



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.5.2008
COM(2008) 321 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Far fronte alla sfida dell'aumento dei prezzi alimentari
Linee d'intervento dell'UE**

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Un'improvvisa impennata per una vasta gamma di prodotti agricoli.....	3
3.	L'origine dei rincari delle derrate: fattori congiunturali e strutturali.....	4
4.	Prospettive nel medio termine.....	6
5.	Gli effetti all'interno dell'UE	6
6.	Gli effetti a livello mondiale	8
7.	Elementi di una risposta UE.....	9
8.	Conclusioni	13

1. INTRODUZIONE

Per un trentennio, in Europa e nel mondo si è assistito ad un calo in termini reali dei prezzi dei generi alimentari. Negli ultimi mesi, i forti rincari improvvisi dei prodotti agricoli hanno indotto un'inversione di tendenza.

L'aumento dei prezzi ha avuto ripercussioni contemporanee su diverse merci: cereali, carni e prodotti lattiero-caseari hanno registrato tutti aumenti a due o anche tre cifre in meno di un anno. Per dimensioni e repentinità, il rincaro ha dato vita a squilibri macroeconomici in tutto il mondo, con ripercussioni estreme nei paesi in via di sviluppo e sulle popolazioni più vulnerabili. Milioni di persone alle soglie della povertà soffrono la fame e la malnutrizione.

All'interno dell'Unione, l'inflazione dei prezzi dei generi alimentari ha raggiunto il 7% a marzo 2008. Per il consumatore europeo, ad inasprire i rincari è stato il contemporaneo aumento dei prezzi dell'energia. L'erosione del potere d'acquisto delle famiglie ha colpito maggiormente il 16% degli europei che vive al di sotto della soglia di povertà.

2. UN'IMPROVVISA IMPENNATA PER UNA VASTA GAMMA DI PRODOTTI AGRICOLI

Nel 2006, dopo tre decenni di deflazione nel reparto agricolo (in termini reali), il livello dei prezzi di una serie di prodotti ha cominciato ad aumentare stabilmente. Ai forti rincari del secondo semestre del 2007, ha fatto seguito l'impennata dei primi mesi del 2008.

Si è trattato di un forte rialzo che ha interessato contemporaneamente una vasta gamma di prodotti. Tra settembre 2006 e febbraio 2008, il livello mondiale dei prezzi dei prodotti agricoli è aumentato del 70% in dollari. I maggiori rialzi hanno interessato frumento, granoturco, riso e prodotti lattiero-caseari¹. Agli inizi di febbraio 2008, rispetto allo stesso periodo del 2007, l'aumento dei prezzi di riferimento per i mercati mondiali era dell'ordine del 113% per il frumento statunitense e del 93% per il frumento europeo; dell'83% per i semi di soia USA; del 52% per il riso thailandese e del 24% per il granoturco UE. Da febbraio, il prezzo di riferimento del riso (esportato dalla Thailandia) è raddoppiato, superando, alla fine di aprile, i 1.000 dollari USA/tonnellata. Anche le carni, quali quelle di pollame, e gli oli vegetali hanno registrato forti rincari. In Europa, il frumento e i prodotti lattiero-caseari sono rincarati rispettivamente del 96% e del 30% tra settembre 2006 e febbraio 2008.

Successivamente la tendenza ha registrato un'inflexione dovuta alla riduzione del prezzo dei cereali e dei prodotti lattiero-caseari. Rispetto agli ultimi picchi, nell'UE il prezzo del frumento è diminuito del 25% e quello del burro del 35%. Il riso risulta in continuo aumento, anche a causa delle restrizioni all'esportazione imposte dai maggiori paesi produttori quali Vietnam, Thailandia, India e Cina, intese ad evitare penurie interne. Tenuto conto dell'instabilità della situazione e della natura discordante delle tendenze, la Commissione intende monitorare da vicino l'andamento dei prezzi nei prossimi mesi.

¹ Per alcune merci, come lo zucchero, si è assistito invece ad un continuo deprezzamento.

3. L'ORIGINE DEI RINCARI DELLE DERRATE: FATTORI CONGIUNTURALI E STRUTTURALI

L'andamento registrato dei prezzi è il risultato di una complessa combinazione di fattori strutturali e congiunturali. Le opinioni, concordanti in quanto ai fattori aventi rilevanza, discordano per quanto riguarda il loro peso relativo. L'incidenza di ciascun fattore sull'aumento dei prezzi varia peraltro in funzione dei prodotti e delle regioni. Le cause alla base dei rincari del frumento e del riso sono sostanzialmente diverse da quelle del granturco e della soia. Mentre i primi sono stati fortemente condizionati da fattori attinenti all'offerta, sui secondi ha influito essenzialmente l'aumento della domanda. I fattori connessi all'offerta sembrano aver influito molto di più sui prezzi rispetto alla crescita della domanda.

Analizzando i fattori strutturali che hanno determinato i cambiamenti del mercato, negli ultimi anni *si osserva un aumento sostenuto della domanda dei prodotti di base e dei generi con un più elevato valore aggiunto nelle economie emergenti quali Cina, Brasile e India.* Detto aumento si spiega in virtù dei tassi di crescita economica da record, dell'urbanizzazione e dei cambiamenti delle abitudini alimentari (soprattutto per quanto riguarda la carne, il cui consumo annuo procapite è passato, nel caso della Cina, dai 20 chili del 1985 ai 50 odierni). In termini generali, la crescita della popolazione mondiale, segnatamente nei paesi in via di sviluppo, ha ugualmente contribuito all'aumento della domanda alimentare.

Sui prezzi agricoli incide inoltre l'aumento dei prezzi dell'energia. Secondo alcuni analisti, l'impatto dei rincari energetici sui prezzi degli alimenti è più significativo di quello dei prodotti agricoli. I rincari energetici hanno ripercussioni dirette non solo sui costi di produzione e di trasporto, ma anche tramite l'aumento del prezzo dei fattori di produzione quali i concimi, i pesticidi e il diesel. Il prezzo dei concimi azotati è aumentato del 350% dal 1999, in buona parte a causa del costo del carburante. Anche il costo del trasporto ha registrato notevoli aumenti. Indirettamente, il rapido incremento del prezzo del greggio porta inoltre ad un aumento della domanda di biocarburanti, che diventano un'alternativa praticabile ai carburanti fossili.

La domanda agricola è altresì influenzata dalla *presenza di nuovi sbocchi di mercato, in particolare per i biocarburanti.* Dalle analisi della Commissione, si evince che la produzione odierna di biocarburante nell'UE ha conseguenze minime sull'attuale livello mondiale dei prezzi alimentari, in quanto il biocarburante assorbe meno dell'1% della produzione cerealicola dell'Unione. In materia di biocarburanti, l'obiettivo convenuto dal Consiglio europeo è del 10% del carburante per il trasporto entro il 2020: trattandosi di un arco di tempo molto lungo, è improbabile che la decisione possa aver avuto ripercussioni sull'attuale livello dei prezzi, mentre, in futuro, l'impatto sarà mitigato dal criterio di sostenibilità proposto dalla Commissione. D'altro canto, la politica proattiva degli Stati Uniti ha avuto un impatto notevole sul mercato del granturco anche se, per il momento, ha contribuito in modo relativamente moderato al rincaro degli alimentari in generale. Secondo le stime, la produzione statunitense di bioetanolo assorbirebbe circa il 25% della produzione nazionale di granturco.

Alcuni fattori strutturali contribuiscono anche a ridurre il potenziale dell'offerta, tra cui *la minor crescita del rendimento dei cereali per uso alimentare,* che ha interessato in particolare i produttori europei; tuttavia il dato riflette in parte anche gli anni di sottoinvestimenti agricoli nei paesi in via di sviluppo.

Inoltre, l'analisi dei *cambiamenti climatici* fa supporre l'accentuarsi di condizioni atmosferiche inedite, il che potrebbe rendere la produzione agricola instabile a causa di un'offerta insufficiente dovuta al clima.

Se i fattori strutturali possono rendere conto di un riorientamento dell'equilibrio del mercato graduale e di più ampio respiro, quelli congiunturali hanno determinato la direzione e la maggiore velocità del cambiamento, scatenando l'impennata dei prezzi.

La condizioni atmosferiche sfavorevoli hanno colpito una serie di principali produttori e esportatori, determinando l'eccezionale scarsità dei raccolti. Ad esempio, a causa delle tre ondate di siccità delle ultime sei stagioni, nel 2006 l'Australia ha visto ridurre la sua produzione del 50%. Nello stesso anno, l'insufficienza dell'offerta cerealicola in Nord America, Europa e Australia imputabile a fenomeni atmosferici ammonta a oltre 60 milioni di tonnellate, una cifra quattro volte maggiore rispetto all'aumento dell'impiego cerealicolo per la produzione di etanolo negli stessi paesi. Per far fronte ai rincari dei prodotti agricoli, non si è potuto ricorrere allo svincolo delle scorte, a causa dei livelli storicamente bassi delle scorte internazionali. Stando alle previsioni della FAO, le scorte cerealicole mondiali dovrebbero passare a 405 milioni di tonnellate nel 2007/2008, raggiungendo il minimo storico degli ultimi 25 anni; si tratterebbe di un calo di 21 milioni di tonnellate, pari al 5% rispetto al livello dello scorso anno, già basso. Le scorte di intervento dell'UE risultano esaurite.

Anche gli sviluppi dei mercati finanziari hanno svolto un ruolo. Sui mercati finanziari delle materie prime, si è assistito ad un aumento dell'attività speculativa da parte degli investitori nell'intento di mettersi al riparo dal rischio di fluttuazioni dei prezzi o di utilizzare la liquidità eccedente in seguito alla crisi del mercato finanziario. Queste attività hanno prodotto maggiore fluttuazione dei prezzi e instabilità dei mercati futures e spot delle materie prime, rendendo più pronunciate le soggiacenti variazioni dei prezzi. Rimane tuttavia incerta la loro influenza sulla formazione dei prezzi nel lungo termine.

- ***La svalutazione del dollaro statunitense*** ha anch'essa contribuito al rialzo dei prezzi. Per effetto del tasso di cambio, il diverso impatto dei rincari si è reso più pronunciato. Nei paesi la cui valuta è legata all'euro (si pensi ai paesi dell'Africa occidentale e centrale che hanno come moneta il franco CFA), gli effetti negativi sono stati in qualche modo ridotti, mentre lo scotto maggiore è stato pagato dai paesi colpiti dalla svalutazione monetaria.
- ***Per far fronte ai rincari, alcuni paesi esportatori hanno adottato restrizioni alle esportazioni:*** l'India ha introdotto divieti all'esportazione, il Vietnam e la Thailandia hanno limitato le esportazioni di riso, l'Indonesia ha introdotto dazi all'esportazione dell'olio di palma, mentre il Kazakistan ha vietato le esportazioni di frumento. Si tratta di misure intese a proteggere il mercato interno da insufficienze dell'offerta e da shock dei prezzi nel breve periodo. Esse producono tuttavia ulteriori tensioni sui mercati agricoli internazionali, andando in particolar modo a discapito dei paesi importatori di prodotti alimentari. In una logica di medio termine, queste restrizioni inviano al mercato il segnale sbagliato, disincentivando gli agricoltori ad investire e ad aumentare la produzione e contribuendo a squilibrare i mercati regionali.

Gli effetti di questo insieme di fenomeni sui prezzi agricoli sono potenziati dalla relativa rigidità dell'offerta e della domanda dei prodotti agricoli nel breve termine. La produzione agricola presenta una natura stagionale, con tempi differiti tra i segnali di mercato e la risposta dei produttori. Negli ultimi anni, gli investimenti agricoli nei paesi in via di sviluppo si sono rivelati insufficienti. In fin dei conti, sui mercati agricoli mondiali viene scambiata una percentuale relativamente esigua della produzione mondiale (gli scambi riguardano il 16% della produzione mondiale di frumento, l'8% dei prodotti lattiero-caseari e il 7% del riso) proveniente sempre più da un numero ridotto di paesi esportatori.

4. PROSPETTIVE NEL MEDIO TERMINE

Soggetti a fluttuazioni cicliche, i prezzi agricoli hanno conosciuto nell'ultimo secolo numerosi periodi di impennate. Questa volta, il problema è capire se il prossimo aggiustamento al ribasso sarà sufficiente a cancellare i precedenti rincari o se è cominciata un'era in cui i livelli dei prezzi dei prodotti agricoli continueranno a rimanere elevati.

Tutte le analisi lasciano supporre che il livello elevato dei prezzi alimentari non sia un fenomeno congiunturale ma piuttosto un dato destinato a persistere nel medio termine, anche se non ai livelli record raggiunti di recente. I recenti rincari sono stati associati con alcuni fattori congiunturali, in particolare le carestie connesse ai fenomeni atmosferici. Si presume pertanto che il ritorno dei raccolti ai livelli medi attenui le tensioni sui mercati agricoli e contribuisca a far calare i prezzi delle derrate. Tuttavia, nella misura in cui alcuni fattori di base risultano strutturali e destinati a persistere, è presumibile che gli squilibri tra la crescita dinamica della domanda e l'aumento dell'offerta continuino.

In altri termini, è improbabile che, nel breve e medio termine, i prezzi dei generi alimentari ritornino ai livelli precedenti la crisi. Stando alle stime del FAPRI e dell'OCSE, anche nel caso di un ritorno a condizioni meteorologiche normali e di una normalizzazione della domanda, nel medio periodo i prezzi delle merci, in termini nominali, raggiungerebbero comunque una media superiore ai livelli degli ultimi dieci anni. È improbabile che qualsiasi riduzione nel medio termine sia destinata a durare.

Il progresso tecnico, l'aumento delle rese e l'espansione delle aree di produzione potrebbero contribuire all'aumento della domanda e a ridurre l'inflazione dei prezzi. Tuttavia, anche assumendo condizioni meteorologiche costantemente propizie, il ritmo con cui la produzione potrà eguagliare la domanda sarà rallentato da una serie di fattori. La disponibilità delle terre e delle acque, i prezzi dei fattori di produzione agricoli, l'innovazione tecnologica e gli investimenti sono destinati ad inibire l'aumento della produttività.

5. GLI EFFETTI ALL'INTERNO DELL'UE

Nell'Unione europea, il rincaro delle materie prime ha contribuito all'aumento dei prezzi alimentari e all'inflazione in generale, che è passata dall'1,9% dell'agosto 2007 al 3,8% del marzo 2008. L'inflazione dei prezzi (alcol e tabacco inclusi) è passata dal 2,7% al 6,9%. Analogamente, l'inflazione dell'energia è passata da -0,6% al 10,9%.

Tuttavia, le ripercussioni sui prezzi al consumo sono state contenute in virtù di tre ordini di fattori: a) l'apprezzamento dell'euro; b) la diminuzione della percentuale di materie prime nei costi di produzione dei generi alimentari rispetto all'energia e alla forza lavoro (essenzialmente a causa della maggiore lavorazione); c) l'incidenza relativamente minore dell'alimentazione sulla spesa totale delle famiglie (attualmente una famiglia media nell'UE-27 destina al cibo circa il 14% del reddito totale). È possibile che la struttura competitiva della catena alimentare, si pensi al livello di concentrazione del commercio al dettaglio della distribuzione, abbia altresì influenzato la portata e il ritmo con cui gli aumenti dei prezzi delle materie prime hanno influito in modo diverso sui prezzi al consumo in differenti Stati membri.

Nel caso del pane, la materia prima, il frumento, incide solo al 5% sui costi di produzione totali rispetto alla forza lavoro, all'energia e al capitale, che costituiscono i principali fattori di costo.

L'inflazione ha colpito maggiormente i cibi lavorati (per i quali i prezzi delle materie prime incidono in proporzione minore) ***che quelli non lavorati*** (quali ortofrutticoli e carne). Nell'UE, l'inflazione dei cibi lavorati (comprese categorie quali "pane e cereali" e "latte, formaggi e uova", ma esclusi l'alcol e il tabacco) è passata dal 2,3% del luglio 2007 al 9,4% del marzo 2008. Anche l'inflazione degli alimenti non lavorati è passata dal 2,6% dell'agosto 2007 al 4,2% del marzo 2008, ma si è trattato di un aumento più graduale e meno esteso di quello che ha interessato la prima categoria. Il motivo per cui i cibi lavorati sono stati più colpiti rispetto a quelli non lavorati risiede nella maggiore sensibilità ai rincari del tipo di materie prime utilizzate nei primi (in termini di alimenti ma anche in termini di altri fattori di produzione, come l'energia), mentre invece i cibi non lavorati, quali le verdure, la frutta e il pesce, non hanno subito rincari. Quanto alla carne, il dato si spiega considerato il tempo che intercorre tra l'aumento del costo dei mangimi, dovuto al rincaro dei cereali, e l'aumento dei costi di produzione.

Secondo le analisi di settore, per i consumatori dell'UE-27, l'aumento medio della spesa alimentare indotto dal rincaro dei prodotti agricoli tra febbraio 2007 e febbraio 2008 si attesta al 5%, con un'erosione del potere d'acquisto per la famiglia media UE dello 0,7%.

L'aumento dei prezzi alimentari ha avuto ripercussioni diverse a seconda degli Stati membri e delle fasce sociali nei singoli Stati. Le variazioni possono ascrivere alle differenze tra gli Stati membri in termini di strutture di mercato, abitudini di consumo e livelli di reddito e di spesa per l'alimentazione delle famiglie. I rincari dei generi alimentari, che hanno raggiunto il 5-7% circa nell'UE-15, sono stati molto più elevati nei nuovi Stati membri (21,8% in Bulgaria e 17% in Estonia). Il dato coincide con l'alta incidenza della spesa alimentare sul bilancio familiare, la cui percentuale spazia dal 9,06% del Regno Unito al 41,87% della Romania. Le famiglie più povere, pari al 20%, destinano inoltre all'alimentazione una percentuale molto superiore del proprio bilancio, pari, ad esempio, al 56,8% in Romania, al 43,4% in Lituania, al 42% in Bulgaria, al 38,2% in Lettonia, al 30,7% in Slovacchia e al 27,2% in Ungheria. Peraltro, in alcuni paesi con elevati livelli di reddito, la percentuale destinata dalle famiglie più povere all'alimentazione risulta sostanzialmente superiore a quella di una famiglia media (27% in Italia, 23,8% in Spagna, 19,9% in Slovenia, 20,2% in Grecia, 22,6% a Cipro, 16,2% in Irlanda, 14% in Germania).

I coltivatori UE di alcuni settori hanno tratto beneficio dall'aumento dei prezzi, sebbene in diversa misura. Mentre i produttori di cereali beneficiano dei rincari, gli allevatori ne pagano lo scotto a causa dell'aumento del prezzo dei mangimi. Anche i produttori e le imprese di trasformazione del settore lattiero-caseario non traggono pieno beneficio dall'accresciuto livello mondiale dei prezzi a causa del sistema delle quote, che impedisce loro di aumentare la produzione.

6. GLI EFFETTI A LIVELLO MONDIALE

Le conseguenze dei rincari alimentari nei paesi in via di sviluppo possono produrre risultati contrastanti nel breve e medio termine. Le proteste violente e i tumulti recenti in America Latina, Africa e Asia rendono conto del carattere immediato e estremo degli effetti dei rincari sulle popolazioni più povere del pianeta e mettono a repentaglio anni di progressi verso la realizzazione degli OSM. Nel più lungo termine, i rincari potrebbero rappresentare per le comunità rurali una via d'uscita dalla povertà. Analisi più dettagliate mostrano che gli effetti variano in modo significativo non solo tra un paese e l'altro, ma anche all'interno dei singoli paesi.

La crisi ha colpito maggiormente i paesi in via di sviluppo importatori netti di generi alimentari, quali l'Africa, le Filippine, l'Indonesia e la Cina. I paesi che dipendono dagli aiuti alimentari e che sono al tempo stesso importatori di energia risultano i più esposti agli aumenti dei prezzi. La FAO² prevede che l'incidenza delle importazioni cerealicole sui conti dei paesi più poveri raggiungerà il 56% nel 2007/2008, dopo il forte aumento del 37% nel 2006/2007. Nel caso dei paesi africani a basso reddito con deficit alimentare, si prevede un aumento dell'incidenza del 74%. Considerato che l'alimentazione è la voce che maggiormente incide sul paniere dei prezzi al consumo di questi paesi, una ripercussione totale dei rincari alimentari implica un aumento del tasso di inflazione, con effetti macroeconomici negativi sulla stabilità e/o sulla crescita dovuti all'inasprimento delle politiche monetarie.

Secondo dati aggregati, a trarne vantaggio nel panorama internazionale sono i paesi esportatori netti di generi alimentari. In linea di principio, gli esportatori netti sono nella posizione di avvantaggiarsi delle migliorate ragioni di scambio. Ad esempio, a beneficiare dei rincari delle colture alimentari sono gli Stati Uniti (frumento, granturco, riso, soia), l'Argentina (frumento, granturco, riso, soia), il Brasile (granturco, riso, soia), il Canada (frumento, ravizzone), il Paraguay (granturco, soia), l'Uruguay (granturco, riso, soia), la Russia (frumento), la Thailandia (riso, manioca), il Vietnam (riso) e l'Australia. Alcuni di questi paesi sono comunque ricorsi alle restrizioni alle esportazioni per mantenere il livello interno dei prezzi alimentari, come nel caso dell'Argentina, dell'Egitto, dell'India, del Pakistan, della Cambogia e dell'Ucraina. Sono 20 i paesi che hanno adottato provvedimenti simili.

² FAO, *Crop prospects and food situation*, n. 2, aprile 2008.

Pochi contestano gli effetti negativi di questa situazione in termini di benessere netto sui poveri del mondo, soprattutto nel breve periodo. Se a guadagnarne sono le famiglie venditrici nette di generi alimentari, a pagarne lo scotto sono le compratrici nette. L'inflazione dei prezzi alimentari si ripercuote negativamente non solo sulle popolazioni povere urbane, ma anche su quelle rurali. Nelle aree rurali dei paesi in via di sviluppo, esiste una nutrita schiera di compratori netti di generi alimentari (piccoli agricoltori, braccianti agricoli, famiglie non coltivatrici, famiglie senza terra che dipendono dalle rimesse, ecc.). Per questi settori, le perdite superano i guadagni. In un paese in via di sviluppo, una famiglia povera destina in media circa il 50-60% della spesa al cibo e il 10% all'energia. Se si prende come esempio una famiglia nell'Africa sub-sahariana che vive con 5 dollari USA al giorno, ciò significa che, del suo bilancio, 3 dollari vanno all'alimentazione, 0,5 dollari all'energia e 1,5 ad altre voci di spesa. Un aumento del 50% dei prezzi alimentari significa che, per soddisfare il fabbisogno alimentare, la nostra famiglia dovrà ridurre la spesa giornaliera a 1,5 dollari. Nel breve periodo, anche se non si è ancora assistito a carestie alimentari, i rincari producono maggior povertà, malnutrizione e vulnerabilità ad ulteriori shock esogeni. Secondo le prime stime della Banca mondiale, l'impennata alimentare potrebbe spingere circa 100 milioni di persone in condizioni di ulteriore povertà.

Nel medio e lungo termine, l'aumento dei prezzi alimentari offre agli agricoltori nuove opportunità di guadagno e potrebbe accrescere il contributo dell'agricoltura alla crescita economica, anche se quest'adeguamento potrebbe essere ostacolato da diversi fattori. Il livello elevato dei prezzi agricoli costituisce un incentivo a realizzare investimenti e programmi pubblici e privati mirati ad aumentare la produttività, a potenziare le infrastrutture, ad estendere la produzione alle terre marginali e a rendere i mercati agricoli più efficienti. Gli effetti potrebbero essere positivi per tutta l'economia: aumento della domanda di manodopera e dei salari nelle zone rurali, fine dell'esodo verso le aree urbane, riduzione della povertà e maggiore sicurezza alimentare. La tendenza potrebbe tuttavia essere rallentata da una serie di fattori. In diversi paesi, alcune forme di intervento pubblico riducono gli incentivi dei produttori ad investire e ad aumentare la produzione. Tra questi fattori figurano inoltre la posizione geografica dei mercati, la loro organizzazione, la mancanza di informazione, il potere di alcuni intermediari della catena agroalimentare, le difficoltà di accesso a sementi, concimi e credito e lo scarso livello degli investimenti in infrastrutture rurali nel passato. Sono tutti fattori cruciali per i piccoli produttori agricoli. Ci vuole tempo prima che adeguamenti dell'economia rurale tali da dar vita a nuove opportunità possano raggiungere i poveri ed aumentare la produzione agricola.

7. ELEMENTI DI UNA RISPOSTA UE

A livello dell'Unione europea, l'iniziativa politica può muoversi lungo tre direttrici di intervento complementari:

- (a) interventi per affrontare e mitigare gli effetti dello shock dei prezzi agricoli nel breve e medio termine;
- (b) interventi volti ad aumentare l'offerta e la sicurezza alimentari a lungo termine;
- (c) interventi intesi a contribuire allo sforzo globale per ridurre gli effetti dei rincari sulle popolazioni povere.

a) Interventi intesi a mitigare gli effetti dei rincari nel breve e medio termine

(1) **Monitorare l'andamento dei prezzi.** Tenuto conto dell'instabilità e della complessità degli attuali tendenze, la Commissione intende monitorare da vicino l'andamento dei prezzi all'interno dell'UE e a livello internazionale e pubblicare una relazione sull'evoluzione della situazione entro la fine dell'anno.

(2) **Adeguare la politica agricola comune (PAC).** Di recente, è stata decisa una serie di adeguamenti della gestione del mercato nell'ambito della PAC al fine di mitigare gli effetti dei rincari. Sono state vendute le scorte di intervento e sono stati compiuti tre passi decisivi come risposta diretta ai livelli eccezionalmente elevati dei prezzi sui mercati cerealicoli: a) a settembre 2007, il Consiglio ha deciso di sospendere nel 2008 l'obbligo degli agricoltori di ritirare dalla produzione il 10% dei terreni seminativi; b) il 20 dicembre 2007, il Consiglio ha deciso all'unanimità di sospendere i dazi all'importazione sui cereali, con pochissime eccezioni per la campagna di commercializzazione in corso (la misura potrebbe avere tuttavia un effetto limitato, dato il livello esiguo delle tariffe effettive); c) il Consiglio ha deciso, dal 2008, di aumentare del 2% le quote latte.

In termini più generali, il sostegno disaccoppiato del reddito e la riforma delle singole organizzazioni di mercato hanno già reso gli agricoltori più reattivi ai segnali del mercato. Diversi provvedimenti compresi nella valutazione dello stato di salute della PAC adottati parallelamente alla presente comunicazione, quali l'abolizione dell'obbligo di ritiro dalla produzione e il graduale aumento delle quote latte in vista della loro soppressione nel 2015, vanno in questo senso e dovrebbero contribuire ad attenuare le tensioni sui mercati agricoli.

(3) **Iniziative in favore dei più indigenti.** La Commissione appronterà una revisione del programma di sicurezza alimentare per i più indigenti. Il programma attuale, iniziato nel 1987, ha fornito a 13 milioni di beneficiari nei 19 Stati membri aiuti alimentari per un importo annuo pari a circa 300 milioni di euro.

(4) **Analizzare il funzionamento della catena alimentare.** La Commissione intende esaminare il funzionamento della catena alimentare, soprattutto sotto l'aspetto della concentrazione e della segmentazione del mercato nei settori del commercio al dettaglio e della distribuzione dell'UE, tramite l'istituzione di una *task force* che presenterà una prima relazione sullo stato delle cose entro la fine del 2008. La *task force* contribuirà, in particolare, al monitoraggio del settore del commercio al dettaglio deciso in seguito al riesame del mercato unico. Su queste questioni, la Commissione continuerà inoltre a lavorare fianco a fianco con le autorità nazionali di concorrenza e incoraggerà gli Stati membri che hanno riformato o prevedono di riformare la normativa restrittiva nel settore del commercio al dettaglio affinché perseverino nel loro impegno.

(5) **Evitare provvedimenti che inducano distorsioni.** Tenuto conto che l'inflazione dei prezzi si ripercuote pesantemente sul potere d'acquisto delle famiglie a basso reddito, in molti Stati membri ci si interroga su come mitigare temporaneamente questi effetti. I provvedimenti di breve periodo adottati per attenuare le ripercussioni dei rincari sui settori più poveri della popolazione dovrebbero evitare di indurre effetti di distorsione. La Commissione intende monitorare da vicino questi sviluppi.

(6) **Analizzare gli investimenti speculativi.** La Commissione intende osservare da vicino le attività degli investitori speculativi sui mercati finanziari delle materie prime e i relativi effetti sull'andamento dei prezzi.

b) Interventi volti ad aumentare l'offerta alimentare nel lungo termine

(1) ***Maggiore sostenibilità della politica UE sui biocarburanti.*** È necessario analizzare ulteriormente in che modo l'obiettivo convenuto a livello UE (10% del biocarburante per il trasporto entro il 2020) influenzerà i prezzi di mercato e l'uso delle terre. Tuttavia, stando alle simulazioni, l'aumento dall'1% nel 2005 al 10% nel 2020 della percentuale di biocarburante indurrebbe un incremento dell'uso delle materie prime pari a 30 milioni di tonnellate. Considerando i sottoprodotti, il dato si tradurrebbe in un aumento annuo di 4 milioni di tonnellate su un periodo di 15 anni. Entro il 2020, si assisterebbe ad un rincaro del 3-6% circa per i cereali, dell'8-10% per il ravizzone e del 15% per i semi di girasole rispetto ai livelli del 2006, partendo dall'assunto che un 30% dell'offerta sarebbe coperto dai biocarburanti di seconda generazione. Le conseguenze saranno tuttavia attenuate grazie all'impiego di biocarburanti di seconda generazione, che la politica dell'UE tende ad incoraggiare. Le materie prime per la produzione di carburanti di seconda generazione spaziano dalle colture non alimentari, quali le colture energetiche, a fonti alternative quali gli oli vegetali riciclati, il grasso animale, i sottoprodotti dell'industria silvicola, i residui della silvicoltura, i rifiuti solidi e le graminacee.

(2) ***Promuovere la produzione sostenibile di biocarburanti a livello internazionale.*** In materia di biocarburanti, la politica UE si iscrive sempre più in una tendenza mondiale tesa a stimolare la produzione di carburanti di sostituzione. Ad adottare politiche proattive in materia figurano in particolare paesi quali gli Stati Uniti, il Brasile, l'India e la Cina. Sulla base delle politiche esistenti, entro il 2016 si prevede che, negli USA, la superficie coltivata a cereali per la produzione di bioetanolo raggiunga il 43% dell'intera superficie nazionale destinata nel 2004 alla produzione cerealicola. Alcuni studi paventano il rischio che la domanda di biocarburanti venga soddisfatta a discapito delle colture alimentari piuttosto che sfruttando le estese possibilità di incremento della produttività. Per ovviare ad un tale rischio nell'UE, la proposta di direttiva sulle energie rinnovabili della Commissione contempla un regime di sostenibilità per i biocarburanti che tiene conto dell'impatto dei gas ad effetto serra, della biodiversità e degli effetti sull'uso delle terre. Il regime prevede inoltre controlli e relazioni regolari su una vasta gamma di conseguenze economiche, sociali e ambientali, tra cui gli effetti positivi e negativi sulla sicurezza alimentare. Il regime proposto, che si applicherà ai biocarburanti prodotti e importati nell'Unione, è pienamente compatibile con gli impegni assunti dall'UE in forza della normativa commerciale internazionale. Incoraggiando l'adozione di criteri di sostenibilità simili da parte dei consumatori e dei produttori di biocarburanti al di fuori dell'Unione e promuovendo attivamente lo sviluppo a livello mondiale di biocarburanti di seconda e di terza generazione, l'UE può contribuire in modo significativo allo sviluppo futuro di questo settore.

(3) ***Estendere la ricerca e le conoscenze agrarie*** per garantire un aumento sostenibile della produttività del settore agricolo tanto in Europa che nei paesi in via di sviluppo, ad esempio tramite nuove varietà vegetali e sistemi di coltivazione più avanzati tali da assicurare rese superiori e più stabili, un uso più razionale delle risorse idriche, una maggiore resistenza alle malattie e agli stress ambientali e un ricorso minore ai pesticidi. Nell'ambito del 7° programma quadro di ricerca, la Commissione continuerà ad agevolare il coordinamento tra gli Stati membri e a favorire attività collaborative di ricerca tra l'Europa e i paesi in via di sviluppo. Verrà inoltre ribadito il forte sostegno al sistema di ricerca agraria internazionale (in particolare al CGIAR, il gruppo consultivo per la ricerca agraria internazionale), al quale sono attualmente destinati circa 32,5 milioni di euro, copertura destinata ad essere raddoppiata dal 2008 fino a raggiungere una media di 63 milioni di euro l'anno nei prossimi tre anni.

(4) ***Una politica UE aperta e vigile in materia di OGM.*** La produzione di OGM continua a crescere nei paesi terzi e con essa la domanda di semi di soia e di farina di soia, anche nell'UE, dove l'allevamento dipende fortemente dalle importazioni di proteine vegetali, essenzialmente semi di soia e derivati. In contrasto con la rapida espansione a livello mondiale, la produzione di OGM, sia per i mangimi che per i biocarburanti, è vincolata in Europa. In forza della normativa comunitaria, nell'Unione vige un sistema rigoroso che preordina la commercializzazione degli OGM ad un'autorizzazione concessa sulla base di criteri efficaci e scientifici. Questa normativa continuerà a trovare applicazione da parte della Commissione che provvederà ad evadere le domande di autorizzazione e, considerate le attuali circostanze particolari, presterà particolare attenzione alla questione delle importazioni di mangimi, in linea con le procedure contemplate dalla normativa.

(c) Interventi per attenuare gli effetti della crisi a livello internazionale

(1) ***Continuare a promuovere una politica di libero scambio e lavorare alla chiusura anticipata dei negoziati di Doha.*** I negoziati di Doha offrono ai paesi in via di sviluppo notevoli vantaggi potenziali: l'apertura di nuove opportunità di mercato potrebbe incrementare le entrate delle esportazioni, stimolare la produzione agricola e agevolare l'accesso alle derrate, attenuando in tal modo i rincari alimentari. L'UE ha già concesso, su base volontaristica, ai paesi meno sviluppati un accesso ai mercati in esenzione dai dazi e dalle quote. Lo stesso orientamento viene attualmente seguito nell'ambito degli accordi di partenariato economico (APE) con i paesi ACP. La questione delle conseguenze negative delle restrizioni alle esportazioni va affrontata in occasione delle prossime riunioni dell'OMC e negli altri consessi internazionali preposti.

(2) ***Disponibilità a tener fede agli impegni umanitari dell'UE e potenziamento del contributo dell'Unione allo sforzo globale per ridurre gli effetti della crisi sulle popolazioni povere.*** L'allarme di una crisi umanitaria incombente, causata non tanto da una carenza di cibo a livello mondiale quanto dalle crescenti difficoltà di accesso al cibo per le popolazioni più povere, è stato lanciato dalle principali organizzazioni internazionali (Programma alimentare mondiale, FAO, Banca mondiale, FMI). L'aumento delle risorse dei donatori ha attenuato solo in parte le conseguenze dei rincari sulla fornitura degli aiuti alimentari. Il Programma alimentare mondiale ha fatto appello ad un aumento dei finanziamenti di circa 750 milioni di dollari USA per poter continuare a fornire aiuti alimentari nell'ambito dei progetti umanitari e di aiuto allo sviluppo previsti per il 2008, obiettivo raggiunto solo in parte. L'aumento dei costi di gestione colpisce anche agenzie dell'ONU e della Croce Rossa e ONG. Sembra destinato ad aumentare il divario tra le risorse disponibili e i costi crescenti di esercizio. Nel 2008, la Commissione avrà stanziato 333 milioni di euro per aiuti a breve termine. La Commissione, che intende controllare attentamente l'evoluzione del fabbisogno di aiuti umanitari, sta vagliando diverse possibilità di stanziare ulteriori fondi per contribuire alla gestione corrente o alle attività previste delle organizzazioni internazionali, nonché per coprire eventuali bisogni impreveduti tra il 2008 e il 2010.

(3) ***Fornire sostegno a soluzioni strutturali di medio e lungo termine nell'ambito della politica di sviluppo dell'UE.*** Nel lungo periodo, una soluzione al problema dell'offerta nei paesi in via di sviluppo potrà consistere solo nel potenziamento delle politiche e degli investimenti in materia di sviluppo rurale, sicurezza alimentare e agricoltura. I programmi dell'UE nel settore della cooperazione allo sviluppo seguiranno questa linea. Un numero crescente di paesi africani (22) ha individuato lo sviluppo rurale, l'agricoltura e/o la sicurezza alimentare quali settori cruciali dell'assistenza nell'ambito del 10° Fondo europeo di sviluppo (2008-2013). Gli aiuti comunitari in questo settore dovrebbero raggiungere circa 3,5 miliardi di euro nei prossimi cinque anni. Il *Food Security Thematic Programme* (programma tematico sulla sicurezza alimentare) prevede interventi a livello mondiale, continentale e regionale volti a migliorare la sicurezza alimentare delle popolazioni più povere, all'insegna della coerenza, della complementarità e della continuità con gli interventi comunitari, anche per quanto riguarda la transizione dal soccorso allo sviluppo. Le azioni nell'ambito della cooperazione allo sviluppo potrebbero seguire due direttrici: in primo luogo, la creazione di reti di sicurezza, tramite trasferimenti sociali diretti (in denaro) a favore dei settori poveri (urbani e rurali) affinché possano far fronte agli shock dei prezzi e al perdurare dei rincari; in secondo luogo, fare dell'agricoltura una priorità assoluta nell'ambito dei programmi di sviluppo, con misure volte a promuovere l'incremento della produttività tra i produttori, in particolar modo i piccoli coltivatori. Per sostenere una soluzione al problema dell'offerta che provenga dagli stessi paesi in via di sviluppo, sono necessari investimenti tali da creare un clima propizio nel settore, segnatamente in infrastrutture agrarie, ma occorre anche riformare l'agricoltura, le istituzioni e i sistemi di sfruttamento delle terre. Per accrescere la produttività agricola e garantire la sicurezza alimentare a medio e lungo termine, è inoltre fondamentale prevedere ulteriori investimenti per i programmi di ricerca agraria.

(4) ***Promuovere un contributo UE coordinato alla risposta internazionale.*** L'UE sostiene pienamente le iniziative varate di recente sotto l'egida dell'ONU e promuove ulteriori interventi volti a garantire una risposta efficace e multilaterale, in grado non solo di evitare accavallamenti e di massimizzare l'efficienza, ma anche di anticipare simili situazioni in futuro. Occorre un'impostazione coordinata tra l'Unione e gli Stati membri che garantisca complementarità e divisione dei compiti.

(5) ***Se perdurassero, i rincari dei generi alimentari e delle materie prime potrebbero avere ripercussioni sulla sicurezza mondiale e dell'UE,*** quali la minaccia di conflitti per l'accaparramento di risorse insufficienti e l'aumento dei flussi migratori. Il problema andrebbe pertanto affrontato anche nell'ambito del riesame della strategia europea in materia di sicurezza del 2003, attualmente in corso.

8. CONCLUSIONI

La Commissione europea continuerà a monitorare l'evolvere della situazione e ad analizzare le cause dei rincari. Essa invita il Consiglio europeo a sottoscrivere le linee d'intervento individuate nella presente comunicazione e ad adottarle come base dei provvedimenti volti a ovviare ai rincari alimentari nell'Unione e a livello internazionale.