

[ HEALTH CHECK ] Verso un mercato senza quote e ammassi. Primo bilancio delle conseguenze

# Politica dei mercati, l'Ue smantella

[ DI ANGELO FRASCARELLI ]

Senza strumenti di stabilizzazione, oscillazioni e stagnazioni dei prezzi saranno sempre più frequenti

**A**ttualmente le risorse della Pac sono destinate per il 70% ai pagamenti diretti, per il 10% agli interventi di mercato e per il 20% alla politica di sviluppo rurale (le risorse di quest'ultima politica raddoppiano a livello nazionale per effetto del cofinanziamento).

La politica dei mercati dell'Ue è stata fortemente ridimen-

sionata negli ultimi 15 anni, passando dal 93% delle risorse della Pac nel 1993 al 10% nel 2007 (figg. 1, 2 e 3).

L'*Health check* della Pac ha dato una spallata definitiva ai meccanismi di mercato della Pac: abolizione del regime di intervento per la maggior parte dei cereali e per le carni suine, soppressione del set aside, ridimensionamento degli interventi di mercato per i prodotti lattiero-caseari, abbandono delle quote latte.

Questa scelta dell'Ue avrà delle conseguenze molto importanti sul mercato agricolo, specialmente in un momento, come quello attuale, in cui la crisi economica genera una forte stagnazione dei prezzi di mercato per la maggior parte dei prodotti agricoli.

Ci si chiede: serve ancora una politica dei mercati? L'Ue sbaglia ad abbandonarla?

Esaminiamo prima le decisioni dell'*Health check* per la politica dei mercati.

## [ PREZZI INSTABILI ]

I tradizionali meccanismi di gestione dei mercati agricoli dell'Ue saranno fortemente ridimensionati, dopo l'entrata in vigore dell'*health check*; scompare la garanzia del prezzo ed il ricorso agli ammassi in situazioni di crisi di mercato.

Per i **cereali**, l'*health check* prevede:

- l'azzeramento dei quantitativi all'intervento per i cereali foraggeri (mais, orzo e sorgo), per il grano duro ed il riso;

- il mantenimento dell'intervento solo per il frumento tenero panificabile, fino a 3 milioni di tonnellate (tab. 1).

Il prezzo di intervento attuale è pari a 101,31 €/t; si potrebbe obiettare che un prezzo così basso non costituisce un livello in-

teressante per i produttori. Ma l'assenza del prezzo garantito può comportare livelli di prezzi anche inferiori come sta avvenendo ora per il mais in Ungheria.

Inoltre, vengono aboliti la maggior parte degli strumenti di mercato del **settore lattiero caseario** (quote latte, regime di intervento, ammasso privato, aiuto al consumo) e del **settore della carne suina** (tab. 1).

Per il settore lattiero-caseario rimane in vigore, l'intervento per il burro ed il latte scremato in polvere, ma con limiti prefissati rispettivamente a 109.000 t e a 30.000 t.

Nel 2007/2008, in una situazione di mercato favorevole, nessuno si è preoccupato dello smantellamento degli strumenti di mercato del settore lattiero caseario, ma oggi in una situazione di mercato stagnante gli effetti sono molto chiari. L'assenza di strumenti di politica agraria per la stabilizzazione dei prezzi non consente di evitare il rischio di crisi di mercato.

È utile ricordare, inoltre, che gli strumenti di mercato di molti altri settori erano già stati smantellati nelle varie riforme delle Ocm approvate tra il 2003 ed il 2007 (tab. 2).

Ad esempio, il ricorso alle distillazioni nel settore vitivinicolo è stato abolito con la riforma dell'Ocm vino.

Nel settore bieticolo-saccarifero, il prezzo di intervento è stato ridotto del 40% con la riforma del 2006.

## [ SENZA QUOTE E SET ASIDE ]

Tutti i regimi di contenimento dell'offerta sono stati smantella-

[ TAB. 1 – LE NOVITÀ DELL'HEALTH CHECK PER GLI INTERVENTI DI MERCATO ]

SETTORI	STRUMENTI
Cereali	Il regime di intervento per i cereali foraggeri (mais, orzo, sorgo), per il grano duro e per il riso viene congelato, con limiti quantitativi fissati a zero. Il regime di intervento per il frumento tenero panificabile rimane invariato con un prezzo di intervento di 101,31 euro/ton, con un limite quantitativo di 3 milioni di tonnellate.
Seminativi	Il set aside è abolito definitivamente dal 2009.
Lattiero-caseario	Abolizione delle quote latte alla loro scadenza del 31 marzo 2015. Aumento graduale delle quote durante il periodo di transizione 2009-2014. Aumento dell'1% ogni anno, per un totale del 5%, che si aggiunge all'aumento del 2% già effettivo dal 1° aprile 2008. All'Italia è stato assegnato un aumento del 5% dal 1/04/2009. L'intervento per il latte scremato in polvere e per il burro è mantenuto, ma limitato a massimali prefissati: 109.000 t per latte scremato in polvere e 30.000 t per burro. L'aiuto allo stoccaggio privato per i formaggi è soppresso.
Carni suine	Il regime di intervento per le carni suine è abolito.
Foraggi essiccati, lino e canapa	L'aiuto alla trasformazione nel settore dei foraggi essiccati, del lino e della canapa sarà soppresso nel 2011.

## [ MERCATI Gli strumenti

**D**al 1962, anno di nascita della Pac, fino agli anni '90, l'Ue ha sempre privilegiato gli strumenti della politica dei mercati: prezzi garantiti, intervento sui mercati, sussidi all'export, stabilizzazione

dei prezzi. Nel 1990 gli interventi sul commercio estero e sulla stabilizzazione dei mercati assorbivano il 93% delle risorse finanziarie della Pac (fig. 1).

Dal 1992, con la riforma MacSharry, sono stati introdotti i pagamenti diretti accoppiati, che hanno gradualmente sostituito la politica dei mercati. Con Agenda 2000 è nata la politica di sviluppo rurale come il secondo pilastro della Pac. Le risorse finanziarie della Pac erano destinate per il 61% ai pagamenti diretti, per il 26% alla politica dei mercati e per il 13% alla politica di sviluppo rurale (fig. 2).

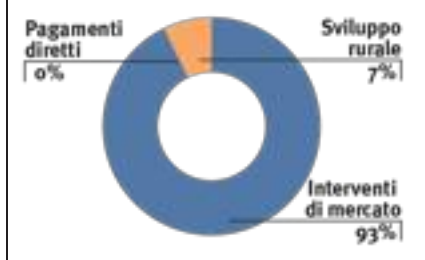
Con la riforma Fischler è stato introdotto il disaccoppiamento dei pagamenti diretti (che raggiungono il 70% della spesa per la Pac), è stata ulteriormente ridimensionata la politica dei mercati (10%) ed è rafforzato lo sviluppo rurale (20%) (fig. 3).

Con l'*Health check* è stato completato il disaccoppiamento, lanciata la forfetizzazione (o regionalizzazione) degli aiuti e ulteriormente potenziato il secondo pilastro della Pac, con un aumento del tasso di modulazione.

Nel 2013, si stima che le risorse finanziarie della Pac siano destinate per il 70% ai pagamenti diretti, per il 6% alla politica dei mercati e per il 24% alla politica di sviluppo rurale (fig. 4).

■ A.F.

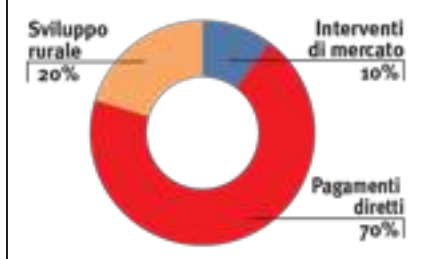
[ FIG. 1 - SPESA PAC 1990



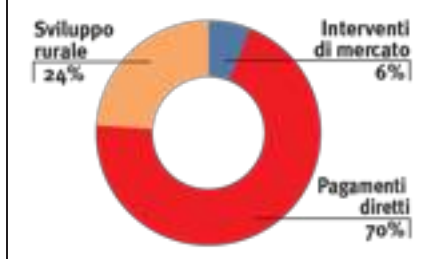
[ FIG. 2 - SPESA PAC 2000



[ FIG. 3 - SPESA PAC 2007



[ FIG. 4 - SPESA 2013: STIME



ti: set aside, quote latte e diritti di impianto dei vigneti.

Il **set aside** è stato abolito definitivamente nel 2009. Le **quote latte** saranno soppresse dal 1° aprile 2015. A dicembre 2007, con la riforma del vino, era già stato deciso di abbandonare il meccanismo di contenimento dell'offerta di vino: infatti, dal 31 dicembre 2015 sarà abolito il **divieto di nuovi impianti dei vigneti**.

Le conseguenze non sono trascurabili; l'agricoltura è un settore tradizionalmente incapace di adeguare l'offerta alla domanda, a causa della polverizzazione della produzione e della lunghezza dei cicli produttivi. Pertanto, l'abolizione degli strumenti di gestione dell'offerta espone il settore a frequenti oscillazioni dei prezzi e crisi di mercato.

L'abolizione dei regimi di in-

tervento e di contenimento dell'offerta sono stati fortemente enfatizzati dalla Commissione, nei documenti preparatori dell'*health check*.

La commissaria all'agricoltura Mariann Fischer Boel ha espressamente dichiarato che la nuova Pac «rende gli agricoltori più liberi di soddisfare la domanda in aumento e di rispondere alle sollecitazioni di mercato».

Queste affermazioni sono state lanciate nel 2007/2008, quando la situazione di mercato evidenziava una domanda in crescita, prezzi sostenuti e prospettive favorevoli a medio termine nel settore dei cereali e del latte. La situazione attuale è ben diversa: i mercati sono in flessione, le eccedenze ricominciano ad affiorare e le prospettive della domanda non sono rosee, soprattutto in conseguenza della crisi economica generale.

### [ SMANTELLARE LA POLITICA DEI MERCATI?

L'*Health check* ha liquidato molto frettolosamente gli strumenti di mercato, senza un'approfondita analisi delle ripercussioni. Con questo non si vuole difendere la vecchia politica dei mercati, che ha generato tante distorsioni; basti pensare alla gestione delle eccedenze e degli ammassi, agli effetti deleteri delle distillazioni, ai vincoli delle quote, alla gestione burocratica dei diritti di impianto dei vigneti.

Ma non si possono nascondere le difficoltà in cui si viene a trovare l'agricoltura dell'Ue in caso di crisi di mercato.

La Commissione afferma che la permanenza delle reti di sicurezza (esempio l'intervento nel frumento tenero panificabile) dovrebbe costituire un giusto compromesso per evitare i

problemi del passato e mantenere una protezione per gli agricoltori. Una conclusione un po' troppo generica, perché è ben noto che le reti di sicurezza non sono in grado di fronteggiare gravi crisi di mercato come nel caso della suinicoltura.

### [ UNA SVOLTA

Il definitivo abbandono degli strumenti di intervento – prezzi d'intervento e misure di controllo della produzione – rappresenta una svolta significativa nella storia della Pac. La decisione dell'Ue di smantellare il sistema di intervento sui mercati ha un preciso obiettivo: trasformare la politica di stabilizzazione dei mercati da garanzia di sbocco di mercato ad una semplice rete di sicurezza, che scatta solo in situazioni di vera emergenza.

Occorre prendere atto che il

[ TAB. 2 – PASSATO E FUTURO DEGLI STRUMENTI DI POLITICA AGRARIA NELLA PAC

STRUMENTI	VECCHIA PAC	PAC ATTUALE	PAC FUTURA-2013	
Interventi sul commercio estero	Dazi fissi o dazi mobili	Livelli elevati	Più bassi	Invariati
	Contingenti di importazione	Utilizzati	Utilizzati	Utilizzati
	Sussidi all'esportazione	Livelli elevati per quasi tutti i settori	In misura limitata per cereali, riso, latte, zucchero, carni bovine e suine, uova, pollame, ortofruttili trasformati	Eliminati
	Tasse all'esportazione	Esistono, ma poco utilizzate	Esistono, ma non utilizzate	Non utilizzate
Misure di stabilizzazione dei prezzi e di garanzia dei redditi agricoli	Sostegno e stabilizzazione dei prezzi	Tutti i settori, ad eccezione di semi oleosi	Solo per cereali, riso, latte, carni bovine e suine, zucchero	Eliminati, ad eccezione del frumento tenero e prodotti lattiero-caseari
	Integrazione dei prezzi	Semi oleosi, tabacco, olio di oliva, cotone	Eliminati	Eliminati
	Aiuti alla trasformazione	Foraggi essiccati, lino da fibra, ortofruttili trasformati	Foraggi essiccati, lino da fibra	Eliminati
	Aiuti parzialmente accoppiati	Seminativi, carni bovine, carni ovine, leguminose, riso, luppolo	Riso, ortofrutta e tabacco (periodo transitorio), sementi, articolo 69, altri	Eliminati
	Aiuti disaccoppiati	-	Principale modalità di sostegno	Sono confermati e rafforzati
Controllo e gestione degli stocks	Ammasso pubblico	Tutti i settori, ad eccezione di semi oleosi, piante proteiche, lino e canapa	Cereali, riso, burro, latte in polvere, carni bovine e suine, zucchero	Eliminati, ad eccezione del frumento tenero e prodotti lattiero-caseari
	Ammasso privato	Carni suine	Burro, latte in polvere, formaggi, olio di oliva, carni bovine, suine, ovicaprino, vino	Solo alcuni settori
Aggiustamento della produzione	Quote di produzione	Latte, vino, zucchero	Latte, vino, zucchero	Eliminate
	Set-aside	Si	Si	Eliminato
	Stabilizzatori e quantità massime garantite	Presenti in quasi tutti i settori	Eliminati, ad eccezione di qualche settore	Eliminati
	Incentivo alla riconversione produttiva	Si, per ridurre le eccedenze	Si, per finalità ambientali	Si, per finalità ambientali
Incentivi per la concentrazione dell'offerta e adeguamento alla domanda	Solo ortofruttili freschi	Ortofruttili freschi, olio di oliva	Solo ortofruttili freschi, olio di oliva	

futuro sarà caratterizzato da una forte incertezza dei mercati e il prezzo interno sarà sempre più condizionato dal mercato mondiale. Di conseguenza, l'imprenditore agricolo dovrà prestare una sempre maggiore attenzione alle tendenze dei mercati, al fine di coglierne le opportunità e limitare i rischi.

L'abbandono delle politiche di sostegno del mercato è un fatto positivo, perchè nel passato hanno creato più problemi che vantaggi. Comunque in una situazione di crisi di mercato, l'Ue non possiede strumenti di intervento, ad eccezione delle reti di sicurezza, che non saranno sufficienti a superare le crisi gravi.

Questa situazione pone un

## [ MOTIVAZIONI L'intervento pubblico

**N**ei testi di politica agraria, si possono leggere le motivazioni che hanno sempre giustificato l'intervento pubblico nel mercato agricolo e nella stabilizzazione dei redditi degli agricoltori:

- la bassa elasticità dell'offerta nel breve periodo e la conseguente incapacità dell'agricoltura di programmare l'offerta in funzione della domanda, che genera frequenti crisi di mercato;
- la struttura atomistica dell'offerta agricola e il conseguente sfruttamento oligopsonistico da parte degli altri anelli della filiera;
- la rigidità della domanda e la sostanziale stabilità delle utilizzazioni dei prodotti dovuta alla saturazione dei bisogni che essi soddisfano (un consumatore può mangiare una quantità massima di cibo giornaliera, e non più di questa, per limiti di natura biologica);
- la stagionalità dei flussi di produzione e il collegamento, sempre condizionante e talora imprescindibile, tra la possibilità di coltivazione di alcune specie e l'ambiente pedoclimatico. ■

grande interrogativo in un momento, come quello attuale, caratterizzato da una forte depressione dell'economia. L'attuale crisi economica condiziona

fortemente l'agricoltura e porterà ad un forte calo dei prezzi. In una tale situazione eccezionale, non è escluso che si debba ritornare a qualche strumento della

vecchia politica dei mercati. Gli strumenti della politica agraria devono essere funzionali agli obiettivi di sviluppo economico e sociale. ■