

Sommario

Editoriale	1
Il censimento generale dell'agricoltura del 2010 Enrico Giovannini	1
Il tema	
I temi e la complessità del rapporto tra agricoltura e sviluppo economico Luigi Omodei Zorini, Maria Sassi	3
L'agricoltura nello sviluppo economico Donato Romano	4
Cambiamento climatico e agricoltura nei Paesi in via di sviluppo: nuove sfide per la povertà e l'insicurezza alimentare Maria Sassi	7
Uno sviluppo rurale sostenibile con metodi agricoli tradizionali: la lezione dei contadini del Sahel Stefania Dina	10
Barriere non tariffarie al commercio: l'opinione degli esportatori agro-alimentari africani Aida Gonzalez Mellado, Stephan Hubertus Gay, Robert M'Barek, Emanuele Ferrari	12
Modelli produttivi agricoli e insicurezza alimentare Davide Marino, Lucia Pallotta	15
<i>Land grabbing</i> : opportunità o rischi per lo sviluppo dell'agricoltura? Francesca Alfano, Arianna Giuliadori	19
OGM e agricoltura: effetti socio-economici nei Paesi in via di sviluppo Marcello Buiatti	21
Sovranità alimentare: la proposta alternativa della <i>Via Campesina</i> Alessandra Corrado	23
Responsabilità sociale e Paesi in via di sviluppo Francesca Giare	26
La politica agricola comune e la sicurezza alimentare globale Leonard Mizzi	28
La comunicazione per lo sviluppo rurale nei progetti Fao-Italia Liano Angeli	31
Pastori e società pastorali: rimettere i margini al centro Michele Nori	34
Expo Milano 2015 e i Paesi in via di sviluppo: quali opportunità? Roberto Pretolani	37
Una <i>leadership</i> globale per sconfiggere la fame: il ruolo del <i>Committee on World Food Security</i> Chris Leather	39
Agricoltura e riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare Pasquale De Muro	41
Il programma mondiale del Censimento dell'agricoltura Pietro Gennari, Naman Keita, Mukesh Srivastava	43
Approfondimenti	
Le principali novità del 6° Censimento dell'agricoltura Andrea Mancini	45
I contenuti informativi del 6° Censimento dell'agricoltura, tra tradizione e rinnovamento Massimo Greco	48

Editoriale

Con la Conferenza "The CAP post 2013" del 19 e 20 luglio, il Commissario Ciolos ha ottenuto due risultati: (a) ha riaffermato con forza l'importanza dell'agricoltura e della politica agricola nell'UE, assicurandosi un convinto e convergente consenso delle categorie agricole e degli interessi connessi all'ambiente rurale; (b) ha fissato alcuni punti fermi: la spesa dovrà essere meglio "distribuita, orientata, trasparente" (il PUA su basi storiche sarà accantonato) e la futura PAC sarà ancora probabilmente fondata su due pilastri "ma uscendo dagli schemi attuali": il primo sarà diretto a tutti gli agricoltori di tutti gli Stati per risultati "quantificabili e visibili", e il secondo, in modo più mirato e "a misura", sarà finalizzato a innovazione, diversificazione, beni pubblici e volatilità dei mercati.

Ciò detto, però, la nuova PAC è ancora tutta da scrivere.

Nel frattempo, la Revisione di Bilancio, che doveva procedere entro il 2009 a una "revisione ampia e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'UE, compresa la PAC", si è del tutto arenata. Non a caso, nel sito della *DG Budget* si è fermi ancora alla Conferenza "Reforming the Budget, Changing Europe" tenutasi il 12 novembre 2008. Da quella data, stallo completo. Si annuncia, finalmente, per metà di ottobre, un attesissimo documento della Commissione sul bilancio dopo il 2013. Riguardo alla spesa agricola, il Commissario al bilancio Lewandowski si è pronunciato in favore di una "evoluzione e non di una rivoluzione", ma non va dimenticato che, in precedenza, il presidente Barroso aveva affermato che nell'UE del futuro vedeva tre grandi priorità: crescita e occupazione, clima e sicurezza energetica, "Europa nel mondo". Ciò implica, disse: "o un aumento del *budget* UE o un significativo spostamento di fondi dalle aree tradizionali" (come l'agricoltura).

D'ora in avanti, i due processi, riforma del bilancio e nuova PAC, si intrecceranno e influenzeranno reciprocamente. Il risultato non è affatto scontato. Se la futura PAC sarà riorganizzata coerentemente con la strategia complessiva dell'UE, in un quadro di obiettivi e strumenti condivisi e di soluzioni efficienti ed efficaci, il successo di Ciolos con la Conferenza di luglio sarà confermato, sia pure, come è prevedibile, con qualche accettabile taglio.

Ma se nel disegno della futura PAC dovesse prevalere la logica gattopardesca del "cambiare tutto perché non cambi niente", altre priorità europee rivendicheranno con successo i fondi fin qui destinati all'agricoltura e la riforma della PAC la faranno di fatto i tagli nel *budget*, prima che le proposte di Ciolos.

Il 2010 è l'anno del censimento dell'agricoltura. Sarà l'occasione per tentare di rispondere a tante domande sullo stato e l'evoluzione del settore (dopo i profondi cambiamenti dell'ultimo decennio). Ospitiamo molto volentieri a questo riguardo l'editoriale del presidente dell'Istat Enrico Giovannini e gli approfondimenti che lo accompagnano.

La rubrica "Il tema", curata da Maria Sassi in collaborazione con Luigi Omodei Zorini, affronta la relazione tra sottosviluppo e agricoltura. Un argomento che la globalizzazione dei mercati, soprattutto dopo l'impennata dei prezzi del biennio 2007-2008 e la crisi economico-finanziaria successiva (e ancora in corso), ha reso nello stesso tempo più complesso e più grave, perciò più urgente da affrontare e, auspicabilmente, risolvere.

Il censimento generale dell'agricoltura del 2010

Enrico Giovannini, Presidente dell'Istat

Nell'ottobre di questo anno si terrà in Italia il 6° Censimento generale dell'agricoltura. Esso rappresenta, a dieci anni di distanza dal precedente, uno strumento fondamentale per raccogliere informazioni statistiche sulla struttura del settore agricolo. I dati raccolti presso le aziende agricole e zootecniche attive nel Paese consentiranno di produrre un quadro informativo statistico su una molteplicità di fenomeni agricoli, di sviluppo rurale e di sostenibilità ambientale e avranno impatto sulla programmazione e valutazione delle politiche agricole europee, nazionali e regionali.

La Pac dopo il 2013: una riforma (troppo) annunciata Fabrizio De Filippis	50
La <i>Dichiarazione di Gembloux</i> : "Reinventare l'agricoltura, l'agro-alimentare e l'ambiente in Europa" <i>Groupe de Bruges, Groupe Saint-Germain, Magyar Agrarakadémia, Terra Nova</i>	54
Un futuro per la Pac? Una Pac per il futuro! La prospettiva olandese Bart Soldaat	57
Fenomeni migratori nelle campagne italiane Giorgio Osti	59
Tutela e consumo di suolo agricolo in Piemonte Leopoldo Cassibba, Bruno Giau, Silvia Novelli	61
Agricoltura ad alto valore naturale: i sistemi agricoli a tutela della biodiversità Antonella Trisorio, Andrea Povellato, Andrea Borlizzi	63
Banda larga, una sfida per le aree rurali Milena Verrascina	66
<i>Performance</i> e competitività del vino italiano sui mercati internazionali Anna Carbone, Roberto Henke	69
Capitale relazionale e <i>business</i> del vino: flessioni teoriche e nuovi strumenti di gestione della forza di vendita Silvio Cardinali	73
Valutazione <i>on-going</i> e progettazione integrata di filiera tra sfide e opportunità di sviluppo dei settori agricolo e forestale Simona Cristiano, Serena Tarangoli	75
Il monitoraggio procedurale dei fondi strutturali in Calabria Franco Gaudio, Assunta Amato	79
Luci e ombre della castanicoltura italiana nel commercio internazionale Tatiana Castellotti	80
Schede	
EU policy for agricolture, food and rural areas Fabio Maria Santucci	84
International trade, consumer interests and reform of the common agriculture policy Susan Senior Nello, Pierpaolo Pierani	85
Finestre	
Finestra sulla PAC Maria Rosaria Pupo D'Andrea	85
Finestra sul WTO Giulia Listorti	87

Prima della pubblicazione, tutti gli articoli di AGRIREGIONEUEOPA sono sottoposti ad una doppia revisione anonima

Realizzazione e distribuzione:
Associazione "Alessandro Bartola"

Studi e ricerche di economia e di politica agraria

In collaborazione con

INEA - Istituto Nazionale di Economia Agraria
SPERA - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali

Periodico registrato presso
il Tribunale di Ancona n. 22 del 30 giugno 2005

ISSN: 1828 - 5880

Direttore responsabile
Franco Sotte

Comitato scientifico:
Roberto Cagliari, Alessandro Corsi, Angelo Frascarelli, Francesco Pecci, Maria Angela Perito, Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Cristina Salvioni

Segreteria di redazione:
Valentina C. Materia

Editing:
Silvia D'Archivio, Luisa Lupi, Debora Screpanti

Con l'art. 17 del decreto legge 25 settembre 2009, convertito con modificazioni in legge 20 novembre 2009 n. 166, il governo ha finanziato il censimento che si colloca nell'ambito del programma censuario mondiale promosso dalla FAO in oltre cento paesi nel periodo 2006-2015 (il cosiddetto *round* del 2010). A livello comunitario tutti gli Stati membri dell'Unione Europea hanno l'obbligo di realizzare il censimento agricolo nel biennio 2009-2010 in base a quanto stabilito dal Regolamento (CE) n. 1166/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Sul piano organizzativo una delle novità più importanti e qualificanti del censimento italiano del 2010 è rappresentata dalla stretta collaborazione che l'Istat ha intessuto con le Regioni e le Province autonome nella progettazione di tutte le fasi dell'attività censuaria. Ciò è avvenuto grazie al lavoro svolto dal Comitato consultivo per la preparazione a livello regionale del 6° Censimento generale dell'agricoltura e da gruppi di lavoro tecnici con obiettivi più specifici sul piano tecnico e metodologico. Peraltro, il processo di partecipazione si è allargato ad altri soggetti istituzionali quali, tra gli altri, il Mipaaf, l'Agea, i Comuni e le Province.

La condivisione delle scelte operative per preparare il nuovo censimento ha rappresentato certamente un esempio di efficace collaborazione istituzionale nel più generale ambito del Sistema statistico nazionale (Sistan), che continuerà negli anni successivi nel quadro delle attività statistiche correnti, volte a consolidare il sistema delle statistiche agricole.

Uno dei risultati dell'attività svolta in comune è stata l'adozione di un sistema organizzativo flessibile con forti elementi di novità rispetto alle precedenti tornate censuarie. In generale, la progettazione della struttura della rete territoriale di rilevazione si è ispirata a due principi generali:

- assicurare chiari livelli di responsabilità operativa nell'espletamento di compiti e funzioni assegnate ai vari tipi di organi censuari;
- favorire un'alta flessibilità organizzativa, in modo da cogliere le specificità degli ordinamenti regionali e utilizzare le strutture operative competenti in materia di interventi nel settore agricolo e zootecnico.

In particolare, la flessibilità organizzativa ha trovato il suo compimento nella definizione di due modelli organizzativi alternativi, uno ad "alta partecipazione" e uno a "partecipazione integrativa" della Regione. L'adozione dell'uno o dell'altro modello da parte della Regione comporta diversi livelli di responsabilità e coinvolgimento, nonché funzioni e compiti differenziati. Nel modello ad alta partecipazione la Regione è l'interlocutore diretto dell'Istat per la costituzione della rete di rilevazione e per il suo coordinamento operativo sul territorio; nel modello a partecipazione integrativa la Regione partecipa alla rilevazione censuaria svolgendo funzioni più limitate, essendo l'organizzazione generale a carico dell'Istat e spettando ai Comuni il compito di eseguire la rilevazione sul campo.

Un secondo elemento di innovazione rilevante riguarda l'ampia utilizzazione delle fonti amministrative disponibili sulle unità economiche attive nel settore agricolo. Preziosa, in tal senso, è stata la collaborazione tra Istat, Mipaaf e Agea.

Come è noto, il settore agricolo è fortemente regolamentato a livello comunitario, nazionale e regionale. Conseguenza di ciò è l'esistenza di un vasto patrimonio informativo di tipo amministrativo il cui utilizzo a fini statistici è però condizionato da definizioni e classificazioni non sempre armonizzate con quelle stabilite dai regolamenti statistici. Ciò premesso, e considerando anche il principio basilare dell'indipendenza statistica, l'Istat ha deciso di utilizzare informazioni di tipo amministrativo in due fasi fondamentali del 6° Censimento dell'agricoltura: la costruzione della lista precensuaria di unità di rilevazione e la fase di controllo e correzione dei dati raccolti mediante i questionari di censimento. In particolare, la lista delle unità da sottoporre ad intervista è stata realizzata attraverso l'integrazione di archivi statistici ed amministrativi messi a disposizione, tra gli altri, dal SIAN, dall'Agenzia del territorio, dall'Agenzia delle entrate, dal Ministero della salute e dalle Cciao. In questo modo, così come avvenne dieci anni fa per il censimento dell'industria e servizi e per il definitivo consolidamento del registro statistico delle imprese attive (Asia), l'uso censuario delle fonti amministrative specifiche del settore agricolo consentirà all'Istat di ottenere le informazioni sistematiche necessarie a predisporre, dopo il censimento, il registro statistico delle aziende agricole, aggiornabile annualmente grazie alla cooperazione con i soggetti detentori delle basi dati amministrative.

Il calendario del prossimo censimento agricolo prevede che la raccolta dei dati presso le aziende agricole avvenga nel periodo compreso tra il 25 ottobre 2010 ed il 31 gennaio 2011. I rilevatori consegneranno i questionari parzialmente precompilati al conduttore di ciascuna azienda nel luogo della sua residenza, in caso di persona fisica, o della sua sede legale, in caso di persona giuridica. Per la prima volta sarà possibile al conduttore scegliere la modalità di compilazione del questionario: mediante intervista diretta da parte del rilevatore, oppure mediante autocompilazione *on line* della versione elettronica del questionario e suo invio via web. I risultati provvisori, a livello regionale, saranno diffusi entro il 31 giugno 2011, mentre quelli definitivi entro il 30 aprile 2012.

Come di consueto, essi si riferiranno a vari dettagli territoriali fino ad arrivare a

quello comunale. La riduzione dei tempi di diffusione dei risultati censuari (quattro mesi di anticipo rispetto al 2000) è un altro degli obiettivi del Censimento del 2010. Ciò sarà reso possibile dall'alta informatizzazione delle attività di questo censimento che impatterà, oltre che sui tempi di raccolta ed elaborazione dei dati, anche sulla qualità dell'informazione statistica prodotta. Il Sistema di gestione della rilevazione (Sgr), messo a punto dall'Istat, consentirà la gestione informatizzata della rete di rilevazione e di gran parte dei processi: dalla registrazione "controllata" di questionari da parte delle aziende agricole o degli operatori della rete di rilevazione, alla gestione delle procedure di controllo e correzione dei dati, fino alla produzione di tavole con i risultati per la diffusione.

Infine, va sottolineato come i risultati del censimento agricolo verranno rilasciati secondo un'articolazione territoriale pienamente coerente con quella che verrà adottata nei censimenti generali del 2011 (popolazione, abitazioni, industria e servizi), così da offrire all'utenza (in particolare quella costituita dagli Enti locali) una base informativa statistica integrata sui principali caratteri demografici, sociali ed economici del territorio di loro competenza.

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

Luigi Omodei Zorini, Maria Sassi

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 Agrireunionieuropa sul rapporto tra agricoltura e sottosviluppo

L'approfondimento proposto dal Tema di questo numero di Agrireunionieuropa 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 Giuliadori.

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.

L'agricoltura nello sviluppo economico

Donato Romano

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 devolution - 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: (i) cosa sappiamo della trasformazione dell'agricoltura nel processo di sviluppo? (ii) in che modo l'agricoltura contribuisce al processo di crescita economica? (iii) perché l'agricoltura può giocare un ruolo cruciale nel processo di sviluppo?

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

Bollettino postale

Beneficiario: Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e Ricerche di Economia e di Politica Agraria c/c 10602605

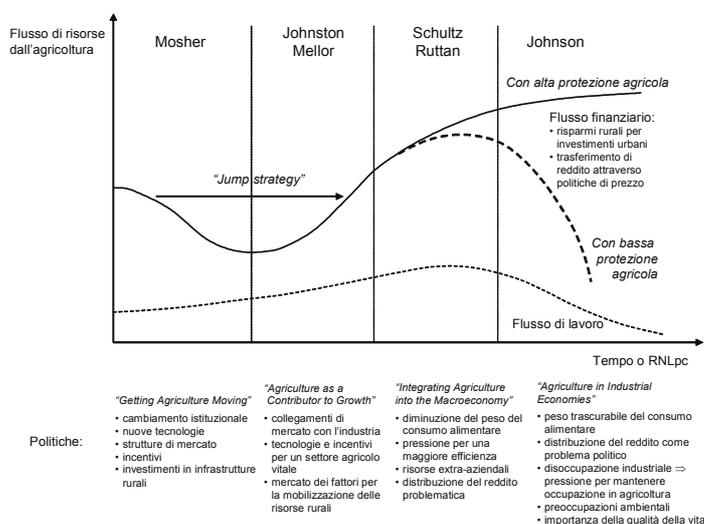
Si prega di scrivere nella causale del pagamento:
"Contributo Agrireunionieuropa"

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 occupazione¹.

Una seconda proposizione su cui esiste accordo tra gli economisti dello sviluppo è che il ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo evolve; anzi, l'apparente contrasto 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).

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



Fonte: Timmer, 1988, Figura 8.1

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).

Tabella 1 - Evoluzione delle caratteristiche dei sistemi agricoli

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

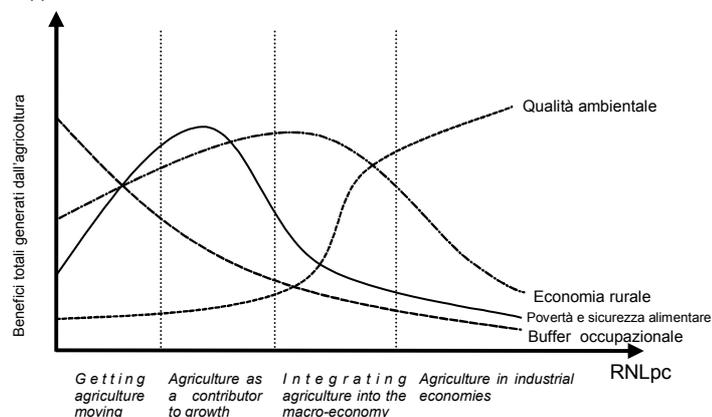
Le forze-guida della trasformazione agricola sono diverse nei diversi stadi: inizialmente agiscono soprattutto la densità della popolazione e le potenzialità agro-climatiche del luogo di produzione; con la modernizzazione dell'agricoltura, a questi fattori si aggiungono l'urbanizzazione, le infrastrutture di mercato e le tecnologie produttive; nell'agricoltura globalizzata, pur continuando tali forze ad agire, 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 paese².

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 consumo³, e (ii) l'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)⁴, 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 agricolo⁵.

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 Anriquez 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 sviluppo⁶. 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-agricoli⁷.

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-agricoli⁸: 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

¹ 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 pro-capite agricolo, 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).

² 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".

³ 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).

⁴ 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.

⁵ 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).

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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
- Anríquez, 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
- 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

Cambiamento climatico e agricoltura nei Paesi in via di sviluppo: nuove sfide per la povertà e l'insicurezza alimentare

Maria Sassi

Introduzione

Il cambiamento delle condizioni climatiche registrato in questi ultimi anni sta destando particolari preoccupazioni circa il suo impatto negativo sui progressi verso il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio e, in particolare, di quello della riduzione della povertà e della fame assicurando la sostenibilità ambientale. Queste sfide rappresentano un importante e difficile banco di prova per l'agricoltura dei paesi in via di sviluppo (Pvs) dove il settore non ha pari in termini di sensibilità agli eventi climatici, soprattutto nelle aree caratterizzate da bassi redditi e da una forte incidenza di popolazione sottotonutrita. Per questo motivo, una consistente parte del dibattito politico internazionale si sta concentrando attorno alla necessità di trovare le soluzioni più appropriate per aumentare la resistenza del sistema di

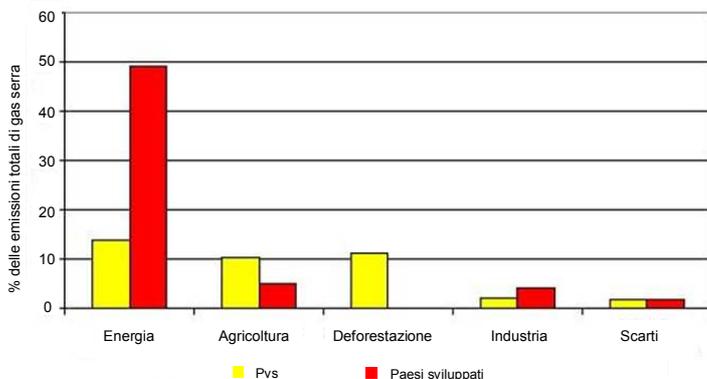
produzione agricola e alimentare delle economie arretrate alle attuali minacce poste dal cambiamento climatico.

In questo contesto, il presente lavoro mira, anzitutto, a chiarire le principali ragioni che rendono centrale la questione nei paesi in via di sviluppo per porne, successivamente, in evidenza le più importanti implicazioni negative sulla produzione agricola e alimentare e le possibili strategie per farvi fronte. Nelle conclusioni si evidenziano gli elementi di maggior criticità che le considerazioni sviluppate pongono e che rappresentano importanti e urgenti elementi di confronto nell'ambito dell'attuale dibattito politico.

Il ruolo dei paesi in via di sviluppo

È ormai comunemente accettato che i cambiamenti climatici siano il risultato dell'attività umana (IPCC, 2001). Considerando le informazioni relative alle attività responsabili delle emissioni di gas serra, l'economia mondiale può essere divisa in due blocchi (Figura 1).

Figura 1 - Contributo delle attività economiche all'effetto serra



Fonte: Nostre elaborazioni su dati World Bank, 2008

Da un lato, vi sono i paesi industrializzati che sono responsabili della quota più significativa di tali emissioni e, dall'altro lato, vi sono le economie povere che ne subiscono gli effetti. La maggiore vulnerabilità di queste ultime aree deriva dal combinato agire di diversi fattori che variano da paese a paese e all'interno di ciascun paese. In termini generali, le principali responsabilità possono essere attribuite, anzitutto, alla posizione geografica. Si tratta, infatti, di paesi le cui temperature possono raggiungere valori elevati e dove le precipitazioni sono modeste e variabili, come in ampie aree dell'Africa sub-sahariana. A tali cause, si affiancano la maggior dipendenza dalle risorse agricole e naturali, le scarse infrastrutture e l'insufficienza dei servizi pubblici, i bassi livelli di reddito e l'elevata incidenza di povertà e sottanutrizione. Tutti questi elementi rendono più complessa l'introduzione di strategie di adattamento ai cambiamenti climatici rispetto a quanto si possa riscontrare nei paesi sviluppati.

Il ruolo dell'agricoltura

Nei PVS il settore primario gioca un ruolo importante nelle sfide poste dal cambiamento climatico. Esso è, al tempo stesso, parte del problema e parte della soluzione.

La figura 1, precedentemente introdotta, pone in evidenza come in queste aree l'agricoltura e l'attività di deforestazione, considerate nel loro aggregato, siano la principale fonte di emissione di gas serra (Smith *et al.*, 2008). Al tempo stesso, il settore primario dispone di un alto potenziale tecnico nel ridurre tali emissioni e nel sequestrare carbonio, uno dei principali gas serra presenti nell'atmosfera (Fao, 2009).

Le recenti tendenze socio-economiche e sfide ambientali stanno, tuttavia, ponendo dei grossi limiti alla capacità dell'agricoltura di soddisfare il fabbisogno alimentare assicurando una gestione sostenibile delle risorse naturali. La necessità di far fronte alle esigenze alimentari di una popolazione crescente (più che raddoppiata negli ultimi 40 anni e stimata attorno ai 9 miliardi di persone al 2050), nell'ambito delle problematiche poste dal cambiamento climatico, pone una pressione significativa sul settore agricolo e, per questa via, sulla questione alimentare globale. La sfida del cambiamento climatico rappresenta oggi una significativa minaccia anche perché i suoi effetti sull'agricoltura, passando attraverso le componenti socio-economiche ad essa collegate, impattano negativamente e in maniera incisiva sul benessere della popolazione delle economie arretrate, dove il settore primario è spesso la principale fonte di reddito e di occupazione.

Le implicazioni per l'economia agricola e alimentare

Un recente studio dell'IFPRI con riferimento alle implicazioni dei futuri scenari climatici sull'agricoltura e il benessere della popolazione nei paesi sviluppati e in via di sviluppo indica conseguenze più severe per i secondi e, in particolare, per le colture irrigue di quelle aree (Nelson *et al.*, 2009). Nel caso del grano, ad esempio, si stima una perdita di produzione al 2050 che si aggira attorno al 30 per cento, con l'Asia e l'Africa sub-sahariana come le aree più esposte a tale tendenza. Lo stesso studio sottolinea il pesante impatto che questa situazione può determinare sui prezzi mondiali delle materie prime agricole. Senza aggiustamenti economici, sempre per il grano, si stima ad esempio un aumento del prezzo di circa il 100 per cento al 2050, contro un suo incremento del 40 per cento circa in assenza di cambiamenti climatici.

In questo scenario, si possono facilmente intuire le conseguenze sulla sicurezza alimentare e sulla povertà. Le stime proposte indicano, ad esempio, una significativa riduzione delle calorie disponibili, il 10 per cento in meno nel complesso dei Pvs al 2050, con una contrazione ancor più drammatica nell'Africa sub-sahariana. Il cambiamento climatico sta già agendo su tutte le dimensioni della sicurezza alimentare, la disponibilità di cibo e la stabilità della sua offerta, il suo accesso e il suo utilizzo, e ciò a livello tanto locale che globale (Glantz, Gommers, Ramasamy, 2009). I recenti studi sottolineano tutti come, in tale contesto, i gruppi maggiormente vulnerabili siano i poveri e gli agricoltori di piccole dimensioni.

Buona parte della popolazione in condizioni di povertà, 370 milioni di persone, vive in aree ecologicamente fragili, quali le zone aride e semi aride, lontana dalle vie di comunicazione e ha un limitato accesso all'istruzione, ai servizi sanitari e al mercato del lavoro. Per queste persone anche un cambiamento marginale nelle condizioni climatiche può avere effetti disastrosi sul proprio benessere.

Quanto agli agricoltori di piccole dimensioni, l'85 per cento della popolazione contadina mondiale se si considerano come tali quelli con aziende con meno di due ettari, essi sono particolarmente sensibili alle variazioni climatiche per un complesso articolato di ragioni. Tra queste, si annovera che molto spesso essi sono i più poveri dei poveri; sono culturalmente marginalizzati; coltivano aree remote (ad esempio, senza irrigazione e con forti pendenze) a volte a forte rischio ecologico (ad esempio, suscettibili a disastri naturali); hanno limitato accesso ai servizi agricoli e ai mercati sui quali, oltretutto, non sono competitivi.

A ciò si aggiunge, frequentemente, una diffusione di pratiche agricole che non danno loro quanto necessario per la sussistenza, con la conseguenza che la forza lavoro più qualificata è costretta a migrare. In molti paesi, inoltre, gli agricoltori di piccole dimensioni risentono già degli effetti negativi dei cambiamenti climatici in termini di massicce erosioni del

suolo, di perdita di raccolti dovuta a precipitazioni eccezionali e di perdita di capi di bestiame a causa di malattie ed epidemie.

Le risposte

Le risposte ai cambiamenti climatici sono distinte in due ampie categorie: le strategie di mitigazione e quelle di adattamento (Meinzen-Dick, Markelova, Moor, 2010).

Le prime fanno riferimento agli interventi volti a ridurre la probabilità che il cambiamento climatico si manifesti. Si tratta di un insieme di pratiche che, appunto, mitigano il crescente manifestarsi e la crescente severità e incertezza delle condizioni meteorologiche legate ai cambiamenti climatici. Tra queste vi sono le misure introdotte per ridurre le emissioni di gas serra e i metodi di cattura e sequestro del carbonio.

Tipici esempi di strumenti che rientrano nella prima categoria sono la diversificazione energetica verso le fonti rinnovabili, gli incentivi economici, e l'introduzione di apposite tecnologie. Rispetto a queste ultime si sottolinea l'impegno della Fao nel censire le buone prassi, disponibili nel sito <http://www.fao.org/teca/>, al fine di promuoverne la diffusione.

Tra i metodi di cattura e sequestro del carbonio, di cui si rinvia ai contributi di Pettenella e Ciccicarese (2010) e di Brotto e Pettenella (2010) per una più completa trattazione, si sottolinea il *Clean Development Mechanism* (CDM), che trae le proprie origini nel Protocollo di Kyoto¹, il cui art. 12 consente, ai paesi che hanno sottoscritto l'accordo di riduzione o limitazione delle emissioni, di implementare dei progetti di riduzione delle emissioni nei Pvs. In cambio essi guadagnano dei certificati di riduzione delle emissioni che vengono considerati nel calcolo dei progressi verso il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto. Il CDM si connota, pertanto, come il primo schema di investimento e credito ambientale globale. Operativo dal 2006, tale meccanismo ha già registrato quasi duemila progetti².

Le strategie di adattamento, invece, consistono nelle azioni che le comunità e gli individui pongono in essere come risposta al modificarsi delle condizioni climatiche. Tra queste vi sono le misure realizzate nell'ambito del settore agricolo e che hanno a che fare con la efficace gestione delle risorse naturali. In questa categoria rientrano le forme di agricoltura tradizionale attraverso le quali gli agricoltori di piccole dimensioni hanno sviluppato strumenti e posto in essere strategie per far fronte agli effetti del cambiamento climatico attraverso l'evoluzione nella gestione delle risorse biologiche, tecnologiche, sociali, culturali di cui dispongono. Queste pratiche sono ora oggetto di attento studio al fine di migliorarne la comprensione e prospetterne la diffusione.

Un'ulteriore modalità di adattamento particolarmente diffusa nei PVS è la migrazione dall'agricoltura e la diversificazione occupazionale con l'aumento della capacità di resistenza nelle aree rurali attraverso l'uso delle rimesse. Infine, vi sono anche le strategie di risposta alle scarsità di breve periodo adottate da famiglie e individui quando reddito e/o cibo non sono sufficienti a soddisfare i loro bisogni di base. Si tratta delle cosiddette *coping strategies* le quali rispetto ai cambiamenti climatici fanno per lo più riferimento alle reti di sicurezza locali, alle assicurazioni e alla vendita di attività non agricole.

I costi e i benefici dell'adattamento e della mitigazione

Le strategie di adattamento e mitigazione sono importanti ma i relativi costi di implementazione vanno valutati con attenzione. Per contrastare l'impatto del cambiamento climatico nei Pvs si stima la necessità di un investimento a beneficio dell'agricoltura di oltre 7 miliardi di dollari di cui quasi la metà da destinare all'Africa sub-sahariana. Si tratta di un importo da indirizzare per lo più al miglioramento dei sistemi di irrigazione e delle reti stradali. La stima dei benefici che ne possono derivare è

incoraggiante. In Bangladesh, ad esempio, si è stimato che un miglioramento della rete stradale rurale può ridurre i costi di trasporto tra il 36 e il 38 per cento, contenere il prezzo dei fertilizzanti tra il 45 e il 47 per cento e aumentare il prezzo delle materie prime agricole tra il 3 e il 5 per cento. Ancora, in Kenya si stima che un aumento degli investimenti nel settore dell'irrigazione dell'1 per cento possa determinare una riduzione della povertà del 3,9 per cento; e una crescita dell'investimento di pari ammontare nella rete stradale rurale possa contribuire al contenimento della povertà del 2,4 per cento.

Conclusioni

Dall'analisi sviluppata emerge, come primo chiaro messaggio, l'importanza di sostenere la produttività agricola nei Pvs come mezzo per affrontare le problematiche poste dagli eventi climatici. Un secondo elemento di rilievo è legato all'esigenza di porre al centro delle strategie per la gestione del cambiamento climatico i poveri e gli agricoltori di piccole dimensioni. Solo in questo modo tali interventi possono essere considerati effettive politiche di sviluppo. Per quanto concerne gli agricoltori di piccole dimensioni, la sfida è di creare quelle condizioni che permettano loro di accumulare i mezzi e le conoscenze necessarie per delineare una efficace strategia di adattamento.

Il problema, gli obiettivi e gli strumenti sono stati identificati, ciò che oggi è ancora carente nell'obiettivo di affrontare le minacce climatiche è l'azione. Il passaggio alla fase dell'intervento è urgente perché i costi della non azione si stanno rilevando severi e destinati a protrarsi nel lungo termine.

In tal senso, si avverte l'esigenza di un'azione istituzionale coordinata e ben articolata nei tempi e negli strumenti che parta dal campo e arrivi sino ai tavoli negoziali internazionali. Ciò implica la necessità di chiarire il ruolo degli attori e le loro responsabilità, anche in relazione alla questione strettamente finanziaria. Affrontare le sfide dei cambiamenti climatici è possibile ma ha un costo e, pertanto, occorre definire chi lo deve sostenere e in che modo. La questione è estremamente delicata se si tiene conto del fatto che la spesa pubblica in agricoltura nei Pvs si è ridotta in maniera significativa (tra il 1980 e il 2005, ad esempio, la sua quota sul totale si è diminuita del 50,43 per cento) e l'aiuto al settore da parte dei paesi donatori ha seguito la stessa tendenza facendo registrare una contrazione drammatica. Occorre quindi riportare al centro dell'azione politica la questione agricola e il suo nesso con le sfide poste dal cambiamento climatico che vanno inquadrare nell'ambito degli sforzi per affrontare la questione della povertà e dell'insicurezza alimentare e promuovere lo sviluppo economico.

Note

¹ http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

² Di questi si può trovare descrizione nel sito <http://cdm.unfccc.int/Projects/MapApp/index.html>

Riferimenti bibliografici

- Brotto L., Pettenella D. (2010), Progetti REDD+: nuove frontiere e vecchie barriere nel mercato forestale del carbonio, *Agrireunionieuropa*, 6, 21, giugno
- Fao (2009), *Food Security and Agricultural Mitigation in Developing Countries: Options for Capturing Synergies*, Rome, FAO
- Glantz M.H., Gommers R., Ramasamy S. (2009), *Coping with a changing climate: considerations for adaptation and mitigation in agriculture*, Rome, Fao
- IPCC. 2001. *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation & Vulnerability: Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the IPCC*. In J. J. McCarthy, O. F.

Canziani, N. A. Leary, D. J. Dokken and K. S. White, eds. Cambridge, UK: Cambridge University Press

- Meinzen-Dick R., Markelova H., Moor K. (2010), The role of collective action and property rights in climate change strategies, CAPRI, Policy Brief, 7
- Pettenella D., Ciccarese L. (2010), Agricoltura, selvicoltura e cambiamenti climatici, Agrireregionieuropa, 6, 21, giugno
- Gerald C. Nelson, Mark W. Rosegrant, Jawoo Koo, Richard Robertson, Timothy Sulser, Tingju Zhu, Claudia Ringler, Siwa Msangi, Amanda Palazzo, Miroslav Batka, Marilia Magalhaes, Rowena Valmonte-Santos, Mandy Ewing, and David Lee (2009), Climate change. Impact on Agriculture and cost of adaptation, Washington D.C., IFPRI
- Smith, P., D. Martino, Z. Cai, D. Gwary, H.H. Janzen, P. Kumar, B. McCarl, S. Ogle, F. O'Mara, C. Rice, R.J. Scholes, O. Sirotenko, M. Howden, T. McAlister, G. Pan, V. Romanenkov, U. Schneider, S. Towprayoon, M. Wattenbach, and J.U. Smith, *Greenhouse gas mitigation in agriculture*. Philosophical Transactions of the Royal Society B, 2008. 363 (1492): p. 789-813
- World Bank (2008), Agriculture for development, Washington D.C., The World Bank

Uno sviluppo rurale sostenibile con metodi agricoli tradizionali: la lezione dei contadini del Sahel

Stefania Dina

La povertà si concentra soprattutto nelle zone rurali: qui, infatti, si trova circa il 75% della popolazione povera. Mettere quindi l'accento sullo sviluppo rurale sostenibile è certamente una grande sfida, assolutamente necessaria e che, se vinta, avrà un grandissimo impatto sulla vita di molti. Potrà contribuire in modo significativo ad eliminare la povertà nel mondo in linea con il primo degli obiettivi di sviluppo del millennio fissati dall'ONU: ridurre di metà la povertà nel mondo prima del 2015. Questo articolo si propone di illustrare i notevoli risultati raggiunti nell'ambito dello sviluppo rurale sostenibile dai piccoli produttori agricoli del Sahel grazie all'impiego di metodi tradizionali per la conservazione dell'acqua e del suolo. Questi metodi, spesso poco costosi e rispettosi dell'ambiente, sono stati sviluppati ed adattati dagli agricoltori stessi e hanno permesso di garantire la sicurezza alimentare anche in zone soggette a frequenti periodi di siccità. Queste tecniche rimangono poco conosciute o sottovalutate e necessitano di una maggiore divulgazione per potere essere adottate anche in altre zone del mondo.

Alcuni esempi di sviluppo rurale sostenibile dal Sahel

I piccoli produttori agricoli saheliani sono i depositari dei metodi tradizionali e hanno dimostrato di saperli utilizzare e adattare per gestire in modo efficace e innovativo le risorse naturali a loro disposizione. Sembrano quindi i più idonei per assicurare uno sviluppo rurale sostenibile. I piccoli produttori agricoli tendono a favorire i sistemi multi-colturali piuttosto che la mono-coltura perché quest'ultima comporta più rischi a causa dell'assenza di diversificazione delle colture. I sistemi multi-colturali forniscono il 20% dell'offerta mondiale di cibo e rappresentano l'80% delle zone coltivate dell'Africa occidentale.

Diverse ricerche hanno dimostrato che, se si considera la produzione totale invece del rendimento di un singolo cereale, i piccoli produttori agricoli sono più produttivi rispetto a quelli che posseggono terreni di dimensioni maggiori. Importanti esempi di

questo tipo di agricoltura si trovano in diversi paesi del Sahel come il Niger e il Burkina Faso. In questi casi, le risorse naturali sono gestite utilizzando metodi tradizionali di conservazione e gestione del suolo e dell'acqua, come per esempio i tassa in Niger e gli zai in Burkina Faso: buche scavate nel terreno che permettono di contenere l'acqua e aumentare la fertilità del suolo grazie all'accumulazione di materiale organico (Figure 1 e 2).

Figura 1 - Esempio di tassa in Niger



Fonte: C. Reij

Figura 2 - Esempio di zai in Burkina Faso



Fonte: C. Reij

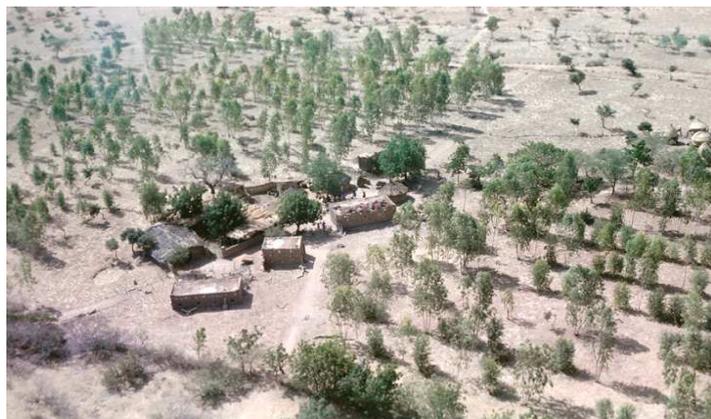
Altre tecniche di questo tipo prevedono piccole dighe costituite da sassi (Figura 3), semi-lune scavate nel terreno, tecniche di rigenerazione naturale e l'impiego di sistemi di agro-forestazione (Figura 4).

Figura 3 - Esempio di piccole dighe per la raccolta d'acqua



Fonte: C. Reij

Figura 4 - Esempio di sistema di agro-forestazione

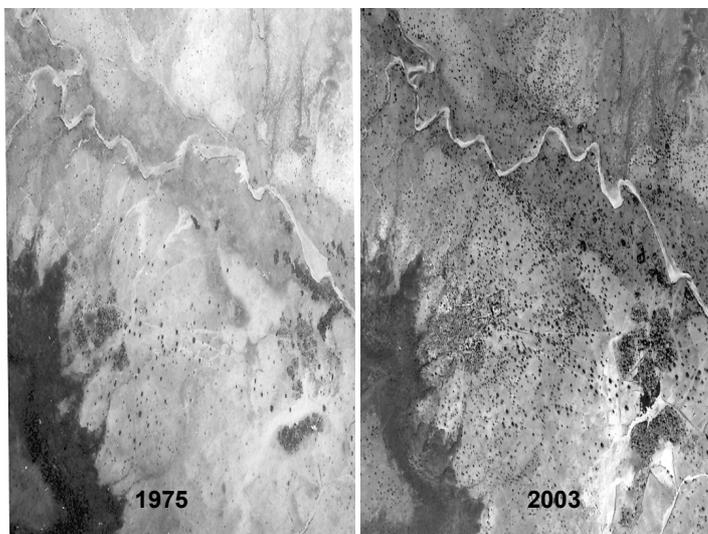


Fonte: C. Reij

I sistemi di agro-forestazione sono basati su tecniche agro-ecologiche e sull'uso di risorse naturali che, attraverso l'integrazione di alberi e colture nel sistema agricolo, diversificano e sostengono la produzione, mentre aumentano i benefici ambientali, economici e sociali dell'uso della terra. Alcuni di questi benefici sono: (i) la riduzione della velocità del vento e il contenimento delle temperature; (ii) la produzione di azoto benefico per la fertilità del suolo e quella di foraggio utile per gli animali; (iii) la protezione della biodiversità; (iv) il sequestro dell'anidride carbonica dall'atmosfera; (v) la produzione di alimenti variegati quali frutta e verdura. Un esempio di pianta multiuso utilizzata nell'agro-forestazione è la moringa olifera. Originaria del nord-ovest dell'India, si caratterizza per le sue elevate qualità nutritive, ed è stata introdotta e utilizzata con successo in diversi paesi dell'Africa per combattere la malnutrizione. Alcune sue parti possono essere utilizzate per il foraggio, altre come alimento; le foglie per esempio, una volta cucinate, hanno il sapore dei funghi e sono altamente nutritive; altre parti possono essere impiegate per tingere tessuti o per produrre medicinali.

Nel sud del Niger, grazie allo stesso tipo di metodi di conservazione e all'agro-forestazione, 5 milioni di ettari di terreno sono stati recuperati ed hanno garantito la sicurezza alimentare a 2,5 milioni di persone. La figura 5 mostra l'impressionante aumento della vegetazione che si è realizzato nella regione di Galma (Niger) dal 1975 al 2003.

Figura 5 - Evoluzione della vegetazione nella regione di Galma (Niger) dal 1975 al 2003

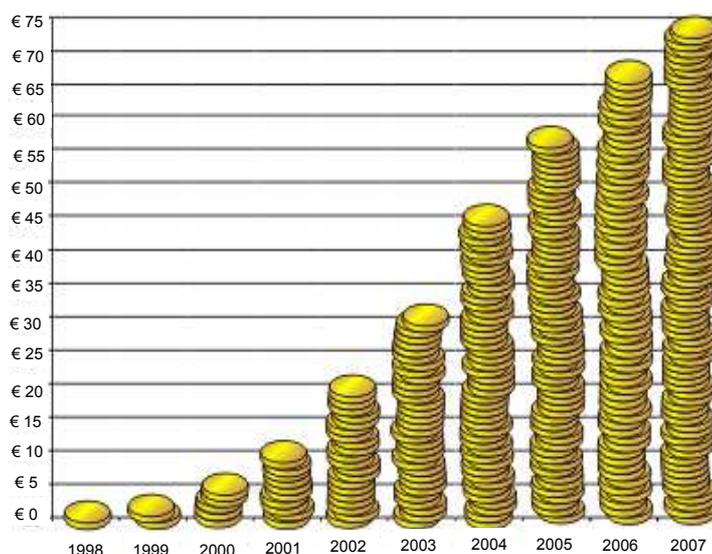


Fonte: immagini satellitari, C. Reij

Inoltre, sempre nel Niger, durante la carestia del 2005, le zone dove tali metodi sono stati utilizzati hanno sofferto meno della crisi alimentare rispetto ad altre zone dove invece non sono stati

impiegati. In Burkina Faso, grazie allo stesso approccio, i piccoli produttori agricoli sono oggi in grado di produrre 80 mila tonnellate di cibo supplementare l'anno e così da sfamare mezzo milione di persone nella regione.

Fra il 1984 e il 1999, in Africa occidentale, i piccoli produttori agricoli che hanno basato la propria agricoltura su sistemi di agro-forestazione, hanno avuto un incremento del reddito del 50% - 70% rispetto a quelli che hanno praticato la monocoltura del grano. Come mostra la figura 6, nella regione di *Tanout* nel Niger (progetto *Eden Foundation*), l'incremento del reddito medio annuo per nucleo familiare, percepito grazie alla vendita di prodotti derivati dai sistemi di agro-forestazione, è impressionante. Dal 1998, quando il reddito medio annuo percepito era di circa un euro per nucleo familiare, si è passati nel 2007 a un reddito medio per nucleo familiare di 74 euro.

Figura 6 - Dinamica del reddito medio annuo per nucleo familiare, percepito grazie alla vendita dei prodotti derivati dall'agro-forestazione nella regione di *Tanout* nel Niger¹Fonte: *Eden Foundation Niger*

Sviluppo rurale sostenibile su larga scala?

I successi del Sahel possono essere adottati anche in altre zone ed essere replicati su una scala più larga, ovviamente con l'introduzione degli opportuni adattamenti ai diversi contesti sociali, economici e ambientali. Nella zona del Sahel, questo processo di riproduzione è in corso ed è condotto principalmente dai piccoli produttori agricoli stessi e sostenuto grazie a progetti di sviluppo rurale che utilizzano approcci partecipativi che si concretizzano in campi dimostrativi, trasmissioni radio diffuse in ambiente rurale, visite di scambio fra contadini per condividere e apprendere le diverse tecniche e molti altri ancora. In Burkina Faso nel 1984, un contadino di nome Yacouba Sawadogo cominciò a organizzare due volte l'anno dei mercati per promuovere l'utilizzazione delle tecniche *zai* per la conservazione dell'acqua e del suolo. Nel 2000, più di cento villaggi hanno partecipato ai mercati organizzati da Sawadogo. Sempre in Burkina Faso, nel 1992, un altro di contadino di nome Oussen Zoromè cominciò una scuola *zai* per formare i contadini locali, nel 2001 Zoromè aveva costituito più di 20 scuole con 1000 frequentatori motivati a utilizzare le tecniche *zai* per migliorare la gestione del suolo.

Diversi studi hanno dimostrato che una spontanea propagazione dei metodi di conservazione dell'acqua e del suolo basata sul "vedere per credere" è in corso: infatti molti piccoli produttori agricoli hanno fatto propri questi metodi vedendo i notevoli risultati ottenuti da altri agricoltori vicini.

Il Professore Miguel A. Altieri dell'Università di California a Berkeley, sostiene che i piccoli produttori agricoli rappresentano un capitale ecologico planetario, e secondo i dati della FAO

(l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura), questo capitale sarebbe di circa 1,4 miliardi. In Africa, l'80% dei produttori agricoli sono di piccole dimensioni e si parla all'incirca di 33 milioni di piccoli produttori agricoli che grazie all'utilizzazione delle proprie tecniche poco costose producono la maggior parte dei cereali, dei tuberi, delle radici e delle verdure. Come già illustrato, la loro capacità di produrre di più rispetto ai contadini che hanno a disposizione terreni con superfici più ampie è dovuta al fatto che utilizzano risorse naturali quali l'acqua, la terra e la biodiversità in modo più efficiente. Per fare sì che i piccoli produttori agricoli continuino a produrre in modo efficiente e sostenibile, occorre una volontà politica che assicuri loro l'accesso alla terra e all'acqua. Questa volontà politica dipende spesso dal livello di "governance" di ciascun paese ed è spesso difficilmente influenzabile da attori esterni. Occorre tenere presente che in Niger e in Burkina Faso la divulgazione di queste tecniche agricole e i notevoli risultati raggiunti sono stati possibili grazie ad un'intensa e continua collaborazione fra associazioni di piccoli produttori agricoli, ONGs, agenzie di cooperazione e governi nazionali. L'Università Libera di Amsterdam, in collaborazione con altri *partners* sostiene l'iniziativa *Regreening Africa* e utilizza il dialogo politico al fine di diffondere metodi agricoli tradizionali e, nello stesso tempo, promuovere l'accesso dei piccoli produttori agricoli alle risorse naturali.

In conclusione: trenta anni fa nessuno avrebbe predetto i risultati impressionanti che si sono ottenuti nel Sahel grazie alla rigenerazione naturale e ad altri metodi di conservazione dell'acqua e del suolo. I piccoli produttori agricoli hanno dimostrato di essere in grado di adattarsi ai cambiamenti climatici, modificando le proprie tecniche per rispondere alle condizioni più severe nelle quali si ritrovano costretti a vivere e a coltivare i propri terreni. Le esperienze del Sahel ci hanno insegnato che a volte le innovazioni possono essere anche semplici e poco costose, e che sono spesso il risultato di esperimenti e visite di scambio, in cui i piccoli produttori agricoli sono gli attori principali e trainanti di questi processi.

Note

¹ http://www.eden-foundation.org/project/work_results.html

Riferimenti bibliografici

- Miguel A. Altieri, (2009), "Agroecology, small farms, and food sovereignty", *Monthly review*
- Miguel A. Altieri, (1995), "Toward sustainable agriculture", *Agroecology: the science of sustainable agriculture*, Westview Press
- Miguel A. Altieri, (2008), *Small farms as a planetary ecological asset: Five reasons to support the revitalization of small farms in the global South*, CENSA
- Harold Brookfield, Edwin A. Gyasi, (2008), "Academics among farmers: linking intervention to research", *Geoforum Elsevier*
- Jessica F. Green and W. Bradnee Chambers, (2006), *The Politics of participation in sustainable development governance*, United Nations University
- Chris Reij, Gray Tappan, and Melinda Smale, (2009), "Regreening the Sahel, Farmer-led innovation in Burkina Faso and Niger", *Millions fed: proven successes in agricultural development*, IFPRI, pp. 54-58
- Chris Reij, Gray Tappan, and Melinda Smale, (2009), "Agroenvironmental Transformation in the Sahel: Another Kind of "Green Revolution"", *IFPRI*
- Chris Reij, E.M.A. Smaling, (2007), "Analyzing successes in agriculture and land management in sub-Saharan Africa: is macro-level gloom obscuring positive micro-level change?", *Elsevier*, pp. 417-418

Barriere non tariffarie al commercio: l'opinione degli esportatori agro-alimentari africani

Aida Gonzalez Mellado, Stephan Hubertus Gay, Robert M'Barek, Emanuele Ferrari

Introduzione¹

L'Unione europea rappresenta il più grande mercato di esportazione per la maggior parte dei paesi africani produttori di beni agro-alimentari. Al contrario, l'UE importa dall'Africa soltanto il 9% del totale dei prodotti agro-alimentari. Per ridurre alcune delle barriere all'ingresso dei prodotti africani, l'UE ha stipulato con questi paesi diversi accordi multilaterali: il cosiddetto ACP (Africa, Caraibi e paesi del Pacifico), l'accordo EBA (*Everything but Arms*: tutto eccetto le armi), l'accordo *Euro-Med*², l'accordo EPA (*Economic Partnership Agreements*) e il TDCA (*Trade and Development Cooperation Agreement*).

Come risultato, molti dei prodotti agricoli e agro-alimentari provenienti dai paesi aderenti a questi accordi possono essere esportati verso l'Unione Europea senza essere gravati da tariffe d'importazione oppure godendo di un livello tariffario molto ridotto. Diversi studi economici hanno mostrato come, di fronte ad un regime di libero scambio, molti paesi in via di sviluppo riescano a potenziare il loro livello di esportazione di prodotti agricoli e agro-alimentari. Ciononostante, il flusso commerciale fra l'Europa e la maggior parte dei paesi africani, in seguito ai trattati commerciali sopra citati, non è incrementato in maniera particolarmente marcata. Al contrario, il peso totale delle importazioni nell'UE provenienti dall'Africa è diminuito negli ultimi anni. Come esempio, basti notare che il totale delle importazioni dai paesi ACP, dopo aver raggiunto un picco di 13 miliardi di euro nel 2002 (EC, 2008), negli ultimi anni ristagna attorno ai 10 miliardi di euro. Le ragioni per questo mancato boom dei flussi di commercio sono svariate. Tra queste si possono identificare l'aumento della domanda interna agli stessi paesi in via di sviluppo, che riduce l'offerta di beni per l'esportazione; un calo di produzione o di produttività; la mancanza d'infrastrutture adeguate a sopportare un aumento dei flussi di commercio e l'introduzione da parte dei paesi avanzati di standard qualitativi sempre più elevati che fungono da barriere al commercio. Tra i fattori che hanno limitato lo sviluppo del commercio, le cosiddette barriere non tariffarie (BNT)³ ricoprono un ruolo fondamentale. Scopo principale di quest'articolo è l'analisi di quelle barriere non tariffarie che impediscono un ulteriore sviluppo del commercio internazionale di prodotti agro-alimentari fra cinque selezionati paesi africani e l'UE.

Secondo una definizione piuttosto ampia (Mahe, 1997; Mast, 2008), l'insieme delle BNT può essere suddiviso nei seguenti cinque gruppi: (a) barriere tecniche al commercio, come definite dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC); (b) misure sanitarie e fitosanitarie, come definite dall'OMC; (c) infrastrutture per il trasporto e costi di trasporto; (d) telecomunicazioni, inclusi telefonia, fax e connessione a internet; (e) standard privati; (f) costi di transazione.

La selezione dei paesi e il questionario

Il metodo scelto per tentare di misurare l'impatto sul commercio delle BNT è stato la creazione di un questionario (Mattson *et al.* 2004), somministrato ad alcuni dei maggiori soggetti esportatori di prodotti agro-alimentari verso l'UE, in cinque selezionati paesi africani. I paesi scelti rappresentano quasi interamente le diverse aree geografiche del continente africano, differenti livelli di sviluppo economico e istituzionale, differenti tipi di relazioni

internazionali con l'Unione e flussi di *export* verso l'UE estremamente vari sia in termini quantitativi che qualitativi. Questi cinque paesi sono: Costa d'Avorio, Kenya, Marocco, Uganda e Sudafrica. In particolare, l'Uganda è il paese più piccolo fra quelli scelti. È l'unico dei cinque selezionati senza sbocchi diretti sul mare e aderente al trattato EBA. Inoltre, è il paese con il minor flusso di commercio verso l'UE. In rappresentanza dei paesi dell'Africa settentrionale è stato scelto il Marocco, mentre per Africa occidentale e orientale si è optato per Costa d'Avorio e Kenya, due tra gli attori più importanti in termini economici delle rispettive regioni. Infine, come rappresentante dell'Africa meridionale, si è assunto il Sudafrica che, oltre ad essere il paese con il maggior PIL di tutto il continente, è l'unico dei cinque sotto esame ad aver recentemente firmato un accordo bilaterale con l'Unione Europea.

La tabella 1 riassume i maggiori flussi di esportazione di prodotti agro-alimentari di questi cinque paesi verso l'UE e i rispettivi trattati bilaterali e/o multilaterali firmati con l'Unione Europea. Bisogna inoltre aggiungere che i cinque paesi selezionati godono tutti di accordi multilaterali non reciproci (Sistema generalizzato di preferenze, SPG) e reciproci (accordo OMC sulla Clausola della nazione più favorita, CNPF).

Tabella 1 - I cinque paesi selezionati

Paese	Prodotti principali esportati	Accordi bilaterali con la UE	Accordi multilaterali con la UE
Marocco	pomodori, arance, legumi,	Associazione UE-Marocco	
Sudafrica	vino, uva, arance, mele e pere	TDCA	Lomé Convention (Accordi di Cotonou)
Uganda	caffè, tabacco, fiori freschi		Everything but Arms Initiative, Lomé Convention (Accordi di Cotonou)
Costa d'Avorio	mango, caffè, cocco, cacao,	EPA	Lomé Convention (Accordi di Cotonou)
Kenya	the, fiori freschi, caffè, legumi		Lomé Convention (Accordi di Cotonou)

Il questionario è stato inviato a venti soggetti di ciascun paese, per un totale di cento questionari. Gli esportatori sono stati selezionati e contattati da team locali. I soggetti sono stati selezionati fra i maggiori esportatori di beni agro-alimentari verso l'Unione Europea. Uno dei criteri più importanti nella selezione degli intervistati è stato la massima copertura possibile di prodotti esportati verso l'UE. Gli intervistati hanno provveduto a completare il questionario nei tempi previsti. La percentuale di risposte raccolte è stata pari al 100% in tutti i paesi tranne la Costa d'Avorio, dove solo quindici questionari hanno ricevuto risposta. Dato il ridotto numero di partecipanti, il sondaggio non può ritenersi completamente rappresentativo, ma un buon punto di vista generale sulle impressioni degli esportatori. Il questionario prevedeva domande relative ai cinque gruppi di BNT (Tabella 2).

Tabella 2 - BNT utilizzate nel questionario

Categoria	Descrizione
Tasse e sussidi	Pratiche restrittive del commercio utilizzate dai governi dell'UE e africani (sussidi, benefici fiscali, pratiche monopolistiche pubbliche)
Procedure doganali	Procedure doganali e amministrative all'ingresso (campionamenti, licenze, ispezioni pre-spedizione, classificazioni doganali, dazi anti <i>dumping</i>)
Standard e norme	Barriere tecniche al commercio (specifiche richieste di etichettatura, impacchettatura e norme di qualità per i beni freschi). Misure sanitarie e fitosanitarie (limiti ai residui chimici, test, certificazioni di sicurezza, etichettature)
Limiti specifici	Limiti specifici (embarghi, quote tariffarie, tasse sulle esportazioni, accordi commerciali, restrizioni alle esportazioni e restrizioni quantitative alle importazioni o alle esportazioni)
Catena di distribuzione e infrastrutture	Altri

Fonte: questionario preparato dagli autori

Valutazione delle barriere non tariffarie da parte degli esportatori

Il questionario consisteva in una valutazione da parte degli esportatori del grado d'influenza (positivo, negativo o nullo) delle differenti BNT, considerate rispetto al loro volume di esportazione verso l'UE. Di seguito, per questioni di spazio, vengono riportati esclusivamente i risultati più interessanti ai fini dello studio. La media ponderata è calcolata valutando un impatto negativo/positivo rilevante come -2/+2 punti, zero per nessun impatto e -1/+1 per impatto negativo/positivo minimo. Come ampiamente prevedibile, nel caso di tasse e sussidi, tutti gli esportatori considerano che l'applicazione di una tassa o di altre misure come dazi anti-*dumping* o normative sugli appalti per favorire i produttori locali, abbia un impatto negativo sul loro livello di esportazioni verso l'UE (Tabella 3).

Tabella 3 - Valutazione delle BNT riguardanti: tasse e sussidi

Descrizione della barriera al commercio	Impatto sulle esportazioni					Media ponderata
	Impatto negativo rilevante	Impatto negativo minimo	Nessun impatto	Impatto positivo minimo	Impatto positivo rilevante	
1) Assistenza dei governi africani all'esportazione o produzione, compresi sussidi e benefici fiscali	12	6	53	12	17	0,16
2) Dazi anti- <i>dumping</i> alle importazioni (dazi addizionali imposti per eludere i sussidi governativi delle nazioni esportatrici)	16	4	70	8	2	-0,24
3) Politiche di appalto interne all'UE per favorire i produttori locali quando i beni di importazione sono competitivi dal punto di vista del prezzo e della qualità	31	15	48	1	5	-0,66
4) Politiche monopolistiche da parte dei governi	14	7	77	1	1	-0,32
5) Tasse portuali, sovrattasse imposte dall'UE	28	25	45	1	1	-0,78
6) Tasse portuali, sovrattasse, tasse sulle esportazioni imposte dai governi africani	22	27	44	3	3	-0,63
7) Premi e costi di assicurazione	4	34	53	3	6	-0,27

Fonte: calcolo degli autori

A proposito delle procedure doganali, gli esportatori sono particolarmente sensibili alle regole di origine, alle formalità doganali, e alle procedure di pre-spedizione. Nonostante le opinioni siano abbastanza differenti sull'impatto di queste procedure sui flussi di commercio, la maggior parte degli esportatori ritiene abbiano un effetto negativo sui loro flussi di esportazione.

Dalle risposte concernenti standard e norme si evince come le norme sanitarie e fitosanitarie dell'UE, ma in particolare quelle private, siano percepite come pesanti barriere al commercio internazionale (tabella 4). Queste risposte paiono rafforzare la tesi di chi considera queste norme come una delle maggiori restrizioni imposte dai paesi occidentali all'importazione di prodotti agro-alimentari provenienti dai paesi in via di sviluppo in generale e dall'Africa in particolare.

Tabella 4 - Valutazione delle barriere non tariffarie riguardanti: misure sanitarie e fitosanitarie

Descrizione della barriera al commercio	Impatto sulle esportazioni					Media ponderata
	Impatto negativo rilevante	Impatto negativo minimo	Nessun impatto	Impatto positivo minimo	Impatto positivo rilevante	
1) Massa critica, presso il luogo di produzione, di prodotti di qualità esportabili	6	11	51	19	13	0,22
2) Misure sanitarie e fitosanitarie dell'UE (limiti sui residui chimici, prodotti senza malattie, norme su trattamenti specifici)	19	19	29	12	21	-0,03
3) Norme sanitarie e fitosanitarie private (es.: <i>Global GAP, British Retail Consortium, International Food Standards</i>)	14	23	40	7	16	-0,12
4) Altre misure private concernenti: agricoltura biologica, commercio equo e solidale, benessere degli animali, protezione ambientale, ecc.	8	21	44	14	13	0,03
5) Metodi di verifica e certificazione sui prodotti esportati	11	20	36	15	18	0,09

Fonte: calcolo degli autori

Per quanto riguarda i limiti specifici, come embargo, accordi commerciali e quote, le risposte dimostrano che tali norme risultano essere irrilevanti per la gran parte degli esportatori. L'ultima categoria, infine, tenta di fare luce su alcune delle barriere al commercio ritenute generalmente fra le più importanti: la mancanza d'infrastrutture (in particolare per il trasporto via terra) con i conseguenti elevati costi di trasporto e la catena di distribuzione. Tutti o quasi gli esportatori ritengono i costi di trasporto (il costo di trasportare le merci dal luogo di produzione al porto di spedizione, dal porto di partenza a quello di arrivo) e in generale la mancanza d'infrastrutture come alcune delle principali barriere al libero commercio internazionale (Tabella 5).

Tabella 5 - Valutazione delle barriere non tariffarie riguardanti: catena di distribuzione e infrastrutture

Descrizione della barriera al commercio	Impatto sulle esportazioni					Media ponderata
	Impatto negativo rilevante	Impatto negativo minimo	Nessun impatto	Impatto positivo minimo	Impatto positivo rilevante	
1) Costo del trasporto dal luogo di produzione al luogo di spedizione (porto, aeroporto, altri)	29	25	36	6	4	-0,69
2) Trasporto dal luogo di spedizione al luogo di ingresso nell'Unione Europea.	49	14	27	2	8	-0,94
3) Accesso alle infrastrutture per il trasporto dal luogo di produzione al luogo di spedizione (strade, ferrovie, etc)	27	9	52	4	8	-0,43
4) Trasporto via terra	25	39	28	4	4	-0,77

Fonte: calcolo degli autori

Conclusioni

In questo breve articolo presentiamo alcuni risultati preliminari relativi agli effetti di alcune barriere non tariffarie sull'*export* di prodotti agro-alimentari provenienti da Uganda, Marocco, Costa d'Avorio, Kenya e Sudafrica verso l'Unione Europea.

Le conclusioni derivanti dall'inchiesta, seppure interessanti, devono essere valutate con le dovute cautele. Prima di tutto, il numero di esportatori intervistati è ancora modesto per consentire analisi quantitative più raffinate.

Bisogna comunque sottolineare come, grazie a questa inchiesta, sia stato possibile raccogliere informazioni specifiche relative ai differenti prodotti agro-alimentari importati dall'UE e ai differenti paesi di origine di questi prodotti. Inoltre, le ridotte dimensioni dell'inchiesta hanno consentito di ottenere informazioni su un numero elevato di barriere al commercio, prendendo in considerazione elementi che raramente trovano spazio nella letteratura sul commercio internazionale. Tuttavia, un ulteriore lavoro di campo è necessario per affinare la qualità dei dati ottenuti e migliorare le informazioni ricevute rispetto ai diversi fattori che impediscono lo sviluppo del commercio fra Europa e Africa in genere.

I risultati di questa inchiesta sono stati successivamente utilizzati per stimare un modello econometrico (Kee *et al.*, 2008) che tenta di quantificare l'effetto delle BNT sul commercio internazionale. Inoltre, i risultati del test econometrico sono stati impiegati in un modello di equilibrio generale computabile (CGE) globale⁴ per analizzare scenari di commercio internazionale derivanti dalla riduzione delle barriere non tariffarie (Andriamananjara, 2004).

L'industria dell'*export* e la domanda mondiale di beni agro-alimentari stanno fronteggiando un costante aumento della sensibilità e attenzione dei consumatori verso standard qualitativi sempre più stringenti, in relazione ai temi della protezione della salute, della tutela ambientale ecc. Questi coinvolgono procedimenti quali l'etichettatura e l'impacchettatura dei prodotti e l'osservanza di standard internazionali e privati. Il nostro questionario rappresenta una preliminare evidenza dei possibili effetti di queste norme sui flussi di commercio provenienti dai paesi africani e uno stimolo per continuare la ricerca in questo campo.

Note

¹ Questo articolo è tratto dalla presentazione degli autori alla 13esima Conferenza Annuale su Analisi Economica Globale "Trade for Sustainable and Inclusive Growth and Development", organizzata da United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Asian Development Bank, Center for Global Trade Analysis, Purdue University a Penang (Malesia), 9-11 Giugno 2010. Le opinioni espresse in questo articolo sono puramente quelle degli autori e non possono in nessuna circostanza essere considerate come dichiarazioni ufficiali della Commissione Europea o di nessuno dei suoi Stati Membri.

² Nel 2006, l'IPTS (*Institute for Prospective Technological Studies*) ha organizzato il seminario "Euro-Med Association Agreements: Agricultural Trade - Regional Impacts in the EU" con lo scopo di costruire una piattaforma per la discussione dei risultati derivanti da quest'accordo. (<http://www.jrc.es/publications/pub.cfm?id=1430>).

³ Un forum costantemente aggiornato per chi fosse interessato ad approfondire i temi delle BNT è rappresentato dal wiki NTM Network (http://i4ide.org/NTMwiki/index.php?title=Main_Page).

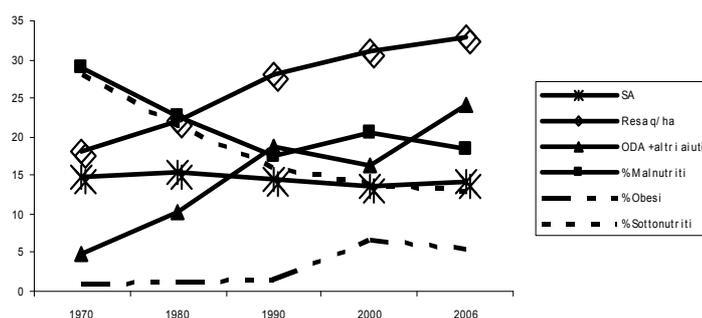
⁴ Utilizzando il modello GTAP (Centre for Global Trade Analysis Project) <http://www.gtap.org/>.

Riferimenti bibliografici

- Andriamananjara S., Dean, J. M., Feinberg, R., Ferrantino, M. J., Ludema, R., and Tsigas, M. (2004). "The effects of non-tariff measures on prices, trade and welfare: CGE implementation of policy-based price comparisons", U.S International Trade Commission, Office of Economics Working Paper No.2004-04.A

- EC (European Commission), (2008), "Putting Trade Policy at the Service of Development" Report from DG Trade of the European Commission to the European Parliament http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc_138597.pdf
- Kee H L., Nicita A. and Olarreaga M. (2008), "Estimating trade restrictiveness indices", *Economic Journal*, n. 119, pp. 172-199
- Mahé L.P., (1997), "Environment and quality standards in the WTO: New protectionism in agricultural trade? A European perspective", *European Review of Agricultural Economics*, n.24, pp. 480-503
- MAST (Multi-agency support team), (2008), *First Progress Report to the Group of Eminent Persons on Non-tariff Barriers*, (June 2008). Mimeo, Geneva, UNCTAD
- Mattson J., Koo W., and Taylor R., (2004), "Non Tariff Trade barriers in Agriculture", *Agribusiness & Applied Economics Report*, No 23501, North Dakota State University, Department of Agribusiness and Applied Economics

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

Modelli produttivi agricoli e insicurezza alimentare

Davide Marino, Lucia Pallotta

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 sottonutrite 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.

Evoluzione dei modelli produttivi, agrobiodiversità 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 sottonutrizione 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 sottonutriti 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 paesi¹; in particolare sono stati analizzati i dati relativi a: (a) prevalenza² 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 geoeconomico³ (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-economici⁴ (% 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
	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
	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).

Tabella 2 - Indice di Concentrazione delle produzioni Agricole (ICPA)⁵.

	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

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).

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.

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 speculare 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. Sibirian (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).

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

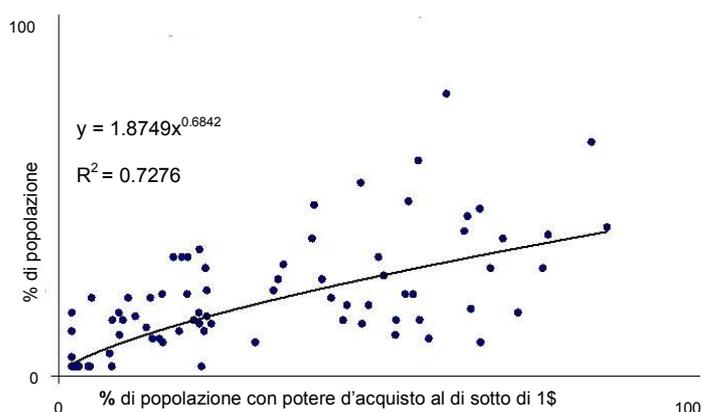
Aggregati geo-economici	SA dei cereali come % sull'area agricola totale (sulla base dei dati fao.faostat.org)							
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2006
Paesi in via di sviluppo	7.2	7.1	7.5	8	8.2	8.9	9	10.6
Paesi a basso reddito	17.7	17.5	17.4	16.9	17.2	17	16.6	17.3
Europa	30.4	30.7	31.3	31.1	30	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
	Resa 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
	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

Figura 2 - Relazione tra potere d'acquisto e sottonutrizione



Fonte: adattato da Sibrian, 2009

Le due facce della malnutrizione: sottonutrizione 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 sottonutrizione (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 sottonutrizione, 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.

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

	% 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

Il fenomeno della sottonutrizione 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 sottonutrizione e ICPA, che sembrerebbe confermare l'insostenibilità del modello "verde" per i paesi più poveri in cui, peraltro, la sottonutrizione 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 sottonutrizione 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.

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 sottonutrizione 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 sottonutrizione, 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

¹ 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.

² 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).

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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 CITY 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*

Land grabbing: opportunità o rischi per lo sviluppo dell'agricoltura?

Francesca Alfano, Arianna Giuliodori

L'appropriazione di terreni agricoli è un fenomeno internazionale in continua espansione che coinvolge in particolare i Paesi poveri. Secondo la definizione di alcune organizzazioni internazionali¹, il *land grabbing* è l'acquisizione da parte di soggetti privati (multinazionali o altri investitori) o da parte di Stati, di vaste zone coltivabili (superiori ai 10 mila ettari) all'estero per produrre beni alimentari destinati all'esportazione, mediante contratti di compravendita o affitto a lungo termine - spesso tra i 30 e i 99 anni.

Dal 2008 sarebbero state già presentate circa 180 istanze di transazione di terreni da parte di nazioni o investitori privati. Le operazioni di acquisizione coinvolgerebbero più di cinquanta paesi "venditori" e una dozzina di governi compratori, più un migliaio di fondi di investimento. Il fenomeno del *land grabbing* avrebbe già determinato, alla fine del 2009, l'esborso di 100 miliardi di dollari (50 miliardi, invece, secondo le stime della Banca mondiale) (Grain, 2009). L'IFPRI (*International Food Policy Research Institute*) stima che tra il 2006 e la metà del 2009 siano stati oggetto di investimenti esteri tra i 37 milioni e i 49 milioni di ettari di terreni agricoli; secondo le stime della Banca mondiale la superficie coinvolta raggiungerebbe, invece, i 50 milioni di ettari, pari a circa la metà dei terreni coltivabili della Cina.

A spingere l'espansione del fenomeno del *land grabbing* certamente contribuiscono la crisi economico-finanziaria e l'emergenza alimentare², i fenomeni di speculazione e la volatilità dei prezzi agricoli sui mercati mondiali. Per alcuni paesi, in particolare, il controllo dell'agricoltura all'estero rappresenta la risposta alla crisi alimentare, accentuata dalle oscillazioni dei prezzi dei prodotti agricoli: investire in terra agricola mette infatti al riparo i paesi non autosufficienti dal punto di vista alimentare dal rischio di crisi e di fiammate dei prezzi dei beni alimentari, oppure di blocchi all'esportazione.

Ai fattori di spinta degli investimenti all'estero si aggiunge la crescita della domanda di agro-energie e di nuovi materiali grezzi per la produzione manifatturiera, così come la crescita di appetibilità sui mercati finanziari dell'investimento in terreni agricoli da parte di banche o singoli grandi investitori finanziari. Non si tratta di un fatto nuovo, ma nuove sono l'istituzionalizzazione, la dimensione e le modalità che il

fenomeno può assumere³ in un'epoca non coloniale. Gli obiettivi di approvvigionamento alimentare, di agribusiness e profitto finanziario dei paesi (o soggetti privati) investitori hanno infatti implicazioni sempre più forti sui problemi della fame e della povertà nel mondo e sui vincoli allo sviluppo dei Paesi che cedono la loro terra e le loro risorse.

Agli oppositori radicali del *land grabbing*, rappresentati essenzialmente da associazioni degli agricoltori e dalle agenzie o organizzazioni locali dei Paesi *target*, si affiancano diversi istituti di ricerca e agenzie governative che ritengono invece possibili e propongono interventi in grado di assicurare una situazione di soli "vincitori" (*win-win*), in cui cioè le nazioni "insicure" in termini di approvvigionamento alimentare possano accrescere il loro accesso alle risorse agricole beneficiando, nello stesso tempo, le nazioni "ospiti" con investimenti in capitale umano e infrastrutture agricole e accrescendone le opportunità di accesso ai mercati, occupazionali e di sviluppo delle conoscenze. Secondo gli oppositori radicali si tratterebbe, in realtà, di una strategia per alimentare e legittimare su scala ancora più vasta gli investimenti in terre, a scapito della sovranità alimentare dei Paesi più poveri. Verso una direzione più "mediata" si sono espressi, non senza opposizioni, anche G8, Fao, IFAD, Banca Mondiale, *African Union* e altri. In particolare il direttore generale della Fao Jacques Diouf e il presidente dell'IFAD, il nigeriano Kanayo F. Nwanze, nel corso del vertice di fine 2009 sulla sicurezza alimentare, hanno analizzato il fenomeno sotto il profilo del rischio di neo-colonialismo, ma anche delle possibili opportunità di crescita dell'agricoltura nei Paesi in via di sviluppo. In tale ottica, la Fao ha annunciato l'adozione di un codice di condotta, attraverso la definizione di un quadro di norme internazionali per regolare le azioni di acquisto secondo linee di trasparenza e nel rispetto dei diritti dei più deboli.

In questo articolo si è cercato di fornire una panoramica sul fenomeno del *land grabbing*, ancora poco conosciuto e indagato e dalle molteplici ricadute a livello internazionale, ponendo in particolare l'accento sui soggetti in gioco, gli interessi coinvolti e le condizioni con cui si sta evolvendo, nonché sui rischi e le "ambiguità" delle operazioni di compravendita della terra nel mondo.

Chi acquista

Protagonisti del *land grabbing* sono sia gli Stati che le imprese, ma a prevalere è soprattutto il settore privato. Gli Stati forniscono il sostegno politico e operano sul piano diplomatico per facilitare gli accordi, ma sono le imprese a condurre i progetti: grandi società statali per la Cina, *joint venture* tra pubblico e privato, o imprese partecipate da fondi sovrani. Riguardo alle multinazionali, il "capitale" di terre straniere supera i 1,7 milioni di ettari. Al primo posto *Jarch Capital* (Usa) con 400 mila ettari, seguita da *Black Earth Farming* (Svezia) con 330 mila ettari.

Emergono infine i grandi investitori finanziari (fondi di copertura, di pensione, rischi, banche di investimento, *holding*). In particolare, per i fondi di investimento, il primato spetta al Qatar, con un miliardo di dollari di investimenti diretti e all'Arabia Saudita con 800 milioni di dollari.

I principali paesi acquirenti sono: Arabia Saudita, Emirati Arabi⁴ e Paesi del Golfo, India, Cina, Giappone⁵, Corea del Sud⁶, Libia, Siria, Giordania, ma anche Germania, Usa, Gran Bretagna, Svezia.

È già dagli anni Settanta che i Paesi del Golfo puntano al Sudan come granaio e oggi la lista delle aree di investimento di Arabia Saudita, Qatar⁷ ed Emirati Arabi contempla una ventina di Paesi. L'India ha piani di acquisto di terra in America latina, Canada, Australia e Africa, ma anche in Stati limitrofi come il Myanmar⁸. Giappone e Corea del Sud importano già il 60% del loro fabbisogno alimentare.

L'acquirente maggiore resta comunque la Cina, che rappresenta il 40% della popolazione agricola attiva mondiale, ma possiede

solo il 9% dei terreni coltivabili. L'interesse di questo Paese è pertanto legato alla necessità di garantire cibo ad un prezzo sostenibile alla sua popolazione, ma anche all'approvvigionamento di materie prime per l'industria e al business dei biocombustibili. Il primo investimento cinese risale al 1995 nello Zambia. Per la sola coltivazione del riso, la Cina ha già investito in Messico, Cuba, Laos, Russia e un po' in tutta l'Africa circa 3 milioni di ettari. Dall'America latina l'attenzione del principale investitore si sta concentrando progressivamente sull'Africa, dove il terreno costa meno: sono stati firmati accordi in materia di cooperazione agricola che hanno portato all'insediamento di 14 aziende di Stato in Zambia, Zimbabwe, Uganda e Tanzania e si prevede che entro il 2010, un milione di nuovi imprenditori agricoli cinesi potrebbe essere presente nel continente africano. È già dal 2000 che la Cina sta infatti incentivando l'emigrazione in Africa per risolvere i problemi demografici interni. Il governo cinese assicura che si tratta di soluzioni e operazioni *win-win*, in grado di offrire ai Paesi "ospiti" opportunità di sviluppo sotto forma di nuovi capitali per finanziare infrastrutture, diffusione della tecnologia, ingresso di professionalità e agronomi esperti, approvvigionamento di sementi.

Chi "vende"

L'asse portante degli investimenti in terre è il Sud del mondo, dove si concentra circa il 40% di tutte le fusioni e acquisizioni agricole (Unctad, 2008).

A cedere la loro terra sono, in generale, i Paesi più poveri, per la disponibilità e il basso costo della superficie coltivabile, per il clima favorevole e per la disponibilità di manodopera. Nella maggior parte dei casi, si tratta di paesi che rientrano nella fascia con il più elevato rischio di fame e povertà. Esempio il caso di Etiopia (dove a soffrire la fame è il 46% della popolazione), Tanzania (44% della popolazione a rischio fame), Cambogia e Mali (rispettivamente il 33% e il 30%), dove le esigenze di sicurezza alimentare dei Paesi del Golfo hanno portato alla stipula di oltre 100 contratti per diverse decine di milioni di ettari.

Ad essere più colpita è tutta l'Africa. Il fenomeno del *land grabbing* ha ormai raggiunto dimensioni enormi: 20 milioni di ettari già acquistati o in trattativa di acquisto nelle aree sottosviluppate da parte di multinazionali o fondi di investimento, per un giro di affari di 100 miliardi di dollari. Solo in Etiopia, Ghana, Mali, Madagascar e Sudan sono stati acquistati negli ultimi 5 anni 2,5 milioni di ettari di terre agricole (Fao, 2009).

La lista dei Paesi "in vendita" coinvolge comunque anche numerosi Stati in Asia (Filippine, Vietnam, India e molti altri), in America (Argentina, Cuba, Brasile, Canada, Messico, ecc..) e in Europa (Bulgaria, Lituania, Romania, Croazia, Russia, Ucraina, ecc.).

A quali condizioni?

In Africa il prezzo di acquisto o di affitto a lungo termine - la durata dei contratti, tra l'altro rinnovabile, va infatti da 50 a 99 anni - per un ettaro di terreno varia da 3 a 10 dollari. Tutto ciò in un sistema di gestione della terra, nei Paesi in via di sviluppo, basato su regole informali e tradizionali, riconosciute localmente ma non dagli accordi internazionali, e senza certezza dei diritti fondiari. Quasi nessun contadino africano può provare di possedere un terreno. Il diritto formale di proprietà o affitto riguarda solo dal 2% al 10% delle terre.

Contando sulla debolezza dei diritti consuetudinari di chi usa i campi nei Paesi in via di sviluppo, spesso viene considerato "disponibile" e "in surplus" del terreno che è in realtà solo parzialmente "inutilizzato". Sono, ad esempio, considerate inutilizzate terre abitate, coltivate e usate come pascolo da più generazioni. Talvolta, si opera su terreni il cui uso è da tempo oggetto di un delicato equilibrio fra etnie. "Mettere mano" - come

richiesto dalle operazioni di investimento dall'estero - agli assetti agricoli e territoriali di questi Paesi, cioè cambiare i sistemi di accesso e di uso della terra, significa dover affrontare questioni e rivendicazioni non solo economiche (come il riconoscimento di indennizzi agli agricoltori locali), ma anche sociali e culturali.

Le questioni aperte

Qual è il rischio di "piegare" il diritto - già pregiudicato - di accesso al cibo da parte dei Paesi poveri rispetto ai fabbisogni di approvvigionamento alimentare dei Paesi ricchi? L'investimento in terre da parte di altri Paesi esteri potrebbe, in teoria, favorire un incremento della disponibilità alimentare per le aree povere del mondo, attraverso una crescita della produzione e della produttività e il trasferimento di tecnologie. Ma, nella pratica, ad aumentare non è detto che sia la disponibilità alimentare nazionale, soprattutto se la produzione (sia essa di cibo o di agro-energie) è destinata a rientrare nel paese investitore. In effetti, il fenomeno è considerato come una "strategia di copertura e stoccaggio" per Paesi con sovrabbondanza di capitale ma capacità agricola insufficiente per coprire le proprie necessità. "La scelta di acquistare li protegge da una futura volatilità dei prezzi e, aspetto ancor più importante, garantisce la sicurezza dell'approvvigionamento di cibo in un mondo in cui la minaccia dei divieti di esportazione da parte dei paesi produttori è diventata molto più concreta" (Firstbrook C, 2010).

La disponibilità alimentare, quindi, potrebbe addirittura diminuire se, e nella misura in cui, le operazioni di investimento andassero a discapito dei contadini locali o facessero salire il prezzo della terra nei Paesi più poveri⁹.

Quale modello di agricoltura promuove il *land grabbing*? Ci sarà spazio per l'agricoltura territoriale e l'esercizio del diritto di sovranità alimentare (cioè di scegliere e perseguire il proprio modello di sviluppo alimentare) per le popolazioni locali dei venditori di terra?

Sembrano preoccupazioni non infondate, stando ai dati su alcune recenti operazioni di investimento: il presidente del Kenya ha ceduto al Qatar 40 mila ettari in cambio della costruzione di un porto. Il progetto ha provocato l'opposizione sia della comunità locale e delle ONG, sia del mondo scientifico, in quanto i terreni ceduti rappresenterebbero un patrimonio di biodiversità, oltre ad ospitare 150 mila pastori e pescatori. E ancora: il Coordinamento delle organizzazioni dei contadini del Mali ha denunciato una grossa operazione (100 mila ettari) di acquisto da parte della Libia sul territorio nazionale, che avrebbe determinato l'esproprio di beni familiari alla comunità locale e la distruzione di parchi animali.

Per arrivare a soluzioni *win-win*, difficilmente prospettabili viste le premesse, o quantomeno assicurare ai Paesi venditori e non solo a quelli acquirenti, la possibilità di sfruttare i capitali mobilitati dagli investimenti in terre agricole è necessario garantire potere - decisionale e gestionale - e capacità negoziale alle comunità e alle istituzioni locali e, ancor prima, assicurare alle popolazioni diritti di proprietà essenziali per minimizzare l'esproprio arbitrario e ottenere i migliori contratti, assieme a maggiori certezze sul valore legale delle promesse degli investitori. Tutto ciò, anche attraverso la diffusione di informazioni sulla normativa, fornendo intervento e sostegno diretto nell'ambito delle negoziazioni, ma soprattutto assicurando trasparenza, oggi alquanto scarsa¹⁰, sulla gestione lunga e complessa dei progetti di investimento.

Note

¹ In particolare di Grain, organizzazione internazionale no-profit che lavora, attraverso attività di ricerca e analisi e reti locali, a supporto dei piccoli agricoltori e dei movimenti sociali nella lotta per lo sviluppo di sistemi agricoli locali e sostenibili dal punto di vista della tutela della biodiversità.

² La Fao stima che nel 2050 ci saranno più di 9 miliardi di persone e che per sfamarle sarà necessario aumentare del 70% la quantità di cibo prodotta (circa un

miliardo di tonnellate di cereali in più), con una spesa aggiuntiva di circa di 83 miliardi di dollari all'anno.

³ Jacques Diouf, direttore generale FAO, evidenziava nell'agosto 2008 il rischio di un patto neocolonialista per la fornitura di materie prime senza valore aggiunto da parte dei paesi produttori, a condizioni inaccettabili per i lavoratori agricoli (Roiatti, 2010).

⁴ Il capitale di terre degli Emirati Arabi ammonta a 1,16 milioni di ettari. Solo in Pakistan essi possiedono 324 mila ettari. In Ucraina hanno stipulato di recente un contratto di fornitura di gas in cambio di 247 mila ettari

⁵ Un milione di ettari in Brasile per soia e mais, negli Usa per riso e allevamento, in Egitto per oli vegetali e legumi.

⁶ 1,6 milioni di ettari fra Sudan, Argentina, Madagascar, Indonesia e altri paesi per la coltivazione di mais, frumento e l'allevamento di bestiame.

⁷ Il Qatar possiede 40 mila ettari solo in Kenya ed è in corso l'acquisizione di altri terreni in Cambogia, Sudan, Vietnam.

⁸ L'India ha già investito, in Indonesia, Malesia, Laos e Myanmar, 1,64 milioni di ettari. Ora è impegnata in operazioni anche in Etiopia e Argentina, per la produzione di biocarburanti.

⁹ È questa una posizione sostenuta anche all'interno della Fao da David Hallam, capo del gruppo di lavoro che si occupa del tema del land grabbing (Hallam, 2010)

¹⁰ In alcune esperienze come quella degli investimenti della Daewoo in Madagascar, le trattative sono state condotte in segreto da parte dei governi o delle autorità locali, senza un adeguato coinvolgimento della comunità. Oppure, anche quando si ottengono informazioni, è difficilissimo ottenere quelle sul trasferimento della terra; in alcuni casi, ad esempio, risultano dati contrastanti anche all'interno di uno stesso governo, tra le agenzie per gli investimenti esteri e i ministeri per l'agricoltura che tendono a ridimensionare le cessioni di terreno.

Riferimenti bibliografici

- Cotula L. et al., (2009), *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, Londra, IIED e Roma, FAO/IFAD
- Economic Commission for Africa (2009), *Land Tenure Systems and their Impacts on Food Security and Sustainable Development in Africa*
- Firstbrook C. (2010), "Dopo la tempesta - Cinque chiavi per il successo nella nuova realtà di mercato" in Outlook - Accenture, aprile, n. 1
- Roiatti F. (2010), *Il nuovo colonialismo. Caccia alle terre coltivabili*, Università Bocconi Editore, Milano
- Fao (2008), *State of food and agriculture 2008*, Roma
- International Fund for Agricultural Development (2009), *The growing demand for land - risks and opportunities for smallholder farmers Discussion Paper and Proceedings Report of the Governing Council Round Table held in conjunction with the Thirty-second Session of IFAD's Governing Council*, febbraio
- International Fund for Agricultural Development (2008), *Improving Access to Land and Tenure Security Policy*, dicembre
- Hallam D. (2010), *Investimenti internazionali nelle agricolture dei Paesi in via di sviluppo. Problematiche e sfide*, Agrireregionieuropa, marzo, n. 20
- <http://www.grain.org/>
- <http://www.farmlandgrab.org/>



••• 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

OGM e agricoltura: effetti socio-economici nei Paesi in via di sviluppo

Marcello Buiatti

OGM: innovazione tecnologica di successo?

La discussione sugli OGM, come sta avvenendo da tempo per tutti i prodotti biotecnologici, si è concentrata fino ad ora essenzialmente su temi di rilevanza etica e in particolare sui problemi di bio-sicurezza, affrontati essenzialmente sul piano emotivo e pubblicitario. Non si discute, che poco e male, né di quali siano gli OGM realmente in commercio, se siano o meno una utile innovazione tecnologica, né tantomeno della gigantesca operazione economica di trasformazione delle agricolture di cui sono la bandiera e il motore principale in particolare nei paesi in via di sviluppo (PVS).

Innanzitutto è utile precisare che la tecnologia della "ingegneria genetica" introdotta nei primi anni Settanta da genetisti e biologi molecolari batterici, è una tecnica allora concettualmente innovativa basata sul trasferimento artificiale di geni e quindi di nuove funzioni da un organismo ad un altro, generalmente appartenenti a specie distanti dal punto di vista evolutivo. Operazione quindi ben diversa dal miglioramento genetico "tradizionale" basato invece sull'incrocio fra individui della stessa specie che, è bene chiarirlo ai non addetti, hanno tutti gli stessi geni con le stesse funzioni anche se in varianti ("alleli") diversi. La messa a punto del primo metodo di trasformazione delle piante è del 1981, quando per la prima volta M.D. Chilton ha utilizzato la capacità naturale del batterio *Agrobacterium tumefaciens* di inserire frammenti di DNA nelle piante infettate. Fu poi nel 1983 che Chaleff presentò una pianta di tabacco in cui erano stati inseriti geni di *Bacillus Thuringensis* che conferivano la resistenza agli insetti. Il primo prodotto immesso in commercio fu, nel 1994, il pomodoro *Flavr Savr*, dotato di un gene che impediva la marcescenza, che fu però ritirato dato il suo scarsissimo successo sul mercato e, nel 1996, fu autorizzata la commercializzazione di piante resistenti ad insetti e a diserbanti. Da allora nessun nuovo carattere è stato inserito con reale successo di mercato e solo quattro piante così modificate sono ampiamente coltivate. Le specie sono il mais, il cotone, la soia, il colza anche se sono in corso tentativi di introdurre sul mercato riso e grano anch'essi resistenti a insetti e diserbanti. Probabilmente migliaia di piante sono state geneticamente modificate per altri caratteri ma, per ora, sono rimaste nei laboratori e nei campi sperimentali, nonostante che molte di esse siano state oggetto di *scoop* giornalistici e di intense discussioni. La ragione di questo fallimento sta nel fatto che, come sanno tutti i ricercatori del campo, le interazioni fra i geni introdotti e la pianta non sono di tipo additivo e portano ad un altissimo livello di imprevedibilità del risultato, sempre in qualche modo diverso da quello atteso. Quando si effettua una trasformazione, infatti, non siamo in grado di prevedere a priori il numero di copie del frammento di DNA che si inseriranno nel corredo genetico dell'ospite, dove questi frammenti andranno ad inserirsi provocando possibili danni, se saranno rimaneggiati dalla pianta o no, se potranno esprimersi e quanto, ecc. Non si sa poi che effetto avranno le proteine "nuove" prodotte, come si inseriranno i nuovi metaboliti nella rete pre-esistente, frutto di milioni e milioni di anni di co-evoluzione, e infine come interagirà la pianta geneticamente modificata con l'agro-ecosistema in cui è stata introdotta. Nonostante tuttavia che la "innovazione" sia vecchia di più di venti anni, la soia, il mais, il cotone, il colza resistenti a insetti e diserbanti hanno avuto grande fortuna, tanto che nel 2009 ben 134 milioni di ettari erano coltivati nel mondo con piante geneticamente modificate (PGM). Di questi, 64 erano negli Stati Uniti, 21,4 in Brasile, 21,3 in Argentina, 8,4 in India,

8,2 in Canada. Altri paesi: Cina, Paraguay e Sud Africa, superavano il milione di ettari di produzione. Gran parte della superficie coltivata ad OGM era costituita da soia resistente a diserbanti e ad insetti seguita dal mais, mentre le altre due piante (cotone e soprattutto colza) hanno avuto meno successo. Questa situazione è ancora più paradossale se si considera che l'utilità di questi prodotti non appare davvero sensazionale. Le piante in commercio, infatti, non producono di più, come chiariscono i dati reperibili dal sito dello USDA (il Dipartimento agricoltura degli Stati Uniti) in cui troviamo che le produzioni unitarie di mais e anche di soia sono andate aumentando costantemente dal 1977 al 2007, ma sempre con la stessa velocità, che non è cambiata dopo la introduzione delle PGM, avvenuta, come si diceva, nel 1996. L'aumento di produzione quindi non è dovuto alle modificazioni genetiche, ma al miglioramento delle tecniche di coltivazione e al lavoro dei miglioratori genetici "tradizionali" che hanno continuato a selezionare i genitori delle piante di mais e di soia modificate. Le trasformazioni non hanno neanche ridotto la quantità di diserbanti e insetticidi consumati. Nel primo caso, non poteva andare diversamente visto che le piante resistenti sono state costruite proprio per poter fare trattamenti di diserbo in tutte le fasi di coltivazione fino alla raccolta. Per quanto riguarda la resistenza ad insetti, è vero che ci sono stati dei miglioramenti, ma ora le cose sono cambiate in peggio. Innanzitutto, in relativamente poco tempo, la presenza delle piante produttrici di insetticida ha provocato la selezione di insetti resistenti della stessa specie che veniva combattuta. Inoltre, la distruzione di questa ha facilitato l'aumento delle popolazioni di altri insetti dannosi e quindi l'uso rinnovato di insetticidi. Qualcosa di simile sta avvenendo, anche se più lentamente, anche per quanto riguarda i diserbanti, in quanto numerosi infestanti hanno sviluppato resistenze specifiche. L'unico vantaggio economico reale, ma solo delle piante resistenti ai diserbanti, sta nella diminuzione del costo della mano d'opera utilizzata per il diserbo, cosa che non è, come vedremo, necessariamente positiva dal punto di vista sociale.

Effetti socio-economici della introduzione di OGM nei Paesi in via di sviluppo

Gli scarsi o inesistenti vantaggi delle PGM nei confronti delle stesse varietà non trasformate e il loro successo fanno dubitare della libertà del mercato. Il dubbio appare confermato dal processo di accumulazione documentato da Ph.H.Howard (2009) che ha portato le prime quattro imprese al controllo del 59% del mercato dei pesticidi e del 56% dei semi attraverso l'aggregazione di produttori complementari che puntano al controllo della intera filiera produttiva agricola fortemente facilitata dalla concentrazione dei brevetti nelle mani di pochi. Lo strumento del brevetto industriale, infatti, è stato esteso, con la nascita della Ingegneria genetica, alle piante e agli animali, sotto forma di brevetto di sbarramento sia di prodotto che di processo che si estende a tutti i "materiali" in cui è contenuto il gene o che sono stati prodotti con un processo. Per questo, il coltivatore deve comprare ogni anno il seme dall'impresa produttrice, invece di produrlo da solo e paga *royalties* anche se una sola pianta geneticamente modificata viene trovata in un campo "libero da OGM". Tre imprese dominano attualmente il mercato (Monsanto, Dupont e Syngenta, in ordine di grandezza). Si tratta di imprese chimiche in possesso di brevetti agrochimici che, a partire dagli anni Novanta, ne hanno assorbito altre chimiche, farmaceutiche e soprattutto sementiere. Così Monsanto, produttrice di diserbanti negli anni Sessanta, si è fusa con Pharmacia e Upjohn, ha acquisito le grandi sementiere Cargill, Dekalb Genetics Corporation, Delta e Pine Land, Seminis, Holden Foundation Seeds e controlla oltre duecento sementiere in India, Cina, Brasile. La Dupont, ha acquisito la Pioneer High Bred e combatte una difficile battaglia sui brevetti con la *leader* mondiale. Più debole è Syngenta che deriva dalla fusione fra

Novartis agricoltura e Zeneca e ha acquistato la Wilson Seed allargando la produzione a ormoni vegetali e fungicidi. Queste imprese e in particolare Monsanto trattano da pari a pari con gli Stati nazionali e con l'Unione europea e dispongono di una rete potente di laboratori di ricerca che, pur riducendo progressivamente l'intensità di ricerca (Schimmelpfennig *et al.*, 2004) costituiscono il nucleo fondante per una propaganda aggressiva sui vantaggi delle PGM particolarmente pesante nei PVS, anche attraverso la presenza negli organismi pubblici di controllo e anche negli *editorial board* di molte riviste internazionali, come risulta da una sintesi critica della letteratura sul cotone resistente ad insetti in Cina, India, Sud Africa, condotta da D.Glover nel 2009 per conto dell'ESRC (*Economic and Social Research Council*) inglese. In molti lavori, anche pubblicati su buone riviste, Glover nota una evidente parzialità che ad esempio porta in Cina a non conteggiare come lavoro quello familiare nelle piccole aziende, a notare che il vantaggio delle PGM c'è solo in casi di attacco pesante, che l'uso dei pesticidi non si è abbassato, che nuovi insetti sono diventati pericolosi in seguito alla distruzione del *boll worm* da parte delle PGM, (Wang e co., 2008). Analogamente, l'autore nota dalla letteratura che in India le aziende che hanno un vantaggio economico, lo ricavano da aiuti tecnici e monetari mirati ad esse da parte dello Stato, sono in partenza più ricche delle altre e usufruiscono di sistemi di irrigazione efficienti. Il quadro diventa così ben diverso e supportato anche da lavori non riportati da Glover. In India ad esempio (Ramasundaram *et al.*, 2007 ed altri autori), in alcune regioni come l'*Andhra Pradesh* e il *Maharashtra*, per la presenza di ben 150 specie di insetti parassiti a cui le varietà PGM non oppongono nessuna resistenza, si sono dovuti usare più pesticidi, fatto che insieme alla riduzione del prezzo del cotone e agli attacchi virali a cui le varietà locali sono resistenti a differenza dalle PGM, ha portato ad un aumento di suicidi nelle popolazioni locali. Gioca in questo, come in molti altri casi, la pesante riduzione della variabilità genetica delle piante coltivate, iniziata in India già al tempo della rivoluzione verde, ma di gran lunga più pesante nel caso delle poche varietà GM. Fin qui abbiamo discusso solo del cotone resistente al *boll worm* che ha avuto molto spazio in Cina, India e Sud Africa, tutti paesi in cui la agricoltura industriale in quanto tale ha incontrato in genere molte resistenze. La situazione è molto diversa in America latina e in particolare in Argentina, Brasile, Paraguay in cui la PGM più importante è di gran lunga la soia resistente a diserbanti. In tutti i casi, la diffusione della soia è stata accompagnata da: (a) la distruzione dell'agricoltura di sussistenza; (b) la riduzione pesante del numero delle imprese agricole e l'aumento della dimensione; (c) lo spostamento della produzione dalle piante che provvedono la base alimentare alla soia da esportazione. In Argentina, infatti, l'aumento della produzione di soia dell'11.8% dal 1996 al 2004 ha comportato la riduzione del grano del 2.3%, della patata del 3.3%, del miglio del 19.1%. Contemporaneamente, il numero delle imprese agricole si è quasi dimezzato dal 1966 al 2002 e, mentre sono sparite le imprese familiari, si sono ingrandite quelle industriali in cui il rapporto capitale/lavoro è praticamente raddoppiato. In sintesi, il tessuto di aziende contadine è stato sostituito da imprese di dimensioni maggiori, spesso unite in reti con un unico direttore, che impiegano braccianti con una riduzione del lavoro che supera il 50% e producono una drastica riduzione della variabilità genetica di piante ed animali. In Brasile, la esplosione delle coltivazioni di soia ha provocato la cacciata spesso violenta dei contadini da parte dei *sojeros* e dei *grileiros* (speculatori) che, come quelli argentini si sono spostati nelle *favelas* abbandonando le loro sementi e perdendo le loro culture, e si è verificato un aumento rapido della deforestazione. Infine, tutti questi fenomeni sono avvenuti in modo più cruento in Paraguay, paese in cui gran parte della terra è gestita da stranieri, tanto che dei 60.000 produttori di soia il 40% è brasiliano, il 36% tedesco o giapponese e solo il 24% paraguayano.

Considerazioni conclusive

A conclusione di questo breve articolo penso risulti evidente che gli OGM sono ormai il simbolo di una agricoltura non mirata alla soluzione del problema della fame (solo il mais fra le piante in commercio ha un significato da questo punto di vista) ma alla produzione di reddito e al controllo dei mercati mondiali da parte di poche imprese multinazionali facilitate dalle regole del WTO. È per questo che la ricerca di OGM utili pare essersi fermata e tutto è accentrato sulla propaganda, sulla brevettazione, sulla speculazione finanziaria. Questo cambiamento, che sembra preludere all'uso della terra per le energie alternative e per la produzione non alimentare (vedi ad esempio la patata Amflora per produzione di carta), ha già provocato e sta provocando problemi economici e sociali molto più gravi di quelli temuti sul piano della sicurezza alimentare su cui, purtroppo, si concentra la discussione del nostro paese. Una inversione di rotta si potrebbe solo avere se si riprendesse la ricerca di base puntando però non all'aumento di profitto monetario e di controllo ma alla produzione alimentare sicura e ad una vera lotta contro la fame.

Riferimenti bibliografici

- Buiatti M., *Biologies, Agricultures, Biotechnologies*, 2005, *Tailoring Biotechnologies 1 : 2 : 9-30*
- Buiatti M., 2007, L'interazione con il genoma ospite, in: *Agrobiotecnologie nel contesto italiano*, INRAN, Roma, Ed: 33-47
- Gallacher M., 2009, *The changing structure of production: Argentine agriculture 1988-2002*, Universidad del CEMA, Buenos Aires, Documento de trabajo 415
- Glover D., 2009, *Undying promise: agricultural biotechnology's pro-poor narrative, ten years on*, STEPS Centre, ESRC, UK
- Howard Ph.H., 2009, *Visualizing consolidation in the global seed industry*, *Sustainability*, 2009, 1266-1277
- Ramasundaram P., Vennila, S. and Ingle, R. K. 2007 'Bt Cotton Performance and Constraints in Central India', *Outlook on Agriculture* 36(3): 175-80
- Schimmelpfennig D.E., Carl E. Pray, Margaret F. Brennan, 2004, *The impact of seed industry concentration on innovation: a study of US biotech market leaders*, *Agricultural Economics*, 30, 157-167
- Wang, S., Just, D. R. and Pinstrup-Andersen, P. (2006) "Tarnishing Silver Bullets: Bt Technology Adoption, Bounded Rationality and the Outbreak of Secondary Pest Infestations in China", paper presented at the American Agricultural Economics Association Meeting, Long Beach, California, USA, 22-26 July
- Wang, S. (2008) 'Bt Cotton and Secondary Pests', *International Journal of Biotechnology* 10(2-3): 113-21

Sovranità alimentare: la proposta alternativa della *Via Campesina*

Alessandra Corrado

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*¹ a Tlaxcala, in Messico, nell'aprile del 1996, per essere poi proposto, nel corso del Forum parallelo al *World Food Summit*² di Roma, nel novembre dello stesso anno, in opposizione a quello di "sicurezza alimentare". La sicurezza alimentare - definita nel

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, 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.

1974, a seguito della prima "crisi della fame" - trova in questa occasione una nuova formulazione: «La sicurezza alimentare esiste quando ciascuno 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 colturali ecosostenibili, alla spoliazione 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'Agricoltura³ - 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*⁴ 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 privato⁵;
- 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*⁶;
- 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 civili⁷ 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)⁸ per scongiurare 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*⁹ 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-alimentari¹⁰. 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 remunerativi¹¹.

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)¹². 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*¹³), i CSA (*Community Supported Agriculture*) o la *Community Food Security Coalition* negli USA e in Canada¹⁴, i Gruppi Di Acquisto Solidale e i Distretti di Economia Solidale in Italia¹⁵. 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

¹ <http://viacampesina.org/en/>

² <http://www.fao.org/wfs/>

³ AoA: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm

⁴ IPC: www.foodsovereignty.org/new/

⁵ 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.

⁶ CFS: www.fao.org/cfs/en

⁷ <http://peoplesforum2009.foodsovereignty.org/>

⁸ 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.

⁹ Cfr. GRAIN - www.grain.org/landgrab/; <http://farmlandgrab.org/>

¹⁰ 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).

¹¹ Per un confronto tra il modello agroalimentare dominante e quello della sovranità alimentare, si veda: Rosset, 2003.

¹² Per un'analisi delle diverse prospettive sulla multifunzionalità dell'agricoltura si veda: McMichael 2008a.

¹³ www.reseau-amap.org

¹⁴ www.foodsecurity.org

¹⁵ 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
- 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
 - 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>

Responsabilità sociale e Paesi in via di sviluppo

Francesca Giare

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Il tema della responsabilità sociale si sta spostando sempre più da una visione strettamente legata all'impresa ad una più ampia, che vede sguardi differenti posarsi sui diversi elementi in gioco: l'impresa, il prodotto, i soggetti, le relazioni, i servizi. Si tratta di un concetto e di pratiche nate nel contesto occidentale, che trovano spazio anche in altri paesi, soprattutto ad opera delle multinazionali, chiamate a rispondere "globalmente" alle richieste dei consumatori e della società civile. In questo breve contributo sarà messo in evidenza come il concetto si sia sviluppato nel nostro ambiente e difficilmente possa rispondere alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo (PVS). Sarà inoltre introdotto il concetto di "responsabilità sociale del territorio", che potrebbe non solo rappresentare un'opportunità per le imprese e i territori europei ma rispondere anche alle esigenze dei PVS.

La responsabilità sociale d'impresa in Europa e nel mondo

Il concetto di responsabilità sociale connesso alle dinamiche economiche è molto antico e trova spazio nella nostra cultura già a partire da Aristotele, che nel 387 a.c. aveva individuato una relazione tra economia ed etica considerandole entrambe branche della filosofia. Tutte e due, infatti, secondo Aristotele

avevano lo scopo "sociale" di indirizzare le *Polis* e i governi nella creazione responsabile e diffusa di benessere e felicità. Da allora, il rapporto tra etica ed economia ha avuto sviluppi alterni, passando da fasi in cui i due concetti sono stati presi in considerazione in assoluta separazione (scuola neoclassica, teoria dell'*homo economicus*) a fasi in cui sono invece stati considerati molto legati. Ciò è avvenuto soprattutto negli anni recenti, a partire dagli anni Settanta, con la globalizzazione. Il concetto di responsabilità sociale, però, è stato connesso alla teoria dello *stakeholder approach* solo nel 1984, grazie al filosofo Robert Edward Freeman. Quello della Responsabilità sociale d'impresa (RSI), così com'è oggi configurato, è quindi un concetto recentemente maturato nel nostro contesto, che risponde ad esigenze proprie della nostra società, che non ha problemi di approvvigionamento delle risorse alimentari, ha acquisito una maggiore competenza nella scelta del cibo e predilige, almeno nella fascia medio-alta della popolazione, alimenti di qualità, legati al territorio e con valore aggiunto derivante dalla crescente attenzione all'ambiente e alla società. La RSI viene definita nel Libro verde della Commissione delle Comunità Europee del 2001 come "Integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate". Ma l'affermazione sul mercato delle imprese multinazionali ha richiesto un confronto con ordinamenti giuridici e istituzioni diverse, che hanno stimolato la ricerca di nuove forme di controllo e legittimazione dell'azione responsabile, in particolare in territori con istituzioni poco consolidate come i Paesi in via di sviluppo.

L'attenzione all'evoluzione del concetto e delle pratiche di RSI è stata evidenziata dal Parlamento europeo, con la Risoluzione 2006/2133 (INI) del 13 marzo 2007 sulla RSI, che chiede di spostare l'accento "dai "processi" ai "risultati", con un conseguente contributo misurabile e trasparente da parte delle imprese alla lotta contro l'esclusione sociale e il degrado ambientale in Europa e nel mondo". La stessa Risoluzione suggerisce inoltre che "le valutazioni e il controllo delle imprese europee riconosciute responsabili si estendano anche alle loro attività e a quelle dei loro sub-contrattenti al di fuori dell'Unione europea, al fine di garantire che la RSI sia di beneficio anche ai paesi terzi e segnatamente ai paesi in via di sviluppo, in conformità delle convenzioni dell'OIL per quanto riguarda, segnatamente, la libertà sindacale, il divieto del lavoro minorile, del lavoro forzato e, in modo più specifico, quelle relative alle donne, degli immigrati, degli autoctoni e dei gruppi minoritari".

Nel contesto internazionale, i modi di applicare la RSI possono essere diversi, ma tutti concorrono ad assicurare all'impresa la crescita di consenso da parte dell'opinione pubblica per mezzo della fiducia guadagnata nei confronti degli *stakeholder*. I campi di applicazione, quindi, possono essere l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, i diritti umani, la legalità, il rapporto con i consumatori. In particolare, l'attenzione al territorio e all'ambiente, la gestione delle risorse idriche, la riduzione delle emissioni nell'atmosfera rappresentano elementi particolarmente significativi per le politiche europee e per le strategie delle imprese che operano nei PVS. L'attenzione viene posta anche ai diritti dei lavoratori. Tuttavia, uno dei motivi che continua a spingere le multinazionali a spostare le produzioni, soprattutto quelle industriali, nei PVS è proprio il basso costo della manodopera e le minori tutele dei lavoratori, che permettono maggiore flessibilità attraverso condizioni di lavoro peggiori (in termini di orari, turni, sicurezza, ecc.).

Il concetto di RSI continua ad essere quindi espressione del pensiero europeo nel quadro del pensiero di tipo occidentale (Pocar, 2008), che (a volte) tollera altre visioni del mondo che si discostano parzialmente dalla propria e che tende ad assimilare tali visioni alla propria. Nelle pratiche di responsabilità sociale delle imprese occidentali, risulta importante rispondere formalmente alle richieste sempre più attente dei consumatori, senza preoccuparsi in maniera sostanziale dell'impatto delle proprie azioni nei PVS. In tali paesi, inoltre, le uniche pratiche vicine al nostro concetto di RSI sono quelle che fanno

riferimento al commercio equo e responsabile, che prevedono il giusto prezzo per il produttore, il contatto diretto tra produttore e consumatore, la possibilità di ottenere un prefinanziamento per la produzione e per il suo miglioramento, l'attenzione all'ambiente naturale e sociale. Queste esperienze presentano il forte limite di collocarsi in una dimensione marginale rispetto alla globalizzazione del sistema di produzione e commercializzazione, costituendo soprattutto un esempio, una testimonianza, di un modo diverso di organizzare la filiera.

Altri esempi di "alleanze" tra imprese e altri soggetti si trovano in diversi paesi e ad hanno come oggetto la produzione, la qualità, la commercializzazione, lo sviluppo tecnologico, con vantaggi sia in termini di rafforzamento della capacità di concludere accordi di sub-fornitura con le multinazionali sia in termini di ottimizzazione delle capacità produttive. Tuttavia, nella maggioranza dei casi le alleanze non avvengono tra PVS e il ruolo delle multinazionali risulta molto forte, come nel caso della Nestlé che, per far fronte alla crisi del prezzo del caffè, ha costruito un'alleanza con i produttori per creare un circuito corto di commercializzazione e far crescere il valore aggiunto nei luoghi di origine attraverso il miglioramento della qualità e lo sviluppo del mercato interno. Un esempio analogo è quello di Illy, che nei Paesi produttori, oltre a promuove tecniche agronomiche a basso impatto ambientale, ha avviato con le Università del caffè di San Paolo, Bangalore e Bogotà corsi stanziali o itineranti nelle zone di produzione dedicati ai coltivatori "perché anche la diffusione del sapere genera benessere e ottimizza le risorse, alimentando la catena del valore che contraddistingue l'azienda"². Inoltre, l'azienda ha promosso le produzioni di qualità anche dei piccoli produttori di caffè organizzando un premio per i produttori di caffè di alta qualità. Molti proprietari terrieri hanno così iniziato a sviluppare un prodotto di qualità, investendo maggiormente nella produzione ed Illy ha iniziato ad allacciare rapporti diretti con questi produttori, eliminando così la figura dei cosiddetti "attraversatori", i mediatori, e riducendo i passaggi della filiera. Dal 2008 l'azienda ha istituito anche il "Diploma di sostenibilità", che considera l'atteggiamento sostenibile dei produttori partecipanti dal punto di vista sociale, economico e ambientale.

Responsabilità sociale del territorio

La responsabilità sociale del territorio (RST) - che da qualche tempo affianca la RSI, da cui prende le mosse - è un concetto ancora poco definito, sul quale da poco sono state avviate serie riflessioni e che si sta manifestando ancora in poche realtà operative. Il paradigma è molto simile a quello della RSI, anche se cambia il contesto di riferimento e si ampliano le categorie di analisi. La RST evoca, infatti, una visione collettiva dello sviluppo, in cui non è la singola impresa ad essere chiamata a relazionarsi con gli altri soggetti, ma è la comunità - il territorio, appunto - che viene assunto come sistema.

Rispetto alla RSI, nella RST cambiano i soggetti della relazione: il nucleo centrale del sistema di relazioni non è più la singola impresa, ma la comunità locale, con un passaggio significativo ad un sistema-rete multi-nodale, in cui i diversi soggetti sono parimenti promotori della responsabilità e dello sviluppo. Il suo obiettivo risiede nel miglioramento della qualità della vita della comunità e nel coniugare istanze economiche con uno sviluppo sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale.

La RST, in un sistema sempre più competitivo, permette di incrementare il valore del capitale intangibile, relazionale e reputazionale di tutti i soggetti del territorio e quindi di aumentare la competitività del territorio nel suo insieme. In questo senso, la RST si delinea come una direzione di senso che l'intera collettività si dà, sulla base di valori condivisi, capace di innescare un circolo virtuoso, in cui i benefici si riversino tanto sul singolo quanto sulla collettività.

Le dinamiche relazionali assumono chiaramente un ruolo centrale, in quanto orientano il processo nel suo insieme, permettono la condivisione e la gestione dei legami fiduciari,

contribuiscono alla creazione della comunità. I soggetti pubblici possono rappresentare l'elemento strategico per riuscire a fare sistema in modo efficace e raggiungere un elevato livello di inclusione e partecipazione dei diversi soggetti: imprese, società civile, istituzioni.

Lo spostamento dell'asse del soggetto principale verso un'ottica che privilegia la comunità risulta significativo innanzitutto perché è direttamente finalizzato a realizzare l'obiettivo strategico della competitività del territorio, in una chiave responsabile dal punto di vista economico, ambientale e sociale. Tale ottica, inoltre, trova notevoli affinità con l'idea del distretto e del reticolo di relazioni che lo connota. Non è tuttavia facile individuare i passaggi necessari per spostare veramente l'ottica dall'individuale al collettivo. Non a caso le esperienze di questo tipo sono ancora limitate e le riflessioni in corso d'opera.

La dimensione della relazione con il contesto sociale può diventare un elemento di rilancio del sistema economico individuando nel capitale sociale il motore dello sviluppo, muovendosi in una dimensione in cui la comunità locale - di cui l'impresa fa parte - entra in relazione con tutti gli attori, tra cui quelli economici. È fondamentale però l'inclusione di tutti i soggetti e la loro effettiva partecipazione alle decisioni, con un coinvolgimento diretto della cittadinanza nella gestione della *res publica* e, di conseguenza, un passaggio da un modello negoziale ad uno deliberativo (Donolo, 2005). Per fare ciò, occorre passare da una struttura piramidale, presente nelle organizzazioni rappresentative, a una reticolare, propria delle organizzazioni a responsabilità diffusa, nella quale la presenza di più competenze è auspicata e valorizzata.

Dal punto di vista micro, il modello di RST mette al centro dell'attenzione l'impresa collaborativa, che considera la responsabilità sociale non residuale ma centrale nella gestione dell'impresa, con un approccio nuovo alla gestione, al controllo e alla rendicontazione delle *performance* aziendali. In questo senso, le relazioni rappresentano un *asset* cruciale.

Anche in questo caso alcune esperienze legate al commercio equo e solidale possono essere considerate un valido esempio di sviluppo di pratiche di RST.

Responsabilità sociale del territorio e prospettive nei Paesi in via di sviluppo

Nei PVS la prospettiva di una responsabilità sociale centrata sul territorio più che sull'impresa può rappresentare sicuramente un'opportunità di sviluppo in termini sociali ed economici. Essa offre infatti maggiori possibilità di declinare gli aspetti etici dell'agire economico secondo le caratteristiche di contesti specifici, facendo leva sulle risorse culturali e sociali del territorio. Si tratta in qualche modo di un concetto che, seppur maturato nel nostro contesto, si presta maggiormente ad interpretazioni proprie delle diverse culture.

Se assumiamo lo sviluppo - inteso come crescita del capitale umano e sociale e come sostenibilità complessiva - come la categoria più adeguata per misurare l'eticità degli aspetti economici e non economici della globalizzazione (Caselli, 2003), la RST, centrata come è sulle persone e sui processi endogeni, potrebbe rappresentare la giusta prospettiva di lavoro nei PVS. La produzione di valore, inoltre, è una filiera e "lega gli attori che fanno parte di un sistema economico in una successione senza soluzione di continuità, dal livello locale a quello nazionale, ciascuno dei quali ha una sua totale originalità in quanto coincide con l'apporto originale della *mission* di ciascuno" (Caselli, 2003).

Note

¹ Le Convenzioni dell'International Labour Organisation in materia di lavoro sono reperibili alla pagina http://www.ilo.org/public/italian/region/europro/rome/info/doc_ita.htm

² Dal sito dell'azienda alla pagina <http://www.illy.com/wps/wcm/connect/it/illy/azienda/sostenibilita/>

Riferimenti bibliografici

- Commissione delle Comunità Europee, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, Libro Verde, Bruxelles, 2001
- Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2007 sulla responsabilità sociale delle imprese: un nuovo partenariato (2006/2133(INI))
- Caselli C., *Etica e responsabilità d'impresa nelle relazioni internazionali*, ISTEI, Università degli studi di Milano Bicocca, 2003
- Cotera A., ortiz H. (a cura di), *Comercio justo en America Latina. Atti del convegno*, Lima 2003
- Donolo C. *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, Stato e mercato n. 73, 2005
- Peraro F., Vecchiato G. (a cura di), *Responsabilità sociale del territorio*, Franco angeli, 2007
- Pocar V., *Pluralità delle menti e pluralità dei diritti*, in *Scienza & società*, n. 3-4, 2008

La politica agricola comune e la sicurezza alimentare globale

Leonard Mizzi

Introduzione¹

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 climatici².

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.

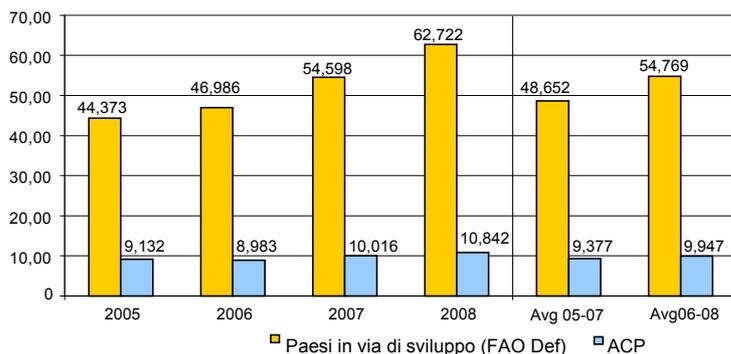
Uno dei temi principali di dibattito politico sul futuro della PAC è quello relativo al commercio (in negoziazioni multilaterali e bilaterali), soprattutto relativamente a quale tipo di relazione commerciale sia da privilegiare con i paesi sviluppati e quale con quelli in via di sviluppo.

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 ACP³. 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 "speciali prodotti", 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

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

² Per ulteriori informazioni sulla PAC, si può fare riferimento al sito http://ec.europa.eu/agriculture/index_it.htm

³ 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, 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/statistic/G8_Alliegato/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

La comunicazione per lo sviluppo rurale nei progetti Fao-Italia

Liano Angeli

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)¹, 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. Mephalopulos (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 - Interlocutore²) 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 Mephalopulos (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, Perú, 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 ciascuna³ 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 prioritariamente⁴;
- 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 trattato⁵.

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 insistette 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

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

² 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 Rios fu insignito dalla FAO con il premio Sen come migliore esperto per il suo apporto alla Comunicazione per lo sviluppo rurale.

³ Manuel Calvelo Rios, 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.

⁴ A titolo di esempio: la disinfestazione delle mandrie di alpaca delle montagne del Cusco dall'acarò 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.

⁵ Trattandosi di comunità, spesso isolate, che vivevano in luoghi impervi (le montagne del Perú, 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

Pastori e società pastorali: rimettere i margini al centro

Michele Nori

Introduzione

La pastorizia è un sistema insieme antico e postmoderno. Le società di pastori hanno spesso scontato l'incomprensione e la sfiducia delle popolazioni sedentarie, di stampo agricolo o urbano, e dei loro modelli culturali dominanti. Insultati come barbari o romanticizzati come poeti, i nomadi sono stati in verità in genere poco compresi nelle loro strategie. È tempo oggi di riconsiderare la pastorizia come un sistema più che mai attuale, necessario e sostenibile. In tempi in cui la crisi ambientale e quella alimentare minacciano sempre più la società 'moderna', produrre proteine in ambienti marginali rispettando l'ambiente e con grandi capacità di adattamento pare la risposta antica a problemi del futuro.

In aree semiaride dove per una ragione (limitata piovosità) o un'altra (temperature molto basse) la disponibilità di acqua è tradizionalmente molto scarsa, la popolazione si è ingegnata nel tempo con sistemi di vita e di produzione basati sulla mobilità anziché sulla stanzialità. Per sfruttare al meglio questi territori, l'uomo ha addomesticato nel tempo animali che, attraverso forme di mobilità sul territorio, gli permettessero di trasformare la scarsa copertura vegetale in cibo, fibre e servizi necessari per sopravvivere e svilupparsi in condizioni così estreme.

Le condizioni ambientali nelle regioni di pastorizia sono tali che la scarsa disponibilità totale di acqua si combina con la forte variabilità climatica, spostando continuamente tale disponibilità da un luogo all'altro e da una stagione all'altra. Così, ad una bassa produttività del territorio si associano anche variabilità e incertezza, rendendo ogni sistema produttivo altamente complesso.

Negli anni 1980 un gruppo di biologi conosciuto come *New Range Ecologists* (Coughenour *et al.*, 1985; Ellis & Swift, 1988; Behnke & Scoones, 1992) ha permesso di meglio comprendere l'ecologia che caratterizza le praterie e le steppe semidesertiche popolate dai pastori, dimostrando che la gestione che i pastori fanno delle risorse naturali non è solo efficace ed efficiente, ma anche più sostenibile di altre forme di produzione agricola in questi contesti. Questo ha permesso di classificare la pastorizia non più come sistema di passaggio dalle civiltà di cacciatori e raccoglitori a quelle sedentarie di agricoltori - ma come sistema agricolo specializzato per sfruttare nicchie ecologiche estreme. Da notare, che le dinamiche climatiche tipiche delle zone pastorali (intensità di fenomeni estremi, limitazioni nella disponibilità di acqua e imprevedibilità strutturale) caratterizzano anche i fenomeni di cambiamento climatico cui stiamo assistendo in tempi recenti (IPCC, 2007).

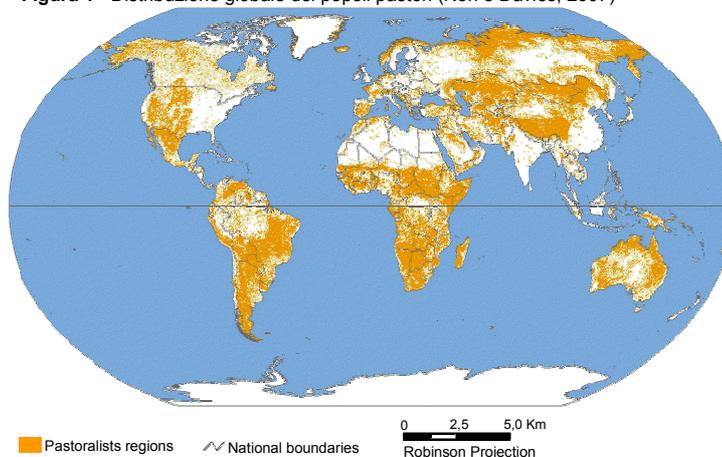
Questo lavoro propone una descrizione dei sistemi pastorali, seguendo una traccia che partendo dagli elementi che tradizionalmente li caratterizzano arriva a definirne le problematiche attuali, dall'accesso alle risorse, ai fenomeni di cambiamento climatico, ponendo in evidenza la trasversalità della questione della sostenibilità ambientale.

Pastori di tutto il mondo

La produzione pastorale interessa circa il 25% delle terre emerse, dalle zone aride dell'Africa (66% della superficie continentale) e della penisola Arabica fino agli altipiani dell'Asia e dell'America Latina. La *World Initiative on Sustainable Pastoralism*¹ al momento attuale offre una stima di circa 200 milioni di pastori nel mondo. Quantificare tale consistenza è sempre assai difficoltoso, e ancora più difficile risulta l'effettuare stime separate dagli agro-pastori, presenti soprattutto nelle zone

Saheliane, che includono sistemi misti di colture cerealicole e allevamento estensivo che derivano foraggio dai pascoli. Questa la ragione per cui relativamente all'Africa sub-sahariana le stime variano da 22,5 (NOPA, 1992) a 216 milioni di pastori (Swallow, 1994).

Figura 1 - Distribuzione globale dei popoli pastori (Nori e Davies, 2007)



I pilastri della pastorizia sono gli animali allevati e la mobilità degli operatori. Gli animali allevati rappresentano la "tecnologia" che permette di trasformare la vegetazione dei pascoli in alimenti e altri prodotti utili per gli esseri umani. Muovendosi, gli animali permettono di approfittare al meglio delle nicchie ecologiche in cui la presenza saltuaria di piogge dà vita a forme specifiche di vegetazione che nutrono l'animale e trasformano la biomassa vegetale in latte e carne. Inoltre gli animali allevati consentono di conservare e dilatare la disponibilità di cibo attraverso le stagioni, e sono in grado di spostarsi da una località all'altra, sopperendo a periodiche penurie di cibo. Ad esempio una femmina di dromedario che vive in ambienti a piovosità limitata (come nel Nord-Est Somalia piove per circa dieci giorni l'anno) produce latte costantemente per circa 12 - 14 mesi, permettendo così di nutrire una famiglia per tutto l'anno.

La capacità di trasporto degli animali consente la mobilità delle famiglie e sostiene molte vie commerciali; in tal modo gli animali sono contemporaneamente fattori di produzione e fornitori di servizi. Inoltre, gli animali sono importanti come strumento per le transazioni economiche e sono una fonte primaria di scambi, risparmi, introiti, prestito e doni, rappresentando spesso il mezzo principale di risparmio, investimento e assicurazione in questi ambienti. Gli animali contribuiscono a formare relazioni sociali influenzando su possibilità di impiego, salute, prestigio, identità, rispetto sociale, connessioni dentro e fuori dalla propria comunità. Gli scambi di animali fra famiglie e tribù creano legami esclusivi che sono rilevanti per un gran numero di strategie di adattamento sociale. Ad esempio lo scambio di animali come dote, associato al matrimonio, crea legami profondi e duraturi tra i gruppi (o *clan*) ai quali appartengono le due famiglie, legami che risultano in seguito critici per accedere ai pascoli e ai pozzi d'acqua in momenti di necessità, oppure per negoziare scambi o accordi di pace.

Spesso nella stessa mandria si trovano animali di diverse specie e appartenenti a diverse famiglie. Questa diversificazione permette di distribuire e minimizzare i rischi e ottimizzare la produttività. Se una mandria viene colpita da qualche epidemia oppure viene rubata, la famiglia può comunque recuperare gli animali che teneva in altre mandrie, garantendo continuità alla propria sussistenza.

D'altro canto, la presenza di ruminanti di piccola e grande taglia nelle greggi serve ad accentuare la complementarità di risorse e a diminuire i rischi di annate sfavorevoli; capre, pecore, bovini e cammelli (per il contesto africano) hanno infatti differenti comportamenti al pascolo e tassi di resistenza e riproduzione diversificati. I diversi animali giocano così ruoli distinti e complementari nell'economia pastorale. Vi sono studi che analizzano le relazioni fra le specie animali che caratterizzano

una società pastorale e le relative implicazioni agro-ecologiche e socio-politiche (Man, 1969-1972).

Tabella 1 - Zonizzazione regionale dei sistemi pastorali e delle diverse specie animali (Blench, 1999)

Zona	Specie principali	Condizione attuale
Africa sub-sahariana	Bovini, dromedari, ovini, caprini	In declino a causa della avanzante colonizzazione agricola
Mediterranea	Piccoli ruminanti	In declino a causa della avanzante colonizzazione agricola e il restringimenti dei territori disponibili
Medio oriente e Asia centro-meridionale	Piccoli ruminanti	In declino in certe aree a causa della avanzante colonizzazione agricola e il restringimenti dei territori disponibili
India	Cammelli, bovini, ovini, caprini	In declino a causa della avanzante colonizzazione agricola, soprattutto quella peri-urbana
Asia centrale	Yak, cammelli, cavalli, ovini, caprini	In espansione dopo il collasso del sistema sovietico e la relativa de-collettivizzazione
Circumpolare	Renne	In espansione dopo il collasso del sistema sovietico in Siberia, ma sotto pressione nel contesto scandinavo
America settentrionale	Ovini, bovini	In declino a causa della avanzante colonizzazione agricola e della diversificazione dell'economia rurale
Ande	Lama, alpaca	In declino l'uso di questi animali per fini di trasporto, dato lo sviluppo delle reti stradali, ma aumento dell'importanza della produzione di fibre

Viaggi senza frontiere

La mobilità degli operatori è critica per le attività pastorali e consente di seguire in maniera opportunistica la disponibilità di risorse, di valutare le opportunità e le vie di uscita possibili da difficoltà prevedibili. Swift (2008) ha recentemente classificato la mobilità in base all'obiettivo principale, ovvero: 1) la produzione, 2) gli scambi, 3) la fuga (da conflitti, malattie, siccità o altri tipi di crisi). Altre classificazioni si basano sulle dimensioni geografiche della mobilità. In tal senso la mobilità è definita verticale (spostamenti stagionali fra altipiani e pianure, come nelle aree montane del contesto mediterraneo, compreso l'Alpeggio), oppure orizzontale (attraverso aree geografiche diverse come nella transumanza nord-sud nella regione Saheliana). Una distinzione può essere fatta anche fra spostamenti regolari, oppure nei casi di emergenza nei periodi critici dovuti a siccità, epidemie animali o conflitti. Vi sono tipi di mobilità che vanno dal nomadismo puro (opportunistico, senza base stanziale fissa), a varie forme di transumanza (su percorsi migratori consolidati su base stagionale), a varie forme di agro-pastorizia (in cui durante la stagione della pioggia si producono colture agricole, spesso cereali). Ciascuna tipologia richiede diversi coinvolgimenti della famiglia e delle greggi (Nori *et al.*, 2005).

La mobilità pastorale si impernia su due elementi fondamentali, il capitale umano e quello sociale - la cui rilevanza diventa fondamentale in ambienti in cui la risorsa naturale è fortemente limitata e variabile e molto elevata è l'imprevedibilità.

Il capitale umano nelle società pastorali si caratterizza per una profonda conoscenza delle dinamiche agro-ecologiche degli ecosistemi aridi e semi-aridi, che si traduce in una capacità di analizzare le variabili climatiche e identificare la disponibilità e la qualità delle risorse di pascolo. A queste si aggiunge un'intima conoscenza della fisiologia e della salute degli animali: conoscenze che, nel loro insieme, permettono di elaborare continuamente strategie di sopravvivenza e adattamento in ambienti tradizionalmente ostili allo sviluppo umano. Il continuo tessere reti interattive tra individui e comunità rappresenta un'altra importante caratteristica del cosiddetto capitale umano, che permette ai pastori di codificare, gestire e scambiare informazioni importanti in tempi utili.

Complementare ad esso, il capitale sociale dei pastori si impernia su una serie valori, norme e codici condivisi, intorno a cui ruotano forme di organizzazione e di contrattazione che

regolano i diversi interessi, il relativo accesso e l'utilizzazione delle risorse disponibili; e gestire i relativi conflitti che ne possono scaturire. I legami parentali estesi rappresentano la matrice fondamentale dell'organizzazione clanica, patriarcale, e dunque centrata sui legami di sangue tra membri maschili di un gruppo. Ma esistono anche reti di interazione e scambio trasversali a quelle claniche, centrate su relazioni tra donne o gruppi minoritari e particolarmente importanti per facilitare gli scambi commerciali e negoziare accordi tra i clan. Due principi importanti che caratterizzano il capitale sociale in queste regioni sono la reciprocità e la flessibilità, fattori fondamentali per permettere di utilizzare al meglio le risorse locali. Gli animali e le terre nelle società pastorali raramente appartengono ad un solo individuo o famiglia, ma sono piuttosto associate a diritti d'accesso e uso che spaziano tra diversi gruppi e diversi individui in un gruppo. Tutto quindi deve essere continuamente negoziato a diversi livelli, tra i diversi attori sociali che sono implicati nella gestione di una risorsa. Uno studio recente analizza come il latte di cammella, venduto nei mercati del Nord Est della Somalia, sia il prodotto di una lunga serie di contrattazioni e accordi che prendono corpo ogni giorno tra i diversi attori della filiera (Nori, 2010). Data l'ostilità degli ambienti in cui è ospitato, per un pastore un errore anche minimo può costare la vita. In questa ottica, la continua e dinamica interazione tra il capitale umano (conoscenze) e quello sociale (interazioni) è di importanza strategica per minimizzare tale rischio per tutti i membri della comunità, rispetto al massimizzare il profitto individuale che caratterizza le nostre società. Quelli che noi definiamo 'salamelecchi', sono invece importanti momenti di scambio e interazione, poiché sapere dove e quanto ha piovuto, quali piante si trovano, se vi sono rischi per la salute degli animali e altre informazioni del genere serve a prendere le giuste decisioni su dove, come e quando muovere le mandrie. Questa logica è applicata non solo all'uso delle risorse naturali (come acqua e pascolo.) ma anche alle risorse cosiddette societarie (come mercati e rappresentanza politica).

Un terzo cardine di sempre maggiore rilevanza per i sistemi pastorali è lo scambio commerciale. A questo proposito, giova ricordare che le carovane mercantili che attraversano i deserti e gli altipiani in Asia come in Africa, sulle vie della seta, dell'incenso e del sale, sono istituzioni tradizionalmente legate alle culture nomadi. Per i popoli pastori, infatti, l'accesso ai mercati e all'opportunità di acquisire altri prodotti (come cereali o zucchero) è di vitale importanza, probabilmente più importante che per altri gruppi rurali, data la stagionalità della produzione e la difficoltà di conservazione del prodotto chiave dell'economia pastorale: il latte. In tempi più recenti, inoltre, sempre meno pastori sopravvivono consumando direttamente i propri prodotti (auto-sussistenza), e sempre più invece vendono i propri prodotti animali - bestiame, carne, latte, prodotti caseari e fibre varie - per acquisire i cereali dalle popolazioni agricole, o i servizi offerti dalle popolazioni urbane, necessari al proprio sviluppo. Il favorevole tasso di cambio calorico tra prodotti animali (proteine) e cerealicoli (amidi) è infatti alla base della crescita di popolazione in aree di pastorizia. In poche parole, se con un litro di latte si sfama una persona per mezza giornata, attraverso lo scambio al mercato, lo stesso litro di latte si trasforma in cinque chilogrammi di sorgo che sfamano una persona per dieci giorni. (Swift, 1986; Kerven, 1987).

Anarchici e terroristi, colpevoli e vittime

Per permettere mobilità e flessibilità d'adattamento, le società di pastori si sono organizzate secondo forme estremamente fluide e decentralizzate, sostenute da sistemi di tipo clanico attraverso articolate reti di relazioni sociali non gerarchiche, dette acefale. Questo ha creato vari fronti di conflitto con le diverse forme di Stato centralizzato che rappresenta invece l'evoluzione gerarchica e piramidale di società sedentarie e, in molti contesti, l'esportazione del modello di *governance* prettamente

occidentale². Una semplice occhiata alle mappe del mondo basta per identificare nelle regioni di pastori le aree maggiormente segnate, in tempi recenti, da guerre e conflitti (Figura 1). Se un tempo questi conflitti erano prettamente frutto dell'avanzata di forme di agricoltura in aree importanti per i pastori (ad esempio i fondovalle, dove il pascolo rimane più verde durante le stagioni secche o le aree contigue ai fiumi o ai laghi, che investimenti irrigui hanno consentito di destinare ad usi agricoli), la successiva creazione di aree protette e turistiche ha ulteriormente contribuito a erodere i diritti dei pastori sui loro territori tradizionali. Più di recente le regioni semiaride sono diventate le aree di maggiore estrazione di materie prime, come petrolio e uranio, oppure sono state destinate alle colture per la produzione di agro-carburanti, come la *Jatropha spp.* Molto dell'interesse recentemente dimostrato dai governi e dalle organizzazioni internazionali per queste aree non è (ancora) frutto di un ravvedimento etico o politico, ma il riflesso di interessi geopolitici che hanno fatto del petrolio e dei suoi simili il cardine dello sviluppo militare ed industriale della nostra epoca. Un indicatore di semplice lettura di questa crisi è la crescente conflittualità che caratterizza le regioni di pastori - dall'Asia centrale (Afghanistan, Mongolia, Tibet, Kirghizistan) al Caucaso, a tutta la sub-regione somala nel Corno d'Africa, alla fascia Saheliana con le problematiche del Sudan, Ciad e Niger, alla fascia Sahariana con i popoli Saharawi e Tuareg perennemente in conflitto con i governi regionali, fino al bacino Mediterraneo, dove le popolazioni più tradizionalmente legate alla pastorizia, Curdi, Beduini, Berberi e minoranze balcaniche, ma anche Sardi e Còrsi, rimangono socio-economicamente marginalizzate, mentre le loro terre servono altri interessi. Questo processo è sicuramente alla radice delle dinamiche di radicalizzazione e conflittualità che segnano il tempo in queste regioni. Non è un caso che, nelle aree pastorali si sia smesso da tempo di investire in sviluppo e sempre più si spenda in aiuti alimentari e militari: il modo migliore per controllare un popolo è tenerlo in ginocchio, affamato e con un fucile puntato alla tempia (Nori *et al.*, 2008). In questo contesto, la *New Range Ecology*, ha permesso di comprendere la pastorizia come un adattamento produttivo specializzato e sostenibile in ambienti estremi, scardinando il concetto secondo cui la pastorizia fosse una forma di sviluppo pregressa all'agricoltura stanziale. I tanti, vari e gravi fallimenti che - ovunque dall'Etiopia al Tibet - hanno accompagnato la sedentarizzazione forzata degli allevatori nomadi, dimostrano come la mobilità sia un fattore critico per sopravvivere in tali contesti; e come quindi mettere confini e costruire case sia, in questi ambienti, controproducente. Così come sempre più rischioso si dimostra il produrre proteine animali in allevamenti sempre più intensivi (indicatori sono le gravi esternalità ambientali negative di questi allevamenti, che hanno impatto sul benessere e sulla salute animale ed umana: come anche le recenti epidemie della mucca pazza e dell'influenza aviaria dimostrano).

Un altro sguardo alla mappa del mondo (Figura 1) permette invece di constatare come la maggior parte delle aree dei parchi e delle riserve naturali siano state ritagliate in regioni di pastorizia, dal Serengeti-Mara al Ngorongoro in Africa al *Three Riverheads* in Cina, fino al Parco degli Abruzzi al Gennargentu, al Picos de Europa. Evidentemente, dunque, i pastori sono stati più capaci di altri sistemi di conservare l'ambiente e proteggere la biodiversità delle loro regioni, rispetto alle civiltà agricole e urbane, che hanno disboscato, diserbato e addomesticato gli ambienti in cui si sono sviluppate. Il paradigma che associava i pastori alla desertificazione si sta dunque ribaltando, e coloro che venivano spesso considerati come i principali colpevoli del degrado ambientale e dell'avanzata dei deserti, risultano oggi invece le prime vittime di un processo più globale di cambiamento climatico, in cui la desertificazione è una delle conseguenze dell'intenso e insostenibile uso delle risorse di civiltà urbane e industriali. I pastori dunque, più che colpevoli dei processi di desertificazione, ne sono le vittime primarie - come recentemente anche le Nazioni Unite hanno riconosciuto (Nori e Davies, 2007).

Una pista per il futuro

Nonostante le notevoli capacità della pastorizia di fornire importanti prodotti (principalmente proteine animali attraverso latte, carne e fibre) e servizi (custodia di aree marginali, mantenimento di riserve naturali e parchi, salvaguardia di risorse d'acqua e biodiversità, mobilità e trasporto) la centralità di questi sistemi produttivi e del conseguente stile di vita sono poco considerate nell'insieme delle politiche e delle leggi che regolano l'accesso e l'utilizzazione delle risorse naturali nelle diverse regioni pastorali del mondo. Le politiche agricole e alimentari sono spesso concepite per perseguire i bisogni e gli interessi dei gruppi urbani e agricoli, che hanno migliore rappresentanza e consistenza numerica nelle architetture degli stati.

Le dinamiche caratterizzanti l'evoluzione recente dei sistemi pastorali variano comunque da una regione all'altra del globo. Mentre, in alcune aree, la pastorizia diventa sempre più importante per la sicurezza alimentare, civile e ambientale, con un aumento della popolazione praticante (in alcune aree dell'Asia Centrale, a seguito del collasso del sistema industriale sovietico - ma anche in Africa Orientale, dove in Kenya e Somaliland sono stati istituiti veri e propri ministeri per lo sviluppo delle aree pastorali), in altri territori la pastorizia vive uno stato di sempre maggiore abbandono istituzionale, soprattutto dove le speculazioni del petrolio e del cemento avanzano a ritmi incessanti.

Nel contesto mediterraneo, la migrazione tra diverse aree di pastorizia rappresenta attualmente un fenomeno importante, con pastori marocchini che curano la transumanza delle greggi della Francia meridionale, pastori albanesi che pascolano in Abruzzo e nel Lazio, pastori montenegrini nelle isole greche e manovalanza nigerina che migra con le mandrie di possidenti libici.

Nei tempi in cui, oggi, si costruisce l'Unione europea, si comunica attraverso Internet e si cercano risposte ai cambiamenti climatici causati dall'uomo, sarebbe interessante ascoltare l'esempio di chi produce rispettando le risorse, osservare il percorso di chi segue le nuvole e non conosce frontiere, imparare da chi da secoli fa dei sistemi d'informazione e di scambio il suo punto di forza.

Note

¹ <http://www.iucn.org/wisp>

² Leggere a tal riguardo il rilevante testo di James Scott, 1998. *Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed.* Yale University Press.

Riferimenti bibliografici

- Coughenour M.B., Ellis J.E., Swift D.M., Coppock D.L. and Galvin K, 1985. *Energy extraction and use in a nomadic pastoral ecosystem.* *Science* 230(4726): 619 - 625
- Behnke R.H. and Scoones I., 1993. *Rethinking range ecology: implications for rangeland management in Africa.* International Institute for Environment and Development & Overseas Development Institute. London
- Blench R., 1999. *Extensive pastoral livestock systems: issues and options for the future.* Food and Agriculture Organization, Rome
- Ellis J. and Swift D.M., 1988. *Stability of African pastoral ecosystems.* *Journal of Range Management*, 41:450-459
- Kerven C. M., 1987. *Some Research and Development Implications for Pastoral Dairy Production in Africa.* ILCA Bulletin 26:29-35. International Livestock Centre for Africa, Addis Ababa
- Man, Journal volumes 4 to 7, 1969-1972
- Niamir-Fuller M., 1999. *Managing Mobility in African Rangelands: The Legitimization of Transhumance.* Intermediate Technology Publications, Cambridge

- NOPA, 1992. Nomadic Pastoralism in Africa. A major review and research project funded by Unicef and the UN Sudano-Sahelian Office
- Nori M., Switzer J. and Crawford A., 2005. *Herding on the Brink: Towards a Global Survey of Pastoral Communities and Conflict*. An Occasional Paper from the IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy; Gland (Ch) <http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=705>
- Nori M. and Davies J., 2007. *Change of wind or wind of change ? Climate change, adaptation and pastoralism*. Report from an electronic conference. World Initiative for Sustainable Pastoralism, Nairobi <http://www.iucn.org/wisp/resources/?2339/Change-of-wind-or-wind-of-change-Report-on-the-e-conference-on-Climate-Change-Adapation-and-Pastoralism-organised-by-the-World-Initiative-for-sustainable-Pastoralism-2007>
- Nori M., Taylor M., Sensi A., 2008. *Browsing on fences: pastoral land rights, livelihoods and adaptation to climate change*. IIED Drylands Series #148, London <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12543IIED>
- Scott J., 1998. *Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press
- Swift J. J., 1986. *The economics of production and exchange in West African pastoral societies*. In: Adamu M. and Kirke-Greene A.H.M. (eds.), *Pastoralists in the West Africa Savanna*. International African Institute, Manchester University Press
- Swallow B., 1994. The Role of Mobility Within Risk Management Strategies of Pastoralists and Agropastoralists. In: *Gatekeeper Series*, No. 47. International Institute for Environment and Development, London
- Swift J.J., 2008. Introductory notes to the workshop of pastoral mobility organised by IIED and SoS Sahel in Addis Ababa in October 2008. Buffet Foundation

Expo Milano 2015 e i Paesi in via di sviluppo: quali opportunità?

Roberto Pretolani

Sono passati oltre due anni dall'assegnazione a Milano della Esposizione Universale del 2015 da parte del *Bureau International des Expositions* (BIE). Due anni che avrebbero dovuto essere cruciali per tradurre in progetti operativi la felice intuizione del tema proposto da Milano per Expo: *Feeding the Planet, Energy for Life* - Nutrire il pianeta, energia per la vita. Ma in questi due anni il percorso è stato molto travagliato e ha subito significativi intoppi e deviazioni.

Il primo, e più noto al grande pubblico, ha riguardato la costituzione e la *governance* della società (Expo 2015 S.p.A.) cui è stato affidato il compito di sviluppare il tema e di predisporre l'articolazione degli spazi espositivi. A seguito di un lungo braccio di ferro tra istituzioni, la società si è avviata solo un anno dopo il verdetto del BIE e, recentemente, l'amministratore delegato Lucio Stanca si è dimesso per incompatibilità con l'incarico parlamentare, sostituito da Giuseppe Sala.

Il secondo intoppo, probabilmente il più grave, è derivato dalla crisi economica globale: al momento della presentazione della candidatura di Milano (2006) e dell'assegnazione alla città di Expo 2015 (marzo 2008) erano stati ipotizzati consistenti investimenti sia da parte delle pubbliche amministrazioni, locali e nazionali, sia da parte dei privati. Investimenti che avrebbero dovuto dotare la città di nuove infrastrutture, sviluppare adeguatamente il sito espositivo prescelto, generare numerose iniziative collaterali, finanziare interventi di cooperazione allo

sviluppo nei numerosi paesi cui erano stati promessi in vista del voto al BIE. Le conseguenze della crisi sull'economia reale e sulle finanze italiane e locali hanno portato al taglio di numerosi progetti o al loro drastico ridimensionamento, e in particolare hanno modificato profondamente l'immagine (e il contenuto) del sito espositivo.

La deviazione più significativa dal percorso ipotizzato ha, infatti, coinvolto il contenuto stesso dell'idea progettuale di Expo: il *masterplan* del sito realizzato da alcuni famosi architetti prevede l'abbandono dei padiglioni tematici inizialmente previsti e la realizzazione di quello che è stato chiamato "orto planetario" con la suddivisione dei terreni (peraltro non ancora acquisiti da Expo) in lotti dove ciascun paese partecipante potrà mettere in mostra la propria biodiversità. A mio avviso la scelta di mostrare "ciò che c'è" invece di "ciò che ci sarà", di mettere a tema il presente (se non il passato) invece del futuro della produzione e trasformazione di cibo rappresenta un cambio di prospettiva culturale che non può essere giustificato solo dalla carenza di finanziamenti, ma dall'essersi concentrati quasi esclusivamente sui benefici diretti che Expo potrà portare a Milano, alla Lombardia, all'Italia intera (non si contano gli accordi con le più disparate aree italiane finalizzati al loro coinvolgimento durante il periodo espositivo) dimenticando i benefici (diretti e indiretti) che Expo potrebbe avere sullo sviluppo delle tecnologie di produzione, trasformazione, conservazione, distribuzione del cibo a livello internazionale. Significativo di tale mutamento culturale può essere ritenuto l'intervento di Carlo Petrini agli *Stati Generali* di Expo 2015 organizzati da Regione Lombardia, Provincia e Comune di Milano a luglio 2009. Petrini, cui è stato affidato l'intervento principale nella sessione dedicata al tema di Expo, nelle sue conclusioni auspica che l'Expo lasci segni indelebili: "Il più grande monumento che potremmo lasciare per ricordare questo Expo sarebbe il Lambro pulito. E non sono suggestioni o nostalgia, ma è modernità. L'eredità dell'Expo sia il recupero dell'agricoltura di prossimità, buona e sana, dei parchi, delle cascine, delle acque".

Il progetto originale e la cooperazione allo sviluppo

Per comprendere la "deviazione" dal percorso iniziale di Expo, appare opportuno riesaminare analiticamente il *dossier* di candidatura presentato al BIE¹. Nel 4° capitolo del *dossier*, dedicato al tema di Expo, il titolo "Nutrire il pianeta, energia per la vita" viene così spiegato: "in termini generali, Expo è finalizzata ad essere una vera piattaforma multilaterale in grado di promuovere le migliori pratiche a livello internazionale; le finalità collegate al tema possono essere riassunte nel concetto che l'accesso ad un cibo sano e sicuro è un diritto di base e fondamentale per l'umanità ed è parte della ricerca di uno sviluppo sostenibile"; al primo posto tra gli obiettivi specifici viene messo il "focus sulla solidarietà e la cooperazione allo sviluppo" che, nelle intenzioni degli estensori del *dossier*, doveva costituire uno dei punti forti di Expo. Il tema generale è stato articolato in sette sottotemi, riportati nella figura 1.

Figura 1 - Tema e sottotemi di Expo Milano 2015



Fonte: www.expo2015.org

Per ciascuno di essi (dettagliati nel capitolo 5° del *dossier*) di seguito sono riportati sinteticamente i punti qualificanti e le connessioni previste con le nazioni meno sviluppate.

1) La scienza per la sicurezza e la qualità alimentare: "Expo intende offrire un momento di confronto alla comunità scientifica internazionale per fare il punto sulle più recenti innovazioni che tutelano la salute del consumatore finale, con particolare riferimento, da un lato, alla prevenzione e cura di patologie derivanti da comportamenti alimentari disordinati, spesso più radicate nei paesi sviluppati e, dall'altro, alle tecniche per garantire, a costi contenuti, un approvvigionamento più sicuro di cibo e acqua per le popolazioni dei paesi in via di sviluppo, prevenendo l'insorgenza di epidemie". Nel terzo aspetto di questo tema, indirizzato alla sicurezza del cibo e dell'acqua nei PVS, si specifica che "individuare la via migliore per il trasferimento tecnologico ai PVS è un test cruciale per le relazioni internazionali" e che "Expo 2015 intende dedicare particolare attenzione alle innovazioni più semplici e facilmente trasferibili ai PVS, a tecnologie a basso costo, a una maggiore igiene e a sistemi di controllo e prevenzione".

2) L'innovazione nella filiera alimentare: il sottotema è dedicato principalmente all'ottimizzazione, dal punto di vista tecnico ed economico, delle diverse fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione; il *focus* è costituito principalmente dai paesi sviluppati ma non sono trascurate le ricadute sui paesi emergenti e su quelli meno sviluppati, citati a proposito di consumi etici e di *fair trade*.

3) La tecnologia per l'agricoltura e la biodiversità: nel terzo sottotema, dopo aver sottolineato "che le tecnologie devono essere orientate ad uno sviluppo sostenibile che tenga conto dei cambiamenti climatici", viene specificato che "Expo intende mettere in luce le più recenti tecnologie che possano aiutare le nazioni più colpite (in particolare quelle africane) a gestire le sfide ambientali". Occorre studiare "le modalità con le quali i PVS possono sviluppare le capacità per trovare autonomamente le risposte ai loro gravi problemi". Si sottolinea che "concentrarsi sull'educazione e sulla divulgazione è la via migliore per accompagnare questi paesi sulla complessa strada dello sviluppo". In secondo luogo, "Expo intende mettere in luce le conseguenze della scarsità di acqua in diverse aree del mondo e presentare le ultime innovazioni tecnologiche per un uso razionale, il riciclo e la conservazione dell'acqua".

4) L'educazione alimentare: in questo sottotema viene prefigurato come "Expo intenda sollecitare educatori, famiglie e istituzioni, impegnandole nella ricerca di metodi didattici innovativi per una educazione alimentare di ampia applicazione". In particolare, attraverso "la valorizzazione delle istituzioni scolastiche, quale luogo di formazione di base accessibile a tutti, secondo quanto indicato dagli obiettivi della *UN Millennium Campaign*² che promuova l'inserimento nell'offerta formativa di percorsi educativi sulla nutrizione, la sicurezza alimentare e l'utilizzo delle risorse alimentari del pianeta".

5) La solidarietà e la cooperazione alimentare: aver dedicato un intero sottotema di Expo alla cooperazione testimonia dell'importanza che ad essa è stata riservata in sede di presentazione della candidatura e delle aspettative dei PVS che in larga parte l'hanno sostenuta. Nel *dossier* si legge: "Expo sarà un'occasione di riflessione in materia di cooperazione e di assistenza allo sviluppo delle popolazioni del sud del mondo"; e più avanti "Expo cercherà di essere occasione di dibattito per: presentare progetti di solidarietà e cooperazione, in particolare in campo alimentare, con i popoli e in paesi in via di sviluppo, grazie all'azione promossa da Stati, amministrazioni locali, ONG, terzo settore, cooperative sociali, ecc.; incoraggiare forme innovative di sostegno, attraverso iniziative quali il micro-credito, le forme associative di produzione, la costituzione di soggetti di tutela legale e commerciale dei piccoli produttori; promuovere gli investimenti nel settore agricolo e nella realizzazione di piccole infrastrutture di base (idriche, di comunicazione, ecc.), quale condizione essenziale per un miglioramento della produttività; verificare le politiche commerciali e doganali dei Governi e delle

Organizzazioni internazionali, i risultati prodotti e gli scenari futuri per assicurare un maggiore equilibrio di sviluppo agricolo sostenibile tra paesi avanzati e paesi in via di sviluppo".

Nell'analizzare i processi in atto, il *dossier* si sofferma:

(a) sulla persistenza della fame e dell'insicurezza alimentare e impegna Expo "a valutare la lotta contro la fame nel mondo, evidenziando le ragioni per le quali le politiche hanno avuto successo o sono fallite nei diversi paesi, così da sfruttare le migliori pratiche";

(b) su una buona nutrizione per la salute e lo sviluppo nelle nazioni povere: a tale proposito "Expo 2015 si propone di evidenziare il valore di una corretta alimentazione per un miglioramento generale nelle relazioni tra il Nord e il Sud";

(c) l'accesso all'acqua: su tale tema "Expo 2015 cercherà di mappare la situazione generale e la proiezione per le potenziali emergenze idriche nei prossimi decenni, identificando possibili soluzioni";

d) il legame con la *UN Millennium Campaign*, e in particolare con alcuni dei *Millennium Development Goals* (MDG)³: Expo si propone, anche per la coincidenza temporale del 2015, di diventare un'occasione di verifica dei MDG; a tale proposito è stato firmato un accordo specifico per il coinvolgimento di Expo nel raggiungimento dei MDG, realizzato anche attraverso la partecipazione diretta della società Expo ai *summit* in sede ONU e FAO.

Il secondo aspetto analizzato nel *dossier* relativamente al quinto sottotema è quello dei consumatori e dei produttori; si sottolinea:

(a) la necessità di un collegamento diretto tra produttori "poveri" e consumatori "ricchi", candidando "Expo a offrire l'occasione per promuovere la consapevolezza di una possibile alleanza e, soprattutto, ad essere una reale opportunità per presentare i prodotti migliori che ogni area commerciale ha da offrire";

(b) il sostegno ai piccoli produttori: "Expo intende focalizzare l'attenzione sulle esigenze dei piccoli produttori e l'impegno di paesi, governi locali, ONG, terzo settore, cooperative sociali".

Il terzo aspetto affrontato in questo sottotema riguarda la *governance*, di cui sono sottolineati tre aspetti:

(a) la facilitazione dell'accesso ai mercati: per tale aspetto "Expo intende fare il punto sul grado di liberalizzazione dei mercati mondiali e sulle difficoltà affrontate dal WTO nel perseguire questo obiettivo";

(b) il ruolo centrale della società civile: "Expo si propone di sensibilizzare al problema di promuovere gli aiuti allo sviluppo da singoli paesi e di pubblicizzare il lavoro svolto da associazioni di volontariato e organizzazioni non governative per aiutare tali paesi";

(c) la gestione delle emergenze, per le quali: "Expo pone la questione di individuare un soggetto in grado di intervenire in modo immediato, multilaterale e con autonomia finanziaria".

Nel *dossier* di candidatura si ipotizzava di dedicare un intero padiglione espositivo ai vari aspetti del 5° sottotema: tale padiglione avrebbe dovuto chiamarsi "*Right to Food Right*", con un gioco lessicale traducibile come "Giusto diritto al cibo" ma anche "Diritto al cibo giusto", padiglione indicato anche come "Solidarietà e cooperazione nella nutrizione".

In esso avrebbero dovuto essere mostrati "in modo realistico quali problemi stanno affliggendo una sostanziale parte della popolazione mondiale e larga parte del pianeta" ma, contemporaneamente, un grande spazio avrebbe dovuto essere riservato "a mettere in mostra le buone pratiche che emergono dagli sforzi fatti per affrontare questi problemi", valorizzando anzitutto le ONG, i loro progetti ed esempi di cooperazione decentrata.

Con ogni probabilità tale spazio espositivo non verrà realizzato, anche perché gli "espositori" dovrebbero essere ospitati gratuitamente se non sovvenzionati.

6) L'alimentazione per migliori stili di vita: questo sottotema, nel *dossier*, viene affrontato solo in riferimento ai problemi dei paesi sviluppati.

7) L'alimentazione nelle culture e nelle etnie: il settimo sottotema viene affrontato fondamentalmente a fini "espositivi", evidenziando i legami tra tradizioni storico-culturali, produzione e

preparazione del cibo e valorizzando le “civiltà culinarie”. Nel *dossier* si evidenzia questo come tema centrale dell'allora ipotizzato padiglione espositivo intitolato “Come mangia il mondo”, per il quale era stimato il maggiore flusso di visitatori.

Un'occasione da non perdere

La sintetica rilettura del *dossier* Expo effettuata nel precedente paragrafo mette in luce le numerose e importanti potenzialità dell'appuntamento del 2015. Nonostante i ritardi, la carenza di risorse, la “deviazione” culturale che taluni sostengono, Expo può costituire realmente un'occasione preziosa per affrontare il vasto tema della nutrizione del pianeta e dei rapporti con i PVS.

Trascurando in questa sede gli aspetti espositivi diretti al grande pubblico, appare necessario riflettere su Expo come grande occasione di incontro tra paesi, culture, addetti ai lavori dei sistemi agroalimentari, tecnici e scienziati di tutto il mondo.

In occasione di Expo si svolgeranno convegni scientifici di alto livello su diverse tematiche: in particolare si ricorda la scelta di tenere a Milano nel 2015 la “*Triennial Conference*” della *International Association of Agricultural Economists* (IAAE).

La partecipazione a questi eventi di studiosi dei paesi sviluppati e di quelli meno avanzati dovrà costituire non solo “l'aspetto colto” di Expo ma l'occasione per instaurare o rafforzare legami duraturi di collaborazione tecnica e scientifica con la città di Milano e l'intera Lombardia.

Da questo punto di vista, Expo non dovrà essere solamente confinato nello spazio espositivo, ma dovrà coinvolgere le realtà produttive agricole, alimentari, distributive, ecc. dell'intero territorio di una regione che è la prima in Italia e una delle maggiori in Europa come peso economico assoluto del sistema agroalimentare, che esprime livelli di produttività tra i più elevati in ambito internazionale, che è una delle culle della moderna industria alimentare e della moderna distribuzione, che rappresenta un esempio di complessa e corretta gestione delle acque per gli usi agricoli, civili ed industriali, che possiede un “capitale umano”, università, centri di ricerca e imprese in grado di effettuare un efficace e corretto trasferimento tecnologico.

A tale proposito, è opportuno ricordare che diversi atenei lombardi nell'ultimo decennio hanno creato e sviluppato centri e reti di ricerca dedicati alla collaborazione con i PVS in diversi campi (tecnologico, sanitario, agricolo e alimentare), spesso in stretta connessione con ONG italiane o locali: Expo può costituire per queste realtà l'occasione per diffondere metodologie e risultati di progetti in corso e per allargare la propria presenza in altre realtà.

Quest'ultimo accenno si ricollega strettamente con uno dei punti di maggiore rilievo evidenziati nel *dossier* di candidatura, quello dell'educazione come strada maestra per lo sviluppo.

Le modalità concrete con le quali realizzare progetti educativi ai diversi livelli, prima, durante e dopo Expo, necessitano certamente di significative risorse umane e finanziarie, ma costituiscono un investimento fondamentale perché Expo 2015 lasci un'eredità tangibile non solo a Milano ma anche a tutto il mondo.

Note

¹ Disponibile sul sito <http://www.expo2015.org>

² Campagna del millennio, http://www.campagnadelmillennio.it/mc_08/

³ Disponibile sul sito <http://www.un.org/millenniumgoals/>

Una leadership globale per sconfiggere la fame: il ruolo del Committee on World Food Security

Chris Leather

traduzione di Cristina Gorajski Visconti

Il mondo non riesce a ridurre la fame¹

Attualmente ammonta a circa un miliardo il numero di coloro che soffrono la fame - un incremento di 150 milioni negli ultimi due anni. Molti paesi in via di sviluppo non sono ancora riusciti a sviluppare politiche efficaci e piani che possano aumentare gli investimenti e promuovere il diritto all'alimentazione per i propri cittadini. Molti paesi ricchi, d'altra parte, hanno politiche agricole e commerciali che influiscono negativamente sulla sicurezza alimentare dei paesi in via di sviluppo e non possono corrispondere al loro impegno di incrementare l'assistenza per promuovere l'agricoltura e la sicurezza alimentare. I cambiamenti climatici e la volatilità a livello globale dei prezzi delle derrate minacciano di far crescere ulteriormente il numero degli affamati nel mondo.

Il mondo è diviso

Il contesto politico internazionale è caratterizzato dal rimpallo delle responsabilità fra paesi ricchi e poveri. I paesi donatori, specialmente in presenza di austerità finanziaria, stanno sempre più insistendo sulle omissioni di molti paesi in via di sviluppo, i cui governi hanno fallito nel mantenere gli impegni assunti e nell'effettuare gli investimenti programmati.

I paesi poveri, dal canto loro, danno la colpa dell'acutizzarsi del problema della fame alle politiche e alle pratiche dei paesi ricchi che sono venuti meno al compito di incrementare gli aiuti contro la fame.

Durante la crisi globale dei prezzi alimentari del 2007 - 2008 molti governi hanno fatto appello ad una “*partnership* globale per l'agricoltura, la sicurezza alimentare e la nutrizione” in modo da promuovere un'azione globale che potesse migliorare e rendere più coerente l'azione d'insieme in questo contesto. Ma il mondo si è diviso su come questa *partnership* globale dovrebbe essere costituita. Molti paesi donatori si concentrano su L'Aquila Food Security Initiative (AFSI), l'Iniziativa per la sicurezza alimentare de L'Aquila che mira a canalizzare 22 miliardi di dollari, richiesti nel 2009 durante il G8 dell'Aquila, per assistere i programmi di investimento governativi. Un'altra piccola parte attraverso il nuovo *Global Agriculture and Food Security Programme* (GAFSP), Programma di sicurezza alimentare e agricola gestito attraverso un fondo fiduciario della Banca mondiale. Molti governi dei paesi poveri e i referenti della società civile criticano l'AFSI in quanto gestito dai paesi donatori e perché promuove politiche di gran lunga favorevoli ai propri consumatori interni e agli affari domestici, non certo a coloro che soffrono la fame. Questi ultimi promuovono invece la riforma del *Committee on World Food Security* (CFS)², il Comitato per la sicurezza alimentare mondiale, come tribuna politica internazionale per la sicurezza e la nutrizione alimentare, in quanto garantisce la partecipazione su basi egualitarie dei governi dei paesi in via di sviluppo, accanto ad una gamma completa di consegnatari, e comprende le agenzie delle Nazioni unite, le istituzioni, la società civile e il settore privato.

Occorre al più presto una leadership politica globale

È necessario quanto prima avere una direzione politica di alto livello che promuova con urgenza e che possa coordinare un'azione globale che consenta di raggiungere i *Millennium Goals* (MG), gli Obiettivi del millennio, per ridurre alla metà la percentuale di persone che soffrono la fame in tutto il mondo.

I governi nazionali sono le istituzioni portanti e primarie che debbono garantire il diritto all'alimentazione dei propri cittadini. Alcuni governi dei paesi in via di sviluppo sono stati capaci di progredire nella promozione della sicurezza alimentare e incrementare la capacità di ripresa con politiche inclusive pro-poveri, che includono investimenti per produzioni su scala ridotta, protezioni sociali e misure commerciali volte a promuovere le produzioni locali e gli scambi.

Tuttavia, molti governi dei paesi in via di sviluppo richiedono appoggi da parte della comunità internazionale al fine di generare un ambiente internazionale per la promozione e la protezione del diritto ad una alimentazione adeguata, un obiettivo che si raggiunge attraverso le seguenti misure:

- Sviluppando politiche efficaci e coerenti a livello globale volte a colpire le cause dell'insicurezza alimentare cosiddette "oltre i confini", come ad esempio i cambiamenti climatici, gli investimenti internazionali sui terreni (*land grabbing*), i problemi della scarsità di acqua e di altre risorse naturali, la speculazione e la volatilità dei prezzi alimentari, la concentrazione dei mercati, i commerci di cibo, i sussidi all'agricoltura, la gestione degli *stock* alimentari;
- Garantendo misure di politica coordinata, di assistenza tecnica e finanziaria a sostegno di programmi regionali e per processi autogestiti dai paesi beneficiari.

Purtroppo, negli ultimi anni, è diventato sempre più chiaro che le istituzioni e le tribune globali non sono riuscite a mantenere questi ruoli di direzione globalizzata. Detto in breve, ci sono due grossi problemi. In primo luogo, molti governi dei paesi ricchi sono poco disposti a concordare politiche e regolamenti internazionali che non favoriscano i propri consumatori e gli affari domestici. Secondariamente, vi è scarsa coerenza e poco coordinamento tra le istituzioni che hanno un ruolo da svolgere nel fornire assistenza politica, tecnica e finanziaria.

C'è bisogno di una riforma radicale, specialmente se il mondo si troverà di fronte al raddoppio della domanda di alimenti verso il 2050, accanto ai rischi aggiunti dai cambiamenti climatici. Fondamentalmente, questa riforma richiede uno spostamento negli equilibri di potere per consentire ai governi, alla società civile e ad altri attori dei paesi in via di sviluppo di poter influenzare maggiormente le istituzioni politiche e i processi a livello internazionale.

Occorre che un Ente internazionale, un Corpo intergovernativo faccia da vertice del sistema di *governance* per l'agricoltura e l'alimentazione. Il suo compito dovrebbe essere quello di garantire che i governi e le istituzioni globali collaborino insieme per affrontare le minacce globali alla sicurezza alimentare e far sì che l'assistenza internazionale si allinei ai processi regionali e quelli ad iniziativa dei singoli paesi.

Un simile organismo dovrebbe rispondere ad alcuni criteri chiave che ne garantiscano l'efficacia. Esso dovrebbe dunque essere:

- basato sui diritti: l'obiettivo politico finale deve essere quello di garantire per tutti il diritto all'alimentazione adeguata;
- inclusivo: dovrebbe garantire che i governi e le organizzazioni delle popolazioni maggiormente colpite dalla fame e dalla insicurezza alimentare possano avere voce influente nei luoghi di decisione;
- legittimato: le decisioni dovrebbero essere prese soltanto dai rappresentanti politici degli Stati nazionali;
- decentrato: l'organismo internazionale dovrebbe affrontare solo quegli argomenti che non possano essere affrontati a livello nazionale o regionale;

- basato sull'evidenza: le decisioni politiche dovrebbero essere basate sulla valutazione oggettiva di politiche e programmi così da identificare le buone pratiche;
- trasparente: le discussioni e le decisioni prese devono restare disponibili per la pubblica valutazione;
- efficiente: decisioni e azioni corrispondenti devono aver luogo in un lasso di tempo che corrisponde con gli impegni presi a livello internazionale di dimezzare la fame nel mondo nel 2015.

Il *Committee on World Food Security*: la tribuna internazionale per una *leadership* di alto livello contro la fame

A seguito della riforma occorsa nel 2009, il CFS sta vivendo un momento di transizione verso un organismo allargato del sistema delle Nazioni unite, competente per lo sviluppo delle politiche internazionali, per la attività di regolazione e di orientamento, e per implementazione di misure coordinate e coerenti, politiche, tecniche e di assistenza finanziaria.

La riforma è stata avviata con il riconoscimento della frammentazione del sistema internazionale e con il bisogno di rinforzare il CFS in modo di farne un corpo intergovernativo con competenze organiche e generali per promuovere un coordinamento internazionale in linea e coerente con le politiche e i programmi regionali e nazionali.

Il CFS coinvolge tutti i governi in sessione plenaria, ha un Comitato esecutivo composto da 13 membri che costituisce il suo braccio operativo e che è autorizzato ad assumere le decisioni correnti. Con la riforma, tutta la gamma degli *stakeholder* (aventi diritto) viene coinvolta nell'ambito di un *Advisory Group* (Gruppo consultivo) e durante la sessione plenaria annuale; si sta inoltre cercando anche di promuovere uffici di collegamento a livello regionale e nazionale.

Il CFS racchiude in sé il potenziale per rispondere ai criteri di verifica di cui sopra e dovrebbe essere quindi sostenuto attivamente per trasformarsi nella colonna politica centrale della *partnership* globale auspicata. Tuttavia, vi sono alcune limitazioni che devono essere superate se si vuole trasformarlo in un centro realmente efficace ed efficiente per la *governance* dell'agricoltura e dell'alimentazione. Il CFS richiede la partecipazione attiva di tutti i consegnatari, specialmente della società civile, per garantire decisioni non politicizzate che siano supportate dall'evidenza e sempre miranti all'obiettivo finale di riduzione della fame e per il diritto all'alimentazione.

Un piano globale del *Committee on World Food Security* per abbattere la fame nel mondo

I capi dei governi del mondo dovrebbero sostenere il CFS come colonna politica centrale della *Global Partnership on Agriculture, Food Security and Nutrition* e autorizzarlo a fornire quella *leadership* di alto livello politico necessaria per raggiungere i *Millennium Goals*. Essi dovrebbero garantire che i loro ministri incaricati della sicurezza alimentare, dell'agricoltura e della nutrizione partecipino alle sedute plenarie e mantengano con i propri rappresentanti presenti a Roma un collegamento attivo e rapporti costanti per implementare il programma corrente dei lavori del CFS.

Il CFS dovrebbe sviluppare un Piano globale per sostenere i governi nazionali e gli enti regionali intergovernativi impegnati a ridurre la fame nel mondo al 50% nel 2015 e per promuovere il diritto all'alimentazione per tutti. Questo Piano dovrebbe contemplare i seguenti impegni:

- I governi e le istituzioni regionali sottopongono al Segretariato del CFS entro la fine di luglio 2011 i rispettivi Piani d'azione in cui si descrive come raggiungeranno i *Millennium Goals* nel 2015 e come promuoveranno il diritto all'alimentazione per tutti.

- Un quadro generale che illustri le politiche necessarie per affrontare le minacce globali alla sicurezza alimentare e alla nutrizione (compreso l'aumento impressionante e recente degli investimenti su larga scala nelle terre nei PVS da parte di altri paesi, i cambiamenti climatici e l'impatto sulla produzione alimentare, la volatilità dei prezzi), come pure quelle politiche atte a sviluppare meccanismi efficaci ed equi di protezione sociale basati su una riformata Convenzione per gli aiuti alimentari.
- Impegni specifici per paese, obiettivi a lungo termine da parte di tutti i governi (dai paesi donatori a quelli in via di sviluppo) ad assicurare equamente la propria parte di risorse necessarie all'implementazione dei programmi nazionali e regionali.
- Infine, il tracciamento delle azioni e dei flussi di risorse per paese, per imparare lezioni, condividere esperienze e coordinare investimenti coerenti con i piani nazionali e regionali.

Colmare il divario

Nessuna tribuna o istituzione globale può sostituirsi ai governi nazionali nella loro responsabilità di assicurare il diritto all'alimentazione per i propri cittadini e per quelli di altri paesi. Tuttavia, ci sono cause della fame che richiedono azioni coordinate e coerenti fra i governi.

Si deve porre fine al gioco del rimpallo delle responsabilità tra paesi per i fallimenti o le omissioni nelle azioni per ridurre la fame. Una *partnership* globale genuina deve essere possibile per poter gettare un ponte sul divario esistente fra le nazioni e per garantire un lavoro comune verso i *Millennium Goals*.

Il CFS può fornire lo spazio politico necessario allo scopo. Tutti i governi e le istituzioni globali possono utilizzarlo. La società civile deve svolgere un ruolo critico per garantire a tutti che ciò sia effettivamente realizzato.

Note

¹ Chris Leather, funzionario Oxfam, è uno dei quattro esperti rappresentanti la società civile nell'*Advisory Group* che assiste il Comitato esecutivo del CFS fino ad ottobre 2010. Cristina Gorajski è il coordinatore del Gruppo ad hoc tra le Organizzazioni non Governative Internazionali presso la FAO e rappresenta la Federazione *BPW International*.

² Per maggiori informazioni sul CFS e il processo di riforma, si veda il sito <http://www.fao.org/cfs/it/>. Per maggiori informazioni sul ruolo che le organizzazioni e le reti della società civile stanno svolgendo nel CFS, visitare i siti: <http://cso4cfs.org/> e <http://www.foodnutgov.ning.com/>

Agricoltura e riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare

Pasquale De Muro

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 affamati¹

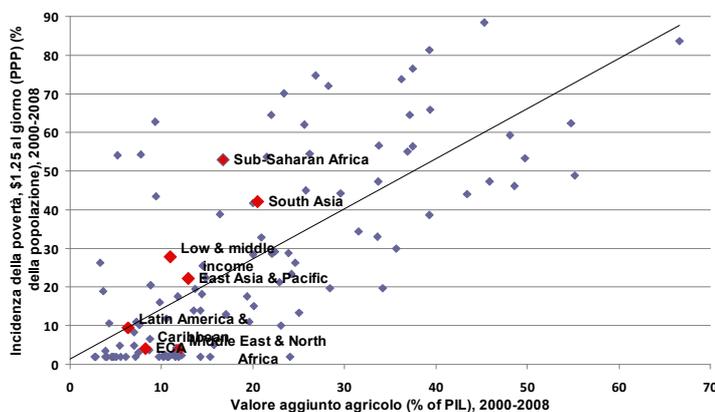
partendo dalle statistiche sulla disponibilità di cibo e modificandole per tener conto della distribuzione. Alcuni autori, tra cui Svedberg (2000), hanno sollevato diverse obiezioni al metodo della FAO e, coerentemente con le definizioni più avanzate di sicurezza alimentare², hanno invece suggerito di 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 Settanta³, hanno messo in discussione la definizione e misurazione della povertà in termini monetari (e dunque, unidimensionale), proponendo approcci non monetari e multidimensionali⁴.

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.

Figura 1 - Peso dell'agricoltura e povertà



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

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.

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 sviluppo⁵ 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

¹ 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.

² 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.

³ 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).

⁴ 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).

⁵ 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>

Il programma mondiale del Censimento dell'agricoltura

Pietro Gennari, Naman Keita, Mukesh Srivastava

Introduzione: cenni storici e ruolo della FAO

Il primo Programma mondiale del Censimento dell'agricoltura fu sviluppato per gli anni 1930-31 dall'*International Institute of Agriculture* (IIA) e implementato in circa sessanta paesi distribuiti in tutti i continenti. Dopo la seconda guerra mondiale, la FAO ha ereditato il ruolo di guida nella conduzione decennale a livello internazionale del Censimento dell'agricoltura, promuovendo il Programma mondiale per Censimento dell'agricoltura dal 1950 ad oggi. Attualmente, la FAO sta promuovendo il nono Programma mondiale che ha come riferimento il decennio 2006-2015.

Il Censimento dell'agricoltura è una rilevazione periodica su larga scala per la produzione di informazioni quantitative sulla struttura del settore primario e sulle unità produttive che vi operano. Per struttura del settore primario si intende il complesso delle risorse produttive utilizzate per le attività agricole, vale a dire, i terreni, gli allevamenti, gli impianti di irrigazione, i fabbricati rurali, i mezzi meccanici, le caratteristiche della forza lavoro e, infine, il sistema di conduzione e la forma giuridica delle aziende agricole. L'unità statistica del censimento è l'azienda agricola, una unità tecnico-economica costituita da terreni, ed eventualmente da impianti e attrezzature varie, in cui

si attua la produzione agraria, forestale o zootecnica ad opera di un conduttore, e cioè persona fisica, società o ente, che gestisce l'azienda e ne sopporta il rischio sia da solo, sia in forma associata.

Tradizionalmente con il termine censimento si intende una enumerazione completa delle unità statistiche ma, più recentemente, con questo termine si sono venute identificando anche indagini campionarie di dimensioni sufficienti a generare dati a livello territoriale molto disaggregato.

Il censimento dell'agricoltura è un evento cruciale nel sistema statistico di un paese per lo sforzo organizzativo e finanziario che richiede e la ricchezza di informazioni statistiche che genera al livello amministrativo più basso.

La FAO invita i paesi ad effettuare un censimento dell'agricoltura almeno ogni dieci anni. In ottemperanza al suo mandato di fornire statistiche comparabili a livello internazionale, la FAO prepara il programma decennale per il censimento dell'agricoltura con l'obiettivo di aiutare i paesi ad armonizzare concetti, definizioni, classificazioni e metodologie di rilevazione utilizzate nei censimenti nazionali agli standard internazionali.

La FAO inoltre fornisce assistenza tecnica gratuita ai paesi nella conduzione del censimento e li aiuta a raccogliere i fondi necessari, promuovendo l'importanza del censimento presso le agenzie nazionali e internazionali di cooperazione e sviluppo.

La FAO infine raccoglie ed esamina le esperienze nazionali nella conduzione del censimento dell'agricoltura e pubblica i risultati delle sue ricerche sotto forma di raccomandazioni metodologiche e *best practices*. Il sito della Divisione Statistica della FAO¹ viene continuamente aggiornato con i dati e la documentazione metodologica sui censimenti nazionali. Il sito fornisce anche il collegamento ai siti delle Agenzie nazionali responsabili della conduzione del censimento dell'agricoltura.

Importanza del censimento dell'agricoltura

Gli obiettivi principali del censimento dell'agricoltura sono rimasti largamente immutati nel corso degli ultimi decenni. Al fine di contribuire allo sforzo comune di tutte le agenzie delle Nazioni Unite di monitorare i progressi nel raggiungimento dei *Millennium Development Goals* (MDG), nel programma più recente agli obiettivi tradizionali è stato aggiunto un ulteriore obiettivo concernente la sicurezza alimentare. Gli obiettivi del Programma mondiale per il Censimento dell'agricoltura 2010 sono i seguenti:

- fornire informazioni statistiche dettagliate sulla struttura del settore primario per le unità amministrative più piccole;
- validare le informazioni raccolte nelle rilevazioni campionarie periodiche caratterizzate da una dimensione campionaria limitata e di conseguenza da un errore campionario non trascurabile;
- fornire la base informativa indispensabile per la predisposizione e l'aggiornamento degli archivi delle aziende agricole da utilizzare al fine di ottenere un disegno campionario efficiente nell'esecuzione delle varie rilevazioni tematiche condotte negli anni intercensuari;
- monitorare i progressi dei paesi nel ridurre la proporzione della popolazione che vive in estrema povertà (<1,25 dollari al giorno) ed è malnutrita (*Goal 1* degli MDG).

L'analisi e il monitoraggio della povertà e della sicurezza alimentare sarebbero incomplete senza un esame dettagliato della struttura del settore primario condotta sulla base dei dati censuari. Dato il forte legame tra reddito delle popolazioni rurali e loro coinvolgimento nelle attività agricole, è evidente come il censimento dell'agricoltura sia una fonte indispensabile per il monitoraggio della povertà e della sicurezza alimentare nelle aree rurali.

Il censimento inoltre è in grado di fornire informazioni disaggregate per sesso riguardanti la proprietà dei terreni e degli allevamenti, l'occupazione e la conduzione delle aziende agricole, che consentono di avere una migliore comprensione

del contributo delle donne all'agricoltura nazionale. Tali informazioni sono essenziali in molti paesi in via di sviluppo per disegnare politiche utili al miglioramento della condizione delle donne che vivono nelle aree rurali.

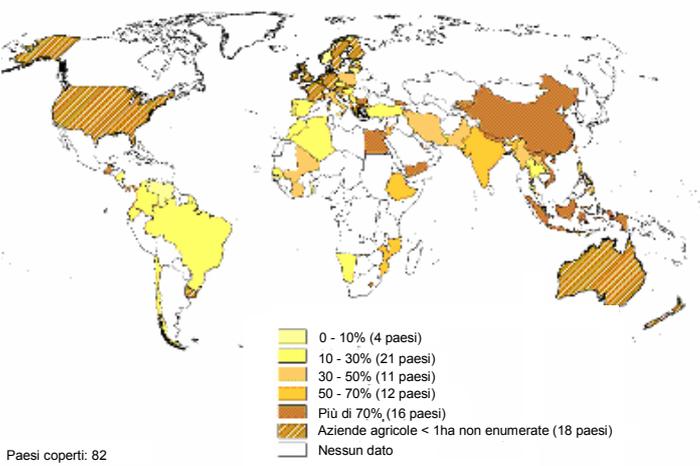
Il censimento dell'agricoltura poi è forse l'unica fonte informativa sulla proprietà dei terreni e sui contratti di affittanza praticati nel paese. Le politiche di sviluppo agricolo e rurale e la formulazione di progetti di intervento mirato necessitano di dati dettagliati a livello geografico sull'utilizzo del territorio, l'effettiva dislocazione delle diverse attività agricole e le caratteristiche delle aziende agricole. Un altro utente chiave dei dati censuari è il settore delle imprese interessate alla fornitura di input all'agricoltura (quali: sementi, fertilizzanti, pesticidi e macchinari); tali imprese infatti necessitano dei dati censuari per pianificare le proprie operazioni di mercato e le proprie scelte imprenditoriali.

Confronti internazionali basati sul censimento dell'agricoltura

Dati censuari armonizzati a livello internazionale sono indispensabili per determinare lo stadio di sviluppo del settore primario nazionale e il contributo differenziale fornito dall'agricoltura alla crescita economica complessiva nei singoli paesi. Dati nazionali comparabili internazionalmente consentono altresì di calcolare aggregati regionali e globali e determinare le principali tendenze dell'agricoltura mondiale.

Negli anni compresi tra il 1996 e il 2005, 124 paesi in totale hanno condotto il proprio censimento dell'agricoltura, 114 dei quali hanno fornito i propri dati alla FAO (per una analisi dei principali dati e metadati per paese si veda FAO, 2010a). Il confronto internazionale dei risultati censuari 2000 (si veda FAO, 2010b, in corso di pubblicazione) fornisce un quadro informativo di grande valore per studiare come le caratteristiche essenziali dell'economia agricola differiscano tra i paesi². Tali confronti internazionali, tuttavia, sono resi spesso difficili per la scelta dei paesi di adattare le raccomandazioni della FAO alle specifiche esigenze nazionali o di limitare lo scopo e la copertura del censimento per fare fronte a stringenti vincoli finanziari.

Figura 1 - La diffusione nel mondo delle aziende agricole con meno di un ettaro di superficie coltivabile.

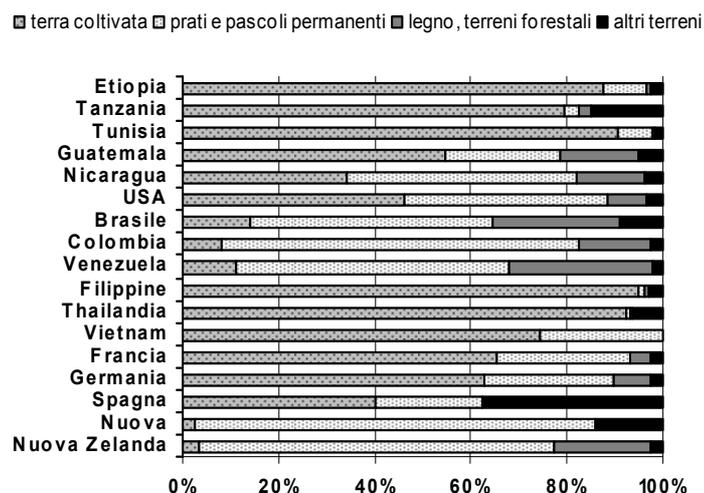


Un primo elemento di grande interesse riguarda l'enorme variabilità nella dimensione media e nella distribuzione per classi dimensionali delle aziende agricole. (si veda la Figura 1). La proporzione delle aziende inferiori a 1 ettaro (ha) è trascurabile in Australia, Europa e negli Stati Uniti, mentre è molto rilevante nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo. Il valore della produzione di tali aziende inoltre contribuisce in modo

sostanziale alla sicurezza alimentare delle popolazioni di molti paesi africani e asiatici. In Cina, per esempio, il numero di aziende agricole è di 100 volte superiore che negli Stati Uniti, pur essendo l'area coltivabile pari a circa un terzo. Di conseguenza, la dimensione media delle aziende agricole cinesi è di 250 volte inferiore a quella delle aziende statunitensi e di 5 mila volte a quella delle aziende australiane. In termini distributivi, non più del 10% delle aziende cinesi ha terreni superiori a 1 ettaro, mentre solo il 10% delle aziende statunitensi è inferiore ai 5 ettari. La dimensione e il numero dei terreni (corpi) gestiti da un'azienda agricola hanno implicazioni importanti sulla scelta dei macchinari. Se i corpi di un'azienda sono distanti tra loro la conduzione delle attività agricole e l'uso dei macchinari è reso ovviamente più difficile. I risultati censuari mostrano che il numero di corpi per azienda nella maggior parte dei paesi varia tra 2 e 3, mentre in alcuni paesi quali Cipro, la Turchia, la repubblica Ceca e quella Slovacca, tale numero sale a 4 o 5 terreni per azienda e in Spagna raggiunge addirittura 10. La maggior parte delle aziende agricole nel mondo è gestita da uomini. Nel complesso, la proporzione di aziende agricole gestite da donne rappresenta meno del 25% del totale. In Asia e in Africa tale proporzione risulta perfino inferiore (meno del 15%). Pur con le limitazioni riscontrate nella misurazione del contributo delle donne all'agricoltura (solo 56 paesi hanno riportato dati disaggregati per sesso), i dati indicano chiaramente ampie disuguaglianze di genere nella proprietà delle aziende e nella gestione delle risorse produttive del settore agricolo.

L'impiego di lavoro dipendente in agricoltura non sembra essere una pratica comune nella maggior parte dei paesi, tranne forse per alcune produzioni specifiche, come i raccolti stagionali di prodotti destinati alla trasformazione industriale e l'ortofrutticoltura. I dati complessivi relativi a 57 paesi (inclusa la Cina) mostrano che, nel 2000, 250 milioni di aziende impiegavano circa 22 milioni di lavoratori dipendenti, meno di 1 lavoratore ogni 10 aziende. La fonte principale del lavoro in agricoltura è il nucleo familiare stesso. Nel 2000, in media 2,58 componenti del nucleo familiare (2,7 in Cina) lavoravano nell'azienda agricola. Il fatto che le attività agricole in molti paesi in via di sviluppo siano condotte in gran parte dal nucleo familiare implica che il settore agricolo non è in grado di assorbire l'eccedenza di mano d'opera nel paese.

Figura 2 - La destinazione dei terreni in alcuni paesi selezionati secondo i dati del censimento dell'agricoltura 2000



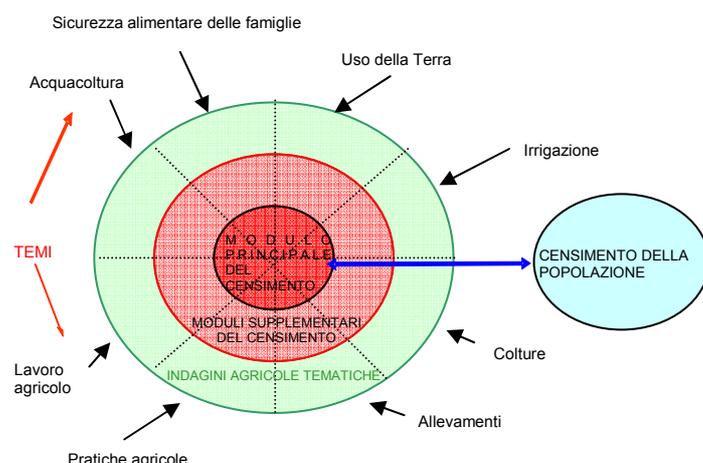
La figura 2 mostra i dati censuari relativi alla destinazione dei terreni agricoli, evidenziando ampie differenze nell'utilizzo del territorio in alcuni paesi selezionati. Dall'analisi dei risultati emergono differenze marcate per continente: (a) in Asia e nei paesi africani, le coltivazioni occupano la parte preponderante dei terreni delle aziende agricole, mentre il bestiame probabilmente pascola su prati permanenti gestiti dalla comunità locali; (b) in America (del nord e del sud) e Oceania, le aziende dedicano la maggior parte dei terreni ai pascoli permanenti

mentre, nel contempo, ampie superfici sono anche dedicate a boschi e foreste; (c) nei paesi dell'America latina, specializzati negli allevamenti e nella produzione di carne, una porzione minima dei terreni è dedicata alle coltivazioni; (d) i paesi europei presentano una situazione più bilanciata: tra la metà e i tre quarti dei terreni delle aziende agricole viene utilizzata per le coltivazioni e meno del 10% è dedicata ai boschi e alle foreste.

Le innovazioni metodologiche del programma mondiale del Censimento dell'agricoltura 2010

Al fine di aumentare la rilevanza del censimento dell'agricoltura e la sua capacità di rispondere ai bisogni informativi emergenti e, nel contempo, ridurre le risorse umane e finanziarie necessarie per la sua realizzazione, il Programma Mondiale del Censimento dell'agricoltura 2010 (WCA 2010) della FAO ha introdotto una serie di innovazioni metodologiche sia per venire incontro alle esigenze degli uffici di statistica, in particolare dei paesi in via di sviluppo, che per raccogliere una mole più ampia di dati con meno risorse. Le innovazioni riguardano in particolare l'adozione di un sistema integrato di censimento e indagini campionarie, nonché un approccio modulare per la raccolta dei dati. Nell'ambito del sistema integrato di raccolta dei dati, una delle novità principali riguarda l'uso del censimento della popolazione per la raccolta di alcune informazioni chiave sulle unità produttive. Queste informazioni possono essere utilizzate per predisporre l'archivio delle aziende agricole, dal quale estrarre i campioni delle indagini strutturali tematiche e per il disegno di campioni efficienti mediante la stratificazione delle unità produttive per tipologia aziendale. Molti paesi, come il Burkina Faso, il Canada, il Mozambico e il Nepal, hanno già utilizzato quest'approccio. In effetti, esso offre una soluzione semplice ed economicamente efficiente alla realizzazione del censimento dell'agricoltura, in particolare in una situazione di scarsità di risorse. L'associazione tra i dati strutturali del settore primario e le caratteristiche socio-demografiche della popolazione occupata in agricoltura permette, inoltre, di ampliare lo scopo dell'analisi ed evitare la duplicazione degli sforzi.

Figura 3 - La struttura modulare del Programma mondiale del Censimento dell'agricoltura 2010 e l'integrazione del Censimento nel sistema integrato delle rilevazioni campionarie sull'agricoltura.



Il nuovo programma (FAO, 2005) promuove anche un approccio modulare alla raccolta dei dati censuari, la quale può essere condotta tanto attraverso enumerazioni complete che con rilevazioni campionarie. Secondo quest'ultimo approccio, il quadro informativo complessivo viene articolato in un modulo principale e 12 moduli tematici. Il modulo di base comprende 16 variabili che devono essere rilevate su base censuaria in tutti i paesi per consentire i necessari confronti internazionali. I 12 moduli tematici, a loro volta, comprendono 87 variabili che

possono essere rilevate sia contestualmente al modulo di base, che attraverso visite successive a un campione delle aziende agricole. I temi trattati nel programma di raccolta dei dati (come rappresentato in Figura 3) sono: uso dei terreni; irrigazione e gestione delle acque; colture; allevamenti; pratiche agricole; servizi agricoli; caratteristiche demografiche e sociali; occupazione; sicurezza alimentare delle famiglie; acquacoltura; selvicoltura; gestione dell'azienda.

Il Programma garantisce ai paesi la possibilità di scegliere i temi più rilevanti da inserire nel censimento nazionale e di organizzare la raccolta dei dati sui temi rimanenti in una serie di indagini campionarie pianificate in un arco temporale pluriennale. I paesi possono così raccogliere i dati in modo graduale secondo i loro bisogni e la dotazione di risorse disponibili.

Note

¹ <http://www.fao.org/economic/ess/world-census-of-agriculture/en/>

² I lettori sono pregati di contattare la Divisione delle Statistiche della FAO per ottenere ulteriori informazioni sui dati dei censimenti agricoli.

Riferimenti bibliografici

- FAO, 1996: Programme for the World Census of Agriculture 2000
- FAO, 2005: A system of integrated agricultural census and surveys, vol. 1, World Programme for the Census of Agriculture 2010
- FAO 2010a: Statistical Development Series No.12, 2000 World Census of Agriculture, Main results and Metadata by Country (1996-2005) - In stampa
- FAO 2010b: Statistical Development Series No.13, 2000 World Census of Agriculture, Analysis and International Comparisons of Results (1996-2005) - Draft

Le principali novità del 6° Censimento dell'agricoltura

Andrea Mancini

Introduzione

Nel corso degli ultimi anni il Comitato permanente delle statistiche agricole di Eurostat ha sviluppato un ampio dibattito sul futuro delle statistiche agricole e, in particolare, di quelle strutturali che vedono nel Censimento decennale il principale punto di riferimento. Le occasioni che hanno stimolato il dibattito sono state soprattutto:

- l'ampliamento dell'Unione Europea, che ha ulteriormente aumentato le differenze tra le agricolture nazionali in termini di struttura fondiaria e ordinamenti culturali;
- la profonda revisione della politica agricola comune, che ha modificato il quadro delle esigenze informative statistiche sia per la Commissione che per i governi nazionali e regionali;
- la necessità di rendere il sistema europeo delle statistiche agricole, da un lato, più omogeneo a quello delle statistiche economiche e, dall'altro lato, più flessibile rispetto ai nuovi bisogni informativi in materia di tutela dell'ambiente e della sicurezza alimentare;
- l'uso dei dati di fonte amministrativa come ausilio alla rilevazione censuaria.

Dal dibattito sono emerse numerose proposte di revisione di alcuni aspetti fondamentali del Censimento dell'agricoltura, quali la definizione di azienda agricola, il campo di osservazione in relazione alle soglie dimensionali minime, l'uso dei dati amministrativi, l'uso di campioni per la raccolta di alcune informazioni censuarie. Inoltre, l'adozione della nuova

classificazione delle attività economiche NACE Rev. 2 ha effetti significativi sul trattamento statistico delle imprese che svolgono attività di produzione agricola e zootecnica.

Questo articolo si propone di presentare le soluzioni adottate in Italia per il Censimento del 2010 in merito: (a) alla definizione di azienda agricola; (b) alla determinazione di una griglia di soglie fisiche per stabilire l'appartenenza di un'unità di rilevazione al campo di osservazione delle statistiche strutturali sulle aziende agricole; (c) all'uso integrato dei dati di fonti amministrative, che ha permesso di impostare un censimento assistito da lista precensuaria e che consentirà, dopo il Censimento, di realizzare e aggiornare annualmente il registro statistico delle aziende agricole.

La definizione di azienda agricola

Per il prossimo censimento l'Italia applicherà una definizione di unità statistica di rilevazione rispondente ai canoni internazionali ed europei. Conviene quindi analizzare brevemente le scelte effettuate e discuterne le principali conseguenze a livello nazionale. Come nel passato, la FAO ha predisposto un manuale-guida per il Programma mondiale dei censimenti agricoli del 2010. In esso, l'unità statistica di riferimento continua ad essere l'azienda agricola definita come: "un'unità economica di produzione agricola sotto una direzione unica, comprendente tutti gli allevamenti e i terreni usati totalmente o parzialmente per la produzione agricola, senza riguardo al titolo di possesso, allo stato giuridico o all'ampiezza. La direzione unica può essere esercitata da un individuo o da una famiglia, in forma associata da due o più individui o famiglie, da un clan o tribù, da una persona giuridica come una società, cooperativa o agenzia governativa. I terreni aziendali possono consistere in una o più aree separate oppure in una o più divisioni territoriali di tipo amministrativo, purché le parcelle siano condotte con gli stessi mezzi di produzione, lavoro, fabbricati rurali e macchinari agricoli". Dunque la FAO raccomanda di mantenere inalterata la definizione di azienda agricola adottata nelle precedenti tornate censuarie. Anche nel nuovo regolamento europeo sulle statistiche strutturali agricole, l'unità di rilevazione è costituita dall'azienda agricola. La definizione che si è adottata è, ovviamente, coerente con quella internazionale, ma subisce alcune modifiche interessanti rispetto al passato. Di seguito si riporta la definizione stabilita dal Regolamento (CE) n.1166/2008: "un'azienda agricola è una singola unità tecnica ed economica, che ha una gestione unitaria e che intraprende attività agricole all'interno del territorio economico della Unione europea, come attività sia primaria che secondaria, secondo le categorie della classificazione delle attività economiche NACE specificate nell'Allegato 1 a questo regolamento". Come si vede, accanto a rilevanti elementi di continuità con il passato, vi sono novità di qualche rilievo. Di fatto, permane il riferimento alla funzione economica svolta dall'azienda agricola che è quella della produzione, così come permane il criterio dell'unitarietà di gestione tecnica ed economica, che richiama l'unitarietà di conduzione di più aree, anche separate, con gli stessi mezzi di produzione, lavoro, fabbricati rurali e macchinari agricoli, esplicitamente prevista nella definizione della FAO. Si deve poi sottolineare che nella definizione europea continua ad essere assente ogni riferimento alla destinazione della produzione agricola, sia essa l'auto-consumo e/o il reimpiego in azienda come fattori della produzione e/o la vendita sul mercato. Ciò implica che queste caratteristiche possono essere considerate variabili di rilievo euristico, attinenti alla singola azienda agricola rilevata, non incidenti sulla definizione dell'unità statistica, ma comunque utili a stabilire una o più classificazioni tipologiche interne alla popolazione rilevata, una volta che questa sia stata riconosciuta nei suoi confini generali¹.

Tra le novità, è rilevante la specificazione che l'attività economica svolta da una azienda agricola deve essere compresa tra quelle proprie della Divisione 01 della classificazione NACE Rev. 2. Rispetto al regolamento europeo

precedente, il mutamento è consistente, per quanto più in termini di principi generali di ordinazione che non in termini di concrete conseguenze sulla copertura delle rilevazioni. Infatti, si abbondona il riferimento ad una lista *ad hoc* di prodotti agricoli collegata al Manuale dei conti economici per l'agricoltura e le foreste² e si incentiva una convergenza rilevante delle statistiche agricole verso un impianto di carattere economico strutturale. In concreto, con il riferimento alla NACE, restano comprese tra le attività proprie dell'azienda agricola la produzione di colture permanenti, di colture non permanenti, di riproduzione delle piante, nonché la produzione zootecnica, siano esse effettuate in modo esclusivo o in forma mista (*mixed farming*: Cod. 01.5 della NACE Rev. 2). Al contrario, resta esclusa la produzione di attività di supporto all'agricoltura³ (Cod. 01.6 della NACE Rev. 2), ad eccezione del mantenimento dei terreni agricoli in buone condizioni agricole e ambientali (Cod. 01.61 della NACE Rev. 2), che viene incluso tra le attività economiche proprie dell'azienda agricola in coerenza con la riforma della PAC. Restano anche escluse tutte le attività di silvicoltura e forestali ed i connessi servizi (Cod. 02 della NACE Rev. 2), che in Italia sono stati tradizionalmente inclusi nel campo di osservazione dei passati censimenti agricoli. Vi è, inoltre, una seconda novità rilevante nella nuova definizione europea: costituisce azienda agricola l'unità tecnica ed economica che svolge, anche solo in via secondaria, una o più delle attività NACE specificate nell'Allegato 1. In altri termini, se un'impresa svolge in via prevalente attività di trasformazione manifatturiera (ad esempio, produzione di vino con uve acquistate, produzione di latticini) oppure di servizi turistici (ad esempio, agriturismo), ma gestisce pure attività agricole di coltivazione o allevamento, essa dovrà essere compresa nell'universo delle aziende agricole, anche se la sua attività agricola è secondaria, dando luogo a valore aggiunto (o fatturato) inferiore a quello derivato dall'attività primaria di natura manifatturiera o di servizio. Sotto il profilo operativo, la novità non produrrà effetti consistenti sulla dimensione e composizione dell'universo di riferimento del prossimo Censimento agricolo, perché anche in precedenza in esso sono state incluse le aziende con attività extra-agricole (ad esempio: trasformazione di prodotti agricoli). Tuttavia, è importante notare l'inversione di logica che deriva dalla nuova definizione di azienda agricola. In particolare, mentre prima erano le attività extra-agricole ad essere considerate secondarie in riferimento ad una data azienda agricola, d'ora in poi saranno le attività agricole ad essere considerate secondarie rispetto a quelle extra-agricole prevalenti nell'unità giuridico-economica di appartenenza. Ne consegue che la nuova definizione avvicina l'unità statistica "azienda agricola" al sistema generale vigente nell'Unione Europea in materia di unità statistiche economiche; di fatto, l'azienda agricola diviene paragonabile alla "unità funzionale locale" di un'impresa secondo la definizione adottata dal regolamento (CEE) n. 696/93 relativo alle unità statistiche di osservazione e di analisi del sistema produttivo nell'Unione. Considerate le modificazioni subite dalla definizione europea, l'Istat ha ritenuto opportuno adattare per il prossimo Censimento la definizione del 2000⁴, escludendo dal campo di osservazione la produzione esclusivamente forestale⁵ e specificando che la produzione agricola e zootecnica si attua in essa in via sia principale che secondaria⁶. La nuova definizione italiana garantisce il rispetto dei canoni posti a fondamento della definizione internazionale e di quella europea, pur aggiungendo specificazioni nazionali non in contrasto con essi.

Il campo di osservazione e le soglie dimensionali

Fin dalle prime rilevazioni comunitarie sulla struttura delle aziende agricole, il campo di osservazione è stato circoscritto a: (a) le aziende con superficie agricola utilizzata (SAU) uguale o superiore a 1 ettaro; (b) le aziende con SAU inferiore ad 1 ettaro, ma che destinano alla vendita una parte della loro produzione agricola o che presentano caratteristiche superiori a soglie

fisiche o economiche fissate a livello nazionale in relazione a specifici tipi di coltivazioni o allevamenti. Nondimeno, la preesistenza in alcuni paesi europei di soglie minime fondate su criteri diversi e comunque più restrittivi di quelli ora citati ha imposto al sistema statistico europeo di trovare soluzioni di maggiore flessibilità. Ciò spiega perché nel previgente Regolamento (CEE) n.571/88 fu lasciata ai paesi membri la possibilità di fissare soglie fisiche o economiche secondo criteri propri, ma con l'obbligo di garantire che la loro applicazione alle rilevazioni comportasse l'esclusione solo delle aziende più piccole, tali che nel loro insieme non contribuissero per più dell'1% alla formazione del reddito lordo standard (RLS) della complessiva azienda agricola nazionale. Che questa sia stata una soluzione compromissoria è stato di recente affermato anche da Eurostat, che ha riconosciuto la difficoltà, se non l'impossibilità, di verificare l'effettivo rispetto del vincolo macroeconomico. Di fatto, la possibilità di usufruire di questo secondo criterio di esclusione delle aziende relativamente più piccole, ha indotto alcuni paesi membri a mantenere soglie fisiche che escludono dal loro campo di osservazione aziende anche fino a 5 ettari di SAU, fidando nel fatto che il vincolo europeo dell'1% fosse rispettato grazie a più consistenti dimensioni medie delle unità agricole e, in particolare, alla scarsa numerosità di quelle di dimensioni inferiori alla loro soglia nazionale. In altri paesi membri, e in particolare in quelli dell'area mediterranea, l'accettazione della soglia minima di un ettaro di SAU e la contemporanea fissazione di criteri nazionali per l'inclusione di parte delle aziende con SAU inferiore è stata motivata dalla maggiore diffusione delle piccole e piccolissime unità. L'Italia, unico tra i paesi dell'Unione, non ha mai applicato soglie dimensionali in sede di conduzione dei censimenti dell'agricoltura ed ha assicurato l'armonizzazione comunitaria dei risultati censuari applicando il secondo criterio europeo di determinazione delle soglie soltanto *a-posteriori*, in sede di elaborazione dei dati riferiti al cosiddetto Universo CEE. In altri termini, il campo di osservazione del Censimento italiano ha sempre compreso tutte le unità di produzione agricola, senza riguardo alla loro ampiezza, mentre le soglie definite a livello europeo sono state applicate, a partire dall'edizione del 1982, per formare due distinte popolazioni censuarie in sede di diffusione dei risultati: quella riferita al cosiddetto Universo Italia e quella riferita all'Universo CEE. In particolare, le soglie adottate dall'Italia per determinare i risultati censuari con riferimento al secondo Universo sono state due: (a) includere tutte le aziende agricole con almeno 1 ettaro di SAU; (b) includere, tra le aziende con meno di 1 ettaro di SAU, quelle che, nell'anno di riferimento, abbiano avuto una produzione commercializzata almeno pari ad un predeterminato valore monetario⁷.

In assenza di liste di aziende agricole predeterminate sulla base di fonti amministrative, questa soluzione aveva due pregi: limitare al massimo la discrezionalità del singolo rilevatore nel decidere se una qualsiasi unità osservata dovesse o meno essere assoggettata a rilevazione; evitare che, all'inizio dell'intervista, al conduttore fossero poste domande filtro per stabilire se l'unità di osservazione avesse o meno le dimensioni minime stabilite da eventuali soglie fisiche.

Nel contempo, però, la soluzione adottata in Italia fino al 2000 presentava due difetti: il primo, aumentava i costi dell'operazione censuaria e il complessivo fastidio statistico sui rispondenti, perché moltiplicava il numero delle unità di rilevazione marginali sia sotto il profilo strutturale che prettamente economico; il secondo, determinava una duplicità di risultati censuari, essendo, comunque, necessario rispettare le regole di armonizzazione europea con la diffusione dei dati riferiti all'Universo CEE. Il nuovo Regolamento (CEE) n.1166/2008 sulle statistiche strutturali delle aziende agricole ha modificato parzialmente i criteri di determinazione delle soglie nazionali, sostituendo al vincolo di sottocopertura non maggiore all'1% del reddito lordo standard (RLS) della complessiva azienda agricola nazionale il vincolo del 2% della superficie agricola utilizzata⁸ e del 2% del numero totale di capi di

bestiame. Tenuto conto di questa modifica e della disponibilità precensuaria di informazioni da fonti amministrative sulle dimensioni di terreni e allevamenti aziendali, l'Istat ha ritenuto opportuno unificare i campi di osservazione del censimento, riconducendo l'Universo Italia all'Universo CEE e stabilendo nuovi criteri di determinazione delle soglie che vengono ora espresse in termini di dimensione dei terreni condotti e del numero dei capi di bestiame allevati da ciascuna unità di rilevazione. In particolare, secondo quanto stabilito dal Piano Generale di Censimento, fanno parte del campo di osservazione del 6° Censimento dell'agricoltura: (a) tutte le unità con almeno 1 ettaro di superficie agricola utilizzata (SAU); (b) le unità con meno di 1 ettaro di SAU che rispettano una soglia minima di SAU stabilita dall'Istat per ciascuna Regione e Provincia autonoma, tenendo conto delle specializzazioni regionali degli ordinamenti produttivi⁹; (c) le unità che allevano animali destinati, in tutto o in parte, alla vendita.

La lista precensuaria da fonti amministrative

Il Censimento dell'agricoltura del 2010 viene realizzato con il supporto di una lista precensuaria delle unità di rilevazione prodotta dall'Istat, per la prima volta, mediante integrazione tra archivi amministrativi e statistici. La lista ha permesso di personalizzare i questionari prestampando i dati identificativi del conduttore di azienda agricola e di fornire agli organi di censimento gli elenchi di unità da sottoporre a intervista diretta presso il domicilio del conduttore, se persona fisica, o presso la sede legale del conduttore, se persona giuridica. La lista contiene, oltre alle notizie anagrafiche e di localizzazione dei conduttori, ulteriori informazioni di ausilio alla rilevazione.

Per realizzare la lista precensuaria sono state utilizzate:

- fonti specifiche per il settore agricolo: Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea), Anagrafi zootecniche (AAZZ), Redditi agrari (RA), Catasto terreni ad uso agricolo;
- fonti generali: Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) e archivi fiscali (IVA);
- fonti statistiche esaustive a supporto per il miglioramento della selezione tra le unità integrate: archivio denominato "ASIA - Unità giuridico economiche", 5° Censimento agricoltura 2000;
- liste speciali: Istituzioni pubbliche, Istituzioni non profit, Agriturismi, Unità con prodotti DOP/IGP, Unità con prodotti vegetali dichiarati nei redditi, Dichiarazioni vitivinicole di AGEA, Indagine andamento delle quantità dei prodotti agricoli commercializzati e relativi prezzi, Indagine struttura e produzioni delle aziende agricole 2007, Proprietà collettive (*common land*).

L'archivio di settore più completo e aggiornato tra quelli integrati nella lista precensuaria è quello dei fascicoli aziendali, contenuti nel Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) e forniti dall'AGEA. Esso contiene informazioni anagrafiche e territoriali¹⁰ relative ai soggetti pubblici e privati, identificati dal codice fiscale (Codice unico di azienda agricola), esercenti attività agricola, agroalimentare, forestale e della pesca, che intrattengano a qualsiasi titolo rapporti con la pubblica amministrazione centrale o locale.

L'archivio delle Anagrafi zootecniche (AAZZ), gestito dal Ministero della salute, contiene dati sugli allevamenti di animali e sui loro detentori. Le specie interessate sono bovini e bufalini, suini, ovicaprini, equini e avicoli. Attualmente, l'archivio dei bovini è l'unico ad essere pienamente operativo; per le altre specie la copertura è parziale in termini di unità e soprattutto di numero di capi¹¹. L'archivio dei Redditi agrari (RA) è gestito dall'Agenzia delle entrate ed è costituito dall'insieme dei contribuenti che, nell'anno di imposta, hanno dichiarato un reddito dominicale e/o un reddito agrario e/o redditi da allevamento di animali e/o hanno svolto attività di agriturismo. Le informazioni provengono dai modelli di dichiarazione dei redditi (Unico persone fisiche, Unico società di persone, Unico enti non commerciali, e dal modello 730). Il Catasto terreni ad uso

agricolo è gestito dall'Agenzia del territorio e contiene informazioni sulle particelle (qualità del terreno, superficie totale), sui relativi intestatari (nome e cognome) e sul titolo di possesso. Gli altri archivi amministrativi (Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura - CCIAA e archivi fiscali - IVA) integrati nella lista precensuaria sono riferiti alla generalità dei settori produttivi e contengono informazioni già utilizzate dall'Istat per l'aggiornamento del registro statistico ASIA.

Le unità repertorate nei suddetti archivi amministrativi sono integrate nella lista precensuaria, utilizzando come chiave di aggancio il codice fiscale dei soggetti identificati dalla specifica fonte amministrativa (ad esempio: il dichiarante redditi agrari o il detentore di specie animali). La lista precensuaria è stata costruita con un duplice obiettivo: i) individuare le unità da sottoporre a rilevazione censuaria; ii) valutare con il Censimento la qualità delle diverse fonti amministrative per realizzare un registro statistico delle aziende agricole da aggiornare annualmente. Questo secondo obiettivo è coerente con le indicazioni emerse a livello nazionale ed internazionale circa l'utilizzo di fonti amministrative per ridurre i costi e il fastidio statistico a carico dei rispondenti. La disponibilità del registro statistico aggiornabile annualmente determinerà nel tempo un miglioramento della qualità di tutto il sistema di produzione delle statistiche agricole, consentendo di coprire esigenze informative attualmente soddisfatte solo una volta ogni dieci anni in occasione del Censimento. Il processo di realizzazione della lista precensuaria è stato avviato dall'Istat nel 2008 e concluso nel febbraio 2010 con il rilascio di una lista di 2.042.341 unità. L'approccio seguito per individuare le unità da includere in essa è stato il seguente: (a) selezionare insiemi di unità con particolari caratteristiche da includere con certezza nella lista; (b) selezionare le restanti unità in base a segnali relativi alla loro dimensione economica.

Gli insiemi da includere con certezza nella lista riguardano, ad esempio, le istituzioni pubbliche e le istituzioni non profit (anche in presenza di segnali amministrativi deboli di appartenenza all'universo di riferimento), le unità con allevamenti (a prescindere dalla dimensione), gli usi civici (proprietà collettive ad uso agricolo, *common land*, costituite da terreni di proprietà privata o pubblica su cui gravano diritti di uso civico), le unità appartenenti al settore florovivaistico (in considerazione della loro possibile rilevanza economica anche per superfici limitate), nonché le unità viticole (in considerazione di quanto stabilito dal Regolamento (CEE) n. 357/79).

Per le restanti unità, non essendo disponibile un valore "certo" della loro dimensione economica, è stato necessario effettuare una sua "stima previsionale". Poiché la lista è costruita sulla base di diverse fonti amministrative, la previsione della dimensione economica ha tenuto conto anche dei diversi contenuti informativi di ciascuna fonte ed in particolare: i) della probabilità che un'unità presente in uno o più archivi svolga un'attività agricola compresa nel campo di osservazione del Censimento; ii) del grado di affidabilità di ciascuna fonte rispetto ai dati dimensionali in essa contenuti. Questi due elementi sono stati considerati congiuntamente al fine di evitare, da un lato, l'inclusione di unità con alta probabilità di condurre un'attività agricola ma con dimensione economica trascurabile, dall'altro, di escludere unità con bassa probabilità di condurre un'attività agricola ma (potenzialmente) di elevata dimensione economica. La previsione della dimensione economica per una data unità è stata dunque calcolata: i) moltiplicando le stime delle superfici agricole per tipo di coltivazione per le corrispondenti UDE¹²; ii) sommando i valori così ottenuti per i diversi tipi di coltivazione; iii) pesando il valore totale ottenuto con la stima della probabilità che l'unità in questione conduca un'attività agricola. Infine, per selezionare le unità da includere nella lista precensuaria in base alla stima della loro dimensione economica, è stata seguita la seguente procedura: i) le singole unità sono state ordinate, nell'ambito di ciascuna regione e provincia autonoma, in base alla dimensione economica stimata per ciascuna di esse; ii) sono state selezionate le unità più importanti, tali che complessivamente rappresentino il 99% della complessiva

dimensione economica della regione o provincia autonoma. Poiché le unità selezionate con questa procedura sono un sottoinsieme delle unità che compongono l'intera lista precensuaria, la percentuale di copertura economica attesa, calcolata sul complesso delle unità comprese nella lista da sottoporre a censimento, è necessariamente superiore al 99%. In conclusione, la lista di partenza del Censimento risulta sovradimensionata rispetto all'universo da indagare nel rispetto delle regole di definizione del campo di osservazione censuario. Sarà il Censimento a determinare l'effettivo numero di unità che costituiscono aziende agricole rientranti nel campo di osservazione e a rilevare le loro effettive caratteristiche dimensionali di colture e allevamenti.

Note

¹ Alcune ricerche condotte usando i risultati del Censimento 2000 hanno provato la capacità informativa dei microdati aziendali rilevati, ai fini di analisi empirica delle strategie di impresa. Cfr. Russo C., Sabbatini M. "Analisi esplorative delle differenti strategie nelle aziende agricole" in Rivista di Economia Agraria, n°5, 2005.

² L'ultima versione della lista *ad hoc* è riportata nell'Allegato 2 della decisione della Commissione Europea n. 2000/115/CE e ha avuto applicazione a partire dal censimento del 2000.

³ Tra queste sono comprese le attività agricole per conto terzi, la preparazione del raccolto per i mercati primari, la lavorazione delle sementi per la semina, la caccia.

⁴ La definizione adottata per il Censimento del 2000 era la seguente: "Unità tecnico-economica costituita da terreni, anche in appezzamenti non contigui, ed eventualmente da impianti ed attrezzature varie in cui si attua la produzione agraria, forestale e zootecnica ad opera di un conduttore, e cioè persona fisica, società o ente, che ne sopporta il rischio sia da solo (conduttore coltivatore o conduttore con salariati e/o compartecipanti), sia in forma associata." Cfr. Istat: 5° Censimento generale dell'agricoltura. Istruzioni per la rilevazione, Roma, 2000, pag. 42.

⁵ In quanto l'attività forestale non rientra nell'elenco delle attività agricole previste dall'allegato 1 del Regolamento (CE) n. 1166/2008.

⁶ La definizione adottata per il Censimento del 2010 è la seguente: "Unità tecnico-economica costituita da terreni, anche in appezzamenti non contigui, ed eventualmente da impianti ed attrezzature varie in cui si attua, in via principale o secondaria, la produzione agraria e zootecnica ad opera di un conduttore- persona fisica, società o ente - che ne sopporta il rischio sia da solo, come conduttore coltivatore o conduttore con salariati e/o compartecipanti, sia in forma associata." Cfr. Istat: Piano generale del 6° Censimento dell'agricoltura, Roma, 22 dicembre 2009, pag. 12.

⁷ Per il Censimento del 2000 il valore fu fissato a 4 milioni di lire, corrispondenti a 1,72 unità di dimensione economica (UDE).

⁸ Al netto delle superfici appartenenti alle proprietà collettive (*common land*).

⁹ Le soglie di superficie minima non si applicano alle unità operanti nei settori florovivaistico e ortofrutticolo (in considerazione della loro possibile rilevanza economica anche per superfici limitate) e nel settore viticolo (in considerazione di quanto previsto dal Regolamento CE n.357/1979).

¹⁰ Le informazioni territoriali presenti nell'archivio sono le seguenti: particella catastale, macrocrouso, superficie catastale, condotta e utilizzata, tipo di conduzione.

¹¹ Per equini e avicoli manca il numero di capi.

¹² Unità di Dimensione Economica; rappresenta l'unità di base per il calcolo della dimensione economica aziendale. Una UDE corrisponde a 1200,55 euro di Reddito lordo standard (RLs) aziendale.

I contenuti informativi del 6° Censimento dell'agricoltura, tra tradizione e rinnovamento

Massimo Greco

Il quadro di riferimento

L'agricoltura italiana ha attraversato in questi ultimi decenni delle profonde trasformazioni sotto la spinta delle politiche comunitarie e nazionali. In particolare, la struttura e il ruolo delle aziende agricole italiane sono mutati in maniera costante negli anni; la scomparsa delle unità più marginali e la crescita di realtà multifunzionali, non dedicate solo alla produzione di beni primari ma orientate anche all'offerta di servizi e alla protezione del territorio, stanno ridisegnando il settore.

Il 6° Censimento generale dell'agricoltura rappresenta una fonte informativa unica per conoscere in maniera esaustiva e con elevato dettaglio geografico, le modalità di questo cambiamento. Il questionario di rilevazione, nelle sue versioni cartacea e on-

line, è il mezzo per raccogliere le informazioni che l'Istat metterà a disposizione degli utenti nazionali ed internazionali, a partire da giugno del 2011, con la prevista diffusione dei dati provvisori. La diffusione dei dati definitivi è programmata per aprile 2012, con un recupero di tempestività di almeno quattro mesi rispetto al censimento precedente.

L'attività che ha portato alla scelta dei quesiti da inserire nel questionario censuario è stata complessa ed ha coinvolto numerose istituzioni, a partire dalle Regioni e Province Autonome e dal Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali.

Il processo di selezione delle domande ha tenuto conto di tre vincoli principali: il contesto normativo internazionale, le esigenze informative nazionali e regionali, e il contenimento del fastidio statistico presso i rispondenti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, a livello mondiale, il punto di riferimento è rappresentato dalle raccomandazioni formulate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao) nel *World Programme for the Census of Agriculture 2010*. A livello comunitario, l'obbligo di svolgere la rilevazione censuaria nel 2010 è, invece, stabilito dal Regolamento (CE) n. 1166/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, avente per oggetto l'istituzione di un quadro di riferimento per la produzione di statistiche comunitarie comparabili sulla struttura delle aziende agricole e per un'indagine sui metodi di produzione. L'indagine sui metodi di produzione rappresenta l'importante novità di questa tornata censuaria ed ha influenzato in maniera rilevante il disegno del questionario censuario.

Come nel passato, in Italia, il Censimento agricolo assolve anche agli obblighi di rilevazione stabiliti dal Regolamento (CEE) n. 357/79 del Consiglio del 5 febbraio 1979 e successive modificazioni, concernente le indagini statistiche sulle superfici viticole. In particolare, la normativa prevede, tra l'altro, che gli Stati membri con almeno 500 ettari di superficie vitata effettua, ogni dieci anni, un'indagine di base, di tipo censuario, sulla superficie viticola coltivata. Per soddisfare tale richiesta, è prevista nel questionario del censimento agricolo una specifica sezione dove raccogliere le informazioni sulle superfici vitate, distinte per classi di età e per varietà e sulle produzioni di uva per la vinificazione di vini di qualità e non.

Le esigenze informative nazionali e regionali sono state attentamente valutate nell'ambito dei lavori del Comitato consultivo per la preparazione a livello regionale del 6° Censimento generale dell'agricoltura. Ciò ha portato all'inserimento nel questionario 2010 di circa 300 variabili sulle 600 circa complessive presenti. Le altre 300 variabili rispondono ad obblighi comunitari.

Fatti salvi i vincoli normativi comunitari, i contenuti informativi del questionario di rilevazione, approvati dal Comitato, sono il risultato di una mediazione tra le richieste nazionali e regionali e l'esigenza di ridurre il fastidio statistico per le aziende agricole. Proprio allo scopo di soddisfare quest'ultimo obiettivo, nonostante l'introduzione obbligatoria di nuovi quesiti sui metodi di produzione, il questionario del 2010 contiene circa un terzo di quesiti in meno rispetto al questionario del censimento 2000.

Entrando più nel merito, il questionario, nella sua versione cartacea, è composto da sei sezioni. L'insieme dei quesiti in esso contenuti, in parte è relativo ad informazioni già rilevate nei passati censimenti e in altra parte è completamente nuovo.

Le informazioni di tipo "tradizionale" permettono un'analisi dell'evoluzione di determinati fenomeni a dieci anni di distanza. In questa tipologia di domande, rientrano quelle relative alla forma giuridica, alla forma di conduzione, all'utilizzazione dei terreni, alla consistenza degli allevamenti, al lavoro e alle attività connesse, ad alcune pratiche colturali, alle lavorazioni del terreno, alla commercializzazione, all'informatizzazione dell'azienda e all'autoconsumo, pur con contenuti di dettaglio a volte diversi rispetto al passato. In molti casi, si è proceduto ad una semplificazione dei quesiti nell'ottica della riduzione del fastidio statistico. Sono state, infatti, accorpate le classificazioni adottate sulla forma giuridica, sulla forma di conduzione e sulla

commercializzazione. In altri casi, il livello di dettaglio è aumentato con l'introduzione, ad esempio, di una domanda sulle superfici investite a colture energetiche, all'interno della sezione sull'utilizzazione dei terreni e di una domanda sui capi allevati per autoconsumo all'interno della sezione sugli allevamenti. Quest'ultimo quesito permetterà di classificare meglio il settore zootecnico, rispetto al passato, distinguendo le aziende esclusivamente orientate verso il mercato, da quelle per autoconsumo e da quelle miste (per il mercato e per autoconsumo).

Le novità del questionario

Più interessante in questa sede è evidenziare quali saranno i contenuti informativi nuovi che il censimento agricolo 2010 metterà a disposizione degli utenti nazionali ed internazionali. Gran parte di queste nuove informazioni sono relative all'indagine sui metodi di produzione prevista dal Regolamento (CE) n. 1166/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, che in Italia è stato deciso di effettuare contestualmente al Censimento agricolo, sulle stesse unità di rilevazione.

Come è noto, l'impatto ambientale dell'attività agricola è in funzione delle modalità di realizzazione delle pratiche agronomiche, dei metodi di gestione degli allevamenti, delle lavorazioni e dei macchinari utilizzati. I beni pubblici sui quali l'agricoltura può produrre effetti sono l'acqua, il suolo e l'aria. L'Unione Europea, ma anche i governi e i ricercatori nazionali, hanno quindi necessità di acquisire dati statistici per monitorare le politiche di gestione di queste risorse.

In particolare, per quanto riguarda l'acqua, l'obiettivo delle normative comunitarie e specificatamente della Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) è di promuovere una gestione sostenibile e il risparmio dell'acqua, di garantire un sufficiente grado di disponibilità e accessibilità per i diversi utilizzatori, di assicurarne la tutela da fonti inquinanti e il rispetto delle quantità minime necessarie per la sopravvivenza degli ecosistemi. Le informazioni presenti nel questionario censuario su questo tema, sono quelle relative alle colture irrigate, ai relativi sistemi di irrigazione, alle fonti di approvvigionamento d'acqua e ai servizi di consulenza irrigua utilizzati. Esse possono essere impiegate per costruire indicatori d'impatto ed elaborare stime sui volumi d'acqua impiegati in agricoltura.

Rispetto al suolo, i rischi derivanti dall'attività agricola riguardano essenzialmente la possibilità di erosione e franamento, di degrado della sostanza organica, di compattamento, di salinizzazione. L'Unione Europea già riconosce all'agricoltura un ruolo nella protezione del territorio attraverso contributi alle aziende agricole che utilizzano specifiche pratiche agricole per mantenere i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali. A tal fine, il questionario censuario raccoglie informazioni sugli elementi del paesaggio agrario (siepi, filari di alberi, muretti) di nuova realizzazione o sottoposti a manutenzione negli ultimi tre anni, sulla copertura del suolo, sull'avvicendamento delle colture, sull'inerbimento controllato delle superfici a coltivazioni legnose agrarie, sul pascolo e sull'applicazione degli effluenti zootecnici di origine animale.

Le politiche ambientali riguardanti l'aria sono rivolte essenzialmente alla riduzione delle emissioni di gas acidificanti e di gas ad effetto serra. L'agricoltura contribuisce a queste emissioni attraverso l'emissione di ammoniaca e di metano da parte del settore zootecnico. A riguardo, sono di notevole importanza i dati raccolti con il censimento agricolo relativi al pascolo (numero di capi, mesi di pascolamento e superficie), alla tipologia di stabulazione del bestiame, alla modalità di stoccaggio degli effluenti zootecnici ed alle modalità della loro applicazione al terreno.

Sempre in tema di ambiente, questo censimento cercherà di cogliere e monitorare il nuovo e positivo ruolo che il settore agricolo ha nei confronti della produzione di energie rinnovabili, grazie a quesiti sulla presenza in azienda di impianti per la produzione di energia eolica, di biomassa (di cui biogas), solare,

di idroenergia e di altre fonti.

Una delle nuove informazioni richieste dall'Eurostat riguarda la georeferenziazione dell'azienda agricola, intesa come identificazione delle coordinate geografiche (latitudine e longitudine) del centro aziendale. Questa informazione permetterà di incrociare dati di tipo diverso (agricoli, ambientali, climatici, ecc.) con riferimento al territorio. È bene però precisare che l'Eurostat non richiede la localizzazione precisa del centro aziendale sul territorio, in quanto le coordinate geografiche del centro aziendale possono essere localizzate all'interno di un arco di 5 minuti che corrisponde ad un'area che può variare da 3 mila a 7 mila ettari a seconda della posizione geografica dei paesi. Inoltre, per il rispetto del segreto statistico, se in una specifica area viene localizzato un solo centro aziendale, a quest'ultimo è attribuita un'ubicazione in un'area vicina contenente almeno un'altra azienda agricola. Dal punto di vista tecnico, per soddisfare la richiesta di Eurostat, l'Istat ha scartato la soluzione di dotare i rilevatori di apparecchi GPS in quanto troppo costosa e inefficace nei casi di non coincidenza del centro aziendale con il luogo dell'intervista. L'Istat rileverà, invece, questa informazione in maniera indiretta, attraverso dei quesiti sui riferimenti geografici e catastali del centro aziendale che consentiranno successivamente di localizzarlo in corrispondenza del centroide della sezione di censimento.

Come di consueto, nella diffusione dei risultati, i dati aziendali saranno riferiti al Comune del centro aziendale, indipendentemente dalla localizzazione dei terreni. Tuttavia nel questionario è stata inserita una sezione con quesiti atti a consentire l'ubicazione dei principali gruppi di coltivazioni e di allevamenti aziendali nei territori dei Comuni in cui essi sono effettivamente localizzati. Pertanto sarà possibile, a rilevazione conclusa, elaborare i risultati per Comune anche in base alla reale localizzazione delle coltivazioni e degli allevamenti.

Sul tema del lavoro, il quadro complesso di informazioni tradizionalmente rilevato dall'Istat nelle indagini strutturali agricole è confermato con qualche modifica migliorativa. Il questionario del 2010, per tutte le categorie della manodopera aziendale, distingue in maniera più precisa il lavoro svolto in azienda per attività agricole da quello svolto per attività connesse. In particolare, è richiesta per ogni singolo soggetto appartenente alla manodopera familiare o all'altra manodopera aziendale (continuativa o saltuaria, o non direttamente assunto dall'azienda) la percentuale di tempo dedicato ad attività connesse rispetto al totale delle giornate di lavoro svolte in azienda. Questa informazione è di fondamentale importanza per le stime di contabilità nazionale sul settore agricolo. Un'assoluta novità, inoltre, è la distinzione della manodopera per cittadinanza (italiana, di altro paese comunitario, extra-comunitaria).

Infine, per rispondere ad una precisa richiesta dell'Unione Europea, nel questionario censuario è compresa una serie di domande che permetteranno di individuare e analizzare le proprietà collettive ad uso agricolo nel nostro Paese. Le proprietà collettive sono beni di proprietà pubblica o privata, su cui gravano diritti di utilizzo (usi civici) da parte di singoli soggetti appartenenti ad una determinata collettività. Esse riguardano superfici di diversa natura e destinazione (pascolo, boschi, corpi idrici, ecc.) anche se, ai fini censuari, le superfici di interesse sono esclusivamente quelle di tipo agricolo, rappresentate principalmente da pascoli (le superfici boscate, infatti, sono fuori dal campo di osservazione del censimento agricolo e vi rientrano solo se presenti all'interno di un'azienda agricola). Per poter identificare e includere le proprietà collettive nella lista pre-censuaria, l'Istat ha svolto un'attività preliminare di individuazione degli Enti e dei Comuni che le gestiscono con l'aiuto della Consulta Nazionale delle Proprietà Collettive e delle Regioni e Province Autonome. Nel questionario di rilevazione, attraverso le elaborazioni delle informazioni sulla forma giuridica, sul sistema di conduzione e del riquadro sui pascoli, sarà possibile, per la prima volta nel nostro Paese, fornire dati statistici sull'entità di queste superfici, distinte tra quelle indivise e quelle assegnate a singole aziende agricole.

La Pac dopo il 2013: una riforma (troppo) annunciata

Fabrizio De Filippis

Introduzione¹

Dopo la *Budget review* lanciata dalla Commissione nel 2007 (Commissione europea, 2007), già dalla fine del 2009 e poi nel corso del 2010, il dibattito sul futuro della politica agricola comune (Pac) è stato alimentato dall'uscita di alcuni documenti di fonte Ue (Commissione, Parlamento, Comitato economico e sociale europeo) e da prese di posizione e studi di provenienza "accademica". In questo quadro, un passaggio importante si è avuto con la conferenza sulla Pac dopo il 2013 promossa dal commissario all'agricoltura Dacian Cioloș e tenuta a Bruxelles il 19 e 20 luglio 2010. Siamo ancora all'inizio di un dibattito destinato a durare a lungo e che probabilmente entrerà nel vivo tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011, dopo che la Commissione avrà presentato le sue riflessioni e proposte sulla Pac (previste per novembre) e quando anche il negoziato sulle prospettive finanziarie dopo il 2013 dovrebbe decollare. Tuttavia, questa prima fase è stata importante perché in essa si sono delineati i riferimenti-chiave e l'agenda del futuro dibattito fissandone, per così dire, i relativi "paletti". Provo nel seguito a sintetizzarli e a proporre qualche ragionamento a margine, anche in riferimento ai risultati della Conferenza luglio del 19-20 luglio 2010.

Gli attori rilevanti di cui vale la pena richiamare le posizioni sono i seguenti:

- i principali Stati membri dell'Ue;
- la Commissione europea (sia nel suo insieme che in riferimento al Commissario agricolo e alla Direzione generale agricoltura);
- il Parlamento europeo (in particolare le Commissioni Agricoltura e Bilancio);
- il COPA-Cogeca e le organizzazioni professionali;
- la Comunità "scientifica" e accademica degli studiosi.

Le questioni più importanti sono le seguenti:

- l'ammontare di spesa per la Pac dopo il 2013 (ma anche) la sua (diversa) distribuzione tra Stati membri;
- il futuro del Pagamento unico aziendale (Pua) e la modalità (e gradualità) della sua inevitabile e auspicabile trasformazione;
- gli obiettivi, gli strumenti e i beneficiari della spesa agricola;
- il mantenimento della struttura in pilastri della Pac e la questione del cofinanziamento.

Gli attori in gioco

Gli Stati membri, nella loro maggioranza, non hanno ancora assunto posizioni nette sulla Pac del futuro (di certo lo faranno più in là, in risposta alle proposte della Commissione), ma si possono sottolineare i seguenti due punti:

- La Francia è l'unico paese ad avere espresso una posizione decisa, per bocca dello stesso Sarkozy, manifestando la chiara volontà di assumere un ruolo guida nel dibattito sulla Pac; rispetto al tradizionale atteggiamento del passato di difesa dello *status quo*, l'attuale posizione francese sembra più articolata, in favore di una politica agricola forte ma anche significativamente riformata. La posizione francese è stata sostenuta da molti ministri agricoli dei paesi dell'Ue (compreso quello italiano), 22 dei quali il 10 dicembre del 2009 hanno sottoscritto una dichiarazione promossa dal ministro francese Bruno Le Maire per il mantenimento di una Pac "forte e ambiziosa"; ma quasi tutti i ministri delle finanze e i governi non si sono ancora esposti. Oltre a Svezia, Danimarca, Olanda, Regno Unito e Malta (i cui stessi

ministri agricoli non firmarono la citata dichiarazione pro-Pac), altri paesi, tra cui la stessa Germania, sembrano in attesa di precisare la propria posizione in relazione all'evoluzione del negoziato sul bilancio dell'Ue.

- I nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale, politicamente rafforzati dalla nomina di un Commissario all'agricoltura la cui origine rumena fa ipotizzare una particolare sensibilità ai loro interessi, sono favorevoli alla difesa della Pac ed al mantenimento di un'adeguata spesa per l'agricoltura, ma pongono con forza il problema di un riequilibrio a loro favore sia del tipo di strumenti attivati sia, soprattutto, della relativa spesa.

Riguardo alla Commissione europea, va distinta la sua posizione complessiva - ed allo stato anche più generica - rappresentata dal Presidente Barroso, da quella più specifica del Commissario all'Agricoltura Ciolos e della Direzione Agricola della Commissione stessa: decisamente pro-Pac quella del Commissario agricolo e della sua Direzione, molto più distaccata ed ovviamente più attenta ad interessi extra-agricoli e a questioni più generali quella della Presidenza Barroso; e le differenze sembrano più accentuate rispetto a quanto, su questo fronte, ci si attende dal comprensibile gioco delle parti già visto in passato.

Barroso, certo molto attento al negoziato sulle prospettive finanziarie dopo il 2013, sembra interessato all'agricoltura soprattutto per il suo peso significativo sul bilancio Ue, e dunque come una componente da cui eventualmente attingere risorse per alimentare nuove politiche: non a caso nel suo "non paper" di fine 2009 (Commissione europea, 2009a) si parlava di un "terzo pilastro" dedicato a nuove sfide ambientali ed energetiche, da finanziare con risorse della Pac; né sorprende che nel documento ufficiale della Commissione "Europa 2020" (Commissione europea, 2010) l'enfasi sull'agricoltura e le politiche agricole sia a dir poco marginale. Ciolos, al contrario, ha esplicitamente dichiarato in più occasioni di lavorare per il mantenimento di una Pac forte dopo il 2013 e in un *discussion paper* sul futuro della Pac la DG Agricoltura (Commissione europea, 2009b) ha sostenuto l'idea di non smantellare il Pua, per conservare una forma di sostegno fisso al reddito degli agricoltori e metterli in condizione di continuare a produrre i "beni pubblici" legati all'attività agricola.

Il Parlamento europeo è stato fin qui molto attivo nel dibattito sulla Pac, anche grazie ad una serie di studi che aveva a suo tempo commissionato e che sono usciti tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 (Buckwell, 2009; Bureau e Witzke, 2010; Zahrt, 2009). Come in passato, la posizione del Parlamento europeo (e in particolare quella della Commissione Agricoltura) è favorevole alla Pac. Rispetto al passato, tuttavia, forse anche grazie al maggior peso che questa istituzione è destinata ad avere con il nuovo meccanismo della co-decisione, il Parlamento europeo sembra meno arroccato su una posizione di difesa dell'esistente e più aperto ad un approccio (sia pur cautamente) riformatore².

Nella relazione della Commissione agricoltura, elaborata da G. Lyon (2010) e poi adottata dal Parlamento europeo in seduta plenaria nel luglio scorso, si parla di una Pac "più equa e più verde", in grado di perseguire obiettivi economici e sociali e di promuovere la produzione di beni pubblici legati all'agricoltura. In questo quadro, si propone il mantenimento dell'attuale ammontare di risorse, da ripartire secondo un impianto non troppo dissimile da quello attuale, anche se in larga misura ridisegnato nella sua articolazione: da un lato uno sviluppo rurale potenziato, specie sul fronte ambientale; dall'altro un (ex) primo pilastro "spacchettato" in diverse componenti: un Pua di ammontare ridotto rispetto a quello attuale e omogeneo su base territoriale, a fronte di una condizionalità "di base"; misure di mercato contro la volatilità dei prezzi; azioni selettive, tipo Art. 68, gestite su base nazionale; misure *ad hoc* (accoppiate e cofinanziate) per mantenere l'attività agricola nelle aree svantaggiate.

Il COPA-Cogeca ha espresso una posizione che è ovviamente in favore del mantenimento di una Pac forte e generosa, ma con

un approccio più articolato e più aperto al cambiamento rispetto al passato, quando questa organizzazione si limitava alla pura difesa dello *status quo*. In particolare, il COPA-Cogeca invoca una Pac rivolta a garantire la sicurezza alimentare, ad assicurare che gli agricoltori siano in grado di trarre un reddito equo dal mercato e a remunerarli per i servizi e i beni pubblici che essi producono (COPA-Cogeca, 2010). Si può segnalare una particolare attenzione all'obiettivo di migliorare la competitività e rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare, anche se le misure che si citano appaiono alquanto generiche.

Riguardo alle organizzazioni professionali dei singoli paesi, più che posizioni articolate nel merito delle specifiche questioni, si registrano per ora "posizionamenti" di carattere generale. Una preoccupazione diffusa, enfatizzata soprattutto da parte francese, riguarda la necessità di colmare il vuoto lasciato dallo smantellamento delle vecchie misure di intervento sui mercati, tanto più sentito dopo le ampie oscillazioni dei prezzi agricoli degli ultimi anni.

La comunità scientifica ha prodotto numerosi studi sul futuro della Pac, alcuni direttamente promossi dalla Commissione o dal Parlamento, altri da *think tanks* di vario tipo, altri ancora del tutto indipendenti. Alcuni studi si cimentano nella definizione degli obiettivi desiderabili delle politiche agricole, distinguendo tra quelli da perseguire da parte dell'Unione europea e quelli che sarebbe invece opportuno lasciare ai livelli di governo più bassi; e indicano quali strumenti dovrebbero essere utilizzati per minimizzare le distorsioni e massimizzare l'efficienza dell'intervento pubblico. Come osservato in altra sede (De Filippis, Henke, 2010), la maggioranza degli studiosi concorda sull'idea che la Pac, anche in ragione della sua natura di politica sovranazionale, debba avere quale obiettivo la produzione di beni pubblici di livello europeo, da perseguire con incentivi volti a premiare i comportamenti dei beneficiari piuttosto che il loro *status* passato. Naturalmente, una volta accettato questo approccio, il dibattito si sposta sulla definizione di quali siano i beni pubblici di livello europeo: per gli economisti più "ortodossi" (AA.VV., 2009; Swinnen, 2009) si tratterebbe di un ventaglio relativamente limitato di obiettivi, molto generali ed alquanto periferici rispetto al tradizionale *core business* della Pac: lotta al cambiamento climatico, protezione della biodiversità, nonché alcuni aspetti della salvaguardia dell'ambiente e della gestione delle risorse idriche, quando non perseguibili in modo più efficiente a livello locale³.

Ribadendo anche qui quanto già sottolineato in altra sede, tali esercizi sono utili come *benchmark* teorici generali, rispetto ai quali valutare le opzioni concretamente possibili; il loro limite sta nel fatto che talvolta, nei propositi, alcuni economisti tendono a ripetere la loro lezione normativa dimenticando l'importanza della *path dependency*, ossia il fatto che "le politiche del futuro, anche quelle che derivano da riforme radicali, non si scrivono - per così dire - su una "pagina bianca" ma sono sempre frutto di una modifica delle politiche del passato; per cui il modo di essere e l'evoluzione di queste ultime sono determinanti per individuare le opzioni su cui è utile ragionare: se non quelle astrattamente ottimali, certamente quelle possibili" (De Filippis, Henke, 2010). Non tutti i lavori degli economisti sono soggetti a questa critica. Ad esempio, sono da segnalare gli studi di Bureau e Mahé (2008 e 2009) che riescano a coniugare in modo equilibrato rigore, realismo e flessibilità: in particolare, il rapporto redatto da Bureau e Witzke (2010) per la Commissione Agricoltura del Parlamento europeo propone un impianto di riforma molto convincente, con un'ipotesi ragionevole di spacchettamento e diversificazione del Pua, adattabile ai vincoli o alle opportunità presenti sul mercato politico in modo che la sua carica riformatrice risulti più o meno accentuata.

Le questioni e gli scenari

La spesa per la Pac dopo il 2013 è destinata ad essere la questione più calda. Anche se molti affermano che prima vanno

definiti obiettivi e strumenti della nuova Pac e poi la spesa necessaria, è evidente che le due cose andranno di pari passo, giacché il tipo di riforma possibile è legato all'ammontare di risorse su cui si potrà contare. Le indicazioni concordano nell'attendere un minor peso della Pac sul bilancio Ue, ma spaziano in un *range* molto ampio, da una lieve limatura per alcuni ad una riduzione drastica per altri: in termini assoluti, si va dalla sostanziale riconferma dell'attuale spesa Pac al suo dimezzamento o anche oltre, come proposto da Zahrt (2009) o nello scenario estremo di liberalizzazione analizzato in uno studio promosso dalla Commissione (ECNC, LEI e ZALF, 2009). Gli obiettivi, gli strumenti e i beneficiari della futura Pac sono diversi a seconda dei casi. Nella versione più "rigorosa", come si è detto, accanto ad una serie di standard e di regole comuni per la salvaguardia della concorrenza, l'unico obiettivo della Pac dovrebbe essere la produzione di beni pubblici di livello europeo, che né il mercato da solo né le politiche a livello locale sono in grado di assicurare e che per lo più riguardano servizi ambientali, paesaggistici e territoriali di natura transfrontaliera. In questo quadro, oltre agli agricoltori, i beneficiari della politica agricola possono essere anche tutti i soggetti in grado di contribuire alla produzione dei suddetti beni pubblici nelle aree rurali. Diversamente, chi pensa che la Pac debba anche e soprattutto mantenere e valorizzare l'agricoltura europea come settore capace di produrre cibo sano e di qualità, considera gli agricoltori i principali beneficiari della Pac. In Italia, che più di altri paesi sconta un problema di estrema polverizzazione aziendale, si è esplicitamente suggerita, anche da fonti ministeriali, l'opportunità di rivedere l'applicazione dell'art. 28 del regolamento orizzontale, per restringere la platea dei beneficiari alle "vere" imprese agricole, ovviamente da definire con parametri obiettivi.

Il futuro del Pua è la questione più concreta e ineludibile in cui ci si imbatte quando si pensa alla Pac da disegnare per il dopo 2013. Tutti, infatti, concordano sull'insostenibilità a lungo termine della forma attuale del Pua, specie laddove (come in Italia) esso è ancora calcolato su base storica e dà luogo ad ingiustificabili differenze di trattamento tra agricoltori, anche quando si tratta di soggetti del tutto simili, sia nello *status* che nei comportamenti. Come si è accennato, l'idea che si profila, in varianti più o meno radicali ed in tempi di applicazione più o meno rapidi, è quella di un suo "spacchettamento": da un lato, una parte del Pua sarebbe da trasformare in un pagamento omogeneo su base territoriale (in teoria, si può andare da aree sub-regionali all'intera Comunità) da erogare a tutti gli agricoltori (e qui si ripropone la questione della platea dei beneficiari): una sorta di "zoccolo duro" di sostegno fisso e generalizzato al reddito, dato in cambio di una condizionalità "di base", obbligatoria per tutti. Dall'altro, ci sarebbe un sistema di pagamenti selettivi, per chi si impegna a "fare di più" sul fronte della produzione di beni pubblici o come compensazione per chi opera in zone svantaggiate, da erogare in forme più o meno flessibili su base nazionale o locale. In linea di massima, la componente comune del Pua potrebbe rimanere tutta a carico del bilancio Ue, mentre i pagamenti selettivi, modulati a livello nazionale o locale, andrebbero cofinanziati, sul modello di quanto accade con le attuali misure del secondo pilastro. Ovviamente, all'interno di un impianto di questo tipo, si può pervenire ad approdi molto diversi in termini di cambiamento rispetto allo *status quo*: da qualcosa di molto vicino ad una Pac attuale condita con maggiori dosi di regionalizzazione e di misure tipo Art. 68, ad una revisione anche molto profonda dell'impianto della politica e dei parametri con cui modularla⁴. Inoltre, in tutti i casi, la tempistica e la modalità del *phasing out* del vecchio sistema e del *phasing in* del nuovo sono questioni tutt'altro che marginali che certamente saranno oggetto di negoziato.

Pilastri e cofinanziamento. L'attuale distinzione della Pac in due pilastri ha perso parte del suo significato, con una serie sempre più nutrita di misure che sono collocate nell'uno o nell'altro pilastro non per la natura degli obiettivi che perseguono ma per motivi contingenti o per opportunità politica (De Filippis, Henke, 2010). L'unica reale diversità è il regime di finanziamento: tutto

dal bilancio Ue per il primo pilastro; cofinanziamento nazionale per il secondo. Si tratta di una differenza di non poco conto, giacché l'idea di estendere il principio del cofinanziamento anche al primo pilastro della Pac è presente in modo esplicito nel dibattito. Al riguardo, anche se di difficile attuazione e gestione, la posizione più rigorosa sarebbe quella di eliminare la distinzione in pilastri e definire se e quanto co-finanziare le diverse misure o pacchetti di misure, a seconda dell'obiettivo che perseguono e delle procedure di programmazione e di spesa che prevedono.

In ogni caso, il cofinanziamento della Pac (sul modello di quanto oggi avviene per il secondo pilastro), o la semplice possibilità per gli Stati membri di aggiungere risorse nazionali a quelle comunitarie (come oggi avviene per il Pua erogato dai nuovi Stati membri) sarà un punto caldo del negoziato sul bilancio. Ed è ovvio che l'unica forma di cofinanziamento accettabile (per molti versi auspicabile) è quella obbligatoria, eventualmente con percentuali differenziate a seconda delle misure e dei paesi interessati.

La tempistica della riforma. Poiché la Pac del dopo 2013 sarà il frutto di un'evoluzione più o meno graduale della Pac che c'è ora, è ovvio che la tempistica dell'entrata a regime della sua riforma sarà un punto cruciale. Ad esempio, una cosa è pensare ad uno spacchettamento dell'attuale Pua ed alla sua sostituzione con un pagamento omogeneo nel giro di un paio d'anni, entro il 2015; altro è immaginarsi una nuova Pac che (come avvenne con la riforma Fischler) annuncia un percorso di graduale transizione - a partenza ritardata o ad "andamento lento" - che finisce con l'entrare a pieno regime solo verso la fine del periodo delle nuove prospettive finanziarie. Senza contare che, per mettere in fase la durata dei mandati della Commissione con quella dei periodi di programmazione, vi potrebbe essere uno slittamento delle attuali prospettive finanziarie fino al 2015, per cui il prossimo periodo di programmazione finanziaria (dunque successivo a quello attuale, per ora in scadenza nel 2013) potrebbe arrivare fino al 2020.

Sintetizzando, mi pare che gli scenari possibili dipendano dalle seguenti variabili, fortemente interrelate, e dalle loro tante combinazioni, che possono dar luogo a risultati molto diversi e diversamente appetibili per i vari attori in gioco:

- l'esito del più generale dibattito sul bilancio Ue, sia in termini di riforma del sistema delle risorse proprie e delle entrate sia, soprattutto, in termini di ammontare di spesa complessiva da destinare alle politiche comuni nell'Ue-27;
- l'ammontare di spesa per la Pac e l'estensione o meno del principio del cofinanziamento al primo pilastro o a sue componenti (e le percentuali dell'eventuale cofinanziamento);
- la distribuzione della spesa agricola tra Stati membri, oggi fortemente squilibrata a danno dei 10 nuovi entrati, che pongono con forza una richiesta di riequilibrio;
- il mantenimento dell'attuale struttura dicotomica della Pac in due pilastri con procedure di spesa rigidamente differenziate e la (ri)collocazione delle diverse misure nell'uno o nell'altro pilastro; oppure la possibilità di definire pacchetti di misure differenziati per obiettivi e per le diverse procedure di (co) finanziamento, a prescindere dai pilastri;
- il destino del Pua, sia come ammontare di risorse che rimarranno al suo interno che della modalità con cui esso sarà eventualmente "spacchettato";
- l'eventuale revisione e razionalizzazione della platea dei beneficiari della Pac, sia in termini di Pua che di interventi dell'attuale secondo pilastro;
- Il margine di flessibilità dato agli Stati membri nella gestione a livello nazionale di *envelope* di misure sul modello dell'Art. 68: sia riguardo alla dimensione delle *envelope*, sia alle possibilità di scostamento da criteri e parametri "medi" comunitari.

La conferenza di Bruxelles luglio 2010

In questo quadro di grande fluidità, si è inserita la conferenza sulla Pac dopo il 2013, tenuta a Bruxelles il 19 e 20 luglio 2010. La conferenza, in sé, è stata un evento di grande importanza politica, per giunta inedito rispetto al passato, soprattutto nella sua caratteristica voluta ed enfaticizzata dal Commissario Ciolos, di essere il coronamento di un largo processo di consultazione "dal basso". Nonostante ciò - o forse proprio per questo - l'impressione che ho tratto dai risultati della conferenza è che non siamo alla vigilia di una riforma radicale della Pac. Naturalmente posso sbagliarmi e certamente rischio di essere smentito dai fatti (come tante volte accade agli economisti...) ma questa mia impressione si basa su una serie di spunti di ragionamento che sintetizzo nel seguito.

Il metodo della riforma. Le riforme, specie quelle radicali, difficilmente si costruiscono "dal basso", chiamando a raccolta gli "Stati generali" dei comparti interessati e censendo le esigenze delle diverse rappresentanze; così facendo, infatti, gli *stakeholder* inglobano le linee di riforma nelle loro aspettative e nei loro comportamenti e hanno tempo e modo di organizzare le difese dai cambiamenti potenzialmente più "dolorosi". In altre parole, il rischio di un processo di riforma *bottom up*, basato su larghe consultazioni è quello di tendere verso un compromesso al ribasso, in grado di assicurare tutti o comunque di non scontentare troppo.

Al contrario, è più facile che le riforme radicali si facciano "a sorpresa", con approcci decisamente *top down*, o magari partendo alla chetichella, come accadde nei casi della riforma Mac Sharry del 1992 e soprattutto della riforma Fischler del 2003, spacciata come semplice "revisione di medio termine".

Non a caso, invece, non era stato così per quella che doveva essere la riforma di Agenda 2000, annunciata dal documento del 1997 che aveva alimentato grandi attese, approfondita in un dibattito ampio e vibrante, ma poi edulcorata nel compromesso di Berlino del 1999, dove i pezzi più qualificanti del pacchetto di riforma furono sacrificati ai veti incrociati dei diversi paesi.

I contenuti della riforma. La conferenza è stato un utile momento di confronto, ma rispetto all'obiettivo di costruire un percorso di riforma è stata alquanto autoreferenziale. Nessuno ha parlato "contro" la Pac; tutti hanno sostenuto la necessità di una Pac "forte ed ambiziosa"; le stesse componenti più periferiche della rappresentanza, che in passato avevano assunto posizioni molto critiche (ambientalisti, ruralisti, *Via Campesina*, terzomondisti...) sono sembrate "più realiste del re" e hanno tirato fuori un'anima molto protezionista. Insomma, molta retorica e pochi contenuti innovativi, che fanno prevedere l'emergere di una ipotesi di riforma graduale, nel solco tracciato dalla riforma Fischler. I tratti essenziali di una tale riforma potrebbero essere i seguenti:

- conferma del disaccoppiamento come principio guida;
- più "regionalizzazione" (anche se con percorsi gradualisti e comunque all'interno di massimali nazionali, tutt'al più limitati di qualche punto percentuale a favore dei nuovi Stati membri);
- mantenimento dei due pilastri, anche se con qualche "contaminazione" (ad esempio, il passaggio dell'intervento per le zone svantaggiate dal II al I);
- spaccettamento del pagamento del I pilastro: da un lato, una componente uguale per tutti e data a tutti, a fronte di una blanda condizionalità; dall'altro, un paio di altre componenti più selettive, erogate con approccio "contrattuale" e condizionate a comportamenti virtuosi;
- rinnovata attenzione alla sfera del mercato: in riferimento sia alla necessità di trovare strumenti di gestione dei mercati alternativi alle vecchie misure distorsive, sia alle questioni relative al rafforzamento degli agricoltori nella filiera;
- grande cautela sul cofinanziamento, anche perché molti paesi (in particolare i nuovi Stati membri) non se lo possono permettere.

Le forze in gioco. Ciolos si sta rivelando un Commissario molto attivo e sta cercando con successo spazio e consensi.

Su questo terreno è importante il sostegno dei nuovi Stati membri su cui Ciolos certamente può contare e, soprattutto, l'atteggiamento benevolo e cooperativo nei suoi confronti da parte della Francia, che sembra uscita dal "fortino" conservatore in cui si era rinchiusa ai tempi della riforma Fischler, quando aveva ostinatamente osteggiato l'idea del disaccoppiamento. Oggi la Francia, forse proprio avendo fiutato che nella sostanza tira aria di cauto gradualismo, è pronta ad accettare qualche cambiamento e si appresta a svolgere quel ruolo di *leadership* nel processo di revisione della Pac che molti Stati membri, come si è visto, sembrano disposti a riconoscerle. Su questo terreno, inoltre, è in atto il tentativo di pervenire, entro settembre 2010, ad un documento congiunto franco-tedesco, eventualmente da condividere anche con la Polonia.

Sembra che l'operazione si stia rivelando più difficile del previsto, ma è probabile che alla fine si perverrà ad un compromesso. Ed è ovvio che una posizione comune sulla Pac di Francia, Germania e Polonia sarebbe un riferimento politico forte e certo condizionerebbe le stesse proposte della Commissione attese per novembre 2010.

La Pac e il bilancio. Molti commentatori continuano a descrivere la Pac come una politica impopolare, inefficiente e dispendiosa, assediata da *lobby* extragricole fameliche e agguerrite e/o da nuove e più virtuose politiche che reclamano risorse finanziarie da spendere meglio di quanto faccia la Pac. Secondo questa visione, che lo stesso commissario ha contribuito ad alimentare, la Pac è destinata a perdere quote di bilancio a favore di altre voci, a meno che non arrivi alla trattativa finanziaria con una buona riforma, in grado di "convincere" i cittadini europei e i diversi paesi che vale la pena mantenere una politica agricola ambiziosa.

Non c'è dubbio che la battaglia nella allocazione delle risorse finanziarie tra le diverse politiche, come sempre, sarà dura. Ed è ovvio che arrivarci con una riforma tecnicamente valida e politicamente condivisa da una rappresentanza coesa aiuterebbe. Tuttavia a me sembra che, rispetto ad altre stagioni della storia dell'Ue, oggi non sia questo il principale problema della Pac.

Ai consumatori e ai cittadini, tutto sommato, la Pac piace; molti paesi contributori netti al bilancio la considerano un "male minore" rispetto ad altre politiche più redistributive (De Filippis, Sardone, 2010; Salvatici, 2010); la Pac è comunque una politica collaudata e molto bene incardinata nel sistema amministrativo dell'Ue e degli Stati membri; l'altra grande politica comune, quella di coesione, oggi sembra messa peggio, mentre le politiche dell'agenda di Lisbona sono state un mezzo fallimento proprio sul versante del loro effettivo gradimento politico e della loro fattibilità. Inoltre, la stessa recente strategia 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, nella sua grande genericità, non sembra essere un'alternativa credibile all'attuale impianto delle politiche Ue.

Insomma, se si ipotizza il mantenimento dell'attuale dimensione del bilancio Ue (1% del PIL), penso ci si possa ragionevolmente attendere la conferma delle attuali risorse finanziarie per la Pac, sia pure al netto di qualche limatura graduale da qui al 2020, nell'ordine del 10-15%, eventualmente compensata da un po' più di cofinanziamento. In altre parole, a me pare che oggi il vero pericolo per la Pac non stia tanto nella concorrenza delle altre politiche: questa c'è, ma è forse meno agguerrita del passato (come fu ad esempio ai tempi di Agenda 2000, quando si rafforzavano i fondi strutturali e partiva la politica di coesione) e non dovrebbe avere conseguenze devastanti. Piuttosto, la vera questione è quanta Europa avremo in futuro: se ancora ci sarà la volontà politica di mantenere l'attuale bilancio o se piuttosto esso non subirà un secco ridimensionamento, al di sotto dell'attuale 1% del Pil. È chiaro, infatti, che se il bilancio Ue dovesse ridursi, la Pac subirebbe tagli che potrebbero essere molto pesanti.

Conclusione

Che vuol dire tutto ciò? Forse che (a seconda dei punti di vista) non c'è nulla da temere oppure niente di nuovo da aspettarsi dalla riforma della Pac? Che tutto dipende dalla grande politica, e che dunque non vale la pena impegnarsi troppo nel dibattito sulla nuova Pac? Tutt'altro. Proprio in una situazione fluida come quella attuale, in cui non emergono grandi idee-guida e dove il rischio (o per alcuni la speranza) è che la riforma si risolva in una rivisitazione inerziale del percorso avviato con la riforma Fischler, c'è bisogno e forse spazio per lavorare di fantasia su temi nuovi, sui quali né il mercato da solo né i vecchi sistemi di regolazione cui la Pac si affidava in passato danno risposte soddisfacenti. Ad esempio, si può lavorare sull'idea di usare (anche) la Pac come leva per mettere in trasparenza i meccanismi di formazione dei prezzi dei prodotti agroalimentari e per ridurre i margini di rendita e di inefficienza presenti nelle relative filiere, possibilmente contribuendo a correggere la distribuzione del valore e del potere di mercato tra i diversi soggetti, attualmente troppo sperequata a danno della parte agricola e dei consumatori: è un percorso molto difficile, di cui è solo abbozzata l'esigenza mentre è tutta da costruire la sostanza; ed è un percorso non privo di rischi, in termini di possibili evoluzioni distorsive degli strumenti da mettere in campo. Ai tempi della riforma Fischler sembrava così anche con il disaccoppiamento, eppure qualche risultato lo si è ottenuto.

Note

¹ Questa nota è frutto di una ricerca che beneficia del sostegno finanziario del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Programma di Ricerca Scientifica di Rilevante Interesse Nazionale 2007 su "Politiche dell'Unione Europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato Wto").

² Su una posizione non dissimile da quella del Parlamento europeo, decisamente orientata alla difesa della Pac ma aperta ad un approccio di riforma, troviamo anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE, 2010).

³ Naturalmente gli economisti citati ritengono che vi siano anche altri obiettivi degni di essere perseguiti dalle politiche agricole, ma la loro natura non sarebbe tale da giustificare il perseguimento a livello europeo. Su questo terreno, invece, Buckwell (2009) e Cooper, Hart e Baldock (2009) attribuiscono alla Pac una capacità di contribuire a produrre un insieme più ampio di beni pubblici di livello europeo.

⁴ Nel rivedere il sistema di pagamenti diretti e le loro modalità di erogazione, si potrebbe anche pensare a modifiche fortemente innovative, quali la possibilità di utilizzare il lavoro come parametro di calcolo dell'ammontare del Pua e/o per definirne e modularne eventuali tetti massimi per beneficiario.

Riferimenti bibliografici

- AA. VV. (2009), *Una Politica Agricola Comune per la produzione di beni pubblici europei. Presa di posizione da parte di un gruppo di eminenti economisti agrari*, Agrireregionieuropa, Anno 5, Numero 19, originale in inglese in: <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform-overview>
- Buckwell A. (2009), *Elements of the post 2013 CAP*, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, Brussels
- Bureau J.C., Mahé L.P. (2008), *CAP Reform beyond 2013: An idea for a longer view*, Notre Europe
- Bureau J.C. e Mahé L.P. (2009), «CAP payments after 2013 and rural public goods», *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 4. pp. 29-55
- Bureau J.C. e Witzke H.P. (eds) (2010), *The single payment scheme after 2013: new approach - new targets*, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, Brussels
- CESE - Comitato Economico e Sociale Europeo (2010) *La riforma della Politica agricola comune nel 2013*, parere di iniziativa, 8 marzo
- Commissione europea (2007), *Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008-09*, 11bb def.,

Bruxelles, 12.9

- Commissione europea (2009a), *The Eu Budget Reform, a Broad Mandate for Change*, bozza non ufficiale di Comunicazione, ottobre
- Commissione europea (2009b), «Why Do We Need a Common Agricultural Policy?», *Discussion paper* della Direzione Generale Agricoltura, Dicembre
- Commissione europea (2010), *Europa 2020 - Una strategia per una crescita, intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, marzo
- Cooper T., Hart, K. and Baldock, D. (2009), *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, London
- COPA-Cogeca (2010), *Il futuro della Pac dopo il 2013*, Bruxelles, PR(10)3360:1, maggio 2010
- De Filippis F., Henke R. (2010), «La Pac tra primo e secondo pilastro: una rilettura della spesa agricola dell'Unione europea», In corso di stampa su *QA/Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*
- De Filippis F., Sardone R. (a cura di) (2010), *Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della Pac - funzionamento evoluzione, prospettive*, Rapporto dell'Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, INEA, giugno
- European Centre for Nature Conservation (ECNC), Landbouw-Economisch Instituut (LEI) e Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) (2009), *Scenar 2020 II - Update of analysis of prospects in the Scenar 2020 Study*, European Commission, Brussels
- Lyon G. (2010), *Relazione sul futuro della Politica agricola comune dopo il 2013*, Commissione Agricoltura e sviluppo rurale, Parlamento europeo, A7-0204/2010, 21 giugno
- Salvatici L. (2010), «Bilancio UE e interessi nazionali: massimizzare i guadagni o minimizzare le perdite?», *nelMerito.com*, n. 2, luglio
- Swinnen J. (2009), *The Future of Direct Payments: Better targeting, Phasing-out, New Objectives Or a Time for a 'Great Deal' for EU Agriculture?*, Bepa Workshop on *Reflections on the Common Agricultural Policy from a long run perspective*, February, Bruxelles
- Zahrt V. (2009), *The budgetary aspects of the new CAP payments*, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, Brussels

La Dichiarazione di Gembloux: “Reinventare l'agricoltura, l'agro-alimentare e l'ambiente in Europa”

Groupe de Bruges, Groupe Saint-Germain, Magyar Agrarakadémia, Terra Nova

Traduzione di Valentina Cristiana Materia

Presentazione

Questo testo è stato scritto nell'occasione del dibattito avviato dal Commissario europeo per l'agricoltura al fine di coinvolgere e responsabilizzare la società civile europea nella costituzione di una politica agricola e alimentare comune.

Esso va letto anche alla luce del rafforzamento dei poteri legislativi del Parlamento europeo in materia agricola. Con l'estensione della procedura di codecisione, il Parlamento sta divenendo difatti un vero e proprio crogiuolo di espressione

pubblica, in cui è in fase di definizione una cultura democratica per la quale le decisioni in materia di interessi comuni devono essere negoziate e condivise.

Il documento è stato condiviso e pubblicato da quattro gruppi interdisciplinari di esperti europei: il *Groupe de Bruges*¹, il *Groupe Saint-Germain*², la *Magyar Agrarakadémia*, e il gruppo Terra Nova.

Fluttuazioni, instabilità e volatilità dei prezzi e dei redditi, crescente malnutrizione, danni ambientali. L'agricoltura europea sta attualmente attraversando una serie di crisi senza precedenti. Nel contempo, è attraversata da crescenti dubbi sul suo futuro. È tuttavia noto che l'agricoltura abbia occupato e continui ad occupare un posto fondamentale nello sviluppo delle società umane, garantendo la stabilità del nostro continente.

Una politica agricola al servizio di una Comunità per la pace

L'odierna agricoltura europea è modellata sulla volontà dei paesi europei di riconciliarsi e di unirsi a perseguire pacificamente un destino comune. In altre parole, non è un'aberrazione burocratica, né solo un astratto ideale sognato dai politici di gran lunga lontani dalla realtà. Questa alleanza solidale dei popoli e delle nazioni è la strategica risposta storica alle crisi internazionali, ed è stata costruita da politici che avevano vividi ricordi del passato: il crollo dei prezzi dei prodotti agricoli nel 1929, la guerra, il razionamento e la scarsità. Coloro che furono impegnati nella stesura dei Trattati prevedevano che la creazione di una politica agricola comune fosse un passo in una missione più generale per la comunità, promuovendo lo sviluppo economico equilibrato e armonioso, la solidarietà tra gli Stati membri e il miglioramento del tenore di vita per gli agricoltori. L'agricoltura non è stata dunque emarginata nel processo di integrazione comunitaria. Anzi, ne ha costituito la base.

Questa politica comune avrebbe dovuto soddisfare i nostri bisogni più vitali, alimentarci e farci divenire autosufficienti nell'alimentazione. Ciò è stato reso possibile grazie alla gestione comune degli aiuti pubblici che ha permesso all'agricoltura europea di svilupparsi rapidamente e di modernizzarsi in misura inimmaginabile.

Tali risultati sono stati raggiunti anche grazie ad una mobilitazione generale degli agricoltori europei, consapevoli che il loro futuro dipende in gran parte dal progetto europeo.

Una politica agricola e alimentare che risponda alle sfide del 21° secolo

Un contesto più aperto, meno stabile

Il mondo sta attraversando attualmente una fase connotata da numerose crisi che non sono prive di impatto sull'agricoltura.

- Il fenomeno della globalizzazione, caratterizzato dalla liberalizzazione dei mercati delle materie prime agricole e dal dominio della finanza sull'economia, ha prodotto la crisi che attualmente si avverte in tutto il mondo. Ma anche il mondo è cambiato con l'emergere di nuove politiche e nuovi poteri economici, che sono al tempo stesso poteri agricoli.
- La crisi ambientale, insieme con il tema del riscaldamento globale, il degrado della biodiversità e delle risorse naturali e la generazione di nuove fratture tra le regioni del mondo. La questione ambientale pone in discussione la sopravvivenza stessa dell'uomo sulla Terra. È quindi una sfida che deve essere affrontata ora, all'inizio del 21° secolo.
- La crisi alimentare, il triste risultato dell'aumento delle disuguaglianze e della persistenza della povertà nel mondo. Il balzo dei prezzi delle materie prime agricole e le

speculazioni hanno avuto conseguenze drammatiche, in particolare per le popolazioni più vulnerabili: sommosse dovute alla fame, e più di un miliardo di persone che soffrono di malnutrizione, di cui quasi l'80% è costituito da contadini.

Queste tre sfide richiedono che l'Europa serbi per la sua agricoltura una politica pubblica ambiziosa e che sia riconosciuta da tutti i cittadini.

Se la crisi generale incoraggia fenomeni di recesso e di egoismo di ogni tipo, appare più che mai necessario riaffermare l'aspetto comune di questa politica, respingendo tutti i tentativi che mirano a indebolirla, la sua ri-nazionalizzazione o addirittura il suo smantellamento.

Al contrario, questo momento storico deve portarci insieme a superare l'attuale situazione di incertezza e di pressione, che non riguarda peraltro solo l'agricoltura, ma il progetto stesso della Comunità. Per queste ragioni, la politica agricola comune deve essere reinventata, prendendo come punto di partenza il contributo che può portare alla strategia di rilancio dell'Unione Europea per il 2020, nonché il ruolo che può svolgere per gli equilibri alimentari del mondo.

L'Europa ha bisogno di reinventare la propria politica agricola

La politica agricola comune è stata più volte riformata a partire dal 1992, ma senza mai cambiare le tendenze dominanti nello sviluppo agricolo che ha avuto inizio nel 1960.

Il periodo di crisi che stiamo attraversando, al quale vanno aggiunte le crescenti inquietudini degli agricoltori sul proprio futuro e le preoccupazioni espresse dai cittadini, ci costringono ad un profondo ripensamento della più antica politica integrata dell'Unione Europea.

È venuto dunque il momento di spostarsi verso una politica agricola, alimentare e ambientale realmente condivisa. Non si può chiedere di sottoporre l'agricoltura alle sole forze di mercato, piuttosto di elaborare un piano globale che impegni l'agricoltura a progredire verso una nuova forma di sviluppo e di organizzazione umana.

È tempo di porre le basi per una nuova agricoltura, in grado di nutrire l'umanità e di fornire risposte concrete alle sfide ambientali che ciascuna regione si trova ad affrontare, di promuovere un'agricoltura ad alto valore economico, ambientale e sociale. L'ultima ondata di allargamento, nel 2004 e nel 2007, ha notevolmente ampliato la diversità delle agricolture europee e le disuguaglianze sia nelle strutture di produzione che nei livelli di sviluppo.

In futuro, la politica pubblica agricola, alimentare e ambientale avrà bisogno di un sostegno adeguato, distribuito più equamente, al fine di consentire la modernizzazione di tutti i diversi tipi di agricoltura.

Questo progetto agricolo non è finalizzato ai soli agricoltori. Lo vogliamo costruire con loro, ma anche con tutti i cittadini europei: riteniamo infatti che questo approccio debba essere condiviso con le altre regioni del mondo.

Il nostro obiettivo è di tradurlo nella forma di un contratto stipulato tra le società europee con tutte le professioni del settore agricolo e dell'industria alimentare che aspirano a diventare ancora una volta protagoniste negli equilibri europei e mondiali.

Questa politica agricola, alimentare e ambientale deve essere organizzata attorno ai seguenti approcci: (1) un'Europa agricola per la sicurezza alimentare; (2) un'Europa agricola in grado di creare benefici ambientali e beni pubblici; (3) un'Europa agricola che regoli i propri mercati; (4) un'Europa agricola per tutti i territori agricoli.

1) Un'Europa agricola per la sicurezza alimentare. Le tensioni sui prezzi relativi e i rischi per la salute, in tandem con i livelli di *stock* molto bassi in tutto il mondo, costituiscono una seria minaccia per l'approvvigionamento alimentare dell'intero pianeta. Così come ogni altra regione del mondo, l'Europa ha

bisogno di impegnarsi per la propria sicurezza in termini di approvvigionamento alimentare.

L'Unione Europea deve sfamare i suoi 500 milioni di consumatori. Ma deve anche considerare che, di questi, 80 milioni vivono ben al di sotto della soglia di povertà e 16 milioni patiscono la fame, che peraltro li costringe a rivolgersi ogni inverno alle associazioni di solidarietà per poter mangiare. Certo, con solo la metà della terra coltivabile degli Stati Uniti, l'Unione Europea riesce a sfamare 200 milioni di abitanti in più, ma non dobbiamo lasciare che questa immagine positiva nasconda le realtà umane sottostanti.

Per questo motivo, il cibo deve essere accessibile a tutti, con l'esigenza di un'alimentazione più salutare, maggiormente diversificata, sulla base di prodotti agricoli trasformati o meno da parte degli agricoltori o dell'industria alimentare europea.

Per il futuro dovremo insistere sul fatto che un particolare accento va posto sul rapporto tra alimentazione e salute, visto che questo è oggetto di una crescente preoccupazione nella società europea.

Un simile contributo della politica agricola comune concorrerà a ridurre il crescente peso sui bilanci per il benessere sociale e della salute.

Per l'Europa, garantire la nostra sicurezza alimentare significa: (a) preservare tutte le diversità della sua produzione agricola: nessuna area dell'agricoltura, animale o vegetale, può essere abbandonata; (b) rafforzare un'agricoltura volta alla qualità nutritiva nonché più centrata sulle esigenze di salute; (c) mantenere ed estendere i programmi di accesso alle persone che sono maggiormente in difficoltà; (d) non sacrificare negli accordi commerciali internazionali la propria agricoltura per gli interessi del settore industriale o dei servizi. Per provvedere al meglio alla sicurezza alimentare del pianeta, l'Unione Europea deve esigere che i negoziati commerciali bilaterali o multilaterali includano il rispetto delle clausole sociali, ambientali e di tutela, le misure volte a proteggere i prodotti di alta qualità, ecc.

2) Un'Europa agricola in grado di creare benefici ambientali e beni pubblici. L'agricoltura ha un impatto sulle risorse naturali, la biodiversità e il benessere degli animali, sulle forme del paesaggio. È in prima linea per rispondere alle sfide ambientali, in particolare quelle che riguardano il cambiamento climatico. L'ambiente non deve più essere considerato come un vincolo, ma come una risorsa che permette non solo di inserire l'agricoltura europea nel quadro della *Strategia 2020* dell'Unione, ma anche di giustificare meglio il sostegno che riceve dalla Comunità.

Con l'aiuto della politica agricola comune e della società, gli agricoltori devono affrontare sfide ambientali attraverso il ripensamento dei sistemi di produzione, economizzando l'uso delle risorse scarse naturali quali l'acqua, il suolo e l'energia, contribuendo allo sviluppo delle energie rinnovabili e delle materie agricole per la produzione di biomassa, tutelando la biodiversità.

In nome della creazione di tutta questa ricchezza collettiva insostituibile, l'agricoltura merita gli sforzi di bilancio che richiede alla società, perché il mercato in realtà non premia la produzione dei questi beni pubblici che l'attività agricola assicura.

L'ambiente non deve più essere percepito come un vincolo, ma come fattore di nuove forme di crescita "verde" strettamente connesse con un nuovo sviluppo economico e sociale. Per l'Europa, produrre beni pubblici ambientali implica: (a) riconsiderare il regime di aiuti esistenti al fine di premiare meglio i beni pubblici ambientali; (b) intraprendere con maggiore fermezza e attraverso un approccio globale la lotta contro il cambiamento climatico, il degrado dei suoli e la perdita di biodiversità e di acqua, per una migliore gestione delle risorse idriche e naturali; (c) sviluppare incentivi al fine di promuovere metodi di produzione più sostenibili ed efficienti (aiuti differenziati, servizi, ricerca che coinvolga studiosi e agricoltori).

3) Un'Europa agricola che regoli i propri mercati. Perché gli agricoltori siano in grado di pianificare il proprio futuro e di svolgere semplicemente il loro lavoro, di produrre di più e meglio e, quindi, perché possiamo garantirci la sicurezza degli

approvvigionamenti, occorre essere al riparo dall'eccessiva volatilità dei prezzi. La nuova politica agricola necessita di una regolamentazione volta a ridurre le fluttuazioni nei prezzi delle materie prime agricole e gli eccessi della speculazione che sta giocando un ruolo sempre più rilevante sui mercati internazionali.

L'intervento pubblico, a dimostrazione di una volontà di un controllo collettivo dei mercati, è palesemente più che mai necessario al fine di sostenere i redditi agricoli, posto che peraltro una quota consistente dei ricavi deriva attualmente proprio da un aiuto diretto nell'ambito della politica agricola.

Per l'Europa, regolamentazione dei mercati significa: (a) creare un patto di stabilità per i mercati agricoli basato su nuovi strumenti di regolamentazione pubblica, che riunisca le reti di sicurezza più efficaci, gli strumenti di gestione delle crisi, una migliore organizzazione collettiva dei produttori e dei settori e un'armonizzazione fiscale e sociale; (b) portare i prodotti agricoli e alimentari fuori dal regno della speculazione, impedendo così la turbolenza sui mercati a termine; (c) intraprendere una riforma della finanza a livello internazionale.

4) Un'Europa per ogni tipo di agricoltura per portare la vita ad ogni area. Nell'Unione a 27 paesi, quasi il 60% della popolazione vive nelle zone rurali che rappresentano il 90% del territorio. Per queste zone, l'agricoltura rappresenta spesso la principale attività economica e svolge un ruolo cruciale nel lavoro e nella società. È quindi importante, perché vi sia un'agricoltura condivisa, una politica agricola, alimentare e ambientale che riconosca tutte le forme, peraltro molto diverse, di agricoltura europea.

Una politica agricola comune deve quindi permettere la coesistenza di molteplici tipi di agricoltura che possono essere presentati come segue: (a) un'agricoltura ad alto valore aggiunto, i cui prodotti, di alta qualità e trasformati, le consentono di svolgere un ruolo rilevante nei mercati mondiali; (b) un'agricoltura che fornisce prodotti molto conosciuti ad alto valore economico, aperta ai mercati regionali; (c) un'agricoltura locale rivolta ai mercati locali; parte di quest'ultima agricoltura comprende piccoli coltivatori che percepiscono un reddito modesto dal loro lavoro e che, se dovessero lasciare l'azienda, per ragioni di età, qualifica o per scelte di vita, avrebbero grandi difficoltà a trovare lavoro altrove, soprattutto in un periodo di recessione e disoccupazione.

Questa diversità di tipi di agricoltura costituisce un enorme potenziale che, gestito in maniera sostenibile, deve contribuire alla costruzione collettiva di una nuova forma di sviluppo. Perseguire un simile obiettivo richiede una serie di misure e di aiuti specifici e adattati per ciascuno di questi tipi di agricoltura.

La futura politica agricola comune dovrà impegnarsi a fornire un maggiore sostegno per l'occupazione in attività quali la produzione di beni alimentari di alta qualità, l'organizzazione delle catene di approvvigionamento alimentare a dimensione regionale, la produzione di energia rinnovabile, i prodotti chimici verdi (agro-materiali, farmaci biologici, ecc.), l'ambiente, il turismo verde: nuovi posti di lavoro che hanno il vantaggio di essere difficili da de-localizzare.

Per l'Europa, rendere vitale e viva la terra significa: (a) sviluppare tutte le forme di agricoltura europea, contribuendo al loro rinnovamento e supportandone l'adozione di nuovi modelli di produzione più sostenibili che tengano conto delle diverse risorse in ciascuna zona; (b) sostenere la creazione di nuova occupazione, in particolare nel campo dell'innovazione ambientale; (c) garantire una maggiore solidarietà e una più equa distribuzione del sostegno tra gli agricoltori europei, tra le regioni e tra le nazioni e i loro territori.

Un'Europa *partner* nell'equilibrio tra offerta alimentare e ambiente nel mondo

L'Europa deve dichiarare che intende svolgere un ruolo attivo nei grandi equilibri globali in materia di alimentazione e

ambiente, al fine di consentire uno sviluppo condiviso più equo e una maggiore stabilità internazionale. Molte delle sue politiche possono contribuire a questo obiettivo di *governance* mondiale. La politica agricola e alimentare europea è la prima ad essere citata accanto alle politiche di cooperazione allo sviluppo, commercio, ambiente, ricerca, ecc. Per ragioni di efficienza, sembra importante cercare coerenza tra queste politiche. L'Europa deve assumere un ruolo guida in questo grande progetto. Possiede la cultura, le competenze e le conoscenze necessarie. Ne ha, soprattutto, il dovere, in virtù sia della sua geografia, sia della sua storia.

La sfida non è certamente facile. Oggi, più di un miliardo di uomini e donne soffre di malnutrizione; del resto, nel corso degli ultimi quarant'anni si è posto l'accento su una generalizzata concorrenza che ha portato a ritenere che l'unica soluzione possibile fosse quella di mettere i popoli e le loro risorse naturali in competizione tra loro.

Questo dimostra che una politica globale commerciale deve essere necessariamente accompagnata da una politica globale di redistribuzione.

Nell'arco di trent'anni dovremo nutrire quasi tre miliardi di persone in più. A meno che non si sia disposti ad accettare una triplicazione della sofferenza e della fame, occorre affrontare da subito la sfida della lotta contro la povertà. Solo mediante l'attuazione di reali politiche di sviluppo basate in primo luogo sull'agricoltura e sul cibo possiamo garantire che tutte le persone saranno in grado di nutrirsi e di eliminare la minaccia della carestia diffusa.

Per l'Europa, svolgere un ruolo nell'equilibrio globale in termini di alimentazione significa: (a) proporre agli altri attori internazionali di definire e stabilire le risorse necessarie per garantire la sicurezza e per affrontare le emergenze; un simile sistema potrebbe essere gestito da un Consiglio internazionale per la sicurezza alimentare e lo sviluppo che, pur includendo l'attuale Commissione per la sicurezza alimentare, opererebbe sotto l'egida delle Nazioni Unite e lavorerebbe in tandem con la FAO, la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale; (b) ripristinare la priorità nella definizione di politiche agricole all'interno delle politiche di cooperazione e sviluppo, favorendo e supportando in tal modo l'aumento della capacità di produzione locale; (c) creare le condizioni perché i paesi in via di sviluppo possano proteggere la propria agricoltura contro la concorrenza esterna che ne ostacola e impedisce lo sviluppo; (d) esigere una revisione delle norme del commercio internazionale per integrare standard sociali e ambientali; (e) adoperarsi per la cooperazione sulla base di interessi reciproci, in particolare con alcune regioni del mondo: da un lato, una *partnership* privilegiata nel Mediterraneo, dall'altra il rafforzamento della cooperazione con l'Africa.

Conclusioni

Stiamo attualmente vivendo un'epoca esigente. Una prima importante fase storica è ormai giunta al termine. Un'altra deve ancora essere scritta intorno alla condivisione di un quadro realmente comune per la politica europea agricola, alimentare e ambientale. Per questo motivo, l'agricoltura merita il sostegno convinto di tutta la società; un sostegno adeguato e sostenibile nel tempo.

In un simile contesto, il nostro dovere diviene quindi quello di affrontare le nuove sfide nell'ottica di cittadini europei e del mondo, condividendo dunque lo spirito di appartenenza ad un unico obiettivo: ridare uno scopo all'Europa e alla sua unione.

Note

¹ <http://www.groupepedebruges.eu/>

² <http://www.groupesaintgermain.com>

Un futuro per la Pac? Una Pac per il futuro! La prospettiva olandese

Bart Soldaat

Il modello agricolo olandese in crisi

In tutto il mondo, il modello agricolo olandese è considerato una storia di successo da emulare. E non senza ragione. Negli ultimi cinquant'anni, il sistema agro-alimentare olandese si è trasformato in un competitore a livello mondiale, concorrendo con la Francia per divenire il secondo esportatore al mondo di prodotti agricoli (dopo gli USA). Alcune industrie agro-alimentari e del commercio al dettaglio, rappresentate soprattutto da cooperative, sono tra le più grandi al mondo. Un risultato notevole, considerando che i Paesi Bassi sono un piccolo paese di 33.000 km² (1,5 volte la dimensione dell'Emilia-Romagna), con 16 milioni di abitanti (quattro volte superiore a quello dell'Emilia-Romagna), 2 milioni di ettari di superficie agricola e, attualmente, meno di 80.000 aziende agricole.

Questo successo si spiega con tre motivi fondamentali. In primo luogo, i Paesi Bassi, essendo uno dei membri fondatori dell'Unione europea, hanno potuto beneficiare fin dall'inizio della PAC e di un mercato interno unificato e questo è stato possibile con tanta tenacia. Il famoso (o infame) piano Mansholt dei primi anni Sessanta fu il segnale di partenza di una profonda trasformazione dell'agricoltura olandese.

In secondo luogo, facendo leva anche sul sostegno della PAC, il governo olandese ha creato quello che è stato coniato con l'espressione "il triangolo d'oro": formazione, ricerca e divulgazione agricola. Finanziato interamente da fondi pubblici nazionali, questo sistema, fondato estensivamente sulla conoscenza, ha operato all'unisono con gli agricoltori e i loro sindacati per promuovere e attuare un modello agricolo basato su una visione unidimensionale di modernizzazione e di aumento della produzione per ettaro o *pro-capite* e della produttività per unità di lavoro.

In ultimo, ma non per importanza, il governo olandese ha avviato un enorme programma di ristrutturazione del territorio per migliorare la struttura fondiaria e facilitare l'utilizzo di nuove tecnologie e macchinari. E si è spinto così lontano da creare nuovi terreni agricoli.

Questi tre motivi combinati, assieme e basati su una visione condivisa da governi, scienziati, ricercatori, insegnanti, formatori, sindacati agricoli e agricoltori, hanno determinato un aumento senza precedenti della produzione e dei livelli di produttività: tra il 1960 e il 1990 la produzione media per ettaro di grano, patate, ecc. è triplicata e la produzione media di latte per vacca è più che raddoppiata, passando da 4.000 a oltre 8.000 litri per capo. Contemporaneamente, il numero delle aziende è sceso da oltre 300.000 nel 1960 a meno di 80.000 nel 2009 (-74%) e continua a diminuire ad un tasso costante del 2-3% all'anno. Si prevede che nel 2020 le aziende agricole rimaste saranno 40.000, con una capacità produttiva ferma agli stessi livelli.

Il processo di modernizzazione ha anche mietuto delle "vittime". La ristrutturazione della proprietà fondiaria e l'intensificazione della produzione hanno causato la perdita di biodiversità e la scomparsa di numerosi paesaggi ad alto valore ambientale. La grande bio-industria di suini e pollame, sorta alla fine degli anni Sessanta, ha esercitato una grande pressione sulla qualità di suoli, sulle falde acquifere e sulla qualità dell'aria. Solo quando gli effetti negativi di questo tipo di produzione si sono fatti evidenti e l'Unione Europea era soffocata da enormi *surplus* di latte, burro e carne, il governo olandese ha iniziato ad imporre alcune misure restrittive. La successiva riforma *Mac Sharry* del 1992 è stata anche il punto di partenza del progressivo smantellamento del triangolo d'oro: gli agricoltori hanno dovuto

iniziare a pagare per ottenere consulenza e la ricerca scientifica si è allontanata dalla pratica agricola. Per compensare la scomparsa di paesaggio e la perdita di biodiversità, il governo nazionale ha avviato un programma a lungo termine per convertire 200 mila ettari, il 10% della superficie agricola totale, in paesaggi naturali.

Politiche nazionali di pianificazione territoriale e ambientale più rigorose, la lotta crescente riguardante il bisogno di ruralità tra agricoltori, ambientalisti, persone in cerca di svago e costruttori edili, il crescente controllo da parte della collettività nei confronti degli effetti negativi dell'agricoltura intensiva e l'apertura dei mercati mondiali a seguito degli accordi WTO in materia di agricoltura hanno messo il settore agricolo sulla difensiva.

Guardando al lato positivo, va detto che, a seguito delle riforme della PAC e in virtù delle mutate esigenze della collettività, un numero crescente di aziende si è impegnato in quella che viene chiamata agricoltura multifunzionale. Negli anni Novanta è emerso un nuovo fenomeno: lo sviluppo di cooperative di agricoltori locali, il cui scopo è quello di integrare la gestione del paesaggio e della biodiversità nelle proprie aziende con la produzione agricola. Queste cooperative cercano anche di stipulare contratti collettivi di lungo termine con i governi regionali e nazionali e si preparano ora a svolgere un ruolo importante nel dibattito sui beni pubblici su cui si sta indirizzando la discussione inerente al primo pilastro della PAC. Un approccio questo che ha incontrato il sostegno del governo olandese. Altri agricoltori hanno avviato nuove attività economiche nelle loro aziende, quali l'agriturismo, produzioni locali, produzione di energia rinnovabile o, più recentemente, agro-terapia e centri di benessere, cercando in questo modo di sviluppare altre fonti di reddito, attraverso mercati sia pubblici che privati.

Perché l'agricoltura olandese continua ad avere bisogno di una politica comune

In ogni caso, gran parte dell'agricoltura olandese rimarrà fortemente dipendente da una politica comune. Il costo di produzione nel contesto olandese è relativamente alto a causa degli elevati prezzi dei terreni (a causa della pressione sul fattore terra), alti costi del lavoro ed uno dei più severi regimi fiscali al mondo.

Tipicamente un produttore medio di latte con 70 vacche o un agricoltore specializzato in seminativi di 80 ettari riceve tra 14 mila e 32 mila euro all'anno di pagamenti diretti (400 per ettaro), che rappresentano tra il 40 per cento e (talvolta fino) l'80 per cento del proprio reddito netto. Un improvviso smantellamento dello schema di pagamento unico aziendale provocherebbe pertanto gravi danni agli agricoltori.

Inoltre, la forte dipendenza delle esportazioni rende il settore più vulnerabile alla volatilità dei mercati internazionali e alla speculazione. Attualmente, circa il 70 per cento di tutta la produzione di materie prime agricole viene esportata, soprattutto verso i paesi dell'Unione Europea, ma anche verso i paesi al di fuori dell'UE. Il mercato interno rimane quindi fondamentale per il futuro del sistema agro-alimentare olandese. Su questo incidono anche gli accordi commerciali bilaterali e multilaterali.

Un'Unione allargata e destinata a un ulteriore allargamento offre inedite possibilità di trovare nuovi mercati. Allo stesso tempo, un più ampio mercato interno potrebbe anche creare maggiore concorrenza proveniente dai nuovi Stati membri, i quali, nel caso riescano a modernizzare il loro settore agricolo, saranno probabilmente in grado di surclassare gli agricoltori olandesi in termini di costi di produzione. Ciò spiega perché l'Olanda, che è il maggiore contributore netto verso l'Unione Europea, stia sollecitando lo sviluppo di un piano normativo paritario in materia di sicurezza alimentare, criteri ambientali e condizioni di lavoro.

Che tipo di politica comune: la posizione olandese

A seguito delle recenti elezioni nazionali e della conseguente formazione di un nuovo governo, il ministero olandese dell'agricoltura non mostra ancora di possedere una posizione definitiva riguardo alla futura PAC. Nei suoi orientamenti preliminari ha proposto una nuova transizione che si basa semplicemente su tre punti di partenza.

- (a) Migliorare la competitività attraverso la ricerca e l'innovazione.
- (b) Migliorare la sostenibilità sostituendo il sistema del pagamento unico aziendale con un sistema di compensazioni per la fornitura di beni pubblici chiaramente definiti (benessere degli animali, biodiversità, gestione del paesaggio, energie rinnovabili, ecc.) che vanno oltre gli attuali criteri di eco-condizionalità. Alcuni di questi beni pubblici, in particolare la gestione del paesaggio e la tutela della biodiversità, si prestano ad un approccio territoriale collettivo e potrebbero essere forniti dalle cooperative di agricoltori locali sopra menzionate, unitamente ad altri proprietari terrieri, nella forma di contratti territoriali collettivi.
- (c) Le attività non connesse all'agricoltura finalizzate al miglioramento della vitalità socio-economica delle zone rurali (asse 3 e 4 del programma di sviluppo rurale) non dovrebbero più essere parte della PAC, bensì essere integrate nelle politiche di coesione e applicate solo a favore delle regioni più povere (reddito *pro-capite* uguale o inferiore al 75% della media europea).

Una tale transizione agli occhi del Ministero è necessaria per mantenere o, meglio, ritrovare la pubblica legittimità del sostegno pubblico a favore del settore agricolo. In questa visione, sparisce la distinzione tra primo e secondo pilastro e rimane aperta la possibilità di cofinanziamento nazionale di questo nuovo sistema di pagamento. Il Ministero sottolinea inoltre la necessità di creare misure di emergenza in caso di fallimenti del mercato, per contrastare gli effetti avversi dei cambiamenti climatici o di altri disastri naturali.

Interessante notare come il Ministero abbia recentemente sottolineato un quarto punto focale: quello di un consumo alimentare sostenibile. Allarmato, da un lato, dall'aumento di problemi legati alle diete alimentari (obesità, diabete, ecc.), con il conseguente aumento dei costi della sanità pubblica e, dall'altro, dal livello degli sprechi lungo la filiera alimentare, il Ministero, in collaborazione con altri Ministeri (salute, ambiente, ma anche istruzione), ora incoraggia attivamente tutte quelle iniziative che mirano a diffondere tra i cittadini modelli di consumo alimentare sostenibili e più salutari.

In conclusione: la valutazione della posizione olandese

L'ultimo punto, connesso alla modifica del comportamento dei consumatori, tocca un argomento caro anche al *Groupe de Bruges*: l'agricoltura e la produzione alimentare devono essere più in linea con le esigenze e i desideri della società, ma, allo stesso tempo, la società deve svolgere un ruolo fondamentale nel rivedere criticamente i propri bisogni e desideri, allineandoli ai concetti di sostenibilità, salute, benessere degli animali e prezzi più equi per gli agricoltori. È la prima volta che il Ministero dell'agricoltura si occupa in modo così esplicito della "borsa della spesa" e del modello di consumo dei cittadini.

Anche se i Paesi Bassi rappresentano un caso eccezionale in Europa e hanno un limitato potere politico per via delle ridotte dimensioni, la necessità richiamata dal governo olandese di integrare la questione alimentare nell'ambito di una politica comune, che potrebbe essere rinominata come politica agricola e alimentare comune, è un argomento che vale la pena discutere a livello europeo, non solo con il commissario agricolo,

ma anche con i suoi colleghi delle altre direzioni generali. Per quanto riguarda il sistema di pagamento unico aziendale, la sua abolizione probabilmente non incontrerà grande resistenza nei Paesi Bassi. Il sindacato nazionale degli agricoltori ha già più o meno accettato l'idea che i pagamenti diretti accoppiati alla fornitura di beni pubblici rimpiazzino nel lungo periodo l'attuale sistema di pagamento unico aziendale, chiedendo in cambio però un "atterraggio morbido", adeguate misure di stabilizzazione del mercato e un aumento delle misure previste nella scatola verde del WTO.

Anche altre parti interessate hanno reagito positivamente, ma avvertono che deve essere ancora fornita una chiara definizione di cosa si intenda per beni pubblici e dei criteri di gestione della fornitura di questi beni e del conseguente sistema di pagamento. Queste aggiungono che deve essere definito anche un sistema di monitoraggio efficace ed efficiente e chiarito se e in che misura i beni pubblici richiedano il cofinanziamento nazionale. È questa una questione importante per un'efficace attuazione del nuovo sistema di pagamenti, anche se in generale sembra esserci un consenso diffuso riguardante gli indirizzi generali del Ministero a favore di un sostegno diretto.

Se questo orientamento politico riguardi anche lo sviluppo rurale non è ancora chiaro. Tuttavia, le somme attualmente stanziare per gli Assi 3 e 4 del secondo pilastro sono relativamente scarse - 28 milioni di euro rispetto agli 840 milioni a favore dei pagamenti diretti e degli Assi 1 e 2 - ai quali i Paesi Bassi, uno dei membri più ricchi dell'Unione, dovranno presumibilmente rinunciare nell'ambito del finanziamento europeo per lo sviluppo rurale come compromesso per il sostegno di altri obiettivi.

Tuttavia, quella che sarà la posizione olandese finale dipenderà in larga misura dalla - prevedibilmente difficile - formazione di un nuovo Governo. Le crescenti tendenze nazionalistiche e a volte anti-europee, che emergono in più paesi europei, e la necessità di un regime finanziario più rigoroso per porre rimedio agli effetti della crisi economica e finanziaria, potrebbero suggerire ai Paesi Bassi, il più grande contributore netto *pro capite* nell'UE, di esprimersi per una diminuzione del contributo nazionale al bilancio dell'UE e quindi a contrastare sia la il conservazione, che (a maggior ragione) l'aumento del *budget* europeo in generale e di quello per l'agricoltura in particolare.

Fenomeni migratori nelle campagne italiane

Giorgio Osti

Introduzione

Le campagne italiane sono in continuo movimento.

Dopo il grande esodo rurale, dopo il riassetto abitativo delle aree agricole più vicine ai centri urbano-industriali, si assiste ad un fenomeno nuovo: l'arrivo nelle campagne di lavoratori stranieri (Kasimis, 2010). Le ragioni principali sono note: bisogno di assistenza domestica e infermieristica per popolazioni rurali piuttosto vecchie, esigenza delle aziende agricole di prestazioni di lavoro stagionali o di lavori ultrastabili come quello negli allevamenti, relativa disponibilità di abitazioni a basso costo, almeno laddove la campagna non è stata raggiunta dalla periurbanizzazione.

Risulta facile constatare che i tre fattori di attrazione evidenziano l'estrema precarietà degli immigrati. Si tratta infatti di condizioni di lavoro contrassegnate da bassi salari e basso livello di prestigio sociale, fino ad arrivare a forme di schiavismo. Anche la disponibilità di case segnala la presenza di un patrimonio abitativo fatiscente piuttosto che ricchezza di opportunità. Si presenta per le campagne una nuova questione sociale, dopo che quella antica dei locali (povertà, insalubrità delle abitazioni, scarso accesso all'istruzione, debole rete dei servizi, proletariato agricolo ecc.) era ormai scomparsa. Il problema è garantire ai

nuovi arrivati condizioni di vita eque, in particolare la tutela del lavoro, un alloggio dignitoso, l'accesso ai servizi e un minimo di accettazione sociale (Luisi, 2009).

Lo spazio lavorativo nelle campagne italiane

Per capire la situazione che si è venuta a creare nelle campagne italiane in seguito all'arrivo degli immigrati stranieri, è utile il concetto di "spazio lavorativo". Con esso si intende mettere in luce il fatto che i rapporti di lavoro si intrecciano con specifiche modalità di sfruttamento delle risorse naturali. La questione non è nuova: i rapporti di produzione esistono anche in agricoltura e quest'ultima si qualifica come un modo "locale" di fruire della natura. In altre parole, la produzione richiede il capitale terra, in genere di proprietà privata, e una più ampia presenza in loco dei lavoratori, data l'assenza di mobilità di tale fattore di produzione.

Le varie forme di tale rapporto di produzione, nel quale sono coinvolti immigrati, sono la pastorizia, l'allevamento in stalla, la raccolta e prima trasformazione di prodotti ortofruitticoli e lattiero-caseari, le lavorazioni meccaniche più semplici. Si noti, per inciso, che anche il lavoro delle collaboratrici domestiche presenta queste caratteristiche.

La peculiarità delle attività agricole è che l'accesso ai mezzi di produzione, *in primis* la terra, è molto difficile per uno straniero. Sappiamo che il possesso della terra è stato una sorta di spartiacque nell'Italia del decollo industriale. Il possesso di un appezzamento anche piccolo, in concomitanza con adeguate politiche di sostegno, ha permesso di contenere la proletarianizzazione di molti contadini. Le politiche di sostegno sono state ampie, ma parlando dei mezzi di produzione, basterebbe citare l'accesso al credito agevolato per l'acquisto di macchine agricole e di appezzamenti di terreno.

Non è il caso di entrare nelle valutazioni di tali politiche, quanto sottolineare come per gli immigrati ciò che fa difetto è l'accesso ai mezzi di produzione agricoli, *in primis* la terra. E ciò è dovuto al fatto che il valore dei terreni si mantiene alto a dispetto della loro redditività per una serie di ragioni extra-produttive (bene rifugio, bene affettivo, bene accessorio alla residenzialità), a cui vanno aggiunte le politiche comunitarie (contributo ad ettaro) e le esenzioni fiscali nazionali che, in diverso modo, accentuano il carattere di rendita della terra.

In altri termini, la soglia di entrata al lavoro agricolo nella forma più diffusa in Italia - la conduzione diretta di terreni propri e in affitto - è decisamente alta per gli immigrati. La cosa può sembrare ovvia, ma non così scontate sono le conseguenze. La scarsa possibilità di accedere alla terra fa sì che molti immigrati vengano inseriti in posti di lavoro subordinato (Ievoli e Macri, 2009).

Non esiste in altre parole quel canale di mobilità professionale che in altri settori è rappresentato dal lavoro autonomo (Ambrosini, 2005). Nel 2007 le imprese agricole con titolare extracomunitario registrate nelle Camere di commercio erano 6.578 contro le 90.000 del commercio e le 60.000 dell'edilizia (Cicerchia e Pallara, 2009, p. 99).

A fronte di questo, si calcola che gli occupati extracomunitari in agricoltura nel 2006 fossero oltre 160.000 (Cicerchia e Pallara, 2009, p. 61). Si produce una divisione sociale e spaziale del lavoro che non ha uguali in altri settori economici e nelle aree urbano-industriali. La maggiore mobilità e accessibilità dei fattori di produzione extra-agricoli permette agli immigrati, per quanto poveri essi siano, di creare piccole imprese autonome o, addirittura, mini-filiere. Sono casi estremi, ma val la pena citare il dinamismo dei cinesi nel settore tessile-abbigliamento o quello degli immigrati dell'est europeo nel settore edile.

Certamente, si tratta di micro-aziende che tendono a produrre forme di auto sfruttamento etnico e di discriminazione statistica (le etnie vengono identificate solo con certi lavori, bloccando anche in questo caso la mobilità professionale e settoriale), ma è pur sempre una situazione più varia e flessibile rispetto a

quella che si riscontra nelle campagne italiane.

In queste vi è il rischio di un più accentuato dualismo fra i locali, saldamente in possesso dei fattori di produzione e delle professioni extra-agricole, e gli immigrati, praticamente confinati nella posizione di braccianti. Ciò vale in particolare per le aree in cui vi sono gli allevamenti intensivi, aree che corrispondono in particolare ad alcune fasce lungo il Po e a singoli comuni dove vi sono gli allevamenti avicoli.

La particolare relazione di produzione che si stabilisce in queste aree ha risvolti sociali molto rilevanti. Si tratta abbiamo detto di lavorazioni ultrastabili in termini spazio-temporali. Ciò induce una presenza altrettanto stabile di immigrati che tendono a portare con se la famiglia. La struttura per età dei piccoli comuni dove hanno sede tali allevamenti risulta profondamente modificata nel senso che si registra una massiccia presenza di bambini figli di immigrati nelle scuole primarie con qualche tensione con le famiglie dei bambini autoctoni. La questione è numerica, per ora non sembra riguardare la qualità delle relazioni o pregiudizi culturali. Ma si sa che la quantità finisce per influire sulla qualità. Quindi, rapporti di produzione particolari portano a conseguenze ampie sul versante dei servizi e della convivenza. Nelle aree rurali caratterizzate da insediamenti con piccoli numeri e con popolazione vecchia, il distacco con le giovani famiglie di immigrati con prole numerosa è destinato ad ampliarsi.

Le politiche per gli immigrati nelle campagne

A fronte di questa peculiare situazione delle campagne italiane, le politiche sono di tre tipi: vi sono le norme a tutela dei lavoratori agricoli stagionali e non, che sono molto rigorose e non danno spazio a discriminazioni dei lavoratori stranieri. Rispetto a ciò, i controlli e le verifiche sul campo sono assai blande, carenza questa che vale per tutti i luoghi di lavoro. Le cifre relative all'ingaggio illegale di lavoratori sono enormi, più ampie nel settore ortofrutticolo e meno in quello lattiero-caseario e degli allevamenti intensivi. La struttura aziendale frammentata dell'agricoltura italiana in questo caso non aiuta perché induce un precariato diffuso.

Vi sono iniziative locali puntuali di sostegno all'accesso all'abitazione per i lavoratori stranieri. Si tratta di case alloggio per gli stagionali e di piccoli aiuti per quegli stranieri in grado di acquistare e ristrutturare casolari di campagna. In genere, sono casi di *welfare mix* nel senso che vedono la compartecipazione di enti locali, associazioni di volontariato e degli stessi agricoltori. Esempi virtuosi sono segnalati anche al sud, dove il ricatto occupazionale viene sostenuto da condizioni abitative particolarmente precarie. Infine, ancora più raro è il caso di corsi di formazione rivolti in special modo a stranieri. Le materie di insegnamento sono la potatura, la manutenzione degli attrezzi agricoli, la mungitura e la trasformazione del latte.

La formazione professionale è uno dei pochi campi in cui si può intervenire, vista la rigidità del fattore terra. Essa ha un valore in prospettiva molto elevato per una ragione non ancora ben focalizzata. Se proseguiranno queste tendenze, l'agricoltura italiana scivolerà lentamente nelle "mani" degli stranieri, nel senso che le mansioni più materiali saranno loro appannaggio mentre ai proprietari dei fondi, spesso neanche residenti in loco, resterà la direzione. Si creerà un accentuato dualismo dentro il settore agricolo, ma anche una segmentazione della popolazione rurale. Da un lato, vi saranno, i residenti autoctoni in genere pensionati o occupati in settori extra-agricoli, dall'altro, vi saranno gli immigrati a svolgere le mansioni agricole meno professionali. Tale dualismo economico-residenziale produce però anche un'altra conseguenza: la dipartita degli immigrati dotati di migliori risorse umane e professionali. In altri termini si profila per le campagne una sorta di selezione avversa, con permanenza solo di quegli stranieri che hanno meno motivazioni e abilità. Se la campagna non offre occasioni di mobilità professionale, arriveranno gli stranieri meno dotati, mentre quelli

più preparati lasceranno le comunità per trasferirsi dove vi sono maggiori *chance*.

Se questo quadro risulta realistico, bisogna introdurre nuove misure a sostegno dell'agricoltura; ad esempio, si tratta di verificare se e come sia possibile estendere il credito agevolato per l'acquisto di terra a persone, come gli stranieri, che possono dare garanzie patrimoniali quasi nulle. Su questa area vi sono misure per i giovani realizzate in passato che andrebbero rispolverate. Ma certo bisognerebbe mettere mano ai summenzionati fattori politici che rendono la terra una fonte di rendita per eccellenza.

Un fattore invece del tutto nuovo riguarda la mobilità spaziale. Abbiamo detto che il lavoro agricolo è molto condizionato dalla presenza *in loco*. Misure di sostegno alla mobilità dei lavoratori permetterebbero di ridurre il ricatto abitativo a fronte di un buon lavoro in campagna o, viceversa, il ricatto lavorativo in presenza di una buona sistemazione abitativa in area rurale. La materia e le misure concrete sono tutte da inventare, ma vi sono margini di intervento (Osti, 2010).

Un'area che resta tutta da esplorare riguarda le politiche di sviluppo rurale. Queste non sono state pensate finora per possibili immigrati stranieri. Essendo basate sul principio della *partnership* fra attori agricoli ed extra-agricoli, fra aree rurali e non, si dovrebbe ampliare il loro raggio di competenza, includendo anche le reti degli immigrati.

Ciò potrebbe portare a inedite opportunità per le campagne: progetti di cooperazione internazionale con le aree rurali da cui provengono gli immigrati, una multifunzionalità ancora più ampia dell'agricoltura italiana, allorché gli immigrati si prestano ad integrare il lavoro agricolo con servizi ambientali, incremento dell'offerta enogastronomica grazie a pratiche e ricette nuove, così come succede nelle città con i frequentati ristoranti etnici.

Infine, vi è l'area dei controlli del lavoro illegale, quella che attualmente suscita le maggiori tensioni. In questo caso è possibile la convergenza delle associazioni di categoria, interessate a ridurre la concorrenza sleale dovuta all'impiego di manodopera irregolare, e dei consumatori, che hanno interesse ad avere lavoratori tutelati in forza del fatto che ciò garantisce una migliore qualità dei cibi.

Si può pensare che un lavoratore sfruttato finisca per lavorare peggio, danneggiando il prodotto finale. Insomma, oltre al potenziamento dei controlli formali, oltre ad una previdenza agricola più mirata, si possono attivare forme di autocontrollo da parte delle organizzazioni locali, siano queste le associazioni agricole o i gruppi di acquisto solidale.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini, M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il mulino
- Cicerchia, M., Pallara P. (2009), a cura di, *Gli immigrati nell'agricoltura italiana*, Roma, Inea
- Kasimis, C. (2010), *Trend demografici e flussi migratori internazionali nell'Europa rurale*, Agrireregionieuropa, Anno 6, Numero 21, Giugno
- Ievoli, C., Macri M.C. (2009), *Politica agricola, immigrazione e mercato del lavoro in agricoltura*, Agrireregionieuropa, Anno 5, Numero 17, Giugno
- Luisi, D. (2009), *Immigrazione ed offerta di servizi socio-assistenziali: una ricerca nelle aree rurali della Calabria*, Settembre, tratto da <http://www.eticaeconomia.it/888.html>
- Osti, G. (2010), *Mobility Demands and Participation in Remote Rural Areas*, *Sociologia Ruralis*, Vol 50, Number 3, July 2010, pp. 296-310

Tutela e consumo di suolo agricolo in Piemonte

Leopoldo Cassibba, Bruno Giau, Silvia Novelli

Premessa

Il consolidarsi in molte Regioni di una struttura "reticolare", a causa del prevalere di processi di crescita territorialmente diffusi e che assumono spesso carattere di dispersione poco controllata, ha comportato negli ultimi decenni tassi elevati di consumo di suolo agricolo, esponendolo ad una progressiva aggressione (Socco 2007, Facchinetti et al. 2001). Tale problematica ha assunto per il nostro Paese i connotati di un'emergenza di natura epocale, di un vero "sacco" (Spinelli, 2009).

Con la l.r. n. 56 del 1977 "Tutela ed uso del suolo", la Regione Piemonte anticipò, almeno formalmente, l'attenzione che il tema della difesa dei suoli agricoli, e per essi dell'agricoltura, ha assunto in sede europea¹, individuando nella partecipazione dei cittadini il metodo di formazione delle decisioni di governo del territorio. Tuttavia, il Piemonte, al pari di altre Regioni italiane, ha visto aumentare lo spazio consumato con una tendenza osservata durante gli anni Ottanta e lungi dall'essersi esaurita.

Il lavoro analizza preliminarmente la "risorsa suolo" con riferimento alla sua natura di bene scarso in senso assoluto e di bene comune, nonché al significato che tali attributi assumono in termini di *governance* della risorsa; viene poi dato conto della vicenda della tutela del suolo agricolo in Piemonte dal punto di vista normativo e degli esiti delle politiche urbanistiche locali negli ultimi vent'anni.

Il suolo risorsa scarsa

Il suolo, come le fonti minerarie ed energetiche, è un bene a scarsità assoluta, di fatto non riproducibile, dati i ritmi e i tempi della pedogenesi. Pertanto il suolo agricolo non può essere considerato solo per le sue caratteristiche produttive ("ricardiane"), le uniche espresse dai prezzi, e quindi il suo valore non è riconducibile al solo valore di scambio. È stupefacente il paradosso della scienza economica "standard", quella prima di Nicholas Georgescu Roegen che, basata sulla scarsità, ignora la scarsità suprema, quella ecologica, e che, mentre insegna a distinguere tra reddito e capitale, ignora che la sua economia vive sul capitale come se fosse reddito (Ruffolo, 2008).

Ne consegue che la limitatezza fisica della terra costituisce un vincolo assoluto alla crescita senza fine (Petrocchi, 2008), che è necessario abbandonare il mito della indefinita sostituibilità del capitale naturale consumato nei processi produttivi con il capitale prodotto e che la sostenibilità, senza aggettivazioni di sorta, costituisce un imperativo etico.

In una concezione di crescita economica - dove crescita economica è nozione diversa da sviluppo e da sviluppo sostenibile - non vi è alcun limite al trasferimento di suolo originariamente destinato all'agricoltura a qualsivoglia altra attività economica, poiché pressoché ogni altra attività è in grado di generare, rispetto all'agricoltura, "un maggior flusso di reddito per unità di superficie". Se così stanno le cose, anche l'ultimo ettaro coltivato nella pianura padana potrebbe essere oggetto di edificazione o di infrastrutturazione purché la destinazione alternativa comporti un guadagno netto. Sono pertanto necessarie procedure valutative che, ove applicate a programmi, piani e progetti di tipo territoriale o urbanistico, consentano di superare gli strumenti valutativi tradizionali e il principio di compensazione monetaria.

Il suolo bene comune

La nozione di suolo come bene a scarsità assoluta è "rafforzata" dalla nozione di "bene comune". Come l'aria e l'acqua, il suolo è bene comune per eccellenza e, come tale, esso va pensato e gestito in chiave di solidarietà sincronica e diacronica.

Nel bene comune, il vantaggio che ciascuno trae per il fatto di fare parte di una comunità non può essere scisso dal vantaggio che altri ne traggono. La nozione di bene comune non va confusa "né con la somma dei beni privati né con il bene pubblico" (Zamagni, 2007). Le nozioni di "bene pubblico" o di "bene collettivo" sono ancorate ad una visione individualistica: tra le persone coinvolte nell'uso di un bene pubblico non è richiesto alcun rapporto o alcuna "azione congiunta". Il bene comune è esattamente il contrario: è un rapporto diretto tra persone, mediato dall'uso dei beni, in cui l'interesse di ogni individuo si realizza insieme a quello degli altri, non già contro, come accade per il bene privato, né a prescindere *da*, come accade con il bene pubblico.

Quando sono in gioco beni di questo tipo, il modello della democrazia rappresentativa - i cui meriti storici sono fuori di ogni dubbio - può non essere più sufficiente per garantire una equa distribuzione dei frutti dello sviluppo. C'è da chiedersi se, allorché si voglia conseguire una reale tutela dei suoli agricoli a partire da quelli delle frange periurbane, soluzioni più efficaci a livello locale non possano piuttosto rifarsi a esperienze di democrazia deliberativa e alla costruzione di partenariati di vario tipo da coinvolgere nella pianificazione degli enti locali, sostenendoli con procedure trasparenti ed efficienti di consultazione e divulgazione delle conoscenze (Socco et al, 2005).

Tutela del suolo e partecipazione in Piemonte

La l.r. n. 56 del 1977 "Tutela e uso del suolo" della Regione Piemonte, sottoposta negli anni a numerose modifiche ed integrazioni ma ancora operante, costituì uno degli atti più qualificanti della Giunta regionale formatasi a seguito delle elezioni del 1975. Tale normativa individuava la programmazione come metodo di governo, la pianificazione come metodo di gestione delle risorse e la partecipazione come metodo di formazione delle decisioni, mirando a determinare una relazione stretta e continuativa fra programmazione regionale e pianificazione territoriale e urbanistica. Essa teneva in somma importanza la tutela del suolo agricolo, prevedendo al comma terzo dell'art. 25 (Norme generali per le aree destinate ad attività agricole) che: "nelle aree destinate ad attività agricole sono obiettivi prioritari la valorizzazione ed il recupero del patrimonio agricolo, la tutela e l'efficienza delle unità produttive, ottenute anche a mezzo del loro accorpamento ed ogni intervento atto a soddisfare le esigenze economiche e sociali dei produttori e dei lavoratori agricoli". In particolare, veniva indicato che il Piano regolatore generale comunale (PRGC) dovesse essere ricondotto a strumento in grado di ordinare gli insediamenti opportunamente misurati in relazione sia ad ipotesi credibili di incremento quantitativo, sia ad assetti qualitativamente caratterizzati, dotati delle necessarie opere di urbanizzazione tecnica (strade, fognature, acquedotti, ecc.) e sociale (scuole, verde, attrezzature comuni, ecc.), sia, infine, alla qualità delle risorse a disposizione dell'agricoltura e alle necessità di sviluppo delle aziende agricole.

Come si può notare, il concetto di tutela espresso nella norma faceva perno sulla dimensione produttiva del suolo agricolo, non accennando esplicitamente ai connessi valori ambientali e paesaggistici; in tali termini, con particolare riferimento alla possibilità dell'agricoltura di svolgere una molteplicità di funzioni, si sarebbe iniziato a parlare in Europa un decennio più tardi, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta. Ciò nonostante, per le priorità dichiarate e le modalità operative, la legge regionale piemontese risultava avanzata per i tempi. Purtroppo, però, essa non ebbe il corso atteso dai suoi promotori.

Come accennato, la norma puntava su modalità di formazione delle decisioni di tipo partecipativo che, se gestite correttamente e non ridotte a percorsi di formale ricerca del consenso, risultano essere molto impegnative in termini applicativi. Essa, inoltre, faceva ricorso essenzialmente a strumenti di regolazione dell'espansione urbana di tipo vincolistico che, sotto la spinta di interessi economici e speculativi, vennero progressivamente rimossi. Conseguentemente, si è potuto constatare che in molti casi i PRGC approvati in Piemonte successivamente all'emanazione della legge regionale hanno finito per destinare ad usi extra-agricoli suoli ad elevata produttività e dotati di infrastrutture e impianti a supporto dell'attività agricola, senza una ricerca puntuale di localizzazioni alternative e senza circostanziate motivazioni delle praticate eccezioni.

Si può anche sostenere che sulle scelte dei PRGC abbia influito la mancanza di una pianificazione territoriale di area vasta, capace di indicare la realizzazione di insediamenti misurati in relazione a ipotesi credibili di incremento quantitativo.

Tuttavia, la legge regionale 56/77 ha fatto cultura.

Consumo di suolo in Piemonte

Come accennato, nonostante l'avanzata legislazione urbanistica in vigore, anche in Piemonte negli anni passati e recenti si è assistito ad un uso intenso della risorsa suolo a seguito di diffusi fenomeni di disseminazione insediativa (*sprawl*), che hanno prodotto esiti significativi in termini di sottrazione all'uso agricolo di superfici investite da nuovi processi di urbanizzazione, dispersa e a bassa densità, con manifestazione di intrusioni di funzioni "urbane" all'interno di aree e di pertinenze agricole (Ferlaino, 2009). Lo *sprawl* anche in Piemonte è l'effetto, a parità di condizioni, dell'aumento nel tempo del numero delle famiglie, dei cambiamenti degli standard abitativi e delle preferenze abitative, sempre più orientate verso stili di vita "rururbani", con il necessario e conseguente ampliamento continuo dei bacini della pendolarità per lavoro². Altri fattori quanti-qualitativi riguardano: (a) la progressiva sostituzione nei centri storici di attività terziarie alle residenze; (b) i minori costi di edificazione *ex novo* su spazi verdi extra-urbani rispetto ai costi di recupero e di adeguamento del patrimonio immobiliare esistente; (c) le strategie localizzative dell'offerta residenziale da parte degli operatori immobiliari che nei territori extra-urbani trovano più ampie opportunità e minori vincoli urbanistici; (d) il diffondersi di grandi centri commerciali periferici, basati su un comodo accesso tramite l'automobile.

Stando ai dati del Censimento Generale dell'Agricoltura, fra il 1990 e il 2000 la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) del Piemonte si è ridotta del 4,3%³. Il decremento della SAU è da interpretare come ascrivibile a dinamiche di naturalizzazione e inselvaticamento nelle aree marginali connotate dall'abbandono delle attività agricole e, a tutti gli effetti, come consumo irreversibile di suolo agrario nelle aree caratterizzate da fenomeni di concentrazione insediativa. Nei comuni piemontesi caratterizzati da tali fenomeni di concentrazione⁴ il decremento della SAU nel decennio fra i due censimenti è stato pari all'1,6% (Baldini e Chirico, 2008).

Il *report* regionale sul consumo di suolo (Regione Piemonte, 2009) riferisce di una perdita complessiva di 19.042 ettari negli anni compresi fra il 1991 e il 2005⁵. Tale dato corrisponde ad un consumo irreversibile di quasi quattro ettari di territorio al giorno con epicentro della cementificazione situato tra la provincia di Torino e quella di Asti. Stando alle informazioni fornite dalla Regione Piemonte, nel periodo considerato l'incremento del consumo di suolo per la costruzione di nuove edificazioni è avvenuto a fronte di una dinamica demografica relativamente stabile (Tabella 1).

Ai dati sul consumo di suolo si può aggiungere un'informazione utile a verificare la "qualità" dei suoli consumati misurata in termini di 'capacità d'uso', vale a dire in riferimento alle loro potenzialità produttive in ambito agro-silvo-pastorale. L'Istituto per le Piante da Legno e l'Ambiente (IPLA) ha cartografato i

suoli dell'intero territorio a scala regionale 1:250.000 producendo la "Carta di capacità d'uso dei suoli" (IPLA, 1982). Incrociando i dati cartografici relativi alle prime tre classi di capacità d'uso con il consumo di suolo deriva che nell'intervallo 1991-2005 si sono persi in Piemonte 1.915 ettari di suoli di 1° classe (pari all'1,89% della classe), 6.877 ettari di suoli in 2° classe (1,93%) e 5.792 ettari di suoli di 3° classe (1,85%) (Fila-Mauro, 2009).

Il danno prodotto da tali dinamiche non si limita alla perdita di produzione agricola, di qualità del paesaggio e di disponibilità di spazi aperti, ma attiene anche al complesso delle funzioni svolte dal suolo agricolo: produzione di biomassa, stoccaggio, filtraggio e trasformazione di nutrienti, riserva di biodiversità e protezione nei confronti dell'impermeabilizzazione e dei dissesti dei versanti: un aspetto di particolare importanza in una regione come quella piemontese, con ben 651 comuni a rischio idrogeologico su 1.209.

Tabella 1 - Consumo di suolo, variazione del consumo di suolo e popolazione in Piemonte (1991-2005)

anni	consumo di suolo (%)	variazione del consumo di suolo (% , 1991=100)	andamento della popolazione (% , 1991=100)
1991	4,9	100	100
1998	5,2	105,7	100,4
2001	5,4	108,4	99,2
2005	5,7	114,2	101,7

Fonte: Regione Piemonte, 2009

Conclusioni

La tutela dell'agricoltura e delle risorse agricole potrebbe rappresentare una delle chiavi per arginare i complessi processi d'espansione delle aree metropolitane e delle città, nella misura in cui queste intendano muoversi con la serietà che, parafrasando il celebre articolo di Garrett Hardin *The Tragedy of the Commons* pubblicato su Science nel 1968, la "tragedia" del consumo di suolo richiede. Tale intento dovrebbe essere perseguito in termini di cooperazione con la campagna, nella dimensione territoriale della sostenibilità e sviluppando nel modo più efficiente possibile gli strumenti di democrazia partecipativa o deliberativa eventualmente messi in campo. Operativamente, sulla base della considerazione del suolo agricolo come bene comune, e non bene di consumo, la pianificazione urbanistica potrebbe contenere i processi dispersivi, riorientando le spinte all'addensamento, creando parchi urbani e *inner green belt*, ed integrando a sistema il verde urbano e il verde periurbano (Socco *et al.*, 2005). La positiva sinergia che potrebbe verificarsi tra strumenti urbanistici 'diversamente orientati' e strumenti integrati di sviluppo delle aree periurbane fondati sulla valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura è evidente (CSC, 2007).

La legge regionale piemontese del 1977 aveva colto con grande anticipo l'esigenza di limitare il consumo di suolo agricolo, citando tra le proprie finalità all'art. 1, comma 4 "la piena e razionale utilizzazione delle risorse, con particolare riferimento alle aree agricole ed al patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente, evitando ogni immotivato consumo di suolo". Piena consapevolezza di tale esigenza è stata sancita a livello nazionale trent'anni più tardi. Nel Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 all'art. 135 (Pianificazione paesaggistica), comma 4, lettera c) si fa infatti specifico richiamo alla necessità di prescrizioni e previsioni in ordine "alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio".

Molto avanzata nei principi fondanti, la l.r. 56/77 accennava, inoltre, alla necessità della salvaguardia del patrimonio naturale

in genere e prevedeva provvedimenti cautelari a tutela dell'ambiente e del paesaggio. Ciò nonostante, le azioni di tutela previste erano ancora imperniata sulla considerazione del suolo agricolo come sola risorsa economico-produttiva, non giungendo a coglierne compiutamente la dimensione di bene comune. Il mancato riconoscimento di tale dimensione, che tuttavia venne intuita, visto il suggerimento al ricorso di metodologie di formazione delle decisioni di tipo partecipativo, è forse una delle cause che hanno contribuito al perseverare a livello locale di comportamenti di tipo speculativo.

Recentemente la Provincia di Torino ha predisposto il nuovo Piano Territoriale di Coordinamento a livello provinciale (PTCP2). Tra gli obiettivi e linee strategiche del PTCP2 emerge che "la terra è una risorsa", che occorre privilegiare interventi di riorganizzazione del territorio basati su riuso, riqualificazione e riorganizzazione del sistema degli insediamenti produttivi e commerciali, che occorre abbandonare il processo di implementazione, valutato spesso solo per l'entità quantitativa di edificato e per gli introiti che apportano alla fiscalità locale. Particolare attenzione è stata dedicata alla redazione delle norme tecniche di attuazione da cui deriva l'efficacia del PTCP2 ai fini del contenimento del consumo di suolo. All'uopo, è stato elaborato un sistema di norme, che persegue la finalità del recupero e del riutilizzo del patrimonio edilizio esistente e concretamente penalizza i Comuni che hanno consumato più suolo negli anni passati, assumendo il principio che il suolo non urbanizzato, definito in accordo con i Comuni, ha un alto valore ed è pertanto inedificabile.

Sarà interessante verificare se alle dichiarazioni di principio seguiranno comportamenti coerenti.

Note

¹ Si vedano la "Strategia tematica per la protezione del suolo" (COM (2006) 231 final) e la proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo del Parlamento Europeo e del Consiglio (COM (2006) 232 final).

² Con evidenti conseguenze sugli ecosistemi agricoli, con incrementi più che proporzionali nei costi di trasporto, nell'utilizzo del mezzo di trasporto privato e quindi nell'inquinamento ambientale nelle varie forme (Ferlandino, 2009).

³ In generale, la contrazione della SAU piemontese sarebbe inferiore a quella media del nord Italia pari al 6,3%.

⁴ Si considerano qui i comuni che nel lungo periodo (dal 1951 al 2001) hanno conosciuto un incremento della popolazione accessibile nel breve raggio del 10% (Baldini e Chirico, 2008).

⁵ Nello specifico il report regionale si riferisce al consumo di suolo derivato da: "aree edificate e relative pertinenze (marciapiedi, strade urbane e piazze e piccoli giardini) sommate alle aree destinate a cave, parchi urbani, impianti sportivi e tecnici, espressi in percentuale rispetto alla superficie territoriale di riferimento (regione, provincia)". Non è conteggiata, poiché non disponibile al momento della stesura del report, la componente di suolo attribuibile alle infrastrutture viarie extraurbane.

Riferimenti bibliografici

- Baldini U., Chirico P. (2008), "Concentrazione e rarefazione insediativa, tra regolazione urbanistica e manutenzione ambientale in Emilia Romagna e nelle regioni padane: fare meglio con meno (suolo)", *INFORUM - Periodico della Regione Emilia Romagna*, n. 32
- CSC (2007), *La valorizzazione della cintura verde della città di Asti - Il Parco Agricolo periurbano*. Relazione di ricerca, Comune di Asti, Asti
- Facchinetti M., Fedeli V., Oliva F. (2001), "Diffusione urbana", atti del convegno *Dalla città diffusa alla città diramata*, Facoltà di Architettura di Torino, 15-16 novembre 2001
- Ferlandino F. (2009), "La rivoluzione territoriale: metodi ed interpretazioni", in *1958-2008 Cinquant'anni di ricerche IRES sul Piemonte*, IRES Piemonte, Torino, pp. 259-290
- Fila-Mauro E. (2009), "I campi fotovoltaici in relazione al consumo di suolo e agli aspetti paesaggistici", relazione al convegno *Uniamo le energie*, Regione Piemonte, Torino 7-11 ottobre 2009
- IPLA (1982), *Capacità d'uso dei suoli in Piemonte ai fini*

agricoli e forestali con carta scala 1:250.000, Ipla, Torino

- Petrocchi R. (2008), "Crescita, energia, agricoltura", *Rivista di Economia Agraria*, Anno LXIII, n. 4, pp. 469-482
- Regione Piemonte (2009), *Il monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte, Report Regionale 2/10/2009* (URL: http://www.regione.piemonte.it/geopiemonte/dati/dwd/rep_suolo.pdf)
- Ruffolo G. (2008), *Il capitalismo ha i secoli contati*, Einaudi, collana Gli Struzzi
- Socco C. (2003), "Per una città sostenibile", in Detragiache A. (a cura di), *Dalla città diffusa alla città diramata*, Franco Angeli, pp. 342-373
- Socco C., Cavaliere A., Guarini S. M., Montrucchio M. (2005), *La natura nella città. Il sistema del verde urbano e periurbano*, Franco Angeli
- Socco C. (2007), "Ma lo sviluppo delle città è sostenibile? Consumo del suolo e delle altre risorse ambientali", relazione al convegno *Per uno sviluppo a misura dell'uomo*, Ufficio Pastorale Sociale e del Lavoro, Torino 13 gennaio 2007.
- Spinelli B. (2009), "Il grande sacco dell'Italia", *La Stampa*, 4 ottobre 2009
- Zamagni S. (2007), *L'economia del bene comune*, Città Nuova, collana Idee, Roma

Agricoltura ad alto valore naturale: i sistemi agricoli a tutela della biodiversità

Antonella Trisorio, Andrea Povellato, Andrea Borlizzi

I N E A Istituto Nazionale Economia Agraria

Introduzione

Il concetto di agricoltura ad alto valore naturale (AVN), introdotto agli inizi degli anni Novanta (Baldock *et al.*, 1993; Beaufoy *et al.*, 1994) per evidenziare il ruolo positivo svolto dall'attività agricola nella tutela della biodiversità, ha acquisito, col tempo, una crescente rilevanza grazie all'integrazione dei temi ambientali nella Politica Agricola Comune (PAC). Le "aree agricole ad alto valore naturale" sono riconosciute come quelle aree in cui "l'agricoltura rappresenta l'uso del suolo principale (normalmente quello prevalente) e mantiene o è associata alla presenza di un'elevata numerosità di specie e di *habitat*, e/o di particolari specie di interesse comunitario". Queste sono distinte in tre tipi (Andersen *et al.*, 2003):

- Tipo 1: aree con un'elevata proporzione di vegetazione semi-naturale (es. pascoli naturali);
- Tipo 2: aree con presenza di mosaico di agricoltura a bassa intensità e elementi naturali, semi-naturali e strutturali (es. siepi, muretti a secco, boschetti, filari, piccoli corsi d'acqua, ecc.);
- Tipo 3: aree agricole che sostengono specie rare o un'elevata ricchezza di specie di interesse europeo o mondiale.

Sulla base di questa definizione, sono stati sviluppati (Andersen *et al.* (2003) tre approcci complementari per l'individuazione delle aree AVN: 1) uso del suolo, 2) sistemi agricoli e 3) distribuzione delle specie (in particolare di uccelli). Come successivamente specificato da Cooper *et al.* (2007), infatti, "è la combinazione di un appropriato uso del suolo e del paesaggio ("stato") insieme ad un'appropriata gestione ("forza determinante") che crea le condizioni affinché un sistema agricolo sia ad alto valore naturale". Nell'approccio dei sistemi agricoli, un ruolo centrale è attribuito all'azienda agricola e, quindi, agli agricoltori che, attraverso la scelta delle modalità di

gestione delle pratiche agricole, determinano pressioni dinamiche sullo "stato" (in termini, ad esempio, di biodiversità).

Le scelte imprenditoriali derivano dalle interazioni tra prezzi di mercato, tecnologia e condizioni ambientali, dove i primi due fattori hanno ormai assunto un ruolo preminente rispetto ai vincoli determinati dalla dotazione di risorse naturali presenti in azienda. I processi di intensificazione e specializzazione innescati dall'evoluzione tecnologica separano sempre più le aziende agricole da una gestione sostenibile delle risorse naturali, necessaria al mantenimento delle aree AVN. La comprensione dei meccanismi che portano le aziende agricole ad allontanarsi da percorsi "virtuosi" risulta, pertanto, essenziale al fine di implementare misure di politica agroambientale appropriate. A questo riguardo si ricorda che il mantenimento dei sistemi agricoli e forestali AVN rientra tra gli obiettivi prioritari della politica di sviluppo rurale, per la valutazione del cui raggiungimento uno specifico indicatore è stato inserito nel Quadro comune di monitoraggio e valutazione per lo sviluppo rurale 2007-2013. Questo contributo intende fornire una prima analisi economica delle aree agricole AVN in Italia, individuate attraverso l'approccio dei sistemi agricoli.

Le aree agricole ad alto valore naturale in Italia

La superficie delle aree agricole ad AVN in Italia è stata stimata per la prima volta da Andersen *et al.* (2003), sulla base sia dell'approccio dell'uso del suolo sia dei sistemi agricoli: da questo esercizio è emerso che, in media, circa il 21% della superficie agricola utilizzata (SAU) è ad AVN, con percentuali che variano dal 12%, in base all'approccio dei sistemi agricoli, al 30%, in base all'approccio dell'uso del suolo. Altre stime (Paracchini *et al.*, 2006), basate sui dati di *Corine Land Cover* in combinazione con informazioni ambientali (es. siti *Natura 2000* e *Important Bird Areas*) e sulla biodiversità, hanno prodotto stime più affidabili (per l'Italia la quota ad AVN sarebbe del 31%), ma si riconosce la necessità di ulteriori analisi e, soprattutto, di una maggiore disponibilità di dati georeferenziati.

Stime dell'estensione delle aree agricole ad AVN sono state effettuate anche a livello regionale, in occasione della redazione dei programmi di sviluppo rurale. Tuttavia, un valore complessivo basato sulle stime regionali non darebbe una rappresentazione coerente, dal momento che le Regioni non hanno adottato la stessa metodologia.

Nel presente lavoro, la stima della consistenza dei sistemi agricoli ad AVN si è basata sull'elaborazione dei dati dell'Indagine ISTAT sulle strutture agricole del 2005 (Trisorio *et al.*, 2010) che, oltre a fornire informazioni sulle colture e sugli allevamenti, consentono di avere, in prima approssimazione, alcune indicazioni sulle pratiche agricole adottate e sugli elementi seminaturali presenti in azienda. Sono state identificate sei macro-categorie di sistemi agricoli sulla base della presenza/assenza di allevamenti e della prevalenza, in termini di SAU, di seminativi, legnose agrarie e foraggere permanenti (prati e pascoli).

In seguito, le sei macro-categorie individuate sono state suddivise nelle due sottotipologie AVN e non-AVN in base al carico di bestiame e alla presenza o assenza delle seguenti caratteristiche: irrigazione, metodi di produzione biologica, lavorazioni minime, rotazione colturale, sovescio, inerbimento, elementi semi-naturali (Tabella 1). Queste caratteristiche sono state considerate, dunque, come *proxy* dei livelli di intensità dell'attività agricola e di protezione della biodiversità osservati in azienda.

Osservando la tabella 1, si nota che circa tre milioni di ettari di SAU sono potenzialmente ad AVN, pari al 24% della SAU totale italiana e quasi al 15% delle aziende. Tali superfici ricadono principalmente in aree montane (51% del totale), all'incirca equamente distribuite tra l'arco alpino e la dorsale appenninica, e in aree collinari (42%).

Tabella 1 - Sintesi delle tipologie aziendali AVN in Italia

	Aziende	SAU	Aziende	SAU
	n.	ha	(% sul totale)	
Seminativi prevalenti	22.561	288.894	3,4	5,9
Colture permanenti prevalenti	108.406	268.667	14,5	13,8
Foraggere permanenti prevalenti	99.464	1.293.313	78,0	87,9
Policoltura	3.649	18.730	24,3	20,5
Allevamenti e foraggicoltura	15.766	969.447	19,2	47,8
Allevamenti e colture	4.005	160.562	4,2	6,9
Totale AVN	253.851	2.999.614	14,7	23,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, Struttura delle produzioni agricole, 2005.

Nelle regioni centrali e meridionali le maggiori estensioni ricadono in aree collinari. Oltre il 70% delle aree agricole AVN è costituito da prati permanenti e pascoli, con punte decisamente superiori nelle regioni settentrionali e nelle aree montane, mentre seminativi e colture permanenti rappresentano, rispettivamente, il 18% e il 10%. Tra le tipologie dei sistemi agricoli precedentemente descritti, il sistema "Foraggere permanenti" è il sistema più rappresentato (il 43% del totale dell'area agricola AVN) assieme al sistema "Allevamenti e foraggere". Va aggiunto che poco meno dei due terzi di questa superficie sono costituiti da terreni collettivi gestiti da enti pubblici, che in molti casi concedono i terreni in affitto nei mesi estivi.

Caratteristiche socio-economiche e strutturali delle aziende ad alto valore naturale

L'identificazione dei tipi di sistemi ad AVN è un primo passo nella comprensione dei meccanismi che governano le scelte imprenditoriali e determinano il sentiero di sviluppo dell'impresa verso modelli a diversi livelli di sostenibilità. Una prima analisi comparativa delle caratteristiche economiche e strutturali delle aziende AVN e non-AVN è stata realizzata utilizzando i dati della Rete di informazione contabile agricola (RICA). Le aziende AVN, individuate attraverso indicatori di intensità dell'attività agricola e indicatori di uso del suolo, sono state analizzate dal punto di vista economico e in termini di sostegno pubblico ricevuto (Trisorio *et al.*, 2008). Le maggiori dimensioni economiche e la possibilità di allocare i fattori produttivi in modo più efficiente determinano una notevole differenza in termini di produttività del lavoro e della terra: la produttività del lavoro di un'azienda non-AVN è in media superiore del 33% a quella di aziende AVN, con differenze ancora maggiori nelle aree montane e nelle regioni settentrionali (Tabella 2).

Tabella 2 - Produttività e sussidi alle aziende agricole AVN e non-AVN

	AVN	non-AVN	Totale
Valore aggiunto netto per ha (euro)	568	2.177	1.797
Valore aggiunto netto per ULA (euro)	15.299	20.388	19.893
Sussidi (euro)	6.823	5.673	5.818
% Sussidi su valore aggiunto netto	42,7	19,8	21,5
Distribuzione dei sussidi (%):			
Pagamenti diretti	74,3	87,7	85,7
Pagamenti agro-ambientali	13,2	5,2	6,4
Pagamenti per le aree svantaggiate	5,5	1,2	1,9
Altre misure di sviluppo rurale	4,5	4,4	4,5
Altri sussidi	2,5	1,4	1,6
Sussidi per ettaro (euro)	243	431	387
Sussidi per ULA (euro)	6.537	4.040	4.282
Valore aggiunto netto per ULA (senza sussidi, euro)	8.761	16.348	15.611

Fonte: nostre elaborazioni su dati RICA, Italia 2003-2005.

Quanto al ruolo dei contributi della PAC, il totale dei pagamenti comunitari ricevuti dalle aziende AVN è solo leggermente superiore a quelli ricevuti dalle aziende non-AVN (Tabella 2). Tuttavia, la spesa pubblica gioca un ruolo più importante nelle prime, poiché rappresenta il 43% del valore aggiunto netto, contro il 20% registrato in aziende non-AVN. La fonte dei finanziamenti varia in misura non indifferente tra aziende AVN e non-AVN: mentre queste ultime si basano soprattutto su pagamenti diretti, le aziende AVN ricevono una parte più significativa di finanziamenti attraverso i pagamenti agro-ambientali e gli aiuti per le zone svantaggiate, a seguito della maggiore percentuale di aziende AVN in aree montane e marginali.

La scelta di adottare sistemi produttivi meno intensivi potrebbe essere a sua volta favorita dai pagamenti agro-ambientali, tuttavia ulteriori analisi sono necessarie al fine di stabilire una relazione in tal senso. I dati sembrano confermare il ruolo fondamentale giocato dai contributi della PAC ai fini della vitalità economica delle aziende AVN. I sussidi per ULA sono maggiori nelle aziende AVN. Confrontando la produttività del lavoro al netto dei sussidi la differenza tra i due tipi di aziende si evidenzia chiaramente: la produttività del lavoro senza sostegno pubblico delle aziende AVN (derivante dal mercato) è pari a circa la metà della produttività del lavoro delle aziende non-AVN.

Considerazioni finali

L'analisi condotta rivela che i sistemi agricoli ad AVN sono prevalentemente estensivi, spesso tradizionali, che includono elementi non-coltivati e vegetazione semi-naturale. La copertura del suolo principale è rappresentata da pascoli semi-naturali localizzati in aree montane e collinari caratterizzate da bassi livelli di redditività ed elevati sussidi per unità di lavoro. Va aggiunto, inoltre, che le terre collettive rappresentano una parte considerevole di queste superfici. Le caratteristiche che rendono queste aree di valore per la biodiversità sono, tuttavia, le stesse che ne riducono la vitalità economica rendendole, nella maggior parte dei casi, a rischio di abbandono e, più raramente e nelle aree più produttive, a rischio di intensificazione.

A livello europeo è ormai riconosciuto che i sistemi agricoli ad AVN forniscono una gamma molto ampia di beni pubblici (Cooper *et al.*, 2009), il che fornisce una motivazione più che sufficiente per giustificare misure volte alla loro conservazione, che contrastino i rischi in precedenza descritti. Ma le misure di compensazione finanziaria sono soltanto uno degli strumenti su cui concentrare l'intervento pubblico. Anche le politiche a favore del capitale umano e sociale (ricambio generazionale, consulenza e ricerca, azioni collettive) possono contribuire in modo incisivo al recupero di una gestione sostenibile dei sistemi agricoli.

Quanto alle misure agro-ambientali dovrebbero essere rafforzate le azioni che incrementano la fornitura di servizi ambientali o che favoriscono la conservazione di elementi semi-naturali, o naturali, incluso il ripristino di strutture ecologiche in aree ad agricoltura intensiva. Andrebbero, cioè, favorite le misure i cui risultati sono facilmente verificabili, anche se la compensazione dovrebbe tenere conto delle ulteriori perdite di reddito dovute alla riduzione della SAU. In alcuni casi, è probabile che una struttura ecologica ben mantenuta possa contribuire a caratterizzare come ad AVN anche aree in cui sono praticate attività agricole relativamente intensive (es. risaie).

La conservazione di aree agricole AVN è ottenibile solo attraverso l'adozione di pratiche agricole che vadano al di là della gestione ordinaria, quindi, l'inclusione della loro conservazione tra gli obiettivi degli interventi di pianificazione per lo sviluppo rurale non si dovrebbe trasformare in misure obbligatorie che limitano le scelte degli agricoltori o impongono nuovi vincoli sulle aziende agricole a bassa intensità, ma dovrebbe essere perseguita su base volontaria.

Al fine di ottenere risultati efficaci, sarebbe necessario fornire agli agricoltori informazioni adeguate e servizi di ricerca

applicata, così da metterli nelle condizioni di poter confrontare la conoscenza scientifica con la conoscenza "locale", che rappresenta la base della competenza nei sistemi agricoli a bassa intensità. È necessaria, innanzitutto, una riqualificazione del capitale umano, attraverso misure volte a favorire il ricambio generazionale, specialmente in aree montane e nelle piccole aziende, che aiuterebbero, indirettamente, a contrastare l'abbandono delle superfici agricole AVN, insieme a misure di aiuto per gli investimenti e per le zone svantaggiate, e a un uso più mirato ed efficace dei sistemi di consulenza aziendale. Da un'indagine di campo (tuttora in corso) è emerso che gli agricoltori percepiscono come scarse o nulle le attività di consulenza sulle tematiche di conservazione della biodiversità. Nell'insieme, tali misure potrebbero contribuire in maniera determinante alla vitalità di lungo periodo delle aziende agricole AVN, anche se altre misure di più ampia portata, quali investimenti in servizi pubblici e infrastrutture, potrebbero essere necessarie per contrastare definitivamente il problema dell'abbandono.

Va, inoltre, ricordato che gli utilizzatori di aree agricole AVN gestite da enti pubblici, prevalentemente pastori e allevatori ai quali è concesso un uso stagionale, potrebbero essere compensati per i servizi forniti attraverso accordi collettivi (*BirdLife International et al.*, 2009).

Un ultimo appunto riguarda l'attuale capacità di indagine sui rapporti agricoltura-biodiversità. Al fine di utilizzare al meglio le informazioni economiche e finanziarie contenute nella banca dati della RICA, è sempre più necessario integrare i dati riguardanti le pratiche agricole, l'uso delle superfici agricole e la gestione delle superfici non utilizzate a fini agricoli ricadenti all'interno delle aziende. Questo non rappresenta un compito facile, a causa dell'insufficiente disponibilità delle risorse finanziarie e umane necessarie per la realizzazione di un'indagine di siffatte dimensioni. Di notevole importanza e, pertanto, un tema che richiede futuri approfondimenti, è la georeferenziazione dei dati aziendali che consentirebbe un più diretto confronto con i risultati dell'approccio "uso del suolo". La complessità del processo di georeferenziazione - a dispetto dei progressi ottenuti in anni recenti in termini di tecnologia dell'informazione e disponibilità di dati amministrativi - amplifica ulteriormente le difficoltà correlate alla disponibilità di risorse necessarie per l'esecuzione dell'indagine. Il confronto tra i costi dell'indagine e i presunti benefici derivanti da una migliore informazione ai fini della programmazione offre, peraltro, un interessante spunto di riflessione.

Riferimenti bibliografici

- Andersen, E., Baldock, D., Bennet, H., Beaufoy, G., Bignal, E., Brower, F., Elbersen, B., Eiden, G., Godeschalk, F., Jones, G., McCracken, D.I., Nieuwenhuizen, W., van Eupen, M., Hennekes, S., and Zervas, G. (2003), *Developing a high nature value indicator. Report for the European Environment Agency*, Copenhagen
- Baldock, D., Beaufoy, G., Bennett G., Clark, J. (1993), *Nature conservation and new directions in the EC Common Agricultural Policy*, Institute for European Environmental Policy (IEEP), London
- Beaufoy, G., Baldock, D. E Clark, J. (1994), *The nature of farming. Low intensity farming systems in nine European countries Report IEEP/WWF/JNCC*, London, Gland, Peterborough
- BirdLife International, EEB, EFNCP, IFOAM and WWF (2009), "Proposal for a new EU Common Agricultural Policy", <http://cap2020.ieep.eu/vision/NGO-CAP-proposal.pdf>
- Cooper, T., Arblaster, K., Baldock, D., Farmer, M., Beaufoy, G., Jones, G., Poux, X., McCracken, D., Bignal, E., Elbersen, B., Washer, D., Angelstam, P., Roberge, J.M., Pointereau, P., Seffer, J., and D., Galvanek (2007), *Final report for the study on HNV indicators for evaluation*, Institute for

European Environmental Policy (IEEP), London

- Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D. (2009) *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Institute for European Environmental Policy, London
- Paracchini, M.L., Terres, J.M., Petersen, J.E., and Y. Hoogeveen (2006), *Background document on the methodology for mapping High Nature Value farmland in EU27*, EU JRC
- Trisorio, A., Povellato, A., Bortolozzo, D. (2008), "High Nature Value Farming Systems in Italy: an Economic Perspective", in Proceedings of the International conference *Using Evaluation to Enhance the Rural Development Value of Agri-environmental Measures* Pärnu (Estonia), June 17-19, 2008
- Trisorio, A., Povellato, A., Borlizzi, A. (2010), "High Nature Value Farming Systems in Italy: a Policy Perspective", paper presented at the OECD Workshop on *OECD Agri-environmental Indicators: Lessons Learned and Future Directions*, 23-26 March, 2010, Leysin, Switzerland

Banda larga, una sfida per le aree rurali

Milena Verrascina

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Introduzione

La dotazione di reti infrastrutturali e servizi di telecomunicazione (*Information and Communication Technology* - ICT), accompagnata dall'accesso alla rete *internet* ad alta velocità (banda larga¹) è ritenuta condizione essenziale per lo sviluppo delle aree rurali, in quanto capace di ridurre l'isolamento, incentivare e trasferire l'innovazione, migliorare la qualità della vita.

La banda larga rappresenta la moderna infrastruttura tecnologica di base, l'insieme di nodi di servizio, reti di *backhaul*, centrali, apparati intermedi, linee. La presenza di banda larga offre opportunità strategiche per la società dell'informazione, con impatti diretti sull'occupazione² e sullo sviluppo sociale ed economico. Accelera i flussi di comunicazione, migliora l'accesso a servizi innovativi da parte di cittadini e imprese, favorisce processi di partecipazione e inclusione, annulla le distanze offrendo le stesse opportunità ai centri urbani come alle aree più periferiche. L'accesso a questa infrastruttura digitale è considerato fattore che migliora la qualità della vita in quanto consente l'accesso a servizi adeguati e funzionali ai moderni stili di vita, migliora il rapporto con la Pubblica Amministrazione, consente la scoperta di nuovi modi di comunicare, apprendere, interagire.

La diffusione delle ICT gioca un ruolo determinante per la competitività del settore agricolo, agroalimentare e forestale offrendo strumenti capaci di frenare l'esodo verso aree urbane, favorire la diversificazione dell'economia rurale con servizi indispensabili per far crescere il tessuto economico e produttivo locale, favorire un maggiore sviluppo del turismo, semplificare i rapporti tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni locali nell'ottica di una sempre più diffusa partecipazione.

Considerata come nuovo vettore di sviluppo e come condizione essenziale e imprescindibile per la crescita socioeconomica, con forti impatti sull'occupazione, la banda larga è al centro degli obiettivi di politica nazionale ed europea.

La strategia di *Europa 2020* individua gli strumenti e i percorsi più adatti per il rilancio dell'economia: innovazione e investimenti nelle tecnologie ICT rappresentano i fattori chiave per la crescita inclusiva, sostenibile e intelligente. Una delle priorità strategiche dell'UE è la realizzazione di una società basata sulla

conoscenza e l'innovazione e nella Strategia di Lisbona rinnovata è stato riconosciuto un ruolo determinante allo sviluppo rurale nel promuovere la diffusione delle ICT nelle aree rurali.

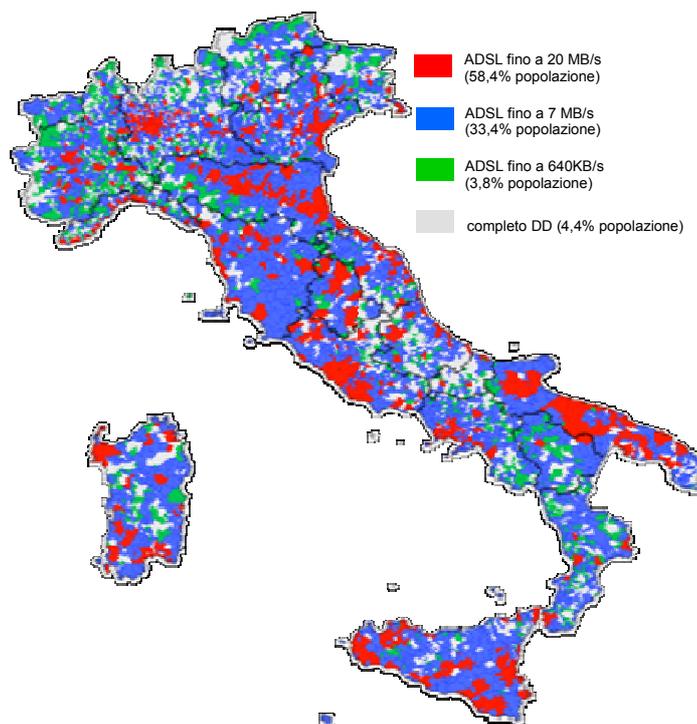
Gli orientamenti strategici per lo sviluppo rurale 2007 - 2013³ incoraggiano le sinergie e la complementarità tra le politiche di sviluppo rurale, le politiche per l'occupazione e le politiche strutturali. Sul tema ICT, per meglio utilizzare tali sinergie è importante prevedere, all'interno di più ampie strategie regionali e/o nazionali, azioni che favoriscano lo sviluppo della società dell'informazione nelle zone rurali, sostenute dal *FEASR* e dagli altro *Fondi Strutturali*. La mancanza di azioni coordinate e di un piano nazionale per la banda larga condiviso tra i diversi programmi ha, fino ad oggi, limitato fortemente le potenzialità delle iniziative realizzate, i cui risultati in termini di abbattimento del *digital divide* sono stati insufficienti.

Nel dicembre 2008, a seguito della crisi economica mondiale che stava investendo l'Europa, la Commissione ha lanciato il Piano di ripresa economica (*European Economic Recovery Plan*), un pacchetto di misure di stimolo all'economia. Tra queste particolare importanza hanno assunto le misure a favore dell'abbattimento del *digital divide* che vengono stanziati all'interno delle misure di politica di sviluppo rurale.

La situazione delle aree rurali italiane

La capacità di accesso alla rete telematica è, a livello nazionale, alquanto differenziata, evidenziando alcune aree del Paese, soprattutto quelle più marginali (a minore densità abitativa e in condizioni geo-morfologiche "difficili") in cui la banda larga è assente o in larga parte insufficiente a garantire una copertura costante e di qualità. Nella gran parte delle aree rurali, anche laddove vi sia un'adeguata copertura del territorio e della popolazione, si verificano problematiche legate alla qualità e alla velocità di connessione che si riversano direttamente sui servizi offerti/erogati, sulla concorrenza tra operatori, sulle possibilità di azione degli utilizzatori dei servizi, sulla scelta tra servizi di base e avanzati.

Figura 1 - Stato copertura banda larga in Italia



Fonte: MISE 2008

Il fenomeno del *digital divide*⁴ riguarda l'8,2% degli italiani⁵ e incide prevalentemente nelle aree rurali che si presentano,

rispetto alle aree urbane, poco servite dall'ADSL⁶. Gli interventi previsti per risolvere il problema del *digital divide* a livello nazionale vengono stimati in circa 1471 milioni di euro (dati MISE): si tratta di investimenti finalizzati a incrementare la fibra ottica sulla rete, sostituire vecchi apparati, bonificare la rete di accesso utilizzando fibra ottica e tecnologie wireless. Gli investimenti consentiranno di raggiungere l'obiettivo nazionale: entro il 2012 la possibilità di connettersi a internet a una velocità sino a 20 Mb/s per il 96% della popolazione e almeno 2 Mb/s per il restante 4%. In altre parole, entro il 2012 sarà garantita la copertura di banda larga in tutto il Paese, se si eccettuano le aree non raggiungibili da fibra che saranno servite da tecnologie satellitari.

A livello nazionale è stato definito un Piano nazionale banda larga (Piano Romani) coordinato dal Ministero per lo Sviluppo Economico - Dipartimento Comunicazioni - che ha proceduto ad una mappatura della dotazione di infrastrutture telematiche delle aree italiane, rappresentando, su una carta geografica, i diversi gradi di *digital divide* e le relative necessità di intervento. Parallelamente è stato istituito un Osservatorio sulla banda larga⁷ per rispondere alle necessità di monitoraggio dell'offerta e della domanda di infrastrutture e servizi digitali e di verifica della progressiva copertura del *digital divide*.

La banda larga nella programmazione dello sviluppo rurale

Il tema della banda larga era affrontato già nelle prime versioni dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) regionali 2007-13 dove si prevedevano azioni dedicate alla riduzione del *digital divide* puntuali e non collegate ad altri piani o alle strategie regionali di sviluppo di infrastrutturazione telematica. Questa considerazione già poneva un problema di efficacia degli interventi in termini di duplicazione e sovrapposizione. In altre parole emergeva con evidenza la necessità di sviluppare azioni complementari ad altri interventi, attivati con altre risorse e da altre pianificazioni, nazionali o regionali.

Il *Recovery Plan* nel delineare alcune strategie per il rilancio economico delle aree rurali individua nelle tecnologie digitali un elemento chiave di sviluppo, capace di migliorare competitività e qualità della vita. L'individuazione di questa nuova priorità ha determinato una modifica del Reg. Ce 1698/05⁸ e, conseguentemente è stato necessario rivedere la strategia nazionale (Piano Strategico Nazionale), integrandola secondo le nuove priorità (banda larga e nuove sfide derivanti dall'*Health Check* della PAC) per renderla più incisiva e coerente rispetto ai nuovi obiettivi di strategia comunitaria. Parallelamente sono stati modificati i PSR regionali. Il *Recovery Plan* definito dalla Commissione ha stabilito⁹ un finanziamento straordinario di 5 miliardi di euro da destinare allo sviluppo rurale per il periodo 2009 - 2010, di cui 1.020 milioni di euro a favore della banda larga, ribadendo il ruolo fondamentale dello sviluppo delle ICT in termini di investimenti, creazione di posti di lavoro, ripresa economica globale.

La tematica ICT è declinata nei PSR rispetto all'obiettivo di competitività settoriale e in relazione agli aspetti di qualità della vita e di attrattività dei territori rurali per gli operatori economici e la popolazione. Gli interventi finalizzati alla banda larga e alla riduzione del *digital divide* vengono inseriti nei PSR all'interno della Misura 321 - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale.

Il progetto "Banda larga nelle aree rurali"

Sin dalla prima ripartizione del *budget* finanziario del *Recovery Plan*, Mipaaf e Regioni hanno condiviso l'opportunità di investire sulla banda larga e di intervenire in modo tale da massimizzare l'efficacia degli interventi, evitare interventi puntuali e non collegati tra loro cercando complementarità con altri fondi e con

altri programmi. Le Regioni, nell'esercizio della propria autonomia di programmazione in materia di sviluppo rurale, potevano scegliere se dedicare le risorse loro attribuite dal *Recovery Plan* all'abbattimento del *digital divide* o piuttosto scegliere di allocarle su una o più sfide¹⁰ dell'*Health Check*. La scelta ha portato 18 Regioni (ad esclusione della Valle d'Aosta e delle Province di Trento e Bolzano) a destinare le risorse assegnate alla sfida "banda larga".

Parallelamente a questa posizione di indirizzo, il Mipaaf ha proposto alle Regioni l'inserimento delle azioni programmate per l'abbattimento del *digital divide* all'interno del *Piano nazionale della banda larga*, al fine di creare sinergie ed economie di scala e massimizzare i benefici degli investimenti. L'azione del Mipaaf è stata concertata con le Regioni (Assessorati all'agricoltura, che gestiscono le misure di sviluppo rurale, e Assessorati con competenze sulle ICT, che gestiscono la linea di finanziamento destinata all'infrastrutturazione telematica attraverso le politiche di coesione) e il MISE, che attraverso il Dipartimento Comunicazione ha definito il *Piano nazionale per la banda larga*. Lo spirito che ha animato l'iniziativa del Mipaaf, infatti, era costruire un piano integrato di interventi, in complementarità e sinergia con quelli già avviati o programmati sul territorio con altri strumenti finanziari, regionali, nazionali o comunitari.

Gli interventi previsti dai singoli PSR, in questo modo, possono divenire parte integrante del Piano nazionale per la banda larga e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) può contribuire a questo con un abbattimento di circa 148 milioni di euro (ripartiti tra le Regioni come riportato nella Tabella 1), integrando altre risorse provenienti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e da altri fondi.

Tabella 1 - Risorse finanziarie derivanti dal *Recovery Plan* allocate nei PSR e confronto con Misura 321 - Spesa Pubblica

Regioni	Risorse Banda larga (000€)	Risorse Misura 321 (000€)	% Risorse BL su Misura321
Piemonte	7.293	10.751	67,8
Lombardia	7.970	15.711	50,7
Veneto	5.241	21.290	24,6
Friuli V. G.	2.218	10.857	20,4
Liguria	2.099	5.130	40,9
Emilia R.	6.957	39.642	17,5
Toscana	6.688	66.406	10
Umbria	3.612	13.247	27,2
Marche	3.366	9.805	34,3
Lazio	5.655	15.241	37,1
Abruzzo	3.162	11.191	28,2
Molise	1.629	8.871	18,3
Campania	18.235	47.889	38
Puglia	16.966	22.793	74,4
Basilicata	7.642	19.528	39,1
Calabria	13.040	44.665	29,2
Sicilia	25.408	37.308	68,1
Sardegna	10.843	10.843	100
Italia	148.024	411.173	36

Fonte: dati Mipaaf

Come evidenziato dai dati in tabella, il peso degli investimenti previsti sulla banda larga è considerevole (in media il 36%) rispetto alla dotazione della misura 321 che prevede servizi alla popolazione nelle aree rurali (riferibili principalmente a servizi

economici e sociali).

Le risorse vengono ricondotte ad un insieme organico di interventi, definiti secondo priorità regionali.

La strategia perseguita nei PSR è dare priorità alle aree rurali intermedie e marginali, identificate nella zonizzazione del PSN come aree C e D, al fine di ridurre il divario territoriale.

La struttura del progetto “Banda larga nelle aree rurali”

All'interno del FEASR gli interventi sulla banda larga seguono la normativa sugli aiuti di Stato (art. 88 del Reg. (CE) 1698/05). Trattandosi di un campo di intervento nuovo per lo sviluppo rurale, la Commissione, nel settembre 2009 ha adottato, dopo aver lanciato una consultazione pubblica, una serie di orientamenti sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato al finanziamento pubblico delle reti a banda larga¹¹.

Il progetto “Banda larga nelle aree rurali” predisposto dal Mipaaf ha previsto una notifica unica alla Commissione. In questo modo viene assicurata unitarietà e sistematicità agli interventi previsti nel progetto dalle diverse regioni, e si velocizza il processo amministrativo con un unico atto di notifica alla Direzione Generale (DG) Concorrenza - settore aiuti di Stato. Le Regioni mantengono comunque autonomia e discrezionalità nella scelta di aderire o meno al progetto. In caso di non adesione le Regioni sono tenute a presentare un progetto *ad hoc* e notificarlo alla Commissione nel rispetto della disciplina sugli aiuti.

Il progetto del Mipaaf è stato notificato alla Commissione che ne ha approvato il regime di aiuto¹². Il progetto “Banda Larga nelle aree rurali” prevede due soluzioni di intervento nelle aree C e D, al cui interno si circoscrivono le cosiddette aree bianche¹³. Sono così chiamati i territori in cui le infrastrutture a banda larga sono inesistenti o presentano una capacità di connessione insufficiente, nelle quali l'intervento pubblico è compatibile ed auspicabile (complessivamente si tratta di circa 2000 aree). Gli interventi sono di due tipi:

- Tipo A: interventi sulla infrastruttura di *backhaul* in fibra (l'infrastrutturazione realizzata è di proprietà pubblica, ma viene data in concessione agli operatori aggiudicatari); viene prevista una clausola di *claw back* (in caso di utili nella gestione questi devono essere interamente reinvestiti sulla rete). I beneficiari diretti degli interventi sono le Regioni mentre gli operatori privati sono considerati beneficiari indiretti.
- Tipo B: interventi di sostegno finanziario agli utenti che vivono in zone molto remote e non raggiungibili da fibra per l'acquisto di terminali idonei. I beneficiari sono gli enti locali, i cittadini, le imprese.

L'esperimento di integrazione

La programmazione degli interventi sulla banda larga finanziati con il FEASR è stata finalizzata all'integrazione. Come già più volte sottolineato l'azione di concertazione tra diversi soggetti ha portato alla definizione di un progetto banda larga unico che si lega al Piano Romani, di cui diviene parte integrante, e si coordina con gli interventi già programmati sul FESR, con fondi nazionali (FAS) e regionali. La definizione di un progetto banda larga integrato ha comportato una condivisione del lavoro tra settori (agricoltura, infrastrutture, servizi di comunicazione) e competenze diverse, fondamentale per una efficace implementazione delle azioni. La notifica unica alla Commissione rappresenta un buon esempio di prassi amministrativa semplificata con un notevole risparmio di tempi e procedure sia per le Regioni italiane sia per la Commissione (DG Concorrenza). In tal modo il progetto si configura come un “Piano quadro nazionale”, un insieme di azioni organiche e integrate che completano un sistema di interventi già avviato o

programmato nelle singole Regioni, massimizzandone l'efficacia. Viene, inoltre, superato un gap di programmazione e di strumenti operativi: si prevede di spendere le risorse su una strategia condivisa e che integra risorse FEASR con risorse FESR e con la parte nazionale dei FAS nella misura in cui queste potranno essere utilizzate. L'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) ha osservato con grande interesse questo esperimento di integrazione tra politica di sviluppo rurale e politica di sviluppo regionale e il giudizio positivo è stato espresso anche dalla DG Concorrenza dell'UE interessata dalla richiesta di notifica di aiuto di Stato. In particolare suscita interesse questa esperienza di collaborazione istituzionale nell'ottica di un intervento congiunto di Mipaaf, MISE e Regioni.

Alcune considerazioni finali

I documenti di programmazione e di indirizzo della Commissione individuano nello sviluppo della banda larga una priorità strategica: la strategia di *Europa 2020*, la definizione della *Digital Agenda*¹⁴, le misure anticrisi definite *Smart Investments* che contemplano interventi nella società dell'informazione, le priorità dei fondi strutturali europei. Gli obiettivi di *policy* e le strategie comunitarie sono volti alla costruzione di una economia digitale. Gli investimenti previsti sono dunque orientati a incrementare dotazioni infrastrutturali (costruendo autostrade telematiche), proporre diverse soluzioni tecnologiche e servizi, migliorare l'accessibilità alla rete ICT. Questo pone tre ordini di considerazioni, che riguardano l'adeguatezza tecnologica degli investimenti nazionali, l'offerta di servizi che gli operatori privati sono chiamati a fornire, la domanda di banda larga e di ICT. Relativamente alla prima questione occorre sottolineare che, a livello nazionale, la priorità attuale coincide con l'obiettivo di copertura di banda larga pressoché totale del territorio entro il 2012. È però anche il caso di segnalare che si stanno diffondendo, a ritmi sostenuti, gli investimenti sulle reti di nuova generazione (*Next Generation Network* - NGA) che utilizzano la fibra ottica per realizzare sistemi ad altissima capacità di connessione e idonei a trasferire servizi multimediali, dati, video, traffico telefonico, utenza mobile. A questo riguardo va esplicitato come e in che misura gli investimenti programmati nell'ambito dei PSR siano tecnologicamente compatibili e reversibili nelle reti NGA.

La seconda questione riguarda il passaggio successivo all'infrastrutturazione telematica. Attualmente la realizzazione di reti ICT assume un'urgenza strategica per consentire alle aree rurali di avere opportunità di sviluppo; ultimati i lavori non devono essere tralasciate le implicazioni derivanti dall'offerta di servizi che gli operatori potranno fornire sulla base dell'infrastruttura realizzata. Una volta affidata la concessione delle reti pubbliche agli operatori privati sarà necessario avviare azioni di monitoraggio e verifica sull'offerta di servizi, in termini di qualità, benefici ed economicità per gli utenti.

La terza considerazione riguarda lo stimolo della domanda di banda larga, specie se riferita ai *target group* interessati dalla politica di sviluppo rurale. Intervenire sull'offerta è obiettivo di *policy* ma è necessario anche intervenire per stimolare la domanda: gli investimenti sulla banda larga non possono e non devono limitarsi esclusivamente ad aspetti infrastrutturali e tecnologici ma devono interessare anche aspetti relativi all'accrescimento delle competenze (*capacity building*) di coloro che operano e vivono nelle aree rurali, specie quelle marginali. La sfida, specie per le aree rurali, è collegata all'incremento della domanda di ICT che implica cambiamenti culturali, di approccio del settore primario e della popolazione. Le aree rurali sono infatti caratterizzate da una maggiore incidenza di popolazione anziana e, in generale, nelle aree rurali marginali, il settore agricolo e agroalimentare è meno permeabile alle innovazioni e dunque necessita di azioni di stimolo e accompagnamento utili a comprendere e utilizzare le potenzialità e i vantaggi dell'era digitale.

Note

¹ Con il termine banda larga ci si riferisce in generale alla trasmissione e ricezione dati, simultaneamente in maggiore quantità, sullo stesso cavo. Nella legislazione nazionale ed europea manca una definizione ufficiale di banda larga. Tuttavia la Commissione Europea usa il termine banda larga come sinonimo di connessione più veloce di quella assicurata da un normale modem. In questo senso la più tipica banda larga sarebbe quella assicurata dalla connessione a fibre ottiche (tratto dal sito www.wikipedia.it).

² Nel maggio 2009 è stato pubblicato il Rapporto "UK's Digital Road to Recovery" a cura della London School of Economics and Political Science (LSE) che analizza l'impatto occupazionale degli investimenti in banda larga e reti digitali.

³ Con tali OS, il Consiglio individua, nell'ambito del FEASR le priorità dell'UE, per correlarle agli obiettivi di Göteborg e di Lisbona. Lo scopo è garantire la coerenza dello sviluppo rurale con le altre politiche comunitarie, in particolare con le politiche di coesione e dell'ambiente, e di accompagnare l'attuazione della nuova PAC.

⁴ Per Digital Divide (DD) si intende il divario tra chi ha accesso effettivo alla tecnologia dell'informazione e chi ne è escluso in maniera parziale o totale. Le cause del DD possono riferirsi a diversi fattori: mancanza o insufficienza di infrastrutture di base (backhaul o reti di accesso), difficoltà di accesso o mancanza di servizi digitali, basso livello di alfabetizzazione degli utenti.

⁵ Dati Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE) 2008

⁶ L'ADSL (Asymmetrical Digital Subscriber Line - linea di abbonamento digitale asimmetrica) è un sistema di interconnessione digitale tra più computer e rappresenta la tecnologia attuale sulla quale si sviluppa il concetto di banda larga. L'ADSL infatti consente di ampliare la portata dei dati e la velocità di trasmissione.

⁷ Si veda www.osservatoriobandalarga.it

⁸ Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

⁹ Riunione del Consiglio Europeo del 20 marzo 2009.

¹⁰ Biodiversità, cambiamenti climatici, risparmio idrico, energie alternative.

¹¹ Commissione Europea, 2009.

¹² Decisione C2010/2956 che approva il regime di aiuto N° 646/2009

¹³ Così come definite nella Comunicazione "Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga" (2009/C 235/04).

¹⁴ La Digital Agenda - altrimenti definita "Piano di Azione europeo per la società dell'informazione e l'ICT" - è stata approvata dal Consiglio dei Ministri Europei del 31/5/2010. L'Agenda del digitale costituisce la prima delle sette iniziative faro della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Riferimenti bibliografici

- Commissione Europea, (2009) *Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga* pubblicato sulla GUCE C235 del 30/9/2009 Bruxelles
- Commissione europea (2010), Europa 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 def. Bruxelles
- Commissione europea (2008), *Un piano europeo di ripresa economica*, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo del 26 novembre 2008 COM(2008) 800.def Bruxelles
- Liebenau J., Atkinson R. D., Kärrberg, P. Castro, D. and Ezell, S.J., 2009, *The UK's Digital Road to Recovery*, London School of Economics
- Ministero per lo Sviluppo Economico - Dipartimento delle Comunicazioni (2010) *Piano nazionale della banda larga* in Atti della giornata informativa "Banda larga nelle aree rurali d'Italia, Roma
- Romito G. (2010) *Progetto Banda larga nelle aree rurali* - Mipaaf in Atti della giornata informativa "Banda larga nelle aree rurali d'Italia", Roma

Pubblicazioni Agrireregionieuropa Collana Tesi on-line

Francesca Galli: "Caratteristiche, evoluzione ed effetti degli Standard nel sistema agroalimentare"
Numero 24 - Ottobre 2009

Le norme per l'accettazione delle tesi di dottorato e di laurea e la successiva pubblicazione sono disponibili on-line
PhD Studies: www.agrireregionieuropa.univpm.it/phd.php
Tesi on-line: www.agrireregionieuropa.univpm.it/tesi.php

Performance e competitività del vino italiano sui mercati internazionali

Anna Carbone, Roberto Henke

Introduzione¹

Il vino è uno dei prodotti più rappresentativi del *Made in Italy* agro-alimentare². Si tratta, infatti, di un prodotto a saldo commerciale positivo, la cui materia prima è quasi del tutto autoctona, e che mostra una grande riconoscibilità all'estero come prodotto italiano.

Lo scenario internazionale nel quale si vengono a determinare le dinamiche della domanda e dell'offerta di vino è profondamente mutato negli ultimi decenni e appare destinato a cambiare ulteriormente per effetto di tre grandi spinte. Innanzitutto, vi sono i cambiamenti dei consumi che riguardano sia la localizzazione della domanda, con l'affacciarsi sui mercati internazionali di nuovi consumatori (Cina, Giappone, ecc.), che le tipologie di consumatori e le cosiddette occasioni di consumo. Ne segue che le caratteristiche, sia intrinseche che estrinseche, apprezzate dal mercato sono sempre più varie e sempre più condizionano le possibilità di collocare il prodotto. In secondo luogo, anche la geografia della produzione è mutata con l'ingresso di nuovi importanti paesi il cui ruolo si sta ulteriormente rafforzando, in alcuni casi anche a scapito delle quote di mercato dei produttori tradizionali (Cesaretti *et al.*, 2006). Infine, non va taciuto l'impatto che avrà nei prossimi anni la riforma dell'OCM vino nel determinare le regole per la produzione e la commercializzazione del prodotto e, più in generale, nel riorientare il sistema degli incentivi alla produzione nell'area, interna all'Unione Europea (Albisinni 2008; Sardone e Pomarici, 2008).

Questo lavoro si propone di fare il punto sul ruolo che l'Italia ha giocato sul mercato vitivinicolo mondiale nell'ultimo decennio con l'obiettivo di delineare la traiettoria evolutiva sulla quale si colloca il nostro paese, anche in relazione ai principali competitors, e di enucleare principali punti di forza e di debolezza anche in termini di tipologie di vino esportate. Nel dettaglio, il paragrafo 2 offre una descrizione sintetica degli andamenti del mercato mondiale di vino nel periodo 1996-97/2006-07; il paragrafo 3 analizza l'evoluzione del mercato internazionale di vino nello stesso decennio con l'ausilio di un indicatore di *sophistication*, recentemente proposto nella letteratura sul commercio internazionale; il paragrafo 4 si concentra nell'analisi della composizione dei flussi di esportazione di vino dell'Italia in termini di tipologie di prodotto. Infine, il paragrafo 5 offre alcune brevi riflessioni conclusive.

Il vino italiano nella competizione globale

Con un valore delle esportazioni mondiali di 24,6 miliardi di dollari nel 2006-07 (Tabella 1), il vino occupa un posto importante nel commercio internazionale di prodotti agroalimentari: la sua quota è pari al 3,4% ed è in aumento (nel 1996-7 rappresentava il 2,9%)³. Si tratta di un mercato al quale partecipano molti produttori presenti in varie parti del mondo, anche se il grosso dell'offerta internazionale è piuttosto concentrato, con i primi cinque esportatori che si dividono i tre quarti circa delle vendite mondiali (Tabella 2). Tra questi, la Francia si conferma *leader* assoluto con più di un terzo del mercato, anche se ha perso terreno in quanto dieci anni prima arrivava al 42%. L'Italia segue a distanza con una quota stabile del 18% del mercato mondiale. Per i cinque grandi esportatori, il vino rappresenta una voce di prima importanza nel paniere delle esportazioni agroalimentari,

con quote in espansione e superiori al 10%; fa eccezione la Spagna la cui quota è minore e in contrazione nel corso del decennio osservato. La Spagna, di conseguenza, è l'unico paese il cui indice di vantaggio comparato rivelato (RCA)⁴ si riduce sensibilmente, pur restando superiore all'unità (tabella 2). Gli altri grandi esportatori mostrano valori piuttosto stabili dell'indice RCA, che oscillano tra 3,5 e 4,5, a seconda del livello di specializzazione. Nel caso dell'Australia, l'RCA va incontro ad una crescita marcata, passando da 1,2 a 3,8, per effetto di un incremento notevolissimo delle esportazioni di vino, come si vedrà meglio più avanti.

L'espansione della quota del vino sul commercio agroalimentare mondiale è il risultato della sua vivace dinamica: le esportazioni sono più che raddoppiate in valore (108,5%), a fronte di una crescita complessiva del commercio agroalimentare mondiale del 77,2% (Tabella 3). A tale dinamica ha contribuito non poco l'export dei paesi del cosiddetto Nuovo Mondo: Australia e Cile (rispettivamente +371% e +161%). Al contrario, le esportazioni dei paesi tradizionali produttori, seppure in crescita, hanno fatto registrare un trend meno esplosivo, con l'Italia, in particolare, che ricalca il tasso medio settoriale.

Tabella 1 - Esportazioni mondiali di vino in valore (mio dollari Usa) e quote nei principali esportatori mondiali

	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07
	Mondo		Italia		Francia		Cile		Spagna		Australia	
spumanti	2.066	4.731	232	468	1.398	3.140	8	5	204	10	23	73
vino<2lt	8.298	17.725	1.533	3.579	3.184	5.050	326	964	739	1.438	429	2.013
vino >2lt	1.432	2.132	354	383	401	363	91	137	203	364	31	184
totale vini	11.795	24.588	2.119	4.430	4.983	8.553	424	1.106	1.146	1.812	482	2.270
tot	405.824	718.946	16.346	29.418	37.857	54.079	4.216	9.214	16.488	31.744	13.603	17.611
spumanti/vino	17,5	19,2	10,9	10,6	28,0	36,7	1,8	0,5	17,8	0,6	4,8	3,2
vino<2lt/vino	70,3	72,1	72,4	80,8	63,9	59,0	76,8	87,2	64,5	79,3	88,8	88,7
vino >2lt/vino	12,1	8,7	16,7	8,6	8,0	4,2	21,4	12,4	17,7	20,1	6,4	8,1
quota vino su AA	2,9	3,4	13,0	15,1	13,2	15,8	10,1	12	6,9	5,7	3,5	12,9

Fonte: elaborazioni su dati Comtrade - UN

I dati Comtrade a 6 digit offrono un dettaglio di informazione che consente di distinguere tra vini spumanti, da un lato, e tra vini, sia bianchi che rossi, confezionati in bottiglie di contenuto inferiore a 2 litri e vini in contenitori di maggiori dimensioni, dall'altro lato. Quest'ultima categoria è la meno rappresentata, con l'8,7% del totale, e si sta riducendo nel tempo a seguito di una dinamica dei flussi relativamente fiacca (+48,9%). Al contrario, i vini in bottiglie più piccole rappresentano quasi i tre quarti dell'intero aggregato, e le esportazioni mondiali di questa tipologia sono cresciute del 113,6% nel decennio. Infine, gli spumanti sfiorano un quinto del totale, con una quota in crescita nel periodo in esame (le esportazioni mondiali di spumanti sono cresciute del 130% circa, il tasso di variazione più vivace delle tre categorie analizzate).

Tabella 2 - Quote dei principali paesi esportatori di vino sul mondo e indice RCA rispetto al totale agroalimentare

	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07	1996-97	2006-07
	Italia	Francia	Cile	Spagna	Australia	Mondo						
spumanti	11,2	9,9	67,6	66,4	0,4	0,1	9,9	0,2	1,1	1,5	100	100
vino<2lt	18,5	20,2	38,4	28,5	3,9	5,4	8,9	8,1	5,2	11,4	100	100
vino >2lt	24,7	17,9	28	17	6,3	6,4	14,2	17,1	2,2	8,6	100	100
totale vini	18	18	42,2	34,8	3,6	4,5	9,7	7,4	4,1	9,2	100	100
tot	4,0	4,1	9,3	7,5	1	1,3	4,1	4,4	3,4	2,4	100	100
RCA vino-AA	4,5	4,4	4,5	4,6	3,5	3,5	2,4	1,7	1,2	3,8	1	1

Fonte: elaborazioni su dati Comtrade - UN

Tra i cinque protagonisti del mercato internazionale sembra profilarsi una fase di transizione verso un nuovo assetto della competitività nelle diverse categorie di vino. Per quanto riguarda le confezioni di maggiori dimensioni (solitamente associate con il vino di minor pregio, anche se non è possibile stabilire una relazione univoca in questo senso), Spagna e Australia hanno mostrato la maggiore dinamicità, con flussi in notevole crescita (soprattutto per l'Australia che ha sviluppato il segmento in tempi più stretti e relativamente recenti): oggi la Spagna copre da sola il 17,1% di questo mercato e l'Australia, quadruplicando circa la sua quota in dieci anni, è arrivata all'8,6% (Tabella 2). Il Cile si mantiene stabile a quota 6% nel mercato mondiale di questo segmento, mentre Italia e Francia che, assieme, totalizzavano più della metà delle esportazioni di vino in grandi contenitori, oggi ne rappresentano poco più di un terzo, con quote più o meno paritarie.

Tabella 3 - Tassi di variazione delle esportazioni 1996-97/2006-07 per paese e tipologia di prodotto

	Mondo	Italia	Francia	Cile	Spagna	Australia
spumanti	129	102,1	124,7	-33,5	-94,9	217,9
vino<2lt	113,6	133,4	58,6	196,2	94,6	369,7
vino >2lt	48,9	8,1	-9,5	50,9	79,7	496,4
totale vini	108,5	109,1	71,7	160,9	58,2	370,6
tot	77,2	80,0	42,9	118,5	92,5	29,5

Fonte: elaborazioni su dati Comtrade - UN

La Francia, pur mantenendo la sua *leadership*, ha perso una significativa fetta di *export* anche nel segmento dei vini in bottiglie da meno di 2 litri, essendo passata dal 38,4% al 28,5%. Segue a ruota l'Italia, che con un trend ben più sostenuto, è giunta a coprire un quinto della domanda mondiale di importazioni.

Completamente diverso appare il quadro dell'offerta mondiale di vini spumanti, nel quale la Francia è *leader* indiscussa, occupando stabilmente i due terzi del mercato.

La *sophistication* delle esportazioni di vino

Come è noto, qualità e differenziazione del prodotto rappresentano elementi cruciali della concorrenza internazionale. La competitività di un paese dipende sempre più, oltre che dalla capacità delle imprese di comprimere i costi, dalla loro capacità di conferire ai beni attribuiti che ne aumentino il valore aggiunto, sollecitando la disponibilità a pagare da parte dei consumatori e, al tempo stesso, riducendo la pressione della concorrenza. Un filone di letteratura relativamente recente propone l'utilizzo di indici in grado di descrivere sinteticamente e in modo semplice il mercato internazionale nel quale un prodotto si trova a competere, partendo dal livello del Pil *pro-capite* dei paesi esportatori (Lall *et al.*, 2006; Hausmann *et al.*, 2007; Di Maio e Tamagni, 2008).

In altre parole, la produzione di beni ad alto contenuto di tecnologia, design, *brand*, *labour skills* specifici, o di altri aspetti che concorrono ad innalzarne le caratteristiche qualitative, così come il verificarsi di economie di scala o la presenza di altri elementi in grado di ridurre la concorrenza, aumentano il valore aggiunto del bene, accrescendone la redditività. In questa visione, paesi ad alto reddito sarebbero tali proprio in quanto in grado di produrre ed esportare beni con queste caratteristiche - riassunte con il termine di *sophistication* - e dunque altamente remunerativi (Lall *et al.*, 2006). Naturalmente, nella specializzazione internazionale dei paesi giocano un ruolo non secondario anche fattori localizzativi differenti. Ciò è particolarmente vero per il settore agroalimentare nel quale ha tanta parte la dotazione di risorse naturali, la sedimentazione storica delle competenze specifiche di singoli processi produttivi,

nonché il sistema di incentivi generati dalle politiche settoriali. Tuttavia, alcuni studi hanno mostrato che, anche in questo settore, l'applicazione dell'indice mostra risultati di un qualche interesse (Carbone, Henke e Subioli, 2009, Lebre de Frejtas e Salgado, 2009)⁵.

In definitiva, quindi, il livello di *sophistication* associato ad un bene può essere indirettamente misurato dal reddito *pro-capite* dei paesi specializzati nelle esportazioni di quel bene. Questa misura prende il nome di indice *Prody* ed è costruita come la media ponderata del reddito *pro-capite* dei paesi esportatori, dove i pesi riflettono i vantaggi comparati rivelati di ciascuno dei paesi esportatori per quel dato bene⁶. L'indice può essere calcolato su voci merceologiche specificate a diversi livelli di dettaglio; in ogni caso, esso genera un *ranking* che misura il livello relativo di *sophistication* dei beni esportati sui mercati mondiali. Il *ranking* offre una descrizione sintetica della natura del segmento di mercato nel quale compete un dato bene e, quindi, della sua capacità potenziale di remunerare le risorse utilizzate per la sua produzione. Inoltre, l'evoluzione nel tempo della misura della *sophistication* offre indicazioni interessanti sul tipo di trasformazioni in atto nella competizione internazionale per un dato prodotto⁷. Più in dettaglio, nella variazione temporale dell'indice *Prody* è possibile enucleare due componenti: una dipende da eventuali variazioni nel livello del reddito *pro-capite* dei singoli paesi ("effetto reddito"); l'altra dipende da cambiamenti nella specializzazione commerciale dei paesi in quanto nuovi produttori possono affacciarsi sul mercato internazionale aumentando i propri sbocchi, mentre vecchi produttori possono perdere di competitività e vedere ridurre le proprie quote di mercato ("effetto specializzazione").

I valori assunti dall'indice *Prody* per i prodotti in esame e la loro posizione nel *ranking* generale delle 95 voci di esportazione del settore agroalimentare sono riportati nella Tabella 4 con riferimento a due bienni: 1996-97 e 2006-07. Il primo dato che balza agli occhi riguarda, per l'appunto, l'ordine dei prodotti: i vini spumanti sono, fra le tre tipologie di vino considerate, quella a maggior contenuto di *sophistication*, occupando il primo posto in assoluto, con un reddito medio *pro-capite* dei paesi esportatori (cioè il valore dell'indice *Prody*) pari a 32 mila dollari circa⁸.

Tabella 4 - La *sophistication* del vino e la sua evoluzione

	PRODY 96-97		PRODY 06-07		
	\$ correnti	ranking	\$ correnti	ranking	
vini spumanti	16.584	29	32.095	1	
vini <2lt	16.053	33	21.209	39	
vini >2 lt	10.909	78	15.569	70	

Fonte: elaborazioni su dati Comtrade - UN

È interessante notare come, nel corso del decennio osservato, questo prodotto sia risalito di molte posizioni nel *ranking* generale, dal momento che dieci anni prima occupava il 29esimo posto. In questo arco di tempo il valore dell'indice *Prody* è quasi raddoppiato, sia per effetto di una significativa crescita del reddito dei paesi esportatori che per un processo di approfondimento della loro specializzazione commerciale, come si può desumere dal valore assunto dalle due distinte componenti della variazione (Tabella 5). Questo risultato indica un ulteriore spostamento del terreno competitivo nel mercato internazionale dei vini spumanti nel quale i fattori catturati dal concetto di *sophistication* giocano un ruolo sempre più importante.

Diverse appaiono le vicende cui sono andati incontro i vini <2lt che partivano, all'inizio del periodo, con un valore dell'indice *Prody* analogo a quello dei vini spumanti e occupavano, di conseguenza, un posto non troppo lontano nella graduatoria della *sophistication* (33esimo posto). Tuttavia, nel corso del decennio, la *sophistication* di questo prodotto non è significativamente cresciuta, dando luogo ad un leggero arretramento delle esportazioni nella graduatoria del *Prody* (fino

al 39esimo posto). Ciò vuol dire, in altri termini, che l'incremento del valore del *Prody* per l'insieme delle 95 voci che rappresentano l'aggregato dell'agroalimentare è stato mediamente superiore a quello realizzato da questa tipologia di vini. Questa debole crescita del valore del *Prody* è quasi interamente spiegata dalla dinamica di reddito dei paesi esportatori, mentre l'effetto positivo di processi di rilocalizzazione dei vantaggi comparati è stato del tutto marginale, soprattutto per il ruolo assunto da esportatori a medio reddito.

Tabella 5 - Le componenti della *sophistication* del vino (\$ correnti)

	var. PRODY	di cui effetto PIL	di cui effetto GEO
vini spumanti	15.511	7.486	8.025
vini <2lt	5.156	4.064	1.092
vini >2 lt	4.660	3.134	1.526

Fonte: elaborazioni su dati Comtrade - UN

Venendo ad esaminare la posizione dei vini in contenitori >2lt nella graduatoria della *sophistication*, non stupirà di constatare che si trovino molto più in basso, e precisamente al 70esimo posto. Vengono, infatti, solitamente confezionati in contenitori di maggiori dimensioni i vini di minore qualità, a minor grado di differenziazione e più basso valore aggiunto. Secondo l'ipotesi alla base dell'indicatore di *sophistication* è dunque ipotizzabile che il reddito *pro-capite* dei paesi esportatori di questo prodotto (dove come già ricordato, la media è ponderata per l'intensità della specializzazione produttiva di ciascun paese nelle esportazioni in questione) sia molto inferiore rispetto alle due tipologie precedenti; nella fattispecie si tratta di un valore di poco più di 15mila euro, vale a dire meno della metà rispetto al *Prody* degli spumanti e un buon 25% in meno rispetto ai vini confezionati nelle bottiglie più piccole. In questo caso, nel corso del decennio si è verificata una leggera risalita nella graduatoria della *sophistication* soprattutto trainata dal crescente ruolo giocato dall'Australia su questo segmento del mercato, come evidenziato nel paragrafo precedente.

Le esportazioni italiane di vino: un approfondimento

In questo paragrafo si offre un'analisi di maggior dettaglio delle esportazioni italiane di vino nelle diverse tipologie di prodotto a partire dalle statistiche ISTAT sul commercio. Nella tabella 6 si riporta il massimo dettaglio merceologico per il quale sono disponibili dati sulle esportazioni: da un lato, si tiene conto della certificazione della qualità e dell'origine (vini VQPRD⁹), dall'altro, del tipo di confezionamento con cui viene commercializzato (confezionato e sfuso). Più di un terzo delle esportazioni italiane di vino riguarda prodotti VQPRD. Inoltre, si tratta quasi esclusivamente di vino confezionato e prevalentemente rosso.

I vini VQPRD, sia bianchi che rossi, pesano nel 2006-08 poco più del 40% sul totale delle esportazioni di vini, ma tale peso è in notevole riduzione: era pari, infatti, a poco meno del 50% nel triennio 1996-98¹⁰. Oltre il 90% del vino esportato viaggia in confezione, mentre la componente dello sfuso è minoritaria, soprattutto per i VQPRD. Tra il vino confezionato, la quota più rilevante nel 2006-08 è di gran lunga quella relativa ai rossi VQPRD (29%), seguiti dai rossi non VQPRD (15,1%). Rispetto al triennio precedente, perdono peso i bianchi VQPRD, mentre aumentano la loro importanza relativa le esportazioni di vini non VQPRD, sia bianchi che rossi.

È interessante notare anche che, nel periodo considerato, aumentano le esportazioni dei vini VQPRD e dei confezionati, mentre si contraggono quelle di vino sfuso, a causa soprattutto dei vini aromatizzati, dei VQPRD e dei rossi non VQPRD.

Tabella 6 - Esportazioni di vino: composizione, variazione del valore esportato e saldo normalizzato

	Composizione %		Variaz.esport. %	Saldo normalizzato (%)	
	96-98	06-08	06-08/96-98	96-98	06-08
Vini bianchi VQPRD	16,3	12,5	33,8	96,7	95
Vini rossi e rosati VQPRD	32,4	29,9	61,2	97,9	97,5
Vino confezionato	82,5	91,6	93,7	96	96,3
Asti spumante	6	3,9	14,5	99,9	99,6
Altri spumanti non DOC	3,2	4,6	154,1	93,6	90,9
Vini aromatizzati, confez.	4	4,8	112	97,4	97,2
Vini bianchi non VQPRD, confez.	7,2	14,5	251	95,9	97
Vini bianchi VQPRD, confez.	15,7	12,3	36,3	97,1	95,2
Vini frizzanti	6	6,7	94,4	92,7	97,1
Vini liquorosi confez.	0,4	0,5	141,1	14,1	58,1
Vini rossi e rosati non VQPRD, confez.	9,2	15,2	187,8	93,5	96
Vini rossi e rosati VQPRD, confez.	30,9	29,1	64,6	97,9	97,6
Vino sfuso	17,5	8,4	-16,6	93,9	89,1
Vini aromatizzati, sfusi	2	0,2	-84,9	98,8	96,1
Vini bianchi non VQPRD, sfusi	5,3	3,9	27,9	87,4	59,2
Vini bianchi VQPRD, sfusi	0,6	0,2	-30,9	87,4	82,5
Vini liquorosi sfusi	0,1	0	249,4	76,8	97,5
Vini rossi e rosati non VQPRD, sfusi	8,0	3,3	-27,9	86,8	45,1
Vini rossi e rosati VQPRD, sfusi	1,5	0,8	-9,1	97,3	95,2
Totale Vino	100	100	74,9	94,8	92,3

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - INEA

La maggior parte delle categorie di vino prese in considerazione mostra un saldo normalizzato superiore al 90%. In alcuni casi, il saldo normalizzato si modifica in modo molto evidente tra i due trienni considerati: è il caso, ad esempio, dei vini rossi non VQPRD sfusi, il cui saldo passa dall'86,8% al 45,1%, a seguito soprattutto di un vistoso aumento delle importazioni.

L'ultimo aspetto preso in considerazione in questo sintetico approfondimento è l'andamento dei valori medi unitari (VMU). La tabella 7 mostra che i valori relativi ai vini rossi VQPRD staccano di gran lunga gli altri, con una dinamica complessivamente positiva. Anche i vini bianchi VQPRD mostrano un andamento positivo, anche se attestato su valori più bassi. I vini sfusi fanno registrare trend ben più statici, se non declinanti, mentre una dinamica leggermente diversa, ma comunque non brillante come quella dei vini VQPRD, la mostrano i vini spumanti.

Tabella 7 - Valori medi unitari per le principali categorie di vino (medie di euro/tonn.)

	1998-2000	2001-02	2003-04	2005-06	2007-08
Asti spumante	1,95	1,94	2,70	2,48	2,22
Vini frizzanti	1,36	1,33	1,60	1,52	1,56
Vini bianchi VQPRD, confez.	2,20	2,34	2,59	2,96	2,93
Vini rossi VQPRD, confez.	2,94	3,34	3,87	3,60	3,88
Vini bianchi non VQPRD, confez.	1,61	1,86	2,21	1,97	1,90
Vini rossi non VQPRD, confez.	1,67	1,90	2,12	1,86	2,05
Vino confezionato	2,06	2,19	2,55	2,38	2,34
Vini bianchi VQPRD, sfusi	1,00	0,96	0,90	0,87	0,74
Vini rossi VQPRD, sfusi	1,26	1,35	1,50	1,36	1,49
Vini bianchi non VQPRD, sfusi	0,35	0,37	0,47	0,35	0,45
Vini rossi non VQPRD, sfusi	0,42	0,37	0,48	0,40	0,54
Vino sfuso	0,44	0,44	0,59	0,44	0,54

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - INEA

Conclusioni

L'analisi condotta ha confermato che il vino occupa un ruolo importante nel commercio agroalimentare mondiale; viene, inoltre, messo in evidenza come questo sia in crescita grazie alla dinamica particolarmente accentuata degli scambi.

Inoltre, emergono significativi mutamenti nella geografia delle esportazioni: da un lato, il vecchio continente mantiene il suo primato; dall'altro, è pur vero che vi è un sensibile arretramento di posizioni sia della Francia - tutt'ora comunque in testa nella classifica degli esportatori - sia della Spagna. L'Italia, nel complesso, riesce a mantenere le proprie quote di mercato, soprattutto grazie alle esportazioni di vino in bottiglie sotto i due litri. Da questo punto di vista, dunque, si può concludere che i tradizionali produttori ed esportatori hanno reagito in maniera diversa all'affacciarsi di nuovi *competitors* sulla scena mondiale ed hanno anche saputo approfittare in diversa misura dei mercati di consumo emergenti.

Il segmento meno dinamico e meno remunerativo in questo mercato è sempre più rappresentato dal vino in grandi confezioni alle quali si associa un livello qualitativo inferiore, mentre nei principali mercati la domanda si fa sempre più esigente in tema di qualità sia intrinseca che estrinseca e dunque legata al confezionamento, alle politiche di marchio, alle modalità di commercializzazione ecc. Questa tendenza emerge dai dati aggregati, che mostrano come le esportazioni mondiali di questo segmento crescano a tassi enormemente inferiori rispetto agli altri, ma anche dall'evoluzione degli indicatori di *sophistication*, che offre un'indicazione più complessiva e affidabile, dal momento che prende in considerazione tutti i paesi esportatori di vino.

Leggendo congiuntamente le dinamiche della *sophistication* e i risultati delle esportazioni italiane nel periodo considerato, si può concludere che l'Italia si è saputa ritagliare una propria posizione di preminenza nel commercio internazionale di vino, assumendo una posizione di rilievo sia nei segmenti in cui il fattore della qualità e del riconoscimento geografico è importante, sia nelle categorie in cui invece la competizione si gioca ancora prevalentemente sul prezzo.

Da ciò emerge un quadro piuttosto positivo per il futuro delle esportazioni italiane, anche se va sottolineato come le dinamiche della competizione cambino velocemente ed il mercato si mostri in continuo riposizionamento geografico. È necessario, dunque, agire contemporaneamente con versatilità a capacità innovativa per assicurarsi mercati di sbocco di qualità, senza abbandonare l'attenzione al prezzo che può rivelarsi un fattore tuttora importante anche di competitività, soprattutto su mercati emergenti.

Note

¹ La ricerca i cui risultati sono presentati in questo lavoro ha beneficiato del sostegno finanziario del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Programma di Ricerca Scientifica di Rilevante Interesse Nazionale 2007 su "Politiche dell'Unione Europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato WTO").

² Nelle analisi del commercio agroalimentare esistono diverse configurazioni di *Made in Italy*; qui il riferimento specifico è alla definizione adottata dall'INEA nel suo Rapporto sul commercio con l'estero dei prodotti agroalimentari italiani (in particolare, si veda l'edizione 2009).

³ In questo caso si fa riferimento all'insieme di tre voci commerciali: vino spumante, vino in contenitori della capacità inferiore a due litri e vino in contenitori della capacità uguale o superiore a due litri.

⁴ L'indice di vantaggio comparato rivelato, anche noto come indice di Balassa, è costruito come rapporto tra la quota delle esportazioni di un paese rappresentata da un dato prodotto, e la quota che lo stesso prodotto occupa nelle esportazioni mondiali. In questo caso i totali utilizzati sia al numeratore che al denominatore per costruire le rispettive quote sono le esportazioni agroalimentari. In generale, quando l'indice assume valori superiori all'unità si dice che il paese è specializzato nelle esportazioni di quel dato aggregato e lo è tanto più quanto più alto è il valore dell'indicatore.

⁵ Le esportazioni dell'intero settore agroalimentare sono rappresentate da 95 voci, ottenute per aggregazione delle circa 700 voci di esportazioni agroalimentari che la banca dati Comtrade contiene nella versione a 6 digit HS6. In questa configurazione di bilancia agroalimentare il vino compare con le tre voci fin qui utilizzate: vini spumanti; vini in contenitori da meno di 2 litri; vini in contenitori da 2

litri o più. Per il calcolo dell'indicatore i Pil *pro-capite* (di fonte Banca Mondiale) sono espressi in migliaia di dollari 2005 a parità di potere d'acquisto

⁶ Per maggiori approfondimenti sulla misura della *sophistication* delle esportazioni agroalimentari si rimanda ai testi citati in bibliografia ed in particolare a Carbone, Henke e Subioli (2009).

⁷ Valori crescenti dell'*indice Prody* indicano uno spostamento della competizione internazionale per un prodotto sul piano della differenziazione e della presenza di caratteristiche specifiche che ne aumenta il valore. Viceversa, valori decrescenti della *sophistication* indicano che la competizione si sposta sul versante dei costi in quanto la produzione e le esportazioni si vanno localizzando in paesi a più basso reddito.

⁸ Si tratta di un prodotto per il quale, oltre ad una spiccata vocazione territoriale, sono molto forti gli elementi legati al *brand*, trattandosi di vini perlopiù destinati al consumo in occasioni speciali nelle quali assumono fortissima importanza elementi legati alla qualità e alla *segnalazione di status*.

⁹ I vini VQPRD (vini di qualità prodotti in regioni determinate) include le DOC e le DOCG, ma non le IGT. In prima approssimazione si può assimilare questo segmento al prodotto, nell'insieme, di maggiore qualità anche se, come è noto, ciò non è necessariamente sempre vero.

¹⁰ Sulle dinamiche dei vini VQPRD può aver giocato l'influenza di numerosi fattori: i) un declassamento da DOC a IGT di alcune produzioni, a seguito di inidoneità ai controlli; ii) le scelte dei produttori, a favore della certificazione IGT che risulta essere meno vincolante in termini di regole di produzione ma anche in termini di strategie di comunicazione della qualità; iii) un'espansione delle vendite all'estero dei prodotti non VQPRD. Su questi aspetti, si veda Pomarici e Boccia (2006).

Riferimenti Bibliografici

- Albisinni F., (2008). La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo. *Agrireregionieuropa* n.12
- Carbone A., Henke R. and Subioli G. (2009). Gli Indici Prody ed Expy nell'analisi del commercio agroalimentare. Una prima esplorazione, WP n. 09/16 Prin 2007 Pue&Piec
- Cesaretti G. P., Green R., Mariani A., Pomarici E. (2006). *Il mercato del vino, tendenze strutturali e strategie dei concorrenti*, Milano, Franco Angeli
- Di Maio M. e Tamagni F. (2008). L'anomalia del modello di specializzazione italiano e l'evoluzione del commercio internazionale. *QA - Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n.3-4 pp. 5-28
- Hausmann R., Hwang J. and Rodrik D. (2007). *What You Export Matters. Journal of Economic Growth*, 12, pp.1-25
- INEA (2009). *Il commercio con l'estero dei prodotti agroalimentari Rapporto 2008*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli
- Lall S., Weiss J. and Zhang J. (2006). *The "sophistication" of exports: a new trade measure. World development*, vol 34 n° 2, pp 222-237
- Lebre De Freitas M. e Salvado S. (2009). Industry similarities and comparative advantages in Portugal: an empirical assessment based on 2005 trade data. *GEE papers 0010*
- Pomarici E. Boccia F. (2006). La filiera del vino in Italia: struttural e competitività. In Cesaretti G. P., Green R., Mariani A., Pomarici E. (2006)
- Sardone R., Pomarici E. (2008). Struttura e criticità della nuova Ocm vino. *Agrireregionieuropa* n.12

Capitale relazionale e business del vino: riflessioni teoriche e nuovi strumenti di gestione della forza di vendita

Silvio Cardinali

Introduzione

Le trasformazioni che stanno caratterizzando le imprese agroalimentari ed i sistemi distributivi sono rilevanti (Gregori e Cardinali, 2006) e questi processi di cambiamento hanno coinvolto anche le imprese vinicole italiane, interessando le dinamiche competitive (Mattiacci *et al*, 2005), i rapporti di filiera (Vagnani e Volpe, 2009), le modalità di rapporto con il territorio (Fait e Iazzi, 2008), il comportamento di acquisto e di consumo (Orth *et al*, 2005).

Il settore del vino italiano presenta caratteristiche diverse da quelle di molti altri paesi produttori (Nosi, 2009); esaminando la struttura delle imprese si osserva che è parcellizzata, le aziende hanno una dimensione media molto contenuta ed i modelli di *governance* hanno spesso natura familiare (Zanni *et al*, 2009).

È stato tuttavia riscontrato che diverse piccole imprese sono presenti in vari mercati internazionali, effettuano scelte distributive multicanale ed adottano politiche di marca differenziate (Rouzet e Seguin, 2004), mostrando di possedere una certa complessità gestionale¹. È pertanto interessante riflettere sull'importante ruolo che la gestione delle problematiche distributive e di *marketing* possono avere per i piccoli produttori, con particolare riferimento al capitale relazionale (Costabile, 2001).

L'ipotesi da verificare è che uno dei principali fattori critici di successo sia la presenza di competenze nella gestione delle relazioni con i vari operatori del canale distributivo ed in particolare nei confronti della rete di vendita.

Capitale relazionale e piccole imprese vitivinicole: alcune riflessioni teoriche

Differenti autori hanno evidenziato come gli elementi immateriali della gestione d'impresa abbiano un ruolo particolarmente rilevante nel *business* del vino; ciò sembra valere sia per le imprese di grande dimensione, sia per le piccole. Le risorse di conoscenza e di fiducia svolgono un ruolo rilevante in questo settore e gli elementi che compongono il capitale intellettuale (Capitale Umano, Organizzativo e Relazionale) possono interpretare questa nuova prospettiva (per approfondimenti si vedano fra gli altri Costabile, 2001 e Chiucchi, 2004).

Con specifico riferimento al *capitale relazionale* va comunque osservato che le piccole imprese vinicole sembrano avere caratteristiche analoghe a quelle di altri settori, evidenziando un numero limitato di relazioni commerciali, la presenza di poche e poco incisive strategie di comunicazione "autonome" rispetto a quelle collettive ed uno scarso controllo dei canali distributivi (Mattiacci *et al*, 2005).

Inoltre, va evidenziato l'importante contributo della forza di vendita diretta (alle dipendenze dell'impresa) o indiretta (agenti di vendita) nei rapporti con i clienti; si evidenzia un crescente interesse ad esaminare il personale di vendita come elemento costitutivo del capitale relazionale e la funzione del venditore si evolve secondo una prospettiva *relationship selling* (Guenzi, 2002).

Pubblicazioni Agrireregionieuropa PhD Studies

Giulia Listorti

(premio Sidea per la migliore tesi di dottorato di ricerca del 2009)

"Testing international price transmission under policy intervention. An application to the soft wheat market"

Numero 6 - anno 2009

Le norme per l'accettazione delle tesi di dottorato e di laurea e la successiva pubblicazione sono disponibili on-line

PhD Studies: www.agrireregionieuropa.univpm.it/phd.php

Tesi on-line: www.agrireregionieuropa.univpm.it/tesi.php

Le reti di vendita indirette nella distribuzione del vino

Nel settore vitivinicolo è diffusa la presenza di reti di vendita indirette mediante il ricorso ad agenti (in molti casi plurimandatari ovvero che hanno ricevuto un mandato di vendita da più di un'azienda vinicola), tuttavia il ruolo di questi operatori sembra essere sottovalutato dalla letteratura di *marketing*; non sono infatti stati rilevati contributi teorici che abbiano trattato ampiamente questo tema.

Tuttavia i volumi di vendite sviluppati mediante questa tipologia di operatori è consistente; infatti, in una recente indagine esplorativa condotta presso un campione di piccole imprese vitivinicole (Cardinali, 2009), emerge che il 22% del fatturato estero e 34,5% del fatturato domestico è sviluppato tramite agenti.

Sempre nella medesima indagine si rileva che gli agenti vengono percepiti dai produttori più come un problema che come un importante veicolo di approccio al mercato; inoltre, non sono frequentemente adottati strumenti manageriali come il *budget* quali-quantitativo per agente o i sistemi di incentivazione e prevale una gestione omogenea di questi intermediari.

Emerge, come prevedibile, una certa distanza dal mercato dovuta alla scelta di un canale distributivo indiretto lungo; al contrario alcune imprese di maggiore dimensione sono orientate ad un incremento del controllo del canale mediante la vendita diretta alla grande distribuzione o con la costituzione di reti di vendita dirette.

Va inoltre aggiunto che nel contesto dei produttori di vino che non possiedono un marchio conosciuto, gli agenti rappresentano un importante strumento di comunicazione nei confronti dei clienti; in vari casi sono proprio gli agenti ad organizzare eventi e degustazioni a favore dei clienti anche al fine di stimolarli ad un acquisto di tipo esperienziale.

Pertanto, la funzione dell'agente non può essere limitata a quella del "venditore" acquisendo una valenza strategica nella prospettiva della gestione dei rapporti con i loro clienti; va infatti osservato che il legame agente-cliente (distributore, enoteca, ristorante, ecc) è in molti casi più forte del legame agente-azienda e questo pone delle problematiche di gestione del "parco relazioni". Tali affermazioni sembrano trovare riscontro anche nella letteratura di *marketing*, infatti, secondo Weitz e Bradford (1999) "il venditore svolge un ruolo essenziale nella formazione di relazioni di lungo periodo fra *buyer* e *seller*"².

In questa prospettiva assume quindi una certa rilevanza per l'impresa vinicola identificare correttamente le caratteristiche del rapporto con i propri agenti ed instaurare una politica di gestione della forza di vendita coerente con tali caratteristiche.

Un importante contributo allo sviluppo dei modelli di gestione delle reti di vendita è dovuto all'apporto delle nuove tecnologie, che permettono una sistematizzazione delle informazioni relative al mercato, alla clientela e agli agenti; si fa in particolare riferimento all'utilizzo del *geomarketing*³ come strumento di analisi e di controllo, nonché all'ARM (*Agent Relationship Management*) quale approccio sistematico all'analisi ed alla gestione "personalizzata" delle informazioni sull'agente.

L'ARM è un innovativo approccio al monitoraggio della relazione con la "forza di vendita" i cui principi ed i metodi applicati sono ispirati al CRM (*Customer Relationship Management*)⁴, ma al centro dell'attenzione si pone l'agente. L'idea di fondo è che lo scambio reciproco, continuo e "formalizzato" di informazioni, possa consentire di generare conoscenze utili al fine di migliorare la propria operatività passando da una gestione uniforme ad una strategia commerciale per ogni singolo agente.

Inoltre, i programmi di *geomarketing* possono essere applicati nelle analisi di mercato (micro-mercato) e della situazione competitiva o utilizzati nel definire nuove modalità di gestione ed incentivazione degli agenti. Non può pertanto sfuggire che risulta coerente valutare l'agente non solo sulla base dei risultati conseguiti, ma mettendoli in rapporto ai risultati "territorialmente

conseguibili" nella loro area territoriale (si pensi al numero di clienti - attuali o prospettici - ed ai relativi fatturati potenziali).

Osservazioni conclusive

I cambiamenti che hanno interessato il mercato vitivinicolo mondiale e italiano hanno fatto emergere nuove esigenze relazionali; per quanto concerne la forza di vendita si osserva che il legame con gli agenti viene spesso vissuto più come un "problema" che come un'opportunità. Peraltro questo approccio evidenzia come l'orientamento al prodotto sia ancora molto presente evidenziandosi una certa discrasia nell'approccio alla gestione degli *intangibles* commerciali da parte delle piccole imprese italiane rispetto ai grandi operatori internazionali. Questi ultimi dedicano notevoli risorse allo sviluppo del capitale relazionale quando molti dei nostri produttori sono concentrati su gli *intangibles* di prodotto (valore intrinseco) e sull'apporto difensivo dei disciplinari.

A fronte di un necessario potenziamento dell'orientamento commerciale, andrebbero approfondite le modalità di sviluppo delle competenze necessarie per generare valore in termini di capitale relazionale. In tal senso, si rileva la necessità di diffondere una nuova cultura di gestione che consideri lo sviluppo della relazione tra impresa mandante e agente una condizione vantaggiosa per entrambe le parti avvalendosi anche di strumenti innovativi.

Note

¹ Il termine di "piccolo produttore" non è considerato univocamente dai differenti autori e dalle diverse discipline evidenziandosi una certa relatività nella definizione stessa. Una possibilità per individuare le soglie dimensionali della piccola impresa è quella di identificare un limite massimo pari a 500.000 bottiglie annue (5.000 ettolitri - Sorbini e Agosta, 2005) ed un limite minimo pari alle 10.000 bottiglie al di sotto del quale la realtà economica può essere considerata azienda non-impresa (Sotte, 2006).

² Per approfondimenti su questo tema si veda, fra gli altri anche Guenzi (2000) e Avlonitis (2005).

³ Il *Geomarketing* è un approccio di *marketing* focalizzato sullo studio delle opportunità di *business* fortemente legate al territorio (Mauri, 2000); è una tecnica di analisi che permette di trattare informazioni di mercato riferendole alla loro localizzazione sul territorio.

⁴ Il CRM può essere inteso come "una strategia volta alla massimizzazione del valore potenziale dei clienti, attraverso la gestione di una relazione di lungo periodo per essi" (Farinet e Ploncher, 2002); altri autori definiscono il CRM come "un processo di gestione che usa dati individuali del cliente per offrire una <<proposta di valore>> su misura". Dalle più piccole alle più grandi organizzazioni il CRM si avvale di strumenti informatici per integrare dati provenienti da più fonti (Clark *et al*, 2004).

Riferimenti bibliografici

- Avlonitis G.J., Panagopoulos N.G. (2005), "Antecedents and consequences of CRM technology acceptance in the sales force", *Industrial Marketing Management*, n. 34
- Cardinali S. (2009), "Risorse intangibili e *business* del vino: una nuova prospettiva di analisi", *Passato e futuro della viticoltura ad alberello. Il marketing e l'esperienza dei produttori*, Milo, 4 settembre 2009
- Chiucchi M. S. (2004), *Sistemi di misurazione e di reporting del capitale intellettuale: criticità e prospettive*, Giappichelli, Torino.
- Costabile M., (2001), *Il capitale relazionale*, McGraw-Hill, 2001
- Fait M., Iazzi A. (2008), "The role of denomination of origins in the competition of the wine sector", 4th International Conference of the Academy of Wine Business Research, Siena, 17-19 July, 2008
- Gregori G. L., Cardinali S. (2006), "Aziende agricole e relazioni commerciali: aspetti cognitivi e competenze richieste", in *AgriRegioniEuropa*, Anno 2, n° 6

- Gregori G.L., Cardinali S., Temperini V., Perna A. (2009), Forza di vendita indiretta e 'capitale relazionale': implicazioni gestionali e nuove prospettive di analisi teorica, 32° Convegno AIDEA, Ancona, 24-25 settembre
- Guenzi P. (2000), *Marketing* relazionale e forza di vendita: un'indagine empirica nel contesto italiano, Convegno Le tendenze del *marketing* in Europa, Università Ca' Foscari, Venezia, 24 Novembre
- Keller K.L., Busacca B., Ostilio M.C. (2005), La gestione del brand, Egea, Milano
- Mattiacci A., Maralli R. (2007), "Il Wine Marketing nell'esperienza di una media impresa leader: Banfi di Montalcino", Mercati e competitività, n°2
- Mattiacci A., Nosi C., Zanni L. (2005), How the increasing competition is reshaping tuscan wineries: the cases of Chianti Classico and Brunello di Montalcino (working paper), Second Annual International Wine Marketing Symposium, Rohnert Park California, July 8th and 9th
- Nosi C. (2009), "Come l'Australia è sfuggita alla Regina di Cuori del *business* globale del vino", in Mercati e competitività, n°4
- Orth U.R., McGarry Wolf M., Dodd T. H. (2005), Dimension of wine region equity and their impact on consumer preferences. *Journal of product & Brand Management*, 14, 2
- Pastore R. (2002), *Il Marketing* del vino e del territorio: istruzioni per l'uso, Franco Angeli, Milano
- Piercy, N.F. (2006), "The strategic sales organization", *The Marketing Review*, Vol. 6, pp. 3-28
- Rouzet E., Seguin G. (2003), *Il Marketing* del vino, Il Sole 24 Ore Edagricole, Milano
- Signori P., Gaudenzi B., Russo I. (2009), Crescere rimanendo piccoli: Gruppo Italiano Vini, tratto da "Un tesoro emergente. Le medie imprese nell'era globale", a cura di Varaldo R., Dalli D., Resciniti R., Tunisini A., Franco Angeli, Milano
- Sorbini M., Agosta M. (2005), Le cantine italiane e i flussi di vino, OIV (working paper)
- Sotte F. (2006), "Quante sono le imprese agricole in Italia?" *AgriRegioniEuropa*, Anno 2, N°5
- Vagnani G, Volpe L. (2009), Alla ricerca del valore della filiera vitivinicola: verso la formulazione di un modello di analisi, *Mercati e Competitività*, n°4
- Varaldo R. (1971), *Potere e conflitti nei canali di distribuzione*, Editrice Tecnico Scien-tifica, Pisa
- Weitz B.A., Bradford K.D. (1999), "Personal Selling and Sales Management: A Relationship Marketing Perspective", *Journal of the Academy of Marketing Science*, vol.27, n°2
- Zanni L., Devigili L., Cordero di Montezemolo S. (2009),

Managing succession in family business: successful lessons from long lasting wineries in Tuscany, in Faraoni M. e Santini C., "The Wine Business in California and Tuscany: a cross country Analysis", Mc Graw Hill

Valutazione *on-going* e progettazione integrata di filiera tra sfide e opportunità di sviluppo dei settori agricolo e forestale

Simona Cristiano, Serena Tarangioli

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Introduzione

La progettazione integrata di filiera rappresenta un nuovo strumento di attuazione delle politiche di sviluppo rurale, introdotto e promosso nell'ambito della programmazione italiana per lo sviluppo rurale 2007-2013 dal Piano Strategico Nazionale (PSN). Il suo obiettivo è la creazione o il potenziamento delle principali filiere agroalimentari e di quella forestale a livello regionale, attraverso la realizzazione di progetti complessi ed integrati che possano sistematizzare l'intervento pubblico, tarandolo sulle specifiche esigenze di comparto. Una scelta, tutta italiana¹, che affonda nell'idea che l'aggregazione e l'interazione dei soggetti che partecipano alla catena produttiva possa garantire risultati migliori in termini di crescita della competitività delle filiere agricole e forestali. Uno strumento che, per il suo carattere innovativo e la sua "quasi unicità" a livello europeo, pone anche alcune sfide alle Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), in termini di scelta delle migliori soluzioni di programmazione e attuazione della progettazione integrata di filiera (PIF). Il presente contributo parte dal presupposto che la valutazione *on-going* possa svolgere un ruolo strategico nella produzione di conoscenza utile ad affrontare le suddette sfide, ma che tuttavia sia opportuno avviare una riflessione su ambiti rilevanti, metodologie e strumenti più adeguati alla specifica ricerca valutativa, al fine di renderne un effettivo strumento di supporto alla buona implementazione della progettazione integrata di filiera. Di seguito, vengono proposte alcune considerazioni svolte a seguito dell'analisi della progettazione integrata italiana e dell'interlocuzione con alcuni suoi attori (AdG, valutatori ed altri esperti); oltre che alcuni spunti per successive riflessioni.



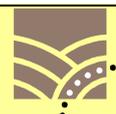
The European Association of Agricultural Economists



Università Politecnica delle Marche
Facoltà di Economia



Centro studi interuniversitario sulle
politiche economiche rurali e ambientali



associazione Alessandro Bartola
studi e ricerche di economia e politica agraria

122nd EAAE Seminar

Evidence-Based Agricultural and Rural Policy Making: Methodological and Empirical Challenges of Policy Evaluation

17-18 Febbraio 2011, Ancona (Italy)

<http://eaae-seminar.univpm.it>

Il 122mo seminario EAAE è organizzato dal Centro Studi sulle Politiche Economiche Rurali ed Ambientali (SPERA) in collaborazione con l'Associazione Alessandro Bartola e il Dipartimento di Economia dell'Università Politecnica delle Marche, e si terrà ad Ancona. Il seminario ha per tema la valutazione delle politiche agricole e rurali, dalle metodologie alle esperienze pratiche, con particolare attenzione alle sfide poste dai nuovi obiettivi assegnati alla politica agricola e rurale nei paesi sviluppati, e alla Politica agricola comune (PAC) in particolare.

La progettazione integrata di filiera in Italia

L'analisi della programmazione italiana per lo sviluppo rurale, fa emergere come il PIF rappresenti principalmente uno strumento di *governance* della filiera produttiva, attraverso cui gestire le strategie di sviluppo e i rapporti tra i diversi operatori coinvolti nei segmenti della filiera (conferimento materie prime, produzione, commercializzazione), favorendo: 1) l'attuazione di un approccio multisettoriale che coinvolge tutti gli attori e le risorse della filiera; 2) il rafforzamento delle prassi partenariali; 3) il miglioramento dell'offerta dei beni collettivi; 4) il consolidamento delle reti e la crescita del capitale sociale impiegato; 4) una maggiore equità nella gestione dei rapporti tra gli attori. L'analisi dei PIF finora approvati dimostra che tali obiettivi generali sono stati declinati e catalizzati attorno ai seguenti quattro obiettivi specifici (Tabella 1).

Tabella 1 - Obiettivi attribuiti ai PIF dalle Regioni italiane

Regioni	Competitività delle filiere agroalimentari	Redistribuzione del valore aggiunto agricolo	Reti di relazioni tra gli operatori della filiera	Migliore impatto delle policy e degli interventi
Abruzzo	X	X	X	X
Basilicata	X	X	X	
Calabria	X		X	X
Campania	X		X	X
Emilia R.	X	X	X	X
Friuli V. G.	X		X	
Lazio	X	X	X	X
Liguria	X	X	X	X
Lombardia	X		X	X
Marche	X	X	X	
Piemonte	X	X	X	
Puglia	X		X	X
Sardegna	X		X	X
Sicilia	X	X	X	X
V. d'Aosta			X	X
Umbria	X		X	X
Veneto	X		X	X

Fonte: Rete Rurale Nazionale

In generale, il principale obiettivo dei PIF è il miglioramento della competitività delle filiere agroalimentari. I PIF possono garantire, attraverso una maggiore integrazione orizzontale e verticale tra gli operatori economici coinvolti nelle filiere produttive agroalimentari o forestali, migliori condizioni di mercato ed un adeguato sviluppo del territorio e dell'occupazione.

Ad essi viene assegnato, anche, il compito di promuovere una più equa redistribuzione del valore aggiunto agricolo tra i diversi segmenti delle filiere agroalimentari o forestali. Con l'implementazione dei PIF si punta, in particolare, ad instaurare nuovi rapporti di forza tra i vari anelli delle filiere, consentendo ai produttori agricoli di recuperare un maggiore potere di mercato. In questo ambito, si tiene conto anche dei potenziali benefici per i consumatori in termini di riduzione del divario fra prezzi alla produzione e al consumo.

L'implementazione dello strumento è ritenuta, inoltre, funzionale alla creazione e al consolidamento delle reti di relazioni tra gli operatori della filiera. Il PIF punta a creare nuove forme di *governance* delle filiere, finalizzate alla realizzazione di alleanze strategiche tra gli operatori economici e i soggetti a monte e a valle della filiera, per il miglioramento della competitività e per il superamento delle principali criticità che caratterizzano il settore (dimensione aziendale, concentrazione dell'offerta, ecc.).

Infine, i PIF vengono dedicati al miglioramento delle condizioni di impatto delle *policy* e degli interventi, in termini di crescita e competitività dei settori agricolo o forestale, in quanto l'integrazione e la concentrazione degli interventi aumentano la capacità dei singoli operatori della filiera di produrre impatti.

Per quanto riguarda gli investimenti (input) in progettazione integrata, un dato importante è la numerosità di PIF approvati nell'ambito dei PSR, che, attualmente si attesta ai 130 su scala

nazionale², con punte di 40 (Calabria) o 35 (Veneto). Lo strumento sembra peraltro aver vasta eco sul territorio, avendo attratto attorno a sé oltre 2.500 soggetti impegnati nell'attuazione. Altro aspetto di rilevanza è la composizione dei pacchetti di misure dei PIF, che può meglio spiegare i percorsi di sviluppo attesi per le filiere (Tabella 2).

Tabella 2 - Misure dei PSR previste per l'attuazione dei PIF

Regioni	111	112	114	115	121	122	123	124	125	126	131	132	133	Asse 2	Asse 3
Basilicata	X				X	X	X	X	X				X		X
Calabria	X		X				X	X					X		
Campania	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		
Emilia R.	X		X		X	X	X	X				X	X		
Friuli V. G.					X	X	X	X	X				X	X	
Lazio	X		X	X	X	X	X	X	X			X	X		
Liguria	X		X			X	X	X	X	X			X		X
Lombardia	X	X			X	X	X	X	X					X	X
Marche	X				X		X	X				X	X		311
Puglia					X		X	X				X	X	X	
Umbria	X		X		X		X	X	X			X	X	214	311
Veneto	X		X		X	X	X	X	X			X	X		
Totale	10	1	7	3	10	9	12	12	8	1	1	7	11	-	-

Fonte: RRN

Al riguardo, l'analisi fa emergere un forte - scontato - investimento in interventi tesi all'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali (misura 123 dei PSR), che copre circa il 24% dei PIF, con punte del 30% circa per la filiera dell'allevamento suino; ma anche soluzioni meno attese, come gli investimenti in formazione ed informazione (misura 111) per circa il 18%, o in ricorso a servizi di consulenza (misura 114), per l'8,2%, e all'avviamento di servizi di consulenza e sostituzione (misura 115), che rappresenta il 7,7% della composizione complessiva dei PIF. Questi ultimi dati mettono in evidenza l'importante ruolo di accompagnamento e sostegno che viene evidentemente dato alla crescita della del capitale umano e della conoscenza in agricoltura per le finalità di sviluppo delle filiere. Rilevanti infine gli investimenti in interventi di ammodernamento delle aziende agricole (37,5%) nell'ambito dei PIF della filiera lattiero-casearia; per i quali tuttavia l'analisi valutativa dovrà tener conto dei fattori di contingenza che li hanno determinati.

La valutazione *on-going* della progettazione integrata di filiera: sfide, contributi e criticità

La valutazione *on-going* è uno strumento di supporto alla programmazione e all'implementazione delle politiche pubbliche, finalizzato a fornire una lettura critica, continua e sistematica dei loro effetti e dare evidenza dei fattori di successo e di insuccesso. Essa deve inoltre far emergere le buone prassi e le opportunità di miglioramento della programmazione; contribuendo, dunque, allo sviluppo di una "buona politica" (Commissione Europea 2006). L'approccio comunitario alla valutazione *on-going* si basa sulla ricostruzione dell'intervento logico dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013. Quest'ultimo dà rappresentazione della relazione intercorrente tra gli obiettivi strategici comunitari, le priorità nazionali, regionali e d'asse, le misure d'intervento e gli investimenti (input) e i rispettivi impatti, risultati e realizzazioni attesi (figura 1).

Nell'ambito della politica per lo sviluppo rurale 2007-2013, la valutazione *on-going* rappresenta una novità e comprende "tutte le attività di valutazione da farsi nel corso dell'intero periodo di programmazione, comprese le valutazioni *ex ante*, intermedia ed *ex post*, nonché qualunque altra attività connessa alla valutazione che l'autorità responsabile del programma ritenga utile per migliorare la gestione del programma stesso³".

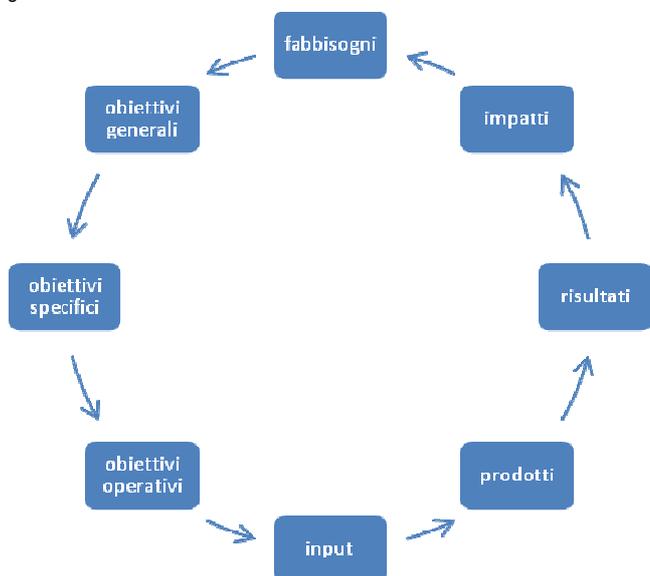
Nel contesto della progettazione integrata di filiera, la valutazione *on-going* è investita dell'importante compito di

restituire un'adeguata e tempestiva conoscenza degli effetti delle scelte operate dalle Autorità di Gestione (AdG) dei PSR. Emerge l'esigenza di identificare gli elementi che ne influenzano - positivamente o negativamente - la realizzazione, in un'ottica di diffusione delle pratiche e della loro trasferibilità; ma anche di formulare giudizi e raccomandazioni sulla sua rilevanza e coerenza, sull'efficienza ed efficacia, nonché sulla sua sostenibilità. L'esercizio valutativo diviene peraltro ancor più rilevante, considerata l'innovatività dello strumento, se consente la diffusione e la condivisione dei risultati a livello nazionale ed europeo, perché può favorire la definizione di *bench-marking*, di buone prassi e l'identificazione di percorsi e modelli di *governance* in grado di ottimizzare l'utilizzo di tale strumento di attuazione della politica agricola di sviluppo delle aree rurali. L'attuale approccio comunitario alla valutazione dei PSR è basato sulle risposte ai quesiti valutativi comuni articolati "per misura" e per "questioni trasversali alle politiche" (Commissione Europea, 2006) e pertanto risulta inadeguato ad analizzare il progetto integrato di filiera nella sua unitarietà, nell'aggregazione e nelle relazioni di misure/operazioni, risorse e soggetti che lo caratterizzano.

Un approccio che deve evidentemente essere adattato alle specificità della progettazione integrata di filiera, attraverso la definizione di percorsi valutativi e indicatori aggiuntivi, complementari e anche diversi, di indagine e analisi "tematica" dello strumento.

La valutazione *on-going* potrebbe dare tuttavia un significativo contributo alla migliore attuazione dei PIF nella misura in cui ne sia chiaro l'intervento logico: le relazioni intercorrenti tra gli obiettivi di sviluppo delle filiere regionali, gli output e i risultati attesi dagli investimenti programmati (misure, risorse finanziarie, meccanismi di *delivery*), oltre che gli effetti attesi sui settori agricolo e forestale, e più in generale dei territori rurali. Quest'ultimo aspetto sembra tutt'altro che scontato o comunque poco esplicitato nella documentazione rilevante di programmazione e attuazione dei PIF (PSR, bandi di attuazione dei PIF, tabelle di monitoraggio dei PSR, bandi di affidamento dei servizi di valutazione dei PSR⁴ e relativi disegni di valutazione⁵). L'analisi fa infatti emergere una scarsa identificazione e differenziazione delle *performance* attese dei PIF rispetto a quelle previste per gli interventi programmati in maniera ordinaria; oltre che una limitata definizione di indicatori addizionali più appropriati a cogliere le *performance* attribuibili alle progettazioni integrate nel suo complesso. Scarsamente definita è inoltre la domanda valutativa specifica delle AdG, sia i termini di quesiti valutativi aggiuntivi che di richiesta di valutazioni tematiche.

Figura 1 - Intervento logico - Relazioni tra obiettivi, input, risultati e impatti della programmazione



Fonte: Commissione Europea - DG AGRI - Nostra rielaborazione

Valutare la progettazione integrata di filiera: le possibili dimensioni di analisi

Sul tema della progettazione integrata, l'analisi proposta dalla Commissione Europea, fatta eccezione per la dimensione che coinvolge l'asse IV dei PSR relativo all'approccio *Leader*, è poco esaustiva e richiede una maggiore riflessione, in termini di dimensioni da indagare e su cui esprimere giudizi valutativi. Al riguardo infatti, i soli quesiti direttamente riconducibili all'analisi valutativa della progettazione integrata possono essere rintracciati nelle seguenti domande di natura trasversale:

- In che misura il programma ha rafforzato i legami di partenariato a livello regionale, nazionale ed europeo?
- In che misura il programma ha contribuito all'approccio integrato allo sviluppo rurale?

Più ampia, anche se scarsamente delineata, è la domanda valutativa espressa dalle AdG dei PSR, attraverso la formulazione di quesiti o la richiesta di valutazioni tematiche. Ai valutatori viene chiesto di indagare sugli effetti della progettazione integrata in termini di "contributo relativo al raggiungimento degli obiettivi del PSR, di coerenza dei meccanismi di attuazione, di coerenza economica (analisi costi/benefici) dello strumento ed di valore aggiunto prodotto, ed infine di contributo al conseguimento degli obiettivi strategici rispetto alle forme ordinarie di implementazione del PSR⁶". Frequente è inoltre la richiesta di avere dimostrazione dell'utilità della progettazione integrata di filiera; concetto pur non chiaramente delineato dalle AdG, ma che tuttavia ne lascia intravedere l'esigenza di avere contezza (*accountability*) dei risultati conseguenti ad una scelta, importante, di concentrazione di una ingente massa di interventi, e soprattutto di risorse finanziarie sui PIF. Tale domanda valutativa delle AdG lascia evidentemente spazio ai valutatori per le proprie proposte sugli ambiti di ricerca più rilevanti. Al riguardo, da una prima riflessione sull'intervento logico della progettazione integrata di filiera emerso nei paragrafi precedenti, emergono le seguenti possibili dimensioni di indagine e analisi valutativa⁷:

- la rilevanza della progettazione integrata rispetto allo specifico fabbisogno di sviluppo della filiera, del settore (agricolo o forestale) e in generale del territorio regionale. Può la programmazione integrata di filiera impattare sulla competitività del settore e/o della filiera e del territorio?
- la coerenza di tale strumento rispetto agli obiettivi di sviluppo della filiera, ma anche rispetto alle forme ordinarie di programmazione degli interventi settoriali. L'approccio *bottom-up* è coerente con lo sviluppo settoriale o di filiera?
- l'effettività dell'approccio *bottom-up*: le AdG hanno realmente attribuito funzioni e ruoli al partenariato? Il partenariato ha favorito l'emersione del fabbisogno di interventi?
- l'adeguatezza del modello di PIF implementato: fra gli altri, la scelta delle misure dei PSR che compongono il pacchetto di interventi dei PIF; delle procedure di selezione dei PIF e dei beneficiari; dei criteri di selezione dei PIF e dei partenariati. Qual è il contributo della singola misura al conseguimento degli obiettivi del PIF? La composizione del pacchetto di misure del PIF contribuisce a massimizzarne gli effetti? I meccanismi di *delivery* messi in atto favoriscono l'implementazione dei PIF?
- la congruità degli investimenti programmati: l'ammontare delle risorse finanziarie stanziato e la loro distribuzione sulle diverse misure del PIF?
- l'animazione territoriale: la capacità delle Autorità regionali e del partenariato di informare e sensibilizzare i potenziali beneficiari delle opportunità di sviluppo offerte dai PIF, di creare massa critica sul territorio, catalizzando attorno all'idea strategica di sviluppo della filiera i soggetti coinvolti nei diversi segmenti della filiera (acquisizione materia prima, produzione, commercializzazione), fino al consumatore.
- lo sviluppo di complementarietà e sinergie con altre forme di

progettazione territoriale di sviluppo, ma anche la identificazione di possibili rischi di sovrapposizione (*overlap*) degli interventi su determinate dimensioni di sviluppo. Al riguardo, una particolare area d'indagine riguarda sicuramente gli strumenti di *policy* tipicamente settoriali fra cui, tra gli altri, le organizzazioni comuni di mercato.

- il partenariato: l'efficacia della sua azione rispetto al conseguimento degli obiettivi del PIF; l'effettività della partecipazione degli attori dei singoli segmenti della filiera e della loro crescita del loro potere contrattuale; la capacità di innescare un effettivo approccio *bottom-up* di sviluppo settoriale.

Le dette dimensioni d'indagine non possono tuttavia ritenersi esaustive, in quanto riconducibili ai due soli aspetti cui oggi la valutazione *on-going* può già dare delle risposte: programmazione dello strumento in sé (rilevanza, coerenza) e sue modalità di implementazione nell'ambito dei PSR (congruità, meccanismi di *delivery*, partenariato, ecc). Intorno ad esse, deve essere avviata un'ulteriore riflessione di approfondimento e ampliamento dei contenuti della ricerca valutativa sugli effetti e sul reale contributo (impatti, risultati, sostenibilità e valore aggiunto) della progettazione integrata di filiera allo sviluppo dei settori agricolo e forestale e più in generale delle aree rurali.

Conclusioni

La prima importante sfida relativa alla programmazione ed alla implementazione della progettazione integrata di filiera è dunque stata colta dalle Autorità di gestione dei PSR italiani, che peraltro si pongono come innovatori rispetto alle altre regioni europee. Rimangono tuttavia aperte alcune sfide che i *policy maker*, i partenariati e gli stessi valutatori dovranno saper cogliere al fine di dare la migliore attuazione allo strumento e raggiungere gli effetti attesi. La prima, per le AdG, riguarda il miglioramento della programmazione stessa dei PIF. Serve evidentemente una più chiara definizione della logica dell'intervento e della causa-effetto tra gli obiettivi di sviluppo conseguiti, impatti, risultati e realizzazioni attese e scelte operate in termini di investimenti (input). Al riguardo emerge inoltre l'opportunità di identificare dei modelli di *governance* dei PIF che ne valorizzino al meglio gli elementi di specificità e di forza: il partenariato, il territorio, la filiera.

Una sfida riguarda inoltre il supporto alla implementazione e valutazione della progettazione integrata di filiera, attraverso l'istituzione di idonei sistemi di monitoraggio e valutazione in grado di cogliere le specificità e la complessità dei progetti integrati, uscendo dall'attuale approccio comunitario "per operazione e per misura". Peraltro, in tal senso, si colloca una specifica iniziativa della Rete Rurale Nazionale⁶ relativa alla istituzione di un sistema nazionale di monitoraggio della progettazione integrata, in grado raccogliere dati e informazioni sull'andamento e di assolvere al ruolo di osservatorio a livello nazionale. Potrà così essere offerto un "ritorno di conoscenza diffusa e condivisa" in termini di indicatori rilevanti, *benchmarking*, di buone prassi e di identificazione dei modelli migliori di *governance* della progettazione integrata di filiera.

In termini di valutazione, le sfide da affrontare sembrano riguardare principalmente la definizione delle dimensioni di analisi e la scelta delle metodologie e degli strumenti valutativi più adeguati.

Per quanto riguarda il primo punto, la scarsa attenzione della Commissione Europea e l'assenza di quesiti specifici sul tema della progettazione integrata, offre alle AdG e ai valutatori l'opportunità di definire liberamente la domanda e gli ambiti della ricerca valutativa. Le modalità attraverso le quali articolare l'analisi potranno riguardare l'esplorazione dei quesiti valutativi comunitari, con la finalità di darne una lettura o aggregarli per meglio finalizzarli all'analisi specifica della progettazione integrata di filiera; la formulazione di nuovi specifici quesiti valutativi, articolati poi in *criteria* e indicatori secondo l'approccio

già proposto dal QCMV; o ancora la realizzazione di valutazioni tematiche, che consentono l'ampliamento e l'approfondimento degli ambiti prescelti per la ricerca valutativa. La scelta di uno o più approcci metodologici potrà essere stabilito dalle parti in relazione allo specifico fabbisogno di valutazione delle AdG e alla specifica fase di attuazione dei PSR.

Rimane infine la necessità di identificare le metodologie e gli strumenti valutativi più adeguati, e se necessario anche innovativi (*networking analysis* e tecniche di valutazione partecipata), nell'ambito della ricerca valutativa applicata allo sviluppo rurale, che rispondano al meglio alle peculiarità di alcune dimensioni oggetto dell'analisi valutativa dei PIF (dinamiche di partenariato, animazione territoriale, relazioni di filiera).

Ma la maggiore sfida per gli attori, tutti, della progettazione integrata, è riuscire a cogliere tempestivamente le opportunità di miglioramento di tale strumento, fino a definire modelli di *governance* delle filiere efficaci, che favoriscano la crescita della competitività e lo sviluppo dei settori agricolo e forestale italiani.

Note

¹ Nella UE 25 i soli PSR per i quali sono state previste forme di progettazione integrata di filiera sono quelli della Repubblica Ceca e del Portogallo.

² I dati di approvazione dei PIF sono aggiornati a luglio 2010.

³ Commissione Europea (2006), Manuale del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione - Nota B di orientamento.

⁴ L'art. 84 del Reg. (CE) 1698/2005 prevede che le attività di valutazione debbano essere svolte da valutatori indipendenti. Le AdG, in quasi tutti i casi, hanno provveduto alla realizzazione di bandi. Per approfondimenti sulle procedure attuate dalle AdG si veda la Rete Rurale Nazionale (2010): L'organizzazione della valutazione *on-going* in Italia: lo stato di attuazione". Report RRN - <http://www.reterurale.it>.

⁵ I disegni di valutazione sono stati prodotti dai valutatori dei PSR a seguito della selezione e riportano l'approccio metodologico, i contenuti, la tempistica, i prodotti e le condizioni di valutabilità dei Programmi.

⁶ Si fa riferimento all'analisi realizzata dalla Rete Rurale Nazionale (2010): L'organizzazione della valutazione *on-going* in Italia: lo stato di attuazione".

⁷ L'individuazione di tali dimensioni è anche frutto di un confronto realizzato nell'ambito della Rete Rurale Nazionale con alcuni degli esperti selezionati per la valutazione indipendente dei PSR italiani.

⁸ Per ulteriori informazioni si può visionare la sezione "Monitoraggio e Valutazione" del sito internet www.reterurale.it.

Riferimenti bibliografici

- Bolli M., Fagiani P., Monteleone A. (2009): *Governare la valutazione dello sviluppo rurale*. Agrireregionieuropa - Anno 5, Numero 18.
- Cisilino F., Cutrano S. (2010): *La sfida dei Progetti integrati territoriali in Friuli Venezia Giulia*. Agrireregionieuropa - Anno 6 Numero 20.
- Commissione Europea (2006), *Quadro Comune di monitoraggio e Valutazione 2007-2013 - Nota B di orientamento*.
- Consorzio di ricerca RuDI (2010): *Assessing the impact of Rural Development Policy*. Policy Brief. www.rudi-europe.net
- D'Alessio M. (2010): *La progettazione integrata di filiera. Una guida per l'implementazione dello strumento a livello regionale*. Documenti RRN - www.reterurale.it
- Rete Rurale Nazionale (2010): "L'organizzazione della valutazione *on-going* in Italia: lo stato di attuazione". Report RRN - www.reterurale.it
- Tarangioli S. (2010): *I progetti integrati: le criticità di una procedura innovativa della politica di sviluppo rurale 2007-2013*. Agrireregionieuropa - Anno 6, Numero 21
- Zumpano C. (2007): *L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione*. Agrireregionieuropa - Anno 3, Numero 9

Il monitoraggio procedurale dei fondi strutturali in Calabria

Franco Gaudio, Assunta Amato

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Introduzione

Il monitoraggio e la valutazione sono state introdotte con la riforma dei fondi strutturali del 1988 e hanno avuto un peso rilevante e obbligatorio con Agenda 2000 e con le successive ultime riforme. L'Italia non era preparata a questa modalità, né a livello centrale e nemmeno a livello regionale. Le sole esperienze presenti facevano riferimento agli investimenti infrastrutturali della Cassa per il Mezzogiorno, ai progetti FIO, alle valutazioni dei Piani Integrati Mediterranei e alla valutazione dei progetti di investimenti promossi dai giovani nell'ambito della legge 44/86.

Ancora oggi il monitoraggio e la valutazione sembrano essere più un peso per le amministrazioni che gestiscono i programmi che una opportunità per meglio calibrare gli interventi durante tutta la loro fase di programmazione e implementazione.

In questo articolo si prende in considerazione l'attività di monitoraggio procedurale nei programmi di sviluppo rurale e nel *Leader*. Tra le attività previste dal monitoraggio (fisico, finanziario e procedurale) quella più utilizzata è sicuramente quella finanziaria, perché l'attenzione maggiore viene puntata sull'avanzamento finanziario anche a causa del disimpegno automatico¹ cui le Regioni prestano molta più attenzione a causa della possibilità di perdere risorse. In realtà, anche il monitoraggio fisico e procedurale rivestono la stessa importanza, in quanto permettono di valutare l'efficacia e l'efficienza dei progetti finanziati e realizzati. Riuscire a ridurre o a contenere i ritardi nella selezione dei beneficiari significa poter spendere le risorse nei tempi programmati e migliorare la qualità dei progetti. Spesso i ritardi costringono a privilegiare l'aspetto quantitativo a discapito di quello qualitativo.

In particolare, ci soffermiamo sui tempi che intercorrono tra l'avvio del programma e la sua attuazione, prendendo in esame il POR 2000-2006 e il programma *Leader+* della Regione Calabria. Con questo non si ha la pretesa di valutare l'impatto dei programmi sul territorio, ma si vuole semplicemente dimostrare una maggiore efficienza tra una gestione accentrata e una decentrata. Soprattutto, se sono assenti specifici criteri di selezione e una concentrazione degli interventi. Uno dei problemi è quello della mancata concentrazione degli interventi che, invece, vengono dispersi su tutto il territorio regionale facendo sì che migliaia di domande vengano prodotte ben sapendo che le risorse disponibili riusciranno a soddisfare solo una parte limitata delle richieste. Inoltre, si vuole evidenziare come una gestione più decentrata del programma non necessariamente porta a dilatare i tempi di attuazione e a ridurre la capacità di spesa, come viene ricordato anche da altri studiosi. Infine, al di là delle buone intenzioni dimostrate da tutti gli attori circa il potenziamento all'interno dello sviluppo rurale dell'approccio *Leader*, di fatto quest'ultimo viene relegato ad un angolo nella nuova programmazione e si continua a gestire in maniera tradizionale privilegiando sempre gli stessi attori siano essi istituzionali che economici e sociali. Questo, ovviamente, comporta anche una riduzione della capacità di *governance* orizzontale a favore di quella verticale (Mantino, 2009).

Sono presi in considerazione questi due programmi per verificare come le valutazioni in entrambi i casi abbiano influenzato la nuova programmazione².

Il monitoraggio procedurale rappresenta tra l'altro un utile strumento per analizzare i tempi di realizzazione di un programma. È utile associare i risultati ottenuti nell'attuazione del programma con gli strumenti organizzativi e procedurali che

li hanno generati. I risultati ottenuti vengono confrontati con quelli del PSR 2007-2013.

I tempi di attuazione dei programmi

I tempi di attuazione intercorsi tra l'approvazione del POR (8 agosto 2000) e l'avviso pubblico dei bandi relativi alle misure e alla progettazione integrata sono mediamente pari a 9 mesi. Ma in alcuni casi sono stati registrati tempi più lunghi per l'attivazione di alcune misure, quali quelle relative agli interventi di ricomposizione fondiaria (50 mesi), quelle di ripristino del potenziale agricolo danneggiato da calamità naturali (56 mesi) e quelle per il rinnovamento dei villaggi (73 mesi).

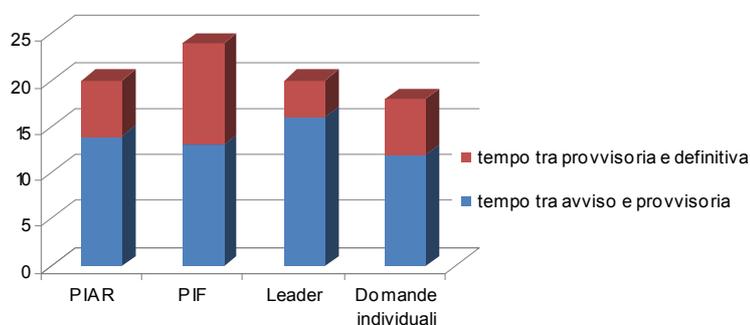
A questi si aggiungono i tempi di attuazione intercorsi tra il bando e la selezione dei beneficiari (graduatoria definitiva) che sono in media pari a 25 mesi.

I tempi di attuazione della progettazione integrata (PIAR e PIF), cui è stato dato un ruolo importante nella strategia adottata dalla Regione nell'ambito del POR, sono stati abbastanza lunghi rispetto a quanto inizialmente previsto. I PIF prevedevano una fase di negoziato che doveva concludersi entro 9 mesi. In realtà, i primi PIF sono stati finanziati dopo 24 mesi e gli ultimi dopo 60 mesi. I PIAR, invece, una volta selezionati dovevano emettere bandi sul territorio di competenza. L'emanazione dei bandi è avvenuta dopo 69 mesi dalla selezione.

I GAL hanno impiegato meno tempo della Regione per la predisposizione dei bandi per la selezione dei beneficiari (mediamente 7 mesi), e comunque, tutti concludono entro l'anno la procedura prevista.

Allo stesso modo i GAL riescono a selezionare i beneficiari in meno di 4 mesi (a differenza del GAL Pollino che impiega 6/7 mesi), rispetto ai 25 mesi necessari al POR (Figura 1).

Figura 1 - Tempo intercorso (in mesi) tra emanazione bandi e graduatoria definitiva da parte della Regione e dei GAL



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

Non esistono per i GAL differenze evidenti per tipologia di intervento per la selezione dei beneficiari a differenza di quanto avvenuto nel POR dove alcuni interventi davano migliori risultati rispetto ad altri ma, comunque, molto al di sopra di quelli del *Leader*.

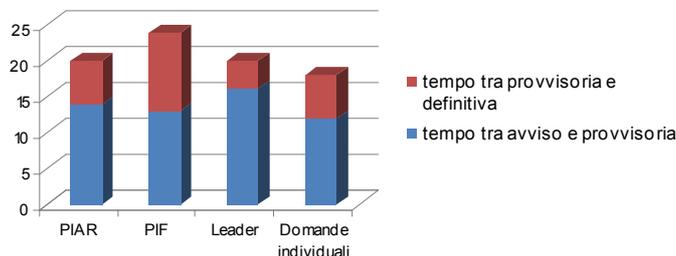
Se i risultati della valutazione *ex-post* o *ex-ante* fossero stati presi in considerazione il programma 2007-2013 avrebbe dovuto dare maggiore fondi e considerazione all'approccio *Leader*. Invece, a tale approccio vengono dedicati mediamente, e non solo in Calabria, solo il 10% delle risorse finanziarie. Peraltro, sono adottate le stesse procedure che portano mediamente agli stessi risultati.

I tempi di attuazione tra l'approvazione del PSR (20 novembre 2007) e l'avviso pubblico dei bandi, come nella precedente programmazione, sono mediamente pari a 9 mesi per tutte le misure e per la progettazione integrata ad eccezione delle misure dell'Asse II (zone svantaggiate e agro-ambiente) dove i tempi sono dimezzati.

I tempi di attuazione, espressi in mesi, tra l'avviso pubblico e la

graduatoria definitiva sono riportati nella figura 2. In media per le domande individuali intercorrono 18 mesi tra l'avviso del bando e la graduatoria definitiva. In particolare, intercorrono in media 12 mesi tra l'avviso e la graduatoria provvisoria e 6 mesi tra la graduatoria provvisoria e quella definitiva.

Figura 2 - Tempo intercorso (in mesi) tra l'avviso pubblico e la graduatoria provvisoria e tra la graduatoria provvisoria e quella definitiva.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

Dalla figura emerge che per i PIAR intercorrono 14 mesi tra l'avviso e la graduatoria provvisoria e 6 mesi tra la graduatoria provvisoria e quella definitiva; per i PIF non c'è ancora la graduatoria definitiva; per il *Leader* intercorrono 16 mesi tra l'avviso e la graduatoria provvisoria e 4 mesi tra la graduatoria provvisoria e quella definitiva.

I risultati ottenuti per la progettazione integrata relativamente ai tempi di attuazione sono uguali a quelli della precedente programmazione.

Conclusioni

Risulta evidente che i tempi di attuazione della precedente programmazione vengono ripetuti in quella successiva, visto che i risultati non cambiano perché si continua a gestire il programma senza concentrare gli interventi sia dal punto di vista territoriale che settoriale. Alla fine nell'ambito della programmazione POR 2000-2006, i risultati evidenziano che il 57% dei progetti tra quelli selezionati arrivano a conclusione e che per alcune misure (silvicoltura, sistemi naturali,) il ricorso ai progetti coerenti, cioè quei progetti già attuati sul territorio che sono coerenti con gli interventi della programmazione in corso e che sono stati finanziati con fondi nazionali o regionali, è molto alto e oscilla tra il 40% e l'87%. I GAL, invece, attuando il programma in aree circoscritte e conoscendo meglio la realtà locale riescono a valutare meglio la qualità dei beneficiari e i risultati evidenziano che il 67% dei progetti arriva a conclusione ed è quasi assente il ricorso ai progetti coerenti.

I GAL nel corso della programmazione *Leader* hanno dimostrato di essere capaci di attuare sul territorio di loro competenza gli interventi previsti. Hanno, inoltre, dimostrato di essere capaci di costituire un buon partenariato pubblico-privato che può essere meglio utilizzato dalle Regioni per istituire migliori rapporti istituzionali e orizzontali. D'altra parte la crescente domanda che in questi ultimi anni sta investendo la Calabria, ma anche le altre Regioni, della istituzione dei distretti agroalimentari di qualità e i distretti rurali (che nella sostanza non sono altro che partenariati molto simili ai GAL) potrebbe essere molto di più sollecitata delegando sul territorio gli interventi previsti dalla nuova programmazione. Da non trascurare anche l'aspetto dell'efficienza che si privilegia rispetto all'efficacia degli interventi. Le Regioni con i propri ritardi nell'avvio dell'attuazione dei programmi puntano spesso verso interventi più facilmente realizzabili in termini di spesa rispetto a interventi più complessi e più rilevanti per il territorio che agenzie di sviluppo (quali i GAL) sarebbero in grado di realizzare considerando che i tempi di avvio dei programmi nel loro caso sono più che dimezzati.

Infine, l'approccio *Leader* ha dimostrato risultati, almeno per quanto riguarda i tempi di attuazione, molto più soddisfacenti della Regione che presenta problemi amministrativi e strutturali interni che non gli permettono di velocizzare l'attuazione e la relativa spesa. Sarebbe, quindi, stato opportuno delegare parte della gestione del programma sul territorio e dedicarsi con più attenzione alla programmazione e alla verifica dei risultati attesi.

Note

¹ Il disimpegno automatico è quella regola cosiddetta dell'n+2 secondo la quale le risorse impegnate e stanziare vanno spese nell'arco di due anni pena la restituzione alla commissione.

² Il nuovo regolamento europeo per lo sviluppo rurale (2007-2013) prevede che l'approccio *Leader* venga inserito a pieno titolo (Asse 4) nella stessa programmazione.

Riferimenti Bibliografici

- Mantino F., Monteleone A., Pesce A. (2000), *Monitorare e valutare i fondi strutturali 2000-2006. Strumenti per lo sviluppo rurale*, Studi e ricerche, INEA, Roma
- Mantino F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Edagricole, Milano
- Regione Calabria (2000), *POR 2000-2006*, Catanzaro
- Regione Calabria (vari anni), *Stato attuazione POR 2000-2006*, Catanzaro
- Regione Calabria (2000), *Programma Leader+*, Catanzaro <http://www.assagri.regione.calabria.it/leader+/>
- Regione Calabria (vari anni), *Rapporti annuali del Programma Leader+*, Catanzaro
- Regione Calabria (2007), *PSR 2007-2013*, Catanzaro
- Regione Calabria (vari anni), *Stato attuazione del PSR 2007-2013*, Catanzaro http://www.assagri.regione.calabria.it/programmazione_2007_2013/
- <http://www.regione.calabria.it/calabriaeuropa/>

Luci e ombre della castanicoltura italiana nel commercio internazionale

Tatiana Castellotti

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Introduzione

Il lavoro presenta l'evoluzione della posizione dell'Italia nel commercio internazionale delle castagne destinate al consumo fresco. In Italia, il consumo fresco, compreso l'autoconsumo e l'esportazione, interessa il 75% della destinazione finale di castagne e marroni, mentre il 10% viene ritirato dalle industrie dolciarie per la trasformazione in *marrons glacés*, frutti canditi o sciropati, marmellate, puree, ecc. (Adua, 2001).

L'Italia, insieme alla Cina, è il principale esportatore mondiale di castagne. Tuttavia, le castagne italiane per varietà (appartengono alla *Castanea sativa* europea), proprietà organolettiche e caratteristiche estetiche si differenziano da quelle prodotte in Cina (appartenenti alla *Castanea mollissima*) e perciò rappresentano all'estero una sorta di *made in Italy*. Le esportazioni rappresentano tra il 30% e il 40% della produzione e la bilancia commerciale è sempre in attivo.

Tuttavia, i mutati gusti dei consumatori e la concorrenza asiatica minacciano la sua capacità di penetrazione nei mercati esteri e, di conseguenza, la sopravvivenza del settore, che garantisce un'importante fonte di reddito e la tutela ambientale e paesaggistica dei territori.

La produzione castanicola mondiale

La produzione mondiale di castagne si concentra in due grandi macroaree, l'Asia e l'Europa, che rappresentano rispettivamente l'80% e il 16% della produzione mondiale¹ (figura 1). Essa è pari a poco più di 1 milione di tonnellate e occupa una superficie di 367.000 ettari (FAO; 2008)².

La produzione mondiale di castagne è cresciuta a partire dal 1990, dopo un trentennio in cui è rimasta relativamente stabile. Tale crescita è dovuta esclusivamente alla produzione cinese che tra il 1990 e il 2008 è più che triplicata attestandosi a circa 900 mila tonnellate nel periodo 2004-2008. La *performance* della Cina è da attribuirsi sia ad una maggiore superficie investita nella coltura sia al miglioramento delle rese. Infatti, la superficie investita è quasi raddoppiata portandosi a circa 130.000 ettari nel 2008, mentre le rese sono passate da 2,5 t/ha a 7,1 t/ha³. Nello stesso periodo, la produzione italiana si è attestata tra le 50 e le 70 mila tonnellate a seconda dell'annata. La quota sulla produzione mondiale è passata dall'11% in media degli anni Novanta al 4% in media di oggi a causa dell'aumento della produzione cinese.

La produzione europea, si è consolidata intorno a 170 mila tonnellate con superfici e rese sostanzialmente stabili nel medesimo arco temporale. I principali produttori europei sono l'Italia, la Turchia e il Portogallo, che rappresentano rispettivamente il 30%, il 29% e il 15% della produzione europea di castagne; seguono la Grecia, la Francia e la Spagna con percentuali tra il 5% e il 9%. La produzione castanicola dei nuovi paesi aderenti all'UE è invece trascurabile.

Il commercio internazionale

Asia ed Europa sono anche le principali aree degli scambi commerciali di castagne (Tabelle 1 e 2). Per quanto riguarda l'Europa, la Francia è sempre stata il maggiore importatore di castagne. Tuttavia, l'Italia negli ultimi venti anni ha aumentato la sua quota di importazioni, superando negli ultimi anni la Francia. Altro importante importatore europeo di castagne è la Germania. Giappone e Cina sono i principali paesi importatori dell'area asiatica.

Tabella 1 - I principali paesi importatori di castagne (2007)

Posizione	Area	Quantità (T)	%/ mondo	Valore (1000 \$)	%/ mondo	Prezzo (\$/T)
1	Giappone	17.397	17	63.724	27	3.663
2	Cina	17.951	18	30.724	13	1.712
3	Svizzera	2.608	3	13.771	6	5.280
4	Italia	5.926	6	13.590	6	2.293
5	Francia	5.457	5	12.458	5	2.283
6	Austria	2.587	3	11.569	5	4.472
7	Germania	3.316	3	10.940	5	3.299
8	USA	4.056	4	10.023	4	2.471
9	Canada	2.345	2	7.569	3	3.228
10	Brasile	1.780	2	6.582	3	3.698
	Mondo	101.056	100	234.813	100	2.324

Fonte: FAO

Italia, Cina e Corea del Sud sono i principali esportatori con percentuali differenti sulle esportazioni mondiali a seconda che si guardi alle quantità oppure al valore delle castagne esportate. L'Italia è il principale esportatore di castagne se si guarda al valore degli scambi, mentre occupa la seconda posizione se si

guarda alle quantità scambiate. Il prezzo all'esportazione delle castagne italiane è, infatti, notevolmente superiore al prezzo di esportazione di quelle cinesi (Tabella 2).

Tabella 2 - I principali paesi esportatori di castagne (2007)

Posizione	Area	Quantità (T)	%/ mondo	Valore (1000 \$)	%/ mondo	Prezzo (\$/T)
1	Italia	17.442	17	67.035	31	3.843
2	Cina	46.530	46	63.546	29	1.366
3	Corea	11.991	12	25.671	12	2.141
4	Portogallo	7.774	8	20.346	9	2.617
5	Spagna	5.659	6	14.162	7	2.503
6	Francia	2.699	3	10.603	5	3.928
	Mondo	101.780	100	216.165	100	2.124

Fonte: FAO

Guardando all'evoluzione delle esportazioni mondiali, dagli anni Novanta si sono attestate intorno alle 100.000 tonnellate (Figura 2). I due principali competitori sul mercato mondiale, Cina e Italia, hanno esportato in media, rispettivamente, 40.000 e 20.000 tonnellate. Tuttavia, diversa è l'evoluzione delle esportazioni nei due paesi. Nel periodo 1990-2001, l'Italia ha registrato un lento e costante aumento delle proprie esportazioni mentre la Cina ha subito una seppur lieve diminuzione. Dal 2001 si è registrata, invece, un'inversione di tendenza, con una rapida crescita delle esportazioni cinesi e una diminuzione di quelle italiane. In termini percentuali (figura 3) il peso dei due paesi sulle esportazioni mondiali tra il 1990 e il 2001 passa rispettivamente dal 13% al 24% per l'Italia e dal 35% al 32% per la Cina, mentre tra il 2001 e il 2007 la diminuzione delle esportazioni italiane è drastica (dal 25% al 16%) e mentre le esportazioni della Cina passano dal 32% al 45%.

Figura 2 - Evoluzione delle esportazioni mondiali di castagne

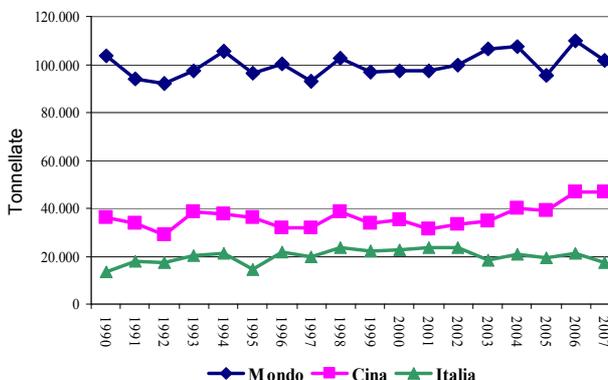
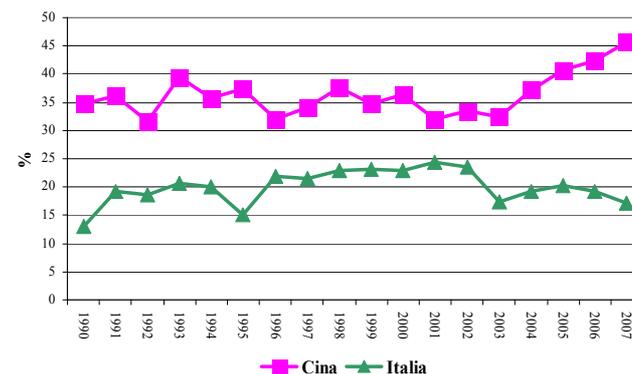


Figura 3 - Evoluzione del peso di Cina e Italia sulle esportazioni mondiali



Fonte: FAO

Il commercio internazionale dell'Italia

Le principali regioni esportatrici sono Campania e Piemonte, che rappresentano, rispettivamente, il 65% e il 12% della quantità di castagne e marroni esportata dall'Italia (Inea, banca dati sul commercio estero). In particolare, le industrie di trasformazione e commercializzazione della Campania sono tra i più importanti operatori dei mercati internazionali. La filiera castanicola italiana è costituita da pochi operatori che trasformano e commercializzano il prodotto sui mercati nazionali e esteri, da un'offerta frammentata costituita da aziende di piccole dimensioni e dalla presenza di numerosi intermediari. Tale struttura si riflette sia sul prezzo alla produzione (poco remunerativo) che su quello al consumo (troppo elevato), mentre pregiudica la costanza degli approvvigionamenti, in qualità e quantità, e la lavorabilità del prodotto fresco. A tal fine gli operatori commerciali importano prodotto estero al fine di stabilizzare la capacità d'offerta sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

La castagna prodotta in Italia fa parte della *Castanea sativa* europea. Attualmente, non è previsto un sistema di tracciabilità della *Castanea sativa* europea lungo tutta la filiera per distinguerla da castagne appartenenti ad altre varietà con diverse proprietà organolettiche ed estetiche (come, per esempio, la *Castanea mollissima*, proveniente dalla Cina, oppure ibridi euro-giapponesi). Inoltre, non è previsto un sistema di etichettatura che garantisca l'utilizzo esclusivo di prodotto italiano.

Nel campo delle denominazioni di origine protetta (DOP) e Indicazione geografica protetta (IGP) ci sono 8 varietà frutticole. Tuttavia, i produttori castanicoli dei prodotti DOP e IGP, a causa dello scarso potere contrattuale nei confronti degli altri attori della filiera, non riescono a valorizzare il prodotto spuntando un maggior prezzo. Pertanto, sebbene non esistano dati ufficiali sul loro peso sulle esportazioni italiane, si può ragionevolmente sostenere che esso non sia rilevante anche perché sui mercati esteri extra-UE i consumatori non riconoscono un maggior valore a questi prodotti.

Tabella 3 - Contabilità del commercio estero di castagne dell'Italia

		1990-2000	2000-2008
		quantità (tonnellate)	
Produzione	P	65.163	51.667
Importazioni	I	3.623	6.612
Esportazioni	E	19.511	20.842
Saldo commerciale	E-I	15.888	14.230
Volume del commercio	I+E	23.133	27.454
Consumo interno	C= P+I-E	49.274	37.437
		Indici (%)	
Grado di autoapprovvigionamento	P/C	132	138
Propensione a importare	I/C	7	18
Propensione a esportare	E/P	30	40
Grado medio di apertura	(I+E)/(C+P)	20	31
Grado di copertura commerciale	(E/I)	539	315

Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO

Il saldo della bilancia commerciale si mantiene sempre positivo. La propensione ad esportare, pari al 30% nel decennio 1990-2000 è aumentata al 40% nel periodo successivo, così come il grado di apertura, che è passato dal 20% al 31%, mostrando un settore dinamico e aperto alla competizione internazionale. Certo, ancora ci sono margini per migliorare e convogliare sui mercati esteri una percentuale ancora maggiore di produzione nazionale, tenuto conto dell'elevato tasso di auto-approvvigionamento.

Le esportazioni sono dirette per circa il 75% nell'UE e per il restante 18% circa nei paesi extra-UE (Tabella 4). I principali paesi europei importatori di castagne italiane sono la Francia, che assorbe il 26% delle nostre esportazioni; seguono a distanza Svizzera (12%), Austria (10%), Germania (9%) e Ungheria (7%). Il più importante paese importatore extra-UE sono gli USA, che assorbono circa l'11% delle esportazioni

italiane (la domanda statunitense è alimentata dalle comunità di origine italiana e mediterranea disseminate sulla costa atlantica); seguono Canada (6%), Giappone e Taiwan (2%). Nel periodo 1997-2009, la quantità esportata ha subito una diminuzione del 17% con punte del -54% e del -37% per le esportazioni rispettivamente verso il Giappone e verso la Germania e la Svizzera. Unica modesta nota positiva, l'aumento del 40% delle esportazioni verso l'Ungheria.

Per quanto riguarda le importazioni, il principale fornitore dell'Italia è la Spagna che rappresenta il 40% delle quantità importate, seguita da Portogallo (21%) e Albania (16%). Nell'elenco dei fornitori compaiono anche Cina e Cile e Albania. Le quantità importate da questi paesi sono aumentate solo negli ultimi anni, non figurando tra i tradizionali fornitori dell'Italia.

Tabella 4 - Italia - Commercio estero di castagne e marroni - Anno 2009

PAESI	Quantità	Valore (000 euro)	Prezzo medio (euro /Kg.)	%paese/Totale		variazione % delle quantità scambiate 1997/2009
				quantità	valore	
Esportazione						
Taiwan	391	1.668	4,3	2,2	3,4	-37
Giappone	381	2.097	5,5	2,2	4,3	-54
Regno Unito	570	1.448	2,5	3,2	3,0	-22
Canada	1.134	3.847	3,4	6,4	7,9	-4
Ungheria	1.319	1.013	0,8	7,5	2,1	40
Stati Uniti	2.060	6.255	3,0	11,7	12,9	-12
Germania	1.608	3.942	2,5	9,1	8,1	-37
Austria	1.807	5.896	3,3	10,3	12,1	-18
Svizzera	2.206	8.894	4,0	12,5	18,3	-37
Francia	4.604	9.690	2,1	26,2	19,9	5
Mondo	17.592	48.631	2,8	100	100	-17
Importazione						
Portogallo	1.164	1.423	1,2	21,2	21,0	762
Albania	916	639	0,7	16,7	9,4	1288
Turchia	402	744	1,8	7,3	11,0	-32
Spagna	2.235	2.956	1,3	40,8	43,7	275
Cina	298	286	1,0	5,4	4,2	1556
Cile	164	156	1,0	3,0	2,3	290
Mondo	5.484	6.767	1,6	100	100	239

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati GTIS

Le performance dell'Italia su alcuni dei principali mercati esteri

I dati sull'andamento delle quote di mercato in quantità e in valore dell'Italia sui mercati europei ed extra-europei rispecchiano una situazione di crescente difficoltà della castanicoltura italiana⁴. Una drastica diminuzione della quota di mercato in quantità si è avuta sul mercato statunitense sul quale si è passati dall'80% del 1997 al 40% del 2009. Valori simili si registrano considerando le esportazioni italiane in valore. Nello stesso periodo, negli Usa, la quota di mercato in quantità della Cina è passata dal 2% al 30% e quella della Corea del Sud dal 10% al 30%. Le performance dell'Italia sul mercato americano non sono da attribuirsi esclusivamente alla differenza di prezzo perché anche negli anni in cui i prezzi delle castagne italiane sul mercato americano hanno registrato un prezzo inferiore a quelle cinesi, l'Italia ha continuato a perdere quote di mercato. I quantitativi esportati negli USA hanno subito una lenta e costante diminuzione che dalle oltre 4 mila tonnellate esportate all'inizio degli anni Ottanta ha portato alle 1.600 tonnellate del 2009.

Sul mercato tedesco, la quota di mercato in quantità e valore dell'Italia è passata da poco più del 50% del 1997 a circa il 40% del 2009, a vantaggio della Francia e della Cina; quest'ultima, negli ultimi soli tre anni, ha conquistato una quota di mercato di circa il 10%. Sul mercato francese, l'Italia riduce del 10% la sua quota di mercato sulle quantità esportate, passando da circa il 40% al 30%, mentre mantiene quella in valore. Il peso delle esportazioni italiane verso la Francia, del tutto preminente fino all'inizio degli anni Ottanta, è andato via via riducendosi, sostituito progressivamente dall'apporto dei paesi iberici:

Spagna in particolare. Il livello dei prezzi delle castagne spagnole è sensibilmente inferiore e il loro livello qualitativo è ugualmente adeguato ai requisiti richiesti dai consumatori e dall'industria di trasformazione. Anche la Spagna negli ultimi cinque anni ha comunque mostrato di soffrire la concorrenza cinese.

Questa crescente difficoltà può attribuirsi a tre ordini di cause: mutati gusti e preferenze dei consumatori, capacità di far leva sui prezzi ed efficaci politiche di marketing dei paesi concorrenti. I consumatori preferiscono castagne di grossa pezzatura anche se di scarsa sapidità. Da questo punto di vista, le castagne cinesi hanno le caratteristiche richieste dai consumatori. Inoltre, essi non sanno distinguere le varietà, che hanno costi di produzione e qualità ben differenti. I prezzi delle castagne italiane, a causa anche delle rigidità della filiera sopra esposte, sono superiori ai prezzi delle castagne dei principali paesi concorrenti sui mercati esteri; pertanto, di fronte a prodotti che agli occhi dei consumatori finali appaiono indifferenziati, vale la logica del prezzo e non della qualità del prodotto. Infine, i nostri concorrenti sui principali mercati esteri hanno attuato efficaci azioni di marketing con investimenti che hanno visto il diretto coinvolgimento delle istituzioni pubbliche.

Conclusioni

La crescente difficoltà dell'Italia sui mercati esteri richiede una politica che aiuti il settore castanicolo a competere sui mercati internazionali. Innanzitutto, è necessaria una politica di carattere generale che promuova il consumo della *Castanea sativa* europea sui mercati. Il successo di questa politica dipenderà dalla capacità dell'Italia di coinvolgere nella sua programmazione e attuazione le istituzioni europee. Essa richiede azioni che mirino alla rieducazione al gusto della castagna europea e che promuovano la conoscenza delle differenze tra le castagne offerte sul mercato. Lo sviluppo di efficaci azioni di marketing da parte delle imprese presuppone una conoscenza approfondita dei mercati di sbocco che permetta di conoscere i comportamenti dei concorrenti, l'evoluzione della domanda e dell'offerta. Tuttavia, come

sottolineano alcuni autori, l'entità delle risorse da mobilitare richiede la cooperazione tra le imprese commerciali e tra queste e le istituzioni pubbliche. Infine, sono auspicabili politiche settoriali finalizzate alla creazione di una filiera castanicola nazionale maggiormente efficiente che porti alla diminuzione del prezzo al consumo e ad una più equa redistribuzione del valore aggiunto tra gli operatori della filiera. A tal proposito, presso il Ministero delle Politiche Agricole è stato istituito un tavolo di filiera nazionale allo scopo di predisporre un piano di settore capace di dare adeguate risposte ai principali problemi della castanicoltura italiana.

Note

¹ I dati fanno riferimento al seguente prodotto del sistema armonizzato: Castagne e marroni "Castanea Spp" freschi o secchi, anche sgusciati e decorticati.

² Nella produzione europea includiamo anche la produzione turca perché per tipo di coltivazione e varietà delle castagne prodotte è più simile alla produzione europea che a quella asiatica.

³ Tuttavia, esperti del settore affermano che la crescita della produzione cinese sia effetto del mero adeguamento delle statistiche ufficiali ai dati reali di produzione.

⁴ Per l'analisi delle quote di mercato dell'Italia sui principali mercati esteri è stata utilizzata la banca dati GTIS in quanto, a differenza delle banche dati ad accesso gratuito (FAO, Comext) fornisce i dati delle esportazioni e importazioni, per paese e per prodotto, di tutti i paesi del mondo.

Riferimenti bibliografici

- Adua M. (2001), *Aspetti economici e diversificazione delle produzioni del castagno*. Convegno Nazionale "Il castagneto, risorsa paesaggistica ed economica delle aree rurali. Borzonasca (Ge), 3 novembre 1999, Atti del convegno, Genova, GAL Antola e Penna Leader S.r.l., pp. 31-75
- Castellotti T. (2005), Il castagno, in Briamonte L. (a cura di) *Il comparto della frutta in guscio in Italia*, INEA, Roma, pp 107-121
- Pomarici E., Raia S., Rocco L. (2006), La castanicoltura in Campania: aspetti strutturali e problematiche di filiera in Cristinzio G., Testa A.(a cura di) *Il castagno in Campania*, ImagoMedia, Caserta, pp75-167



Facoltà di Agraria
Università degli Studi di Perugia



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



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



Centro per lo sviluppo agricolo e rurale



Rete Rurale Nazionale



Convegno
Agrireregionieuropa

**PAC, COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE AGRICOLE
E CRISI ECONOMICA**

PERUGIA 7 OTTOBRE 2010

**Aula Magna - Facoltà di Agraria
Borgo XX Giugno, 74**

Tutti i materiali dell'evento (presentazioni, video streaming e registrazioni audio e video, materiale fotografico e documenti) sono consultabili su Agrireregionieuropa <http://www.agrireregionieuropa.univpm.it/iniziative.php#37>

*Gli articoli e i contributi ai convegni ARE rappresentano il pensiero dei singoli autori e relatori. Essi non riflettono in alcun modo la posizione dell'Unione Europea.

EU policy for agriculture, food and rural areas

a cura di

Oskam A., Meester G., Sivilis H.

Recensione di Fabio Maria Santucci

Due Professori Emeriti (Arie Oskam di Wageningen e Gerrit Meester di Amsterdam), insieme con Huib Sivilis, Direttore della Divisione Risorse Naturali di Wageningen Università e Ricerca, hanno coordinato il lavoro di oltre 50 Autori, di numerosi Paesi, al fine di produrre un testo corposo e alquanto completo, ma al tempo stesso agile e di facile lettura, sull'evoluzione e stato attuale delle politiche europee per l'agricoltura, il cibo e le zone rurali.

Il libro si articola in sei parti e 24 capitoli.

La prima parte, con l'introduzione ed un solo capitolo, permette di riflettere sull'importanza dell'agricoltura, dell'alimentazione e delle zone rurali, nel quadro della integrazione europea. Non per niente, delle circa 80.000 pagine di legislazione (*l'acquis communautaire*), circa 50.000 sono relative a tali tre argomenti.

La seconda, in 5 capitoli - di cui uno diviso in tre sottocapitoli, spiega come funziona l'Unione Europea: il Consiglio e la Commissione, il Parlamento, la Corte di Giustizia, come si prendono le decisioni ed anche il ruolo delle lobby, soffermandosi sui nuovi elementi introdotti dal Trattato di Lisbona. Un capitolo è dedicato agli aspetti del bilancio comunitario, con tabelle e grafici, dal 1958 al 2013. E' evidenziata la pochezza delle risorse comunitarie, appena l'1% del Prodotto nazionale lordo dei paesi membri, e si vede come la quota parte destinata all'agricoltura (ed allo sviluppo rurale) sia calata dall'85% del 1970 al 48% del 2002, con la prospettiva di scendere sotto il 40% alla fine dell'attuale periodo di programmazione. Ampio spazio è dedicato alla posizione dell'Unione nei riguardi della WTO, degli OGM ed agli standard nel commercio. Sempre in questa seconda parte si trovano il capitolo, ricco anch'esso di dati statistici, dedicato alle relazioni commerciali con i paesi in via di sviluppo, e quello in cui si analizzano i rapporti tra pubblico e privati per l'elaborazione e messa in opera delle politiche per l'agricoltura e per i territori rurali.

La terza parte è specifica sulla politica agricola e contiene 8 capitoli e due sotto-capitoli. Inizia con un capitolo sul concetto di sistema agro-alimentare, finalizzato ad inquadrare la produzione primaria nella catena del valore, per passare poi allo sviluppo del mercato unico, delle politiche dei prezzi, ed a come ci si sia progressivamente spostati al pagamento unico aziendale. I due sottocapitoli sono assai interessanti, essendo dedicati rispettivamente al ruolo dei privati nella stabilizzazione dei prezzi mediante contratti del tipo *futures* e *forward*, e all'ipotesi di sganciarsi completamente dal pagamento unico aziendale per passare a dei titoli (*bonds*), riconosciuti ai produttori per un periodo determinato. In questa parte figurano anche i contributi specifici sulla *cross compliance*, sulla salute e benessere animale e sulla sanità dei vegetali, che testimoniano al contempo l'emergere delle tematiche ambientali e l'interesse verso la sicurezza (*safety*) dei consumatori, nonché la specificità olandese, Paese grande importatore ed esportatore, da sempre, di ogni genere di derrate, alimentari e non.

La quarta parte si articola in quattro capitoli e riguarda le politiche alimentari, concentrandosi sulla Legge Alimentare Generale del 2002 e quindi sulla politica per la sicurezza e qualità degli alimenti, ivi compresi gli standard internazionali. Inizia con un capitolo dedicato ai consumatori ed alle loro motivazioni ed aspettative - cambiate nel tempo - e che quindi hanno a loro volta spinto il legislatore ad agire. Gli scandali alimentari della BSE e della diossina, secondo gli autori, sarebbero stati determinanti nello spingere verso una politica che superasse il concetto del reciproco riconoscimento e ciò si è ottenuto con la LAG e con l'istituzione dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare. Interessante l'annotazione di come la prossima sfida sia comunque quella contro l'obesità, relativamente alla quale si attende un *policy document*. Di certo stimolante è la lettura del capitolo sulla New Food Economy e sul rapporto reciproco esistente tra tecnologie dell'informazione (ICT) e sistemi agroalimentare (produzione - trasformazione - distribuzione) sempre più complessi, dove la conoscenza assume un ruolo predominante, per elaborare strategie, gestire la logistica, promuovere dei prodotti.

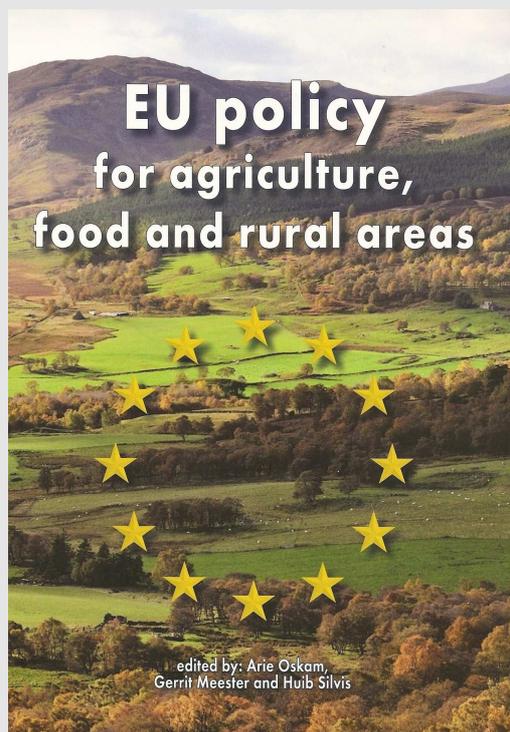
La quinta parte, in 7 capitoli e due sottocapitoli, si occupa delle zone rurali e delle funzioni non produttive di esse, quali il paesaggio e la qualità della vita, l'ambiente, la preservazione della natura e dei collegamenti tra le politiche per lo sviluppo rurale e quelle delle strutture.

Sono tutti capitoli interessanti, ma la brevità dello spazio a disposizione non permette che dei cenni introduttivi ai vari argomenti. Il primo di questi capitoli è quello più descrittivo, in cui si presentano le tante facce della ruralità europea, definita appunto un mosaico di realtà assai diverse. Successivamente, si cerca di fornire un quadro complessivo delle urgenze e delle domande che sono poste oramai all'agricoltura dal resto della società, si voglia per la protezione delle zone umide, oppure per la salvaguardia degli uccelli migratori, per la qualità delle acque, per la conservazione dei paesaggi agrari, per la riduzione dei gas serra e così via, con anche citazioni alle metodiche per la loro definizione. Il tutto permette allo studente di politica agraria di posizionare le scelte fatte e futuribili della UE nel contesto più vasto, dove il supporto alle politiche delle strutture e dei redditi viene comunque sempre di più condizionato dal perseguimento di numerosi beni pubblici. Ecco quindi che un sottocapitolo è dedicato al ruolo dei singoli, dei gruppi e delle comunità per ottenere certi obiettivi, sottolineando spesso l'importanza delle azioni collettive, concertate a livello locale.

L'ultima parte, di soli due capitoli, a volte dai contenuti simili, offre un'ultima riflessione sul ruolo unificante dell'agricoltura e dei territori rurali nel contesto europeo e presenta alcune ipotesi sulle future politiche, anche alla luce di proiezioni sui prezzi di alcune derrate di base. Alcuni passi sono un po' sconcertanti: un'Europa invecchiata, ricca, con una popolazione in calo, e con ampie zone rurali spopolate, circondata da paesi in via di sviluppo, in un contesto di cambiamento climatico, cosa chiederà all'agricoltura e come si potranno orientare le scelte degli imprenditori? Ci sono molte più domande che risposte, in effetti. Ovviamente, la produzione di cibo resta fondamentale, con catene agro-alimentari integrate ad alto valore aggiunto, ma nel contesto di maggiore attenzione all'ambiente, al benessere animale, al risparmio idrico. Crescerà la domanda di svago e paesaggio, in parte come servizi privati ed in gran parte come beni pubblici, che saranno sempre di più invocati per difendere il supporto agli agricoltori, visto che anche i pagamenti disaccoppiati saranno in discussione.

A voler esser pignoli, almeno un paio di altri argomenti avrebbero meritato una certa attenzione. Non v'è accenno alle problematiche relative alle parità "verdi" e quindi al costante ricorso ai montanti compensativi nel caso di commercio intra CEE, che poi si esacerbavano a causa delle svalutazioni competitive di alcuni Paesi. Manca anche menzione al problema delle frodi ai danni della Comunità ed alla criminalità dei colletti bianchi, a proposito della gestione degli ammassi, alle quantità enormi di prodotti stoccati, trasformati o distrutti, che probabilmente esistevano solo sulla carta, o alle restituzioni all'esportazione di derrate fantasma.

Nel complesso, anche se non tutti i capitoli si presentano della stessa qualità, si tratta di un ottimo volume, un *"resource book"* ricco di idee e di argomenti, con una notevole massa di riferimenti bibliografici ed un indice degli argomenti, nelle ultime pagine del libro, che ne rende la consultazione assai agevole.

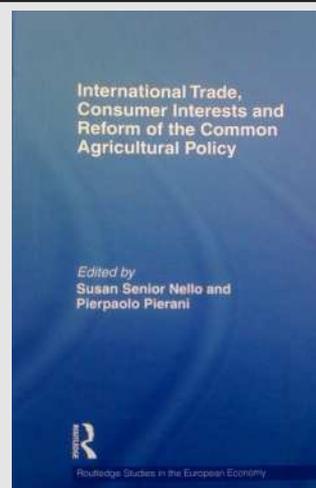


International trade, consumer interests and reform of the common agricultural policy

Susan Senior Nello, Pierpaolo Pierani

Obiettivo del volume è contribuire al dibattito sullo stato attuale e sulle prospettive future della PAC e delle altre politiche della UE. La raccolta di saggi riporta il punto di vista di molti degli studiosi più noti nel campo dell'economia internazionale e dell'economia agraria, che hanno partecipato alla conferenza organizzata dalla Facoltà di Economia della Università di Siena per commemorare Secondo Tarditi, professore di Economia Agraria.

Ulteriori informazioni le potrete trovare su:
<http://www.routledge.com/books/details/9780415570190/>



Finestra sulla PAC

Maria Rosaria Pupo D'Andrea

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

La **Finestra sulla Pac** è una rubrica di aggiornamento e documentazione, rivolta a fare il punto sulle novità e a segnalare gli approfondimenti disponibili in materia di politica agricola comune. Si tratta di un servizio fruibile direttamente dal sito www.agrireregionieuropa.it. In questa versione, stampabile della rivista, pubblichiamo il solo capitolo "Aggiornamenti" dell'ultima versione della rubrica. Gli altri capitoli: "Notizie Flash", "Attività MIPAAF e AGEA" e "Documentazione", con i relativi link, sono disponibili on-line.

Il 19 e 20 luglio si è tenuta a Bruxelles la conferenza conclusiva della consultazione pubblica su "La PAC dopo il 2013" voluta dal commissario Dacian Cioloș per raccogliere idee e conoscere le aspettative di cittadini e organizzazioni, agricole e non, sul futuro della PAC.

Alla conferenza erano presenti oltre 600 delegati che sono stati impegnati nella diverse sessioni in cui si è sviluppato il dibattito sul ruolo della PAC di fronte alle sfide per il 2020 e oltre. I quattro temi affrontati sono stati: sicurezza alimentare, vitalità e diversificazione delle aree rurali, ambiente e beni pubblici, qualità e varietà dell'offerta alimentare.

Tutti argomenti sui quali si erano espressi gli oltre 5.600 contributi ricevuti nell'ambito della consultazione alla quale hanno partecipato singoli cittadini, portatori di interesse - in particolar modo organizzazioni agricole -, *think tanks*, studiosi, istituti di ricerca, organizzazioni non governative, soprattutto ambientaliste, reti rurali nazionali.

La Commissione ha ritenuto altamente soddisfacente tanto la quantità dei partecipanti alla consultazione che la qualità delle posizioni espresse, in alcuni casi riguardanti anche questioni che esulavano dallo stretto ambito delle quattro domande poste nella consultazione. Come indicato nel Rapporto di sintesi messo a punto da un organismo indipendente, la consultazione non è stata condotta come un'indagine di mercato o come un sondaggio d'opinione, ma attraverso una raccolta di opinioni *on-line* alla quale chiunque era libero di partecipare.

Di conseguenza, il processo è stato sostanzialmente guidato dai partecipanti, come emerge guardando ai paesi di provenienza delle risposte: oltre l'80% dei contributi della pubblica opinione è arrivato da Germania, Polonia, Francia, Lettonia, Spagna e Austria dove la partecipazione alla consultazione è stata ampiamente sollecitata dai gruppi di interesse.

Nonostante l'ampio spettro di risposte e il diverso grado di approfondimento delle questioni, il rapporto di sintesi evidenzia

alcuni temi sui quali si è registrata un'ampia convergenza: innanzitutto il ruolo della PAC nel garantire la sicurezza alimentare dell'UE. In secondo luogo, molti contributi sostengono che la PAC dovrebbe contribuire a mantenere un sistema agricolo diversificato sul territorio, in particolar modo nelle aree remote, e assicurare la fornitura di beni pubblici. Su come la PAC dovrebbe contribuire a realizzare questi obiettivi non si registra unanimità di vedute, prevalendo, per alcuni, la funzione produttiva, per altri, quella della fornitura di beni pubblici.

Tale diversa interpretazione del ruolo della PAC comporta un'altrettanto diversa attenzione agli strumenti sui quali dovrebbe puntare la politica agricola europea del futuro.

Per chi pensa che la politica dovrebbe sostenere la funzione primaria dell'agricoltura, l'attuale assetto della PAC, basato su due pilastri e sui pagamenti diretti, non andrebbe rivoluzionato ma, eventualmente, modificato, sebbene si registrino delle differenze di rilievo su come calcolare i pagamenti diretti.

Per chi pensa alla politica agricola come a una politica essenzialmente rivolta a remunerare gli agricoltori per la fornitura di beni pubblici (sostanzialmente ONG ambientaliste, *think tanks*, istituti di ricerca, accademici) la PAC dovrebbe essere radicalmente modificata e le proposte spaziano dall'abolizione del primo pilastro alla creazione di un terzo pilastro ambientale.

Tra i temi dibattuti nel corso della conferenza di luglio, particolare attenzione è stata posta alla questione dei beni pubblici. Come ha fatto notare il prof. Bertrand Hervieu, uno dei due *rapporteur* finali, si deve registrare un importante cambiamento nel vocabolario della PAC, in quanto si è passati dal riconoscimento della "multifunzionalità" dell'agricoltura venuta alla ribalta ai tempi di *Agenda 2000*, al riconoscimento della produzione di "beni pubblici" introdotto dal dibattito sulla PAC per dopo il 2013. Cambiamento, però, che va ben oltre la questione semantica, mettendo in evidenza un diverso ruolo degli agricoltori e un nuovo modo di pensare all'agricoltura.

Sulla questione dei beni pubblici si è soffermato anche il secondo *rappporteur*, il prof. Alan Matthews, il quale ha sottolineato quattro questioni sulle quali la futura comunicazione della Commissione dovrà fare chiarezza: (a) cosa si intende per beni pubblici; (b) a che livello debba essere fissata la soglia che delimita le buone pratiche, che ricadono nella condizionalità del primo pilastro, dalle attività che vanno oltre il minimo e che vanno quindi remunerate; (c) quanto pagare per la fornitura di beni pubblici; (d) su quali basi pagare.

Nel corso del dibattito, ancora, è stato definitivamente sancito il tramonto del "modello agricolo europeo" e riconosciuta "la pluralità delle agricolture e la diversità dei territori" come un segno di ricchezza dell'Europa sulla quale la PAC deve puntare (Hervieu).

In definitiva, i due giorni di conferenza e i risultati della consultazione hanno ampiamente riconosciuto che il ruolo primario dell'agricoltura è quello di produrre alimenti sani e di

qualità a prezzi accessibili, assicurando, al tempo stesso, la fornitura dei beni pubblici, espressione dei bisogni e delle aspettative della società, nel rispetto della diversità dei territori e dell'ambiente. È stata inoltre confermata l'importanza di una politica per l'agricoltura gestita a livello comunitario.

Particolarmente interessante è stato l'intervento del commissario Ciolos a conclusione dei lavori. Esso, infatti, permette di cogliere gli elementi che presumibilmente dovremo attenderci di trovare nelle prossime proposte sulla riforma della PAC. Nel suo intervento il commissario ha innanzitutto evidenziato la consapevolezza da parte dei cittadini europei della necessità di una politica pubblica indirizzata all'agricoltura e al servizio della società. Secondo il commissario, il sostegno pubblico dovrà dunque servire a coniugare l'aspetto economico e produttivo dell'agricoltura con quello ambientale, sociale e territoriale.

La PAC dovrà preservare l'equilibrio dei territori europei consentendo, al tempo stesso, il perseguimento del risultato economico. Il sostegno, tuttavia, dovrà essere meglio distribuito, meglio indirizzato e più trasparente. A questo proposito il commissario conferma quanto già espresso in altre occasioni, vale a dire la necessità di individuare dei criteri distributivi oggettivi e realizzabili, che superino il meccanismo storico di ripartizione delle risorse finanziarie, alla base fin qui del calcolo del pagamento unico aziendale.

I criteri - il tipo di agricoltura, il contesto socio-economico, climatico, ambientale - dovranno essere tali da permettere ad aziende che agiscono in condizioni simili di ricevere il medesimo aiuto. Si dovrà perciò pervenire ad un sistema equo, ma non uguale per tutti, attraverso il quale accompagnare il settore sulla via della modernizzazione. Il commissario ha sottolineato poi come la futura PAC si reggerà ancora sui due pilastri, da rivedere sulla base dell'esperienza maturata in questi anni.

Il primo pilastro servirà a rispondere alle sfide comuni agli Stati membri, attraverso un sostegno annuale garantito a tutti gli agricoltori dell'UE, corrisposto sulla base di risultati quantificabili e annualmente visibili. Al secondo pilastro sarà invece affidato il compito di permettere il raggiungimento di obiettivi pluriennali programmati, legati alla filiera, al territorio e all'ambiente. Secondo il commissario, le sfide alle quali la PAC dovrà rispondere in futuro riguardano: (a) la sicurezza alimentare, nel senso più ampio del termine, con una particolare attenzione alle produzioni di qualità e ai mercati locali; (b) la capacità di garantire una gestione durevole delle risorse naturali; (c) la necessità di rafforzare i dispositivi di prevenzione dei rischi e di gestione delle crisi, pensando a nuovi strumenti e a relazioni rinnovate nel contesto della catena alimentare; (d) la necessità di rendere l'agricoltura competitiva grazie alla specificità dei suoi territori. Tutto ciò nel rispetto della diversità delle agricolture europee e nel contesto di una PAC semplificata.

Sul futuro della PAC, nel corso del mese di giugno, si è anche espresso il Parlamento europeo che, sulla base della relazione del liberaldemocratico George Lyon, ha adottato una risoluzione nella quale esprime la necessità di una politica alimentare e agricola multifunzionale, sostenibile, sostenuta adeguatamente e credibile. Il Parlamento europeo individua cinque obiettivi prioritari della PAC del dopo 2013: (a) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e il commercio equo; (b) garantire la sostenibilità ambientale ed economica; (c) mantenere l'attività agricola nelle aree svantaggiate, nelle regioni ultraperiferiche e nelle zone periurbane; (d) garantire la qualità degli alimenti; (e) contribuire alla biodiversità e alla protezione ambientale, garantire la crescita verde.

Pertanto, nella risoluzione si propone di assegnare a tutti gli agricoltori un aiuto ad ettaro, regionalizzato, finalizzato a garantire la produzione agricola (sicurezza degli approvvigionamenti). Tale aiuto andrebbe integrato con un sostegno ad ettaro, basato su contratti pluriennali, finalizzato al raggiungimento di obiettivi ambientali (sostenibilità).

Le zone svantaggiate e le regioni ultraperiferiche dovrebbero mantenere le misure specifiche per esse previste (agricoltura in Europa).

Per contribuire alla crescita sostenibile e alla competitività dell'agricoltura europea dovrebbero essere garantite delle forme di gestione originali dei prodotti di alta qualità (qualità degli alimenti). Biodiversità e protezione dell'ambiente dovrebbero continuare ad essere sostenute nell'ambito dello sviluppo rurale, lavorando per inserire la maggior parte delle superfici agricole in regimi agroambientali. Nella risoluzione, infine, si ritiene che il fulcro della nuova strategia di sviluppo rurale debba essere incentrato sulla creazione di nuovi posti di lavoro verdi.

Sul fronte dei meccanismi di mercato si chiede di affiancare agli strumenti classici nuovi strumenti economici e finanziari (polizze assicurative, mercati a termine, fondi mutualistici), di prevedere una linea di riserva destinata a rispondere rapidamente a situazioni di crisi e di rafforzare la posizione dei produttori nella catena di approvvigionamento alimentare.

La risoluzione rigetta qualsiasi forma di rinazionalizzazione e chiede di non ridurre le risorse finanziarie per la PAC, la cui struttura portante dovrebbe continuare a poggiare sui due pilastri.

Secondo il Parlamento europeo il sostegno diretto dovrebbe essere garantito solo alla produzione agricola attiva e, a tal fine, dovrebbero essere introdotti criteri di attività minima nelle norme sulla condizionalità.

Sul fronte della distribuzione del sostegno, il Parlamento europeo riconosce la necessità di individuare un nuovo criterio distributivo che rifletta la diversità dell'agricoltura europea.

La prima proposta di un aiuto ad ettaro corretto in funzione del potere d'acquisto è stata sostituita da un approccio più graduale.

Si propone, infatti, di adottare un periodo transitorio, corrispondente alla durata del prossimo quadro finanziario, durante il quale procedere ad una redistribuzione dei fondi sulla base della superficie agricola. Tale criterio eviterebbe una riallocazione radicale del sostegno, pervenendo, nel contempo, ad una maggiore equità della distribuzione tra agricoltori e tra Stati membri. Per il successivo periodo di programmazione dovrebbe essere individuato un nuovo criterio di calcolo che non tenga conto solo del numero di ettari (ma non viene indicato quale), al fine di ridurre le disparità nella ripartizione dei fondi tra Stati membri e riflettere le diversità dell'agricoltura europea.

La risoluzione del Parlamento europeo è piuttosto conservativa e ben lontana dai risultati degli interessanti studi da esso stesso commissionati nell'ambito della Direzione generale per le politiche interne. Risente, inoltre, se confrontata con gli esiti della consultazione pubblica, di una visione dell'agricoltura ormai superata, quale quella che richiama al suo ruolo multifunzionale, pur riconoscendo la funzione di produzione di beni pubblici, sebbene in un'accezione ampia e a volte contraria alla stessa natura dei beni pubblici, laddove si asserisce che "gli alimenti sono il bene pubblico più importante prodotto dall'agricoltura".

Entro novembre 2010 si attende la comunicazione della Commissione contenente le opzioni alternative di riforma elaborate anche sulla base dei suggerimenti raccolti in questi mesi. Entro giugno-luglio 2011 è prevista la presentazione delle proposte legislative.

Con la relazione Lyon e con la conferenza organizzata dal commissario Ciolos, si è realizzato un primo fondamentale passaggio nel laborioso percorso della PAC del dopo-2013. Il giudizio complessivo che se ne trae fino a questo punto non può che essere positivo, se non altro per la vasta partecipazione e per la ricchezza dei contributi che sono stati raccolti. Indubbiamente, sia pure con differenze di opinione, la rilevanza della politica agricola è stata riaffermata con solidi argomenti, guardando al futuro dell'Unione e agli interessi dei cittadini.

Si tratta ora di continuare su questa strada e ulteriormente approfondire e dettagliare le proposte, sia perché c'è sempre il rischio che, all'interno dell'agricoltura, riemergano visioni e approcci meramente difensivi e conservativi, sia soprattutto perché le proposte sul futuro della PAC andranno presto integrate e confrontate, specie nelle decisioni sulle future prospettive finanziarie dell'UE, con quelle relative alle altre politiche dell'Unione nel quadro dei suoi obiettivi strategici.

Finestra sul WTO

Giulia Listorti*

La **Finestra sul WTO*** è una rubrica di aggiornamento e documentazione, rivolta a fare il punto sulle novità e a segnalare gli approfondimenti disponibili in materia di attività dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio. Si tratta di un servizio fruibile direttamente dal sito www.agrireregionieuropa.it. In questa versione, stampabile della rivista, pubblichiamo il solo capitolo **"Aggiornamenti"** dell'ultima versione della rubrica. Gli altri capitoli: **"Notizie Flash"**, **"Schede e approfondimenti"** e **"Documentazione"**, con i relativi link, sono disponibili on-line

Durante l'incontro di *stock taking* tenutosi a Ginevra nell'ultima settimana di marzo non ci sono stati avanzamenti concreti nelle trattative del WTO. Nel rapporto finale, il Direttore Generale Pascal Lamy ha ammesso che, nonostante i progressi effettuati, è impossibile negare che oggi non si siano raggiunti gli obiettivi desiderati. David Walker, l'ambasciatore neozelandese che presiede il gruppo negoziale per l'agricoltura, ha fatto il punto sulle questioni che restano ancora irrisolte. Si tratta, ad esempio, della questione del cotone, definita dallo stesso Lamy la "cartina al tornasole" per verificare l'inclusione della dimensione dello sviluppo nel Doha round, e per la quale, nell'ambito del *Sub-Committee on Cotton* (l'organo creato dall'accordo quadro del luglio 2004), molti paesi in via di sviluppo hanno lamentato mancanza di interesse; della designazione dei prodotti sensibili, per i quali Canada e Giappone cercano ulteriore flessibilità; della possibilità di imporre eccezioni all'imposizione di un tetto massimo per ciascuna tariffa (il cosiddetto "capping") al di là dei prodotti che saranno selezionati come sensibili; del meccanismo speciale di salvaguardia, indicato da Walker come uno dei temi più complessi e a più alto contenuto politico.

Le trattative sono ormai in situazione di stallo dal luglio del 2008, sebbene sientino ormai innumerevoli appelli all'impegno per la loro conclusione. Nel settembre del 2009, i capi di stato e di governo del G-20, che raggruppa i maggiori paesi industrializzati e in via di sviluppo, hanno ribadito di voler concludere il Doha Round entro il 2010. Nel loro incontro successivo, tenutosi a Toronto il 26-27 giugno, si sono di nuovo impegnati a non innalzare nuove barriere commerciali, e si sono espressi per una conclusione equilibrata e ambiziosa dei negoziati, questa volta però senza indicare una scadenza precisa. D'altra parte, che il limite del 2010 fosse irrealistico era chiaro a tutti già nei primi mesi dell'anno, ed è stato confermato dal fatto che l'incontro di *stock taking* si sia svolto a livello di alti funzionari e non di ministri.

In giugno, a Parigi, l'incontro tra le delegazioni di una ventina di paesi membri del WTO ai margini della conferenza dell'OCSE ha avuto ancora una volta come risultato il riconoscimento del fatto che le varie posizioni restano divergenti.

Lamy ha di recente proposto una nuova geometria negoziale basata sul cosiddetto *cocktail approach*, ovvero l'insieme di incontri bilaterali, negoziati a livello di *small groups*, e trattative multilaterali. Una novità degli ultimi mesi è poi la formazione del G-19, che raggruppa una ventina di paesi sviluppati e in via di sviluppo (tra cui Unione Europea, India, Cina, Brasile, Stati Uniti, Giappone, Canada, Australia, Svizzera, Argentina, Sud Africa, Indonesia, Sud Corea, Messico, Egitto, Burkina Faso, Zambia, Mauritius, Barbados) che cercano di esplorare la possibilità di dare una svolta ai negoziati sulla base di discussioni plurilaterali invece che dell'approccio bilaterale proposto dagli USA.

Riguardo agli Stati Uniti, la conferma di alcune importanti nomine ha messo fine almeno ad una parte delle critiche relative alla mancanza di un loro reale impegno nelle trattative. Parallelamente, si sono fatte più concrete le richieste statunitensi alle economie emergenti di maggiore apertura dei

mercati, e di rivedere in questo senso l'attuale bozza delle *modalities*. Tuttavia, difficilmente l'impegno statunitense potrà essere ulteriormente chiarificato prima delle elezioni di medio termine previste per il prossimo novembre. Anche per questo motivo ha destato sorpresa l'annuncio del Presidente Obama di voler concludere proprio in novembre, in occasione del nuovo G-20 che si terrà a Seoul, l'accordo bilaterale con la Corea del Sud, che ormai da lungo tempo attende di essere ratificato in Senato e per il quale vi sono profonde divisioni di politica interna.

Nelle ultime settimane, a Ginevra non sono mancate discussioni anche per quanto riguarda l'esercizio dei *templates and data*, nell'ambito del quale, dopo aver individuato i parametri per gli impegni previsti dalla bozza delle *modalities*, si procede ora a preparare quella che sarà la struttura vera e propria delle *schedules*. Il G-20, guidato dal Brasile, ha insistito che il carattere di questo esercizio rimanga tecnico e neutro, senza pregiudicare quanto sarà contenuto nell'accordo sulle *modalities*. Secondo il Brasile, non sarebbero, infatti, rimasti da trattare che alcuni punti critici, per i quali è prima necessario raggiungere un accordo politico. Questa posizione però, secondo altri paesi membri, rivelerebbe proprio un problema di fondo nel proseguire con l'attuale testo delle *modalities*.

Anche la questione del meccanismo speciale di salvaguardia rimane controversa: resta il contrasto tra il gruppo del G-33 (che chiede un meccanismo flessibile che i paesi in via di sviluppo importatori possano utilizzare contro improvvisi aumenti in volume o riduzioni dei prezzi all'importazione), e alcuni paesi esportatori, che invece cercano restrizioni più severe alla sua applicazione.

Prima della pausa estiva dei lavori, Lamy ha mostrato segnali di ottimismo ed ha affermato che starebbe emergendo una "nuova dinamica" nei negoziati, grazie al fatto che "gli ingredienti giusti" sono stati mescolati nel "cocktail"; ma che è tuttavia ancora troppo presto per valutarne gli effetti. I lavori dovranno quindi proseguire, da un lato, nell'esercizio tecnico della preparazione dei *templates and data*, e dall'altro dal punto di vista politico, per limare le divergenze sui punti di discussione che restano ancora aperti.

Dopo la consueta pausa estiva, le attività riprenderanno a Ginevra a fine settembre.



Conferenza finale 4-5 Novembre 2010 Agricultural & Rural Convention

www.arc2020.eu

dove Agrireregionieuropa ha aperto un
Gruppo italiano

ARC è uno spazio europeo aperto a tutti coloro che desiderano condividere le proprie visioni e aspettative per il futuro dell'agricoltura e delle zone rurali in Europa e che intendono collaborare a definire le politiche dell'Unione Europea dopo il 2013. Agrireregionieuropa ha aderito ad ARC accogliendo favorevolmente l'invito a gestire lo spazio riservato ai contributi italiani.

La Conferenza di Novembre ha l'obiettivo di predisporre e adottare il documento finale "Comunicazione sul futuro della Pac dopo 2013" da inviare alle Istituzioni Europee.

Hanno collaborato alla realizzazione di questo numero:

Francesca Alfano, *Coldiretti*

Assunta Amato, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Liano Angeli, *Facoltà di Agraria, Università degli Studi della Tuscia*

Andrea Borlizzi, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Marcello Buiatti, *Dipartimento di Biologia Evoluzionistica, Università degli Studi di Firenze*

Anna Carbone, *Dipartimento di Economia Agroforestale e dell'Ambiente Rurale, Università degli Studi della Tuscia*

Silvio Cardinali, *Dipartimento di Management ed Organizzazione Industriale, Università Politecnica delle Marche*

Tatiana Castellotti, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Leopoldo Cassibba, *Già dirigente della Regione Piemonte*

Alessandra Corrado, *Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica, Università degli Studi della Calabria*

Simona Cristiano, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Fabrizio De Filippis, *Dipartimento di Economia, Università degli Studi Roma Tre*

Pasquale De Muro, *Dipartimento di Economia, Università degli Studi Roma Tre*

Stefania Dina, *International Fund for Agricultural Development, IFAD*

Emanuele Ferrari, *Joint Research Centre (JRC), Institute for Prospective Technological Studies, IPTS*

Franco Gaudio, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Stephan Hubertus Gay, *Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, IPTS*

Pietro Gennari, *Divisione Statistica della FAO*

Francesca Giarè, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Bruno Giau, *Centro Studi per lo Sviluppo Rurale della Collina, Università degli Studi di Torino*

Enrico Giovannini, *Presidente dell'ISTAT*

Arianna Giuliadori, *Coldiretti*

Aida Gonzalez Mellado, *Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, IPTS*

Massimo Greco, *Direzione Centrale dei Censimenti Generali, Istituto Nazionale di Statistica, ISTAT*

Roberto Henke, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Naman Keita, *Divisione Statistica della FAO*

Chris Leather, *Oxfam International*

Giulia Listorti, *Ufficio Federale dell'Agricoltura, Confederazione Svizzera, UFAG*

Andrea Mancini, *Direzione Centrale dei Censimenti Generali, Istituto Nazionale di Statistica, ISTAT*

Davide Marino, *Dipartimento SEGES, Università degli Studi del Molise*

Robert M'Barek, *Joint Research Centre (JRC), Institute for Prospective Technological Studies, IPTS*

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

Michele Nori, *AIDCO, Commissione Europea*

Silvia Novelli, *Centro Studi per lo Sviluppo Rurale della Collina, Università degli Studi di Torino*

Luigi Omodei Zorini, *Dipartimento di Economia Agraria e delle Risorse Territoriali, Università degli Studi di Firenze*

Giorgio Osti, *Dipartimento di Scienze dell'Uomo, Università degli Studi di Trieste*

Lucia Pallotta, *Università degli Studi del Molise*

Pierpaolo Pierani, *Dipartimento di Politica Economica, Finanza e Sviluppo, Università degli Studi di Siena*

Andrea Povellato, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Roberto Pretolani, *Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Agroalimentare e Ambientale, Università degli Studi di Milano*

Maria Rosaria Pupo D'Andrea, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Fabio M. Santucci, *Facoltà di Agraria, Università degli Studi di Perugia*

Maria Sassi, *Dipartimento di Ricerche Aziendali, Università degli Studi di Pavia*

Susan Senior Nello, *Dipartimento di Politica Economica, Finanza e Sviluppo, Università degli Studi di Siena*

Bart Soldaat, *Groupe de Bruges*

Franco Sotte, *Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche*

Mukesh Srivastava, *Divisione Statistica della FAO*

Serena Tarangioli, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Antonella Trisorio, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Milena Verrascina, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*



Regione Emilia-Romagna



Istituto Nazionale di Economia Agraria



Rete Rurale Nazionale

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

**Convegno
Agrireunionieuropa**

**LA RICERCA PUBBLICA AGRO-ALIMENTARE
IN ITALIA:
IL RUOLO DELLE REGIONI**

ROMA 25 OTTOBRE 2010

**MIPAAF - Sala Cavour - Parlamentino
Via XX Settembre, 20**



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

Ultime iniziative dell'Associazione "Alessandro Bartola"

Convegni AGRIREGIONIEUROPA

Convegno Agrireunionieuropa "Agricoltura e Foreste: la sfida del cambiamento climatico", 21 giugno 2010, Padova

Lezione "Alessandro Bartola" 2010, Prof. Sergio Nasi, "L'impresa nel tempo della crisi", 27 aprile 2010, Ancona

Conference "A CAP for the future" / Giornata di Studio "La PAC del futuro", 16 aprile 2010, Ancona

Giornata di studio "Competitività e diversificazione in agricoltura", 19 maggio 2009, Campobasso

Lezione "Alessandro Bartola" 2009, Prof. Angelo Frascarelli, "Quale PAC? Crisi economica, mercati turbolenti e nuove sfide", 27 aprile 2009, Ancona

Giornata di studio "Qualità in agricoltura. Politica agricola comune e valorizzazioni delle produzioni mediterranee", 12 febbraio 2009, Verona

Giornata di studio "La politica di sviluppo rurale. A che punto siamo?", 21 novembre 2008, Ancona

Giornata di studio "L'Health Check e la riforma della Pac", 14 luglio 2008, Torino

Seminario di diffusione del Corso e-Learning PAC, 15 maggio 2008, Roma

Nella rubrica eventi del sito www.agrireunionieuropa.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



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

www.associazionebartola.it
www.agriregionieuropa.it
www.agrimarcheuropea.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 seminariali, 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.



Centro Studi Sulle Politiche Economiche,
Rurali e Ambientali

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@agriregionieuropa.it, scrivendo nell'oggetto del messaggio "agriregionieuropa". 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.agriregionieuropa.it.