

LE FILIERE AGROALIMENTARI E GLI INTERVENTI PROGRAMMATI DALLA CE PER IL LORO RIEQUILIBRIO

Bruno Buffaria*

Innanzitutto desidero ringraziare la regione Toscana, l'assessore Marco Remaschi e il Direttore Roberto Scalacci per l'invito fattomi a partecipare a questa conferenza per riflettere sulle strategie regionali di politica agro-alimentare.

L'argomento è di notevole importanza socio-politica sia per gli operatori agro-alimentari sia per i cittadini perché a livello regionale si articolano aspetti socio-economici settoriali con contingenze territoriali inseriti in una realtà geopolitica aperta. Cioè non solo italiana o europea ma addirittura globale.

Roberto Scalacci mi ha chiesto di affrontare il tema delle filiere agroalimentari.

Il mio intervento esaminerà prima la questione delle filiere agro-alimentari tornata centrale nel dibattito sulla PAC quindi analizzerò come questo concetto di filiera è stato capito e utilizzato dalla politica e dall'economia per poi chiudere interrogandomi su una riformulazione del concetto di filiera per permettere un rafforzamento del potere di mercato degli agricoltori. L'analisi delle filiere agro-alimentari esiste da tanti anni ma allora perché è di nuovo all'ordine del giorno? Perché oggi ci appare come una questione centrale?

Molto semplicemente, e la mia risposta potrebbe apparirvi addirittura banale, perché l'economia è cambiata, le strutture economiche sono cambiate, l'inserimento del settore agro-alimentare nell'economia di un paese è cambiato, la funzione economica, sociale e ambientale dei territori rurali è radicalmente mutata e quindi la politica agricola comune ha dovuto anch'essa cambiare per rispondere a queste nuove sfide. Per formularlo in modo sintetico la sfida per la PAC è diventare economicamente più efficiente, socialmente più equa e anche più rispettosa dell'ambiente contribuendo alla lotta al cambiamento climatico.

L'unica cosa che non è cambiata è il fatto che senza agricoltori non si produce cibo, non si producono prodotti alimentari. E senza filiere agro-alimentari questo cibo non arriverebbe al consumatore finale. Questa la ragione per la quale le filiere agricole sono tornate centrali nel dibattito politico agricolo.

Semplificando all'origine avevamo una politica agricola fatta di prezzi garantiti ai produttori, prezzi scollegati dal mercato mondiale, con meccanismi di *regulation* che di fatto, direttamente o indirettamente, non permettevano agli produttori agricoli di produrre quantitativi illimitati.

Gradualmente, dalla metà degli anni 90, siamo usciti da questo modello: non esistono più prezzi garantiti, ma unicamente una rete di sicurezza che in pratica interviene quando i prezzi europei scendono al di sotto dei prezzi medi del mercato mondiale, e i limiti di produzione sono stati via via quasi tutti smantellati. A fine settembre le quote nel settore bieticolo - saccarifero saranno definitivamente smantellate.

Il risultato di questo processo è un settore agroalimentare europeo competitivo e bene inserito nel mercato mondiale. Infatti l'Unione Europea è non solo un grande importatore ma anche un grande esportatore di prodotti agroalimentari, ed ha consolidato una posizione di esportatore netto grazie in particolare all'esportazione di prodotti trasformati ad alto valore aggiunto pur essendo un importante esportatore di prodotti agricoli di base.

L'UE non solo si caratterizza come uno dei grandi fornitori del mercato globale ma anche come un attraente mercato d'importazione (alto reddito *pro capite* e sicurezza giuridica delle transazioni commerciali).

*

Altre grandi realtà agroalimentari non hanno saputo raggiungere un risultato simile. Penso per esempio agli Stati Uniti che sono un grande esportatore ma quasi esclusivamente di prodotti di base. Il riorientamento della nostra politica agricola ha sostenuto un processo di cambiamento e di modernizzazione delle strutture economiche, aziende agricole e/o agro-alimentari, per metterle in una posizione competitiva per rispondere a nuove opportunità di mercato venutesi a emergere a vari livelli (regionale, nazionale, europeo e globale)..

Se l'agricoltura europea ha saputo cogliere queste opportunità queste ultime si sono accompagnate da maggiori rischi sistemici, economici, politici e climatici.

I rischi economici, lo sapete benissimo, sono l'instabilità dei mercati mondiali, che si traduce nella volatilità dei prezzi agricoli. Il rischio politico lo conoscete anche benissimo, l'ultimo esempio di questo rischio è datato 2015, con l'embargo russo al quale siamo stati confrontati. La politica e l'economia devono ora saper rispondere a questi nuovi rischi.

Inoltre non dobbiamo tenere presente il rischio climatico anche se è sempre esistito. Con il cambiamento climatico la frequenza degli eventi climatici pesanti, duri, è molto più elevata. La risposta dell'economia a questo nuovo contesto affermatosi durante quest'ultimo decennio è stata l'organizzazione degli attori economici delle filiere agroalimentari, cioè l'organizzazione dei rapporti economici tra gli operatori ai diversi stadi della filiera, internalizzando la specificità dei prodotti agricoli, del loro processo di trasformazione e delle modalità di distribuzione per raggiungere i consumatori finali.

Molti studi empirici di economisti lo illustrano bene: la robustezza dei rapporti tra attori di una filiera assicura flessibilità dei rapporti all'interno della filiera, ed è garante di resilienza di fronte a forte scosse siano esse economiche o politiche: la complessità e la reattività della filiera sono garante di valore aggiunto e rigidità di reddito per i produttori agricoli.

Senza fare riferimento ad un esempio italiano, vorrei illustrarvi quest'affermazione dando un'occhiata alla filiera lattiero-caseari. Le filiere latte-casearie olandesi e francesi erano tutte e due, quando il settore operava con un regime di quote di produzione, molto efficienti economicamente. La reazione di questi due sistemi produttivi all'uscita del regime di quote è emblematico: una ha saputo reagire rapidamente, cambiare, ristrutturarsi, ritrovare plasticità per affrontare una situazione nuova, i.e. la filiera olandese, mentre la filiera latte-casearia dell'ovest francese è stata colpita molto duramente dalla crisi di mercato. Non solo: la filiera latte olandese riesce a pagare un prezzo più alto, del 40%, ai suoi produttori che sono anche tra i più competitivi in Europa. Filiera competitiva, produttori competitivi, prezzi alti ai produttori e bassi ai consumatori.

Ma qual è stata la risposta data dalla politica e dall'economia ad oggi? Penso che, per quanto riguarda la politica, la risposta si sia strutturata attorno a tre componenti.

Il primo elemento è il miglioramento dell'informazione economica per accrescere la trasparenza di mercato. Si tratta dell'informazione sui prezzi ai vari livelli della filiera, sulla produzione (quantità e qualità), sui livelli di produzione, sulla natura dei consumi, sull'import e l'export.

Questa informazione economica diventa strategica quando l'agricoltura e/o l'agroalimentare europeo devono operare in un mercato globale ma diversificato.

Vorrei accennare ad un altro settore per chiarire l'importanza di un'informazione economica accurata e completa; quello dei cereali: generalmente non sono i grandi paesi esportatori di cereali e/o i grandi paesi importatori a creare tensioni sul mercato cerealicolo, tensioni che generano importanti variazioni di prezzo, ma piuttosto quei paesi che, da un anno all'altro, passano da una posizione di esportatore netto ad una posizione di importatore netto. Questa loro posizione erratica sul mercato mondiale genera notevoli balzi di prezzo. Saper anticipare queste situazioni con analisi di mercato accurate diventa fondamentale per l'insieme della filiera cerealicola di un paese e *in primis* per i produttori agricoli di quel paese.

La filiera assume un ruolo cruciale nel rispondere all'instabilità dei mercati agricoli e nel creare resilienza: diversificando il prodotto (anche per un prodotto agricolo come i cereali considerati "prodotti di base" o *commodities*!) e gli sbocchi di mercato accresce la resilienza della filiera. In media l'Unione Europea esporta 20 milioni di tonnellate di cereali, ma fa una grande differenza se questa esportazione è costituita di un unico mercato di 20 milioni di

tonnellate o da 20 mercati segmentati di un milione di tonnellate ciascuno.

In altri termini la creazione di valore aggiunto è frutto della capacità della filiera a rispondere ad una domanda sempre più variegata e segmentata.

In questo contesto l'esistenza di un sistema di norme garantite per descrivere il prodotto e i processi di produzione/trasformazione diventa cruciale. Non a caso, l'Unione Europea ha gradualmente organizzato i mercati agro-alimentari attorno ad un sistema pubblico di norme: norme di commercializzazione, norme sanitarie e fitosanitarie, definizione ad autorizzazione degli OGM, indicazioni geografiche, agricoltura biologica. A queste si sono sommate norme private che rispondevano ad una domanda sociale particolare: norme etiche, fair trade, norme etniche, vegan etc.

Questo insieme di norme contribuiscono a strutturare il mercato, a ridurre i costi di transazione tra gli operatori economici della filiera tramite una descrizione molto più accurata del prodotto e garantendone le specificità (cioè creando sicurezza giuridica per l'acquirente) e in ultima istanza a generare un migliore reddito per i produttori agricoli mettendoli largamente a riparo delle fluttuazioni erratiche dei prezzi agricoli.

Terzo elemento della risposta politica sono stati gli strumenti legislativi per rafforzare la strutturazione economica, ossia il superamento dell'atomizzazione economica dei produttori agricoli e il rafforzamento del loro potere di mercato lungo la filiera.

Storicamente questi strumenti erano circoscritti ad alcuni comparti produttivi: il tabacco, l'olio d'oliva, l'orto-frutta ma l'ultima riforma della PAC li ha resi accessibili a tutti i settori agricoli. Non faccio solo riferimento alle organizzazioni di produttori, ma anche alle organizzazioni interprofessionali e alla possibilità di contrattualizzare i rapporti economici tra operatori della filiera.

Di tutto questo si è ampiamente discusso tra il 2011 e il 2013, discussione che si concluse con gli attuali regolamenti comunitari e in particolare il regolamento dell'OCM al quale rimando. Dobbiamo andare oltre e con quali obiettivi?

Questa è stata la domanda che il Commissario Hogan ha posto un anno fa, appena nominato Commissario all'Agricoltura, ad una Task Force di 12 esperti europei delle filiere agroalimentari con esperienza e background molto diversi. Come mai questa domanda?

Quando a fine 2014 Phil Hogan è arrivato a Bruxelles si è trovato a dover finalizzare ed implementare il pacchetto di misure legislative adottato dalla Commissione per far fronte all'impatto dell'embargo russo. Poi nel Settembre 2015, si è trovato a dover far fronte ad una nuova crisi latte-casearia, ad una situazione tesa nel comparto suinicolo e *last but not least* una situazione difficile per il settore ortofrutticolo di quegli stati membri che storicamente esportavano verso i paesi dell'est e la Russia, mercati che si erano repentinamente chiusi.

In quanto irlandese il Commissario Hogan conosceva bene le debolezze delle filiere latte-casearie e carne bovina, e mentre presentava al Consiglio agricolo di settembre 2015 un secondo pacchetto di misure, annunciò la sua decisione di istituire una task force di esperti per capire quali misure, legislative e non, adottare per rafforzare la resilienza del settore agro-alimentare.

Insieme nel gennaio 2016 la task force rese il suo rapporto e presentò le sue conclusioni al Commissario Hogan nel novembre 2016. Questo rapporto comprende 7 raccomandazioni.

Non si tratta del solito rapporto sul futuro della PAC, o sulla futura riforma della PAC ma di raccomandazioni a prescindere dalla futura proposta di modifica o riforma della PAC.

Tra queste 7 raccomandazioni ce n'è una sulla quale la Regione Toscana è molto avanti, perché si tratta di sviluppare strumenti finanziari per gli operatori del settore, e ci sono tre raccomandazioni che hanno un risvolto legislativo. Vorrei soffermarmi brevemente su di esse.

La prima raccomandazione riguarda la trasparenza di mercato e l'informazione economica. La seconda riguarda le pratiche commerciali sleali e la terza il rapporto tra politica agricola e politica di concorrenza.

Sull'informazione economica si tratta di andare oltre il monitoraggio dei prezzi agricoli alla produzione e i prezzi al consumo, che sono tutt' e due molto bene conosciuti ma monitorare

i prezzi lungo la filiera, vera scatola nera in materia di prezzi. Dieci anni fa l'USDA, cioè il ministero dell'agricoltura americano, fu confrontato esattamente alla stessa questione. Per quelle filiere agroalimentari per le quali non c'è la massima trasparenza o una trasparenza ottimale, misero in piedi un sistema di rilevamento dei prezzi lungo la filiera, cioè dal produttore al primo trasformatore, al secondo trasformatore, in particolare per il settore delle carni bovine e suine.

Nelle sue raccomandazioni la task force propone un approccio molto simile per quelle filiere meno trasparenti nell'Unione Europea, e vengono menzionati il settore delle carni bovine, della filiera latte-casearia e il settore ortofrutticolo.

Seconda raccomandazione della task force: le pratiche commerciali sleali. È una questione ben nota agli Stati membri a livello europeo. Il *Food High Level Forum* insediato dalla Commissione ci lavora dal 2009. La task-force raccomanda di porre fine alle principali pratiche commerciali sleali e rendere obbligatorio per gli Stati membri insediare un'ente pubblico che abbia il compito di monitorarle, e dovrà applicare una futura normativa europea in materia.

Terzo elemento il rapporto tra politica agricola e politica di concorrenza. I relatori notano che l'attuale testo dell'OCM è ambiguo perché, se da un lato il superamento dell'atomizzazione dei produttori agricoli viene sostenuto e incentivato, da un altro lato non c'è un quadro legislativo adatto a creare la necessaria sicurezza giuridica per i produttori agricoli.

Qual è l'oggetto del dibattito? Sinteticamente gli agricoltori sono degli attori economici indipendenti. Associarsi all'interno di un'organizzazione di produttori o di una cooperativa potrebbe potenzialmente rappresentare per un giurista/ economista della concorrenza la costituzione di un cartello. Una pratica da evitare e che viene di solito condannata in particolare se queste situazioni vengono valutate unicamente prendendo in considerazione il prezzo al consumatore.

Ma l'agricoltura è un'eccezione perché il legislatore nell'articolo 39 del Trattato presenta una serie di cinque obiettivi per la Politica Agricola Comune che possono apparire in parte contraddittori tra di loro ma comunque da far coesistere, in particolare quello di generare un reddito adeguato per i produttori agricoli e dall'altro la necessità di produrre prodotti agricoli a un prezzo che risponda all'interesse dei consumatori. La questione della concorrenza nel settore agricolo non può essere analizzata come negli altri comparti economici dove si guarda solo all'effetto sui prezzi al consumatore, ma deve guardare all'efficienza economica che la strutturazione/organizzazione dei produttori agricoli genera per l'insieme dell'economia.

La Task Force raccomanda quindi un chiarimento di questi aspetti per migliorare la sicurezza giuridica per i produttori agricoli.

Sono stato già molto lungo e intendo adesso concludere.

Vorrei insistere su un punto.

L'agricoltura e l'agro-alimentare europeo stanno per essere confrontati ad una sfida molto importante sui mercati. Per rimanere competitivi si tratterà di combinare innovazione sociale e organizzativa con l'innovazione di prodotto e l'innovazione sui processi produttivi. Cioè rafforzare l'efficienza economica dell'agro-alimentare europeo, produzione e trasformazione, mettendolo in posizione di rispondere ad una legittima domanda sociale di riduzione dell'impatto ambientale dei processi produttivi in particolare di produzione di CO² - l'agricoltura europea essendo responsabile di poco meno del 20% della produzione di CO².

Non è una sfida semplice, e le risposte da costruire saranno complesse.

Grazie molto