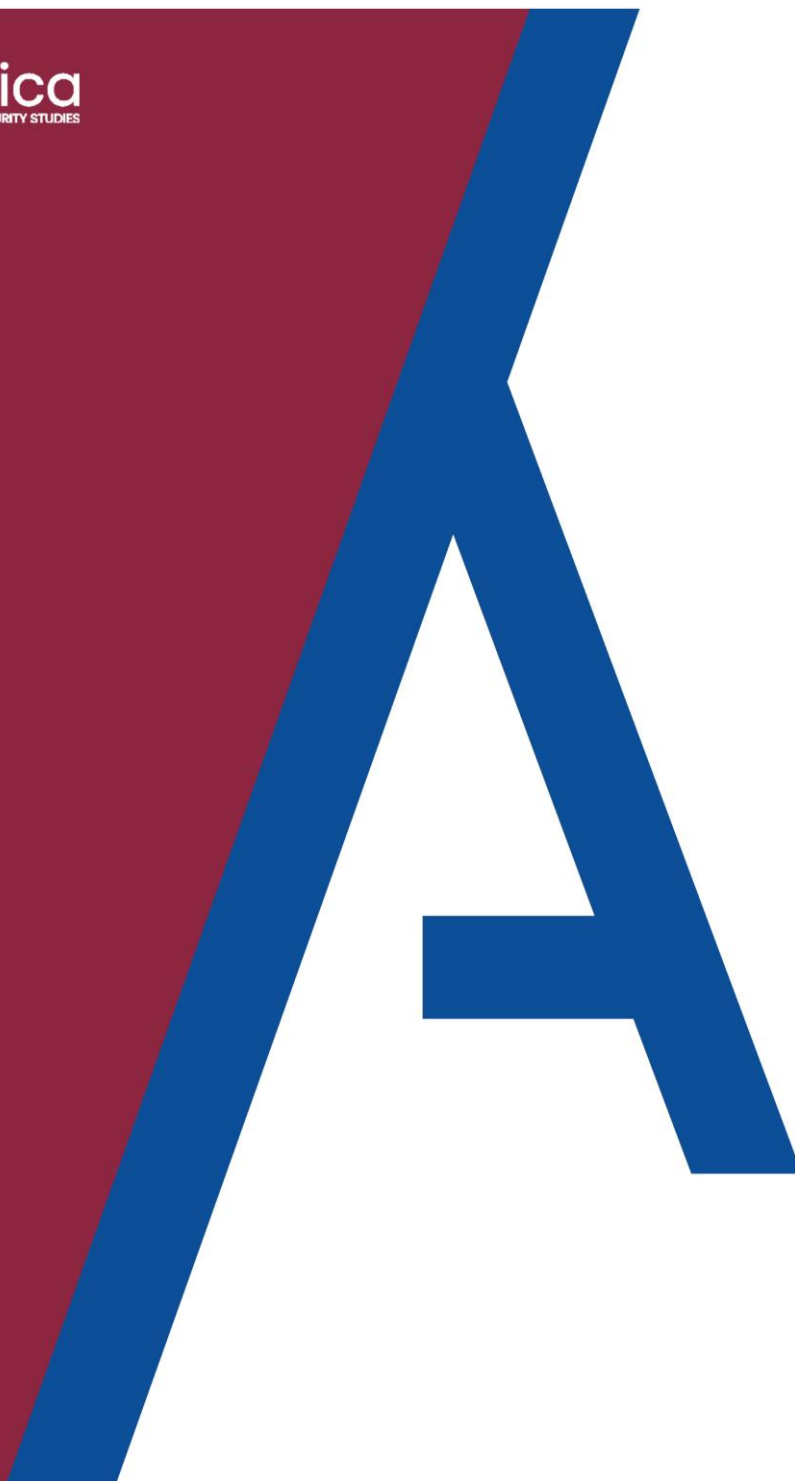


Analytica
FOR INTELLIGENCE AND SECURITY STUDIES



La sicurezza dell'approvvigionamento dei cereali a livello europeo: implicazioni politiche ed economiche

Sara Ruggieri



Analytica for intelligence and security studies

Paper GEOECONOMIA

ISSN: 2784-8760

La sicurezza dell'approvvigionamento dei cereali a livello europeo:
implicazioni politiche ed economiche

Sara Ruggieri

Revisioni a cura di MARCHIONNA G. G.

Direttore del Dipartimento Geoeconomia: BEVERE D.

Torino, Agosto 2022



Introduzione

La sicurezza dell'approvvigionamento dei cereali è stata messa a dura prova nel corso del tempo, e seppur abbia rappresentato sempre un problema centrale a livello internazionale, le ultime due crisi (quella pandemica e quella russo-ucraina) hanno messo in luce le vulnerabilità del settore. Infatti, l'invasione russa dell'Ucraina ha provocato nuovi shock e incertezze sui mercati alimentari mondiali a fronte di una pressione già elevata sui prezzi degli alimenti e dei concimi, in rialzo in tutto il mondo dalla metà del 2020¹.

Insieme a quello energetico, il sistema agroalimentare rappresenta una delle maggiori cause di dipendenza dalle importazioni a livello mondiale per soddisfare i consumi interni di cibo. In particolare, dagli anni Novanta, il sistema agroalimentare è stato protagonista di un crescente livello di internazionalizzazione, laddove le imprese multinazionali controllano una larga parte della catena di distribuzione. In generale, il tema della sicurezza alimentare è protagonista di diverse criticità anche nell'ambito della sostenibilità ambientale legate al tipo di produzione e ai vari consumi finali dei prodotti alimentari (specie quelli cerealicoli). Questi ultimi, infatti, sono usati soprattutto come mangimi per l'allevamento intensivo o come *feedstock*² nella produzione di biocarburanti: entrando, così, in competizione con il consumo umano diretto.

Il 2 marzo del 2022, per la prima volta dopo lo scoppio del conflitto, i ministri dell'Agricoltura dell'UE hanno discusso la situazione del mercato agroalimentare³. I temi legati alla questione dell'approvvigionamento di cereali riguardano principalmente le previsioni sull'offerta e sui prezzi che non seguono la reale disponibilità, ma le quotazioni in borsa, al pari di petrolio, gas e alluminio. Per rispondere al blocco dei porti ucraini sul Mar Nero da parte della Russia i ministri dell'Agricoltura hanno accolto un piano d'azione della Commissione per la realizzazione di canali di solidarietà UE-Ucraina e facilitare l'esportazione dei prodotti cerealicoli ucraini che, insieme a quelli russi, consentono l'approvvigionamento di circa 50 paesi (paesi in via di sviluppo o paesi a basso reddito dell'Africa settentrionale, dell'Asia e del Vicino Oriente)⁴. Si tratta di 750 milioni di persone dipendenti per oltre il 50% dalle esportazioni di frumento da Ucraina e Russia⁵, le quali potenziali carenze potrebbero portare alla sotto nutrizione di altri

1 ISMEA, (2022) I. L'impatto della crisi Russia-Ucraina sui prezzi dei cereali e della soia e proiezioni per la campagna 2022-23. <https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12102>.

2 Il termine "feedstock" si riferisce alle materie prime (input) immesse in un processo per essere convertite in qualcosa di diverso (output). In questo caso richiama le tecnologie di prima generazione (soprattutto cereali e semi oleosi classificati come piante alimentari) per la produzione di biocarburanti.

3 Consiglio dell'Unione Europea, (2022) I. Cronistoria- La risposta dell'UE all'invasione russa dell'Ucraina. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion/>

4 Cinzia Scaffidi, (2022). Guerra e crisi del grano: quali gli effetti in Europa e nel mondo? <https://www.renewablematter.eu/articoli/article/guerra-e-crisi-del-grano-quali-gli-effetti-in-europa-e-nel-mondo>.

5 Consiglio dell'Unione Europea, (2022) II. Risposta dell'UE alla crisi alimentare mondiale. <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/how-the-eu-is-helping-address-the-global-food-crisis/>.



8-13 milioni di persone nel periodo 2022-23⁶. È in questo scenario che, dal 14 luglio 2022, si è raggiunto un accordo tra Ucraina, Russia e ONU volto a riprendere le esportazioni di grano bloccate a Mosca con la mediazione di Ankara che dovrebbe garantire la sicurezza delle spedizioni in transito⁷.

Gli obiettivi dell'UE, già emersi in sede di Consiglio "Agricoltura e pesca" del 7 aprile 2022 riguardano la salvaguardia sia della sovranità alimentare dell'UE che della sicurezza alimentare globale⁸. Per comprendere questi due aspetti ci si deve focalizzare sul ruolo dell'Unione Europea nelle strutture del commercio internazionale di cereali e sulle strategie di risposta ad una crisi che non comporta unicamente implicazioni economiche e geopolitiche nella regione, ma si ripercuote su tutto il contesto internazionale.

Il ruolo dell'Unione Europea

Import ed export di cereali

Il valore delle esportazioni globali di cereali è cresciuto notevolmente negli ultimi vent'anni superando la soglia dei 400 miliardi di dollari⁹ e, considerando l'esportazione generale di alimenti (escluso il pesce), l'Europa è passata dall'essere un importatore netto per la maggior parte del periodo 2000-2020 ad esportatore netto dal 2013. I flussi commerciali variano notevolmente tra regioni e gruppi di prodotti, ma per quanto concerne le esportazioni individuali di cereali e preparati del 2020, quelle europee sono rientrate tra le più consistenti, per un valore di 43 miliardi di dollari contro i maggiori importatori di cereali: Asia ed Africa¹⁰.

Entrando nel dettaglio dei diversi prodotti cerealicoli, la Federazione Russa nel 2020 è risultata la più grande esportatrice di grano, collocandosi ad un 18% del totale globale, mentre per quanto concerne il mais gli USA hanno avuto il primato con un 26% dell'esportazione globale. Infine, vi è l'India con il 31% dell'esportazione totale di riso (Figura 1).

6 FAO, (2022) I. The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the war in Ukraine. INFORMATION NOTE 10 June 2022, FAO.

<https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf><https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>

<https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>

7 Grano da Ucraina, Turchia: accordo per sbloccare le esportazioni. (2022, 14 luglio). Il Sole 24 ORE. <https://stream24.ilsole24ore.com/video/mondo/grano-ucraina-turchia-accordo-sbloccare-esportazioni/AEZqJKmB>.

8 Consiglio dell'Unione Europea, 2022 I.

9 FAO, (2022) II. Trade of agricultural commodities. 2000–2020. FAOSTAT Analytical Brief Series No. 44. Rome, FAO. <https://www.fao.org/3/cb9928en/cb9928en.pdf><https://www.fao.org/3/cb9928en/cb9928en.pdf>.

10 FAO, 2022 II.



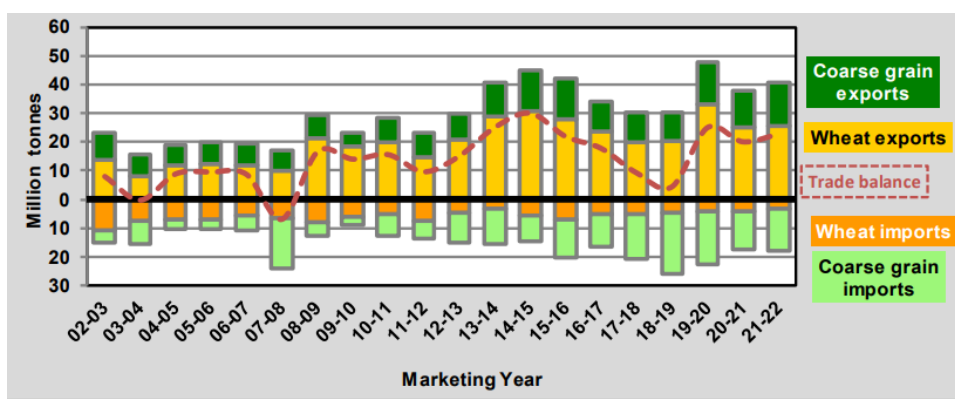
Figura 1: Global trade of main cereals, main importers and exporters (2020)



Fonte: Trade of agricultural commodities 2000–2020 FAOSTAT Analytical Brief 44.

I tre, insieme, garantiscono il 24% delle importazioni totali di queste materie prime a livello globale¹¹ e come visibile in figura 1 l'Europa non compare tra i maggiori importatori, confermandone il trend iniziato nel 2013 evidenziato precedentemente. Ciò è confermato anche dal grafico in figura 2 nel caso specifico dei cereali, infatti, dal 2013 è visibile un andamento crescente per l'esportazione, successivamente un nuovo crollo ed infine una risalita nel periodo pre-pandemia.

Figura 2: Cereals: trade evolution (EU) (July-April)



Fonte: Eurostat¹².

È evidente che la guerra in corso si sia inserita in un contesto di relazioni alquanto articolato, con possibili impatti diretti ed indiretti sui prezzi che verranno analizzati successivamente. Tuttavia, i dati mostrati sono

11 FAO, 2022 II.

12 Commissione europea, (2022). Statistiche sui cereali. DG AGRI DASHBOARD: CEREALS 2022. https://circabc.europa.eu/sd/a/df783825-dc2c-4673-a66e-0cbd5c5be336/cereals-dashboard_en.pdf.



utili per capire quali prodotti rendono il ruolo di Russia ed Ucraina marginale e quali saranno, quindi, le implicazioni per il contesto europeo degli eventuali sviluppi del settore agroalimentare. In particolare, nel caso del frumento duro, Canada e Italia si collocano come principali produttori mondiali, mentre Russia ed Ucraina rappresentano congiuntamente poco più del 2% di export globale. Diverso è il caso del frumento tenero, la cui esportazione ammonta al 21% per la Russia e al 10% per l'Ucraina: indirizzato in maggior misura verso Egitto, Tunisia, Turchia, alcuni paesi asiatici e alcuni africani¹³.

Per quanto concerne il contesto italiano, nonostante le importazioni di frumento tenero si aggirino intorno al 60%, i principali paesi fornitori sono appartenenti all'UE. Al contrario, per il mais, l'ISMEA ha evidenziato che il crollo delle superfici destinate a questa coltura (per cause climatiche e di mercato) ha condotto l'Italia ad acquistare dall'Ucraina fino al 20% dei volumi complessivamente importati nel periodo pre-pandemia¹⁴. Proprio per il mais, inoltre, si sommano ulteriori criticità per un possibile incremento delle importazioni europee dagli USA. Infatti, la produzione statunitense è caratterizzata da varietà di Organismi Geneticamente Modificati (OGM) e a riguardo, l'UE ha attivato delle misure restrittive di impatto ambientale¹⁵.

Senza discostarsi dall'ambito agricolo, la produzione e l'esportazione di fertilizzanti rappresenta un altro settore critico dell'attuale conflitto: la Russia, difatti, è il primo esportatore globale e, quindi, colui che ne decreterà l'intensificarsi della tensione dei prezzi già avviata nella metà del 2021¹⁶.

Secondo le proiezioni agricole OECD-FAO per il periodo di lungo termine 2022-2031 il commercio mondiale di cereali crescerà del 15% con il grano che toccherà il 40% di questo aumento a differenza di mais, riso e altri cereali secondari che caratterizzeranno rispettivamente il 30%, il 16% ed il 18% di tale espansione¹⁷.

13 ISMEA, (2022) II. Dinamiche fondamentali dei cereali e situazione degli scambi commerciali con Ucraina e Russia, 9 marzo 2022, ISMEA. <https://casagricoltura.org/wp-content/uploads/2022/04/5.-Ismea2.-Dinamiche-fondamentali-1.pdf>.

14 ISMEA, 2022 II.

15 OGM significa "organismo geneticamente modificato". Sono organismi il cui materiale genetico è stato modificato artificialmente: per esempio, la resistenza di una pianta ad una malattia, ad un insetto o alla siccità, o ancora un aumento della produttività.

Nell'Unione Europea è necessaria una autorizzazione preventiva e una valutazione scientifica del rischio sia per la coltivazione che per la commercializzazione degli OGM importati. Il mais MON 810 è un OGM autorizzato dal 1998. Nel 2013 è stato per lo più coltivato in Spagna (e marginalmente in altri quattro paesi europei: Portogallo, Repubblica Ceca, Romania e Slovacchia). Per quanto riguarda l'importazione da paesi terzi, esistono 58 OGM attualmente autorizzati nell'Unione europea per il consumo di alimenti e mangimi. Comprendono mais, cotone, soia, colza, barbabietola da zucchero. Per la coltivazione l'autorizzazione è stabilita a livello europeo. Tuttavia, i paesi hanno l'ultima parola. Parlamento Europeo, (2015). OGM: tutto quello che c'è da sapere. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20151013STO97392/ogm-tutto-quello-che-c-e-da-sapere#:~:text=3.,attualmente%20in%20attesa%20di%20rinnovo>.

16 ISMEA, 2022 II.

17 "La Russia rimarrà il principale esportatore di grano, con il 22% delle esportazioni globali entro il 2031. Gli Stati Uniti rimarranno il principale esportatore di mais, seguiti da Brasile, Argentina e Ucraina. L'Unione Europea, l'Australia, la Russia, Canada e Stati Uniti saranno i principali esportatori di altri cereali secondari. India, Thailandia e



Implicazioni economiche e politiche

L'attuale crisi globale per la sicurezza dell'approvvigionamento dei cereali deve essere confrontata con quella del 2007-2008 e del 2010, anno in cui la Federazione Russa ha annunciato un divieto di esportazione del grano a causa della grave siccità e degli incendi. In risposta a tali crisi, infatti, nel 2011 i ministri dell'Agricoltura del G20 hanno dato il via all'Agricultural Market Information System (AMIS), una piattaforma per migliorare la trasparenza del mercato alimentare che ha contribuito a prevenire inaspettate impennate dei prezzi e ha favorito il dialogo politico per garantire la sicurezza alimentare¹⁸. Nel suo Market Monitor del 7 luglio 2022, l'AMIS¹⁹ ha illustrato l'andamento dei prezzi dei cereali dall'inizio del conflitto. Le scarse disponibilità globali di cereali hanno mantenuto i prezzi a livelli elevati, ma soprattutto più volatili rispetto a prima della guerra in Ucraina. Alla Borsa merci di Chicago²⁰ le quotazioni a termine del grano hanno rappresentato gli incrementi più consistenti, seguito dal mais e dalla soia, anche se il mercato di quest'ultima non è direttamente influenzato dai paesi coinvolti nel conflitto poiché la maggior parte della produzione e delle esportazioni globali è realizzata da USA, Brasile e Argentina²¹. Dalla figura 3, infatti, è chiaramente visibile come i prezzi dei ²² sul grano siano aumentati dall'inizio del mese di marzo 2022²³, per tornare a stabilizzarsi dall'inizio di maggio 2022.

Vietnam continueranno a essere leader nelle esportazioni di riso, mentre Cambogia e Myanmar giocheranno un ruolo sempre più importante. La domanda di mangimi da parte della Cina rimarrà un fattore importante per i mercati cerealicoli". OECD/FAO, (2022). OECD-FAO Agricultural Outlook 2022-2031, OECD Publishing, Paris. (p.156).

[https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f1b0b29c-](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f1b0b29c-en.pdf?expires=1657880583&id=id&accname=guest&checksum=BD5C477DBFBF898B85B7F026ECFE27DC)

[en.pdf?expires=1657880583&id=id&accname=guest&checksum=BD5C477DBFBF898B85B7F026ECFE27DC.](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f1b0b29c-en.pdf?expires=1657880583&id=id&accname=guest&checksum=BD5C477DBFBF898B85B7F026ECFE27DC)

18 L'AMIS (tra i cui membri ci sono anche Russia ed Ucraina) valuta le forniture alimentari globali (con particolare attenzione al grano, al mais, al riso e alla soia) e fornisce una piattaforma per coordinare le azioni politiche in tempi di incertezza del mercato.

19AMIS, (2022). Market Monitor release dates (2022), (n.100) July 2022. http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_current.pdf.

20 La Borsa di Chicago (Chicago Mercantile Exchange), è una tra le più grandi e antiche borse del mondo che commercia i futures su valute, prodotti agricoli, metalli, carburante e altre materie prime.

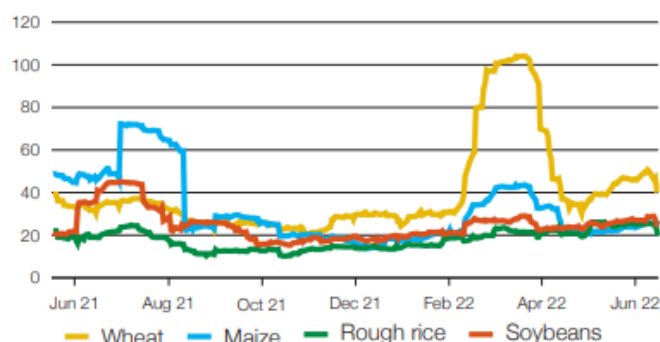
21 ISMEA, 2022 I.

22 Contratti di compravendita di beni (commodity f.) o di attività finanziarie (financial f.) a prezzi e quantità prefissati, la cui esecuzione è stabilita per una data futura. Sono contratti a termine, di tipo standardizzato, scambiati su mercati specificamente organizzati. Fanno parte dei cosiddetti strumenti derivati, e svolgono un'importante funzione, soprattutto attraverso le opzioni, per proteggersi dai rischi di negoziazione e per diffondere il rischio di mercato presso una platea più vasta di operatori. Inizialmente diffusi soprattutto negli USA e in Gran Bretagna, oggi lo sono in tutti i mercati.

23 AMIS, 2022.



Figura 3: *Historical Volatility (30 days)*



Fonte: Market Monitor AMIS (n.100) July 2022.

Nell'attuale scenario di crisi non sono escluse le cause climatiche e, in particolare, le preoccupazioni per la siccità che sta caratterizzando il 2022. Le conseguenze per l'Unione Europea saranno particolarmente visibili sulle prospettive dei raccolti a breve termine 2022/23. Nel caso del frumento tenero, ad esempio, cali più consistenti vengono indicati per Romania, Bulgaria, Spagna e Francia, mentre la produzione maidicola dell'UE potrebbe registrare una modesta espansione nel 2022/23 (+1 %). Infine, per quanto concerne la soia, nell'UE potrebbe aumentare la richiesta dei semi in risposta alla minore disponibilità dei prodotti di girasole²⁴.

In tale contesto la Commissione europea ha istituito un nuovo meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare (EFSCM)²⁵ con l'obiettivo di rafforzare le capacità di preparazione e coordinamento dell'Unione e ridurre i rischi di restrizioni alle esportazioni degli Stati che mirano a proteggere l'approvvigionamento alimentare nazionale. Inoltre, la Commissione ha proposto un pacchetto di sostegno di 500 milioni di euro dal quale gli Stati membri potrebbero finanziare gli agricoltori più colpiti dalle ripercussioni della guerra in Ucraina²⁶. Contemporaneamente, per aumentare direttamente la produttività agricola nel territorio europeo, la Commissione ha dato vita alla Decisione di Esecuzione (UE) 2022/484 del 23 marzo 2022²⁷ in cui vengono adottate disposizioni di deroga ad alcune condizioni relative al pagamento di inverdimento per l'anno di domanda 2022. In sostanza, si tratta di deroghe alle condizioni di inverdimento previste dalla Politica

24 ISMEA, 2022 I.

25 European food security crisis preparedness and response mechanism (EFSCM).

26 COMUNICAZIONE (UE), n. 133 final della Commissione, del 23 marzo 2022, riguardante la protezione della sicurezza alimentare ed il rafforzamento della resilienza dei sistemi alimentari. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5391557a-aaa2-11ec-83e1-01aa75ed71a1/language-it>

27 DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 23 marzo 2022, n. C/2022/1875 in materia di deroghe a regolamenti comunitari relativi al pagamento di inverdimento per l'anno di domanda 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022D0484>.



Agricola Comune (PAC)²⁸ che permettono di utilizzare per il 2022 aree destinate al riposo o aree di interesse ecologico per la diversificazione delle colture²⁹. Allo stesso tempo, l'UE invita gli stati a rivedere tempestivamente i rispettivi piani strategici della nuova PAC (2023-2027) (fondamentale per sostenere la transizione verso pratiche agricole sostenibili e sistemi di produzione resilienti) per dare priorità agli investimenti che riducono la dipendenza da gas e combustibili e da fattori di produzione come pesticidi e concimi.

È infine bene considerare l'obiettivo fondamentale di intensificazione della cooperazione con le organizzazioni internazionali per migliorare la sicurezza alimentare delle popolazioni più povere e vulnerabili, contribuire ad eliminare la fame e contrastare le forme di malnutrizione. Infatti, al programma di cooperazione internazionale 2021-2027 per il sostegno alimentare in circa 70 paesi partner, è stato aggiunto l'invito ad agire per collaborare come Team Europa per rispondere alla crisi umanitaria della sicurezza alimentare mondiale.

Conclusioni

Come largamente dimostrato, l'UE non può essere configurata come una regione particolarmente dipendente dalla Russia e dall'Ucraina per l'approvvigionamento dei cereali. Ciò nonostante, le ripercussioni della crisi attuale sono evidenti e trasversali. Sebbene la volatilità dei prezzi dei *futures* sia diminuita rispetto a marzo del 2022, i mercati dei cereali e dei semi oleosi rimangono più volatili rispetto a prima del conflitto in Ucraina con la possibilità di ulteriori fluttuazioni³⁰. L'impatto del cambiamento climatico sull'andamento dei raccolti, inoltre, ha provocato conseguenze nei diversi Paesi europei e nei legami commerciali con l'estero. A ciò si aggiungono, però, delle differenze tra il tipo di cereale preso in considerazione e il periodo di semina e raccolta che possono favorire alcuni territori rispetto ad altri.

Ci sono fattori che complicano ulteriormente l'analisi del settore cerealicolo, soggetto a considerazioni che trascendono l'ambito commerciale e speculativo dei prezzi ampiamente analizzato. Nel contesto europeo, infatti, lo sfondo legislativo della produzione sostenibile ingloba aspetti legati al tipo di cereali che possono essere importati e prodotti internamente, come nel caso degli Organismi Geneticamente

28 La Politica Agricola Comune (PAC) è stata varata nel 1962 in un contesto europeo segnato dalla scarsità degli approvvigionamenti alimentari e dall'arretratezza rurale. Ha l'obiettivo di sostenere gli agricoltori europei e migliorare la produttività agricola aiutando ad affrontare i cambiamenti climatici e, quindi, la transizione verde.

Consiglio europeo, (2022). Cronistoria – Storia della PAC. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/cap-introduction/timeline-history/>

29 Nel contesto italiano il 31 maggio 2022 il ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali ha firmato il Decreto che rende operative le deroghe ai regolamenti comunitari sulla Politica Agricola Comune per ottenere il pagamento di inverdimento dei terreni incolti. Attualmente nel territorio italiano potranno essere riammessi nella filiera produttiva 200mila ettari di terreni per la coltivazione di cereali e leguminose (mantenendo il titolo di superficie greening: destinata all'inverdimento). D.M. 8 aprile 2022, n. 126 in materia di deroga sul greening.

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-05-31&atto.codiceRedazionale=22A03222&elenco30giorni=false

30 AMIS, 2022.



Modificati (OGM) e delle percentuali di ettari destinabili all'inverdimento, al riposo o alla diversificazione delle colture designato dalla Politica Agricola Comune (PAC). È in questo ambito che si collocano le principali asimmetrie tra gli obiettivi che guidano i piani strategici di sostenibilità in agricoltura e le sfide che l'attuale crisi globale ha accentuato per un settore esposto a criticità eterogenee.

L'UE, quindi, è chiamata a rispondere ad obiettivi di sicurezza alimentare al di fuori del suo territorio, rimodulando contemporaneamente modelli di produzione e consumo dei cereali tra i paesi membri per continuare a salvaguardare la sovranità alimentare europea.