebbe anche se le dimensioni aziendali fossero assai più grandi, in quanto egli deve operare in un ambito nel quale sono presenti competitori dotati di strumenti e mezzi che consentono loro di sapere tempestivamente l'andamento di semine, clima e raccolti in ogni parte del mondo e di comportarsi di conseguenza. Sarebbe stato, dunque, necessario che, prima di "immergere" in un mercato senza sostanziali strumenti di protezione i generalmente sprovveduti agricoltori europei, fosse creato un sistema di informazione che potesse compensare il *gap* che divide gli operatori professionali del mercato delle *commodities* dai piccoli produttori del vecchio continente.

Ciò non è avvenuto e, di conseguenza, si sono avute semine sulla base di cattive o mancate informazioni, vendite a prezzi bassi per ignoranza sulla carenza di certi prodotti, e successivamente, semine abbondanti a fronte del ricordo dei prezzi alti dell'anno successivo, senza capacità di prevedere che la carenza di prodotto non si sarebbe ripetuta, e che pertanto i prezzi mondiali sarebbero crollati (al punto che su certi prodotti si sono reintrodotti dazi, che erano da tempo scomparsi, perché i meccanismi di calcolo previsti dal trattato di Marrakech lo hanno permesso).

Questa asimmetria competitiva fra grandi operatori dei vari settori delle *commodities* e degli altri prodotti agricoli e imprenditori agricoli produce quella che viene chiamata con disprezzo speculazione, fenomeno invece presente fisiologicamente in qualsiasi mercato ove ci siano *competitors* dotati di informazioni e competenze differenti.

Al contrario di quanto è stato fatto, a livello comunitario, con una serie di direttive, per rendere meno diseguale la posizione del compratore di certi beni o servizi rispetto alle competenze dei corrispondenti venditori, nulla è stato messo in opera per quanto riguarda questo problema, assai grave se si considera che, di fatto, per quasi tutti gli agricoltori della CE il libero mercato e la corrispondente potenziale conoscenza di esso – largamente teorica, comunque – risale agli inizi degli anni '30 del secolo scorso.

4. LA RIFORMA DEL 2003 E LE REGOLE AGRARIE DEL TRATTATO C.E.

A questo punto occorre fare una digressione concernente il trattato CE e la riforma della PAC del 2003. La PAC, come ridefinita dal reg. 1782/2003, e collegata al conseguente reg. 1234/2008 sull'unica normativa residua sull'Organizzazione comune di mercato, si presta a numerose osservazioni di carattere anche giuridico, che si possono essenzialmente ridurre a quattro.

a) Le possibili violazioni del trattato relative alla sicurezza negli approvvigionamenti e alla stabilizzazione dei mercati.

Se si eccettuano una breve crisi alla metà degli anni '70 del secolo scorso, dovuta a un colossale acquisto di cereali da parte dell'Unione Sovietica e le passeggere crisi dovute alla c.d. mucca pazza, all'influenza aviaria e a simili eventi – più medianici, per il vero, che reali – il mercato dei prodotti agricoli comunitario è stato caratterizzato da un forte stabilità dei prezzi, dovuta da un lato ai sistemi di protezione costituiti dall'intervento e dai prelievi all'importazione, oltre che alle restituzioni all'esportazione, dall'altra alla forte disponibilità di scorte dei prodotti principali quali cereali, latte, carne, ecc.

La stessa crisi cerealicola cui si faceva riferimento trovò poco spazio all'interno del mercato comune proprio per la presenza di scorte da un lato, per l'utilizzo di tutti i mezzi giuridici disponibili per evitare eccessive esportazioni dall'altro.

La fine del 2007 e la prima metà del 2008 è stata caratterizzata da una forte crescita dei prezzi mondiali dei cereali, che hanno trascinato con sé molti prodotti che da essi, in certa misura, derivano, come pane e pasta alimentare, ma anche carni, uova, latte, ecc.

A causa dei precedenti forti ribassi di alcuni prezzi sul mercato mondiale, certe produzioni europee non sono state abbondanti negli ultimi anni, ed essendo aumentata, anche se non di molto, la richiesta proprio in una annata di scarse produzioni in molte parti del mondo, abbiamo potuto constatare che la politica di scorte mediocri praticata anche dalla Comunità non ha consentito alla stessa di fare fronte a una vera e propria carestia di grano duro e a forti aumenti di prezzo di altri cereali.

È quanto meno curioso che in un mondo che abbonda di scorte di razzi nucleari, di bombe intelligenti e di altri congegni di tal fatta, sia stato considerato troppo costoso mantenere scorte strategiche di cereali, cosa tra l'altro ammessa anche dagli accordi contenuti nel trattato di Marrakech.

Per restare nel campo giuridico, sembra evidente che la PAC, come congegnata oggi, non rispetta la finalità di garantire l'approvvigionamento del

mercato interno e la conseguente stabilità dei prezzi; il mercato mondiale, nel quale è immerso quello comunitario per la caduta sostanziale delle protezioni un tempo presenti, avrebbe dovuto essere affrontato quanto meno con scorte strategiche adeguate, appunto al fine di evitare queste grandi oscillazioni di prezzo e carenze di offerta di prodotti essenziali per l'alimentazione.

Si deve notare che, secondo le norme attualmente e in futuro vigenti, appare difficile per chiunque arrivare alla Corte di giustizia per fare riconoscere questa violazione del trattato, poiché i soggetti privilegiati hanno lasciato trascorrere i termini per l'impugnazione dell'atto – ammesso che vi fosse qualcuno di loro interessato a impugnarlo – e i singoli non possono fruire della procedura prevista dall'art. 230 né, in pratica, di una causa a livello nazionale che dovrebbe consentire un rinvio pregiudiziale alla Corte.

b) Le possibili violazioni del trattato in connessione alla mancata assicurazione di prezzi ragionevoli ai consumatori, per lo più senza che di ciò abbiano beneficiato gli agricoltori.

Già si è detto a proposito di questo problema nel precedente punto a); resta da aggiungere che la carenza di prodotto, certo dovuta anche a *deficit* produttivi mondiali, se ha avuto effetti sull'approvvigionamento e sui prezzi dei prodotti agricoli, non necessariamente ha avuto esiti positivi sui redditi degli agricoltori, che possono, come hanno fatto in generale in molti paesi, aver venduto i loro prodotti senza godere della crescita dei prezzi che si è verificata non immediatamente dopo il raccolto.

Questo fatto si lega e si spiega con quanto si considererà al punto successivo.

c) La mancata preparazione dei produttori ad affrontare un mercato senza più linee guida.

Quanto meno dal periodo della II guerra mondiale gli agricoltori europei dediti alle produzioni più significative dal punto di vista quantitativo avevano vissuto in un mercato protetto ovvero, per i nuovi stati membri dell'est, addirittura senza un vero mercato, fatti salvi alcuni frammenti di "mercato nero".

Con il progressivo attenuarsi delle barriere daziarie e la riduzione delle protezioni interne costituite dai prezzi di intervento o di orientamento, il mercato europeo non si è più trovato isolato da quello mondiale, ma tutto questo ha evidenziato l'asimmetria informativa che caratterizza i produttori agricoli, di modeste dimensioni, e le grandi compagnie dedite al commercio e alla trasformazione dei prodotti agricoli. Queste ultime posseggono strutture

che consente loro di essere informate dell'andamento delle semine, stagionale e dei raccolti in tutto il mondo e, di conseguenza, di conoscere in anticipo rispetto agli altri operatori, quali saranno le tendenze dei mercati, e di comportarsi di conseguenza.

La proposta della Commissione relativa al reg. 1782/2003 aveva previsto un sistema di consulenza aziendale, che avrebbe potuto essere concepito anche per queste finalità; sono note le difficoltà avute dalla proposta in Consiglio e la sua riduzione a ben poca cosa, come dimostra il contenuto degli artt. 13 e 14 del regolamento.

d) La perdita della potestà programmatica delle produzioni da parte della Comunità.

La rinuncia a governare la produzione determinata dal disaccoppiamento costituisce una rinuncia della Comunità ad assicurare complessivamente la realizzazione delle finalità della PAC stabilite dall'art. 33.

Interventi ridotti a "rete di sicurezza" ed eliminati anche da certe produzioni, totale, o quasi, rinuncia a qualsivoglia governo della produzione ortofrutticola sono i segni non già di una rinazionalizzazione della politica agricola, che comunque è in buona misura limitata al settore strutturale, oggi detto "rurale", ma di un abbandono di essa con sottomissione alle sole regole della WTO, che mirano solamente alla libertà dei commerci, pur auspicabile, senza regole certe neppure nel campo sanitario e fitosanitario, nel quale il valore della salute è posto a confronto con l'interesse alla circolazione delle merci, con una qualche preferenza sostanziale a favore di quest'ultima.

Questa scelta, unita alla eliminazione di una vera scorta strategica di prodotti principali, ha snaturato la PAC, allontanandola dalle finalità che il trattato le assegna.

Il fenomeno non è accaduto all'improvviso, anche se ha avuto una forte accelerazione con il reg. 1782/2003, ma segna come tendenza la politica agricola della Comunità dagli anni '80.

5. TREND ALL'AUMENTO, MA NON STABILITÀ NELLA PROGRESSIONE DEI PREZZI; IL 2008 FRA BUONA PRODUZIONE, VISCHIOSITÀ DEL MERCATO DEI TRASFORMATI E CRISI FINANZIARIA

Gli imprenditori agricoli della CE sono, dunque, stati introdotti al mercato globale in modo improvvisato e "senza rete".

Come ho avuto modo di ripetere molte volte, in questi anni, la tendenza

generale dei prezzi dei prodotti agricoli è orientata all'aumento, per il crescere della domanda da parte dei paesi in forte crescita di reddito, quali l'India e, soprattutto, la Cina, ma non solo essi.

Un assieme di fattori dei quali l'aumento della domanda è stata una componente ha provocato, specie nell'a.a. 2006/2007 una crescita dei prezzi di molti prodotti, e in particolare dei cereali, cui ha corrisposto, e non solo in Italia, un aumento dei prezzi dei derivati quali pane, pasta e mangimi, solo per fare i più significativi esempi quantitativi.

Era, tuttavia, impossibile ritenere che il fenomeno non avesse dei rimbalzi, poiché il *deficit* di offerta avrebbe potuto, nel breve, essere facilmente colmato anche solo da raccolti normali, come è avvenuto.

Il *trend* in crescita non si può rappresentare graficamente con una retta ascendente, ma con una linea fatta di picchi più o meno accentuati in alto e in basso, comunque orientata, nel medio periodo, verso l'alto.

Quanto accaduto nel 2008 è proprio dovuto al fatto che buoni raccolti hanno provocato – dopo una breve tenuta dei prezzi dei prodotti dei quali si era andati in carenza fortissima l'anno prima, come il grano duro – un forte ribasso nei corsi, non essendo ancora sufficientemente forte la domanda dei paesi emergenti, che pure sono stati sul mercato dell'acquisto, ma con prudenza.

Ma in questa circostanza al migliore equilibrio fra domanda e offerta, con prevalenza della seconda, anche se non importante, si è aggiunta la crisi finanziaria di queste ultime settimane, che per altro aleggiava sui mercati da qualche tempo; in circostanze come queste, e a fronte di un mercato poco promettente a breve, la domanda anche di natura speculativa è scomparsa. Ancor più grave, per il sostegno dei prezzi, è stata, però, la poca sicurezza degli operatori commerciali e dei trasformatori di potersi procurare denaro dalle banche per acquisti di un certo volume.

La stessa speculazione al ribasso sembra essersi mossa con molta cautela, sicché il mercato appare tutt'altro che tonico e non è ragionevole pensare che possa riprendersi per quest'annata agraria.

Dunque una buona, anche se non eccezionale, produzione ha comportato, unitamente alla scarsità di denaro, al porsi in essere di una domanda fiacca, che ha depresso i corsi, e sembra deprimerli anche in questi giorni.

Tre circostanze, pertanto, hanno consentito di verificarsi al fenomeno: buoni raccolti, domanda non crescente dei Paesi emergenti e scarsità di denaro; d'altra parte si è assistito a discese spettacolari dei prezzi di molte materie prime, dal petrolio all'acciaio, dai noli marittimi ai cereali.

Tutto questo non ha causato, necessariamente, un ribasso dei prezzi dei

trasformati, e questo per più di una ragione; in alcuni casi si tratta di una “vischiosità” dei prezzi determinata da una buona capacità delle imprese e della distribuzione di resistere mantenendo le posizioni acquisite, in altri di una sostanziale mancanza di concorrenza fra i produttori – venditori di prodotti artigianali, in altri ancora della necessità dei trasformatori di recuperare le perdite subite quando avevano preferito evitare aumenti eccessivi nei momenti di massimo prezzo delle materie prime agricole.

La situazione generale è resa, comunque, ancora più complessa da una componente, la crisi finanziaria, scoppiata per molti – ma non per i più avvertiti – all’improvviso; questa ha provocato, anche, una generale crisi di sfiducia nei consumatori che si sono ritirati da molti mercati, dall’immobiliare urbano ad esempio, ma anche dall’automobile, mentre hanno ridotto o, comunque, riorientato gli acquisti anche nel settore alimentare e hanno manifestato un fortissimo timore per i loro depositi bancari, al punto da richiedere interventi pubblici che ridessero fiducia nel sistema delle banche, le quali, per loro parte, lungi dall’essere prive di colpa, hanno vissuto una settimana durante la quale non hanno praticato il fido interbancario sino a ottenere la garanzia statale per esso.

Poiché la crisi, oltre che reale, è anche, e per molti versi, soprattutto psicologica, il continuo parlarne in termini allarmistici da parte di autorità monetarie anche mondiali fa sì che non si riesca a uscirne. Le riunioni di capi di Stato e di governo si sono succedute, a dimostrazione che i problemi di fondo sono gravi e che la *deregulation* di molti aspetti del mondo finanziario, lungi dal produrre un migliore funzionamento del mercato, lo hanno reso opaco e, per conseguenza, incapace di svolgere la sua funzione.

Tutto ciò fa prevedere un andamento fiacco della domanda per qualche tempo, anche se sembra inevitabile che essa, superato *l’impasse*, riprenda progressivamente vigore, a meno di eventi allo stato imprevedibili o, comunque, non auspicabili.

