



# agrireregionieuropa

Selezione di articoli Agrireregionieuropa

## Indice

|  |    |
|--|----|
| I temi e la complessità del rapporto tra agricoltura e sviluppo economico<br>Luigi Omodei Zorini, Maria Sassi  | 1  |
| Crisi finanziaria e crisi alimentare: nuove sfide per i paesi in via di sviluppo<br>Maria Sassi  | 3  |
| L'agricoltura nello sviluppo economico<br>Donato Romano  | 6  |
| Prezzi agricoli, recessione e insicurezza alimentare<br>Piero Conforti   | 9  |
| Agricoltura e riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare<br>Pasquale De Muro  | 10 |
| La politica agricola comune e la sicurezza alimentare globale<br>Leonard Mizzi   | 12 |
| Il programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti: quale avvenire?<br>Bruno Buffaria                                    | 15 |
| La sicurezza alimentare: le priorità di una sfida antica e contemporanea<br>Mario Campi  | 18 |
| La sicurezza alimentare e la questione dei diritti<br>Franco Chiriaco  | 20 |
| La comunicazione per lo sviluppo rurale nei progetti Fao-Italia<br>Liano Angeli  | 22 |
| Modelli produttivi agricoli e insicurezza alimentare<br>Davide Marino, Lucia Pallotta  | 25 |
| Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina<br>Alessandra Corrado  | 29 |
| I fondi mutualistici per la gestione del rischio in agricoltura: quali potenzialità di sviluppo in Italia?<br>Antonella Pontrandolfi, Giuliana Nizza | 31 |

Realizzazione e distribuzione:  
Associazione "Alessandro Bartola"  
Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Selezione di articoli a cura di  
**Franco Sotte**

*\*Gli articoli e i contributi ai convegni Agrireregionieuropa rappresentano il pensiero dei singoli autori e relatori. Essi non riflettono in alcun modo la posizione dell'Unione europea. La Commissione non è responsabile dell'uso delle informazioni qui contenute.*

Iniziativa realizzata con il contributo di



**Unione Europea**  
**DG Agricoltura e Sviluppo Rurale**

L'evento rientra nell'ambito di un'azione specifica della PAC dal titolo "Una nuova PAC per un futuro migliore - Incontri Agrireregionieuropa per comprendere le nuove proposte di riforma sulla PAC e gli sviluppi futuri di fronte alle nuove esigenze di mercato e della collettività" (Agreement Number AGRI.2011-0104).

## Convegno:

### La sicurezza alimentare e il ruolo dell'Europa

Roma, 26 Ottobre 2011

La crisi della stabilità e della efficacia del sistema agroalimentare mondiale, che stiamo soffrendo da qualche anno, ha aperto la porta ad una severa crisi alimentare che ha colpito con drammaticità le economie meno sviluppate e posto nuove sfide al settore agricolo a livello globale e in particolare alle politiche agricole.

I principali temi sui quali si sono accesi i riflettori nell'ambito dell'Unione Europea riguardano il diritto all'alimentazione e ai diritti umani, l'agricoltura di piccole dimensioni, le condizioni di lavoro, la sostenibilità della produzione agricola, la volatilità dei prezzi delle materie prime agricole, la coerenza delle politiche per lo sviluppo e in particolare della Politica agricola comunitaria e della politica di commercio internazionale.

In questo contesto, il convegno mira ad aprire un dialogo tra esponenti del mondo accademico, istituzionale e sociale per comprendere i principali elementi di criticità che stanno caratterizzando l'attuale situazione di insicurezza alimentare e i possibili scenari di lungo termine e per dibattere sulle politiche poste in essere dall'Unione Europea e le possibili nuove direzioni di intervento.

Il convegno è organizzato congiuntamente da **CGIL, Fondazione Metes, Spera - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche Rurali e Ambientali, Agrireregionieuropa**, la rivista elettronica di economia e politica agraria dell'**Associazione "Alessandro Bartola"**, con il patrocinio della **Rete Rurale Nazionale** e con il contributo dell'**Unione Europea DG Agricoltura e Sviluppo Rurale**.

A conclusione del convegno, tutti i materiali dell'evento (presentazioni, video streaming e registrazioni audio e video, materiale fotografico e documenti) saranno consultabili nel sito [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it) nelle pagine della rubrica "Eventi ARE".

## I temi e la complessità del rapporto tra agricoltura e sviluppo economico

Luigi Omodei Zorini, Maria Sassi, in Agrireregionieuropa n.22, Settembre 2010

### Una relazione che evolve mentre cresce la complessità

Le riflessioni sullo sviluppo economico riservano al settore agricolo un ruolo specifico che, nel corso del tempo, ha subito significative evoluzioni, arricchendosi di nuove prospettive per tener conto sia dell'evoluzione teorica sia degli eventi economici, politici e sociali emergenti.

Una prima interpretazione del ruolo dell'agricoltura nel processo di crescita economica è legata alla particolarità della sua offerta: una materia prima soggetta a trasformazione più o meno spinta e bene salario basilare. Malgrado la perdita di peso in termini di contributo alla formazione del PIL, di occupazione e di accesso alle risorse, al settore primario, nell'ambito delle teorie dello sviluppo economico, viene attribuito un ruolo strategico in relazione delle questioni connesse alla produttività del lavoro, al suo potenziale apporto alla crescita degli altri settori dell'economia e alle esportazioni, come mercato per i prodotti industriali e come fondo di risparmio.

Nel corso del tempo, tale prospettiva si arricchisce per tener conto del collegamento tra il settore agricolo e un processo di sviluppo che va oltre la crescita economica per considerare anche gli aspetti legati al tenore di vita, come suggerito da Amartya Sen; il settore è inteso come fonte di sicurezza alimentare e di occupazione, come base

della società rurale, con la sua cultura e le sue tradizioni. Emerge il problema dello sviluppo dell'agricoltura familiare che è strettamente legato a quello del benessere in termini di servizi (accesso all'acqua, alle strutture sanitarie, alle strutture scolastiche, ai trasporti) la cui carenza, il più delle volte, vanifica il vantaggio di un accesso diretto agli alimenti.

Contestualmente, la questione comincia a caricarsi di tensioni di tipo economico politico ed etico che spesso sfociano in conflitti. Esse sono espressione di un rafforzamento delle relazioni internazionali e delle interdipendenze tra paesi industrializzati e non, e del delinearsi di alcune problematiche severe, in termini di intensità e implicazioni, e fortemente radicate non più solo nell'ambito dei confini nazionali dei paesi in via di sviluppo, ma sempre più in quelli globali. Tra queste ultime, si annoverano l'insicurezza alimentare e il cambiamento climatico: le due principali sfide che l'umanità si trova oggi a dover affrontare. In tale situazione, il dibattito teorico e politico si è concentrato sulla necessità di promuovere lo sviluppo agricolo per il ruolo che esso può avere nel far fronte alle conseguenze negative che derivano dai cambiamenti nell'ambito del sistema globale alimentare e del sistema climatico, promuovendo uno sviluppo economico che faciliti il raggiungimento degli Obiettivi del millennio fissati dalla comunità internazionale.

## Questo numero di Agrireunioneuropa sul rapporto tra agricoltura e sottosviluppo

L'approfondimento proposto dal Tema di questo numero di Agrireunioneuropa affronta queste problematiche, integrando il punto di vista economico con quello politico, sociale ed etico al fine di proporre una riflessione sulle nuove sfide, criticità e dimensioni dell'agricoltura nei paesi in via di sviluppo.

Il punto di partenza è la caratterizzazione della questione attraverso gli articoli di Romano, De Muro e Sassi che entrano, rispettivamente, nel merito del nesso tra agricoltura e sviluppo economico, agricoltura e sicurezza alimentare, e agricoltura e cambiamenti climatici, definendolo ed evidenziandone le maggiori criticità.

Le implicazioni dell'impennata dei prezzi degli alimenti e della crisi finanziaria, e i primi tangibili effetti del riscaldamento globale hanno posto il problema della fame e del cambiamento climatico al primo posto nell'agenda internazionale. Il dibattito in corso, indica l'importanza, tra le altre, dell'azione delle istituzioni pubbliche ad ogni livello in quanto modalità di intervento più dirette ed efficaci. In tale contesto, si inserisce la tematica della coerenza delle politiche di sviluppo tutt'ora al centro delle discussioni internazionali e rispetto alle quali l'Unione Europea (UE) nel 2009 ha deliberato alcune importanti conclusioni che vengono approfondite nell'articolo di Mizzi. Si tratta di una serie di priorità che si inseriscono nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione stessa, che chiamano in causa anche la valutazione dell'impatto della politica agricola comunitaria (Pac) sui paesi in via di sviluppo. In questa prospettiva una delle questioni "calde" ha a che fare con il commercio internazionale.

Con riferimento alla Pac, uno degli elementi di acceso dibattito consiste nel ruolo delle barriere non tariffarie nel limitare lo sviluppo del commercio internazionale di prodotti agricoli e alimentari. Il contributo di Mellado, Hubertus, M'Barek e Ferrari affronta questa questione con riferimento agli scambi di prodotti agro-alimentari fra cinque paesi africani, opportunamente selezionati, e l'UE.

La questione dell'impegno istituzionale, ha indotto a proporre un approfondimento, lasciato alla nota di Pretolani, su un'importante evento in programma per il 2015 a Milano, l'Esposizione Universale, che vede impegnato il nostro Governo attraverso una serie di amministrazioni locali e operatori del settore privato per affrontare il tema della nutrizione del pianeta e dei rapporti con i Paesi in via di sviluppo.

La severità e la natura globale delle cause dell'insicurezza

alimentare hanno indotto la comunità internazionale a riconoscere l'urgenza di istituire una partnership politica globale per far fronte alla problematica. La tematica è oggetto di approfondimento del lavoro di Leather che, in tale contesto, pone in evidenza il ruolo del Comitato per la sicurezza alimentare (*Committee on World Food Security - CFS*).

Pur riconoscendo alle istituzioni un ruolo centrale, le sfide poste dall'attuale contesto all'agricoltura richiedono un'azione che sia il frutto di una *partnership* tra tutti gli attori dello sviluppo e, in particolare, le Organizzazioni internazionali, le Organizzazioni non governative e il settore privato.

Per questo motivo, l'approfondimento prosegue con il contributo di Corrado dedicato alla proposta politica del movimento *Via Campesina* della sovranità alimentare. Rispetto alle Organizzazioni internazionali si è preferito affrontare una questione specifica di rilevante importanza per lo sviluppo agricolo, la formazione e la divulgazione, il cui approfondimento è lasciato al lavoro di Angeli sui progetti Fao/Italia.

La questione del ruolo del settore privato è, al contempo, di estrema rilevanza e complessità. In questo campo le questioni etiche ed economiche assumono un significato speciale la cui comprensione è lasciata all'articolo di Giaré che si focalizza sulla responsabilità sociale nell'azione delle multinazionali per arrivare a proporre il concetto di responsabilità sociale del territorio più rispondente alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo.

La questione trova riscontro anche nel fenomeno del *land grabbing* che sta trovando ampia diffusione nelle economie arretrate, ponendo opportunità e minacce per lo sviluppo agricolo che sono discusse nella nota di Alfano e Giuliodori.

I problemi legati all'accesso alle risorse e alla proprietà delle stesse si presentano anche rispetto al patrimonio genetico e alla biodiversità: l'articolo di Buiatti affronta in maniera critica le potenzialità e le minacce che la diffusione degli OGM ha e potrà avere in futuro per i Paesi in via di sviluppo.

Le trasformazioni in corso nel sistema globale alimentare e climatico stanno ponendo in luce l'importanza e, al contempo, la fragilità di alcuni modelli produttivi agricoli. Per questa ragione si propongono tre contributi che affrontano tale prospettiva. L'articolo di Dina si focalizza sul ruolo dell'agricoltura tradizionale per lo sviluppo sostenibile, portando alcuni esempi dal Sahel, mentre quello di Nori prende in considerazione il nesso tra pastorizia e ambiente. Un ulteriore contributo è di Marino e Pallotta e tratta dei modelli produttivi agricoli, delle loro trasformazioni e implicazioni per la conservazione dell'ambiente e della biodiversità, di sicurezza alimentare e qualità dell'alimentazione.

Alla luce dei nuovi scenari che si stanno delineando, si assiste ad una crescente richiesta di appropriate informazioni quantitative non solo di tipo macroeconomico, ma anche rivolte alle famiglie e agli individui. Questi dati sono indispensabili per le analisi politiche ed economiche, per la pianificazione dello sviluppo, per la gestione dei programmi e nel processo decisionale ad ogni livello. In tale contesto, i censimenti rappresentano uno dei meccanismi forse più importanti per raccogliere tali informazioni. Per questa ragione, l'approfondimento proposto si conclude con il contributo di Gennari, Keita e Srivastava che illustra l'importanza del Programma mondiale del Censimento dell'agricoltura e le innovazioni metodologiche introdotte dalla Fao in occasione del nono programma riferito al periodo 2006-2015.



associazione **Alessandro Bartola**  
studi e ricerche di economia e di politica agraria

Le procedure e la modulistica per diventare socio  
dell'Associazione "Alessandro Bartola"  
sono disponibili sul sito  
[www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)

## Crisi finanziaria e crisi alimentare: nuove sfide per i paesi in via di sviluppo

Maria Sassi, in *Agrireunionieuropa* n.18, Settembre 2009

### Introduzione

L'aumento dei prezzi delle materie prime agricole, manifestatosi tra il 2007 e la prima metà del 2008, ha causato una severa crisi alimentare a livello globale le cui politiche di gestione sembrano nel complesso aver fallito nel tentativo di contenerne l'impatto negativo sui paesi e sulle fasce di popolazione più povere e vulnerabili. A testimonianza di ciò, è il significativo aumento del numero dei sottnutriti che, nei paesi in via di sviluppo, è passato da 923 milioni di persone nel 2007 a 963 milioni nel 2008 (Fao, 2008a). Ad inasprire questa situazione, di per sé complessa in quanto a cause e possibili soluzioni, è intervenuta la crisi finanziaria globale manifestatasi nella seconda metà del 2008, immediatamente a ridosso dello *shock* dei prezzi. Il conseguente rallentamento economico ha fatto sì che, nonostante il prezzo delle materie prime agricole cominciasse a ridursi, il numero di sottnutriti abbia continuato ad aumentare superando attualmente il miliardo di persone e assumendo caratteri particolarmente severi nell'Africa Sub-Sahariana dove una persona su tre è da considerare cronicamente sottnutrita (Fao, 2009).

Sebbene derivanti da cause diverse, le due crisi sono fortemente interdipendenti attraverso le loro implicazioni sulla stabilità e sicurezza finanziaria, economica e socio-politica (Von Brown, 2008) e richiedono un'azione immediata e coordinata al fine di garantire la sicurezza alimentare globale di lungo termine; mentre vi è un generale consenso circa il fatto che le conseguenze dell'attuale crisi economica globale non siano del tutto note, per i paesi a più basso reddito ci si attende che il problema della fame peggiori ulteriormente.

La crisi finanziaria globale non deve pertanto far dimenticare la crisi alimentare e che una delle sfide prioritarie sottolineate dalla comunità internazionale è il bisogno di soddisfare la crescente domanda alimentare a livello mondiale (Vo et al., 2008). In tale senso, negli ultimi vertici internazionali, a partire dalla "High-level conference on World Food Security" promossa dalla Fao nel 2008 sino al recente G8 de L'Aquila di quest'anno, si è delineata una risposta articolata attorno a due pilastri: l'investimento in assistenza alimentare e nelle reti di sicurezza alimentare a beneficio di coloro che sono maggiormente bisognosi e l'aumento dell'investimento in agricoltura. Il settore primario, in particolare, sta ritornando ad essere elemento centrale dell'agenda politica e ad essere inteso come essenziale per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla comunità internazionale per il millennio.

I due ambiti di intervento attorno ai quali si sta concentrando l'attenzione dei *policy maker* sono di estrema importanza per affrontare la problematica della povertà e della fame. Essi, tuttavia, riguardano solo alcuni degli aspetti della sicurezza alimentare sui quali la crisi finanziaria sta agendo. Uno dei caratteri assunti dall'attuale crisi è quello di aver interessato le diverse sfaccettature della disponibilità di alimenti, dell'accessibilità al cibo e del suo utilizzo non solo a livello individuale ma anche nazionale richiedendo un ben più articolato e coordinato insieme di interventi.

Alla luce di tali osservazioni, con il presente lavoro, dopo aver richiamato il concetto di sicurezza alimentare, si pongono in luce le principali implicazioni della crisi finanziaria sulle sue dimensioni per evidenziare, nelle conclusioni, le più importanti direzioni dell'intervento.

### Sicurezza alimentare

In letteratura si annoverano diverse definizioni di sicurezza alimentare. Quella maggiormente condivisa è stata delineata durante il *World Food Summit* promosso dalla Fao nel 1996 e descrive la sicurezza alimentare come una situazione in cui tutte le persone possono disporre in ogni momento, dal punto di vista economico e fisico, degli alimenti sufficienti, appropriati e sicuri dal punto di vista nutrizionale per condurre una vita attiva e sana (Fao, 1996). Questa definizione introduce, in particolare, le tre caratteristiche di base e distintive del concetto, vale a dire la disponibilità, l'accessibilità e l'utilizzo degli alimenti, e il livello individuale di riferimento oltre a quello nazionale (per un approfondimento, si veda Sassi, 2006).

Quanto ai tre pilastri su cui si basa la sicurezza alimentare, per disponibilità si intende che sufficienti quantitativi di cibo di buona qualità e di origine sicura devono essere prodotti o importati a livello locale, con questi ultimi che includono sia i flussi commerciali sia l'aiuto alimentare. La disponibilità di cibo viene pertanto a dipendere principalmente dal settore agricolo e dei sistemi di distribuzione interni e internazionali.

L'accessibilità implica, invece, che gli alimenti debbano essere distribuiti e disponibili localmente e possano essere economicamente raggiungibili. L'accesso è una dimensione sia economica sia fisica. La prima dipende dalla capacità delle nazioni di generare la valuta estera necessaria per pagare le importazioni e delle famiglie di generare il reddito necessario per acquistare cibo o le risorse necessarie per barattarlo. L'accesso fisico è principalmente connesso allo stato delle infrastrutture, alle strutture di stoccaggio e commercializzazione, alla stabilità politica e alle modalità di distribuzione del reddito in ambito familiare.

Affinché gli individui siano sani e ben nutriti, infine, gli alimenti devono essere utilizzati nel migliore modo possibile, vale a dire devono essere sufficienti in quantità, qualità e varietà secondo i bisogni individuali. Ciò implica, ad esempio, la conoscenza da parte delle famiglie delle tecniche di trasformazione e conservazione dei cibi, dei principi nutritivi di base, della cura di malattie e della tutela della salute dei bambini.

Il concetto di sicurezza alimentare così delineato, quando riferito a livello nazionale, presuppone un soddisfacente equilibrio tra domanda e offerta alimentare ad un prezzo ragionevole; un paese deve essere capace di produrre o importare il cibo necessario ed essere in grado di conservarlo, distribuirlo e assicurarne equamente l'accesso alla popolazione.

Per raggiungere la sicurezza alimentare, le famiglie devono, invece, disporre dei mezzi e avere la sicurezza e la garanzia di poter produrre o acquistare gli alimenti di cui hanno bisogno e devono avere il tempo e le conoscenze necessarie ad assicurare a tutti i membri della famiglia che i loro bisogni nutrizionali siano soddisfatti in ogni momento.

L'obiettivo della sicurezza alimentare non può essere, perciò, realizzato soltanto con l'aumento della produzione di alimenti, ma tutte le dimensioni devono essere soddisfatte in maniera stabile.

### Crisi finanziaria, accesso al cibo e suo utilizzo

Reddito ed occupazione rappresentano un primo canale attraverso il quale la crisi finanziaria ha agito sul livello di sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo. Gli effetti della crisi, combinandosi con quelli derivanti dallo *shock* dei prezzi delle materie prime agricole, stanno progressivamente riducendo l'accesso al cibo per molte famiglie a seguito dell'aumento del costo degli alimenti che ha impresso una significativa spinta inflazionistica in un contesto di potere di acquisto stagnante e un aumento della disoccupazione legati al rallentamento economico (Sassi, 2008).

Le conseguenze più intense stanno ricadendo sulle fasce di popolazione in condizione di povertà che, rispetto al passato, si trovano a dipendere in misura maggiore dai salari e che sono



più strettamente connesse al resto dell'economia non solo locale ma anche globale (*UN System High Level Task Force on the Global Food Security Crisis*, 2009). Ciò vale per coloro che vivono nelle aree rurali, ma soprattutto per la popolazione che risiede nei centri urbani. Nei paesi in via di sviluppo i flussi migratori verso le città hanno assunto ritmi crescenti e importanti determinando un significativo aumento dell'offerta di lavoro a cui non ha corrisposto un aumento della domanda, in particolare, di quella rivolta alla popolazione più povera. L'esodo dalle campagne alle città non è stato, inoltre, accompagnato dall'incremento della produttività agricola e dalla riduzione della domanda di lavoro nel settore primario e come conseguenza i livelli della produzione agricola e alimentare si sono contratti, in alcuni casi, anche in maniera rilevante (Shapouri et al., 2009). La minor accessibilità al cibo ha risentito anche dell'impatto negativo della crisi finanziaria sulla disponibilità di fondi da destinare alle reti di sicurezza sociale (peraltro implementate in maniera efficace solo da pochi paesi), all'aiuto alimentare e alle rimesse. La carenza di tali risorse ha contribuito ad aumentare per i più vulnerabili il rischio di cadere nella spirale di povertà, malnutrizione e fame, quest'ultima anche nella sua forma cronica (Hossain, 2009). Secondo l'Ifad (2009), i consumatori stanno rispondendo alla crisi consumando meno alimenti e spostandosi verso cibi a più basso prezzo e meno nutrienti, vale a dire allontanandosi dai livelli di uso appropriato del cibo. Se poi si tiene conto del fatto che la popolazione più povera spende tra il 50 e il 70 per cento del proprio reddito per l'acquisto di alimenti, è facile intuire come la crisi finanziaria abbia sostenuto la progressiva riduzione delle spese delle famiglie anche in altri beni e servizi essenziali per la loro salute e benessere, quali l'istruzione, le cure sanitarie e l'acqua potabile (Fao, 2008b). A risentire maggiormente di tale tendenza sono i bambini che vedono il loro sviluppo cognitivo e fisico compromesso insieme alla loro produttività e guadagni futuri, da adulti (Wfp, 2006). Questi effetti sono destinati ad incidere sulla durata dell'insicurezza alimentare che, per le caratteristiche che sta assumendo, sembra essere destinata a proseguire nel lungo termine anche dopo una eventuale risoluzione della crisi finanziaria.

Da segnalare, inoltre, la reazione dei consumatori che a fronte dei crescenti costi degli alimenti e della vita, hanno dato luogo a disordini politici e sociali con manifestazioni spesso caratterizzate da un elevato grado di violenza. Questi fenomeni hanno posto in evidenza la chiara natura della sicurezza alimentare come fondamento della sicurezza sociale (Shapouri et al., 2009; Von Brown, 2008).

Accesso al cibo significa anche la capacità dei paesi di generare valuta estera necessaria a sostenere le importazioni alimentari. In tal senso, la volatilità dei mercati internazionali sta compromettendo la capacità del commercio internazionale di adempiere a tale funzione. I paesi in via di sviluppo più esposti alla crisi economica, 50 secondo le più recenti stime della FAO, sono quelli con un elevato deficit della bilancia dei pagamenti e con una significativa dipendenza dalle importazioni alimentari (*The Secretary General's High-level Task Force on the Global Food Security Crisis*, 2009). Per molti di essi la riduzione dei rapporti di scambio, vale a dire della capacità di finanziare le importazioni con i guadagni derivanti dalle esportazioni, insieme al deterioramento delle condizioni finanziarie globali, ha indebolito in maniera significativa la sicurezza alimentare. Di fronte alla bassa produzione agricola interna, all'aumento del reddito e alle politiche di liberalizzazione commerciale, essi hanno fatto sempre più ricorso alle importazioni agricole con un aumento significativo della loro dipendenza dai mercati internazionali per soddisfare il fabbisogno alimentare interno (Shapouri et al., 2009). In particolare, secondo un recente rapporto presentato dalle Nazioni Unite, la liberalizzazione si è trasformata in uno strumento che ha aumentato le disuguaglianze in un contesto in cui la minoranza dei beneficiari di tale processo non sono stati in grado di farsi carico dell'ampio numero di soggetti che ne hanno risentito negativamente (Wto, 2009).

## Crisi finanziaria e disponibilità di cibo

Come precedentemente osservato, la disponibilità di cibo può essere garantita dalla produzione interna, dalle importazioni commerciali e dall'aiuto alimentare.

Riguardo alle importazioni commerciali, oltre a quanto osservato nel precedente paragrafo, si sottolinea che nei prossimi anni l'attuale crisi economica richiederà ad alcuni paesi in via di sviluppo, in particolare dell'Africa Sub-Sahariana, oltre 20 miliardi di dollari per le importazioni alimentari. Si tratta delle economie caratterizzate da un elevato livello di sottanutrizione e di dipendenza dalle importazioni di petrolio e di cereali per il consumo interno. Tale situazione implica un aumento dell'aiuto alimentare di oltre il 20 per cento in una situazione in cui i paesi donatori non stanno rispettando gli accordi internazionali di incremento dell'aiuto allo sviluppo (Sassi, 2008). Va osservato, inoltre, che l'aiuto alimentare se, da un lato, è stata la principale rete di sicurezza alimentare internazionale, dall'altro, non è attualmente in grado di soddisfare di per sé i bisogni stimati a livello globale.

In questo contesto si inserisce l'insufficiente produzione agricola interna che è il risultato di molteplici cause.

Occorre, anzitutto, osservare che, prima del recente *shock*, i prezzi di molti prodotti agricoli si erano ridotti in maniera costante per un ventennio, tendenza che ha agito come deterrente sugli incentivi degli agricoltori a realizzare gli investimenti necessari a garantire un adeguato livello di offerta e quindi la sicurezza alimentare nel medio e lungo termine. Nei paesi in via di sviluppo sono state, inoltre, introdotte ampie riforme di mercato nell'ambito delle quali sono stati attuati significativi tagli del sostegno pubblico all'agricoltura a cui si è aggiunto lo scarso interesse dei governi per l'investimento in beni pubblici quali le infrastrutture fisiche e sociali nelle aree rurali e la ricerca e sviluppo nel settore primario (Von Brown, 2008; Vos et al., 2008).

In altri termini, si è assistito al contenimento dell'intervento pubblico direttamente rivolto all'agricoltura, il quale ha tradizionalmente avuto un ruolo preminente nel garantire la sicurezza alimentare, e di quello indirettamente destinato al primario perché a beneficio di altri settori essenziali per attivare investimenti privati nella stessa agricoltura.

Il risultato più evidente di tale situazione è la bassa produttività agricola che caratterizza molti paesi in via di sviluppo e la difficoltà per il settore di soddisfare la crescente domanda alimentare.

Anche i paesi donatori hanno trascurato l'agricoltura con un contenimento significativo della quota di aiuti (*Official Development Assistance*) ad essa direttamente indirizzata: si è passati dal 13% agli inizi degli anni Ottanta al 2,9% nel 2005-06 (*The Secretary General's High-level Task Force on the Global Food Security Crisis*, 2009). Analogamente, si è assistito al taglio dell'aiuto allo sviluppo destinato ad attività economiche con externalità positive per il primario (Vos et al., 2008).

In tale situazione di trascuratezza del settore agricolo come elemento di sviluppo e di sicurezza alimentare si sono manifestati, prima, lo *shock* dei prezzi e, successivamente, la crisi finanziaria globale.

L'aumento dei prezzi degli alimenti ha fornito inizialmente alcuni stimoli all'aumento produttivo, ma la successiva volatilità dei mercati delle materie prime agricole e la crisi del sistema finanziario globale sono state di ostacolo alla pianificazione di lungo termine costituendo un disincentivo per l'investimento e rendendo difficile la restituzione dei debiti contratti con il sistema bancario dagli agricoltori che, volendo sfruttare i vantaggi legati all'impennata dei prezzi, hanno fatto ricorso a prestiti per effettuare gli investimenti necessari ad aumentare la produttività delle loro aziende. A ciò si aggiunge la condizione dei piccoli agricoltori, 500 milioni a livello globale, costituiti principalmente da donne, dai quali dipende la sussistenza di due miliardi di persone. Essi stanno incontrando le difficoltà maggiori ad accedere al credito per il taglio alla disponibilità di capitale

attuato dal sistema bancario a cui ha fatto seguito anche la rivalutazione del valore dei fattori di produzione rendendone sempre più difficile l'accesso.

Senza investimenti in agricoltura i prezzi degli alimenti con molta probabilità continueranno ad aumentare.

A ciò si aggiunge il fatto che nei paesi esportatori di alimenti la riduzione dei prezzi delle materie prime agricole può significare un taglio nelle semine e quindi nei raccolti. Poiché il livello delle scorte di cereali resterà basso, questo scenario potrebbe condurre nei prossimi anni ad un'ulteriore spinta all'aumento dei prezzi degli alimenti con conseguenze catastrofiche per milioni di persone che si troveranno senza reddito e possibilità di accedere al credito (Fao, 2008c).

## Conclusioni

La crisi finanziaria globale sta rafforzando l'attenzione delle istituzioni, ad ogni livello, alla questione della fame e dell'insicurezza alimentare e, in tale contesto, all'importante ruolo che l'agricoltura può avere come stabilizzatore nell'attuale periodo di rallentamento dell'economia.

Sebbene indispensabile, il solo investimento nel settore primario non basta per risolvere la problematica e nemmeno per limitare l'impatto esercitato dalle recenti crisi. L'analisi sviluppata ha posto in evidenza come quest'ultima abbia agito su tutte le dimensioni del concetto di sicurezza alimentare e sottolineato come essa debba essere riferita non solo al livello individuale, ma anche nazionale e globale. Va anche ribadito che l'attenzione sulla sola dimensione dell'offerta riporterebbe il dibattito sulla sicurezza alimentare e il relativo intervento al trentennio successivo alla seconda guerra mondiale, quando la problematica era percepita come legata esclusivamente alla disponibilità fisica di alimenti e, di conseguenza, sviluppo agricolo e aiuto alimentare rappresentavano gli elementi centrali delle politiche alimentari. Nel corso del tempo è stato ampiamente dimostrato come l'accesso e l'utilizzo di cibo rappresentino dimensioni essenziali del fenomeno che devono affiancare ed integrare l'approccio del lato dell'offerta alla sicurezza alimentare.

Affrontare la fame significa, pertanto, riportare al centro dell'agenda politica non tanto lo sviluppo agricolo, quanto il diritto al cibo. Ciò implica la predisposizione e attuazione da parte dei singoli paesi di specifici interventi definiti nell'ambito di obiettivi di sicurezza alimentare da realizzare nel contesto dei programmi di sviluppo nazionale. Si tratta di un insieme di azioni riferite a politiche per aumentare la disponibilità di cibo, migliorarne l'accesso e l'utilizzo e per assicurare la stabilità dell'offerta, che devono essere opportunamente coordinate attorno a priorità identificate a livello locale. Senza la definizione di tale strategia, anche l'aiuto alimentare internazionale perde di efficacia.

La crisi finanziaria ha, inoltre, rafforzato la dimensione globale del fenomeno della fame sottolineando la necessità di coinvolgere nella implementazione delle politiche di sicurezza alimentare un'ampia categoria di attori, dai ministeri, alle istituzioni locali, alle organizzazioni non governative e alle agenzie delle Nazioni Unite e dei paesi donatori. Ciò pone l'urgenza di ridefinire i meccanismi e gli strumenti della *governance* economica globale.

In tale contesto, si inserisce pure la questione della definizione delle regole di commercio internazionale. Le implicazioni della volatilità dei mercati internazionali sulla sottanutrizione chiamano in causa la necessità di considerare la liberalizzazione non come un fine di per sé, ma come parte di un insieme di strumenti per realizzare gli obiettivi di sviluppo e benessere economico e sociale che le Nazioni Unite e quindi la comunità internazionale si sono date, tra le quali vi è la riduzione della insicurezza alimentare.

## Riferimenti bibliografici

- Fao (1996), *Implications of economic policy for food security- A training manual*, Fao, Rome.
- Fao (2008a), *The State of Food Insecurity in the World*, Fao, Rome.
- Fao (2008b), *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*, [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-F5HYU/\\$file/FAO\\_apr2008.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-F5HYU/$file/FAO_apr2008.pdf?openelement).
- Fao (2008c), *FAO Outlook 2008: Agricultural Commodity Markets and the Financial Crisis*, Fao, Rome.
- Fao (2009), Secretariat contribution to defining the objectives and possible decisions of the World Summit on Food Security on 16, 17 and 18 November 2009 human rights, [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/Secretariat\\_Contribution\\_for\\_Summit%20.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Secretariat_Contribution_for_Summit%20.pdf).
- Hossain N. (2009), *Voices of the Poor in the Current Crises*, IDS In Focus Policy Briefing, 7, March.
- Ifad (2009), Statement by the IFAD President to the joint AU and ECA conference: Implications of the global financial and economic crisis for Africa's long-term development, <http://www.ifad.org/events/op/2009/cairo.htm>.
- Shapouri S., Rosen S., Gale F. (2009), *Food Security Assessment, 2008-09*, USDA, Washington D.C..
- Sassi M. (2006), *An Introduction to Food Security Issues and Short-Term Responses*, Aracne, Roma.
- Sassi M. (2008), Prezzi agricoli ed emergenza alimentare, De Filippis, F. (a cura di), *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, Edizioni Tellus, Roma.
- The Secretary General's High-level Task Force on the Global Food Security Crisis (2009), Global economic turmoil intensifies the food crisis. Immediate action required to secure adequate long-term global food supply, [http://www.un.org/issues/food/taskforce/pdf/Global\\_Economic.pdf](http://www.un.org/issues/food/taskforce/pdf/Global_Economic.pdf).
- UN System High Level Task Force on the Global Food Security Crisis (2009), The Global Economic Situation and Food Security, 19th April, [http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/HLTF\\_statement\\_Treviso.pdf](http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/HLTF_statement_Treviso.pdf)
- Vos R., Kozul-Wright R., Inoue K. (2008), *Don't forget the food crisis: New policy directions needed*, UN-DSA Policy Brief, 8.
- Von Brown J. (2008), *Food and financial crises: Implications for agriculture and the poor*, IFPRI, Food Policy Report, 20, <http://www.ifpri.org/pubs/fpr/pr20.asp>.
- Wfp (2006), *World Hunger Series 2006: Hunger and Learning*, [http://wfp.org/policies/introduction/other/documents/pdf/World\\_Hunger\\_Series\\_2006\\_En.pdf](http://wfp.org/policies/introduction/other/documents/pdf/World_Hunger_Series_2006_En.pdf)
- Wto (2009), UN rapporteur and WTO delegates debate the right to food, [www.wto.org/english/news\\_e/news09\\_e/ag\\_02ju/09\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/ag_02ju/09_e.htm).

### Aiuta AGRIREGIONIEUROPA

con un tuo contributo a crescere e ad offrire nuovi servizi

#### Carta di credito

(<http://www.agrireunionieuropa.it/contributo.html>)

#### Bonifico bancario

Beneficiario: Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e Ricerche di Economia e di Politica Agraria  
 Istituto di credito: Banca di Ancona - Credito Cooperativo - Agenzia n. 2  
 c/c 000030183841  
 Codice ABI: 08916  
 Codice CAB: 02602  
 CIN Y  
 IBAN IT35Y0891602602000030183841

Si prega di scrivere nella causale del pagamento: "Contributo Agrireunionieuropa"

## L'agricoltura nello sviluppo economico

Donato Romano, in Agrireregionieuropa n.22, Settembre 2010

*Agriculture certainly stands convicted on the count of its lack of direct stimulus to the setting up of new activities through linkage effects: the superiority of manufacturing in this respect is crushing*

Albert O. Hirschman (1958)

*An agricultural revolution - a marked rise in productivity per worker in agriculture - is a pre-condition of the industrial revolution in any sizeable part of the world*

Simon Kuznets (1957)

### Introduzione

L'analisi del ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo ha rappresentato da sempre, pur con alti e bassi e con interpretazioni alquanto differenziate, un tema di ricerca prioritario negli studi di economia dello sviluppo.

Negli anni d'oro dell'economia dello sviluppo (dal dopoguerra agli *shock* petroliferi degli anni settanta), tutti i maggiori economisti dello sviluppo si sono cimentati con questo tema, anche se da angolazioni diverse: Johnston e Mellor (1961) e Kuznets (1964) disegnando il quadro teorico tradizionale del contributo dell'agricoltura alla crescita economica, Lewis (1954) e Chenery (1960) evidenziando le relazioni tra settore agricolo e altri settori del sistema economico nell'ambito degli studi sulle economie dualistiche e sul cambiamento strutturale, Hirschman (1958) analizzando la dinamica intersettoriale del processo di crescita e proponendo la sua strategia di sviluppo sbilanciato a favore dell'industria, Prebisch (1951) e Singer (1950) ipotizzando che i cambiamenti dei termini di scambio sfavorissero i paesi che basavano la propria strategia di sviluppo sull'agricoltura.

Viceversa, a partire dagli anni settanta e fino agli anni novanta (l'epoca, cioè, della cosiddetta "controrivoluzione neoclassica") l'analisi del ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo è passata in secondo piano, essendo stati favoriti studi che privilegiavano l'analisi degli scambi internazionali, la progressiva globalizzazione del sistema economico mondiale ed il ricorso ai mercati internazionali come strumento per assicurare la sicurezza alimentare. In questo quadro, l'agricoltura veniva toccata solo indirettamente, ad esempio evidenziando come la struttura protezionistica degli scambi internazionali fosse tale da sfavorire le esportazioni agricole (Krueger *et al.*, 1991).

Infine, più recentemente, con l'attenzione posta dai principali organismi internazionali al raggiungimento dei *Millennium Development Goals* e l'enfasi sulla lotta alla povertà, il ruolo dello sviluppo agricolo come strumento per favorire la crescita economica e distribuire il dividendo della crescita a fasce sempre più ampie della popolazione, e segnatamente agli strati più poveri della società, è tornato ad essere prioritario nell'agenda dello sviluppo (World Bank, 2007).

Come si vede, non si tratta di un corpus omogeneo di contributi e le implicazioni politiche che da essi sono derivate non sono state univoche.

Da qui le domande a cui questa nota cerca sinteticamente di rispondere:

- cosa sappiamo della trasformazione dell'agricoltura nel processo di sviluppo?
- in che modo l'agricoltura contribuisce al processo di crescita economica?
- perché l'agricoltura può giocare un ruolo cruciale nel processo di sviluppo?

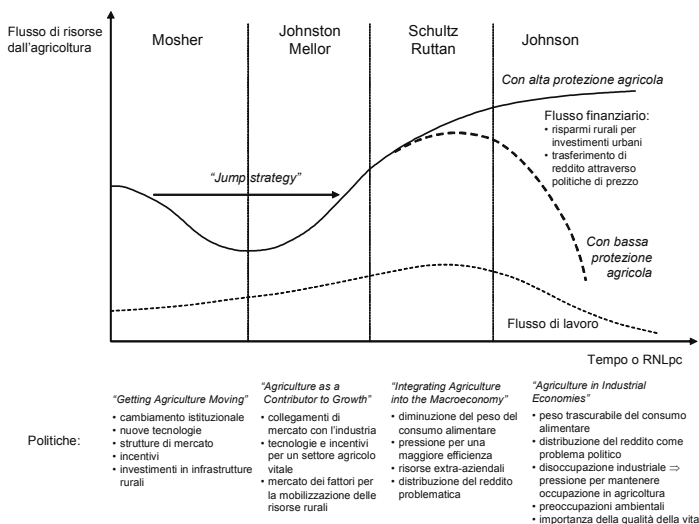
## Cosa sappiamo della trasformazione dell'agricoltura nel processo di sviluppo economico?

Se dovessimo provare a sintetizzare i principali risultati dell'analisi del ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo, potremmo ricordare una serie di proposizioni su cui esiste un ampio consenso, la prima delle quali fa riferimento alla progressiva riduzione del peso dell'agricoltura nell'economia, sia in termini di PIL, che di occupazione<sup>1</sup>.

Una seconda proposizione su cui esiste accordo tra gli economisti dello sviluppo è che il ruolo dell'agricoltura nel corso del processo di sviluppo, anzi, l'apparente contrasto cambia di interpretazione circa il ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo dipende proprio dal fatto che i vari autori hanno preso come riferimento economie a diversi stadi di sviluppo (Timmer, 1988; Figura 1).

L'evoluzione delle caratteristiche dei sistemi agricoli che si manifesta nel corso del processo di sviluppo (Pingali, 2007) procede attraverso una serie di "ideal-tipi", che consentono di descrivere la trasformazione di tali sistemi dall'agricoltura "tradizionale" a quella "globalizzata", passando attraverso un processo di "modernizzazione" (Tabella 1).

**Figura 1** - Evoluzione del ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo e suo contributo alla crescita economica



Fonte: Timmer, 1988, Figura 8.1

**Tabella 1** - Evoluzione delle caratteristiche dei sistemi agricoli

| Tip. agricoltura<br>Caratteristiche    | Agricoltura<br>tradizionale | Modernizzazione<br>dell'agricoltura    | Agricoltura<br>globalizzata                            |
|--|-----------------------------|--|--|
| PIL <sub>AGR</sub> /PIL <sub>TOT</sub> | > 30%                       | 10% - 30%                              | < 10%  |
| OCC <sub>AGR</sub> /OCC <sub>TOT</sub> | > 50%                       | 15% - 50%                              | < 15%  |
| Dimensione mercato                     | Sussistenza                 | Nazionale                              | Internazionale<br>e Beni<br>altamente<br>differenziati |
| Output mix                             | Alimenti di base            | Alimenti di base +<br>beni esportabili |  |
| Economie di scala                      | Non importanti              | Non importanti                         | Importanti   |

Le forze-guida della trasformazione agricola sono diverse nei diversi stadi: inizialmente agiscono soprattutto la densità della popolazione e le potenzialità agro-climatiche del luogo di produzione; con la modernizzazione dell'agricoltura, a questi fattori si aggiungono l'urbanizzazione, le infrastrutture di mercato e le tecnologie produttive; nell'agricoltura globalizzata, pur continuando ad agire tali forze, diventano preponderanti i flussi di commercio internazionale e gli investimenti diretti dall'estero, le tecnologie post-raccolto e la gestione dei flussi informativi. Infine, c'è sufficiente accordo sul fatto che l'agricoltura storicamente abbia fornito un contributo cruciale alla crescita

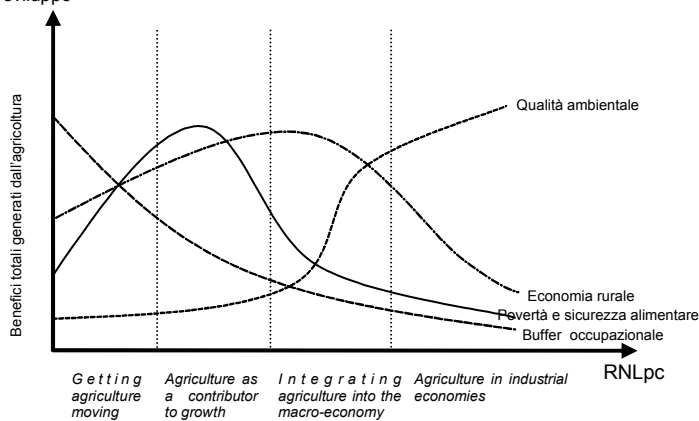


economica, sia in epoca moderna (cfr. la rivoluzione agraria in Inghilterra prima della rivoluzione industriale), che contemporanea (cfr. la *Green Revolution* in Asia meridionale). Ciò implica la necessità di investimenti per aumentare la produttività agricola come pre-condizione per un'estrazione delle risorse (capitali e lavoro) dal settore agricolo verso gli altri settori dell'economia (cfr. i modelli dualistici).

Questa considerazione consente anche di spiegare il fallimento di alcune strategie di sviluppo che hanno cercato di saltare la fase di sviluppo dell'agricoltura prima di puntare allo sviluppo del settore industriale, nel tentativo di velocizzare il processo di crescita economica (cfr. ad esempio il caso della NEP sovietica negli anni venti): generalmente, il perseguimento di "jump strategies" (Figura 1), che estraggono cioè risorse dal settore in assenza di aumenti di produttività agricola, è destinato al fallimento.

Ovvio, infine, che il mix di benefici generati dall'agricoltura (buffer occupazionale in funzione anti-ciclica, sicurezza alimentare, economia rurale e servizi ambientali) si modifichi nelle diverse situazioni di sviluppo (Figura 2).

Figura 2 - Evoluzione del mix di benefici generati dall'agricoltura nel processo di sviluppo



In conclusione, la dinamica del cambiamento strutturale determina una situazione che si presenta estremamente differenziata sia a livello globale che all'interno delle diverse regioni e di un singolo paese<sup>2</sup>.

### In che modo l'agricoltura contribuisce alla crescita economica?

La tradizionale analisi del ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo (Johnston e Mellor, 1961; Kuznets 1964) ci dice che il settore agricolo è capace di contribuire alla crescita dell'economia nazionale secondo quattro diverse modalità: in termini di prodotto, in termini di risorse, in termini di mercato e in termini di scambio con l'estero.

Il contributo dell'agricoltura alla crescita del PIL dipende dall'importanza relativa dell'agricoltura e dai saggi di crescita relativi del settore agricolo e di quello non-agricolo. In generale, esso sarà tanto più grande quanto maggiore è il peso iniziale del settore agricolo e, quindi, tale contributo è più importante per le economie ai primi stadi di sviluppo. Viceversa, man mano che un sistema economico si diversifica, il peso dell'agricoltura (e, quindi, il suo contributo alla crescita economica) diminuisce.

Ci sono almeno tre ragioni per cui ci si attende che il settore agricolo diminuisca il proprio peso nel corso del tempo: (a) la domanda alimentare (e quella per i prodotti agricoli in genere) è meno elastica al reddito, rispetto alla domanda per beni non-agricoli (*Engel effect*); (b) a seguito dello sviluppo agricolo, la domanda di *input* non-agricoli da parte del settore agricolo aumenta (*changing resources structure of agriculture effect*); (c) la domanda di servizi extra-aziendali è più elastica al reddito della domanda agricola all'azienda e perciò la quota di valore aggiunto agricolo (in senso stretto) sul prezzo finale dei prodotti

agro-alimentari è decrescente (*urbanization effect*).

Ma non bisogna commettere l'errore di sottovalutare l'importanza del contributo dell'agricoltura alla crescita economica. Infatti, la diversificazione strutturale delle economie meno sviluppate è condizionata dal tasso di crescita dell'agricoltura per almeno due ragioni: (i) il settore agricolo è una fonte importante di materie prime e fattori produttivi (capitali e lavoro) per l'industria e di beni alimentari per il consumo<sup>3</sup>, e (ii) il non trascurabile effetto moltiplicatore della produzione e dei redditi agricoli sulla crescita complessiva.

Riguardo al primo punto, l'esperienza dello sviluppo contemporaneo ha mostrato come sia necessario che l'offerta dei prodotti agricoli e alimentari avvenga a prezzi relativi decrescenti, in modo da contribuire a mantenere competitive le produzioni (agricole e non) del paese. D'altra parte, il problema chiave di qualunque strategia di sviluppo nelle fasi iniziali del processo di crescita economica è come estrarre risorse dall'agricoltura da trasferire ai settori non-agricoli senza pregiudicare la sostenibilità di tale processo di estrazione. Da qui la necessità di investimenti per aumentare la produttività dei fattori agricoli, al fine di generare un *marketed surplus* (Morrison e Thorbecke, 1990). Come suggerito dai modelli dualistici (Lewis, 1954; Fei e Ranis, 1961), ciò consente di estrarre risorse (capitali e lavoro) dal settore agricolo senza che vi siano effetti negativi in termini di offerta agricola aggregata.

Peraltro, l'importanza di un aumento della produttività agricola come determinante della crescita aggregata è stata di recente corroborata econometricamente da Tiffin e Irz (2006)<sup>4</sup>, che hanno dimostrato come il valore aggiunto agricolo pro-capite sia la variabile causale nei paesi in via di sviluppo, mentre il senso della causalità non è chiaro nei paesi sviluppati. Purtroppo, gli investimenti che sarebbero necessari per questo aumento di produttività mancano drammaticamente in molti paesi in via di sviluppo e attualmente rappresentano il principale vincolo alla crescita del settore agricolo<sup>5</sup>.

Riguardo al secondo punto, tradizionalmente l'analisi fa riferimento ai cosiddetti collegamenti all'indietro (*backward linkages*) e in avanti (*forward linkages*) con i quali si cerca di stimare quale sia il livello di integrazione di un dato settore nell'economia nazionale (Chenery e Watanabe, 1958). Sulla base di quest'analisi, è ragionevole supporre che l'agricoltura tradizionale presenti un valore prossimo allo zero per i *backward linkages* e comunque piuttosto basso per i *forward linkages*, da cui l'indicazione di privilegiare l'industria nella strategia di sviluppo, in relazione al suo maggior effetto moltiplicatore sul resto del sistema economico (Hirschman, 1958).

Tuttavia, stime recenti di Anríquez e Stamoulis (2007), effettuate su un *dataset* di 26 paesi per i quali erano disponibili tavole *input-output*, dimostrano che i collegamenti all'indietro dell'agricoltura sono maggiori nei primi stadi di sviluppo<sup>6</sup>. Inoltre, non bisogna sottovalutare i cosiddetti collegamenti derivanti dagli effetti di domanda finale, secondo cui una strategia di *agricultural demand-led industrialization* (Adelman, 1984) può avere effetti benefici sulla crescita economica, dato che una crescita dei redditi agricoli comporterebbe un aumento della domanda da parte delle famiglie agricole per beni di consumo prodotti dai settori non-agricoli<sup>7</sup>.

### Perché l'agricoltura può giocare un ruolo centrale nella crescita?

Vi sono, comunque, altre motivazioni che spingono per un'attenzione alla crescita della produttività agricola come componente fondamentale delle strategie di sviluppo, anche in un contesto estremamente differenziato quale l'attuale.

La prima, e più banale, è la constatazione che l'agricoltura continua ad essere un settore molto ampio (tra il 30% e il 50% del PIL nei paesi all'inizio della trasformazione strutturale): la crescita dell'agricoltura ha quindi un peso notevole nel determinare le *performance* di crescita dell'intera economia. Ancora più importanti sono alcune recenti evidenze che

consentono di affermare come la crescita agricola sia maggiormente *pro-poor* rispetto alla crescita dei settori non-agricoli<sup>8</sup>: Ravallion e Datt (1996) hanno mostrato come l'uscita dalla povertà rispetto alla crescita del settore agricolo risulti elastica ( $e_A = -1,2$ ), confermando precedenti risultati di Kakwani (1993) per la Costa d'Avorio ( $e_A = -1,8$  vs.  $e_{NA} = -0,1$ ). Più recentemente, Ligon e Sadoulet (2007) hanno stimato che la crescita agricola beneficia la metà più povera della popolazione sensibilmente più della crescita non-agricola (in media circa 2,5 volte di più), risultato confermato dal *World Development Report 2008* per la Cina ( $e_A/e_{NA} = 3,5$ ) e l'America latina ( $e_A/e_{NA} = 2,7$ ) e da Christiansaen e Demey (2007) per l'Africa sub-sahariana ( $e_A/e_{NA} = 2,7$ ).

La spiegazione di questo fenomeno è immediata e fa riferimento alle caratteristiche tecnologiche della produzione agricola (che risulta essere maggiormente *labour-intensive* rispetto alle produzioni non-agricole) e alla più alta propensione marginale al consumo delle famiglie agricole (che sono mediamente più povere delle famiglie non-agricole).

Infine, il settore agricolo può essere fonte di vantaggi comparati in alcune situazioni particolarmente critiche, come l'Africa sub-sahariana, grazie alla notevole dotazione di risorse naturali e forza lavoro non specializzata (che le rende particolarmente adatte alle produzioni primarie), ai costi indiretti (infrastrutture, servizi finanziari, assetto regolamentativo) che nel settore agricolo sono inferiori rispetto agli altri settori e alla possibilità di sfruttare economie di scala ed effetti di *spill-over* nei *cluster* di attività economica agro-industriale (cfr. le economie di coordinamento secondo l'approccio *big-push*).

## Conclusioni

La recente ricerca sul contributo dell'agricoltura alla crescita economica conferma il ruolo cruciale che può essere giocato dal settore agricolo in qualunque strategia di sviluppo economico, non solo attraverso i canali tradizionali evidenziati dalla ricerca negli anni sessanta (contributo in termini di prodotto, di risorse, di mercato e di scambi con l'estero), ma perché l'agricoltura è un eccellente distributore dei dividendi della crescita economica (*pro-poor growth*).

Quali sono le implicazioni politiche che la recente ricerca ha indicato? Anzitutto, è necessario ricordare che qualunque strategia deve essere basata su approcci multi-settoriali, che tengano presente la dinamica del settore agricolo nel contesto del più ampio sistema economico. Inoltre, data l'estrema eterogeneità delle situazioni di intervento, bisogna avere ricette differenziate a seconda delle diverse situazioni (World Bank, 2007).

In particolare, nelle situazioni che sono ancora in gran parte basate sull'agricoltura tradizionale, sarebbe necessario perseguire una strategia di aumento della produttività agricola orientata all'agricoltura di piccola scala (*small-holders*) e avendo un occhio di riguardo alla sicurezza alimentare. In queste condizioni, è prioritario aumentare la quantità degli investimenti agricoli e migliorare la loro allocazione: ricerca, assistenza tecnica e divulgazione, strade rurali, irrigazione, capitale umano e istituzioni rappresentano le priorità.

Viceversa, nelle situazioni in cui la trasformazione agricola è già cominciata è necessaria una strategia complessiva di sviluppo rurale, il cui obiettivo principale è ridurre il divario rurale-urbano. Questo significa connettere i piccoli produttori agricoli ai mercati nazionali e globali di prodotti ad alto valore aggiunto (ruolo del *contract farming* e delle organizzazioni dei produttori), assistere l'agricoltura di sussistenza e le regioni in ritardo di sviluppo (modernizzazione dell'agricoltura in aree con un elevato potenziale, investimenti in capitale umano per una migrazione di successo, reti di sicurezza sociale per chi resta indietro) e sviluppare opportunità occupazionali nelle aree rurali, anche attraverso attività non-agricole (artigianato, piccola industria, servizi).

## Note

<sup>1</sup> È utile ricordare che tale regolarità, evidenziata fin dagli studi sul cambiamento strutturale (Chenery, 1960), ha l'obiettivo di descrivere come si trasforma la struttura dell'economia al crescere del reddito pro-capite piuttosto che di individuare delle relazioni causali. Per cui non è automatico che si abbia un aumento del PIL agricolo *pro-capite*, come testimoniato dalle diverse traiettorie seguite dall'Asia (in cui tale aumento si è manifestato) e dall'Africa sub-sahariana (in cui ciò non è avvenuto).

<sup>2</sup> Il *World Development Report 2008* (World Bank, 2007), con riferimento ai paesi in via di sviluppo, parla di economie "basate sull'agricoltura" (concentrate soprattutto in Africa sub-sahariana), "in via di trasformazione" (principalmente in Asia, Vicino Oriente e Nord-Africa) e "urbanizzate" (in gran parte dell'America Latina, dell'Europa Orientale e dell'Asia Centrale). La prima di queste categorie corrisponde al primo ideal-tipo agricolo utilizzato in tabella 1, cioè all'agricoltura "tradizionale", mentre gli altri due corrispondono in larga misura al secondo ideal-tipo, cioè all'agricoltura "in via di modernizzazione".

<sup>3</sup> L'agricoltura, soprattutto nelle prime fasi dello sviluppo, rappresenta la fonte principale di beni alimentari per il consumo da parte della popolazione: le importazioni alimentari sono in genere precluse ai paesi in via di sviluppo per il vincolo di cambio e, in ogni caso, presentano un costo opportunità molto elevato (le risorse impiegate per le importazioni agricole potrebbero essere impiegate più proficuamente, ad esempio, importando tecnologie).

<sup>4</sup> Questi autori hanno testato la direzione della causalità tra valore aggiunto agricolo procapite e PIL procapite usando un test di causalità di Granger su un panel di 85 paesi.

<sup>5</sup> Mediamente, la spesa pubblica in agricoltura, espressa come percentuale rispetto al PIL agricolo, raggiunge appena il 4% nei paesi con economia "basata sull'agricoltura" e l'11% in quelli in via di trasformazione (World Bank, 2007). A questo va aggiunta un'allocatione spesso inefficiente della spesa pubblica settoriale, orientata solo in minima parte agli investimenti. Viceversa, i principali fattori che sembrano determinare una crescita significativa della produttività agricola sono gli investimenti pubblici in R&D, infrastrutture fisiche (strade, irrigazione), capitale umano, istituzioni (Gardner, 2005; World Bank, 2007).

<sup>6</sup> È utile ricordare che Hirschman (1958) aveva effettuato le sue stime solo su tre paesi per i quali allora esistevano tavole inter-settoriali (Stati Uniti, Italia e Giappone), tutti paesi sviluppati.

<sup>7</sup> Questi risultati sono stati confermati anche dal *World Development Report 2008* (World Bank, 2007), che per la Cina ha messo in evidenza come la crescita di 1 USD del settore agricolo generava una crescita di pari entità nei settori non-agricoli; viceversa una crescita di 1 USD dei settori non-agricoli generava una crescita di soli 0,18 USD nel settore agricolo.

<sup>8</sup> Una crescita è *pro-poor* quando oltre ad aumentare il reddito procapite, consente di migliorare in senso più egualitario la distribuzione del reddito in una data popolazione.

## Riferimenti bibliografici

- Adelman, I. (1984). Beyond *Export-Led Growth*. *World Development* 12(9): 937-49
- Anriquez, G., e Stamoulis, K. (2007). Rural Development and Poverty Reduction: Is Agriculture Still the Key? *electronic Journal of Agricultural and Development Economics* 4(1): 5-46. Scaricabile al sito [www.fao.org/es/esa/eJADE](http://www.fao.org/es/esa/eJADE)
- Chenery, H.B. (1960). Patterns of Industrial Growth. *American Economic Review* 50(4): 624-54
- Chenery, H.B., e Watanabe, T. (1958). International Comparisons of the Structure of Production. *Econometrica* 26: 487-521
- Christiansaen, L., e Demey, L. (2007). *Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa, Directions in Development*. World Bank. Washington, DC
- Fei, J.C., e Ranis, G. (1961). A Theory of Economic Development. *American Economic Review* 51(4): 533-65
- Gardner, B.L. (2005). Causes of Rural Economic Development. *Agricultural Economics* 32(S1): 21-41
- Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press. New Haven, CT
- Johnston, B.F., e Mellor, J.W. (1961). The Role of Agriculture in Economic Development. *American Economic Review* 51(4): 566-93
- Kakwani, N. (1993). Poverty and Economic Growth with Application to Côte D'Ivoire. *Review of Income and Wealth* 30(2): 121-39
- Krueger, A.O., Schiff, M., e Valdés, A. (1991). *The Political Economy of Agricultural Pricing Policies*. Oxford University Press. New York



- Kuznets, S. (1957). Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations II. *Economic Development and Cultural Change*, Supplement to Volume V(4): 3-11
- Kuznets, S. (1964). "Economic Growth and the Contribution of Agriculture: Notes for Measurement". In Eicher, C., e Witt, L. (eds.). *Agriculture in Economic Development*. McGraw-Hill. New York
- Lewis, W.A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *The Manchester School* 22(2): 3-42
- Ligon, E., e Sadoulet, E. (2007). "Estimating the Effects of Aggregate Agricultural Growth on the Distribution of Expenditures." Background paper for the WDR 2008
- Morrison, C., e Thorbecke, E. (1990). The Concept of Agricultural Surplus. *World Development* 18(8): 1081-95
- Pingali, P. (2007). Agricultural Growth and Economic Development: A View Through the Globalization Lens. *Agricultural Economics* 37(S1): 1-12
- Prebisch, R. (1951). "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo". In *Estudio Económico de América Latina 1949*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Santiago. Chile
- Ravallion, M., e Datt, G. (1996). How Important to India's Poor is the Sectoral Composition of Economic Growth. *World Bank Economic Review* 10(1): 1-26
- Singer, H.W. (1950). U.S. Foreign Investment in Underdeveloped Areas, the Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 40(2): 476-85
- Tiffin, R., e Irz, X. (2006). Is Agriculture the Engine of Growth? *Agricultural Economics* 35(1): 79-89
- Timmer, C.P. (1988). "The Agricultural Transformation". In Chenery, H.B., e Srinivasan, T.N. (eds.). *Handbook of Development Economics*, Vol. I. Elsevier Science Publishers. Amsterdam. The Netherlands. Pp. 275-331
- World Bank (2007). *World Development Report 2008. Agriculture for Development*. Oxford University Press. New York

## Prezzi agricoli, recessione e insicurezza alimentare

Piero Conforti, in Agrireunionieuropa n.18, Settembre 2009

Le ultime stime pubblicate dalla FAO (2009a) mostrano una crescita preoccupante della sottanutrizione: circa un sesto dell'umanità, corrispondente a oltre un miliardo di persone, vive in tali condizioni. La cifra è più che doppia rispetto a quella menzionata negli obiettivi del primo *World Food Summit*, che nel 1996 proponeva ai paesi raccolti a Roma di impegnarsi per ridurre entro il 2015 il numero globale entro i 420 milioni; un obiettivo che allora fu considerato poco ambizioso, e che oggi sembra ben difficile da raggiungere.

Quali sono le cause di questo regresso? Al momento, esse vanno individuate soprattutto nella rapida sequenza con cui si sono susseguiti, in parte sovrapponendosi, la fiammata dei prezzi internazionali dei prodotti agricoli e dell'energia e la crisi economica innescata dalle vicende dei mercati finanziari internazionali.

Com'è noto, l'inflazione è di per sé fenomeno regressivo, che colpisce proporzionalmente di più i redditi più bassi. Quella importata fra il 2006 e il 2008 da molti paesi poveri, sebbene temperata spesso dalla imperfetta trasmissione dei segnali ai mercati interni, si è tradotta in una difficoltà di accesso al cibo per molte famiglie vulnerabili, senza riuscire a costituire una reale opportunità di guadagno per i produttori agricoli, e specie

per quelli che operano su piccola scala e in condizioni di sussistenza.

Questo è capitato soprattutto nelle economie deboli e dipendenti per il cibo e l'energia - che la Fao classifica come *Low-Income-Food Deficit Countries* (LIFDC), una lista che si sovrappone per larga parte con quella dei Paesi meno avanzati (Pma), ultimi nella scala del reddito procapite - e che faticano a identificare e promuovere a breve termine attività produttive che siano competitive (<http://www.unohrls.org/en/ldc/related/62/>).

Il problema, in questi paesi, si pone anzitutto per i consumatori urbani, più direttamente esposti alla crescita dei prezzi internazionali, e privi di quella temporanea valvola di sicurezza costituita dall'autoconsumo. Ma non solo: uno studio condotto di recente dalla Banca Mondiale e dalla Fao sulle *Rural Income Generating Activities* ha mostrato come, in un campione di dodici Pma - Bangladesh, Pakistan, Vietnam, Guatemala, Ghana, Malawi, Madagascar, Etiopia, Zambia, Cambogia, Bolivia, Perù - siano venditrici nette in media il 23% delle famiglie totali, il 31% di quelle residenti nelle aree rurali, ed il 25% delle famiglie che vivono con meno di un dollaro al giorno (FAO, 2008). Dunque sono molte di più le famiglie che subiscono l'inflazione dal lato del consumo di quelle che avrebbero potuto approfittarne in termini di maggior guadagno. Inoltre, l'aumento dei prezzi dell'energia ha influito direttamente sui costi di produzione dell'agricoltura, e sul costo di alcuni input chiave come i fertilizzanti, gli antiparassitari e l'uso dei mezzi meccanici. E l'inflazione, dal lato dei costi di produzione, sembra essersi trasmessa rapidamente nei paesi LIFDC (FAO, 2009b).

Gli alti prezzi internazionali dei prodotti agricoli di questo periodo, e la fiammata del 2008, non hanno costituito un'opportunità per i paesi più deboli, e soprattutto per i produttori più deboli. Basta guardare l'evoluzione della produzione negli ultimi mesi. Fra il 2007 e il 2008 è aumentata molto rapidamente, e di un'entità percentuale che raramente si osserva su scala globale. Per i cereali, il *Food Outlook* della Fao stima una crescita della quantità fisica su base annua di circa il 7,5% fra il 2007 e il 2008; è questa la reazione dell'offerta alla crescita rapida dei prezzi che si verificava in quel periodo. Tuttavia, dove è concentrata questa crescita? Nei paesi LIFDC, che contano per poco più del 40% su scala mondiale, la produzione è cresciuta in quello stesso anno del 3,7%, mentre nel complesso dei paesi sviluppati la crescita è stata del 13%. La scarsa capacità produttiva, le infrastrutture deboli, la scarsa organizzazione delle filiere e dei mercati non hanno consentito - o hanno consentito in misura assai minore - ai produttori dei LIFDC di reagire ai prezzi favorevoli aumentando rapidamente la produzione, come è avvenuto altrove.

Cosa è successo successivamente? Nella seconda metà del 2008, com'è noto, i prezzi internazionali dei prodotti agricoli e dell'energia sono rientrati precipitosamente dal picco raggiunto intorno all'estate, soprattutto a causa dei segnali di recessione che hanno investito tutta l'economia mondiale. La crisi alimentare ha smesso di fare notizia, lasciando il posto al collasso dei mercati finanziari.

Nei paesi poveri e dipendenti come i LIFDC la frenata dei prezzi agricoli non è stata altrettanto brusca, e molti sono ancora oggi a livelli problematici. Il database sui prezzi locali dei beni alimentari del *Global Information and Early Warning System* della Fao mostra, a luglio 2009, che di 780 quotazioni di prodotti alimentari, il 94% è ancora superiore al livello di due anni prima, ed il 71% è superiore di oltre il 25% rispetto al livello del luglio 2007. Le stesse percentuali risultano anche più elevate se si considera il caso dei cereali nell'Africa Sub-Sahariana. Questo vuol dire che i prezzi dei prodotti alimentari sono ancora alti, mentre la crisi economica ha cominciato a far sentire i suoi effetti, riducendo le opportunità di occupazione e i redditi. Le famiglie più vulnerabili dunque sono schiacciate da due lati.

I canali attraverso cui la recessione globale sta facendo sentire i suoi effetti nei paesi più poveri sono molti, e spesso sinergici. Un effetto evidente in molti paesi è la riduzione delle rimesse dei lavoratori emigrati, che costituisce una fonte di capitale importante per molte famiglie, sia nelle zone urbane che in

quelle rurali, in grado di supplire a mercati del credito largamente incompleti. Le rimesse aumentavano rapidamente negli anni scorsi, e costituivano una voce significativa nel prodotto lordo di molti piccoli paesi. Il contrarsi di questa fonte di finanziamento - si stima una riduzione del 5% nel 2008 e dell'8% nel 2009 - ha effetto soprattutto sui piccoli investimenti. Attività spesso legate all'agricoltura ed alla trasformazione dei prodotti agricoli, come una piccola serra, o un impianto di trasformazione a dimensione familiare, sono oggi più difficili da realizzare; e questo pregiudica le opportunità di guadagno a medio termine. Ma anche le altre fonti di finanziamento si stanno riducendo. A livello macro, il Fondo Monetario si attende una riduzione del 25% circa delle risorse finanziarie destinate al sostegno dei paesi più poveri attraverso l'*Official Development Assistance*. Senza contare che i canali formali del credito che operano nei paesi in via di sviluppo risentono, come tutti, della stretta internazionale. E anche gli investimenti diretti esteri si stima si siano contratti nel 2009 del 32% su base annua (FAO, 2009a). Nel mercato dei prodotti ci si attende anche una contrazione delle esportazioni, stimata fra il 5% e il 9% per il 2009, e soprattutto una caduta del valore unitario delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo. Questo peggioramento congiunturale si colloca in un quadro in cui, soprattutto per i prodotti a maggior valore aggiunto cui molti paesi guardano, la competizione nei mercati promettenti come quelli europei e nordamericani era già in crescita, e richiedeva di conseguenza investimenti cospicui: si pensi, ad esempio, ai sistemi di controllo della qualità e della salubrità degli alimenti, sempre più importanti per i consumatori, e che sempre più contribuiscono a definire i flussi commerciali. Il rallentamento congiunturale del commercio e l'accresciuta competizione hanno costi valutabili direttamente in opportunità occupazionali nei paesi come i LIFDC, i cui effetti probabilmente, devono ancora manifestarsi.

Cosa ci possiamo aspettare per gli anni a venire? L'ultimo esercizio di proiezione condotto congiuntamente da Ocse e Fao (2009) sui mercati agricoli, pubblicato a luglio del 2009, sostiene che i prezzi internazionali dei prodotti agricoli dovrebbero permanere nel prossimo decennio a un livello relativamente alto, fra il 10% e il 20% più alto di quello del decennio scorso per i maggiori prodotti vegetali, e circa al livello del decennio scorso per i prodotti degli allevamenti. Un elemento chiave dell'esercizio è l'ipotesi sul livello del prezzo del petrolio. Sulle base delle indicazioni correnti di chi conosce quel mercato, l'*Outlook* di Ocse e Fao utilizza 100 dollari al barile come valore di riferimento tendenziale per il prossimo decennio. Dunque, i costi relativamente sostenuti, combinati con la pressione di domanda che la popolazione mondiale - ancora in crescita sebbene a tasso decrescente - dovrebbero continuare a mantenere prezzi vivaci. Questo sempre dopo che la crisi economica generalizzata avrà finito di esercitare i suoi effetti diretti.

Quale può essere la via di uscita da questo quadro sfavorevole? La prospettiva che si ripropone, e che sembra tutt'altro che facile da realizzare, è ancora quella di investire nell'agricoltura, nella crescita della produttività, delle infrastrutture e dei servizi necessari agli agricoltori soprattutto nei paesi come i LIFDC. L'agricoltura può essere un motore di affrancamento dalla povertà, e di accumulazione di quel surplus che consente di diversificare le economie e spingerle verso produzioni competitive e scambiabili nei mercati, interni ed internazionali. Le risorse necessarie a realizzare un piano globale di investimenti sono valutate dalla Fao in circa 30 miliardi di dollari per anno (FAO, 2009a): una cifra certamente cospicua e non facile da reperire in tempi di recessione, ma che può apparire ragionevole se confrontata ad altre spese, come per esempio quelle per il sostegno all'agricoltura nei paesi dell'Ocse o quello che si è speso nei mesi scorsi per il salvataggio di istituzioni finanziarie. Da questo punto di vista, il *Joint Statement on Global Food Security* rilasciato all'ultima riunione del G8, e l'impegno a mobilitare 20 miliardi di dollari in tre anni per sostenere lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura e la lotta all'insicurezza alimentare potrebbe indurre ad un qualche ottimismo.

Quei 30 miliardi di dollari all'anno potrebbero essere fondi ben spesi soprattutto se venissero utilizzati per rendere i paesi come i LIFDC più forti da un punto di vista strutturale, poiché questo consentirebbe loro di fronteggiare meglio qualunque tempesta dovesse tornare a investire l'economia mondiale, il mercato dei prodotti agricoli, o entrambi, come è avvenuto in questi anni. Al tempo stesso, è chiaro anche che la condizione attuale di emergenza dettata dalla crescita della sottonutrizione richiede investimenti anche in reti di sicurezza e di aiuto diretto a breve termine, che andrebbero affiancate e poste in connessione con le azioni rivolte al miglioramento strutturale.

#### Riferimenti Bibliografici:

- FAO *The State of Food Insecurity in the World*, FAO, Roma,
- FAO (2009a) *More People than ever are victims of hunger* FAO Press Release, 20 giugno
- FAO (2009b) *The State of Agricultural Commodity Markets 2009*, FAO, Roma,
- OECD e FAO (2009) *Agricultural Outlook 2009-18*, Paris

## Agricoltura e riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare

Pasquale De Muro, in *Agrireunionieuropa* n.22, Settembre 2010

### Introduzione

La povertà e l'insicurezza alimentare sono certamente due dei più gravi problemi che affliggono ancora oggi l'umanità, e infatti sono entrambi oggetto del primo degli otto Obiettivi di sviluppo del Millennio, stabiliti dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2000. Secondo le ultime stime ufficiali disponibili, nei cosiddetti "paesi in via di sviluppo" vi sono 1,02 miliardi di persone denutrite, mentre 1,4 miliardi di persone vivono con meno di 1,25 US\$ al giorno.

Le due organizzazioni che stimano questi dati, FAO e Banca Mondiale, adottano entrambe metodologie che sono state seriamente criticate. La FAO stima il numero di affamati<sup>1</sup> partendo dalle statistiche sulla disponibilità di cibo e modificandole per tener conto della distribuzione. Alcuni autori, tra cui Svedberg (2000), hanno sollevato diverse obiezioni al metodo della FAO e, coerentemente con le definizioni più avanzate di sicurezza alimentare<sup>2</sup>, hanno invece suggerito di utilizzare le cosiddette misure "antropometriche".

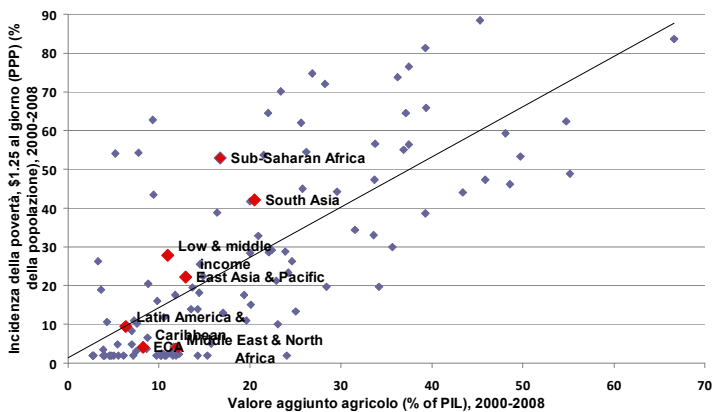
Per quanto riguarda la povertà, oltre alle critiche di Reddy e Pogge (2010) sulla "linea di povertà" monetaria internazionale adottata dalla Banca Mondiale, molti altri studiosi già a partire dagli anni Settanta<sup>3</sup>, hanno messo in discussione la definizione e misurazione della povertà in termini monetari (e dunque, unidimensionale), proponendo approcci non monetari e multidimensionali<sup>4</sup>.

In ogni caso, a prescindere dalle questioni metodologiche, alcuni aspetti della fame e della povertà a livello globale sono ormai accertati: (a) le aree più colpite in termini sia assoluti sia relativi sono l'Asia meridionale e l'Africa sub-sahariana; (b) l'incidenza dei due fenomeni è generalmente maggiore nelle aree rurali; (c) i paesi in cui l'agricoltura ha un peso maggiore sono quelli più colpiti.

La figura 1 illustra il terzo punto in relazione all'incidenza della povertà monetaria nei diversi paesi e regioni in via di sviluppo.

Il secondo e il terzo aspetto, oltre ad essere interdipendenti, sono ben noti da molto tempo e sono anche alla base dell'approccio convenzionale al problema della fame.

Figura 1 - Peso dell'agricoltura e povertà



Fonte: nostra elaborazione su dati World Bank, *World Development Indicators*

### Il nesso agricoltura-fame-povertà: la visione convenzionale

Secondo la visione più affermata, esiste una relazione ben precisa e bidirezionale tra agricoltura, fame e povertà, che riassumiamo brevemente. Come abbiamo osservato in precedenza, attualmente circa tre quarti dei poveri nel mondo vivono nelle aree rurali dei paesi meno sviluppati e traggono il proprio sostentamento principale dall'agricoltura (occupazione, reddito, alimentazione). In molti casi, si tratta di agricoltura di sussistenza e/o su piccola scala, con bassi livelli di produttività, e fortemente dipendente dall'andamento climatico. Di conseguenza, spesso la produzione destinata all'autoconsumo è scarsa e instabile, come pure la presenza di un *surplus* destinabile al mercato e l'eventuale reddito che ne deriva. La gran parte di questi poveri che vivono nelle aree rurali soffre perciò di insicurezza alimentare. Naturalmente, i bassi e instabili livelli di produzione e di reddito agricoli non sono sempre unicamente o principalmente imputabili alla scarsa produttività: molte altre cause possono concorrere, come ad esempio carenze di infrastrutture e di beni pubblici, difficoltà nell'accesso ai mercati (incluso quello del credito) alle tecnologie e all'informazione, scarsi livelli di istruzione, debole potere contrattuale e prezzi relativi sfavorevoli, problemi nell'accesso alle risorse primarie (terra, acqua).

La scarsa produttività delle famiglie agricole più povere non è però soltanto un problema rurale: infatti, la presenza di un basso e instabile *surplus* alimentare in un paese prevalentemente agricolo può generare insicurezza alimentare anche nelle aree urbane, nella misura in cui la possibilità di importare alimenti è limitata (da vincoli di bilancio o da cause esogene).

Esiste, naturalmente, anche una relazione che procede in senso inverso, creando un circolo vizioso: la fame generata dall'insicurezza alimentare, a sua volta, favorisce la povertà. Infatti, le persone malnutrite hanno una minore capacità di lavorare, di imparare, e di prendere cura di sé stessi e dei propri familiari. Di conseguenza, anche la loro produttività agricola ne risente.

In questa visione classica, il problema dell'insicurezza alimentare è dunque un problema prettamente agricolo, e la soluzione è un processo di crescita agricola principalmente attraverso l'incremento della produttività, in particolare quella dei piccoli produttori. L'aumento della produttività agricola di questi ultimi accresce la loro sicurezza alimentare e il loro reddito, e riduce quindi la povertà rurale. Inoltre, il conseguente aumento della produzione alimentare nazionale può aumentare la disponibilità alimentare per le zone urbane e ridurre il fabbisogno di importazioni. In questo modo, il circolo vizioso viene spezzato. Naturalmente, oltre alla riduzione della povertà e della fame, ci sono altri buoni motivi per dare priorità e favorire la crescita del settore agricolo rispetto ad altri settori, motivi che

derivano dal contributo più generale che l'agricoltura può dare al processo di crescita di un'economia in via di sviluppo<sup>5</sup> e che rafforzano gli argomenti precedenti.

Nella schematica presentazione del nesso agricoltura-fame-povertà che qui è stata fatta non sono stati inclusi, per brevità, due influenti fattori vincolanti - a loro volta interdipendenti - che possono esacerbare il circolo vizioso e bloccare il processo di crescita. Il primo è il fattore demografico, reso celebre da Malthus: nelle economie agricole meno sviluppate non soltanto la produttività agricola è relativamente bassa, ma la crescita della popolazione da sfamare è generalmente superiore a quella della produzione alimentare, poiché proprio le famiglie più povere hanno un tasso di fertilità maggiore. La conseguenza è che, a parità di altre condizioni, in quelle economie il divario tra domanda e offerta interna di cibo tende ad aumentare rapidamente. Il secondo è il fattore ambientale: laddove l'agricoltura resta il mezzo principale di sostentamento, la pressione demografica crescente sulle risorse naturali - spesso fragili - nelle aree rurali dei paesi meno sviluppati provoca un degrado o addirittura un esaurimento di queste risorse. In questo modo viene indebolita la base produttiva proprio delle famiglie rurali più povere, che vedono dunque peggiorare le proprie condizioni.

### Meriti e limiti della visione convenzionale

La visione che è stata presentata nel paragrafo precedente gode di un largo consenso, a livello sia accademico sia istituzionale, e ha certamente diversi meriti, ma ha anche alcuni limiti, soprattutto in relazione al problema della sicurezza alimentare. Innanzitutto, è bene ricordare che a livello globale già da alcuni decenni il numero di calorie *pro capite* disponibili è non soltanto sufficiente, ma ormai molto superiore al fabbisogno della popolazione mondiale. Ciò è possibile perché, al di là delle oscillazioni congiunturali e occasionali, la produzione alimentare mondiale è cresciuta più rapidamente della popolazione. Il fatto straordinario, spesso dimenticato, è che questa crescita è avvenuta proprio nel periodo (la seconda metà del 1900) in cui l'aumento della popolazione mondiale è stato il più rapido nella storia dell'umanità. Pertanto, i cupi orizzonti malthusiani della scarsità di cibo, ancora oggi spesso richiamati, si sono rivelati del tutto infondati. Inoltre, anche guardando al prossimo futuro, le previsioni demografiche a lungo termine ci dicono che, sebbene la popolazione mondiale continuerà ad aumentare a tassi sostenuti per alcuni decenni, per effetto della "transizione demografica", questi tassi saranno decrescenti.

I problemi di sicurezza alimentare vanno analizzati inquadrando in questo scenario globale. Se c'è circa un miliardo di persone denutrite, il motivo non è quindi la mancanza di cibo, ma il fatto che queste persone, per una serie di circostanze, non hanno accesso al cibo che è disponibile (Sen, 1981). Un generico aumento della produzione agricola mondiale, dunque, produce soltanto un ulteriore aumento della disponibilità, ma non necessariamente un miglioramento dell'accesso. Lo stesso discorso vale a livello nazionale: perfino nei paesi deficitari, un aumento della disponibilità non è detto che riduca l'insicurezza alimentare delle famiglie più povere. Per ridurre la fame è necessario, invece, intervenire sui "titoli" (*entitlements*) che garantiscono l'accesso al cibo.

Come abbiamo visto, la maggior parte delle persone affamate vive di agricoltura nelle aree rurali dei paesi del Sud del mondo: un aumento della loro produzione alimentare e/o del loro reddito migliora certamente la loro sicurezza alimentare. Quindi, da questo punto di vista, la visione convenzionale, laddove suggerisce una crescita agricola che coinvolga in primo luogo i piccoli produttori più poveri (*pro-poor agricultural growth*) è certamente corretta.

Questo approccio, tuttavia, ha il limite di essere fondamentalmente statico e di breve periodo, e di avere un focus settoriale troppo ristretto. In primo luogo, è necessario



riflettere sul fatto che proprio nei paesi con maggiore povertà e insicurezza alimentare il peso relativo dell'agricoltura è molto forte perché la struttura produttiva di queste economie, soprattutto nelle aree rurali, non è sufficientemente diversificata e offre dunque alla popolazione scarse opportunità di occupazione e reddito in settori extra-agricoli. Concentrare gli interventi principalmente sul settore agricolo, sebbene nel breve periodo possa migliorare le condizioni di vita dei piccoli produttori, trascura però di promuovere un sentiero di diversificazione nel lungo periodo (Sen, 1999, cap. 7). In effetti, sono proprio i paesi con maggiore specializzazione agricola - che non hanno ancora avviato un processo di trasformazione strutturale - ad avere maggiori difficoltà nel raggiungere la sicurezza alimentare, mentre le economie meno dipendenti dall'agricoltura hanno generalmente minori problemi. In questa prospettiva, l'insistenza sullo sfruttamento dei vantaggi comparati, costringendo molti paesi del Sud del mondo ad approfondire la loro specializzazione agricola - spesso in poche *commodities* - ha ostacolato le trasformazioni strutturali necessarie.

Da questo punto di vista, quindi, il problema della sicurezza alimentare nel lungo periodo non consiste soltanto o principalmente nell'aumento della produttività dei piccoli produttori agricoli, ma soprattutto nel favorire, specie nelle aree rurali, l'espansione di attività extra-agricole che offrano alle popolazioni più povere fonti alternative e complementari di reddito e di occupazione.

“La strategia, spesso sostenuta, di concentrarsi esclusivamente sull'espansione dell'agricoltura - e specificamente sulle colture alimentari - è come mettere tutte le uova nello stesso paniere, e i pericoli di una tale politica possono essere davvero grandi” (Sen, 1999, p. 177, trad. nostra).

## Note

<sup>1</sup> Per l'esattezza, la FAO stima il numero di persone “denutrite” (*undernourished*), ossia persone il cui consumo energetico giornaliero (espresso generalmente in calorie alimentari) è al di sotto di un fabbisogno minimo. Tuttavia, la fame non riguarda soltanto la denutrizione ma, più in generale, la “malnutrizione”, ossia una dieta inadeguata e/o squilibrata (di cui la denutrizione è un caso specifico particolarmente rilevante). In questo articolo, quando si parla di fame si farà riferimento soprattutto alla denutrizione.

<sup>2</sup> L'attuale approccio metodologico della FAO riflette la concezione della sicurezza alimentare prevalente prima degli anni Novanta, basata sostanzialmente sulla disponibilità di alimenti, sebbene la FAO abbia negli ultimi anni apportato alcuni miglioramenti al suo approccio. Dopo i contributi di Sen (1981) e Drèze e Sen (1989) vi è stato un lungo dibattito e al *World Food Summit* del 1996 a livello ufficiale sono state riconosciute almeno quattro diverse dimensioni della sicurezza alimentare: disponibilità, accesso, utilizzo, stabilità. Ciò, purtroppo, non si è generalmente tradotto nell'applicazione di questo nuovo approccio nella prassi delle organizzazioni e dei governi.

<sup>3</sup> Ciò è avvenuto dapprima con l'approccio “*basic needs*” che concepiva la povertà in termini di bisogni elementari insoddisfatti; poi con l'approccio delle “*capabilities*” introdotto da Amartya Sen e recepito dall'*United Nations Development Programme* (UNDP).

<sup>4</sup> Fra questi, ricordiamo lo *Human Poverty Index* (HPI) elaborato da Anand e Sen per l'UNDP (1997), e il *Multidimensional Poverty Index* di Alkire e Foster (2007).

<sup>5</sup> Su questo importante aspetto, che in questa sede non può essere discusso si vedano, tra gli altri, i classici lavori di Johnston e Mellor (1961), di Kuznets (1964) e gli altri contenuti nel volume di Eicher e Witt (1964).

## Riferimenti bibliografici

- Alkire S, Foster J. (2007), *Counting and Multidimensional Poverty*, OPHI Working Paper 7, University of Oxford
- Drèze J., Sen A. (1989), *Hunger and Public Action*. Oxford, Clarendon Press
- Johnston B. F., Mellor J. W. (1961), "The Role of Agriculture in Economic Development." *The American Economic Review*, 51(4), 566-93
- Kuznets S. (1964), "Economic Growth and the Contribution of Agriculture: Notes on Measurements", in Eicher C. K. Wittand L. W. (a cura di), *Agriculture in Economic Development*, New York, McGraw-Hill

- Reddy S., Pogge T. (2010), "How Not to Count the Poor", in Anand S., Segal P. e Stiglitz J. (a cura di), *Debates in the Measurement of Global Poverty*, Oxford, Oxford University Press
- Sen A. (1981), *Poverty and famines : an essay on entitlement and deprivation*. Oxford, Clarendon Press.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press
- Svedberg P. (2000), *Poverty and Undernutrition: Theory, Measurement and Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- United Nation Development Programme (1997). *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*, New York, Oxford University Press, <http://hdr.undp.org>

## La politica agricola comune e la sicurezza alimentare globale

Leonard Mizzi, in *Agrireregionieuropa* n.22, Settembre 2010

### Introduzione<sup>1</sup>

La PAC ebbe origine negli anni Cinquanta, epoca in cui i Paesi dell'Europa occidentale uscivano devastati da anni di guerra e il rifornimento costante di generi alimentari costituiva una priorità assoluta.

Gli obiettivi e i principi generali della PAC furono enunciati per la prima volta nel Trattato di Roma: incrementare la produttività agricola mediante l'incentivazione del progresso tecnico e l'ottimizzazione dell'utilizzo dei fattori di produzione, in particolare della forza lavoro; migliorare il tenore di vita della popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire i rifornimenti di generi alimentari; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Allo scopo di raggiungere i suddetti obiettivi, l'allora Comunità Economica Europea (CEE) sviluppò i seguenti principi fondamentali della PAC: libera circolazione di prodotti agricoli a prezzi uniformi su tutto il territorio comunitario; preferenza comunitaria, in virtù della quale i prodotti agricoli della CEE erano da preferirsi a quelli importati; responsabilità finanziaria comune per le politiche di mercato e prezzi.

La CEE, attraverso la PAC, fu presto in grado di risolvere il problema della penuria di prodotti alimentari degli anni Cinquanta e allo stesso tempo di acquisire autonomia di produzione.

I cambiamenti intervenuti nell'agricoltura Europea e mondiale negli anni Ottanta portarono gli stati europei a individuare nuove priorità e misure finalizzate a tenere sotto controllo il *budget* di spesa.

Una serie di provvedimenti fu adottata dopo il 1992 con lo scopo di ridurre gradualmente il sostegno dei mercati a favore dello sviluppo di una "rete di protezione", attuata trasferendo parte dei fondi destinati all'innalzamento dei prezzi a favore di un sostegno diretto ai produttori scollegato dalla produzione; tale trasferimento doveva essere attuato in conformità a una serie di norme statutarie. Inoltre, si cercò di meglio bilanciare il sostegno diretto promuovendo lo sviluppo rurale.

L'ultima revisione della PAC, la cosiddetta *Health Check*, effettuata nel 2008, ha avuto come risultato l'ulteriore riduzione degli incentivi alla produzione di prodotti agricoli. Le misure introdotte nell'ambito della *Health Check* includono: l'abolizione dell'obbligo del "*set-aside*", l'incremento delle quote di produzione del latte in preparazione della loro definitiva soppressione, un ulteriore disaccoppiamento degli aiuti dalla produzione e l'abolizione dei sussidi a favore di coltivazioni atte a produrre energia. La maggior parte del sostegno all'agricoltura all'interno dell'UE risulta ora essere scollegato dalla produzione.

Sono attualmente in atto dibattiti sulla necessità di una riforma della PAC che dovrebbe entrare in vigore dopo il 2013. Quest'anno è stata lanciata una pubblica consultazione sul futuro della PAC, culminata nella Conferenza tenutasi a Bruxelles il 19 e 20 luglio 2010, la quale ha mobilitato più di 600 esperti da tutti i paesi europei. Oggetto della discussione non è certo la necessità di una politica agricola comune, quanto piuttosto l'individuazione dei più opportuni strumenti di sostegno a favore dei produttori agricoli dell'UE nel contesto dell'attuale crisi economica e finanziaria (sostegno al reddito, politica di sviluppo rurale, misure di gestione del rischio, ecc.). Tali strumenti sono in corso di elaborazione da parte della Commissione europea e saranno oggetto di una Comunicazione da inviare al Consiglio e al Parlamento europeo prima della fine del 2010.

I principali temi in corso di valutazione sono le dimensioni territoriali come pure una produzione agricola sana e di alta qualità, che tenga anche in dovuta considerazione le sfide ambientali legate ai cambiamenti climatici<sup>2</sup>.

### Coerenza delle politiche per lo sviluppo: il caso dell'agricoltura

Mentre le riflessioni sul futuro della PAC stanno raggiungendo la fase finale, il tema della Coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS) è tuttora oggetto di intense discussioni in tutti i consessi internazionali. L'adozione di una politica per lo sviluppo coerente consentirebbe all'UE di evitare, nel perseguimento degli obiettivi di settore nei 27 Stati membri, gli effetti negativi che potrebbero danneggiare le prospettive di sviluppo dei paesi più poveri. Questo implicherebbe la scelta di misure che non abbiano un impatto negativo sugli obiettivi delle politiche di sviluppo.

Nel novembre 2009, la riunione del *Consiglio delle relazioni esterne* ha raggiunto alcune importanti conclusioni sulla CPS. Una delle cinque priorità individuate nell'ambito del *Programma di lavoro* sulla CPS per il 2010-2013 è quella della sicurezza alimentare. Sempre nell'ambito dei dibattiti sulla CPS, anche l'impatto della PAC sui Paesi in via di sviluppo è spesso oggetto di dibattito. Inoltre i Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) e molte organizzazioni non governative (ONG) manifestano spesso le loro preoccupazioni circa l'impatto della PAC sul potenziale agricolo dei Paesi in via di sviluppo.

Con un trasferimento di fondi a favore di pagamenti diretti disaccoppiati dalla produzione, la PAC non presenta più alcun effetto distorsivo sulla produzione agricola in Africa Occidentale o nei Paesi Caraibici. Inoltre si prevede che, per il 2013, almeno il 92% dei pagamenti diretti pagati nell'UE saranno completamente disaccoppiati dalla produzione. I sussidi all'esportazione, d'altra parte, hanno vissuto una fase di declino negli ultimi dieci anni e ora costituiscono soltanto il 2% della spesa totale per la PAC.

L'andamento dei prezzi all'interno dell'UE è sempre più guidato dai prezzi del mercato mondiale piuttosto che dai prezzi di intervento: infatti, l'intervento è stato fortemente ridotto o abolito in ogni settore. Dal 2005 al 2009, l'UE ha dimezzato la tariffa del sussidio all'esportazione di carne bovina. Dal settembre 2006 ha abolito i sussidi all'esportazione di cereali (ad eccezione dei prodotti lavorati) e da ottobre 2008 quelli all'esportazione di zucchero. Anche i sussidi all'esportazione di frutta, verdura e vino sono stati aboliti a seguito delle riforme di tali comparti.

La reintroduzione delle restituzioni all'esportazione dei prodotti caseari, decisa nel gennaio 2009, è da considerarsi una misura temporanea, in ottemperanza a regole internazionali e in risposta ad una drammatica caduta dei prezzi sul mercato mondiale, nonché al conseguente impatto sui redditi degli agricoltori. Inoltre i limiti posti, in termine di volume e prezzo, a questi sussidi all'esportazione, peraltro aboliti nel corso del 2009, sono stati fissati a livelli tali da non coprire interamente il divario tra i prezzi del mercato europeo e del mercato mondiale, ed hanno pertanto avuto un impatto limitato sui prezzi mondiali.

L'incremento della domanda di biocombustibili e la politica di promozione dell'energia rinnovabile nei trasporti sono spesso considerati tra le cause dell'incremento dei prezzi dei prodotti alimentari nel 2007-2008. La Commissione europea ha condotto numerosi studi sui prezzi dei prodotti alimentari e sulle ragioni che ne hanno provocato la fluttuazione. L'analisi ha evidenziato che la produzione di biocombustibili dell'UE e il nuovo obiettivo di raggiungere, entro il 2020, il 10% di biocombustibili per i trasporti, ha avuto scarso impatto sul prezzo globale dei prodotti alimentari. Ciò si deve al fatto che i biocombustibili utilizzano soltanto il 2-3% della produzione europea di cereali e circa il 5% della produzione globale di olio vegetale. Dunque, le politiche europee sui biocombustibili non sembrano aver influenzato in modo significativo il mercato dei cereali.

In risposta al problema del prezzo dei generi alimentari e al fine di prendere ulteriori precauzioni contro un possibile impatto negativo, la Commissione europea ha istituito una serie di monitoraggi e rapporti, incluso l'impatto del prezzo dei prodotti alimentari e della loro disponibilità nei paesi dell'UE e in quelli extra-UE (paesi terzi) e, in particolare, in quelli che risultano essere i principali esportatori di biocombustibili verso l'UE. La Commissione è inoltre impegnata in un continuo dialogo con i paesi terzi e nel proporre, se necessario, azioni correttive.

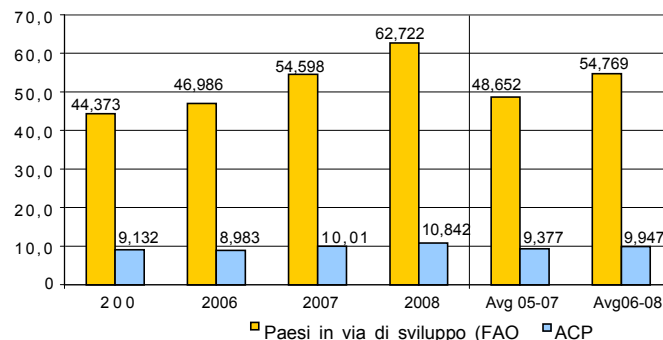
Uno dei temi principali di dibattito politico sul futuro della PAC è quello relativo al commercio (in negoziazioni multilaterali e bilaterali), soprattutto relativamente a quale tipo di relazione commerciale sia da privilegiare con i paesi sviluppati e quale con quelli in via di sviluppo.

### Commercio agricolo

Questa sezione è dedicata all'esame della connessione tra il commercio dei prodotti agricoli e la sicurezza alimentare. Il commercio è un elemento di fondamentale importanza nel perseguimento dell'obiettivo della sicurezza alimentare. Il processo di riforma della PAC ha generato un incremento della competitività dei prodotti agricoli europei e ha visto l'UE divenire uno dei maggiori esportatori, in particolare di prodotti di alta qualità.

D'altra parte, l'UE è anche uno dei maggiori importatori di prodotti agricoli. Infatti, l'UE importa più dai Paesi in via di sviluppo che da Stati Uniti, Giappone, Canada, Australia e Nuova Zelanda congiuntamente. Inoltre, le importazioni europee di prodotti agricoli dai Paesi in via di sviluppo mostrano una tendenza al rialzo. Come mostrato nella figura 1, nel 2008, le importazioni europee dai Paesi in via di sviluppo hanno raggiunto 62.7 miliardi di euro, contro i 44.4 miliardi del 2005.

Figura 1 - Importazioni dell'UE dai Paesi in via di sviluppo e dai Paesi ACP (in milioni di €)



Fonte: Comext

Circa il 71% delle importazioni di prodotti agricoli dell'UE proviene da Paesi in via di sviluppo. Questo è il risultato delle regole di accesso commerciali preferenziali che l'UE ha istituito per i Paesi in via di sviluppo ormai da molti anni secondo una tendenza che si è andata intensificando nel tempo. Con

l'iniziativa EBA - Everything But Arms (tutto tranne le armi), i paesi meno avanzati (PMA) hanno ottenuto un accesso al mercato europeo totalmente libero da dazi e da quote. Con gli *Accordi di partenariato economico* (APE), anche i Paesi ACP fruiscono di un accesso al mercato europeo totalmente libero da dazi e da quote. Gli APE sono stati oggetto di numerose controversie negli ultimi anni ed accusati di: causare disgregazione a livello regionale; destabilizzare il mercato alimentare; interferire con la politica locale nell'ambito della produzione agricola interna.

Ciò nonostante, gli APE, consentendo ai Paesi ACP di incrementare la produzione agricola, costituiscono un valido strumento per combattere la fame e l'indigenza. Per recenti analisi sugli APE, Anania (2010), Matthews (2010) e Muhammed *et al* (2010).

Inoltre, applicando il criterio dell'asimmetria, gli accordi per l'accesso al mercato tengono in considerazione le particolari esigenze di sviluppo dei Paesi ACP<sup>3</sup>. Dunque l'UE ha aperto i suoi mercati all'accesso, totalmente esente da imposte e da quote, di prodotti agricoli provenienti dai Paesi ACP (con una clausola di salvaguardia per lo zucchero fino al 2015). Inoltre l'UE acconsente ad escludere dalla liberalizzazione fino al 20% del commercio.

I Paesi ACP stessi hanno facoltà di decidere quali prodotti includere in questo 20%. Molti dei prodotti esclusi dalla liberalizzazione sono prodotti agricoli, compresi interi sotto-settori agroalimentari che i Paesi ACP considerano strategici.

La percentuale dei consumi di prodotti importati dall'UE nei paesi africani sub-sahariani è molto bassa, anche prendendo in considerazione il latte e la carne, due prodotti che sono spesso citati dai Paesi ACP in relazione alla sicurezza alimentare.

Inoltre, una speciale clausola di salvaguardia dispone che i Paesi ACP possano adottare misure per proteggere i loro mercati qualora fosse in qualche modo minacciata la sicurezza alimentare.

Oltre alle ordinarie disposizioni di salvaguardia per controbilanciare gli effetti di un improvviso aumento delle importazioni, una clausola "industria nascente" consente ai Paesi ACP di proteggere i settori in fase di avviamento.

Nel passato l'UE è stata accusata di esportare sottocosto parti di polli di scarsa qualità nei paesi dell'Africa Occidentale e di danneggiare pertanto il loro settore avicolo nazionale. Tuttavia, i dati mostrano chiaramente che non c'è alcun significativo spostamento nel potenziale produttivo nazionale, poiché la percentuale dei consumi di prodotti provenienti dall'UE nei paesi dell'Africa dell'Ovest è soltanto pari all'11-12%. Dal 2003, la PAC non prevede più alcun sussidio all'esportazione di pollame in Africa (ad eccezione dell'Angola).

Per ovviare al problema, i governi dei paesi dell'Africa Occidentale dovrebbero adottare una serie di misure per supportare la produzione locale di pollame in modo da renderla più efficiente e da espandere la loro produzione nazionale.

I Paesi in via di sviluppo hanno ampio margine politico per intraprendere le azioni atte a difendere i loro interessi, incluso quello della sicurezza alimentare, sia nel contesto dell'Agenda di Doha per lo Sviluppo (DDA) sia in quello degli APE.

L'UE si sta tuttora adoperando per favorire la conclusione delle negoziazioni della DDA nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio, che porterebbe alla totale soppressione dei sussidi all'esportazione, a condizione che anche altri paesi adottino discipline parallele sulle altre misure denominate "concorrenza all'esportazione". Questo consentirebbe di giocare ad armi pari nel settore agricolo mondiale.

Nello stesso tempo, i Paesi in via di sviluppo possono aspettarsi una considerevole flessibilità che assicuri loro che la liberalizzazione del commercio non abbia impatti negativi sui loro mercati interni. In particolare, i PMA non dovranno applicare alcuna riduzione dei dazi, che sarà richiesta soltanto ai Paesi in via di sviluppo ma in misura minore rispetto a quella richiesta ai paesi sviluppati e con periodi di attuazione più lunghi.

La bozza della DDA include molte altre disposizioni, relative a trattamenti speciali e differenziati, destinate ai Paesi in via di sviluppo. In particolare, verrebbe loro data la possibilità di designare "prodotti speciali", ispirandosi a criteri di sicurezza alimentare, sicurezza del sostentamento e sviluppo rurale.

## Governo globale e sicurezza alimentare

Il dibattito sulla sicurezza alimentare globale ha dominato le testate giornalistiche internazionali nel 2007 - 2008, anni in cui i prezzi dei prodotti alimentari stavano subendo una forte impennata.

L'iniziativa sulla sicurezza alimentare de L'Aquila (G8, 2009) è stata una pietra miliare nei progetti in risposta alle sollecitazioni internazionali volte a dare priorità all'agricoltura e alla sicurezza alimentare nei paesi più vulnerabili.

L'UE ha assunto il ruolo di maggiore donatore in questa iniziativa, particolarmente con la *Food Facility*. Anche le Nazioni Unite, e in particolare le tre agenzie di Roma: la FAO, il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD) e il Programma Alimentare Mondiale (PAM), hanno giocato un ruolo fondamentale nella nuova infrastruttura del governo globale. Il rinnovato e riformato Comitato sulla Sicurezza Alimentare Mondiale (CFS) è anch'esso promotore di iniziative coordinate finalizzate a combattere l'estrema povertà e l'indigenza. Uno dei suoi ruoli chiave è di "promuovere maggiore convergenza e coordinamento politico, incluso lo sviluppo di strategie internazionali e linee guida sul volontariato nella sicurezza alimentare e la nutrizione basate su buone norme, lezioni imparate da esperienze in loco, suggerimenti ricevuti a livello nazionale e regionale, e consigli di esperti e di diversi azionisti". La prossima sessione del CFS, prevista per metà ottobre a Roma, farà il punto degli obiettivi raggiunti (FAO, 2010).

## Conclusioni

Un accurato monitoraggio dell'impatto della PAC sugli obiettivi di sviluppo e sicurezza alimentare continuerà nei prossimi anni. La discussione sul futuro delle politiche agricole nei paesi sviluppati e in quelli in via di sviluppo si sta facendo sempre più complessa.

Il previsto impatto del cambiamento climatico sulla capacità produttiva agricola complica ulteriormente il dibattito, unitamente a temi come quelli del ruolo svolto dagli OGM nella catena alimentare, degli investimenti responsabili in agricoltura, dei diritti di proprietà intellettuale, del commercio dei prodotti agricoli, dell'opportunità di intervenire per regolare e limitare un'eccessiva volatilità dei prezzi.

Inoltre, bisogna tenere in considerazione la questione del diritto all'alimentazione e se tale diritto possa essere tradotto in un accrescimento del potenziale di produzione nei mercati alimentari locali e regionali. Tale diritto va salvaguardato anche attraverso un migliore accesso all'alimentazione in tutte le situazioni in cui la carenza di cibo non è il vero problema, ma piuttosto l'insufficienza delle risorse economiche dei singoli individui che impedisce di potervi avere accesso.

L'alimentazione e l'agricoltura rimarranno temi prioritari all'ordine del giorno della politica internazionale. Nel lungo periodo, le politiche agricole delle economie sviluppate, inclusa la PAC, dovrebbero tenere in considerazione le restrizioni imposte dalle misure atte a combattere il cambiamento climatico, i problemi aperti dall'andamento demografico, le fluttuazioni dei consumi e la progressiva riduzione delle aree di terreno disponibile per le coltivazioni.

Nel complesso, nutrire la crescente popolazione mondiale (e soddisfare la domanda industriale) renderà necessario incrementare significativamente la produzione agricola entro il 2050, soprattutto in Africa.

Un'agricoltura coerente e delle politiche globali per lo sviluppo renderanno possibile raggiungere tali obiettivi. Anche la ricerca



applicata all'agricoltura dei Paesi in via di sviluppo avrà un ruolo chiave nell'analisi delle opzioni per il coordinamento e la coerenza politica.

Il tema è stato dettagliatamente discusso alla Conferenza Globale sulla Ricerca Agricola per lo Sviluppo del 2010 (GCARD, 2010 Montpellier, 28-31 marzo).

L'agricoltura è sicuramente parte essenziale della soluzione del problema della povertà rurale. Le politiche e i sistemi di governo devono necessariamente supportare l'agricoltura per garantire il massimo impatto positivo.

L'UE continuerà a svolgere un ruolo attivo nel coordinamento delle politiche agricole e nei dibattiti internazionali, per assicurare che le politiche adottate nei vari settori interessati siano tra loro compatibili e coerenti.

Note

<sup>1</sup> L'opinione espressa è dell'autore e non necessariamente rispecchia quella della Commissione Europea.

<sup>2</sup> Per ulteriori informazioni sulla PAC, si può fare riferimento al sito [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_it.htm)

<sup>3</sup> Cf Kuhlmann (2010) e IPC (2010) per il ruolo di altri paesi, soprattutto gli Stati Uniti, nella politica di sviluppo e politica agricola.

Riferimenti bibliografici

- Anania, G. (2010) EU Economic Partnership Agreements and WTO negotiations. A quantitative assessment of trade preferences granting and erosion in the banan market, Food Policy, 35, 140-153
- FAO (2010) [http://www.fao.org/UNFAO/Bodies/cfs/cfs36/index\\_en.htm](http://www.fao.org/UNFAO/Bodies/cfs/cfs36/index_en.htm), il sito del Comitato sulla Sicurezza Alimentare Mondiale e i documenti relativi per il prossimo incontro a Roma
- G8 (2009, Presidenza Italiana) [http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/LAquila\\_Joint\\_Statement\\_on\\_Global\\_Food\\_Security%5B1%5D,0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf)
- Global Conference on Agricultural Research for Development (2010) (GCARD) <http://www.agropolis.fr/actualites/gcard-2010.php>
- International Policy Council (2010) Horticultural Exports from AGOA countries to the US: challenges and considerations, July
- Kuhlmann, K. (2010) A new US-European approach to trade and development in Sub-Saharan Africa, German Marshall Fund of the United States
- Matthews, A. (2010) Economic Partnership Agreements and Food Security, Institute for International Integration Studies Discussion Paper, No. 319
- Muhammad, A., Amponsah, W.A., and Dennis, J. H (2010). The impact of preferential trade arrangements on EU imports from developing countries: the case of fresh cut flowers, Applied Economic Perspectives and Policy, Vol. 32(2), 254-274

# Il programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti: quale avvenire?

Bruno Buffaria, in Agrireregionieuropa n.24, Marzo 2011

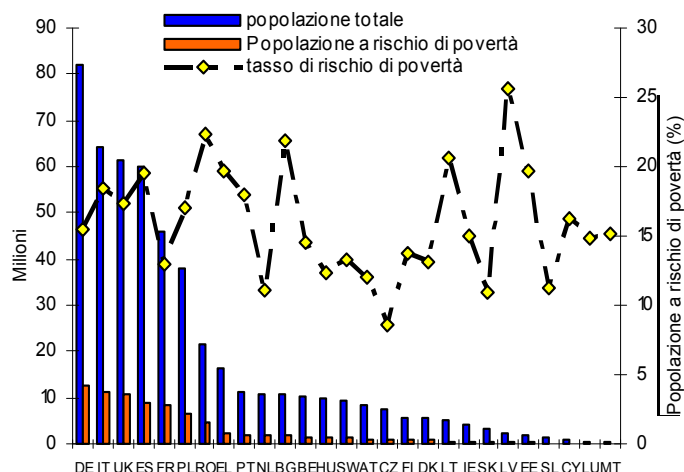
## I principi dell'intervento comunitario

Fame, povertà, indigenza, esclusione sociale, sono tutte problematiche che si ritrovano in ogni Stato membro<sup>1</sup>. Secondo le stime più recenti, circa il 16,3 % della popolazione dell'Unione europea vivrebbe sotto o al limite della soglia di povertà (cfr. figura 1).

Il programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti affronta questi problemi in maniera diretta, contribuendo alla distribuzione ai più bisognosi di decine di milioni di pasti all'anno (nel 2009, oltre 18 milioni di persone hanno beneficiato del programma).

Se il programma risponde allo spirito del Trattato che enuncia, tra gli obiettivi dell'Unione, quello di "promuovere il benessere dei popoli" e la "solidarietà tra gli Stati membri", esso contribuisce più in particolare alla realizzazione degli obiettivi della Politica Agricola Comune (PAC) di stabilizzare i mercati e di assicurare prezzi ragionevoli per i consumatori. Benché in passato la PAC si sia concentrata soprattutto su misure volte a stimolare l'offerta, ha sempre avuto tra le sue finalità anche quella di provvedere al soddisfacimento della domanda alimentare dei cittadini europei. Al riguardo, si rileva come il processo di riforma della PAC, a partire dal 1992, si sia tradotto nella predisposizione di strumenti di politica economica volti alla gestione della domanda.

Figura 1 - Popolazione totale, popolazione a rischio di povertà e tasso di rischio di povertà, anno 2009



Fonte: Eurostat, 2011

Questo programma, nato nel 1987 durante un inverno particolarmente rigido su sollecitazione dell'organizzazione caritativa francese *Restaurants du cœur*, permetteva agli Stati membri di sbloccare scorte pubbliche d'intervento eccedentarie per distribuirle a titolo di aiuto alimentare agli indigenti. Si parlava allora di "montagne di burro" e di "laghi di latte" per rimarcare l'abbondanza delle scorte derivanti dall'intervento pubblico europeo. La situazione, da allora, è profondamente cambiata; la riforma della PAC, avviata agli inizi degli anni Novanta, ha contribuito a ridurre drasticamente l'intervento sistematico sui mercati. Per tale motivo, il programma è stato modificato, in modo da autorizzare, in determinate circostanze, il ricorso ad acquisti di derrate sul mercato.

### Invito a contribuire ad agrireregionieuropa

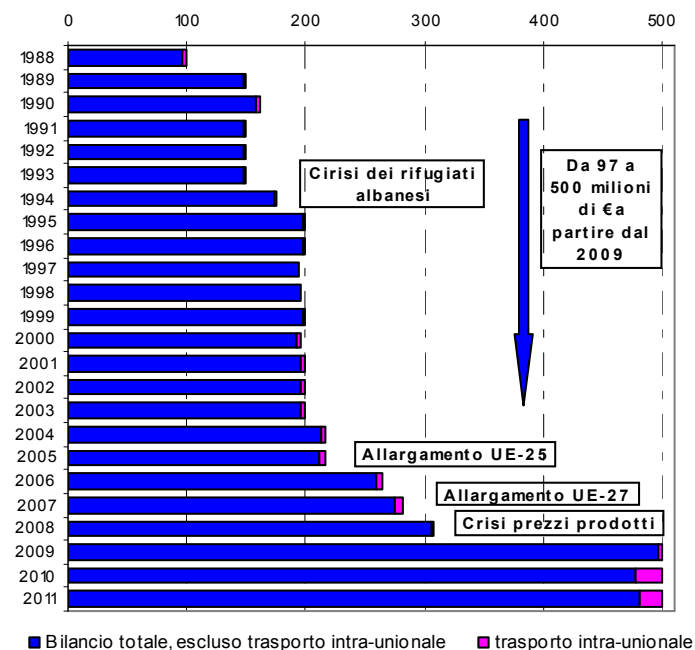
Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: [redazione@agrireregionieuropa.it](mailto:redazione@agrireregionieuropa.it), scrivendo nell'oggetto del messaggio "agrireregionieuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it).

Il programma europeo di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti non ha la pretesa di risolvere la penuria alimentare negli Stati membri; tuttavia, esso contribuisce a sostenere le associazioni caritative e la società civile nel garantire il diritto all'alimentazione a tutti i cittadini dell'Unione europea. Analogamente al programma del Governo statunitense che fornisce, o distribuisce a prezzo ridotto, le eccedenze agricole alle banche alimentari (in particolare la rete *Second Harvest*), anche l'Unione europea mette delle derrate alimentari a disposizione delle organizzazioni caritative (beneficiari finali del programma) e delle banche alimentari, quali la Federazione Europea delle Banche Alimentari (FEBA), i *Restaurants du cœur* in Francia, la Caritas, la Croce Rossa, ecc. Secondo il principio di sussidiarietà e per massimizzare l'efficacia della misura, gli Stati membri sono liberi di selezionare le organizzazioni caritative beneficiarie del programma, in base ai propri criteri e alle specificità nazionali; gli Stati membri sono anche responsabili dell'attuazione del programma a livello nazionale.

### Come funziona il programma

Il programma è finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). La partecipazione degli Stati membri al programma è volontaria. Dalla fine degli anni Ottanta, la dotazione di bilancio del programma ha conosciuto un costante incremento (Figura 2); dai poco meno di 100 milioni di euro in origine, la dotazione finanziaria del programma ha raggiunto 500 milioni di euro nel 2009, per meglio affrontare le evoluzioni congiunturali e fare fronte all'aumento dell'insicurezza alimentare nell'Unione europea. Infatti, l'ultimo aumento (di due terzi), a favore del piano 2009 (la relativa dotazione è passata da circa 300 milioni di euro a 500 milioni di euro), è stato motivato dallo spettacolare aumento dei prezzi di alcuni prodotti agricoli, che ha ulteriormente aggravato l'insicurezza alimentare degli indigenti, aumentando nel contempo il costo della fornitura degli aiuti alimentari.

Figura 2 - Bilancio totale (in milioni di €)



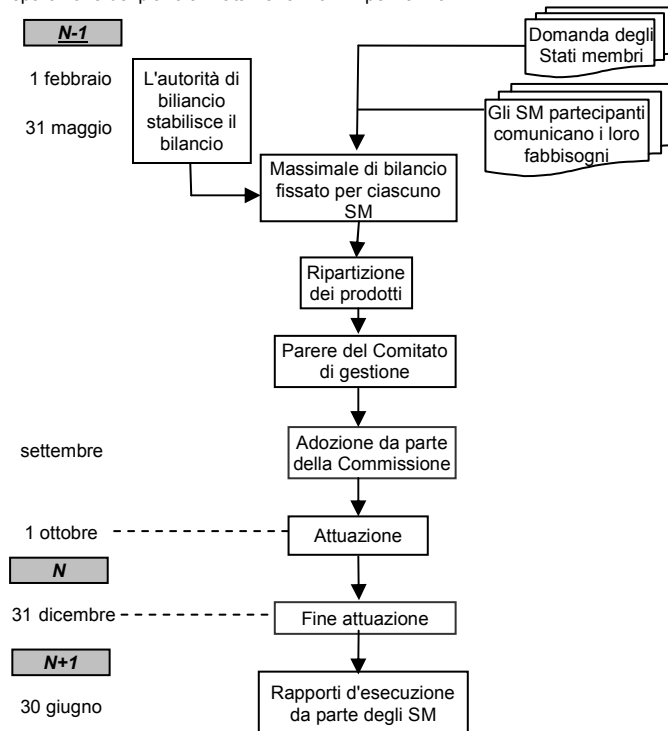
Fonte: Commissione europea, DG Agri, 2011

Ogni anno, gli Stati membri che intendono partecipare notificano alla Commissione, entro il 1 febbraio, le loro intenzioni e in seguito, entro il 31 maggio, comunicano il loro fabbisogno in termini di quantità di prodotti disponibili nelle scorte d'intervento.

Venti Stati membri hanno deciso di partecipare al programma nel 2011 (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria).

In base a queste richieste e ai dati di Eurostat sulla povertà, la Commissione fissa un massimale di bilancio per ciascuno Stato membro partecipante e compila una lista di prodotti da prelevare dalle scorte pubbliche o da acquistare sul mercato, nei limiti della dotazione assegnata (Figura 3).

Figura 3 - Regolamento (UE) n° 807/2010: Fornitura di derrate alimentari provenienti dalle scorte d'intervento a favore degli indigenti dell'Unione. Preparazione del piano avviata nell'anno n-1 per l'anno n



Quando si attinge alle scorte d'intervento, vengono indette gare per la conversione delle derrate (per esempio frumento) in prodotti trasformati della stessa "famiglia" (ad esempio farina o pasta), o per lo scambio delle derrate stesse contro tali prodotti finiti. Questi prodotti vengono distribuiti come aiuto alimentare agli indigenti, sotto forma di pacchi viveri o di pasti serviti in centri gestiti da associazioni caritative e altri organismi competenti, designati dagli Stati membri.

In pratica, esistono tre diversi modelli di distribuzione:

- Secondo il primo sistema (applicato ad esempio in Francia e Italia), le organizzazioni caritative selezionate quali beneficiarie del programma distribuiscono direttamente gli alimenti agli indigenti. Esse ricevono i prodotti direttamente dagli operatori che hanno vinto la gara per la fornitura, l'organizzazione dello stoccaggio, il trasporto e la distribuzione degli alimenti;
- Sulla base del secondo sistema (applicato tra gli altri in Spagna e Lituania), le organizzazioni caritative selezionate quali beneficiarie finali del programma non distribuiscono direttamente gli alimenti. Esse, infatti, agiscono come intermediari tra l'autorità pubblica e le organizzazioni in contatto diretto con gli indigenti. Esse ricevono gli alimenti dai fornitori o dai centri di stoccaggio pubblico, per trasferirli in seguito alle organizzazioni incaricate della distribuzione degli aiuti agli indigenti. In particolare, si tratta di parrocchie e di vari centri sociali (orfanotrofi, centri d'accoglienza per disoccupati e senzatetto, ecc);
- Infine, il terzo sistema (utilizzato da alcuni Stati membri come il Belgio), prevede che siano gli organismi pubblici

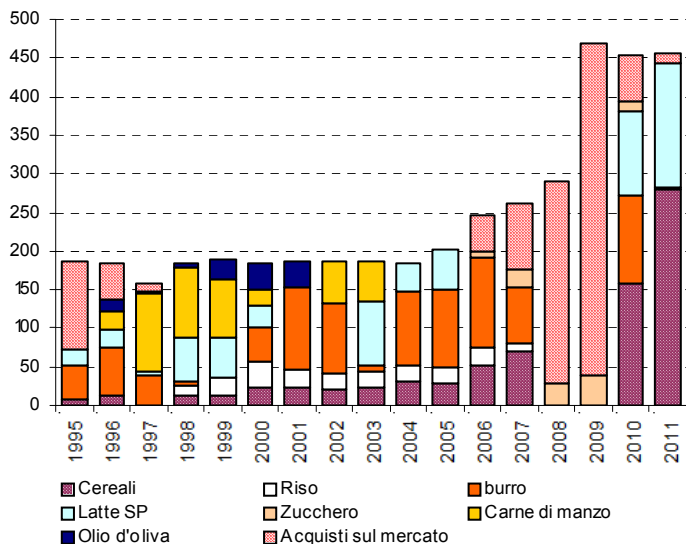
locali ad incaricarsi direttamente della distribuzione degli alimenti.

Il periodo di esecuzione del programma inizia il 1 ottobre e termina il 31 dicembre dell'anno successivo. Le operazioni di ritiro dei prodotti dalle scorte d'intervento sono effettuate dal 1 ottobre sino al 31 agosto dell'anno successivo, salvo disposizioni particolari per alcuni prodotti.

### Le ragioni della riforma

Dall'inizio degli anni Novanta, la situazione è profondamente cambiata. La riforma della PAC volta alla riduzione delle scorte d'intervento ha comportato la necessità di adattare il programma alle mutate circostanze, autorizzando l'acquisto temporaneo di derrate sul mercato a integrazione delle scorte d'intervento. Inoltre, alcuni prodotti, come l'olio d'oliva o la carne suina, non essendo più soggetti a intervento pubblico europeo, sono completamente usciti dal programma. Altri prodotti, come la carne bovina, sono stati ritirati dalla misura per ragioni oggettive e sanitarie (crisi della mucca pazza) della metà degli anni Novanta. Dal 2011, anche lo zucchero uscirà dal programma in quanto il sistema d'intervento europeo per lo zucchero è stato soppresso. Pertanto, la gamma dei prodotti offerti nell'ambito della misura si è considerevolmente ridotta dagli anni Novanta (Figura 4). Alla luce di tali evoluzioni e delle progressive restrizioni che hanno ridotto la tipologia di prodotti che possono essere distribuiti, la Commissione, nel settembre 2008, ha proposto<sup>2</sup> di riformare il programma per meglio adattarlo alle successive riforme della PAC e massimizzarne l'efficienza nei confronti dei cittadini europei più bisognosi.

Figura 4 - Dotazione finanziaria in milioni di Euro (costi di trasporto intra UE / costi amministrativi e di trasporto non inclusi)



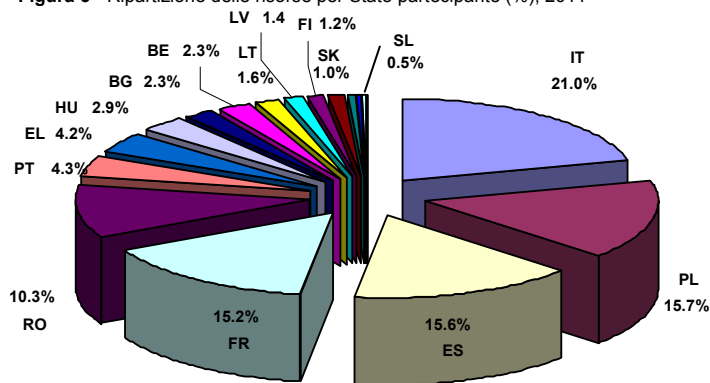
Fonte: Commissione europea, DG Agri

Nonostante il sostegno del Parlamento europeo, che, con un dibattito tenutosi nel marzo 2009, ha accolto con favore la proposta della Commissione (ad eccezione del cofinanziamento), essa non ha trovato una sufficiente maggioranza in seno al Consiglio, a causa dell'atteggiamento refrattario e critico di alcuni Stati membri. Per tentare di sbloccare la situazione di stallo venutasi a creare, e andare incontro alle esigenze manifestate da tali Paesi, la Commissione ha presentato, nel settembre 2010, una proposta rivista di modifica del programma.

Se adottata, questa riforma permetterebbe di garantire una fonte d'approvvigionamento stabile delle derrate alimentari per la popolazione beneficiaria, di rafforzare la *governance* pubblica e di meglio focalizzare l'intervento sui bisogni degli indigenti. Tra l'altro, il ricorso al mercato sarà autorizzato in maniera

permanente, per completare le scorte d'intervento disponibili. Gli Stati membri partecipanti disporrebbero, inoltre, di maggiore libertà nella scelta dei prodotti da distribuire, non più limitata ai prodotti soggetti a intervento. Tale scelta potrà basarsi su considerazioni nutrizionali e dovrà avvenire nel quadro di programmi nazionali triennali di distribuzione, che definiscano le priorità e gli obiettivi dell'assistenza alimentare. La distribuzione dei prodotti continuerebbe ad essere effettuata in cooperazione con gli enti caritativi o con i servizi sociali locali; inoltre, per favorire la funzione coesiva e la buona gestione del programma, si prevede l'introduzione di un tasso di cofinanziamento variabile in funzione degli Stati membri (legato ai criteri della coesione). Nonostante la necessità di modernizzare il meccanismo per accrescerne l'efficacia e massimizzarne i risultati, il Consiglio non è tuttora pervenuto ad adottare tale proposta. Alcuni Stati membri, quali la Germania, il Regno Unito, i Paesi Bassi, la Danimarca e la Svezia, che peraltro avevano partecipato al programma in passato, non vi partecipano più da alcuni anni e hanno espresso posizioni assai negative nei suoi confronti, almeno nella sua versione attuale (Figura 5).

Figura 5 - Ripartizione delle risorse per Stato partecipante (%), 2011



Fonte: Commissione europea, DG Agri, 2011

Ad essi vanno aggiunti Paesi quali l'Austria e la Repubblica Ceca, la cui posizione è più sfumata. La riduzione delle scorte d'intervento disponibili, il ricorso ad acquisti sul mercato, nonché l'aumento della dotazione del programma hanno indotto tali Stati membri a contestare la base giuridica del programma. La sua legittimità nell'ambito della PAC e il suo legame con gli obiettivi fissati nel Trattato (all'articolo 39, ex articolo 33), in particolare quello di stabilizzazione dei mercati, sarebbe messo in dubbio; secondo tali Stati membri, il programma, senza una chiara base giuridica, non avrebbe più ragion d'essere nell'ambito della politica agricola comune. In particolare, la Germania ritiene che la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti rientri tra le competenze delle politiche sociali di ciascuno Stato membro e che pertanto non debba essere finanziata dal bilancio europeo. Il crescente ricorso agli acquisti di mercato, in particolare in relazione ai programmi 2008 e 2009, ha indotto la Germania a presentare un ricorso presso il tribunale di primo grado dell'Unione europea contro il piano annuale di distribuzione relativo al 2009. Il tribunale non si è ancora pronunciato in merito. Nei due anni successivi, i prodotti (cereali, zucchero, latte in polvere e burro) disponibili nelle scorte d'intervento europee sono stati sufficienti a coprire quasi interamente il fabbisogno dei piani annuali di distribuzione relativi al 2010 (87%) e 2011 (97%), lasciando solo un limitato ricorso agli acquisti sul mercato.

Tuttavia, non è detto che tale situazione favorevole si ripeta in futuro e l'incertezza sulla disponibilità dei prodotti nelle scorte d'intervento, associata con la diminuzione della varietà dei prodotti soggetti a intervento pubblico (al riguardo, si noti l'eliminazione dello zucchero sopra menzionata), rimane nell'orizzonte del programma.

Occorre quindi riformare il regime, per permettere la prosecuzione del programma di aiuto alimentare agli indigenti. Tale riforma dovrà modernizzare il dispositivo, tanto sul piano



giuridico che su quello operativo, rafforzando, da una parte, la sua legittimità nel quadro della PAC e, dall'altra, incrementando il suo impatto sui bisogni nutrizionali degli indigenti.

## Considerazioni conclusive

Dalla consultazione delle organizzazioni non governative (ONG), prevista dal regolamento di applicazione del programma (Regolamento (UE) n. 807/2010<sup>3</sup>) ed organizzata annualmente dalla Commissione prima dell'adozione dei piani annuali, è risultato come il fabbisogno in termini di numero di pasti sia in aumento. Le banche alimentari e le organizzazioni caritative, a confronto con una popolazione europea impoverita, assistono sempre più all'emergere di una nuova categoria di poveri, i nuovi poveri - o lavoratori poveri - ovvero persone che, anche se occupate a tempo parziale o pieno, non dispongono di risorse sufficienti per alimentarsi.

Le conclusioni delle organizzazioni caritative, veri attori e gestori finali del programma, impongono di avviare seriamente la riflessione sul futuro del programma e della sua utilità difficilmente contestabile.

## Note

<sup>1</sup> Cfr la Comunicazione della Commissione "La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale", <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=it>

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/markets/freefood/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/freefood/index_en.htm)

<sup>3</sup> Gazzetta ufficiale dell'UE n. L 242, del 15 settembre 2010.

## La sicurezza alimentare: le priorità di una sfida antica e contemporanea

Mario Campli, in *Agrireregionieuropa* n.26, Settembre 2011

All'inizio del terzo millennio, l'umanità è ancora alle prese con il flagello della fame; c'è dunque, qualcosa che non funziona nella *governance* del pianeta, nelle politiche delle nazioni, nella distribuzione delle risorse, nell'esercizio del potere.

L'insicurezza alimentare persiste, cresce persino, si presenta più concentrata, resta molto rurale, mentre la componente urbana e delle periferie urbane diventa sempre più rilevante.

Alle sue cause strutturali antiche ma non sconfitte, si aggiungono quelle della modernità: gli intrecci tra i mercati finanziari non governati e i mercati delle materie prime agricole; e, ultima novità, la compravendita su larga scala della risorsa terra da parte di grandi concentrazioni finanziarie e anche di Stati.

### L'evoluzione di un concetto e le attuali priorità

Dalla Seconda guerra mondiale in poi, il concetto di insicurezza alimentare ha conosciuto un'evoluzione significativa, integrando nel corso del tempo varie dimensioni: macro e microeconomica, qualitativa e infine nutrizionale. Oggi questo concetto è divenuto polisemico e dinamico, collegato in una relazione complessa con il commercio internazionale, i regimi politici e le strutture sociali esistenti, ma anche con numerosi fattori soggettivi che occorre esaminare e valutare con attenzione.

Analogamente, anche il concetto di sicurezza alimentare si è modificato nel corso degli anni e, di recente, ha incluso anche l'aspetto nutrizionale. Le definizioni oggi più diffuse (a partire da quella proposta dalla Banca mondiale nel 1986, fino a quella molto sintetica di Maxwell e Frankenberger: "l'accesso sicuro e costante a cibo sufficiente per poter condurre una vita in buona

salute" -1992) trovano un punto di condivisione nella definizione data dal World Food Summit (1996), secondo la quale essa è la condizione in cui: "tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, economico e sociale a cibo sufficiente, sicuro e nutriente che soddisfi le proprie necessità e preferenze alimentari per poter esercitare una vita attiva e in salute".

La sicurezza alimentare si presenta, quindi, come una situazione nella quale si verificano la contemporaneità di quattro aspetti: disponibilità quantitativa di cibo; accesso fisico, economico e sociale; utilizzo corretto; stabilità nel tempo della disponibilità, dell'accesso e dell'utilizzo.

La contraddizione dalla quale bisogna sempre ripartire, prima di impostare ogni discussione sulle politiche e le misure da intraprendere, è la seguente: in un mondo in cui la produzione alimentare basta a sfamare tutti gli individui, oltre un miliardo di persone non ha accesso ad una quantità di cibo sufficiente. Perché? Perché uno dei fattori chiave della sicurezza alimentare e nutrizionale è la povertà, come definito in sede ONU. L'insicurezza alimentare e la malnutrizione sono infatti nel contempo una causa e un effetto della povertà e del sottosviluppo: il benessere nutrizionale delle fasce povere di popolazione non è soltanto una conseguenza dello sviluppo, ma anche un suo presupposto. Una situazione di "povertà" implica anche una destrutturazione di economie, tradizioni alimentari e infrastrutture di mercato locali (causate, peraltro, anche da strategie internazionali a partire dagli anni '80). Questi contesti richiedono politiche complementari di riduzione della povertà e, quindi, di percorsi di formazione di un reddito che consenta l'accesso agli alimenti. E' solo in questo ambito che potranno avere successo anche le politiche agricole.

L'analisi degli elementi concreti che costituiscono l'insicurezza alimentare si può riassumere, molto sinteticamente nelle seguenti caratteristiche di base: a) è in aumento e ad oggi, dopo le due crisi, il numero di persone colpite supera il miliardo; b) è sempre più concentrata (riguarda per l'89 % Asia, Pacifico e Africa subsahariana); c) rimane un fenomeno fortemente rurale (il 70 % degli individui in condizioni di insicurezza alimentare risiede nelle aree rurali), ma va acquistando sempre maggiore rilievo la componente urbana e periurbana (Fao, 2008; 2009).

La definizione del Piano di azione, con la scelta delle priorità sulle quali concentrarsi è, la prima sfida politico-strategica; ed è oggetto di confronti e di molte accese discussioni.

Ogni epoca dell'evoluzione dello sviluppo economico e sociale su scala globale deve assegnarsi priorità le più idonee in quel momento: sulla base delle caratteristiche specifiche della fase del sistema capitalistico e della evoluzione dei mercati, di beni fisici e finanziari, nella quale la sfida della lotta alla insicurezza alimentare torna a manifestarsi e ad imporsi alla sensibilità della società.

In questo momento storico le priorità politico-strategiche sulle quali concentrarsi, sono (nell'ordine): la riforma del funzionamento dei mercati agricoli globali, prioritaria in quanto *conditio sine qua non* affinché le altre politiche e misure possano risultare efficaci; le politiche di sviluppo delle agricolture e dei mercati a livello locale; l'esigenza di garantire, a livello globale, una stringente coerenza tra le diverse politiche; il ruolo delle riserve alimentari, regionali e globali; la sicurezza alimentare in quanto diritto (comprensivo della regolamentazione dell'accesso alla terra); la *governance* globale degli strumenti utilizzati per garantire la sicurezza alimentare. Ci si limiterà qui ad alcune considerazioni sulle prime due priorità.

### La sicurezza alimentare e il funzionamento dei mercati agricoli

Fino ad ora, nell'opinione della maggioranza degli esperti e dei responsabili politici internazionali, la volatilità dei prezzi agricoli era ritenuta un fenomeno puramente congiunturale (e "naturale"); si riteneva anche che la liberalizzazione degli scambi agricoli avrebbe avuto una funzione stabilizzatrice e sarebbe servita ad orientare l'andamento tendenziale dei prezzi verso

l'alto. Questo ragionamento si basa sulla fiducia nella capacità di autoregolamentazione dei mercati agricoli.

La crisi finanziaria e quella alimentare, esplose quasi contemporaneamente, hanno dimostrato chiaramente che i mercati agricoli in realtà non sono in grado di autoregolamentarsi: di conseguenza, la politica di totale affidamento alle forze del mercato – in questa materia - non è la soluzione adatta, né sul piano economico né dal punto di vista strategico.

La crisi alimentare che ha colpito anche i paesi poveri nel 2008 è stata caratterizzata da prezzi di mercato:

- spesso inferiori ai costi di produzione effettivi;
- scollegati dalle basi fisiche dell'offerta e della domanda ( il che ha favorito l'aumento di manovre speculative, incentivate anche dalla progressiva deregolamentazione e dall'abolizione graduale dei meccanismi di intervento);
- eccessivamente volatili.

Diversi elementi entrano in gioco per spiegare questa volatilità: il rinnovato interesse degli speculatori sui mercati agricoli, le tensioni accresciute tra l'offerta e la domanda (anche per la destinazione di crescenti quantità di cereali a fini energetici), la riduzione dei livelli delle scorte e i rischi climatici. È, però, difficile valutare con precisione in che misura ciascuno di questi fattori abbia contribuito all'instabilità dei prezzi, a causa della scarsità di dati disponibili soprattutto sui mercati finanziari, che rimangono prevalentemente opachi.

## La finanziarizzazione dei mercati agricoli e la riforma dei mercati agricoli e finanziari

Per finanziarizzazione s'intende l'utilizzo di prodotti fisici (in questo caso, agricoli) in quanto attività sottostanti alle transazioni finanziarie (scambio di rischi).

La speculazione sulle materie prime (in particolare quelle agricole), nelle enormi dimensioni che ha raggiunto, è un fenomeno recente, ma molto dinamico. La speculazione riguarda i prodotti agricoli per circa un terzo, mentre per il resto si concentra soprattutto sulle materie prime energetiche come petrolio e gas.

Si possono citare quattro ordini di motivi della finanziarizzazione:

- i mercati dei futures di prodotti agricoli sono generalmente ristretti;
- i mercati agricoli sono per loro natura attraenti dato che la volatilità dei prezzi è una loro caratteristica strutturale (fonte di profitti);
- i mercati dei futures di prodotti agricoli sono scarsamente regolamentati;
- la progressiva liberalizzazione dei mercati agricoli in un contesto di crescente interconnessione dei mercati è accompagnata da un afflusso di investitori a breve termine.

Secondo numerosi esperti, la crescente finanziarizzazione dei mercati agricoli e il conseguente diffondersi dei fenomeni speculativi hanno indubbiamente inciso sul rialzo dei livelli dei prezzi, in particolare dei cereali, e soprattutto sull'aumento della loro volatilità (CNUCED, 2011). Il problema dell'insicurezza alimentare nel mondo potrà essere seriamente "governato" solo affrontandolo alla radice; ed oggi una delle più consistenti radici sta nella grande questione politica di una diversa organizzazione dei mercati agricoli e finanziari.

In primo luogo, è necessario che tutte le transazioni e le posizioni degli operatori siano registrate, sia nei mercati regolamentati che nei mercati OTC (*over-the-counter*, cioè fuori borsa).

Parallelamente, è indispensabile una maggiore trasparenza dei mercati fisici, soprattutto per quanto riguarda i livelli di riserve e di scorte, nonché dell'offerta e della domanda a breve e medio termine.

Occorre inoltre adottare una regolamentazione "uniforme" a livello internazionale dei mercati finanziari, per evitare la concorrenza tra le piazze finanziarie e le possibilità di elusione

delle regole dovute alla mancanza di normative internazionali. E' una sfida immane. E' la sfida di questa fase.

Il Piano di azione sulla volatilità dei prezzi alimentari e sull'agricoltura (Parigi 22-23 giugno 2011) che ha concluso la riunione dei Ministri dell'agricoltura del G20, ha soltanto iniziato a mettere mano a questa strategica riforma: tra reticenze e contraddizioni. La mobilitazione della società civile europea deve premere affinché il Summit dei capi di stato del prossimo novembre possa andare più a fondo.

## Lo sviluppo delle agricolture e dei mercati agricolo-alimentari a livello locale

Chi nutrirà il mondo? La risposta è: solo il mondo potrà nutrire il mondo. Lo sviluppo dell'agricoltura nelle aree di insicurezza alimentare è assolutamente strategico. La situazione non è per niente soddisfacente e l'illusione di sostituirsi con la produttività e con l'aumento della produzione nelle aree dello sviluppo (ad esempio: il mantra di "un'Europa forte con una PAC forte") non solo una non-risposta, è anche incompatibile con la sostenibilità. Nei paesi ACP, ad esempio, benché l'agricoltura rappresenti il principale settore di attività, tanto le politiche dei governi nazionali quanto quelle delle istituzioni internazionali non hanno riservato, negli ultimi decenni, al settore agricolo l'attenzione che meritava; si sono fatti passi indietro. Una esplicita manifestazione della non adeguata e strategica attenzione all'agricoltura la rileviamo nell'uso del 9° FES (Fondo Europeo di Sviluppo): solo 4 paesi ACP su 78 hanno dato priorità all'agricoltura e per quanto riguarda la finalizzazione degli stanziamenti del Fondo, solo il 7 % è stato destinato allo sviluppo rurale e l'1,1 % è espressamente assegnato alle attività connesse all'agricoltura.

Inoltre, dal 1975 la quota delle importazioni dell'Unione europea dai paesi ACP è scesa dal 7 % al 3 %. Malgrado ciò, gli scambi commerciali con l'UE rimangono importanti per questi paesi. Tuttavia, occorre interrogarsi sui motivi per i quali quasi il 30 % del commercio degli ACP viene realizzato con l'UE, mentre gli scambi intra-regionali ACP non superano il 10 %. Qui si può ben individuare uno spazio importante per lo sviluppo della integrazione dei mercati regionali.

Un altro dato significativo è rilevabile sul versante degli investimenti esteri diretti (IED). Nei paesi in via di sviluppo, dal 1990 ad oggi, essi sono quintuplicati, ma pressoché nulla è andato a beneficio dei paesi ACP, che rappresentano appena il 3% degli IED europei. Si deve osservare inoltre che più del 50% delle entrate in valuta estera degli ACP proviene dalle esportazioni di prodotti di base.

E' necessario, pertanto, assegnare la priorità alla realizzazione di politiche agricole dirette allo sviluppo delle agricolture locali e alla integrazione dei mercati locali e regionali e incentrate sulla situazione socio-economica delle popolazioni rurali presenti sul territorio.

Nell'ambito di questa prioritaria scelta politica, i governi dovranno associare stabilmente le organizzazioni degli agricoltori nella programmazione dello sviluppo agricolo e rafforzare tutte le forme di organizzazione della produzione create dagli agricoltori, come pure quelle promosse dai lavoratori e dai consumatori. Questa crescita democratica e della democrazia economica è elemento decisivo. Nei paesi dell'insicurezza alimentare, peraltro, un'attenzione particolare va riservata al ruolo delle donne, già ora fondamentale nell'intero processo della produzione agricola. La funzione che le donne svolgono nelle comunità rurali è tanto più importante in quanto i gravi danni causati dal diffondersi dell'Aids, che ha ridotto la manodopera disponibile, mettono seriamente a rischio il conseguimento di una sicurezza alimentare sostenibile. Si affermava sopra che l'insicurezza alimentare e la malnutrizione sono nel contempo una causa e un effetto della povertà e del sottosviluppo. Anche l'esperienza sul campo conferma questa acquisizione analitica. Sul terreno, infatti, dove la dinamica dei soggetti si sviluppa, si può rilevare inequivocabilmente che

l'insicurezza alimentare si combatte agendo simultaneamente e in via prioritaria su tre leve: salute, istruzione e agricoltura. Cure sanitarie, educazione e nutrizione sono infatti i tre pilastri dello sviluppo economico di qualsiasi regione del mondo.

## L'esigenza di garantire la coerenza tra le diverse politiche

Si è affermato, sopra, che la sicurezza alimentare si presenta come un problema complesso. Solo una strategia coordinata di azioni diverse può, quindi, risultare risolutiva. Un complesso di azioni e di politiche, quali: riduzione della povertà e crescita del reddito; politiche di welfare e di previdenza; politiche agricole e di sviluppo rurale; ricerca e sviluppo; commercio e sviluppo integrato regionale; aiuto alimentare; politiche demografiche; lotta alla corruzione.

Decisiva risulta, inoltre, la coerenza tra le fondamentali politiche che normalmente vengono evocate e spesso malamente praticate.

Tra queste la politica commerciale ha certamente un ruolo importante da svolgere nel far fronte alle crisi alimentari ma non ne rappresenta il fattore principale: può, se ben usata, ridurre il problema ma al tempo stesso può, se usata impropriamente, peggiorare la situazione. L'importanza di mercati internazionali aperti e regolati, è fuori discussione, anche per migliorare l'efficienza della produzione agricola mondiale; nello stesso tempo va rilevato l'ostacolo rappresentato dal ricorso generalizzato a misure protezionistiche per la sicurezza alimentare globale, poiché una tale strategia non garantisce la necessaria flessibilità e impedisce, specialmente in Africa, qualsiasi forma di integrazione regionale concreta. Ugualmente va sottolineata l'accresciuta vulnerabilità dei paesi che, specializzandosi, divengono sempre più dipendenti dai mercati internazionali e cadono facilmente nellainsicurezza alimentare in conseguenza dell'andamento dei prezzi delle esportazioni e delle importazioni di derrate alimentari, caratterizzati negli ultimi anni da una particolare volatilità. Infine, va assolutamente riconosciuta l'esigenza che un commercio regolamentato integri nel proprio processo decisionale e nelle proprie misure di attuazione i principi del diritto all'alimentazione, in forza dei quali anche gli Stati si astengano dal contrarre obblighi internazionali in contrasto con tali principi. E' in questo contesto che va affrontato anche il fenomeno, in crescita, dell'accaparramento delle terre.

Un altro settore in cui risulta strategica la coerenza è quello agro-energetico. Molto discusso è, infatti, l'uso di crescenti quantità di cereali per uso energetico. La produzione di biocarburanti di prima generazione presenta molte controindicazioni. Essi, infatti, hanno un costo elevato di produzione, un costo elevato ambientale, sottraggono cereali all'alimentazione umana ed animale, accelerano la riduzione delle risorse idriche, già drammatica soprattutto in alcune regioni, e contribuiscono alla volatilità dei prezzi dei cereali sui mercati mondiali. Fatte salve queste preoccupazioni, che potrebbero diminuire se fossero adottate misure di monitoraggio e di certificazione dei metodi di produzione dei biocarburanti, eventualmente attraverso sistemi di tracciabilità dei prodotti, nel Comitato Economico e Sociale Europeo si sostiene l'esigenza di incrementare la ricerca e lo sviluppo dei biocarburanti di seconda e anche di terza generazione; e nel contempo di evitare politiche e misure di incentivazioni pubbliche incoerenti e distorsive di una corretta allocazione delle risorse naturali. La promozione e il sostegno all'agricoltura sostenibile al livello globale (i cui parametri e caratteristiche sono oramai riconosciuti e accettati in ambito europeo e internazionale) costituiscono una fondamentale strategia di appoggio alla sicurezza alimentare globale. Già nel presente, ma soprattutto nel futuro, i disastri meteorologici sono e saranno tra le cause maggiori della volatilità dei prezzi mondiali. L'agricoltura, come è noto, è - ad un tempo - vittima e responsabile del cambiamento e del

peggioramento del clima (tecniche produttive, monoculture e pratiche di deforestazione). Bisogna, pertanto, incoraggiare e sostenere pratiche diffuse di agro-ecologia. Non escludendo che tali processi trovino spazio anche nei negoziati OMC. L'agenda del prossimo appuntamento di RIO+20 risulta, pertanto, strettamente intrecciata con l'agenda della sicurezza alimentare globale; e il "sistema ONU", sempre di più, deve intrecciarsi e interfacciarsi con il "sistema OMC": non è ammissibile che i due sistemi procedano come due parallele che non si incontrano mai.

## Riferimenti bibliografici

- FAO, "Quadro globale dell'insicurezza alimentare nel mondo", Rapporti 2008 e 2009
- CNUCED, "Rapporto sulla formazione dei prezzi sui mercati finanziari delle materie prime", giugno 2011
- CESE, "La posizione della società civile dell'Unione europea in materia di sicurezza alimentare e nutrizionale, globale" - Quarta tavola rotonda della società civile UE-Brasile; (REX/336)- Relatore: Mario Campli ([www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu))
- CESE, "Commercio e Sicurezza alimentare" (REX/273) - Relatore: Mario Campli ([www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu))

## La sicurezza alimentare e la questione dei diritti

Intervista a Franco Chiriaco, in Agrireunionieuropa n.26, Settembre 2011

**D. Il momento storico attuale, con la crisi della stabilità e dell'efficacia del sistema agroalimentare mondiale e la conseguente crisi alimentare, porta alla ribalta l'esigenza di assicurare uno dei diritti fondamentali dell'uomo, quello al cibo, laddove esso non è ancora garantito. È questo, difatti, un problema che minaccia soprattutto i paesi in via di sviluppo. Quali sono, a suo avviso, i principali elementi di criticità che stanno caratterizzando l'attuale situazione diinsicurezza alimentare?**

R. Un approccio alla sicurezza alimentare basato sui diritti fondamentali dell'uomo (quali il diritto al cibo, i diritti delle donne e dei bambini, dei lavoratori, infine il diritto alla protezione sociale) deve essere principalmente incentrato sulle esigenze delle minoranze e delle popolazioni più vulnerabili.

Quello della sicurezza alimentare è difatti un problema di uguaglianza sociale.

La sicurezza alimentare si basa su quattro pilastri fondamentali: la disponibilità di quantità sufficienti di alimenti di adeguata qualità provenienti da produzioni interne o importate (anche sotto forma di aiuti alimentari); l'accesso delle persone a risorse che permettano loro di ottenere gli alimenti necessari ad una alimentazione equilibrata; la stabilità in quanto per avere una vera sicurezza alimentare, una popolazione, una famiglia o una persona devono avere il diritto ad una alimentazione certa in ogni momento e non devono rischiare di perdere questo diritto a causa di calamità naturali, crisi economiche o eventi ciclici; infine l'utilizzo di cibo.

La definizione di sicurezza alimentare è dunque di natura prettamente tecnica, e basandosi sui quattro pilastri citati getta le sue fondamenta sul riconoscimento dei bisogni. Il diritto al cibo, per converso, si basa sul riconoscimento dei diritti umani e come tale non è negoziabile come il concetto tecnico di sicurezza alimentare, che trova definizione piuttosto nell'ambito degli obiettivi politici e che pertanto risente della specifica atmosfera politica.



### **Su quali fondamenti giuridici si basa il “diritto al cibo”?**

Le iniziative per l'istituzione di un diritto agli alimenti si basano sull'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e sull'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Questo Patto prevede che gli Stati membri adottino, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, le misure necessarie per migliorare i metodi di produzione, conservazione e distribuzione degli alimenti; il tutto, mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, attraverso la diffusione di principi di educazione nutrizionale e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari. L'obiettivo è molteplice, *in primis* assicurare al meglio la valorizzazione e l'utilizzo delle risorse naturali, quindi garantire un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenuto conto dei problemi che si pongono sia nei paesi importatori che nei paesi esportatori di generi alimentari.

### **In che modo i Paesi (soprattutto in via di sviluppo) recepiscono queste “linee guida”?**

Il “diritto al cibo” è uno dei principi su cui ventidue paesi hanno basato la propria Costituzione,

Alle leggi nazionali dovrebbe spettare la trattazione di temi comuni, quali la proprietà della terra, l'accesso all'acqua, i livelli dei salari minimi, i dispositivi di sicurezza sociale, il credito, i mercati rurali, la produzione alimentare e la qualità degli alimenti.

Le autorità nazionali non possono rimanere passive e operare discriminazioni in situazioni di crisi alimentare, ecco il perché della raccomandazione che gli Stati adottino una legislazione che stabilisca che il diritto al cibo è giustiziabile dinanzi ai tribunali nazionali.

Questo tipo di legislazione è stato adottato con successo in Sud Africa.

### **Nei paesi in via di sviluppo il problema più sentito è soprattutto quello dei bambini, specialmente in agricoltura.**

Sì purtroppo. Il lavoro dei bambini in agricoltura è un fenomeno globale e non si limita ai Paesi in via di sviluppo, ma investe anche quelli industrializzati. Il dato più recente a cui fare riferimento è fornito dall'Unicef e porta la data 17 novembre 2009: l'agricoltura raccoglie oltre il 70% del lavoro minorile in tutto il mondo. Oltre 132 milioni di bambine e bambini sotto i 15 anni lavorano nei campi e nelle piantagioni, utilizzando spesso pesticidi dannosi per la loro salute.

Solo in Africa, si stima che siano tra i 56 e i 72 milioni i bambini impiegati nel settore agricolo.

### **E quanto alle donne? In che modo nei paesi in via di sviluppo si può garantire parità di diritti al lavoro e al cibo alla popolazione femminile?**

Da un lato occorre adottare misure per promuovere l'accesso delle donne allo sfruttamento delle terre. Le agricoltrici sono le maggiori responsabili per la produzione di cibo nei paesi in via di sviluppo, ma troppo spesso non possono accedere autonomamente alla terra e alle sue risorse, o averne il controllo di gestione. Perché ogni Paese possa utilizzare appieno tutte le competenze disponibili al suo interno per il proprio approvvigionamento alimentare, dovrebbe riconoscere alle donne non solo il diritto di accedere senza restrizioni e in piena uguaglianza alle risorse produttive, il diritto di possedere terreni, e quello di ereditare tale diritto, ma anche i diritti “consuetudinari”, quali l'accesso ai beni comuni. Occorre giungere alla parità di trattamento nelle riforme terriere ed agrarie, e che questo sia ribadito anche nei progetti di sviluppo rurale. In assenza di terreni e diritti alla terra a loro nome, le donne non possono esercitare liberamente il loro diritto al cibo.

Dall'altro lato, occorre rafforzare la presenza delle organizzazioni femminili nel settore agricolo. Ai sensi della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, gli Stati sono tenuti ad adottare misure per garantire alle donne nelle zone rurali la possibilità di organizzare gruppi di auto-aiuto e cooperative.

### **È possibile quantificare la presenza di lavoro femminile in agricoltura con riferimento ai PVS?**

Con riferimento alle valutazioni della FAO sul lavoro delle donne in agricoltura occorre ricordare che: nel 2007, le donne costituivano circa il 41% del totale degli occupati in agricoltura a livello globale; le proiezioni della FAO indicano che fino al 2010 la percentuale delle donne economicamente attive nei paesi neo sviluppati corrispondeva a più del 70% del lavoro in agricoltura; in Africa e in Asia, gli studi hanno dimostrato che le donne lavorano fino a 13 ore in più a settimana rispetto agli uomini; sempre in Africa, uno studio specifico ha rilevato che, nel corso di un anno, le donne trasportano più di 80 tonnellate di prodotti agricoli, acqua e combustibile per una distanza di un chilometro. Gli uomini soltanto un ottavo, una media di 10 tonnellate per un chilometro in un anno.

### **Emerge chiaramente una notevole disparità di trattamento tra uomini e donne in agricoltura. Quale la “ricetta” per garantire uguali diritti per i lavoratori agricoli? O meglio, in cosa si esplica il diritto di un lavoratore?**

Innanzitutto, significa riconoscere l'importanza della questione dei lavoratori e prenderne coscienza a livello globale. I dati parlano chiaro: sono oltre 450 milioni i lavoratori agricoli salariati a livello mondiale, ben il 40% della forza lavoro agricola. I diritti fondamentali di questi lavoratori sono troppo spesso violati: nel mondo, meno del 20% di questi lavoratori dispongono di una protezione sociale di base e circa il 70% dei bambini lavoratori è impiegato proprio in agricoltura.

Questa presa di coscienza può essere ottenuta solo se ci si impegna a promuovere lo sviluppo del dialogo sociale all'interno del settore agricolo. Eppure, nonostante l'esistenza e l'accettazione condivisa della Convenzione n. 11 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) che stabilisce e afferma i diritti di associazione e i coalizione ai lavoratori agricoli, la contrattazione collettiva e il dialogo sociale sono ancora molto limitati.

Inoltre, riconoscere i diritti dei lavoratori significa promuovere l'impegno degli Stati a garantire il diritto ad un salario di sussistenza. Ogni Stato deve vigilare affinché il salario per i lavoratori agricoli, come previsto nell'ambito Convenzione n. 99 dell'OIL, sia regolamentato e soggetto a leggi, e che il suo rispetto sia controllato.

Infine, assicurare il controllo del rispetto delle leggi sul lavoro. L'agricoltura è spesso esclusa dal campo di applicazione delle normative nazionali vigenti in materia di salute e sicurezza e, se esistenti, queste norme sono scarsamente applicate. Soprattutto nei PVS ci si scontra con una oggettiva assenza di ispezioni sulle condizioni del lavoro e di programmi di sostegno ai lavoratori. Questi interventi dovrebbero essere invece assicurati per combattere forme rilevanti di schiavismo, di sfruttamento della mano d'opera e di lavoro nero.

### **Quanto al diritto alla terra?**

Significa migliorare e assicurare l'accesso degli agricoltori all'utilizzo delle terre. Un numero rilevante di agricoltori coltiva le terre, anche comunali, senza che la proprietà o il diritto all'uso siano stati fatti oggetto di una registrazione formale.

Serve una vera politica di aiuti: i processi di liberalizzazione hanno più volte escluso i contadini dalle possibili risorse; sullo stesso livello si trovano i pastori e le minoranze etniche.

### Cosa significa, infine, "assicurare una protezione sociale minima" e in che modo i diversi paesi possono garantirla?

Per prima cosa, si tratta di promuovere l'attuazione di una base di protezione sociale, ovvero di un insieme di diritti e di trasferimenti sociali, servizi essenziali nelle sfere occupazione, salute, acqua e igiene, nonché nutrizione, istruzione e sostegno alle famiglie, che mirino a tutelare, rafforzare e aiutare i più svantaggiati ad uscire dalla povertà. Queste politiche sociali devono essere combinate in modo coerente e integrato in tutte le fasi del ciclo di vita, con particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili della società, tra cui donne, bambini e giovani.

Inoltre, significa sostenere la creazione di reti di sicurezza per un meccanismo mondiale di riassicurazione. I paesi devono essere in grado di proteggere la popolazione dalla maggiore variabilità dei prezzi alimentari. Secondo le direttive della FAO, sarebbe opportuno che gli Stati creassero e mantenessero reti di sicurezza per proteggere coloro che non possono assicurarsi da soli la sussistenza. È stato suggerito di creare un fondo globale di riassicurazione che offra ai paesi poveri un'assicurazione contro le scosse brutali, interne o esterne, aventi per effetto la crescita della domanda di sostegno sociale in proporzioni per tali Paesi finanziariamente insostenibili.

## La comunicazione per lo sviluppo rurale nei progetti Fao-Italia

Liano Angeli, in Agrireunionieuropa n.22, Settembre 2010

### Introduzione

Nel 1971, Hayami e Ruttan pubblicarono i risultati di una ricerca con la quale avevano confrontato la produttività media del lavoro in undici agricolture sviluppate e cinque del "nuovo mondo", evidenziando un divario di circa il 94%. Le tre seguenti grandi categorie di variabili determinavano le differenze di produttività in agricoltura:

- le dotazioni "originarie" di risorse naturali, espresse essenzialmente dalla quantità di superficie arabile per addetto;
- il livello della tecnologia;
- la qualità della forza lavoro in termini di livello di formazione.

Queste tre categorie di variabili concorrevano a spiegare quasi il totale di tale differenza. Il 35% era attribuibile alla prima categoria, il 24% alla seconda e il 35% alla qualità del "capitale umano". Le ultime due variabili risultavano, quindi, responsabili di circa il 60% delle differenze nello sviluppo rurale tra le agricolture dei paesi sviluppati e quelle dei paesi emergenti.

Gli autori evidenziarono che "la seconda e la terza variabile, se manovrate in maniera appropriata - agendo attraverso gli strumenti della ricerca e sperimentazione, dell'assistenza tecnica e della formazione professionale - possono contribuire a ridurre significativamente le differenze di produttività esistenti tra paesi sviluppati e paesi emergenti".

Sono trascorsi quasi 40 anni da quando furono pubblicati i risultati della ricerca. Mentre è rimasta immutata l'importanza delle due categorie di variabili, è mutata profondamente la batteria di strumenti per diffondere il progresso tecnico e per migliorare la qualità del fattore umano in agricoltura.

### Dall'informazione alla comunicazione per lo sviluppo rurale

La formulazione di una teoria dell'informazione da parte di Shannon e Weaver risale al 1949, parallela alla grande evoluzione delle telecomunicazioni, e deriva da un sottoprodotto dello sforzo bellico durante la seconda guerra mondiale. Si

trattava di migliorare i sistemi e gli strumenti per inviare messaggi agli aerei che bombardavano il nemico nazi-fascista. L'unica soluzione per sapere se il pilota aveva ricevuto correttamente il messaggio era di farlo ripetere. Se il pilota lo ripeteva, significava che lo aveva ricevuto e interpretato e che quindi aveva obbedito al comando.

In realtà, l'influenza delle loro ricerche è andata oltre il problema specifico per cui la teoria era nata. Infatti, oltre alla definizione di informazione, ancora oggi utilizzata, ne è derivata anche l'elaborazione di uno schema generale dei processi comunicativi, che ha goduto di una diffusione vastissima negli anni seguenti. Schematicamente il modello base era: E-M-R (Emissore - Mezzo di trasmissione - Ricettore). Nasce in una struttura militare, che è una delle configurazioni più verticali che ha prodotto la società; ha origine dalla necessità di dare ordini, che saranno accettati senza discutere. Lo schema prevede l'invio di messaggi da chi detiene il potere a chi li deve eseguire, dal superiore all'inferiore, dal dominante al dominato, da colui che sa a colui che non sa.

Negli anni Cinquanta questo modello fu trasformato dai ricercatori sociali in un modello teorico di comunicazione e utilizzato dai mezzi di informazione di massa come la radio e poi dalla nascente televisione e dalla stampa come sostegno delle proprie attività, trasformandosi spesso anche in un modello di manipolazione della società.

### La formazione e la divulgazione agricola

Nel periodo immediatamente successivo allo smantellamento del sistema coloniale, l'organizzazione della divulgazione e formazione agricola nei paesi in via di sviluppo seguiva le strutture amministrative allora esistenti. L'obiettivo principale della sua modifica fu il sostegno alla produzione e commercializzazione di colture da esportazione. Successivamente le nuove nazioni indipendenti dedicarono maggiore attenzione alla produzione di alimenti e i loro sistemi di divulgazione e formazione agricola si riorientarono verso l'assistenza ai piccoli agricoltori, invece che alle grandi aziende agricole che producevano per l'esportazione. Con il passare degli anni, tra i *policy maker* si diffuse la convinzione che la crescita della produttività agricola fosse ostacolata principalmente dalla arretratezza degli agricoltori, dalla inadeguata organizzazione dei sistemi di formazione e divulgazione e, infine, da una carente *leadership* locale.

Per cercare di dare risposta a questi problemi, la Banca Mondiale (WB), adottando il modello di informazione E-M-R, promosse, a partire dall'inizio degli anni Settanta, il *Training and Visit extension system* (T&V)<sup>1</sup>, inizialmente implementato e finanziato dalla WB in due regioni della Turchia e dell'India. Considerando che il sistema pubblico di divulgazione e formazione agricola allora esistente era poco efficiente, il T&V si propose di eliminare le carenze che lo caratterizzava prevedendo:

- Una organizzazione gerarchica, con diversi livelli di gestione, responsabili di un ampio gruppo di villaggi e impegnati sotto una singola linea di comando, in modo che gli operatori del T&V non fossero controllati da altre autorità. Questa organizzazione comprendeva anche specialisti di alcune discipline che costituivano uno *staff* tecnico.
- Un rigido programma di visite bisettimanali ad una specifica lista di agricoltori (*leaders*) in identificati villaggi i quali avrebbero dovuto diffondere ad altri agricoltori della comunità le informazioni ricevute.
- Due settimane di regolare addestramento degli operatori a livello di villaggio gestite dai superiori e specialisti dello *staff* tecnico.
- Nessun coinvolgimento dell'organizzazione e degli operatori di campo in attività diverse dalla divulgazione come: distribuzione di *input* o attivazione di prestiti.
- Regolari interazioni tra operatori e specialisti dello *staff* tecnico con i responsabili delle stazioni di ricerca, mediante

seminari stagionali.

- Concentrazione sulle più importanti colture e sulle informazioni relative a semplici pratiche agricole migliorate e a basso costo.

#### *Diffusione e declino del modello T&V extension*

Dal 1974 al 1999 questo sistema di divulgazione e formazione agricola fu introdotto in oltre 50 Paesi e fu adottato anche da altri donatori come IFAD e FAO. Negli ultimi decenni si è, però, verificata una profonda crisi che ha interessato i sistemi pubblici di assistenza tecnica per le seguenti ragioni:

- Eccessivamente costosi, burocratici, gerarchici e centralizzati;
- Poco maneggevoli e afflitti da problemi logistici (ad es. carenza di mezzi di trasporto per gli operatori);
- Mancanza di responsabilità e *staff* non adeguatamente addestrati;
- Adesione ad un modello di informazione e trasferimento di tecnologie che trascura la valorizzazione delle capacità degli agricoltori;
- Carente coordinamento con una più ampia politica ambientale.

Nei processi di comunicazione per lo sviluppo rurale, che utilizzavano il modello E-M-R, il ricettore era solo un oggetto passivo che permetteva di raggiungere o soddisfare obiettivi numerici. Molti progetti di sviluppo sostenuti dalle Nazioni Unite e dai suoi organismi di esecuzione come: FAO, UNESCO, OIT, OMS, UNICEF, e molti di quelli attuati con crediti della WB o del BID, sono un esempio chiaro di questo processo.

La constatazione che la gran parte dei supposti beneficiari di questi progetti non hanno ricevuto un reale beneficio, ha provocato allarme e preoccupazione, spingendo queste istituzioni a ricercare soluzioni alternative sulla base di alcune tendenze che sono ormai ampiamente condivise e che riguardano:

(a) L'orientamento all'utilizzatore. La vecchia pratica di usare gli stessi messaggi tecnici per tutti gli agricoltori, impiegando la medesima metodologia di divulgazione, è gradualmente sostituita da approcci *client-oriented*. Diverse sono, infatti, le necessità degli agricoltori di sussistenza, degli agricoltori interessati al mercato, di giovani e donne rurali dei settori più poveri o colpiti da malattie come l'AIDS.

(b) La divulgazione agricola partecipata. La tendenza al coinvolgimento degli agricoltori nell'assunzione di decisioni che li riguardano ha portato i servizi di divulgazione alla diffusione di nuove metodologie come: *participatory farmer group extension*, *client-oriented extension*, *gender-sensitive extension*, *research-extension-farmers linkages* e infine allo sviluppo di strumenti partecipativi come il *participatory rural appraisal*.

#### *Dal modello E-M-R a quello I-M-I*

Prima di illustrare l'esperienza maturata in questo campo come componente del *Panel FAO-Italia* per la cooperazione multilaterale dal 1992 al dicembre 1996, è opportuno far precedere una breve descrizione dell'evoluzione avvenuta negli anni rispetto alle metodologie di informazione e comunicazione per lo sviluppo rurale utilizzate dalla FAO.

Come illustra in dettaglio P. Mephalopoulos (2003) nella sua tesi di dottorato, nel 1969 la FAO divenne pioniera nel campo della comunicazione per lo sviluppo tra le Agenzie delle Nazioni Unite. Fu decisa, infatti, l'istituzione del *Development Support Communication Branch* (DSCB), come risultato principalmente della promozione effettiva fatta da Erskine Childers, uno dei primi specialisti in questo campo e il cui impegno accelerò nell'agenda internazionale l'introduzione della comunicazione come una delle componenti essenziali per promuovere lo sviluppo rurale.

Durante i suoi primi anni di operatività il DSCB funzionò principalmente come servizio per la produzione di audiovisivi (filmine e diapositive con traccia sonora). Fino agli anni Settanta, gli addetti all'assistenza tecnica e gli altri esperti di sviluppo rurale concepivano la comunicazione quasi esclusivamente secondo il modello tradizionale verticale E-M-R, principalmente come un mezzo per promuovere e migliorare le innovazioni dalla ricerca, che fu applicato senza riflettere molto né sulla sua origine, né sulle conseguenze della sua utilizzazione. I problemi si manifestarono quando il modello cominciò ad essere utilizzato.

Nei processi di formazione dei comunicatori si scoprì che ciò che interessava e preoccupava il DSCB non era ciò di cui i comunicatori avevano la necessità di apprendere per realizzare il proprio compito. La consapevolezza della necessità di definire un modello alternativo si formò negli anni sulla base dell'esperienza acquisita. Ci si rese conto che:

- Il contenuto dei messaggi doveva essere la risposta a necessità reali dei futuri destinatari;
- I codici utilizzati per costruirli dovevano essere spiegati in maniera chiara e quindi ben comprensibili per i destinatari;
- Il livello dei contenuti doveva partire, inizialmente, da quello che possedevano i destinatari per poi incrementarlo passo a passo;
- L'ordine con cui i messaggi venivano strutturati doveva corrispondere a quello che abitualmente utilizzavano i destinatari;
- Il momento della presentazione del messaggio doveva essere concordato preventivamente con gli utilizzatori in base alla loro disponibilità di tempo.

Risultò fondamentale adeguarsi alle modalità con cui il destinatario del messaggio elaborava l'informazione e conoscere il suo livello di conoscenza, in modo da partire da esso nel processo destinato a svilupparlo. Il ricettore, che il modello indicava come passivo, allora si attivava iniziando a collaborare nelle numerose opzioni che apre il processo di comunicazione. Sulla base di queste esperienze Manuel Calvelo Rios propose il modello I-M-I (Interlocutore - Mezzo di trasmissione - Interlocutore<sup>2</sup>) secondo il quale esiste reale comunicazione, se e solo se, i messaggi che si intercambiano sono il prodotto di un lavoro congiunto. Come indica infatti l'etimologia del termine: comunicare significa "fare insieme".

#### **Un'esperienza personale**

L'interesse espresso dall'Italia, all'inizio degli anni Novanta, per questo approccio innovativo dipese, anche dai risultati non soddisfacenti di alcuni progetti che aveva finanziato. Silvia Balit, direttore del DSCB, fu molto abile nello stabilire un dialogo costruttivo con il donatore Italia, illustrando il significato e l'importanza della comunicazione per lo sviluppo che consentì la formulazione di progetti di comunicazione che furono, infatti, finanziati dall'Italia.

Come componente del *Panel FAO-Italia*, ebbi tra i vari compiti, quello di seguire, dalla formulazione alla valutazione, i due seguenti progetti di comunicazione: il GCP/RAF/297/ITA: "*Development Support Communication for Southern Africa*" ed il GCP/RLA/114/ITA: "*Comunicacion Para el Desarrollo en America Latina*".

Nella prima fase, il GCP/RAF/297/ITA incluse: Botswana, Mozambico, Namibia, Swaziland, Zambia e Zimbabwe. La sede del progetto fu stabilita ad Harare e la controparte individuata nel *Department of Adult Education* dell'Università dello Zimbabwe.

Gli obiettivi di questo progetto, rinviando per chi fosse interessato ad una dettagliata analisi al lavoro di Mephalopoulos (2003) erano i seguenti:

- (a) rafforzare la capacità di formazione dei professionisti intermedi a livello regionale migliorando gli strumenti del



*Development Support Communication* (DSC) in modo da incrementare l'efficacia dei programmi rurali di sviluppo nei quali essi lavoravano;

- (b) iniziare la realizzazione di un servizio sostenibile di DSC per programmi e progetti nazionali;
- (c) progredire nella creazione di un gruppo di professionisti del DSC nella Regione, mediante la preparazione di un diploma specifico post-laurea;
- (d) consigliare, per una futura azione, i governi delle nazioni coinvolte sulle necessità di un effettivo DSC nel Sud dell'Africa.

Motivi di spazio non consentono qui una descrizione dettagliata del progetto GCP/RAF/297/ITA, per cui mi limiterò all'illustrazione dell'esperienza maturata seguendo il progetto GCP/RLA/114/ITA "Comunicacion Para el Desarrollo en America Latina" per il quale fu utilizzata la metodologia che il suo creatore definì con il termine di *pedagogia massiva audiovisiva*.

Il progetto fu firmato alla fine del 1992 tra la FAO e i governi di Cile, Bolivia, Brasile e Nicaragua con un finanziamento di 6 milioni di dollari. L'orientamento dato all'inizio delle attività, di dare priorità alle attività di formazione, consentì l'elaborazione e la messa a punto della metodologia che nella sua piena applicazione permise una riduzione sensibile dei costi di formazione per *campesino*. A livello regionale furono coinvolti non solo i paesi che lo avevano firmato, ma anche altri paesi con l'obbligo che il personale appartenesse ad un'istituzione del governo, ad organismi non governativi o ad organizzazioni di produttori. Come risultato di questa strategia furono coinvolti nel progetto anche: Argentina, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Messico, Panama, Perù, Uruguay, Venezuela e Guinea Equatoriale.

A livello regionale l'obiettivo fu lo sviluppo delle capacità nazionali mediante la formazione di personale qualificato. Ciò permise, in ciascuno di essi, l'introduzione della proposta di pedagogia audiovisiva. L'unità regionale orientò il suo lavoro nell'elaborazione di tre tipi di materiali:

- pacchetti pedagogici audiovisivi, strutturati mediamente in 6 classi di 20 minuti ciascuna<sup>3</sup> riguardanti problemi di interesse di ampie comunità di *campesinos*;
- un piccolo quaderno ad uso del *campesino* con la descrizione di ciascuna "classe" sotto forma, prevalentemente, di fumetto;
- una guida per il formatore impegnato nella presentazione e spiegazione delle classi che parlasse la lingua locale quando il gruppo di *campesinos* non conosceva il castigliano come i Quechua e gli Aymara.

La produzione di ciascun pacchetto pedagogico derivava dalle seguenti fasi:

- individuazione, mediante un'accurata indagine in stretto collegamento e interazione con la comunità dei *campesinos*, del problema o dei problemi che chiedevano di essere risolti prioritariamente<sup>4</sup>;
- scrittura della sceneggiatura da parte di un regista, con la collaborazione di un antropologo e di un pedagogo, tenendo conto della cultura e del livello di alfabetizzazione della comunità coinvolta;
- ripresa con telecamere portatili delle scene previste dalla sceneggiatura;
- montaggio;
- duplicazione.

Conclusa la produzione ed effettuato il collaudo, i pacchetti pedagogici venivano usati in incontri formativi concordati con le diverse comunità interessate al tema trattato<sup>5</sup>.

A conclusione del corso, che richiedeva diversi giorni, la comunità tutta (donne, uomini e bambini) veniva coinvolta nella messa in opera dell'intervento applicando il detto *campesino*: *si lo oigo lo olvido, si lo vedo me acuerdo y si lo hago lo aprendo*, (se lo ascolto lo dimentico, se lo vedo me lo ricordo e se lo faccio lo imparo).

Nel dicembre del 1996 partecipai, assieme alla dottoressa Silvia Balit, ad una missione tecnica di valutazione del progetto. Nel rapporto finale (Angeli, Balit, 1996) venne sottolineato un risultato rilevante che il progetto aveva raggiunto. Considerando i costi fissi (produzione di materiali e formazione dei divulgatori) e i costi diretti dei corsi ai *campesinos* in due diversi paesi: il Brasile e la Bolivia, essi oscillavano tra un massimo di 11 dollari/*campesino*/classe del primo ai 2,5 del secondo. Costi estremamente più bassi di quelli del T&V *extension system* che anche per questo motivo, come già detto, fu abbandonato nel 1999.

Concludo questa narrazione con un ricordo per me particolarmente vivo e significativo e legato ad una delle missioni effettuate.

Nel luglio del 1994 partecipai alla presentazione di un pacchetto pedagogico sulle montagne della Bolivia vicino a Samaipata, nel distretto di Santa Cruz de la Sierra, riguardante le tecniche di conservazione dei versanti, devastati dalla deforestazione effettuata da comunità Quechua scese dall'altopiano, per procurarsi terra coltivabile per il mais e le patate, loro cibo fondamentale.

A conclusione della presentazione e di una esercitazione della comunità in una delle tecniche di conservazione descritte nel pacchetto, la comunità *campesina* di Bella Vista (così si chiamava la località a circa 2000 metri di altitudine) offrì ai partecipanti un semplice pranzo. Ebbi, così l'opportunità di parlare con un *campesino* di circa 50 anni il quale mi raccontò una esperienza che aveva vissuto da ragazzo.

Quando aveva 14 anni, nell'ottobre del 1967, vide arrivare nel suo piccolo villaggio una colonna di uomini armati, barbuti, stanchi e vestiti miseramente (molto distanziati l'uno dall'altro per ragioni di sicurezza, come seppe in seguito). Uno di essi, che zoppicava molto, chiese a questo giovane di andare alla farmacia di Samaipata per acquistare una medicina per la sua gamba. Il gruppo di uomini armati chiese alla comunità del cibo che insistesse per pagare.

Qualche giorno dopo, da una foto pubblicata su un giornale boliviano, riconobbe l'uomo che aveva incontrato e che era stato ucciso dall'esercito boliviano con la stretta collaborazione della CIA. Quell'uomo era Ernesto Guevara de la Serna più noto come Che Guevara.

Al termine del commosso racconto, questo *campesino* mi portò a visitare le povere case del villaggio dove sopra il caminetto della cucina, accanto al santino della *Virgen*, c'era la foto del Che e sotto un lumino acceso. Nell'immaginario di questa povera comunità il Che svolgeva ancora, assieme alla *Virgen*, una funzione protettiva.

## Note

<sup>1</sup> Per maggiori approfondimenti su questo tema si veda: Jock R. Anderson *et al.* (2006).

<sup>2</sup> Elaborato da José Manuel Calvelo Ríos che, su questa base teorica propose la metodologia di Pedagogia Massiva Audiovisiva per la formazione di settori rurali e urbani marginali. Nel 1983 Manuel Calvelo Ríos fu insignito dalla FAO con il premio Sen come migliore esperto per il suo apporto alla Comunicazione per lo sviluppo rurale.

<sup>3</sup> Manuel Calvelo Ríos, quando lo conobbi la prima volta nel 1985 a Lima, visitando il CESPAC (*Centro de Servicios de Pedagogia Audiovisual para la Capacitacion*) durante una missione della FAO, mi fece rilevare il ritmo lento e ripetitivo con cui i video erano stati realizzati. Ciò era stato fatto volutamente per adattarsi alla cultura del mondo *campesino* latino-americano, spesso analfabeta, usando in molti casi, la lingua locale anziché il castigliano (la lingua dei *conquistadores*) per la illustrazione del contenuto. Si riteneva, infatti, che la lingua locale avesse un maggior impatto nell'acquisizione del messaggio formativo contenuto nel video.

<sup>4</sup> A titolo di esempio: la disinfestazione delle mandrie di alpaca delle montagne del Cusco dall'acaro che ne attaccava il vello; la vaccinazione del bestiame allevato dalle comunità Quechua dell'altopiano boliviano discese nel Chaco per evitare che esso contaminasse la comunità da malattie degli animali o la costruzione di piccoli fienili nel sud-est del Brasile per poter mantenere le mandrie anche nel periodo della siccità.

<sup>5</sup> Trattandosi di comunità, spesso isolate, che vivevano in luoghi impervi (le montagne del Perù, della Colombia o della Bolivia), esse dovevano essere raggiunte con auto fuori strada che trasportavano l'attrezzatura necessaria (video,

riproduttore di cassette). La proiezione delle classi in video veniva effettuata, utilizzando come fonte di energia, la batteria dell'auto.

### Riferimenti bibliografici

- Angeli L., Balit S., (1996), *Informe de la Mission Tecnica Gobierno de Italia/FAO del Proyecto: GCP/RLA/114/ITA, "Comunicacion para el Desarrollo en America Latina"*
- Hayami Y., Ruttan V., (1971) *Agricultural Development: An International Perspective*, Baltimore, The John Hopkins Press
- Mephalopulos P. (2003), *Theory and Practice of Participatory Communication: The Case of the FAO Project "Communication for Development in Southern Africa*, The University of Texas at Austin
- Anderson J.R., Feder G., Ganguly S. (2006), *The Raise and Fall of Training and Visit Extension: An Asian Mini-drama with an African Epilogue*, Agricultural and Rural Development Department, World Bank Policy Research, Working Paper 3928

## Modelli produttivi gricoli e insicurezza alimentare

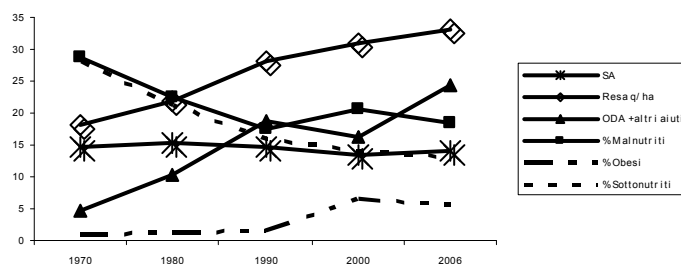
Davide Marino, Lucia Pallotta, in *Agrireregionieuropa* n.22, Settembre 2010

### Introduzione

L'agro-ecosistema è un sistema di transizione da aree e cicli ad elevata naturalità ad aree e cicli fortemente antropizzati. Sul piano strettamente ecologico si può pensare all'agro-ecosistema come ad un ecosistema che l'uomo mantiene costantemente e forzatamente in condizioni di immaturità al fine di ottenere una resa più elevata rispetto ad un ecosistema naturale. Nella conversione di un *habitat* naturale a sistema agricolo si riducono gli elementi strutturali originari in modo da poter conferire allo spazio agricolo un ordine prestabilito, finalizzato alla produzione: poche specie usufruiscono dei nutrienti e dell'acqua, si elimina artificialmente la competizione intra-specifica e inter-specifica in modo che la conversione in biomassa sia massima per le specie coltivate o allevate. Tale transizione non è netta, e può assumere gradazioni estremamente diverse in funzione dei modelli produttivi, passando, ad esempio, dai tradizionali modelli agricoli di sussistenza ai moderni modelli di agricoltura intensiva che impiegano grandi quantità di *input* meccanici, chimici ed energetici. In funzione del grado di semplificazione più o meno spinta (abbattimento di siepi ed eliminazione di zone di discontinuità, spianamenti, adozione di monocolture, ecc.) l'agro-ecosistema può assumere di volta in volta il ruolo di elemento funzionale alla connettività ecologica del territorio dal quale originano servizi ecosistemici o, al contrario, può diventare elemento di perdita di funzioni ecologiche e fonte di esternalità negative.

La transizione dai modelli tradizionali a quelli intensivi si è diffusa in modo massiccio in tutto il mondo attraverso la cosiddetta "Rivoluzione verde" degli anni '60, il cui risultato diretto è stato uno spettacolare aumento produttivo (Figura 1). Tuttavia, tale trasformazione ha comportato anche un crescente allarme ambientale, in termini di inquinamento e perdita di biodiversità. Inoltre, non è stata efficace per la soluzione dei problemi sociali legati alla povertà e alla malnutrizione; nelle aree più povere del pianeta la percentuale di persone sottotnutrite rimane molto alta, mentre si registra un aumento allarmante di persone sovrappeso e obese, in modo paradossale proprio nei paesi a *deficit* alimentare e a basso reddito.

Figura 1 - Rappresentazione grafica a livello mondiale degli indicatori chiave utilizzati in questo studio



Fonte: Nostra elaborazione sulla base dei dati forniti da FAO e OMS

### Evoluzione dei modelli produttivi, agro-biodiversità e nutrizione: prime ipotesi di lavoro

Le trasformazioni tecnologiche, economiche, ambientali e sociali, susseguenti la diffusione dei modelli agricoli intensivi, sono state molto profonde. In effetti, la Rivoluzione verde si poneva sia obiettivi sociali che ambientali. Per il primo aspetto, voleva rispondere in modo rapido e concreto ai problemi di "sicurezza" alimentare (*food security*) ed in particolare alla carenza alimentare che, in virtù della crescita della popolazione, affliggeva i paesi più poveri. Sotto il profilo ambientale l'aumento delle rese avrebbe consentito di limitare la conversione all'agricoltura di suoli naturali, con beneficio per l'ambiente e per la biodiversità. Se, tuttavia, la relazione tra le determinanti socioeconomiche, lo stato della biodiversità agricola e i conseguenti impatti ambientali sono tematiche che, nel corso del tempo, sono state oggetto di numerosi studi (Brooks 2003; Diakosavvas *et al.* 2005), l'attenzione dedicata alle ricadute sociali, soprattutto in termini di nutrizione e salute, è più recente. Obiettivo del presente contributo è dare avvio ad una riflessione sulle conseguenze complessive di questo processo, ossia verificare le possibili relazioni tra l'evoluzione della produzione agroalimentare, lo stato di conservazione dell'ambiente e della biodiversità, di sicurezza alimentare (*food security*) e di qualità dell'alimentazione (*food safety*), e se, in tali relazioni, esistano differenze significative tra le varie regioni del mondo.

La FAO e l'OMS attualmente concordano su una nuova definizione di "malnutrizione". Con questo termine non si intende più solo uno stato di indigenza e di sottotnutrizione cronica per insufficiente assunzione di cibo, ma anche una condizione fisica di obesità, altrettanto pericolosa per la salute, originata da regimi alimentari scorretti in cui prevalgono grassi e zuccheri. Nel rispetto di tale impostazione, nel presente contributo il numero di malnutriti è la somma dei sottotnutriti e degli obesi, entrambi individuati dall'OMS con il criterio del *Body Mass Index* (BMI); i dati relativi alla condizione di sovrappeso non vengono inclusi nell'analisi poiché tale condizione, sebbene sia sconsigliata dal punto di vista medico, non può essere considerata una patologia conclamata.

Per esplorare le tematiche esposte, è stato selezionato un set di indicatori relativamente a 236 paesi<sup>1</sup>; in particolare sono stati analizzati i dati relativi a: (a) prevalenza<sup>2</sup> di malnutriti (Tabella 1); (b) indice di concentrazione delle produzioni agricole, denominato ICPA e calcolato applicando l'indice di Gini alle superfici agricole per coltura di ciascun aggregato geo-economico<sup>3</sup> (Tabella 2); (c) superficie agricola (SA) impegnata dai cereali; (d) resa per ettaro dei cereali; (e) dipendenza dagli aiuti (Tabella 3). Il periodo preso in considerazione va dal 1970 al 2006. L'ICPA è assunto come *proxy* del grado di semplificazione dell'agro-ecosistema ovvero del grado di intensificazione del processo produttivo.

Gli elevati valori dell'ICpa a scala globale, come anche relativamente agli aggregati geo-economici considerati, da un lato testimoniano una bassa diversificazione produttiva, dall'altro

rafforzano l'ipotesi, sempre più accreditata, che sia in atto una omogeneizzazione dei consumi e degli stili alimentari, presumibilmente connessa alla globalizzazione (Millstone and Lang, 2008).

L'analisi dei dati relativi alla SA e alla resa dei cereali per ettaro consente di accertare l'effettivo aumento di produttività derivante dall'adozione del modello "verde". La prevalenza della sottanutrizione viene poi analizzata al fine di verificare se e in quale misura la maggiore produttività abbia realmente contribuito a risolvere o almeno a mitigare il problema della sicurezza alimentare (*food security*); analogamente, è stata analizzata la prevalenza dell'obesità nell'intento di stabilire se e in che misura la concentrazione produttiva e la globalizzazione agricola abbiano cambiato gli stili alimentari e abbassato la qualità dell'alimentazione (*food safety*).

**Tabella 1** - Numero e prevalenza di malnutriti per aggregati geo-economici<sup>4</sup> (% sul totale popolazione a rischio)

| Aggregato geo-economico    | Prevalenza di sottanutriti |           |           |           |           |           |
|----------------------------|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                            | 1969-1971                  | 1979-1981 | 1990-1992 | 1995-1997 | 2000-2002 | 2004-2006 |
| Paesi in via di sviluppo   | 36.5                       | 27.6      | 20        | 18        | 17        | 16        |
| Paesi a basso reddito      | 34.5                       | 35.7      | 36        | 37        | 33        | 31        |
| Europa                     | —                          | —         | —         | —         | —         | —         |
| Paesi ultimi               | 37                         | 36.5      | 39        | 41        | 36        | 34        |
| Nord America (Canada, USA) | —                          | —         | —         | —         | —         | —         |
| Mondo                      | 28                         | 21.4      | 16        | 14        | 14        | 13        |

| Aggregato geo-economico    | Prevalenza di obesità |           |           |           |           |           |
|----------------------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                            | 1969-1971             | 1979-1981 | 1990-1992 | 1995-1997 | 2000-2002 | 2004-2006 |
| Paesi in via di sviluppo   | —                     | —         | 11.1      | 19.7      | 15.6      | 11        |
| Paesi a basso reddito      | —                     | —         | 2.6       | 3.5       | 7         | 3.8       |
| Europa                     | —                     | 11.3      | 10.7      | 12.8      | 13.2      | 14.8      |
| Paesi ultimi               | —                     | —         | 1.6       | 2.8       | 8         | 4.3       |
| Nord America (Canada, USA) | 12.5                  | 14.9      | 13.6      | 15.3      | 18.7      | 27.6      |
| Mondo                      | 0.9                   | 1.1       | 1.5       | 1.9       | 6.6       | 5.5       |

| Aggregato geo-economico    | Prevalenza di malnutriti (sottanutriti + obesità) |           |           |           |           |           |
|----------------------------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                            | 1969-1971   | 1979-1981 | 1990-1992 | 1995-1997 | 2000-2002 | 2004-2006 |
| Paesi in via di sviluppo   | 36.5  | 27.6      | 31.1      | 37.7      | 32.6      | 27        |
| Paesi a basso reddito      | 34.5  | 35.7      | 38.6      | 40.5      | 37        | 34.8      |
| Europa                     | —   | 11.3      | 10.7      | 12.8      | 13.2      | 14.8      |
| Paesi ultimi               | 37  | 36.5      | 40.6      | 43.8      | 44        | 38.3      |
| Nord America (Canada, USA) | 12.5  | 14.9      | 13.6      | 15.3      | 18.7      | 27.6      |
| Mondo                      | 28.9  | 22.5      | 17.5      | 15.9      | 20.6      | 18.5      |

Fonte: nostra elaborazione su dati FAO 2009, WHO 2009 (in corso di revisione)

## Biodiversità e insicurezza alimentare

Dal punto di vista della sostenibilità ambientale, uno degli aspetti più rilevanti della Rivoluzione verde e della globalizzazione agricola è stata la semplificazione estrema dell'agro-ecosistema, sia spaziale, in seguito ad una forte meccanizzazione agricola, e sia funzionale, con l'adozione di monoculture e con la riduzione del tipo e del numero di specie coltivate e allevate. Questo ha comportato una pesante perdita di risorse genetiche e biologiche: cresce il numero di specie e razze estinte o in via di estinzione (IUCN 2009; FAO DAD-IS 2010) ma diminuisce anche la variabilità genetica in seno alle popolazioni, come risultato di processi di selezione estrema, finalizzati alla massima produttività (Pilling e Rischkowsky 2007), mentre aumenta negli anni la superficie mondiale coltivata con OGM, con 125 milioni di ettari nel 2007 (McKeown 2008; Clive 2008). Negli ultimi cinquant'anni, il settore agricolo ha concentrato le

sue produzioni su un numero sempre più ristretto di colture (Tabella 2).

Nei paesi in via di sviluppo l'agricoltura finalizzata all'esportazione coesiste con l'agricoltura di sussistenza. Ma, mentre la prima impiega la gran parte dei terreni più fertili e produttivi, la seconda è relegata ad ambienti marginali ed ecologicamente fragili, non adatti all'uso agricolo, con il risultato di una resa molto bassa e di un danno all'ambiente naturale e alla biodiversità. In questo contesto, risulta prioritario stabilire quali politiche di conservazione della biodiversità siano realmente utili, in considerazione del fatto che la quasi totalità dei malnutriti si trova nei paesi che accolgono la maggiore biodiversità del globo. L'accesso alle risorse naturali per queste popolazioni è fondamentale, ma occorre creare le condizioni affinché le comunità locali possano attuare uno sfruttamento sostenibile che da un lato protegga le specie a rischio e dall'altro incoraggi l'uso di specie locali per l'alimentazione (Mainka e Trivedi 2002).

**Tabella 2** - Indice di Concentrazione delle produzioni Agricole (ICPA)<sup>5</sup>

|                          | 1970  | 1980  | 1990  | 1995  | 2000  | 2006  |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Paesi in via di sviluppo | 0.849 | 0.844 | 0.847 | 0.845 | 0.843 | 0.844 |
| Paesi a basso reddito    | 0.850 | 0.849 | 0.843 | 0.834 | 0.826 | 0.820 |
| Europa                   | 0.878 | 0.884 | 0.871 | 0.875 | 0.874 | 0.876 |
| Paesi ultimi             | 0.848 | 0.853 | 0.854 | 0.857 | 0.850 | 0.853 |
| Nord America             | 0.888 | 0.906 | 0.908 | 0.903 | 0.903 | 0.908 |
| Mondo                    | 0.859 | 0.863 | 0.847 | 0.839 | 0.833 | 0.830 |

Fonte: nostra elaborazione

## Concentrazione delle produzioni agricole e *food security*

Una prima considerazione può essere fatta relativamente alla SA dei cereali e alla relativa resa ad ettaro (Tabella 3). A scala mondiale l'adozione del modello "verde" ha effettivamente raddoppiato le rese, a fronte di un aumento molto modesto di SA.

**Tabella 3** - Dati relativi alla produzione di cereali e agli aiuti

| Aggregati geo-economici  | SA dei cereali come % sull'area agricola totale (sulla base dei dati fao.faostat.org) |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------|---|------|------|------|------|------|------|------|
|                          | 1970  | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2006 |
| Paesi in via di sviluppo | 7.2   | 7.1  | 7.5  | 8    | 8.2  | 8.9  | 9    | 10.6 |
| Paesi a basso reddito    | 17.7  | 17.5 | 17.4 | 16.9 | 17.2 | 17   | 16.6 | 17.3 |
| Europa                   | 30.4  | 30.7 | 31.3 | 31.1 | 30   | 29.7 | 30.7 | 30.1 |
| Paesi ultimi             | 7.5   | 7.4  | 7.7  | 8.3  | 8.4  | 9.6  | 9.6  | 11.7 |
| Nord America             | 14.5  | 18.1 | 18.4 | 18.9 | 17.6 | 16   | 15.9 | 16.3 |
| Mondo                    | 14.8  | 15.4 | 15.4 | 15.1 | 14.6 | 13.9 | 13.6 | 14.1 |

| Aggregati geo-economici  | Rese cereali in Quintali/Ha (Fonte fao.faostat.org) |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------|---|------|------|------|------|------|------|------|
|                          | 1970  | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2006 |
| Paesi in via di sviluppo | 12  | 13   | 14   | 15   | 15   | 16   | 18   | 20   |
| Paesi a basso reddito    | 15  | 17   | 19   | 22   | 25   | 26   | 27   | 29   |
| Europa                   | 14  | 19   | 22   | 25   | 29   | 29   | 32   | 35   |
| Paesi ultimi             | 11  | 12   | 13   | 13   | 14   | 14   | 16   | 17   |
| Nord America             | 30  | 32   | 34   | 42   | 42   | 42   | 51   | 57   |
| Mondo                    | 18  | 19   | 22   | 25   | 28   | 28   | 31   | 33   |

| Aggregati geo-economici  | ODA (*) + altri aiuti (**) come % del GNI (Fonte World Bank, 2009) |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------|--|------|------|------|------|------|------|------|
|                          | 1970   | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2006 |
| Paesi in via di sviluppo | 7.1  | 8.7  | 14   | 32.8 | 29.3 | 13.5 | 20.8 |      |
| Paesi a basso reddito    | 18.3   | 14.7 | 18.5 | 31.3 | 38.7 | 23   | 76.4 |      |
| Europa                   |  | 7.84 | 2.25 | 2.28 | 1.09 | 2.14 | 4.25 |      |
| Paesi ultimi             | 30.9   | 18.4 | 22.3 | 47.7 | 81   | 43.7 | 56.4 |      |
| Nord America             | —  | —    | —    | —    | —    | —    | —    |      |
| Mondo                    | 4.8  | 5.1  | 10.3 | 21.9 | 18.6 | 15.5 | 16.3 | 24.2 |

(\*) Nel Glossario dei Termini Statistici dell'OCSE, gli aiuti allo sviluppo (*Official Development Assistance, ODA*) sono definiti come finanziamenti ufficiali, per lo



più in forma di prestiti, concessi ai paesi in via di sviluppo per promuovere il loro sviluppo socio-economico. Possono essere bilaterali (dal governo donatore al governo ricevente) o multilaterali (da un'agenzia internazionale, come la Banca Mondiale, ai governi riceventi). In particolari situazioni di emergenza assumono il carattere di aiuti umanitari.

(\*\*) Gli "altri aiuti" si riferiscono ad aiuti ai paesi in via di sviluppo provenienti da fonti non governative a carattere filantropico (donatori privati, associazioni ed enti di beneficenza, ONG, ecc.).

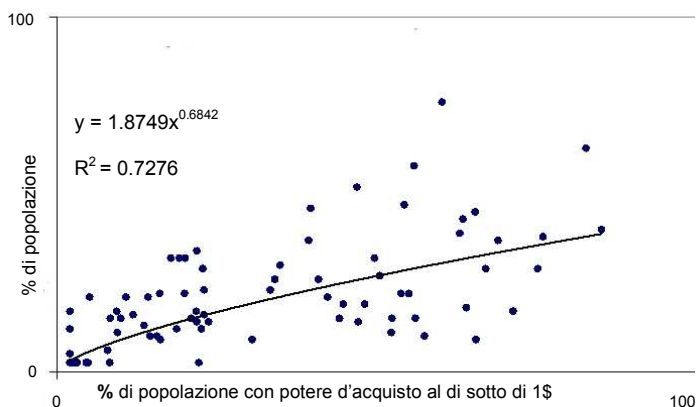
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Fao e World Bank

Tuttavia questo sembra non avere prodotto risultati apprezzabili rispetto all'emergenza alimentare. Nonostante gli indubbi successi produttivi, la curva della malnutrizione nel grafico in figura 1 mostra infatti un andamento molto diverso rispetto a quello della produzione (SA e resa/ha), mentre è sostanzialmente specularmente alla curva degli aiuti.

Questo sembra suggerire che il fenomeno della malnutrizione in tutto il mondo sia abbastanza indipendente dall'aumento della produzione e che sia invece strettamente connesso ad una serie di fattori che condizionano il mercato sia sul lato dell'offerta che sul lato della domanda (povertà, accesso fisico, disponibilità, utilizzo, stabilità dell'offerta). Non v'è dubbio, tuttavia, che, nei paesi più poveri, l'accesso alla risorsa alimentare è pesantemente condizionato da un potere d'acquisto pressoché nullo. Sibrian (2009) mostra come la relazione tra potere d'acquisto e sottanutrizione sia evidente a tutti i livelli d'indagine, sia pure con le dovute differenze tra scala regionale, nazionale e sub-nazionale, quest'ultima in riferimento alla distinzione tra popolazione rurale e urbana. In figura 2 è rappresentata tale relazione relativamente ad un gruppo di paesi.

In questo contesto, gli aiuti esterni possono essere un fattore fondamentale per i paesi dove non viene raggiunta la sicurezza alimentare, sebbene ad essi si affianchino fattori legati al mercato internazionale (stock e flussi commerciali) e fattori relativi al mercato interno (produzione agricola).

Figura 2 - Relazione tra potere d'acquisto e sottanutrizione



Fonte: adattato da Sibrian, 2009

## Le due facce della malnutrizione: sottanutrizione e obesità

Per quanto riguarda la quantità e la qualità del cibo, nel 2003, a fronte delle circa 1800 kcal minime richieste per evitare condizioni di sottanutrizione (FAO 2008) la disponibilità giornaliera media di cibo in termini energetici per ciascun abitante del pianeta (*Dietary Energy Consumption*, DEC) risultava essere molto maggiore, con circa 2800 kcal pro capite così ripartite: 1293 (46%) dai cereali, 392 (14%) da carne, latte e derivati, 265 (9.5%) dallo zucchero, 249 (9%) da ortaggi e frutta, e le circa 600 kcal restanti da legumi, soia, tuberi, oli vegetali e pesce. In termini di gruppi funzionali, FAO e OMS raccomandano l'assunzione di carboidrati per il 65%, di grassi per il 22.5% e di proteine per il 12.5%. Mentre la composizione

media mondiale della dieta non si discosta da questi valori, essa mostra invece notevoli differenze nelle varie regioni del mondo. La percentuale media per gruppi funzionali osservata per il triennio 2003-2005 è riportata in tabella 4.

I dati in tabella mostrano che nei paesi più poveri (Paesi a basso reddito e Paesi ultimi) l'alimentazione è costituita prevalentemente da amidacei (oltre il 70%), mentre solo meno del 30% è ripartito tra grassi e proteine, creando le condizioni per carenze nutrizionali in termini di vitamine, sali minerali e amminoacidi essenziali per la crescita e lo sviluppo psicomotorio. Europa e America del Nord (Canada e USA) mostrano una composizione della dieta molto diversa, ma ugualmente sbilanciata, con un'elevata percentuale di grassi e zuccheri (oltre il 30% della dieta). Secondo l'OMS (2008) cresce il numero di obesi, paradossalmente anche nei paesi in cui persiste la sottanutrizione, in particolare l'incidenza (numero di nuovi casi) del fenomeno è maggiore nei paesi a basso reddito.

Tabella 4 - Composizione media della dieta per gruppi funzionali nel triennio 2003-2005. Non sono inclusi i micronutrienti.

| Media per il triennio 2003-2005 | Carboidrati % | Grassi % | Proteine % |
|---------------------------------|---------------|----------|------------|
| Paesi in via di sviluppo        | 67            | 23       | 11         |
| Paesi a basso reddito           | 72            | 18       | 10         |
| Europa                          | 51            | 37       | 12         |
| Paesi ultimi                    | 74            | 16       | 10         |
| Nord America                    | 50            | 38       | 12         |
| Mondo                           | 64            | 25       | 11         |
| % raccomandata da FAO, OMS      | 65            | 22.5     | 12.5       |

Fonte: FAO 2010

L'aumento dell'obesità in queste regioni del mondo potrebbe dipendere da fenomeni di natura qualitativa oltre che dalla quantità di cibo disponibile, in particolare dall'assunzione di cibi molto calorici e di scarsa qualità nutrizionale. Nei paesi più poveri questo tipo di alimentazione sarebbe in relazione al basso potere di acquisto che non consente di mantenere un regime dietetico qualitativamente alto e che impone il consumo di cibi meno costosi e più facilmente reperibili (Drewnowski e Darmon, 2005). Il numero di calorie totali può risultare globalmente alto, ma la qualità nutrizionale è scadente. Il risultato ultimo è una nuova emergenza sanitaria nei paesi a basso reddito, e in particolare in Africa, per l'aumento dell'incidenza di patologie quali: diabete, ipertensione, malattie cardiovascolari, cancro. Si tratta di patologie strettamente connesse agli stili alimentari per le quali l'obesità è un importante fattore di rischio. Inoltre, trattandosi di patologie croniche, esse necessitano di trattamenti farmacologici costanti e prolungati che i sistemi sanitari dei paesi più poveri non sono in grado di fornire, così l'OMS prevede che in assenza di un intervento mirato ed incisivo, nei prossimi dieci anni, solo in Africa potrebbero morire 28 milioni di persone (OMS 2008) che si aggiungerebbero ai circa 2.5 milioni di decessi solo nel 2005 per malattie non trasmissibili, oltre ai morti per AIDS e per altre malattie infettive.

## Relazione tra modelli produttivi agricoli e malnutrizione: un primo tentativo di analisi

Al fine di individuare le relazioni più significative tra il fenomeno della malnutrizione e l'evoluzione dei modelli produttivi agricoli, è stata applicata agli indicatori usati nel presente contributo un'analisi di correlazione i cui risultati sono riportati in tabella 5.

In questa prima fase della ricerca tale analisi ha riguardato solo i dati a scala mondiale.

Il fenomeno della sottanutrizione mostra una correlazione negativa prossima all'unità con l'incremento della produzione e delle rese derivante dalla trasformazione dei modelli produttivi indotti dalla Rivoluzione verde. Tuttavia, altrettanto significativa è la correlazione con gli aiuti. Questo sembrerebbe suggerire che un aumento delle quantità prodotte è stato (ed è tuttora) condizione necessaria ma non sufficiente alla riduzione della fame e al raggiungimento della sicurezza alimentare. D'altra parte, in figura 1 le curve della malnutrizione e degli aiuti sono sostanzialmente speculari. Ancora più interessante appare la correlazione positiva ed elevata (0.89) tra sottanutrizione e ICPA, che sembrerebbe confermare l'insostenibilità del modello "verde" per i paesi più poveri in cui, peraltro, la sottanutrizione è localizzata in modo prevalente.

Più problematica si mostra l'interpretazione dei risultati per quanto concerne il fenomeno dell'obesità. Occorre preliminarmente considerare che, mentre la sottanutrizione ha caratteristiche di localizzazione molto netta, l'obesità è un fenomeno in diffusione tanto nei paesi ricchi quanto in quelli poveri e pertanto individuarne le cause risulta molto più complesso, dovendo considerare i differenti contesti ambientali.

Il valore di correlazione positivo ed elevato tra obesità e incremento della produzione e delle rese è abbastanza ovvio, mentre il valore di correlazione tra ICPA e obesità, prossimo all'unità ma negativo, sembrerebbe precludere ogni possibilità di attribuire alla concentrazione delle produzioni la responsabilità del fenomeno. D'altra parte, è un dato di fatto che la gran parte delle calorie giornaliere assunte mediamente a livello mondiale da ogni abitante del pianeta è fornita da un ristretto numero di specie coltivate e allevate (con in testa frumento, mais, riso, zucchero, carne suina e soia; una quota minoritaria è fornita da ortaggi e frutta), come confermano i valori relativi all'ICPA sempre al di sopra di 0.8 per l'intero periodo considerato tanto a livello mondiale quanto a livello di aggregati geo-economici (Tabella 2). Occorre però considerare che l'insorgenza dell'obesità è un fenomeno legato anche, da un lato, a complessi processi di globalizzazione e di omogeneizzazione degli stili alimentari, e, dall'altro, a situazioni socioeconomiche e culturali, queste ultime evidentemente diverse tra paesi ricchi e paesi poveri.

Tabella 5 - Valori di correlazione tra gli indicatori (a scala mondiale)

| 00                            | % Malnutriti | % Obesi | % Sottonutriti |
|-------------------------------|--------------|---------|----------------|
| Produzione cereali (Mln ton)  | -0.89        | 0.78    | -0.98          |
| Resa cereali (q/Ha)           | -0.84        | 0.84    | -0.97          |
| ICPA                          | 0.63         | -0.92   | 0.86           |
| ODA + altri aiuti (% del GNI) | -0.91        | 0.65    | -0.94          |

Fonte: nostra elaborazione

## Conclusioni

La profonda trasformazione che il settore primario ha subito negli ultimi decenni non ha riguardato solo aspetti ambientali, produttivi e di mercato, ma ha comportato un cambiamento altrettanto profondo nelle abitudini alimentari in ogni parte del mondo, anche in virtù del suo stretto legame con l'industria agro-alimentare in un contesto di globalizzazione. Tali mutate abitudini sembrano convergere verso una omogeneizzazione di stili alimentari solo in parte interpretabili come il risultato di scelte operate responsabilmente e liberamente; se questa ipotesi, da assoggettare comunque ad una verifica seria, può considerarsi plausibile per i paesi più ricchi, in molte regioni meno fortunate del mondo il cambiamento dello stile alimentare

è con ogni probabilità da attribuirsi ad un generale peggioramento delle condizioni di vita, dal punto di vista ambientale, economico e sociale. Se, tuttavia, l'insostenibilità di modelli di produzione agricola che ledono la biodiversità e marginalizzano economicamente le popolazioni delle aree rurali è da tempo oggetto di analisi in letteratura, più recente è l'attenzione dedicata alle ricadute sociali, soprattutto in termini di nutrizione e salute. Nel presente contributo si è avviata una riflessione su questi temi e si sono avanzate delle prime ipotesi di lavoro. In particolare, attraverso l'utilizzo di alcuni indicatori chiave si è tentato di mostrare la stretta dipendenza tra alcune variabili agro-ambientali e fenomeni sociali come la sottanutrizione e l'obesità. Dall'analisi di correlazione effettuata, emerge una chiara correlazione tra modelli produttivi agricoli e malnutrizione. Tale correlazione è ben delineata già a scala globale per quanto attiene la sottanutrizione, mentre necessita di indagini più approfondite a scala di maggiore dettaglio per quanto riguarda il fenomeno dell'obesità. In ogni caso, emerge la necessità di affrontare il problema della malnutrizione in ogni suo aspetto non più solo attraverso i concetti di sviluppo agricolo e di offerta alimentare, ma anche come diritto dell'individuo ad una sana alimentazione.

## Note

<sup>1</sup> Questi sono stati raggruppati a loro volta in 5 aggregati geo-economici sulla base della classificazione della FAO: Paesi in via di sviluppo, Paesi a basso reddito, Europa, Paesi ultimi, Nord America (Canada e USA), Mondo.

<sup>2</sup> In campo epidemiologico, la "prevalenza" è la percentuale di individui di una popolazione che, in un dato momento, presentano la condizione patologica in esame. Tale indicatore viene calcolato come rapporto tra numero totale di casi di malattia e numero totale di persone a rischio (popolazione a rischio).

<sup>3</sup> Per ciascun paese del mondo la FAO fornisce l'elenco delle colture prodotte nonché i dati ad esse relativi in termini di ettari di SA impegnata da ciascuna coltura. Questi dati, disponibili come serie storiche dal 1960 ad oggi, sono stati usati per il calcolo dell'ICPA.

<sup>4</sup> I valori relativi all'obesità sono in alcuni casi parziali, a causa di mancanza di dati per alcuni paesi di ciascun aggregato, rispetto al quale si potrebbe, pertanto, sottostimare il fenomeno.

<sup>5</sup> L'ICPA è ottenuto applicando l'Indice di Gini alle estensioni in ettari delle colture di ciascun aggregato geo-economico

## Riferimenti bibliografici

- Brooks J. (2003). *Agricultural Trade Reform, Adjustment and Poverty: Mapping the linkages*, in *Agricultural Trade and Poverty - Making Policy Analysis Count* - OECD 2003
- Clive J. (2008). *Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops*. ISAAA Brief No.39 ISAAA: Ithaca, NY 2008
- Diakosavvas D. et al. (2005) *Agriculture, Trade and the Environment - The Arable Crop sector* - OECD 2005
- Drewnowski A. & Darmon N. (2005). *The economics of obesity: dietary energy density and energy cost* - *The American Journal of Clinical Nutrition*, 82(suppl):265S - 73S
- FAO Statistics Division (2008). *FAO Methodology for the measurement of food deprivation - Updating the minimum dietary energy requirements*
- Mainka S.A. & Trivedi M. (eds.) (2002). *Links between Biodiversity Conservation, Livelihoods and Food Security: The sustainable use of wild species for meat*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. vi + 135pp., 2002
- McKeown A. (2008) *Genetically Modified Crops Only a Fraction of Primary Global Crop Production* - *WorldWatch Institute, December 4, 2008*
- Millstone E. & Lang T. (2008). *The Atlas of Food - who eats what, where and why* - University of California Press, Myriad Editions 2008
- Pilling D. & Rischkowsky B. (eds) (2007) *The State of the World's Animal Genetic Resources for Food and Agriculture* - in brief - FAO 2007

- Sibrian R. (2009). *Indicators on undernourishment and critical food poverty at national and sub-national levels* - wye group on statistics on rural development and agriculture household income - Second Meeting Italy, Rome, 11-12 June 2009- Fao Head-Quarters
- Who (2008). *African Health Monitor, Volume 8, num. 1*

## Sovranità alimentare: la proposta alternativa della *Via Campesina*

Alessandra Corrado, in Agrireregionieuropa n.22, Settembre 2010

### Introduzione

Ancor prima delle crisi dei prezzi alimentari e delle rivolte del cibo, che si sono susseguite tra il 2005 ed il 2009, e dell'aggiornamento a un miliardo del numero degli affamati nel mondo (FAO, 2009), bensì di fronte alle trasformazioni del sistema agro-alimentare globale intercorse a patire dagli anni novanta, il movimento contadino transnazionale ha inteso affrontare la "questione del cibo", reinterpretandola attraverso il concetto di sovranità alimentare. Rilevati i limiti dei concetti di "sicurezza alimentare" e di "diritto al cibo", si intende dar conto delle dinamiche del mercato mondiale degli alimenti, del potere delle imprese transnazionali e delle Istituzioni Internazionali, affermando la necessità di alternative di fronte alle politiche neoliberiste in materia di agricoltura e alimentazione. Apprezzando la valenza politica del concetto, illustrandone le origini e i principali assunti, restano da valutare le opportunità di una sua implementazione e i risvolti di un suo radicamento territoriale.

### Dalla sicurezza alimentare alla sovranità alimentare

La definizione di sovranità alimentare rinvenibile nella Dichiarazione di Nyéléni - l'ultima di diverse formulazioni prodotte nel tempo - è il risultato del Forum Internazionale sulla Sovranità Alimentare tenutosi in Mali nel febbraio 2007, che ha visto la partecipazione di più di 500 delegazioni di movimenti contadini e organizzazioni della società civile, provenienti da 80 Paesi:

«(...) La sovranità alimentare è il diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo. Questo pone coloro che producono, distribuiscono e consumano alimenti nel cuore dei sistemi e delle politiche alimentari e al di sopra delle esigenze dei mercati e delle imprese. Essa difende gli interessi e l'integrazione delle generazioni future. Ci offre una strategia per resistere e smantellare il commercio neoliberale e il regime alimentare attuale. Essa offre degli orientamenti affinché i sistemi alimentari, agricoli, pastorali e della pesca siano gestiti dai produttori locali. La sovranità alimentare dà priorità all'economia e ai mercati locali e nazionali, privilegia l'agricoltura familiare, la pesca e l'allevamento tradizionali, così come la produzione, la distribuzione e il consumo di alimenti basati sulla sostenibilità ambientale, sociale ed economica. La sovranità alimentare promuove un commercio trasparente che possa garantire un reddito dignitoso per tutti i popoli e il diritto per i consumatori di controllare la propria alimentazione e nutrizione. Essa garantisce che i diritti di accesso e gestione delle nostre terre, dei nostri territori, della nostra acqua, delle nostre sementi, del nostro bestiame e della biodiversità, siano in mano a chi produce gli alimenti. La sovranità alimentare implica nuove relazioni sociali libere da oppressioni e disuguaglianze fra uomini e donne, popoli, razze, classi sociali e generazioni.

(...)» (Forum Sovranità alimentare, 2007).

Tuttavia, il concetto di sovranità alimentare è stato introdotto per la prima volta durante la Conferenza internazionale della coalizione internazionale *Via Campesina*<sup>1</sup> a Tlaxcala, in Messico, nell'aprile del 1996, per essere poi proposto, nel corso del Forum parallelo al *World Food Summit*<sup>2</sup> di Roma, nel novembre dello stesso anno, in opposizione a quello di "sicurezza alimentare". La sicurezza alimentare - definita nel 1974, a seguito della prima "crisi della fame" - trova in questa occasione una nuova formulazione: «La sicurezza alimentare esiste quando ciascun individuo, in ogni momento, ha accesso ad una quantità di cibo sufficiente, sicuro e nutriente in modo da soddisfare i bisogni dietetici e le preferenze alimentari per garantire una vita sana e attiva» (FAO 1996).

La sicurezza alimentare è un concetto tecnico a quattro dimensioni: la disponibilità di alimenti; l'accesso, individuale e attraverso il mercato, agli alimenti; l'utilizzo appropriato degli alimenti; la stabilità nel tempo della disponibilità, dell'accesso e dell'utilizzo di cibo. Le questioni legate alla provenienza del cibo e sul come esso sia prodotto non sono considerate in modo eloquente; si configura pertanto un "modello aperto", in cui lo scambio con l'estero (per mezzo di importazioni e aiuti alimentari) è fonte aggiuntiva di disponibilità di prodotti (Hunt e Mooney, 2009). Le politiche neoliberiste hanno operato determinando la progressiva "privatizzazione" della sicurezza alimentare - in passato vincolato alla capacità redistributiva degli Stati, nel perseguimento dello "sviluppo" - e la sua traduzione nei termini di "relazione globale di mercato" gestita dalle *corporation* (McMichael, 2005; 2009). A parere dei critici, la "scarsità di cibo" nei paesi del Sud del mondo è così ricondotta alla distorsione ed extraversione dei sistemi produttivi, alla distruzione dei mercati locali, allo smantellamento delle riserve alimentari, al disfacimento dei modelli culturali ecosostenibili, alla spoliatura delle risorse e, in ultimo, alle speculazioni finanziarie - cartina al tornasole dell'attuale fase di transizione del capitalismo globale).

Nei paesi sviluppati, d'altra parte, la declinazione in termini qualitativi oltre che quantitativi - con il riferimento a "livelli nutrizionali e igienico-sanitari degli alimenti" ha determinato il progressivo inquadramento della sicurezza alimentare entro la cornice del "rischio", ovvero della "qualità" (altra rispetto a quello della "fame", relativa ai paesi in via di sviluppo). Nell'attuale "regime alimentare" dominato dalle *corporation* dell'agro-alimentare, quello definito come "capitalismo verde" ha tradotto le norme e i principi ambientali e di qualità in nuovi dispositivi di penetrazione e segmentazione dei mercati (Friedmann, 2005). La politica europea, ad esempio, si è attrezzata con nuovi concetti e strumenti, contro i pericoli di contaminazioni, sofisticazioni, adulterazioni e truffe nel settore alimentare, ma anche ai fini della valorizzazione delle produzioni sui mercati.

Questi processi, interpretati come le cause dell'ulteriore marginalizzazione o esclusione di contadini, piccoli e medi produttori di cibo, hanno determinato l'attivazione di una mobilitazione collettiva transnazionale, finalizzata a inquadrare la questione della sicurezza alimentare in termini alternativi. La sovranità alimentare - concepita come "piattaforma di lotta politica" (IPC, 2006)- ha inteso dare una connotazione politica alla discussione intorno al cibo. L'innovazione del concetto risiede nei seguenti assunti: la critica al progetto neoliberista globalizzato; la de-mercificazione del cibo e della riproduzione sociale; la ridefinizione della *sovranità* e del *diritto al cibo* nella prospettiva delle comunità locali.

### Condizioni e principi della sovranità alimentare

Il movimento per la sovranità alimentare ha avuto origine dalla contestazione contro le politiche di aggiustamento strutturale, implementate dalla maggior parte dei paesi in via di sviluppo a partire dalla metà degli anni Ottanta, e costruite intorno a ciò che la Banca Mondiale definì come pacchetto di misure per la



“sicurezza alimentare basata sul commercio”. Contemporaneamente, la sua azione è volta a contrastare le politiche commerciali imposte con la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nel 1995 - con particolare riferimento agli specifici Accordi sull'Agricoltura<sup>3</sup> - nonché a criticare l'aiuto alimentare, considerato come forma alternativa di sussidio all'esportazione dei paesi industrializzati donatori (Mousseau, 2005).

Nel 1996, introducendo il concetto di sovranità alimentare nel corso del *World Food Summit, Via Campesina* individua sette principi basilari: 1) il cibo come diritto umano fondamentale; 2) la riforma agraria; 3) la protezione delle risorse naturali; 4) la riorganizzazione del commercio alimentare; 5) la fine della globalizzazione della fame; 6) la pace sociale; 7) il controllo democratico.

Il Forum sulla sovranità alimentare del 2002 prosegue l'analisi di questi elementi, che vengono poi sintetizzati dall'*International NGO/CSO Planning Committee for Food Sovereignty*<sup>4</sup> in quattro “aree prioritarie” o “pilastri” per promuovere l'azione politica: il diritto al cibo; l'accesso alle risorse produttive; il modello di produzione agro-ecologico; il commercio e i mercati locali.

Al di là delle numerose dichiarazioni e definizioni prodotte nel corso dei forum internazionali o dei convegni delle piattaforme nazionali o continentali, sono identificate sei concrete proposte politiche per il conseguimento della sovranità alimentare (Windfuhr and Jonsén 2005: 15-16):

- un Codice di condotta sul diritto umano al cibo, per governare le attività di chi è coinvolto nel conseguimento di questo diritto, dalle istituzioni nazionali e internazionali al settore privato<sup>5</sup>;
- una Convenzione internazionale sulla sovranità alimentare, in sostituzione degli AoA e di altre clausole fondamentali contenute nei differenti accordi promossi dall'OMC;
- una Commissione mondiale sull'agricoltura sostenibile e la sovranità alimentare, per la valutazione dell'impatto della liberalizzazione del commercio sulla sicurezza e sulla sovranità alimentare;
- la riforma ed il rafforzamento dell'organizzazione delle Nazioni Unite e in particolare del *Committee on World Food Security*<sup>6</sup>;
- un organismo indipendente per la risoluzione di controversie integrato alla Corte Internazionale di Giustizia, dedicato a prevenire forme di *dumping* e l'uso di organismi geneticamente modificati (OGM) nella fornitura di aiuti alimentari;
- un Trattato internazionale vincolante che definisca i diritti dei piccoli produttori.

Nel novembre del 2009, il successo del Forum parallelo delle società civili<sup>7</sup> ha fatto da contraltare al fallimento del *World Food Summit on Food Security*. Il Vertice ufficiale, disertato dai *leader* G8, si è infatti concluso senza obiettivi quantificati, scadenze precise e impegni economico-finanziari aggiuntivi e certi - nonostante la richiesta ai governi, da parte del direttore generale della Fao Jacques Diouf, di investimenti pari a 44 miliardi di dollari l'anno (il 17% del totale degli Aiuti Pubblici allo Sviluppo)<sup>8</sup> per sconfiggere la fame nel mondo, aumentando la produzione agricola e rilanciando il settore rurale nei paesi poveri. La *governance* globale, la produzione di cibo con metodi ecologici, il controllo delle risorse produttive - con un *focus* particolare sui processi di *land grabbing*<sup>9</sup> la promozione di alleanze e la partecipazione di donne, giovani e popoli indigeni nei processi decisionali e organizzativi sono stati invece i temi discussi nella prospettiva della sovranità alimentare, illustrati nella Dichiarazione finale del Forum (*Parallel Forum to the World Food Summit on Food Security*, 2009).

La sovranità alimentare si propone come un approccio per riformare i sistemi alimentari locali, del Sud come del Nord del mondo, mettendo innanzitutto in discussione il “paradigma neoliberista”, alla base del “modello agro-alimentare dominante”, industriale, produttivista, monoculturale, estensivo, ad alto

contenuto tecnologico (con uso di OGM), orientato all'esportazione, incorporato nelle catene di trasformazione e commercializzazione su larga scala controllate dalle *corporation* agro-alimentari<sup>10</sup>. I sistemi di produzione alimentare contadini, di tipo familiare, tradizionali, su piccola scala, sono indicate come le alternative da tutelare e promuovere, attraverso riforme agrarie, sostegni diretti, subordinati alla transizione verso pratiche agro-ecologiche e sostenibili, e poi con la protezione dei mercati locali, contro il *dumping* di prodotti importati, garantendo prezzi stabili e remunerativi<sup>11</sup>.

## Una Via Campesina per il cibo?

La sovranità alimentare riconduce le questioni della “sicurezza alimentare” e del “diritto al cibo” ad un processo di ri-territorializzazione, che implica il riconoscimento sostanziale dei diritti locali, indigeni e comunitari, al controllo delle risorse (terra, semi, acqua, credito, mercati, saperi) per la produzione di cibo e alla definizione delle proprie scelte alimentari.

Nella fase attuale, l'ontologia emergente dalla sovranità alimentare, fondata sulla rivalutazione dell'agricoltura, della ruralità e del cibo come essenziali per la sostenibilità sociale ed ecologica, assume una particolare rilevanza. Ciò non solo nelle rivendicazioni di “autonomia contadina” e di autodeterminazione dei processi di sviluppo espresse dai movimenti del Sud del mondo, ma anche a fronte delle emergenze - alimentari, climatiche, ambientali, sociali ed economiche - oramai estese a livello globale, che risultano strettamente interconnesse, e non confinate, al mondo agricolo o rurale.

Il neo-produttivismo (su basi ecologiche) - attraverso produzioni biologiche, biocarburanti e OGM (soprattutto in Africa) - è tra le strategie contemplate per coniugare la soddisfazione della domanda alimentare (prevalentemente urbana) a prezzi contenuti con le preoccupazioni ambientali e climatiche, ma nella prospettiva di mercato (Tilzey 2009). Per i critici, invece, la ri-localizzazione del cibo - attraverso iniziative di base volte a rimodellare un mondo interpersonale della produzione e del consumo - è la strategia volta non solo a rispondere ai bisogni alimentari e sociali, per fuggire i “deserti alimentari”, ma anche a rafforzare le comunità locali, dal punto di vista culturale, sociale ed economico: riaffermando le identità specifiche, rinsaldando i legami sociali, promuovendo nuove opportunità per lo sviluppo rurale (Fonte, 2009; Hunt e Mooney, 2009). La persistenza di modelli agricoli diversificati ha importanti implicazioni: sul piano socio-economico (in termini di reddito, occupazione e condizioni di lavoro) e ambientale (guardando alla gestione delle risorse naturali e al cambiamento climatico)<sup>12</sup>. Ciò non solo per le aree rurali ma anche per quelle urbane: motivo per cui rileggere le relazioni, gli scambi e i conflitti interni al territorio.

La riforma dei sistemi agro-alimentari richiede la ridefinizione della *governance* globale, delle politiche agro-alimentari internazionali e nazionali. Alcuni Stati (Venezuela, Ecuador, Mali e Bolivia) hanno già integrato il concetto di sovranità alimentare all'interno delle proprie Costituzioni riformate o delle proprie politiche di settore. In ambito europeo, il Coordinamento europeo di *Via Campesina* sta promuovendo una proposta di riforma della Politica agroalimentare comune nella prospettiva della sovranità alimentare (Choplin *et al.*, 2009; Boussard e Trouvé, 2010). Tuttavia, la transizione nell'ottica della sostenibilità sembra trovare innanzitutto impulso in processi di tipo endogeno, nella produzione di “novità” che possono trovare consolidamento attraverso l'intervento tecnico-istituzionale (van der Ploeg *et al.*, 2000). Ne sono esempi le forme di filiera corta, di *Green Public Procurement*, le diverse “reti agro-alimentari alternative”, che coinvolgono insieme produttori, consumatori e a volte attori istituzionali - gli AMAP in Francia (*Associations pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne*<sup>13</sup>), i CSA (*Community Supported Agriculture*) o la *Community Food Security Coalition* negli USA e in Canada<sup>14</sup>, i Gruppi Di Acquisto Solidale e i Distretti di Economia Solidale in Italia<sup>15</sup>. In essi, alla domanda di

“cibo di qualità” sono spesso associati obiettivi di sviluppo, interessi ecologico-ambientali, bisogni di socialità. Una “nuova questione agraria” - prodotta da *Via Campesina* attraverso la politicizzazione delle relazioni agroalimentari - appare oggi riguardare la riproduzione della società nel suo insieme (McMichael, 2008b), configurandosi come terreno di lotte e di mobilitazione sociale, a livello globale e locale. Ulteriori approfondimenti sono dunque indispensabili, da parte sia della ricerca che della politica.

Note

<sup>1</sup> <http://viacampesina.org/en/>  
<sup>2</sup> <http://www.fao.org/wfs/>  
<sup>3</sup> AoA: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm)  
<sup>4</sup> IPC: [www.foodsovereignty.org/new/](http://www.foodsovereignty.org/new/)  
<sup>5</sup> Questa proposta è stata fondamentale per la formulazione di una serie di “linee guida volontarie sul diritto all'alimentazione” [<http://www.fao.org/righttofood/en/highlight51596en.html>] da parte del Consiglio della FAO nel 2004.  
<sup>6</sup> CFS: [www.fao.org/cfs/en](http://www.fao.org/cfs/en)  
<sup>7</sup> <http://peoplesforum2009.foodsovereignty.org/>  
<sup>8</sup> A tutt'oggi sono destinati all'agricoltura solo il 5% delle risorse, percentuale che era del 3,6% prima del vertice G-8 dell' Aquila nel 2009, quando sono stati annunciati aiuti per 20 miliardi di dollari nei prossimi tre anni agli agricoltori dei paesi poveri, soprattutto dell'Africa.  
<sup>9</sup> Cfr. GRAIN - [www.grain.org/landgrab/](http://www.grain.org/landgrab/);  
<sup>10</sup> Tale modello è descritto nei termini di “Impero”: reticoli estesi a livello globale - definiti “monopolistici” in virtù della centralizzazione del potere e dell'appropriazione del valore che veicolano - controllano e connettono le fasi, i luoghi, i movimenti della produzione, trasformazione, distribuzione e commercializzazione agroalimentare. Il consolidamento di questo modello su scala globale è stato promosso attraverso l'adeguamento al nuovo ordine neoliberista (definito dal WTO e dalle Istituzioni della *governante* globale), da parte delle politiche nazionali, che hanno così sposato il principio della competitività e aderito al “progetto globalizzazione” (McMichael 2005; van der Ploeg 2010).  
<sup>11</sup> Per un confronto tra il modello agroalimentare dominante e quello della sovranità alimentare, si veda: Rosset, 2003.  
<sup>12</sup> Per un'analisi delle diverse prospettive sulla multifunzionalità dell'agricoltura si veda: McMichael 2008a.  
<sup>13</sup> [www.reseau-amap.org](http://www.reseau-amap.org)  
<sup>14</sup> [www.foodsecurity.org](http://www.foodsecurity.org)  
<sup>15</sup> [www.retecosol.org](http://www.retecosol.org)

Riferimenti bibliografici

- Boussard J.-M., Trouvé A. (coord.) (2010), *For a New European Agriculture and Food policy that meets the challenges of this century* <http://www.eurovia.org/spip.php?article337>
- Choplin G., Strickner A., Trouvé A. (a cura di) (2009), *L'Europa e il ritorno dei contadini. Sovranità alimentare e politiche agricole europee*, Jaca Book
- FAO (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit, 13-17 Novembre, Roma [http://www.fao.org/wfs/index\\_en.htm](http://www.fao.org/wfs/index_en.htm)
- FAO (2009), *The State of Food Insecurity in the World. Economic crises - impacts and lessons learned*, FAO, Roma <http://www.fao.org/docrep/012/i0876e/i0876e00.htm>
- Fonte M. (2009), “Knowledge, Food and Place. A Way of Producing, a Way of Knowing”, *Sociologia Ruralis*, 48(3): 200–222
- Forum Sovranità Alimentare (2007), *Dichiarazione di Nyeleni*, 27 febbraio 2007, Sélingué, Mali [<http://www.nyeleni.org/>]
- Friedmann H. (2005), “From Colonialism to green capitalism: Social movements and emergence of food regimes”, in Buttel F. H. e McMichael P. (eds), *New directions in the sociology of global development*, Elsevier, pp. 227–264
- IPC for Food Sovereignty (2006), “For a New Agrarian Reform Based on Food Sovereignty”, Declaration of the “Land, Territory and Dignity” Forum, 9 March, Porto Alegre <http://www.landaction.org/display.php?article=411>
- McMichael P. (2005), “Global Development and the corporate food regime”, in Buttel F. H. e McMichael P. (eds),

*New directions in the sociology of global development*, Elsevier, pp. 265-299

- McMichael P. (2008a), “Multi-functionality vs. food sovereignty?”, *Sociologia Urbana e Rurale*, 87: 57–78
- McMichael P. (2008b), “Peasants make history, but not just as they please...”, *Journal of Agrarian Change* 8(2&3): 205-228
- McMichael P. (2009), “A food regime analysis of the ‘world food crisis’”, *Agriculture and Human Values*, 26(4): 12-27
- Mooney P. H. e Hunt S. (2009), “Food Security: The Elaboration of Contested Claims to a Consensus Frame”, *Rural Sociology*, 74(4): 469–497(29)
- Mousseau F. (2005), *Food Aid or Food Sovereignty: Ending World Hunger in Our Time*, The Oakland Institute <http://www.oaklandinstitute.org/pdfs/fasr.pdf>
- Parallel Forum to the World Food Summit on Food Security (2009), Declaration from Social Movements/NGOs/CSOs, Rome, November 13-17 [http://peoplesforum2009.foodsovereignty.org/sites/peoplesforum2009.foodsovereignty.org/files/Final\\_Declaration-EN.pdf](http://peoplesforum2009.foodsovereignty.org/sites/peoplesforum2009.foodsovereignty.org/files/Final_Declaration-EN.pdf)
- Rosset P. (2003), “Food sovereignty: global cry of farmer movements”, *Food First Backgrounder*, 9 <http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2003/f03v9n4.pdf>
- Tilzey M. (2009), “Neoliberalising Global Agriculture: The Food Crisis and the ‘First’ and ‘Second’ Contradictions of Capitalism”, Paper presentato in occasione del XXIII European Society of Rural Sociology Congress, Vaasa, 17-21 August
- van der Ploeg J. D. (2010), *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli
- van der Ploeg J. D., Renting H., Brunori G., Knickel K., Mannion J., Marsden T., de Roest K., Sevilla-Guzman E., Ventura F. (2000), “Rural development: From practices and policies towards theory”, *Sociologia Ruralis*, 40(4), 391 - 408.
- *Via Campesina* (1996), *Tlaxcala Declaration of the Via Campesina*, Tlaxcala, Mexico, April 18-21 <http://www.virtualsask.com/via/lavia.deceng.html>
- *Via Campesina* (1996), “The right to produce and the access to land. Food Sovereignty: A Future without Hunger. Food Sovereignty: A Future without Hunger”, World Food Summit, Roma, Novembre <http://www.voiceoftheturtle.org/library/1996%20Declaration%20of%20Food%20Sovereignty.pdf>
- Windfuhr M., Jonsén J. (2005), *Food Sovereignty. Towards democracy in localized food systems*. FIAN-International <http://www.ukabc.org/foodsovpaper.htm>

## I fondi mutualistici per la gestione del rischio in agricoltura: quali potenzialità di sviluppo in Italia?

Antonella Pontrandolfi, Giuliana Nizza, in *Agrireunionieuropa* n.26, Settembre 2011

**INEA** Istituto Nazionale Economia Agraria

### Premessa

Il tema della gestione del rischio in agricoltura va assumendo negli ultimi anni sempre maggiore importanza, a causa delle modifiche delle condizioni economiche, politiche ed ambientali.

La riduzione del sostegno pubblico e i processi di globalizzazione impongono, infatti, una svolta culturale verso una maggiore responsabilizzazione delle imprese agricole, che si trovano più esposte nei confronti del rischio di mercato (sui prezzi di vendita, sui prezzi dei fattori produttivi, ecc.).

Inoltre, la minor tutela del reddito agricolo e la maggiore esposizione ai mercati si associa a un aumento di incertezza sul rischio di produzione, dato dal contesto ambientale: i cambiamenti climatici così come sinora monitorati e ipotizzati sembrano aumentare il grado di vulnerabilità delle produzioni agricole a eventi meteorologici di maggior intensità alternati a periodi siccitosi, e a patogeni nuovi o più aggressivi, in particolare nel bacino del Mediterraneo.

Il settore agricolo in Italia sin dagli anni settanta ha avuto a disposizione strumenti economici di gestione del rischio agevolati dallo Stato, assicurazioni e fondi compensativi. L'evoluzione del sistema dal 2004 ha reso preponderanti le assicurazioni agevolate. Negli ultimi anni, però, a seguito anche dell'introduzione della gestione del rischio nel sostegno specifico della politica agricola comunitaria, si discute sulla necessità di diversificare e ampliare la rosa degli strumenti disponibili, in quanto l'aumento dell'esposizione al rischio richiederà più soluzioni possibili e maggiore elasticità del sistema di gestione.

In particolare, grande attenzione è rivolta, anche dalla Commissione europea, allo strumento dei fondi mutualistici, da affiancare/integrare agli attuali fondi per assicurazioni e per compensazioni, su cui l'INEA ha avviato una serie di approfondimenti<sup>1</sup> in vista delle possibili scelte da fare sulla PAC post 2013, che includerà la gestione del rischio in agricoltura tra gli obiettivi prioritari.

## Inquadramento dei fondi mutualistici

Il fondo mutualistico nasce dall'associazione di imprenditori per accantonamento di fondi al fine soccorrere vicendevolmente in caso di necessità, attraverso l'unione e le associazioni per il reciproco aiuto: mettere a disposizione comune una parte delle proprie risorse, destinata alle necessità proprie o degli altri associati, ha il fine positivo ed efficace della gestione di risorse comuni senza finalità di lucro.

Applicando il concetto di mutualità alla gestione del rischio in agricoltura, gli imprenditori agricoli associati contribuiscono volontariamente alla creazione di una riserva finanziaria comune e condividono un determinato rischio, oggetto appunto della mutualità: in caso di danno subito, il fondo interviene nel risarcimento.

Il fondo rappresenta una forma di autoassicurazione degli imprenditori agricoli, che scelgono di affrontare e condividere il rischio autofinanziandosi. Da un punto di vista teorico, questa impostazione tende a corresponsabilizzare maggiormente gli agricoltori, riducendo l'azzardo morale<sup>2</sup>, ma ancora di più la asimmetria informativa<sup>3</sup>, due problemi posti da altri strumenti quali quelli assicurativi (Cafiero, 2005). Nel caso dell'azzardo morale, infatti, basandosi il fondo sull'autofinanziamento, sono incentivati comportamenti di rispetto delle regole pattuite e forme di controllo interno tra soci. In effetti, è nel caso delle assicurazioni che l'azzardo morale è maggiore, in quanto a fronte del pagamento delle polizze a terzi (le compagnie di assicurazione) l'agricoltore è certo del risarcimento e potrebbe non adottare azioni di riduzione dei danni o addirittura procurarli ai fini del risarcimento. Sul fronte della simmetria informativa, la creazione stessa del fondo comune sottintende la condivisione delle informazioni e pari conoscenza e consapevolezza tra i soci; è, inoltre, interesse del singolo mettere a disposizione degli altri soggetti ulteriori informazioni, al fine di tutelare il proprio investimento.

Ulteriore elemento che rende i fondi interessanti è il mantenimento della riserva finanziaria, in quanto, in caso di inutilizzazione, non viene persa, ma rimane a disposizione dell'associazione. Ancora, lo strumento si presenta elastico nei contenuti e nelle forme: gli aderenti al fondo possono utilizzare il

fondo per la stipula di polizze assicurative (interamente o in quota parte) oppure di immobilizzare il patrimonio per poi utilizzarlo in caso di necessità; nel corso degli anni, l'assemblea dei soci può decidere di modificare l'oggetto della mutualità (tipologia di rischio) o in generale gli obiettivi e le procedure previste per il fondo.

L'interesse per i fondi mutualistici si associa anche alla considerazione che esistono delle condizioni e tipologie di rischio che, pur non essendo sostanzialmente coperte da altri strumenti, sono oggetto di interesse da parte degli agricoltori. Un esempio è dato dalla non disponibilità a pagare premi assicurativi per proteggere le produzioni a causa del loro basso valore di mercato, o ancora dal rischio fitosanitario, per il quale si denuncia la mancanza di offerta di polizze.

Non da ultimo, la presenza nel sistema di gestione del rischio di un ulteriore strumento aumenterebbe il livello di concorrenzialità, favorendo la posizione degli agricoltori anche nella contrattazione per l'accesso allo strumento assicurativo (riduzione dei premi assicurativi o proposta di migliori condizioni di polizza).

Ovviamente, il fondo mutualistico presenta dei limiti di cui bisogna tener conto per delimitarne il campo di azione e sfruttarne l'efficacia.

I fondi, per loro stessa natura, tendono ad associare produttori aventi gli stessi problemi in territori e con produzioni simili, quindi con esposizione e vulnerabilità al rischio simili. I produttori soci del fondo potrebbero, quindi, essere soggetti a danni ingenti e generalizzati nello stesso momento, mettendo in crisi la capacità del fondo di risarcire tutti. In tal senso, è importante assicurare la sostenibilità del sistema operando attraverso solide valutazioni del rischio e valutazioni tecnico-economiche di funzionamento del fondo.

Inoltre, i fondi hanno migliori opportunità di sviluppo nelle aree in cui l'imprenditorialità cooperativa è già forte, in cui tra l'altro risulta più diffusa anche la gestione del rischio attraverso le assicurazioni (Nord Italia). Quindi, proprio le aree, soprattutto del Sud, in cui sarebbe importante diffondere nuovi approcci imprenditoriali verso la gestione del rischio, anche attraverso i fondi mutualistici, sono quelle in cui la propensione alla gestione del rischio e contemporaneamente all'associazionismo risulta molto bassa.

Infine, come descritto in seguito, i fondi mutualistici ad oggi non sono oggetto di contributi pubblici, fattore che possiamo definire senz'altro limitante il loro sviluppo, in quanto anche gli altri strumenti di gestione attualmente utilizzati in Italia e all'estero sembrano tutti ricevere un buon consenso da parte degli imprenditori agricoli solo in presenza di agevolazioni pubbliche (Pontrandolfi, Nizza 2011).

## Normativa di settore ed esperienze

In Italia, la norma quadro per la gestione del rischio in agricoltura è il d.lgs. n. 102/2004, che riforma il Fondo di solidarietà nazionale per le calamità naturali in agricoltura (risalente agli anni settanta). Le tipologie di intervento previste nel decreto, cioè gli strumenti che presentano agevolazioni statali, sono: a) misure volte a incentivare la stipula di contratti assicurativi; b) interventi compensativi per danni a produzioni, strutture e impianti produttivi.

La norma non prevede contributi pubblici per i fondi mutualistici, e l'unico riferimento riguarda la necessità che i Consorzi di difesa che attivano iniziative mutualistiche ne mantengano una gestione contabile separata (art. 12 comma 2 lettera c), soggetta a vigilanza da parte delle Regioni (art. 14 comma 2 lettera b).

In Italia, furono fatti dei tentativi di agevolazione dei fondi, precedenti al d.lgs. n. 102/2004, con la legge finanziaria 2001 (l. n. 388/2000), che prevedeva la realizzazione di fondi rischi di mutualità da parte dei Consorzi di difesa, delle cooperative e dei Consorzi di cooperative, da attivare in caso di danni alle



produzioni degli associati; la norma prevedeva il contributo pubblico per l'attivazione e per una quota contributiva annua; infine, era specificato che i fondi potevano assumere interamente il rischio, o cederlo a compagnie assicuratrici (in toto o in quota parte). Dei correttivi alla norma furono apportati con la successiva legge finanziaria 2002 (l. n. 448/2001) sui parametri contributivi: l'intervento pubblico era contenuto nei limiti dei parametri contributivi stabiliti per i contratti assicurativi, applicati ai valori delle produzioni garantite dal fondo, e non doveva superare la quota versata da ciascun socio aderente. Con il decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali n. 101.604 del 31 luglio 2002 furono fissate le norme operative dei fondi e venne quantificata l'entità del contributo statale. Gli "organismi associativi, previo adeguamento degli statuti e su autorizzazione della Regione in cui essi hanno sede, possono istituire fondi rischi di mutualità e assumere iniziative per azioni di mutualità e solidarietà, per il risarcimento dei danni di avversità atmosferiche sulle produzioni agricole degli associati". Il fondo poteva essere cofinanziato dalla Regione o dallo Stato, mantenendo una contabilità separata rispetto al resto del bilancio. La partecipazione era volontaria e accessibile a tutti gli aderenti che ne avessero fatto richiesta, per proteggere le produzioni dal rischio, anche in quota parte della intera produzione aziendale, purché non si presentassero casi di sovrapposizione di differenti forme di difesa per le stesse produzioni o sul medesimo appezzamento (principio di esclusione).

Il contributo statale per la "la costituzione e la dotazione annuale del fondo" sarebbe stato calcolato "applicando ai valori delle produzioni garantite dal fondo, i parametri stabiliti per la copertura assicurativa". In caso di inattività del fondo per oltre 2 anni o di scioglimento volontario dello stesso, le eventuali riserve del fondo sarebbero state ripartite tra i soci aderenti in misura proporzionale alla contribuzione annuale degli stessi.

Il decreto non ottenne mai il parere di competenza da parte della Commissione europea, lasciando di fatto inattivi le disposizioni in esso contenute, per cui nessun contributo statale fu programmato e versato a favore dei fondi.

Nonostante l'assenza del contributo, in Italia sono comunque stati attivati dei fondi di mutualizzazione nel settore della gestione del rischio, da parte di alcuni Consorzi di difesa, che evidentemente hanno ritenuto il fondo uno strumento adatto alla copertura del rischio anche in assenza di sostegno pubblico. Esempi in tal senso sono il Fondo multirischio pomodoro da Industria - Alessandria (del 2003), il Fondo mutualistico - difesa dalle epizootie del CODIPRA Parma, il Fondo di mutualità consortile<sup>4</sup> e Fondo Comune danni causati da avversità atmosferiche a frutta di Trento, il Fondo mutualistico consortile del CODIPRA Toscana e il più recente Agrifondo Mutualistico Veneto e Friuli, utilizzato nel 2010 a seguito dei disastrosi eventi alluvionali occorsi a fine anno nelle due regioni.

Un'importante svolta c'è stata nel 2009, con l'*Health check* della PAC (Reg. (CE) 73/2009), che concede per la prima volta degli aiuti comunitari per la gestione del rischio, precisamente agli artt. 68-71. In particolare, oltre che contributi per le assicurazioni agevolate, sono previsti contributi per i fondi mutualistici per la copertura del rischio da avversità atmosferiche, del rischio sanitario (fitopatie e attacchi patogeni, epizootie) e ambientale. Il contributo è ammissibile solo a fronte dell'emanazione di uno specifico regolamento attuativo da parte degli Stati Membri.

L'art. 71 prevede che i contributi siano erogabili fino al 65% dei costi sostenuti, precisamente sono ammessi:

- costi amministrativi di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartiti al massimo su un triennio;
- rimborso del capitale e degli interessi dei prestiti commerciali assunti dal fondo di mutualizzazione ai fini del versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori;
- importi attinti al capitale sociale del fondo di mutualizzazione per il versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori

L'adesione alla misura prevista sui fondi negli artt. 68-71 del Reg.73/2009 è stata attivata solo dalla Francia, ad oggi il Paese

ha dirottato i finanziamenti su altre misure, forse per la scarsa adesione, nonché per i limiti di bilancio sulle altre misure.

## Considerazioni

Dall'analisi svolta sui fondi mutualistici attualmente attivi in Italia, emerge innanzitutto che c'è una reale esigenza di nuovi strumenti di gestione del rischio che amplino e diversifichino il sistema di gestione e che integrino il sistema assicurativo; i fondi mutualistici rappresentano lo strumento su cui indubbiamente converge il maggiore interesse.

L'esistenza di fondi non agevolati indica che l'agricoltura vi ripone buona fiducia, soprattutto perché rispondenti ad uno dei requisiti di primaria importanza per l'imprenditore agricolo, ossia la minimizzazione delle voci di costo per l'azienda, traendo il massimo utile dalla spesa affrontata nella gestione del rischio.

Inoltre, emerge che i fondi attivi sono pensati come complementari alle assicurazioni e coprono livelli di rischio non assicurati o con condizioni di polizza non ritenute vantaggiose. Il caso meglio rappresentato in Italia è l'uso di fondi per coprire il rischio sotto la soglia di danno del 30%.

Un'ulteriore considerazione è emersa sull'effetto dell'introduzione di nuovi strumenti di gestione del rischio, che non può che migliorare il sistema, per il conseguente aumento del livello di diversificazione e del livello di concorrenzialità; ad esempio, si sono registrate diminuzioni dei prezzi di polizza nelle realtà in cui sono attivi dei fondi.

C'è interesse, anche se non concretizzato al momento, sull'uso dei fondi per la copertura del rischio fitosanitario, che, pur essendo oggetto sia della normativa comunitaria (Reg. (CE) 73/2009) sia di quella nazionale (Piano assicurativo agricolo nazionale), di fatto non è oggetto di polizze assicurative né di altri strumenti. Tale situazione può essere imputabile al fatto che la normativa vigente prevede che, in caso di danni conclamati e di assenza provata di strumenti assicurativi idonei e/o accessibili, intervenga il contributo statale in forma di risarcimento. Inoltre, tra gli agricoltori la percezione del rischio fitosanitario è inferiore rispetto ad altri fattori rischio. Negli ultimi anni, soprattutto nell'area del Mediterraneo, si discute molto del pericolo di un peggioramento delle condizioni fitosanitarie che a volte portano danni economici anche ingenti (vedi batteriosi del kiwi in Italia), nonché dell'arrivo di nuovi patogeni (vedi Punteruolo rosso delle palme). Il rischio fitosanitario è considerato una delle maggiori problematiche da gestire con riferimento ai cambiamenti climatici. Sembra, in sostanza, quanto mai opportuno avviare una fase operativa per la definizione e la diffusione di strumenti di gestione del rischio fitosanitario validi e flessibili, che tengano in considerazione gli effetti dei cambiamenti climatici e di come gli stessi possano influire ovvero non influire sull'aggressività di fitopatie e patogeni.

In altri casi, i rischi non sono coperti a tutti i livelli e condizioni, come ad esempio nel settore zootecnico, per il quale non sono facilmente reperibili, o non sono convenienti, polizze assicurative che risarciscano danni nelle zone di sorveglianza, dove ci sono comunque perdite di reddito dovute al blocco imposto a seguito di epizootie.

Permane il problema dei costi di attivazione e di gestione dei fondi, considerati affrontabili solo con l'aiuto di contributi pubblici. Nel caso di fondi creati da Consorzi di difesa o Cooperative, i costi amministrativi potrebbero, nelle realtà italiane, in parte essere assorbiti, quindi ammortizzati, negli attuali costi di gestione, fatta salva la gestione contabile del fondo, che deve essere separata.

Il contributo pubblico sembrerebbe comunque fondamentale almeno per i primi anni di avvio e di sviluppo dei fondi stessi, in particolare su voci di costo più delicate quali la copertura dei risarcimenti, dei costi di costituzione del fondo e del rimborso del capitale e degli interessi dei prestiti assunti per le compensazioni finanziarie agli agricoltori.

## Conclusioni

In conclusione, i fondi mutualistici per la gestione del rischio presentano buone potenzialità di sviluppo in Italia, ma è fondamentale continuare nelle analisi al fine di individuare le soluzioni più efficaci nelle diverse condizioni e realtà. Sarebbe, quindi, importante avviare delle forme di sperimentazione sui fondi, supportate anche da contributi pubblici.

La struttura regolamentare dei fondi appare non particolarmente problematica, mentre sembra più significativo l'impegno di analisi e ricerca sulla valutazione del rischio e la valutazione tecnico-economica dei potenziali danni e dei risarcimenti.

Andrebbe anche avviata una fase di revisione del quadro normativo per la definizione di un regolamento specifico sui fondi mutualistici come richiesto agli Stati Membri dal Reg. (CE) 73/09. Su questo aspetto, in Italia il decreto ministeriale del 2002 potrebbe essere una buona base di partenza.

Nel caso di agevolazioni ai fondi mutualistici, sarebbe poi importante affinare uno schema di integrazione sulle varie possibilità che si andrebbero a offrire agli agricoltori (strumenti economici agevolati per tipologie e livelli di rischio) per evitare forme di sovracompensazione ed eventuali problemi interpretativi sull'uso dei fondi statali e comunitari.

## Note

<sup>1</sup> Progetto finanziato dal Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali.

<sup>2</sup> L'azzardo morale, definito nel settore assicurativo, è il rischio legato a un comportamento opportunistico del soggetto economico, che, a seguito della stipula di un contratto, riduce le azioni per evitare o minimizzare le perdite, rendendo più elevati i risarcimenti.

<sup>3</sup> L'asimmetria informativa risulta essere uno dei problemi maggiori in sede di stipula dei contratti assicurativi, rappresentando il differente grado di conoscenza tra assicuratore e assicurato in merito alla rischiosità dell'evento oggetto di polizza e al grado di vulnerabilità della produzione da assicurare.

<sup>4</sup> Il fondo copre il rischio sottosoglia ed è attivo per i produttori già assicurati con polizza con soglia di danno al 30%.

## Riferimenti bibliografici

- Cafiero C. (2005), Problemi e prospettive per una moderna gestione del rischio nell'agricoltura europea, Economia & Diritto Agroalimentare, X 1 2005, Firenze University Press, Firenze
- Pontrandolfi A., Nizza G. (2011), Prospettive della gestione del rischio in agricoltura. Riflessioni per un sistema integrato per la PAC post 2013, INEA Roma ([www.inea.it](http://www.inea.it))



**associazione Alessandro Bartola**  
studi e ricerche di economia e di politica agraria

## Ultime iniziative dell'Associazione "Alessandro Bartola"

### Convegni AGRIREGIONIEUROPA

Convegno Agrireregionieuropa "La sicurezza alimentare e il ruolo dell'Europa", 26 Ottobre 2011, Roma

Convegno Agrireregionieuropa "I beni pubblici e la riforma della PAC", 12 Luglio 2011, Roma

Convegno Agrireregionieuropa "T-winning Day: le opportunità del Programma Europeo per i Cittadini", 30 Giugno 2011, Ancona

Lezione "Alessandro Bartola" 2011, Prof.ssa Maria Sassi, "I mercati dei prodotti agricoli nei nuovi scenari mondiali", 28 Aprile 2011, Ancona

Convegno Agrireregionieuropa "Lo sviluppo rurale tra valutazione e riforma della PAC", 19 Aprile 2011, Mosciano Sant'Angelo - Teramo

122° EAAE Seminar "Evidence-Based Agricultural and Rural Policy Making: Methodological and Empirical Challenges of Policy Evaluation", 17-18 febbraio 2011, Ancona

*Nella rubrica eventi del sito [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it) sono disponibili le presentazioni power point, le registrazioni audio e gli altri materiali distribuiti. Tutti i materiali dell'evento (presentazioni, video streaming e registrazioni audio e video, materiale fotografico e documenti) saranno consultabili nel sito*



**CGIL**  
Confederazione Generale Italiana del Lavoro



**Fondazione Metes**  
Istituto di Ricerca e Formazione nel settore Agroalimentare



**SPERA**  
Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche Rurali e Ambientali



associazione **Alessandro Bartola**



**Rete Rurale Nazionale**



Iniziativa realizzata con il contributo dell'Unione Europea  
DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

Convegno agrireunioneuropa

# LA SICUREZZA ALIMENTARE E IL RUOLO DELL'EUROPA

ROMA 26 OTTOBRE 2011

## 10:00 INTERVENTO DI APERTURA

**Franco Chiriaco**  
Presidente Fondazione METES

### RELAZIONI

*Sicurezza alimentare: obiettivi, politiche e istituzioni*

**Maria Sassi**  
Università degli Studi di Pavia

*Agricoltura e sicurezza alimentare*

**Donato Romano**  
Università degli Studi di Firenze

*Commercio internazionale e sicurezza alimentare*

**Giovanni Anania**  
Università degli Studi della Calabria

*Agricoltura e sicurezza alimentare. Le prospettive di lungo termine della FAO*

**Piero Conforti**  
FAO

## PRESIEDE

**Franco Sotte**  
Università Politecnica delle Marche  
Direttore Agrireunioneuropa

## INTERVENTI PROGRAMMATI

**Mario Campi**  
Comitato Economico e Sociale Europeo  
Presidente Sezione Agricoltura e Ambiente

**Leonard Mizzi**  
Commissione Europea, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

## 12:15 DIBATTITO

## 13:00 INTERVENTO CONCLUSIVO

**Susanna Camusso**  
Segretario Generale CGIL

L'evento rientra nell'ambito di un'azione specifica della PAC dal titolo "Una nuova PAC per un futuro migliore – Incontri Agrireunioneuropa per comprendere le nuove proposte di riforma sulla PAC e gli sviluppi futuri di fronte alle nuove esigenze di mercato e della collettività" Agreement Number AGRI.2011-0104. Gli articoli e i contributi ai convegni Agrireunioneuropa rappresentano il pensiero dei singoli autori e relatori. Essi non riflettono in alcun modo la posizione

### SEGRETARIA ORGANIZZATIVA



associazione **Alessandro Bartola**  
studi e ricerche di economia e di politica agraria

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali  
Università Politecnica delle Marche  
Piazzale Martelli, 8 - 60121 Ancona  
Telefono e Fax 0712207118  
E-mail: [aab@univpm.it](mailto:aab@univpm.it)  
Sito web: [www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)

### SEGRETARIA TECNICA



**Fondazione Metes** - Istituto di Ricerca e Formazione nel settore Agroalimentare

Via dell'Arco de' Ginnasi, 6  
00186 Roma  
Telefono 066976131  
Fax 06697613226  
E-mail: [posta@fondazionemetes.it](mailto:posta@fondazionemetes.it)  
Sito web: [www.fondazionemetes.it](http://www.fondazionemetes.it)





associazione **Alessandro Bartola**  
studi e ricerche di economia e politica agraria

c/o Dipartimento di Economia  
Università Politecnica delle Marche  
Piazzale Martelli, 8  
60121 Ancona  
Segreteria: Anna Piermattei  
Telefono e Fax: 071 220 7118  
email: aab@univpm.it

Le procedure e la modulistica per diventare socio dell'Associazione "Alessandro Bartola" sono disponibili sul sito [www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)

---

[www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)  
[www.agrregionieuropa.it](http://www.agrregionieuropa.it)  
[www.agrimarcheuropa.it](http://www.agrimarcheuropa.it)

---

L'Associazione "Alessandro Bartola" è una organizzazione non profit costituita ad Ancona nel 1995, che ha sede presso il Dipartimento di Economia dell'Università Politecnica delle Marche. Ha lo scopo di promuovere e realizzare studi, ricerche, attività scientifiche e culturali nel campo delle materie che interessano l'agricoltura e le sue interrelazioni con il sistema agroalimentare, il territorio, l'ambiente e lo sviluppo delle comunità locali. L'Associazione, nell'ambito di queste finalità, dedica specifica attenzione al ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea. La denominazione per esteso, Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e ricerche di economia e di politica agraria, richiama la vocazione dell'Associazione alla ricerca. Essa si pone il compito di promuovere la realizzazione e diffusione dei risultati scientifici nelle sedi (universitarie e non) con le quali si rapporta sul terreno della ricerca e nel cui ambito offre il proprio contributo. L'Associazione si pone anche il compito di rappresentare essa stessa una sede di ricerca innanzitutto per rispondere alle necessità di approfondimento scientifico dei propri associati e poi anche per divenire un referente scientifico per le istituzioni pubbliche e per le organizzazioni sociali.

Sono socie importanti istituzioni nazionali e regionali sia del mondo della ricerca che di quello dell'impresa, le principali organizzazioni agricole e professionali, docenti e ricercatori provenienti da diciannove sedi universitarie e imprese del sistema agroalimentare. Con gli associati vi è una stretta collaborazione per organizzare iniziative comuni a carattere scientifico. Oltre ai convegni e alle attività seminari, realizzate anche in collaborazione con istituzioni europee, l'Associazione "Alessandro Bartola" investe notevoli risorse umane e materiali nella diffusione di lavori scientifici attraverso un articolato piano editoriale strutturato su più livelli.



Membri:

Dipartimento di Economia  
(Università Politecnica delle Marche - Ancona)

Dipartimento di Economia e Statistica  
(Università della Calabria - Arcavacata di Rende)

Dipartimento di Scienze Aziendali, Statistiche,  
Tecnologiche ed Ambientali  
Dipartimento di Metodi Quantitativi  
e Teoria Economica  
(Università degli Studi di Chieti e Pescara)

Dipartimento di Scienze Economiche  
(Università di Verona)

Dipartimento di Ricerche Aziendali  
(Università di Pavia)

Dipartimento di Economia  
(Università di Parma)

Dipartimento di Scienze Economiche Gestionali e  
Sociali  
(Università del Molise)

Sede:  
Dipartimento di Economia  
Università Politecnica delle Marche  
Piazzale Martelli, 8 - 60100 Ancona

---

<http://spera.univpm.it/>

---

#### **SPERA - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali**

Gli obiettivi del centro sono:

- promuovere, sostenere e coordinare studi e ricerche, teorici ed applicati anche a carattere multidisciplinare, che abbiano per oggetto la valutazione dell'impatto delle politiche economiche, rurali ed ambientali, anche in relazione alle problematiche della salute pubblica e della garanzia degli alimenti, con particolare riguardo al ruolo delle istituzioni pubbliche e private, internazionali e nazionali, regionali e locali;
- simulare ex ante, valutare in itinere ed analizzare ex post l'impatto delle politiche economiche agricole, rurali e ambientali a livello micro e macro, aziendale, settoriale e territoriale, considerando congiuntamente gli aspetti economici, sociali ed ambientali, sia nell'ambito delle economie sviluppate sia in quelle in via di sviluppo;
- favorire la raccolta di documentazione sugli argomenti prima indicati, anche attraverso l'integrazione delle biblioteche e la messa in comune di banche-dati;
- diffondere i risultati dell'attività di ricerca e documentazione, anche attraverso la pubblicazione di working papers e la costruzione di un sito in Internet, al fine di favorire la massima diffusione dei risultati;
- promuovere e organizzare, anche in collaborazione con altri enti pubblici e privati, convegni, seminari scientifici, tavole rotonde ed altre iniziative di studi e divulgazione sui temi di ricerca;
- costruire una struttura di relazione con altri centri studi sulla valutazione delle politiche economiche agricole, rurali ed ambientali, nazionali ed internazionali;
- redigere, coordinare e gestire progetti di ricerca nazionali ed internazionali;
- collaborare con le Facoltà delle Università aderenti a SPERA per la realizzazione di corsi di formazione, di aggiornamento e di specializzazione sulle tematiche oggetto di ricerca.

Il materiale qui contenuto può essere liberamente riprodotto, distribuito, trasmesso, ripubblicato, citato, in tutto o in parte, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte. La responsabilità di quanto scritto è dei singoli autori.

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: [redazione@agrregionieuropa.it](mailto:redazione@agrregionieuropa.it), scrivendo nell'oggetto del messaggio "agrregionieuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito [www.agrregionieuropa.it](http://www.agrregionieuropa.it).