

Rivoluzione verde/2 - UE 27

Le montagne di eccedenze di zucchero e cereali sono solo un

Così le riforme della Pac hanno

Dopo la spinta produttiva, le nuove regole hanno spostato gli obiettivi su ambiente e

ricordo e in molti settori chiave Bruxelles si scopre deficitaria

vuotato i silos europei

qualità - La riduzione dei dazi ha spalancato le porte all'import

Lo studio dell'evoluzione del sistema agroindustriale nell'Unione europea lungo un arco temporale abbastanza ampio da consentire di coglierne le tendenze di fondo (8-10 anni) è reso difficile dal fatto che la sua dimensione geopolitica è stata ampliata e modificata dall'ingresso di 10 nuovi Stati membri nel maggio 2004, e da quello di Bulgaria e Romania all'inizio del 2007. In particolare, prendendo come base la Ue a 27 Stati anche prima del maggio 2004 si considera come un'entità unitaria un insieme di Stati che invece tale non era. In questo articolo ricorremo quindi a dei compromessi tra lo studio di una base geopolitica stabile e lo studio di un periodo di tempo abbastanza ampio.

I principali indicatori geografico-economici collocano oggi la Ue a 27 nell'ambito delle economie avanzate post-industriali. Solo una parte ridotta della forza lavoro è infatti impegnata in agricoltura, e la partecipazione di questa alla formazione del Pil - se si escludono le industrie a essa collegate - è molto modesta: l'1,2%, per un settore che assorbe ancora oltre il 40% del budget comunitario. Il contributo del sistema agroalimentare al commercio internazionale della Ue è più invece più rilevante (6% del valore totale dell'export verso i Paesi terzi nel 2006).

Il settore agricolo della Ue è stato oggetto di rilevanti mutamenti strutturali nell'ultimo decennio. Considerando la Ue a 15, il numero delle aziende agricole è diminuito, con conseguente aumento della dimensione media aziendale. Il numero delle aziende più grandi - con oltre 50 ettari di superficie - è leg-

germente aumentato, così come il loro peso relativo: nel 2005 esse coprivano complessivamente ben il 70% della Sau totale nella Ue a 15. I dati aggregati nascondono però forti differenze da Stato a Stato: nel 2005 in Gran Bretagna la dimensione media aziendale era di 55 ettari, in Grecia di 4,8 ettari.

Sempre considerando la Ue a 15, l'evoluzione strutturale dell'agricoltura è stata accompagnata da mutamenti nelle scelte produttive, che hanno concorso - assieme alle dinamiche dei prezzi dei vari prodotti - a determinare variazioni nella composizione del valore totale della produzione agricola. Facendo riferimento alla Ue a 15, nel 2006 il peso relativo dei prodotti governati da Organizzazioni comuni di mercato (Ocm) rappresentava il 77% del valore totale della produzione agricola. La produzione lattiera, l'allevamento bovino e suino, e la coltivazione di ortofrutticoli erano le componenti prevalenti nella formazione del valore della produzione agricola. Anche qui, ovviamente, i dati aggregati «nascondono» notevoli diversità da Stato a Stato; va inoltre sottolineato che gli alti livelli dei prezzi dei cereali e dei semi oleosi nel 2007 possono avere accresciuto il peso relativo di questi prodotti sul valore totale della produzione agricola rispetto ai valori del 2006.

L'evoluzione del commercio agroindustriale della Ue con i Paesi terzi negli ultimi 10 anni è alquanto problematica da studiare: la geografia e la composizione (in volume e in valore) dei flussi di scambio sono infatti mutate anche a seguito dell'ingresso nella Ue dei 12 nuovi Stati membri, non solo a seguito di variazioni della competitività internazionale della Ue nel suo complesso. Abbiamo scelto di ragionare in termini di volume anziché di valore dei flussi per cercare di ridurre l'influenza di fattori che non dipendono direttamente dalla competitività intrinseca della Ue (livello dei prezzi sui mercati di esportazione, il mix delle origini e destinazioni dei flussi eccetera).

Ciò premesso, per i vari gruppi merceologici le dinamiche dei flussi di import-export tra la Ue e l'insieme dei Paesi terzi si sono fortemente differenziate, così come l'evoluzione del saldo commerciale.

L'esplosione dell'import di oli e grassi vegetali, unita a una notevole contrazione delle esportazioni, ha molto peggiorato un saldo tradizionalmente negativo. Per quanto riguarda i gruppi «cereali e derivati» e «carni e derivati», analoghe dinamiche hanno molto ridimensionato l'ampiezza del saldo positivo nell'arco del periodo considerato. Nel caso degli zuccheri e preparazioni connesse il saldo da ampiamente positivo è diventato leggermente negativo. Nonostante le buone performance dell'export, permangono fortemente negativi i saldi delle categorie «mangimi» e «ortofrutticoli».

Per contro, vanno sottolineate le ottime performance delle categorie «bevande» e «prodotti alimentari vari», con una notevole espansione di saldi già ampiamente positivi, e la sostanziale tenuta del saldo positivo per la categoria «prodotti lattiero-caseari e uova».

Alla fine degli anni '90 la Ue a 15 Paesi era ampiamente autosufficiente per frumento tenero, zucchero e frumento duro, e quasi autosufficiente per il mais. Con l'ingresso nella Ue di 10 nuovi Stati membri nel 2004, i tassi di autosufficienza per frumento tenero e duro si erano ridi-

mais (per questi tre prodotti vi è anche stata una massiccia crescita delle importazioni).

Volendo riassumere le dinamiche fin qui viste (sia pure a prezzo di una certa semplificazione e di alcune generalizzazioni), si potrebbe dire che la Ue tende a divenire sempre più un'esportatrice netta di prodotti alimentari di seconda trasformazione, spesso differenziati e ad alto valore aggiunto, e un'importatrice netta di commodities agricole e prodotti agroindustriali di prima trasformazione (specie se indifferenziati e a basso valore aggiunto).

Oltre che dall'azione dei fattori di cambiamento operanti su scala mondiale (si veda anche «Agrisole» n. 38/2008), l'evoluzione del sistema agroindustriale della Ue nell'ultimo decennio è stata influenzata notevolmente anche dai radicali mutamenti introdotti nella Pac.

La progressiva rimozione-riduzione delle barriere all'importazione, unita a un minor ricorso alle esportazioni sovvenzionate e ai ritiri di mercato, ha ulteriormente esposto il sistema agroindustriale alla pressione della concorrenza internazionale, aprendo nuovi spazi di mercato per le produzioni dei Paesi terzi sia sui mercati Ue (aumento delle importazioni) che su quelli extra-Ue (diminuzione delle esportazioni). Ciò ha reso necessario un recupero di competitività, che a livello agricolo si è cercato di ottenere attraverso le economie di scala (aumento delle dimensioni medie aziendali e inesorabile riduzione del numero delle piccole aziende).

Il passaggio al pagamento unico aziendale con la riforma del 2003, il contestuale progressivo smantellamento del sistema di aiuti accoppiati (specie per cereali e semi oleosi), e riforme particolarmente drastiche per alcune

Ocm (zucchero, tabacco) non hanno favorito incrementi della produzione nei settori interessati, contribuendo così a causare - laddove la crescita degli impieghi è stata sostenuta - un evidente deterioramento dei bilanci di approvvigionamento della Ue, e in ultima analisi il mutamento del suo ruolo nel sistema agroindustriale mondiale.

Infine, la crescente enfasi posta dalla Pac sulla «multifunzionalità» dell'agricoltura, e il travaso di sempre più consistenti risorse al cosiddetto «secondo pilastro» (politiche di sviluppo rurale), hanno incoraggiato un numero crescente di agricoltori a diversificare le proprie attività anche verso la fornitura di servizi, il cui contributo alla formazione del valore totale della produzione agricola è ormai divenuto significativo.

Pagine a cura di
Areté - Bologna
www.aretetonline.net

Il processo di ammodernamento dei nuovi partner è destinato a ridisegnare la mappa dei raccolti

La frontiera produttiva si sposta a Est

Dal maggio 2004 a oggi, 12 nuovi Stati membri hanno fatto il loro ingresso nell'Unione europea. La maggior parte di essi aveva fatto parte del blocco sovietico, convertendosi poi gradualmente dall'economia pianificata verso quella di mercato. L'insieme di questi Paesi, cui di solito ci si riferisce con l'acronimo Peco (Paesi dell'Europa Centrale e Orientale), è in realtà alquanto eterogeneo, anche per quanto riguarda le caratteristiche delle loro agricolture.

Seppure accomunati in passato da una struttura produttiva incentrata sulle grandi aziende agricole statali e collettive (con la sola eccezione della Polonia, dove la collettivizzazione è stata l'eccezione e non la regola), questi Paesi hanno adottato percorsi differenti di privatizzazione dei terreni agricoli, che sono risultati in caratteristiche strutturali anche sensibilmente diverse da Paese a Paese.

In alcuni Paesi tale processo ha determinato il frazionamento delle grandi aziende ex-statali ed ex-collettive in un numero molto elevato di aziende di piccole o piccolissime dimensioni. In Romania questo processo è stato particolarmente spinto: le dimensioni medie aziendali sono infatti modeste (3,3 ettari), e il peso

di frazionamento ha sì condotto a dimensioni medie ridotte per l'insieme delle aziende (sei ettari in Ungheria e cinque ettari in Bulgaria), ma la maggior parte della Sau è rimasta comunque concentrata nelle aziende più grandi, similmente alla Ue-15 (le aziende con una Sau superiore a 50 ettari coprono il 70% della Sau totale in Ungheria e quasi l'80% in Bulgaria). Il caso della Repubblica Ceca è peculiare: il frazionamento è stato trascurabile, tanto che la dimensione media aziendale è di 84 ettari (la più alta nella Ue a 27), e le aziende oltre i 50 ettari concentrano il 92% della Sau totale.

I Peco differiscono sensibilmente tra loro anche per quanto riguarda gli ordinamenti produttivi prevalenti, e queste differenze si riflettono nella composizione del valore della produzione agricola. Prendendo i tre Paesi che danno i maggiori apporti al valore

della produzione agricola nella Ue-27 (Polonia, Ungheria e Romania), possiamo notare che le produzioni dell'allevamento suino, quelle dell'allevamento da latte e quelle orticole rientrano sempre tra le quattro componenti più importanti, ma con un peso relativo molto diverso da Paese a Paese. Vi sono anche peculiarità derivanti da specifiche vocazioni produttive: la coltivazione del mais contribuisce notevolmente al valore totale della produzione agricola in Ungheria (ben il 15%), e lo stesso si può dire della coltivazione della patata in Romania (quasi l'11%). In tutti e tre i Paesi, i quattro componenti principali apportano circa il 45% del valore totale della produzione agricola.

In Polonia e Ungheria, il complesso delle produzioni soggette a Ocm ha un peso relativo sul valore totale della produzione superiore alla media della Ue-15 (82% e 85%, rispettivamente, contro 77%); in Romania, per contro, le produzioni non soggette a Ocm han-

Polonia, Romania e Ungheria da soli pesano per oltre il 10% dell'intera Piv agricola

relativo delle aziende più grandi è notevolmente più ridotto che nella Ue a 15. In Polonia queste aziende controllano appena il 23% della Sau totale, e in Romania il 40% (nella Ue-15 queste aziende coprono il 70% della Sau totale, e costituiscono ormai il nucleo portante del sistema). In Ungheria e Bulgaria, invece, il processo

La struttura agricola nei nuovi Stati membri

| | Polonia | Rep. Ceca | Ungheria | Bulgaria | Romania |
|----------------------------------------------------|---------|-----------|----------|----------|---------|
| Numero di aziende (.000 di unità) | 2.476 | 42 | 715 | 535 | 4.256 |
| Sau totale (.000 di ettari) | 14.755 | 3.558 | 4.267 | 2.729 | 13.907 |
| Sau media per azienda (ettari) | 6,0 | 84,2 | 6,0 | 5,1 | 3,3 |
| Aziende con più di 50 ha di Sau (.000 di unità) | 21 | 6 | 12 | 5 | 14 |
| Aziende con più di 50 ha di Sau (% su totale) | 0,8 | 15,1 | 1,6 | 1,0 | 0,3 |
| % della Sau totale in aziende con più di 50 ettari | 23,5 | 92,6 | 71,0 | 79,1 | 40,0 |

no un peso abbastanza rilevante (quasi il 29%, contro il 23% nella Ue-15).

Il peso dell'agricoltura dei Peco nella Ue-27 è significativo: sommando il valore delle produzioni agricole di Polonia, Ungheria e Romania si arriva all'11% del valore totale della produzione agricola nella Ue-27 (dati 2006).

Con l'eccezione della Slovenia e di Malta, che hanno adottato il sistema di pagamento unico aziendale (come gli Stati della Ue-15), nell'ambito della riforma della Pac del 2003 i nuovi Paesi membri hanno optato per un sistema basato sul pagamento

di importi uniformi per ettaro («Single Area Payment Scheme» o Saps), entro soglie nazionali concordate negli accordi di adesione alla Ue. Va ricordato che il Saps non prevede l'obbligo di messa a riposo dei terreni (set-aside).

Oltre agli aiuti derivanti dal Saps, gli agricoltori dei Peco hanno potuto usufruire di una serie di aiuti aggiuntivi, spesso accoppiati a specifiche produzioni, finanziati dai governi nazionali (cosiddetto «top-up»).

Va inoltre sottolineato che l'inquadramento nelle varie Ocm ha permesso agli agricoltori di questi Paesi che operano nei settori da esse inte-

ressati di fruire di misure di sostegno dei prezzi agricoli (su tutte l'accesso all'intervento) che hanno determinato, almeno inizialmente, una notevole spinta produttiva (la ben nota esplosione dei quantitativi di mais avviati al ritiro in Ungheria è stata una delle manifestazioni più eclatanti al riguardo).

Nonostante tutto ciò, l'apporto della produzione agricola dei Peco non si è — almeno per ora — rivelato sufficiente a contrastare il recente deterioramento dei bilanci di approvvigionamento della Ue a 27 per alcune delle più importanti commodity agroindustriali (si veda altro articolo in pagina).

Nell'ultimo decennio l'Unione europea è passata da 15 a 27 Stati membri, mentre i volumi di produzione delle grandi colture (cereali e oleaginose) sono cresciuti relativamente poco e sostanzialmente in linea con la crescita dei consumi interni. I prezzi di mercato hanno mostrato una modesta volatilità e una buona prevedibilità fino al 2004; successivamente sono intervenuti forti movimenti al rialzo, sino agli inizi del 2008, e si è infine assistito a un nuovo crollo, registrato negli ultimi due-tre mesi. Proviamo ad analizzare le cause di questa situazione che sembra sfuggire a ogni logica.

In primo luogo la riforma della Pac, avviata dalla Ue da un lato per frenare l'ascesa della spesa agricola, che di fatto è rimasta pressoché invariata nonostante l'allargamento ai nuovi Paesi, e dall'altro per favorire il passaggio a un ruolo «nuovo» per l'agricoltura europea, maggiormente fondato sulla difesa del paesaggio e dell'ambiente, e sullo sviluppo di nuovi orientamenti quali quello agro-turistico, biologico e dei prodotti tipici. In altre parole una agricoltura meno «strategica» e più «complementare».

In tale contesto, l'Unione europea ha (giustamente, ad avviso di chi scrive) dichiarato guerra alle eccedenze, ma con esse ha abbandonato anche, mostrando forse scarsa lungimiranza, le scorte di «sicurezza». Negli ultimi 4 o 5 anni le scorte sono state via via consumate e salvo qualche caso di congiuntura (vedi l'Ungheria con il mais nel 2003) mai più alimentate, vista la scelta di mantenere un «livello minimo» di intervento.

Il mantenimento delle scorte ha evidentemente un costo, ma l'assenza di scorte sembra aver finito con l'aver un costo finanche maggiore, che l'Unione europea ha «scontato», per così dire, nelle ultime due campagne quando, a seguito di annate sfavorevoli, i prezzi delle materie prime di base quali cereali e oleaginose, sono raddoppiati, spingendo al rialzo anche i prezzi al consumo. Evidentemente non è l'intervento il giusto strumento per avere scorte sul mercato ma comunque, a mio avviso, è necessario che la Ue si dia degli obiettivi di scorta e una serie di strumenti per sostenerli, poiché un mercato senza scorte è un mercato fragile e vulnerabile a ogni perturbazione.

Il passaggio da aiuti diretti ad aiuti indiretti imposto dai negoziati Wto ha visto il «prezzo di intervento», passare dal suo ruolo iniziale di «booster» di reddito per i produttori a una mera «rete di sicurezza». L'obiettivo di orientamento al mercato è stato perfettamente «centrato» e abbiamo assistito a una continua caduta dell'interesse degli agricoltori a vendere all'intervento. Tuttavia, in un contesto di prezzi «bassi» ci si adegua alla logica del produrre, anche poco, al minor costo possibile. Negli ultimi anni gli agricoltori hanno avuto relativamente poco interesse a «forzare» le produzioni, mentre il loro ruolo e il loro lavoro perdevano la dovuta «dignità» che deriva dalla produzione di reddito attraverso il mercato.

Quasi tutte queste iniziative e scelte politiche sono state prese evidentemente in uno stato di parziale «incoscienza» circa la forte crescita della domanda

Il pesante prezzo della guerra ai surplus Una scelta miope rinunciare alle scorte

Le debolezze strutturali di un sistema fatto di mini-imprese e la mancanza di strumenti adeguati ai mercati globali lasciano campo libero ai grandi trader

che era in atto nei Paesi emergenti, la progressiva erosione delle scorte mondiali (rapporto stock/consumi), la crescita dei prezzi del petrolio che ha reso via via più appetibili i bio-carburanti, la maggiore variabilità climatica, quasi nella convinzione che le disponibilità di materie prime agricole potessero essere infinite.

La riforma della Pac era anche tesa a garantire un maggiore orientamento ai mercati, che tuttavia non è mai stato completato: l'agricoltura europea soffre di lentezza nel reagire agli stimoli di mercato non solo per motivi oggettivi (occorrono tre anni per avere una nuova vacca da latte in produzione come pure 12 mesi da un raccolto all'altro di grano) ma anche per gli ostacoli e vincoli comunque esistenti, il set aside, le quote di produzione, l'esclusione degli Ogm, e via dicendo; tutti strumenti pensati a difesa dell'agricoltura ma che finiscono - a mio avviso - per penalizzare non solo i consumatori finali, ma anche gli stessi produttori agricoli, che rischiano di perdere opportunità di esportazione sui mercati mondiali: quando i prezzi mondiali crescono la Ue non riesce ad aumentare le proprie produzioni per cogliere le opportunità.

L'agricoltura europea soffre anche, con poche eccezioni, della storica frammentazione delle terre e quindi della difficoltà a gestire aziende in grado di raggiungere la massa critica necessaria per affrontare investimenti e produrre reddito d'impresa. Oggi l'agricoltura europea si presenta al confronto sui mercati mondiali con aziende di superficie media molto ridotta (media Ue inferiore ai 15 ettari e solo il 4% con superficie superiore a 100 ettari) verso le grandi aziende cerealicole dell'America (media Usa superiore a 180 ettari). E d'altro canto tale punto di debolezza non sembra trovare nessun riscontro tra le liste di priorità della Commissione europea.

Ritengo inoltre di poter rintracciare un altro punto di debolezza per il sistema agro-alimentare europeo nello scarso sviluppo di strumenti finanziari per la copertura dei rischi, dove, in pratica i produttori e acquirenti possono acquistare contratti futures od opzioni. Le forti oscillazioni dei corsi agricoli delle recenti campagne hanno moltiplicato i volumi di scambi sul Matif francese (aumentati di ben 8 volte dal 2000, quadruplicati tra il 2003 e il 2008), che d'altro canto continua a svolgere tuttora un ruolo poco più che nazionale. Siamo ancora ben lontani da un mercato futuro europeo.

Un ultimo problema è nella concentrazione, soprattutto nei nuovi Stati membri, del commercio delle commodities nelle mani di pochissimi soggetti. Le grandi multinazionali del commercio hanno rapidamente acquisito gran parte delle strutture di stoccaggio in questi Paesi, ottenendo di fatto un certo livello di controllo sulla commercializzazione delle produzioni di queste aree, produzioni che sono destinate a crescere in volumi e importanza relativa, con il miglioramento delle tecniche di produzione e con il minor interesse verso l'agricoltura mostrato dai «vecchi» Stati membri.