

2. Verso uno scenario piú aperto: tratti essenziali e tendenze rilevanti del sistema agroalimentare mondiale

di Marcello Gorgoni

1. Verso uno scenario piú aperto

Dopo un quarto di secolo dal suo primo concreto inserimento nel mercato comune europeo (MEC) il sistema agroalimentare italiano (SAA) è profondamente segnato nella sua struttura interna e nei suoi rapporti con l'estero dai caratteri specifici della politica agricola comunitaria (PAC). Le barriere che all'interno di tale politica sono state sollevate nei confronti del resto del mondo hanno portato a un forte isolamento dell'economia agroalimentare italiana rispetto all'estero non CEE. Nello stesso tempo all'interno della CEE nuove interdipendenze e nuovi rapporti di forza sono scaturiti proprio dal concreto prender corpo del mercato comune. Le une e gli altri sono il risultato di differenze originarie tra le agricolture e le economie nazionali e del loro differente modo di camminare nel contesto comunitario. Sono anche segnate, piú specificamente, dal carattere selettivo per prodotti e quindi per regioni e tipi di imprese della politica di regolamentazione dei mercati che di tutta la politica comunitaria è da sempre il pilastro fondamentale.

In termini dei rapporti con il resto del mondo la politica di regolamentazione dei mercati si presenta come un complesso sistema di protezione che ostacola piú o meno fortemente, fino a impedire eventualmente del tutto, la concorrenza di produttori e prodotti di paesi extra CEE con i produttori e i prodotti interni alla CEE. La Comunità economica europea non è certo sola nello scenario mondiale a proteggere la sua agricoltura e il suo sistema agroalimentare. La maggior parte dei paesi sviluppati sono andati costruendo nel tempo sistemi di protezione piú o meno forti e complessi, tanto piú quanto piú forte era la minaccia esterna e maggiori le disponibilità interne. In tempi piú recenti poi, e a partire dalla crisi petrolifera e alimentare dei primi anni settanta, il protezionismo agricolo, lungi dallo scemare, è andato crescendo d'intensità e d'ampiezza.

Percorrendo linee comuni anche ad altri paesi e a partire da una situazione iniziale, nella quale l'obiettivo di ridurre la dipendenza dagli approvvigionamenti esterni andava assieme a quello di difendere il reddito degli agricoltori, la politica agricola comunitaria ha portato a risultati perversi, nel senso che, in assenza di meccanismi regolatori appropriati, i prezzi da essa garantiti hanno stimolato la produzione ben oltre la capacità di assorbimento del mercato interno. Per un buon numero di prodotti, e si tratta di quelli che piú hanno beneficiato della politica suddetta, la CEE è ormai

uno dei grandi esportatori nel contesto mondiale. Ma a causa della differenza tra prezzi interni e prezzi esterni il prodotto comunitario non può essere venduto fuori comunità se non accompagnato da un sussidio che copra tale differenza. L'onere di tali sussidi, così come di ogni altra forma di eliminazione di prodotto non smaltibile sul mercato interno, è sostenuta dai consumatori via prelievo fiscale. Il consumatore comunitario, ogni cittadino, oltre a pagare per gli alimenti che consuma prezzi particolarmente alti perché ciò è richiesto per difendere la produzione interna, paga anche perché quel prodotto, che a prezzi così alti non trova collocazione sui mercati comunitari, possa essere venduto altrove. Tutti i tentativi fin qui fatti per contenere l'abnorme crescita dell'offerta e del costo di smaltimento della sua parte eccedente i fabbisogni del mercato interno si sono dimostrati ampiamente insufficienti. Le prospettive sono che le eccedenze aumentino e con esse l'onere per il bilancio comunitario.

A livello comunitario, dunque, la situazione attuale e le prospettive future sono dominate dal problema eccedenze, risultato diretto di meccanismi di protezione privi di un sistema autoregolatore soddisfacente. Tale problema sul fronte interno paralizza altri ambiti pur di grande rilievo della politica comunitaria e sul fronte esterno acutizza i conflitti con gli altri paesi esportatori, siano essi sviluppati, USA in testa, sia sottosviluppati. I conflitti esterni si sono fatti più pesanti con la crisi internazionale che a partire dal 1981 ha toccato in maniera durissima i paesi sottosviluppati, principali compratori dei prodotti in questione. Come risultato diretto della crisi e indiretto delle politiche di riequilibrio adottate dai paesi la domanda internazionale ha perso dinamismo contribuendo a una maggiore crescita degli stock nei paesi esportatori. In molti di questi le difficoltà di mercato si sono coniugate con livelli di indebitamento eccezionalmente alti degli agricoltori, configurando un quadro particolarmente pesante e preoccupante per la stabilità dell'intera economia.

La comunità europea ha sempre rifiutato in passato di negoziare nei fori internazionali tutto ciò che riguarda la politica agricola. Una tale possibilità, in termini peraltro quanto mai generici, appare per la prima volta nell'agenda dei lavori della sessione di negoziati GATT che inizierà nel 1987 a Ginevra, così come essa è uscita dalla riunione preparatoria di Punta del Este. Non è il caso di confondere formule di compromesso ancora troppo ampie e generiche su ciò di cui si conviene di discutere, con reali possibilità che lo scenario internazionale del commercio agroalimentare cambi in maniera davvero rilevante nel prossimo futuro. Che cambiamenti rilevanti possano aver luogo e che questi, nello spirito generale del GATT, portino nei prossimi anni verso uno scenario sostanzialmente più aperto agli scambi internazionali dipende da come evolveranno i rapporti di forza tra i paesi e al loro interno. Ciò che sembra oggi evidente è che l'assetto attuale dà segni crescenti di debolezza e le spinte per cambiarlo si fanno più insistenti.

In uno scenario internazionale con meno protezionismo, e perciò più aperto agli scambi, l'estero rilevante per il sistema agroalimentare italiano sfumerebbe dal ristretto ambito comunitario direttamente a quello planetario. In tale prospettiva è utile considerare i tratti essenziali del sistema agroalimentare mondo, così come esso appare oggi, ad alcune linee di tendenza che, facendo vedere come si è arrivati alla situazione presente, suggerisca anche i possibili sviluppi futuri. Essendo l'Italia un paese importatore netto in campo agroalimentare è facile vedere come uno spostamento verso un contesto più aperto beneficerebbe il consumatore e forse il sistema nel suo complesso. Ma per l'agricoltura e per le imprese più piccole, agrarie e alimentari, l'aggiustamento richiesto potrebbe risultare particolarmente traumatico.

2. Il processo di internazionalizzazione della economia agroalimentare

Un esame più rapido delle tendenze mostra chiaramente come tratto dominante a livello planetario una interdipendenza crescente tra le singole realtà nazionali e continentali. Nella sfera alimentare come in altre questa interdipendenza indica la dimensione mondo come quella più pertinente per intendere certi tratti essenziali dei processi in corso. L'interdipendenza osservabile a livello planetario si manifesta in forma più diretta negli alti e crescenti flussi di commercio di materie prime e prodotti variamente elaborati, e in maniera più indiretta, ma non per questo meno rilevante, in flussi ugualmente consistenti e rapidamente crescenti di mezzi tecnici.

Ci si trova di fronte a una tendenza forte all'espansione e al prevalere tanto dei modelli di produzione quanto di quelli di consumo oggi propri dei paesi occidentali più avanzati. Le difficoltà che si frappongono a tale tendenza sono molteplici e di natura varia, alcune e forse le principali non specificamente agricole né alimentari, ma di carattere più globale. Esse nel loro insieme mantengono e in alcuni casi forse accentuano un alto livello di eterogeneità nel sistema planetario, tanto nella produzione che nel consumo. Non c'è nulla che garantisca *a priori* che la sostituzione di vecchi modelli tradizionali con profonde radici nei contesti socioeconomici ed ecologici locali proceda allo stesso ritmo nelle due sfere. Al contrario, sembrerebbe che la diffusione a livello planetario di un modello prevalente avvenga molto più rapidamente nel consumo che non nella produzione. Poiché i paesi che esportano il modello di consumo prevalente lo esportano con i prodotti che lo alimentano, di fronte alle difficoltà ad adottare adeguati aggiustamenti nei loro modelli di produzione molti paesi sottosviluppati (Pss) vedono crescere, oltre che la interdipendenza nel contesto internazionale, anche la loro dipendenza come sistemi nazionali. Le tendenze in atto sono chiaramente verso una più alta proporzione di prodotto importato nel paniere di consumo finale ma anche verso una rapidamente cre-

scente presenza di fattori importati nel funzionamento del sistema produttivo, nella parte agricola come in quella agroindustriale [Gorgoni 1984].

3. Emerge e si diffonde su scala mondiale un modello prevalente di consumo alimentare

Per quanto le sue radici siano più antiche e possano essere facilmente esplorate indietro fino almeno ai primi anni cinquanta, è con i primi anni sessanta che si comincia a tracciare nitidamente il carattere dicotomico di una tendenza che registra allo stesso tempo il diffondersi di un modello di consumo prevalente e il polarizzarsi ai due estremi dello spettro dei paesi ricchi e poveri in termini della loro capacità a fare di tale modello un modello di massa accessibile ai più. Il processo è nello stesso tempo omogeneizzante ed escludente.

Agli inizi degli anni sessanta i paesi sviluppati hanno raggiunto in generale livelli medi di consumi alimentari di molto superiori ai fabbisogni elementari, per quanto molti di essi continuino a registrare situazioni relativamente critiche in certe regioni o gruppi sociali. A partire da livelli di consumo *pro capite* già molto alti, come negli Stati Uniti e nel centro-nord dell'Europa, o relativamente alti come nel sud dell'Europa, una dinamica demografica contenuta associata a una bassa elasticità reddito della domanda di alimenti fa che il consumo globale cresca poco e lentamente in termini di calorie finali. E cresce relativamente poco anche la domanda di prodotti agricoli per gli agricoltori, perché i cambiamenti sono soprattutto in termini di composizione del paniere, verso alimenti più elaborati, con più alto contenuto di proteine animali, con maggiore valore aggiunto e relativamente più pronti per il consumo finale. La evoluzione della domanda è più nella qualità che nei volumi e interessa più la agroindustria che non gli agricoltori.

Il modello di consumo occidentale attualmente prevalente si consolida in quegli anni. Si tratta di un modello energeticamente ed economicamente caro, per consumatori relativamente ricchi, con un alto contenuto calorico e proteico (con alta incidenza delle proteine animali) che si basa sulla facile disponibilità e fruibilità per il consumatore di alimenti diversificati nella loro veste commerciale, prodotti e distribuiti da un apparato industriale dinamico che, in un contesto di redditi *pro capite* mediamente alti, fa di questo modello un modello di massa [Malassis 1973]. I paesi europei con reddito più basso e il Giappone entrano proprio in questi anni nella scia della tendenza prevalente su accennata.

Nei paesi sottosviluppati (Pss) si osserva una penetrazione del modello di consumo occidentale prevalente al tempo stesso profonda (nei settori sociali urbani di classe medio-alta) e parziale per il fatto che i settori interessati riguardano ancora una parte minore della popolazione. Altri segmenti

della società registrano pure cambiamenti nella stessa direzione, ma in maniera frammentaria e discontinua. Il modello si diffonde, è presente e indica a tutti il desiderabile, ma non è un modello di massa.

Le difficoltà che il modello di consumo proprio dei paesi più avanzati incontra nella sua espansione in contesti di minore sviluppo o decisamente di sottosviluppo sono molteplici ma hanno tutte un denominatore comune nell'alto costo dell'alimentazione proprio di quel modello. Alto costo che è in contrasto con la situazione socioeconomica generale, la scarsa articolazione industriale, spesso anche la particolare dotazione di risorse proprie di questi paesi e per ultimo e per tutti il basso livello di reddito dei settori popolari.

Come conseguenza delle difficoltà su accennate si va accentuando la dicotomia nei livelli di consumo tra paesi e l'eterogeneità all'interno di ogni situazione nazionale nel terzo mondo. L'entità delle differenze nei consumi calorici e proteici medi ai due estremi dello spettro, tra paesi e all'interno dei paesi meno avanzati, pone in evidenza come il modello occidentale che si va diffondendo, proprio perché troppo caro, non è generalizzabile. Se è di massa nei paesi di origine, non può esserlo a livello planetario. Ciò sembra forse in sé una banalità ma va tenuto presente perché, pur non potendo diventare un modello di massa per tutti, va diventando il modello desiderato da tutti e nelle forme tronche e parziali nelle quali penetra in nuovi contesti rompe un vecchio equilibrio sia pur povero senza aprire il cammino verso un equilibrio più soddisfacente.

Gli stessi fattori che nei paesi più avanzati portano a una tendenziale stagnazione della domanda globale di alimenti in termini di calorie finali generano risultati opposti nei paesi sottosviluppati. Qui tassi di crescita demografica particolarmente alti si associano a una forte accelerazione nei processi di urbanizzazione e in molti casi di metropolizzazione. Così non solo aumenta il numero di bocche ma ancor più cresce la domanda di alimenti che si esprime sul mercato, al rompersi dell'articolazione produzione-consumo che nella società rurale e contadina porta a una risoluzione interna, per quanto modesta, del problema alimentare. Nello stesso tempo, in forza della legge di Engel uno stesso aumento di reddito *pro capite* porta a incrementi nella domanda di alimenti molto maggiori che nei paesi sviluppati.

4. Emerge anche un modo prevalente di fare agricoltura e produrre alimenti ma la sua diffusione è più problematica

La produzione globale di alimenti cresce in maniera sostenuta tanto nei paesi sviluppati che in buona parte dei paesi sottosviluppati, ma in circostanze molto differenti.

Gli Stati Uniti d'America escono dal conflitto mondiale con una produzione alimentare che è quasi il 40% superiore a quella anteriore al conflitto e mantengono nel tempo una espansione sostenuta a partire da livelli che già

nei primi anni cinquanta sono chiaramente eccedenti i fabbisogni interni in prodotti chiave come i cereali. La forza espansiva dell'agricoltura nordamericana ha le sue radici, oltre che in una dotazione di risorse naturali particolarmente favorevole, in una capacità tecnologica, organizzativa e finanziaria la più avanzata. I paesi europei, in generale senza particolari vantaggi naturali e in molti casi decisamente svantaggiati su questo piano, entrano in una fase di espansione sostenuta della loro offerta interna a partire da preoccupazioni politiche di differente indole. Da un lato c'è la preoccupazione per livelli rapidamente crescenti di dipendenza dagli USA, essendo chiara l'impossibilità di competere in un contesto aperto con l'agricoltura nordamericana a partire dalla situazione strutturale prevalente in Europa. Dall'altro e intimamente legata alla precedente, c'è la necessità di difendere gli agricoltori in quanto gruppo socialmente ed economicamente debole.

In un contesto di rapida espansione dei settori urbani e di forte migrazione dalla campagna alla città è evidente che una difesa del reddito degli agricoltori è necessaria perché continuino a produrre e ancor più perché aumentino la produzione interna permettendo così di ridurre la dipendenza esterna. È così che, a partire da politiche nazionali variamente e fortemente protezionistiche sin da molto prima con l'unica notevole eccezione del Regno Unito, si va rapidamente strutturando una gabbia istituzionale che nello stesso tempo isola il mercato europeo dal mercato internazionale, e crea le condizioni per una espansione dell'offerta interna a partire da un tessuto fitto di piccole unità familiari, che come tali avrebbero avuto poche possibilità di sopravvivenza in un contesto internazionalmente aperto.

Per le ragioni sopra accennate il protezionismo agricolo assume carattere generale e interessa tutti i paesi con agricoltura familiare più o meno sviluppata. Non solo dunque la CEE, ma tutta l'Europa, dalla Svezia alla Spagna, mentre il Giappone ha livelli di protezione per molti prodotti che sono i più alti in assoluto. Ricordando come una crescente dipendenza esterna e bassi e bassissimi redditi dei piccoli agricoltori siano tratti tipici della maggior parte dei paesi sottosviluppati, il fatto che ben pochi di essi abbiano politiche agricole di taglio protezionista può essere visto come una impossibilità a permetterselo perché troppo care. In questo senso si potrebbe dire che politiche agricole protezionistiche vengono adottate e rafforzate da tutti i paesi che, avendone bisogno per difendere agricolture altrimenti troppo deboli, possono permettersi di pagarne il costo.

Prezzi dei prodotti stabilmente sostenuti permettono non solo di mantenere ma anche di espandere la produzione e, nel caso della CEE, come è noto, per molti prodotti ben oltre la capacità di assorbimento del mercato interno.

L'agricoltura continua ad essere la base insostituibile di ogni processo produttivo in questo campo, ma l'innovazione agroalimentare appartiene

sempre più all'industria, che crea prodotti nuovi, nuovi mezzi tecnici e nuovi processi produttivi. Parallelamente si spostano nella sfera industriale i centri dei processi decisionali e di elaborazione di strategie produttive. Gli agricoltori pur rimanendo operatori formalmente autonomi lo sono sempre meno come imprenditori: sempre meno cose sono decise e da decidere a livello della singola impresa agraria. I giochi rilevanti si fanno in altri segmenti, più complessi e poderosi, del sistema. All'interno di queste tendenze e a partire da una situazione senza particolari vantaggi naturali e comunque senza frontiera agricola i vantaggi che contano sono essenzialmente di natura tecnologica, organizzativa e finanziaria.

Considerata in termini medi la produzione agricola dei paesi in via di sviluppo presenta tassi di crescita soddisfacenti in generale e molto soddisfacenti in più di un caso. Meno favorevole appare lo scenario sotto il profilo alimentare, quando si consideri come per la maggior parte questa dinamica si concentri nei settori esportatori, in prodotti non alimentari e/o comunque non di alimenti di base adatti al mercato interno. Lo stesso fatto che una proporzione molto importante della produzione di alimenti di base continui a concentrarsi nel settore contadino implica che il ritardo che questo settore continua ad accumulare rispetto al settore imprenditoriale capitalista si converta anche in un divario crescente tra produzione agricola globale e produzione di alimenti di base.

Ci sono due elementi chiave per capire perché la produzione di alimenti ha una dinamica divergente nei paesi sottosviluppati (Pss) e in quelli sviluppati (Ps).

Il primo elemento di asimmetria si riferisce al fatto che mentre nei Ps la produzione agricola ha come destino finale prevalente l'alimentazione umana, anche se in proporzione crescente per via indiretta attraverso un ciclo zootecnico sempre più ampio e complesso, nei Pss segmenti molto importanti della produzione agricola non hanno relazione alcuna con le necessità alimentari di base delle rispettive popolazioni. Non nel caso delle bevande tropicali, dello zucchero, del tabacco, del cotone e neppure, di fatto, nel caso della soia in casi come quello brasiliano.

Il fatto è che nei Pss la produzione agricola svolge con frequenza una funzione fondamentale nel procacciare valuta estera e così ridurre gli squilibri cronici nei conti con l'estero, funzione questa sostanzialmente sconosciuta, se non in proporzioni di tutt'altra scala, nei Ps. In questi ultimi infatti, per molto importanti che siano le esportazioni agricole, l'alto livello di diversificazione nella struttura dell'economia si traduce in una analoga diversificazione delle esportazioni. Quelle agricole possono continuare ad avere un ruolo importante ma accanto ad altre. E le politiche agrarie, che nei Ps rispondono prevalentemente a problemi interni, di autonomia nella disponibilità di alimenti, di difesa del reddito degli agricoltori, di mantenimento di certi equilibri territoriali, nei Pss, prima ancora che da preoccupazioni di questo tipo, risultano con frequenza dominate da

preoccupazioni di tipo macro, relativo a un equilibrio esterno cronicamente molto precario.

Il secondo elemento di asimmetria tra Ps e Pss riguarda il differente spazio politico, sociale ed economico, dei piccoli e medi agricoltori, di modo che mentre i loro interessi sono stati e continuano a essere l'asse portante attorno al quale si strutturano le politiche agrarie in Europa, in Giappone e sia pure in misura recentemente più attenuata negli USA, per quanto tali interessi possano ad altri livelli risultare molto subordinati a quelli del capitale finanziario e dell'agroindustria, nella maggior parte dei Pss la storia dei piccoli agricoltori, tradizionalmente e non meno nei tempi più recenti, è una storia di crescente emarginazione. È così che, mentre nei Ps le politiche di sostegno ai piccoli agricoltori sono state e sono anche politiche di stimolo alla produzione di alimenti, nei Pss l'assenza di tali politiche ha significato e significa anche una sostanziale mancanza di appoggio per la produzione di alimenti di base destinati al mercato interno, essendo che il grosso di tali alimenti di base si origina all'interno del settore contadino.

5. Il commercio cresce e si polarizza

Tassi di crescita della produzione più alti dei tassi di crescita demografici nei Ps e più bassi nei Pss sono l'elemento basilare della tendenza dei primi a esportare una proporzione crescente degli alimenti che producono, e dei secondi a importare una proporzione ugualmente crescente di ciò che consumano.

A metà degli anni sessanta gli USA sono già il maggiore esportatore di alimenti nel mondo. Un 30% del totale si esporta in condizioni di favore a norma della legge federale 480, ma tale percentuale sale al 70% nel caso del grano, e al 50% nel caso dei prodotti lattei¹. E rapidamente le esportazioni USA in base alla legge 480 diventano la fonte principale di cui si alimentano i crescenti flussi di importazioni dei Pss. Vale la pena notare che sono proprio quelli gli anni nei quali in Europa e in Giappone si ha una forte accelerazione nell'adozione di politiche agricole protezionistiche.

Le importazioni totali di cereali di tutti i Pss quasi triplicano in quindici anni, da 12,4 a 34,4 milioni di tonnellate tra il 1949-51 e il 1966-68. E nonostante che la produzione interna aumenti anche nella generalità dei casi, il peso di questa nel consumo totale di quei paesi diminuisce. La possibilità di importare in condizioni di favore è tentazione difficilmente rinunciabile di fronte all'emergenza e alle difficoltà di breve periodo, ma

¹ La legge 480 è approvata nel luglio 1954 come risposta alla forte caduta delle esportazioni agricole dovuta all'esaurirsi dei vari programmi di aiuto che avevano assorbito la maggior parte delle esportazioni durante e immediatamente dopo il conflitto.

così si mette in moto un processo cumulativo che perpetua e aggrava l'emergenza. Le condizioni di favore permettono di mantenere bassi i prezzi degli alimenti, e ciò è funzionale agli interessi urbani, ma letale per quelli rurali. La produzione interna di alimenti è così scoraggiata e le importazioni diventano viepiù necessarie. Il grano entra a sostituire più tradizionali fonti caloriche indigene adatte a condizioni locali, che sono viceversa del tutto inadatte al grano. Così da un lato cambiano rapidamente le abitudini alimentari, e dall'altro altrettanto rapidamente la struttura produttiva interna diventa sempre più incapace di tenere il passo con il consumo. Parallelamente il potere d'acquisto delle esportazioni agricole diminuisce, tanto in termini degli alimenti importati quanto più in generale del totale delle importazioni, perché ad una crescita lenta delle quantità esportate si accompagna un deterioramento delle ragioni di cambio.

Gli anni settanta portano grandi cambiamenti nel commercio internazionale dei prodotti agricoli. Nel 1972 i cereali registrano cattivi raccolti in un gran numero di aree per ragioni prevalentemente climatiche, e ciò genera nello stesso tempo un forte incremento nella domanda di importazioni e una altrettanto forte caduta nell'offerta di esportazioni. Le riserve si contraggono bruscamente e i prezzi registrano aumenti spettacolari entrando in una fase fortemente instabile. In una situazione di scarsità generalizzata e di fortissima tensione nei prezzi i PSS si ritrovano con un divario accresciuto tra offerta e fabbisogni interni e nello stesso tempo in cui hanno maggiore bisogno di importare le difficoltà a importare sono più acute. I paesi più poveri restano ultimi e i settori popolari più poveri ultimi al loro interno.

Un aspetto che merita di essere sottolineato è il carattere precoce, in questo dopoguerra, della concentrazione delle esportazioni agricole nei paesi sviluppati. Già tra il 1961-63 e il 1972-74 la partecipazione dei PSS con economia di mercato nel totale delle esportazioni mondiali passa dal 43% al 33%, e successivamente la tendenza continua, al netto di brevi fasi di recupero. La concentrazione è particolarmente marcata per i cereali, e già a metà degli anni settanta i tre quarti delle esportazioni mondiali procedono da solo quattro paesi: USA, Canada, Francia e Australia. Gli USA da soli esportano poco meno della metà del totale mondiale [Fao 1978, 49 ss.].

Un altro aspetto da sottolineare è che ugualmente precoce risulta la tendenza a dipendere sempre più dalle importazioni dei sistemi alimentari dei PSS, con una forte accelerazione negli anni settanta, quando il tasso di crescita medio annuo delle importazioni, valutate a prezzi costanti, del 7% risulta praticamente doppio di quello del decennio anteriore. Nello stesso periodo (1970-79) il valore delle esportazioni cresce di appena l'1,4%. Il contrasto fra i due tassi è massimo per l'Africa (+7,4%; -3,0%) e Medio Oriente (+12,2%; -1,6%) e minimo per l'Estremo Oriente (+4,7%; +5,0%). Nel 1981 per la prima volta i PSS come gruppo risul-

tano importatori netti di prodotti agricoli. E le importazioni, come s'è già detto, sono essenzialmente alimenti di base. Parallelamente si consolida e si fa definitiva la posizione dei Ps come esportatori di alimenti. Il quadro attuale, Ps esportatori e Pss importatori di alimenti, è il punto d'arrivo delle tendenze sopra accennate. Con poche eccezioni, l'unica veramente grande essendo l'Argentina, i paesi sottosviluppati come gruppo sono compratori netti di alimenti dei paesi sviluppati. A tale situazione di esportatori netti questi ultimi sono arrivati, per la maggior parte se non tutti, attraverso un ruolo di sostegno decisivo da parte dello stato. E alla stessa situazione di importatori netti i primi sono arrivati, sia pure all'interno di un quadro più complesso, per una altrettanto decisiva assenza di tale ruolo, quando esso addirittura non è stato di segno negativo. Questa profonda asimmetria si innesta su altre preesistenti — nella dotazione di risorse, nella tecnologia, nello sviluppo agroindustriale — e le rafforza. Da un punto di vista dei rapporti internazionali l'aspetto più appariscente è dato dal montare dell'ondata protezionistica, ma dietro alle barriere di varia forma che limitano il commercio operano complessi e non meno rilevanti sistemi di aiuto agli agricoltori che inevitabilmente si traducono in sussidi all'espansione della produzione.

6. Le politiche agricole e commerciali accentuano la segmentazione del mercato mondiale

L'adozione di politiche che limitano il commercio internazionale di alimenti è pratica tanto antica quanto diffusa tra i Ps. Va però sottolineata, anche perché in contrasto con una tendenza opposta negli altri settori, la tendenza più recente, dagli anni settanta in qua, a una forte accentuazione di tale pratica verso livelli di protezione più alti e meccanismi più rigidi. Tale tendenza non riguarda solo la CEE, anche se questa sembra occupare in ogni senso posizioni di punta. Ma il Giappone presenta livelli e incrementi spesso nettamente superiori a quelli comunitari e i meccanismi di protezione sono almeno altrettanto rigidi. Tutt'altri livelli e meccanismi hanno gli Usa, ma anche lì opera la tendenza, e se i livelli restano più bassi è solo perché i vantaggi naturali e il livello tecnologico e organizzativo dell'agricoltura americana rendono non necessari livelli più alti. Ma laddove e quando il pericolo esterno si fa rilevante la protezione esterna cresce.

Dal punto di vista dei paesi potenziali esportatori oltre che la tendenza verso livelli più alti di protezione è preoccupante il suo carattere crescentemente selettivo. Si protegge molto più il valore aggiunto che non la materia prima, come è il caso ad esempio delle oleaginose nella CEE, e così si limitano le possibilità di sviluppo agro-industriale nei Pss esportatori.

Stime del costo che il protezionismo ha per i Pss indicano in generale per questi una perdita molto significativa in termini di minori introiti di di-

vis². Ma alti livelli di protezione non solo impediscono l'entrata di prodotto esterno sul mercato protetto: laddove essi stimolano l'offerta ben oltre la capacità di assorbimento del mercato interno inevitabilmente premono su terzi mercati riducendo gli spazi a quei Pss esportatori che non possono contare su analoghe politiche di sostegno.

È noto come ben scarsi se non nulli sono i risultati ottenuti in sede di negoziati multilaterali per quanto riguarda i tentativi di arrivare a una qualche liberalizzazione del commercio agroalimentare. La tendenza recente è piuttosto verso accordi e concessioni di carattere bilaterale che, per un Pss esportatore, nello stesso tempo accentuano la dipendenza, in termini di concentrazione delle esportazioni su pochi mercati, e l'incertezza, per la possibilità che gli stessi possano improvvisamente chiudersi, o per ragioni interne, quando il prodotto importato crescendo in volume sveglia le preoccupazioni dei produttori nazionali, o per ragioni legate agli stessi rapporti internazionali, che possono arrivare ed essere crudamente e francamente di carattere politico.

Per il Pss esportatore aumenta l'instabilità in termini di prezzi e volumi vendibili e per il Pss importatore aumenta analogamente l'instabilità quando non ci sono garanzie di accesso duraturo alle condizioni di favore. E quando viceversa queste ci sono aumenta la dipendenza per la progressiva disarticolazione dei consumi dalla capacità di offerta interna, permanendo comunque il pericolo di un disastro nel caso che, alla fine, l'accesso possa venir meno.

7. I mercati internazionali sono sempre più dominati da poche grandi imprese

I mercati internazionali presentano, oltre a una segmentazione marcata, anche una forte concentrazione, per la presenza in essi di relativamente pochi grandi operatori che sono quelli che in buona misura decidono, all'interno delle loro strategie di impresa transnazionale (ITN), le condizioni e le tendenze del mercato.

La presenza delle ITN nel settore agroalimentare non è certo nuova, né in generale né per quanto riguarda i Pss. Ciò che è relativamente nuovo è il tipo di funzionalità che i mercati di questi ultimi hanno per esse. Oggi infatti i Pss non rappresentano più solo aree di approvvigionamento di materie prime destinate alla vendita nei Ps, ma anche, e in proporzione rapi-

² Valdés calcolava per il 1979, per un gruppo di 57 Pss, incrementi potenziali in divisa conseguenti a una riduzione generalizzata del 50% dei livelli di protezione nei paesi della OECD, dell'ordine del 59% per la carne bovina, del 77% per il vino, del 134% per lo zucchero raffinato, del 340% per la carne di maiale, e valori più modesti però tutt'altro che trascurabili per una lunga lista di prodotti [FAO 1983].

damente crescente, mercati di destino per la vendita di una serie di prodotti la cui domanda nei Ps di origine presenta una dinamica molto modesta.

In settori tradizionali come la frutta tropicale la presenza delle ITN si è andata aggiustando all'esigenza, dettata da una maggiore incertezza del quadro politico, di mantenere un più alto livello di flessibilità, ciò che tra le altre cose ha portato a ridurre fortemente gli investimenti nella fase della produzione strettamente agricola, le piantagioni, spostandosi verso rapporti di integrazione verticale con produttori nazionali, e mantenendo però intatto il controllo della commercializzazione e dei canali di accesso ai mercati di consumo. In altri casi, come quello della carne bovina, la presenza delle ITN si è ridotta drasticamente, da un lato per la crescente segmentazione dei mercati conseguente al rafforzarsi delle politiche protezioniste, e dall'altro per il fatto che un prodotto che arriva fino al consumatore in presentazione del tutto anonima come la carne fresca, mal si presta allo sviluppo di politiche di marketing basate su marchi commerciali che risultano chiave per il controllo del mercato. E ciò, d'altra parte, all'interno di una tendenza generalizzata verso prodotti con livelli di elaborazione crescenti che sono quelli che, associati alle politiche su accennate, permettono più alti margini di profitto.

Le ITN che operano nel settore degli alimenti elaborati con marchio commerciale mantengono nei PSS importatori nei quali sono presenti impianti di trasformazione essenzialmente come strumento di controllo di un mercato di consumo interessante per un prodotto che esse stesse importano dal loro paese di origine. Le imprese maggiormente presenti nei PSS sono anche quelle che dominano i mercati di origine nei Ps e i livelli di concentrazione sono altissimi: appena quattro imprese controllano il 75% del mercato estero dei PSS per quanto riguarda latte e derivati, bevande non alcoliche, tè, caffè e cacao, dolci e birra [U.N. Center on Transnational Corporations 1981]. Nella maggior parte dei casi le ITN vendono il prodotto unicamente nel paese dove esso viene elaborato o tutt'al più in altri PSS, ma non in Ps, e ciò proprio perché l'obiettivo è di trovare nuovi mercati di consumo per un prodotto eccedente nei Ps di origine. I problemi che la presenza delle ITN pongono in questi casi hanno a che vedere principalmente con lo scarso rapporto che la loro attività ha con l'agricoltura locale e quindi con l'accentuazione della dipendenza via maggiori importazioni. A questo va aggiunto che con frequenza gli impianti presentano rapporti capitale/lavoro molto alti, scarsamente rispondenti alla dotazione di risorse del paese e di dimensioni tali da esercitare una concorrenza devastante sull'industria locale preesistente.

Nel caso degli alimenti di base di origine cerealicolo-zootecnica, la presenza nei PSS importatori delle ITN è intimamente legata alle politiche di vendite sussidiate e ai programmi di aiuto dei Ps esportatori. Il caso più notevole è quello del grano USA, che si è rapidamente inserito nel paniere alimentare dei paesi riceventi tanto da cambiare profondamente gli abiti di

consumo, contribuendo ad occultare la necessità di politiche capaci di espandere l'offerta interna. Quando poi i programmi di aiuto sono venuti meno la dipendenza era già creata e gli acquisti hanno dovuto continuare alle condizioni commerciali del momento [*Ibidem*].

Tra politiche agricole dei paesi sviluppati e politiche di espansione commerciale delle imprese transnazionali c'è a dir poco un forte parallelismo. Più realisticamente si può parlare di un complesso e forte intreccio di interessi che fanno le une strettamente complementari alle altre: le imprese transnazionali dei paesi sviluppati espandono la loro presenza nel terzo mondo vendendo un prodotto ampiamente sussidiato dalle politiche agricole dei paesi di origine e dalle agevolazioni finanziarie e creditizie all'esportazione, e tale espansione risulta per quei paesi essenziale per poter collocare un prodotto sempre più eccedentario rispetto ai fabbisogni interni³.

8. Il sistema agroalimentare italiano in un contesto più aperto: alcune questioni da esplorare

Le tendenze in atto a livello mondiale, se dovessero continuare in futuro sulla stessa linea degli ultimi anni, porterebbero a una ulteriore polarizzazione della produzione di alimenti sempre più concentrata nei paesi sviluppati, e del consumo; sempre più deficitario nei paesi sottosviluppati. Uno dei fattori di maggiore peso, in realtà il più importante nel piano della politica nel determinare tale tendenza, è il complesso apparato di sussidi ai produttori con forte protezione esterna proprio dei paesi sviluppati. Ciò, oltre a impedire l'entrata su mercati ricchi dei produttori del terzo mondo per quei prodotti di cui sono esportatori netti, toglie spazio agli stessi su terzi mercati. Una riduzione del protezionismo è pertanto nell'interesse di un buon numero di paesi sottosviluppati. Lo è anche per quei paesi sviluppati che hanno agricolture particolarmente forti e competitive. E questi ultimi, poiché oltre ai vantaggi naturali hanno anche robusti vantaggi sul piano tecnologico, organizzativo e finanziario, si troverebbero con ogni probabilità nella migliore posizione per occupare gli spazi che venissero lasciati liberi da quei paesi sviluppati la cui offerta agricola è oggi abnormemente alta proprio in forza del protezionismo. Un generale abbassamento delle barriere agricole porterebbe dunque a un'ampia redistribuzione della produzione, non solo tra paesi sottosviluppati e paesi sviluppati, ma anche,

³ Senza considerare un tale intreccio risulta difficile spiegare, ad esempio, le difficoltà che paesi esportatori efficienti come Argentina, Uruguay e Brasile incontrano nel collocare gli stessi prodotti che altri paesi latinoamericani importano dagli USA e dall'Europa. E del perché, sempre stando all'esempio, il 75% di olii e grassi, l'85% degli alimenti preparati e il 90% dei prodotti lattei che importa l'America Latina procedono dai paesi sviluppati [cfr. Valdés 1983].

e forse ancor più, tra questi ultimi. Le pressioni internazionali per una riduzione del protezionismo continuano, ma continueranno a essere frustrate finché gli equilibri interni nei paesi con protezione non saranno mutati.

La storia recente mostra che, tanto nel caso della CEE come di altri paesi con forti politiche protezionistiche, sono più i problemi interni, via politica agraria, a determinare la politica commerciale, che non viceversa. Politiche agrarie di prezzi alti trasferiscono risorse dai consumatori e contribuenti, tutti, agli agricoltori, una minoranza sempre più ristretta. Quanto più ristretta diventa la minoranza e quanto più alti siano i prezzi, tanto più la politica agraria è avvertita come indebitamente onerosa, e crescono le pressioni per modificarla. Considerando il carattere recente di una parte importante della migrazione campagna-città e dei trasferimenti inter-settoriali di forza lavoro, con più ritardo si va recidendo il cordone ombelicale che lega per vie affettive e culturali, oltre che per obiettivi vincoli familiari, chi agricoltore non è e non è mai stato agli interessi degli agricoltori. Si tratta di vincoli forti, che si sciolgono solo molto lentamente. Ma è forse questo il terreno decisivo sul quale si giocheranno le reali possibilità di una sostanziale riduzione del protezionismo comunitario.

Gli argomenti sui quali si è insistito negli ultimi anni a favore di un ridimensionamento del protezionismo comunitario sono il carattere oramai soffocante che il bilancio della PAC a sostegno dei prezzi ha nei confronti di ogni altra politica comunitaria, e l'onere che per il funzionamento dell'intera economia rappresenta, via salari, un regime di prezzi così alti degli alimenti.

Ai due argomenti suddetti si può forse aggiungere, nel caso italiano, uno più specifico. Gli studi sulla bilancia agroalimentare italiana, pur discordando nelle origini e sul carattere più o meno fisiologico o patologico, sembrano tutti concordare sul carattere non transitorio e in tal senso strutturale del deficit. Ora, se il deficit è destinato a permanere su tempi lunghi, e considerando che i prezzi comunitari sono più lontani dai prezzi extra CEE proprio per alcuni dei prodotti per i quali l'Italia è maggiormente deficitaria, una riduzione del protezionismo permetterebbe almeno, in futuro, di comprare più a buon mercato. Ma anche sotto questo profilo il problema è complesso. Una rilevante riduzione del protezionismo comunitario porterebbe a non marginali sostituzioni di prodotto CEE con prodotto extra CEE tanto per ciò che l'Italia importa quanto per ciò che oggi esporta. E il risultato netto in termini di deficit, dipendendo da variazioni opposte nelle quantità e nei prezzi, non è di facile determinazione.

In un regime di prezzi bassi l'agricoltore starebbe certamente peggio, e in questo senso l'agricoltura come insieme di agricoltori. Il sistema agroalimentare nel suo complesso, viceversa, non necessariamente ne risulterebbe indebolito. Esso lo sarebbe tanto meno quanto più accentuato risultasse il suo carattere trasformatore. Una qualche accentuazione di tale carattere è

stata sottolineata da De Filippis [1984], e una sua accentuazione potrebbe portare a considerare con più interesse di quanto non sia stato fatto in passato la prospettiva di prezzi bassi anche dal punto di vista della produzione. Non gli agricoltori in quanto tali, ma forse il sistema agroalimentare nel suo complesso potrebbe guadagnarci. E con esso e con i consumatori forse l'intera economia. Ma un altro paio di considerazioni richiamano alla cautela e scaturiscono entrambe dall'esame del più ampio contesto mondiale.

In uno scenario di generale abbassamento dei livelli attuali di protezione i prezzi internazionali sarebbero certamente più alti di quelli oggi prevalenti nei segmenti di mercato senza protezione. Poiché tutti gli studi per il lungo periodo indicano che le componenti potenzialmente più dinamiche della domanda alimentare a livello mondiale riguardano gli alimenti di base e i prodotti degli allevamenti e interessano soprattutto il terzo mondo, le prospettive di approvvigionamento futuro andrebbero valutate considerando anche la possibilità che in futuro, migliorando le condizioni di reddito dei paesi più poveri, questi possano premere sui mercati internazionali molto più di quanto non facciano ora. È vero infatti che le vere cause della fame nel mondo non sono di scarsa disponibilità di alimenti, ma piuttosto di scarso accesso agli stessi da parte di chi ha un reddito troppo modesto. Ma è pur vero che qualora le condizioni di accesso migliorassero rilevantemente, le disponibilità non aumenterebbero automaticamente e una forte pressione sui mercati internazionali potrebbe non essere un rischio remoto. La possibilità che in futuro una proporzione crescente delle risorse agricole mondiali fosse destinata a produrre energia aumenterebbe certamente il rischio.

Se il sistema agroalimentare italiano presenta ancora livelli di concentrazione non particolarmente alti ciò si deve anche alla presenza di un vasto settore dell'agroindustria con caratteri artigianali fortemente integrato con la piccola agricoltura familiare. La sopravvivenza di una parte non trascurabile di tale agricoltura dipende, forse in modo critico, dagli attuali livelli di prezzo. Se una riduzione rilevante dei prezzi dovesse mettere in crisi segmenti non marginali della piccola agricoltura familiare, la crisi a sua volta potrebbe ripercuotersi sull'agroindustria di più piccola scala, accelerando così un processo di concentrazione già in atto. Non si tratta di prendere le difese del piccolo in quanto tale. Ma se un tale processo dovesse accelerare fortemente e, accompagnandosi a un crescente ricorso alle importazioni, portasse a tutt'altra presenza delle grandi imprese transnazionali nel sistema agroalimentare italiano, allora forse davvero il tema della dipendenza alimentare diventerebbe preoccupante anche nel nostro caso.

Riferimenti bibliografici

- De Filippis F. (1984), *Commercio estero e mercato interno: un'analisi strutturale del settore agricolo alimentare*, in CNEL, *Rapporto su bilancia agricolo-alimentare e politica agraria*, Roma, 1984.
- FAO (1978), *The State of Food and Agriculture*, Roma.
- (1983), *El nuevo proteccionismo y los intentos de liberalizar el comercio agricolo*, Estudios Fao; Desarrollo Economico y Social, n. 27.
- Gorgoni M. (1984), *Prodotti agricoli e alimentari nella divisione internazionale del lavoro dal dopoguerra ad oggi*, in «La Questione Agraria», n. 14.
- Malassis M. (1973), *Economie Agroalimentaire*, Paris, Cuyas.
- United Nations Center on Transnational Corporations (1981), *Transnational Corporation in Food and Beverage Processing*, New York.
- Valdés A. (1983), *Trade in Agricultural Products between Developing Countries: Latin America during 1962-1979*, relazione presentata al IV Convegno della Econometric Society of Latin America, Santiago de Chile, 19-22 luglio.