

La PAC e la situazione alimentare del mondo

La riforma della Pac, la quinta negli ultimi 20 anni, sta per affrontare il passaggio finale del processo di elaborazione che le deve consentire di entrare in vigore nel 2014. Rispettando le scadenze che si era imposte, la Commissione Europea ha presentato le sue proposte legislative il 12 ottobre 2011 e con ciò ha aperto ufficialmente la fase conclusiva del dibattito politico e istituzionale che dovrebbe concludersi nel 2013, in tempo, cioè, per consentirne l'attivazione per il periodo 2014/2020. Naturalmente questo iter non rappresenta una novità, né per i tempi né per le modalità. I primi erano noti, le seconde sono quelle consuete che si sono consolidate negli anni. Sul piano istituzionale e procedurale, invece, si colloca l'innovazione della "codecisione" fra Consiglio dei Ministri e Parlamento che introduce un nuovo tipo di dibattito a tre fra Commissione, Parlamento e Consiglio in luogo di quello tradizionale a due in vigore dall'inizio delle Comunità Europee.

La decisiva fase finale di elaborazione della riforma giunge al suo inizio in uno dei peggiori momenti della vita comunitaria e dell'intero scenario economico devastato da una crisi che si rivela, a ogni passaggio, più complessa e grave di quanto si fosse creduto sino a quel momento. L'attacco attualmente in corso ai debiti sovrani, e cioè agli stati e alle loro aggregazioni, nel caso dell'area dell'euro, è un fenomeno senza precedenti che si riteneva al di là dell'osabile, mentre mancano concretamente mosse strategiche vincenti e coordinate che lascino almeno intravedere possibilità anche minime di inversione di tendenza. Di conseguenza per il dibattito sulla Pac si pone il problema di una discussione importante, per molti aspetti decisiva per l'economia europea e non solo per quella agricola, che si svolge in tono minore, con interlocutori distratti e preoccupati a

* *Università degli Studi di Milano*

causa di questioni ben più coinvolgenti. Condizioni tutte che non giovano a un esame sereno ed esauriente qual è quello che sarebbe necessario.

L'attuale Pac, superstite dell'impianto originario tracciato sul finire degli anni '50, radicalmente rivista e modificata nel 1992 e poi nel 2000, 2003 e 2008, in realtà non ha bisogno solamente di una ulteriore messa a punto della sua struttura. Si oppongono a questa visione riduttiva, da un lato, gli evidenti limiti operativi, finanziari e redistributivi connessi, e, dall'altro, i cambiamenti intervenuti nel contesto in cui l'agricoltura europea agisce e che sono tali da indurre a un ripensamento globale del suo impianto. La Pac, in realtà, è a un bivio. L'Ue ha il compito di prenderne atto e di compiere vere scelte strategiche per il futuro, senza cedere alla comoda tentazione di ricorrere a modesti aggiustamenti, rinviando le scelte più impegnative a tempi migliori. I testi proposti non sembrano muoversi nella prima direzione, ma piuttosto nella seconda. L'emergenza del momento, pur riconosciuta, sembra essere stata assunta più per giustificare il modesto grado di incisività di provvedimenti sostanzialmente molto poco innovativi, e la conseguente rinuncia a interventi più coraggiosi, che come motivo cogente per operare proprio in questa direzione.

Nelle parti che seguono, dopo alcune considerazioni sui rapporti fra crisi mondiale e crisi agricola e alimentare verranno esaminate le dinamiche dei prezzi agricoli delle principali materie prime agricole nel lungo periodo e negli anni più recenti unitamente a quelle dell'offerta, della domanda e degli stocks, per cercare di individuare gli elementi fondamentali dello scenario agricolo. Successivamente verranno esaminati i propositi enunciati dalla Commissione sulla riforma nella comunicazione Com (2010)672 del 18 ottobre 2010 dal titolo: "La Pac dopo il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio". Questi intendimenti vengono poi confrontati con la loro traduzione nella proposta normativa contenuta nel documento COM (2011) 625 del 12 ottobre 2011 su cui si è attivata la successiva discussione. Infine, la relazione si occuperà della valutazione di tali proposte nel quadro complessivamente delineato dell'agricoltura e dei rapporti con il problema alimentare mondiale, con l'obiettivo di mettere in evidenza i punti su cui si potrebbe intervenire alla luce, da un lato, delle esigenze congiunturali e, dall'altro, di quelle di più lungo periodo.

L'AGRICOLTURA NELLA CRISI MONDIALE

All'interno della crisi mondiale sin dalle prime fasi, sul finire del 2007 e agli inizi del 2008, sono emersi profondi intrecci con l'agricoltura che non si sono

limitati a qualche aspetto, ma hanno coinvolto l'intero aggregato agricolo e alimentare. In un primo tempo il ruolo dell'agricoltura nella crisi sembrava limitato al coinvolgimento nella volatilità dei prezzi trascinati in una rapida fase rialzista, conclusa poi nell'arco del primo semestre del 2008 con un crollo altrettanto veloce, seguito da un biennio di forte stagnazione delle quotazioni. Ma ci si è resi conto ben presto che le implicazioni erano più vaste. Le dinamiche dei prezzi, pur collegate a uno specifico episodio congiunturale di squilibrio fra offerta e domanda, sono state inserite nel più ampio scenario della speculazione che si è rapidamente innescata sui mercati delle materie prime e su quelli dei diversi tipi di strumenti finanziari derivati, introducendo le *commodity* agricole in un mercato altamente speculativo in cui normalmente non erano presenti, almeno nelle proporzioni recenti. Al seguito delle fluttuazioni dei prezzi agricoli, ricordiamo che dopo la prima impennata se ne è verificata una seconda, avviata nel secondo semestre 2010 e grosso modo in esaurimento negli ultimi mesi del 2011, si sono rese evidenti altre conseguenze della crisi. Ancora nella prima metà del 2008 sembrava che la principale fosse quella dell'aggravarsi delle condizioni dei popoli più a rischio per la sottonutrizione a causa del maggior costo delle materie prime agricole per uso alimentare. In effetti in parte ciò è avvenuto, ma forse più rilevante, anche se meno appariscente, è stato l'impatto sulle politiche agrarie. Rapidamente, e con un eccesso di avventatezza, convertite a un accentuato protezionismo che ha aggravato, anziché attenuare, gli squilibri, incluso quello dell'approvvigionamento dei paesi a rischio. La reazione dell'agricoltura all'impennata dei prezzi si è tradotta in un rimbalzo produttivo che ha consentito di recuperare i precedenti livelli di sicurezza degli stocks e di dismettere, sia pure lentamente, alcune delle misure protezionistiche.

Accanto alle conseguenze strettamente agricole, però, vanno considerate quelle che derivano dallo stretto legame di questa attività con il resto dell'economia. L'ampliamento delle dimensioni della crisi e la sua estensione all'intero sistema economico hanno implicato anche una riduzione dei redditi medi pro capite in tutti i paesi, a partire da quelli sviluppati e, in misura minore, da quelli emergenti come Cina e India. Ciò, a sua volta, ha determinato una riduzione della domanda alimentare e quindi un'attenuazione della pressione di questa sui prezzi. Allo stesso tempo le fiammate delle altre materie prime usate in agricoltura hanno ridotto la domanda di mezzi di produzione con effetti negativi anche sull'offerta agricola non più stimolata dai prezzi alti, ma compressa fino al 2010 nella morsa di prezzi calanti e costi crescenti, con effetti negativi anche sui redditi agricoli. Ma le conseguenze della crisi agricola sono andate oltre. Infatti è ormai una constatazione condivisa che

le crisi che si sono susseguite nei paesi arabi del Nord Africa e del bacino del Mediterraneo e che sono esplose attorno a fattori demografici oltre che sociali e politici, sono state innescate dall'incremento dei prezzi dei cereali di base e dalla ridotta disponibilità di alimenti chiave per il consumo locale.

La crisi agricola si è così propagata con effetti moltiplicatori che si sono sommati a quelli già enormi della crisi generale. Contemporaneamente, proprio l'espansione di quest'ultima, con il coinvolgimento dei prodotti agricoli nelle sempre più diffuse operazioni speculative, concorreva ad aumentare la volatilità dei prezzi che si è trasformata in una componente molto più rilevante del mercato agricolo rispetto al passato per la frequenza del ripetersi dei fenomeni, per la riduzione dell'intervallo fra crisi successive e per la breve durata delle impennate e delle successive cadute.

LA DINAMICA DEI MERCATI AGRICOLI E LA SICUREZZA ALIMENTARE

La volatilità dei prezzi agricoli non è certamente un fenomeno recente. Si può anzi ritenere che la natura stessa delle produzioni faciliti, sul versante dell'offerta, andamenti che nel tempo si presentano connotati da un'ampia variabilità. Pur essendo necessario un intervallo di tempo sufficientemente lungo per poter valutare la dinamica di lungo periodo di questi fenomeni, una serie di oltre 60 anni appare adeguata allo scopo di fornire indicazioni sugli andamenti di mercato dei prodotti agricoli. Il grafico della fig. 1 prende in considerazione il periodo che inizia con il dopoguerra della seconda guerra mondiale e arriva sino al 2011. In questo periodo i prezzi reali dei cereali mostrano un andamento tendenzialmente decrescente. Tuttavia sono evidenti numerosi episodi relativi a "crisi" di prezzo, alcuni dei quali di entità nettamente superiore a quella riferibile alle perturbazioni del 2007-08 e agli avvenimenti più recenti. Questi episodi sono facilmente ricollegabili a eventi noti che hanno influito sulla dinamica di mercato, dalla guerra di Corea ai due shock petroliferi, dalle guerre in Medio Oriente all'attentato alle Torri Gemelle, così come quelli attuali lo sono alla crisi mondiale di questi anni. Inoltre trova conferma il giudizio sintetico già espresso sulle caratteristiche specifiche delle crisi attuali per quanto riguarda l'ampiezza dell'intervallo fra due successive e la breve durata di ciascuna di esse. Se esaminiamo la dinamica dei prezzi degli ultimi 5 anni (fig. 2) si nota come la prima crisi, in cui esisteva anche una componente agricola legata a uno squilibrio temporaneo fra offerta e domanda abbia un andamento diverso da quella seguente, più soggetta alle influenze della speculazione sui deri-

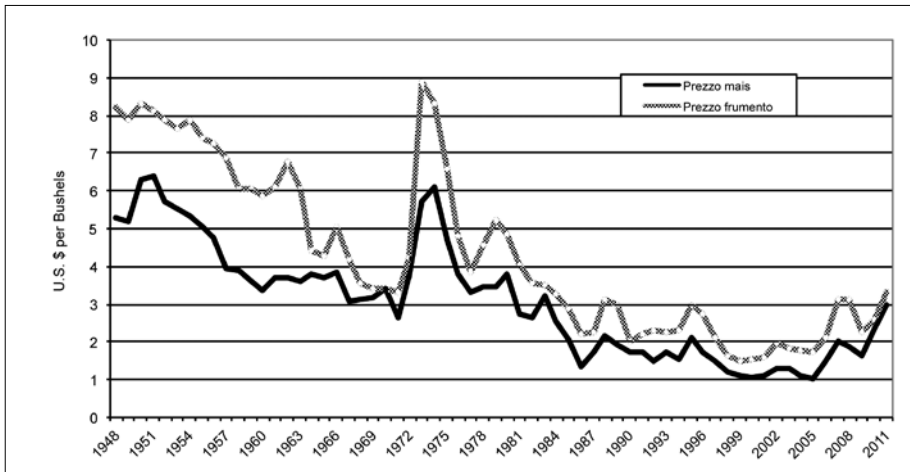


Fig. 1 Andamento di lungo periodo dei prezzi di frumento e mais. Fonte: nostre elaborazioni su dati USDA e Dept. of Labor

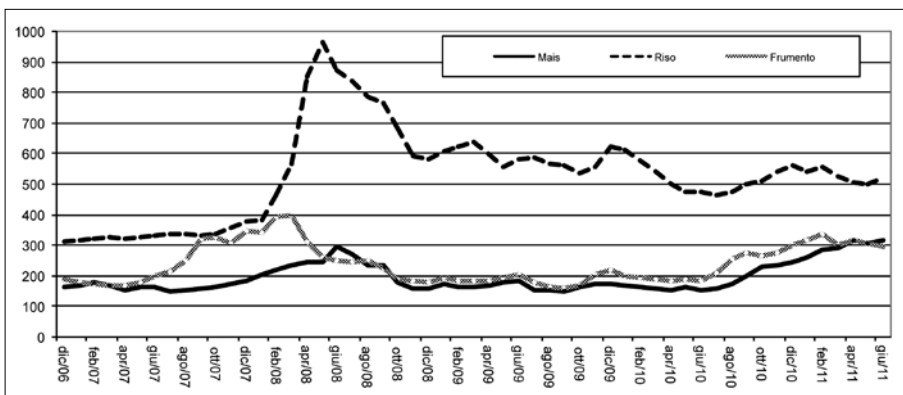


Fig. 2 Andamento dei prezzi delle principali commodity agricole (US\$/tonn.). Fonte: elaborazioni DEPAAG su dati USDA & International Grains Council

vati. Emerge anche con molta evidenza la risposta del sistema produttivo mondiale allo stimolo dei prezzi e il successivo effetto calmiera esercitato dal rallentamento della domanda frenata dagli alti prezzi e dall'avanzare delle conseguenze della crisi. Nel caso degli anni 2010-11 l'impatto dei meccanismi speculativi sembra evidente nel succedersi di spinte contrastanti ad esempio nelle fasi di calo dei prezzi.

La dinamica dei mercati agricoli pone anche un'importante serie di interrogativi per quanto riguarda i rischi effettivi di una crescente instabilità dovuta alla riduzione della sicurezza alimentare a livello mondiale. Mentre in italiano il termine "sicurezza" risulta ambiguo e può riguardare la preoccupazione sia per

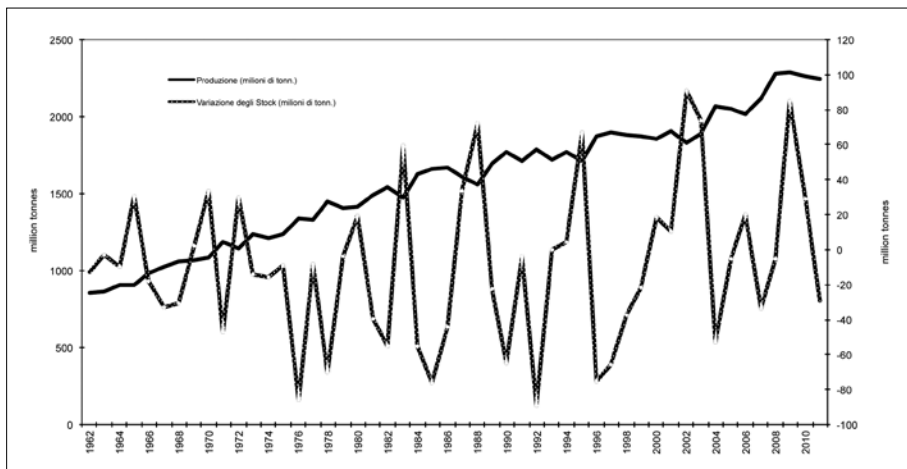


Fig. 3 *Produzione e variazione degli stocks dei cereali*. Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO e IGC

la sanità degli alimenti sia per la loro disponibilità in modo adeguato, il ricorso al termine inglese di *food security* esprime un concetto univoco che coincide con la seconda interpretazione. In questo senso anche noi lo adatteremo in questa sede riprendendo la definizione data in ambito Fao nella versione del World Food Summit del 1996 che suona così: «Food security, at the individual, household, National, regional and global levels [is achieved] when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life».

Questa definizione considera accanto alla semplice disponibilità fisica degli alimenti e all'accessibilità economica, anche altri aspetti connessi con la costanza della reperibilità nel tempo, la loro salubrità, il loro potere nutrizionale e anche le esigenze individuali. Qui ci interessa prendere in esame, prima in una prospettiva di lungo periodo, poi in quella più ridotta dell'ultimo quinquennio, l'evoluzione della disponibilità di mercato attraverso l'andamento della produzione e degli stocks dei cereali. Nel lungo periodo (fig. 3) abbiamo considerato per un arco temporale di 50 anni la situazione del frumento e quella del riso, i due cereali maggiormente utilizzati per l'alimentazione umana.

Nei circa 50 anni considerati gli stocks di fine anno in 16 casi superano il dato medio dell'anno precedente, mentre nei restanti si presentano in calo. Appare con chiarezza l'influenza dei prezzi sulla formazione degli stocks così come quella dell'offerta rispetto alla domanda.

La tendenza di lungo periodo delle variazioni degli stocks sembra modificarsi in quello più recente anch'essa per un ampliamento delle oscillazioni

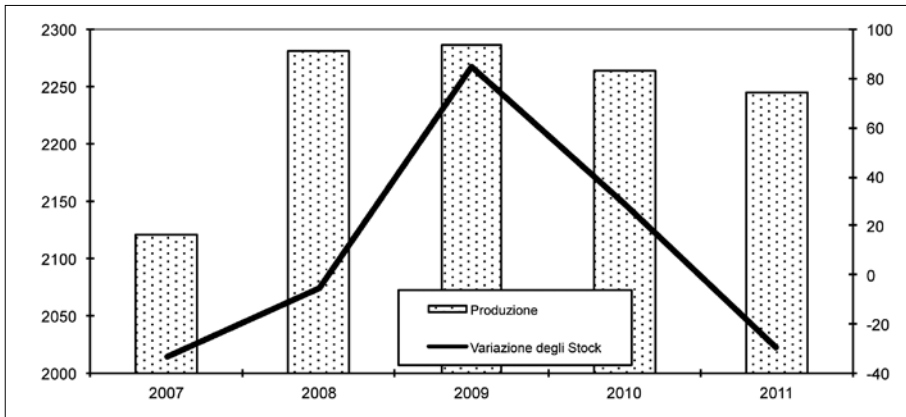


Fig. 4a *Dinamica recente della produzione e variazione delle scorte mondiali di cereali (milioni di tonnellate). Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO e IGC*

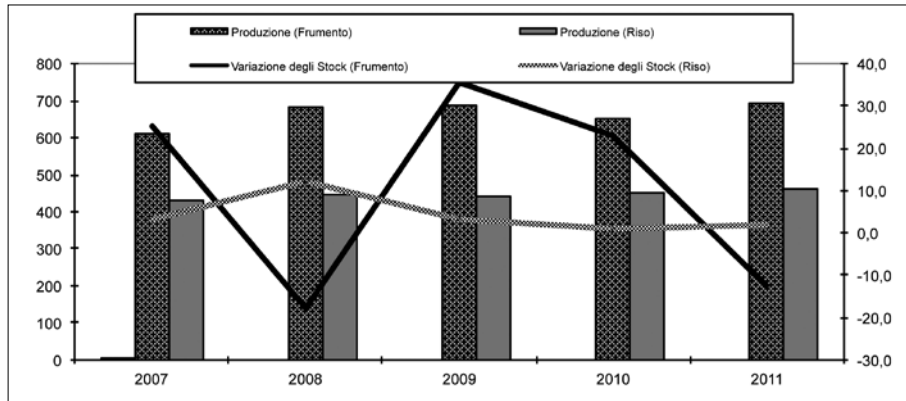


Fig. 4b *Dinamica recente della produzione e variazione delle scorte mondiali di frumento e riso (milioni di tonnellate). Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO e IGC*

e in parallelo all'incremento della volatilità dei prezzi, due elementi che suscitano preoccupazione per la futura stabilità dei mercati agricoli, anche a prescindere dalla crisi in atto. Nel breve periodo (figure 4a e 4b) si è presa in considerazione rispettivamente la situazione di tutti i cereali e quella di frumento e mais negli ultimi cinque anni. Per quanto non siano di facile interpretazione, i dati esposti sembrano mostrare che la variazione degli stocks è sostanzialmente riconducibile a un problema relativo al frumento, mentre il riso mette in evidenza un andamento molto più stabile. Da notare l'incremento degli stocks nel 2009 per effetto dell'impennata dei prezzi che aveva stimolato la produzione in quell'anno e in quello precedente frenando al contempo la domanda.

LA COMUNICAZIONE “LA PAC DOPO IL 2020”

In previsione dell'annunciata proposta di riforma della Pac per il periodo 2014-2020 la Commissione presenta il 18 ottobre 2010 una Comunicazione molto interessante perché contiene le linee guida delle successive proposte legislative ricavate da un ampio confronto con le diverse voci del mondo agricolo europeo. Il documento è piuttosto snello e si apre con un'analisi del contesto generale in cui dovrà inserirsi l'agricoltura guidata dalla nuova Pac. Nella parte descrittiva risalta l'impostazione data dalla Commissione ai problemi da risolvere in questa tappa della riforma iniziata nell'ormai lontano 1992 definendo le “sfide” da affrontare come rispettivamente collocate in campo alimentare, ambientale e territoriale. Presentando le motivazioni alla base di questo nuovo round della riforma della PAC la Commissione ricorda innanzitutto che essa deve «proseguire per favorire lo sviluppo della competitività, l'uso efficiente del denaro dei contribuenti e il conseguimento dei risultati che i cittadini europei si attendono da un'efficace politica pubblica in termini di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, ambiente, cambiamento climatico, equilibrio sociale e territoriale. L'obiettivo dovrebbe essere la promozione di una crescita più sostenibile, intelligente ed inclusiva dell'Europa rurale». Un insieme di propositi largamente condivisibili e che raccolgono, come è ovvio, il consenso più ampio.

Le tre sfide principali che si presentano nel futuro dell'agricoltura secondo la Commissione dell'Ue sono schematicamente riassumibili come segue:

- Sfide economiche
 - Sicurezza alimentare
 - Volatilità dei prezzi
 - Crisi economica
- Sfide ambientali
 - Emissioni di gas serra
 - Degrado dei terreni
 - Qualità dell'acqua e dell'aria
 - Habitat e biodiversità
- Sfide territoriali
 - Vitalità delle zone rurali
 - Diversità dell'agricoltura europea

Per far fronte a queste sfide la Comunicazione indica una serie di priorità da seguire nella riforma e colloca al primo posto la necessità di «affrontare

le crescenti preoccupazioni in materia di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare sia nell'UE che su scala mondiale», a cui seguono una migliore gestione delle risorse naturali, l'esigenza di «far fronte alla crescente pressione esercitata sulle condizioni di produzione agricola a causa dei cambiamenti climatici» e alle altre emergenze ambientali. Subito dopo viene indicata la volontà di «fare in modo che gli agricoltori» [possano] «preservare e rafforzare la competitività in un mondo caratterizzato da una crescente globalizzazione e da una sempre maggiore volatilità dei prezzi, mantenendo nel contempo la produzione agricola in tutta l'Unione europea». A questo proposito ne seguono altri relativi alla valorizzazione della diversità delle strutture e dei sistemi di produzione agricola dell'UE preservandone nel contempo il ruolo sociale, territoriale e strutturale; al rafforzamento della coesione territoriale e sociale nelle zone rurali; a fare in modo che il sostegno della PAC sia ripartito in modo equo e bilanciato; a ridurre le disparità tra Stati membri; a proseguire la semplificazione delle procedure di attuazione della PAC; a rafforzare le esigenze in materia di controllo e a ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari.

Nel rispondere a tali sfide, la PAC contribuirà, inoltre, al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva «liberando il potenziale economico delle zone rurali, sviluppando i mercati e l'occupazione locale, accompagnando il processo di ristrutturazione dell'agricoltura e sostenendo il reddito degli agricoltori al fine di preservare la sostenibilità dell'agricoltura in tutta l'Europa».

Fino a questo punto non si può che concordare con un'impostazione che si fa carico del problema della sicurezza alimentare, all'interno dell'Ue e all'esterno di essa, tenendo conto di fatti recentissimi connessi alla volatilità dei mercati e mantenendo la produzione agricola in tutta l'Unione Europea. Ma nella parte che segue, al momento di indicare strategie e linee concrete di attuazione, cambia il tenore della Comunicazione. Gradualmente scompare, o viene diluito, il contenuto innovativo della presa d'atto di un contesto esterno mutato che richiede una vera svolta nella Pac. Le prime indicazioni si adagiano sul semplice riassetto di quella attuale, con una logica fortemente concentrata su di essa e non sui problemi che sono stati indicati fra gli obiettivi di quella nuova. Le problematiche sollevate dalla crisi e dal suo intreccio con il settore agricolo e alimentare vengono accantonate. Le soluzioni e le modifiche auspiccate per il futuro non le prendono più in considerazione, nemmeno sotto forma di proposte generiche.

Questo modo di procedere ha sollevato molte critiche da parte sia del mondo agricolo sia degli osservatori e si attendeva una risposta nelle propo-

ste legislative promesse per l'ottobre dell'anno seguente, dopo che il quadro esterno aveva trovato conferma della sua gravità e quindi, a maggior ragione, delle sue implicazioni sulle soluzioni da adottare.

LA PROPOSTA LEGISLATIVA DEL 12 OTTOBRE 2011

L'attesa, tuttavia, è andata delusa dal contenuto del documento dell'ottobre 2011. Come è noto si tratta di un testo corposo che premette alla proposta di regolamento un'ampia relazione che contiene la descrizione del contesto in cui è maturata ed è stata elaborata la proposta stessa, una sintesi dei risultati delle consultazioni realizzate dalla Commissione e della valutazione dell'impatto (prevedibile) della riforma secondo le tre ipotesi di scenario prese in considerazione già nella comunicazione dell'anno precedente. La valutazione si conclude, come peraltro ampiamente previsto da molti (Casati, 2011), con la scelta della seconda ipotesi di scenario definita di "integrazione" e consistente nell'adeguamento dell'attuale quadro normativo alle nuove esigenze di riequilibrio interno allineando la futura Pac agli obiettivi strategici dell'Ue per l'anno 2020. Tutto ciò sarebbe reso possibile grazie al fatto che essa «apre nuove possibilità per pagamenti diretti più mirati e più verdi. L'analisi dimostra che l'inverdimento è possibile a costi ragionevoli per gli agricoltori, anche se non è possibile evitare un minimo di oneri amministrativi».

La relazione prosegue con una sintesi degli elementi giuridici della proposta in cui viene riassunto il contenuto del regolamento presentato in questa occasione e con la sintesi della sua incidenza sul bilancio dell'Ue. Sembra importante notare che viene sottolineata la volontà di continuare a destinare all'agricoltura una parte consistente del bilancio dell'Unione perché la Pac «rappresenta una politica comune di importanza strategica. Per questo si propone che nel periodo 2014-2020 la PAC si concentri sulle sue attività precipue, attraverso l'allocazione di 317,2 miliardi di euro al primo pilastro e di 101,2 miliardi di euro al secondo pilastro (a prezzi correnti). Il finanziamento del primo e del secondo pilastro è completato da un finanziamento supplementare di 17,1 miliardi di euro così composto: 5,1 miliardi per la ricerca e l'innovazione, 2,5 miliardi per la sicurezza alimentare e 2,8 miliardi per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti, previsti in altre rubriche del QFP, più 3,9 miliardi accantonati in una nuova riserva per le crisi nel settore agricolo e fino a 2,8 miliardi nel Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, non facente parte del QFP, il che porta il bilancio totale della PAC a 435,6 miliardi di euro per il periodo 2014-2020». A tutto ciò fa

seguito il testo della principale proposta normativa che nelle intenzioni deve configurarsi come una sorta di regolamento unico per tutta la Pac. Esso si apre con 44 “considerando”, quasi un record per la prosa giuridica dell’Ue, ed è costituito da 59 articoli in cui si traccia il quadro della Pac per il periodo che inizia il 1° gennaio 2014 e si conclude nel 2020.

La presentazione del regolamento ha sollevato una vasta serie di proteste, comprensibili per il fatto che il finanziamento in effetti non è inalterato, ma si riduce, e perché in molti casi le nuove modalità di assegnazione dei fondi, per concorrere all’obiettivo del riequilibrio interno tolgono una parte del finanziamento ai paesi membri da più tempo, l’Italia ad esempio perderebbe circa il 7%, mentre quello individuale, comprendendo terreni in precedenza esclusi, si riduce nel suo importo medio a ettaro per tutti. Altri elementi di dissenso nascono dall’eccessivo peso assegnato alla componente verde, il *greening*, resa obbligatoria e piuttosto pesante in termini percentuali, nonché in apparenza impraticabile, e all’introduzione del tetto agli aiuti percepiti da un solo soggetto, il *capping*, misura che è stata proposta anche in passato con risultati circa nulli.

LA NUOVA PAC E LA SITUAZIONE ALIMENTARE MONDIALE: UNA SEMPLICE OMISSIONE?

Naturalmente il dibattito sul piano ufficiale, anche a livello istituzionale, è appena iniziato e dunque non è possibile dare un giudizio preciso sui molti aspetti in discussione, tuttavia, almeno per la parte che qui interessa, ci sembra che una prima valutazione possa essere data con un certo grado di fondatezza, pur nella consapevolezza che possano essere introdotti in seguito correttivi e, soprattutto, integrazioni in relazione a quanto diremo più avanti. Una prima constatazione è che alle premesse non fa seguito una coerente proposta sul tema dell’adeguamento della futura Pac al mutato scenario internazionale e, di conseguenza, anche a quello interno.

Nella relazione introduttiva, ad esempio, si afferma testualmente: «Un’agricoltura forte è vitale per l’intero comparto agroindustriale dell’Unione e per la sicurezza alimentare globale» al termine di due paragrafi nei quali si prende atto che i precedenti passaggi della riforma sono stati dettati essenzialmente sotto spinte endogene, come le eccedenze e i relativi costi, oltre alle emergenze in tema di sicurezza alimentare, intesa nel senso di *food safety*, mentre oggi sembrano prevalere gli effetti di spinte esogene su cui la risposta della politica europea deve essere più ampia che in passato. Ma il tema

della *food security* viene subito accantonato a favore di altri come l'obiettivo di «conseguire le mete ambiziose a livello di clima, energia e strategia per la biodiversità, contemplate dall'agenda Europa 2020» e da ciò si passa a tutte le questioni che in realtà costituiscono l'essenza vera della proposta e cioè da un lato la grande sterzata verso l'inverdimento della Pac attraverso le misure del *greening* e dall'altro tutte le complesse e, ci sia consentito il termine, astruse elaborazioni dei coefficienti di calcolo, sia dei fondi assegnati agli stati membri sia delle diverse voci che si accompagnano al pagamento unico. Si riparla di sfuggita delle problematiche della sicurezza alimentare per fare riferimento ai due strumenti finanziari collocati al di fuori della tradizionale Pac, una riserva di emergenza per far fronte alle situazioni di crisi e l'ampliamento della portata del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, quest'ultimo tuttavia non compreso nel Quadro Finanziario Pluriennale. Gli importi assegnati alle tematiche più connesse alla crisi alimentare, modesti e comunque in parte al di fuori degli stanziamenti ordinari, e le modalità operative non precisate, nemmeno nelle loro grandi linee, fanno sorgere molti più dubbi sulla reale possibilità di cogliere in ciò una reale volontà di riorientamento della futura Pac di quante siano le certezze che i documenti comunitari, in particolare quello del 2010, si ripromettono di fornire. Coerentemente con questa logica nei 44 “considerando” che aprono la proposta di regolamento non trova spazio la problematica delle nuove esigenze dettate dalla mutata situazione del mercato mondiale, spazio che è stato trovato, ad esempio, per tre di essi che riguardano esclusivamente il cotone. Con l'ovvia comprensione dell'importanza di questa coltura nel contesto dell'Ue, sembra comunque che emerga un'evidente sproporzione nelle priorità seguite dalla Commissione sulle due questioni, con quella più generale che sembra rinviata a tempi migliori poiché i relativi finanziamenti in parte come si è visto non sono inclusi nel quadro finanziario e dunque sono da reperire altrove, compito non facile in tempi tanto calamitosi per le finanze europee.

LA SITUAZIONE ALIMENTARE MONDIALE

La questione della sicurezza alimentare mondiale è stata riscoperta in occasione della crisi soprattutto per le conseguenze che la dinamica dei prezzi può provocare nei paesi in cui più gravi sono le carenze alimentari. Gli allarmi lanciati dalle Organizzazioni internazionali e dalle più diverse Istituzioni si sono concentrati sulla drammatica contabilità del numero di persone sottoposte nel mondo che, in particolare in occasione della crisi del 2007-08 e

poi nel 2009, indicherebbe un incremento rispettivamente di circa 80 milioni di esseri umani rispetto alla media 2005-07 da 850 a 930 e di circa 100 nel 2009 quando si sarebbe arrivati a 1,03 miliardi. Sempre la Fao per il 2010 e il 2011 stima che vi sia stato un miglioramento della situazione che sarebbe ritornata ai valori del 2008 e cioè a circa 930 milioni.

Le situazioni in cui queste cifre si generano meritano attenzione, profonda comprensione e rispetto e proprio per queste ragioni vorremmo inquadrare la questione in una visione più generale. I paesi che soffrono gravemente la sotto-nutrizione sono solamente una delle facce del problema. In realtà la domanda complessiva di alimenti nel mondo vede accanto a essi, che rappresentano un sesto dell'umanità, altri paesi in via di sviluppo ancora prossimi agli stessi scarsi livelli di consumo, i paesi emergenti in cui la domanda è in forte espansione e che oggi rappresentano solo con Cina e India oltre due miliardi di persone, un insieme di paesi con livelli di consumo più elevati in via di consolidamento e infine i paesi più ricchi, fra cui il nostro, con circa un altro miliardo di persone.

Per completare un quadro estremamente variegato nei suoi dettagli, occorre aggiungere che secondo le previsioni più accreditate, la popolazione mondiale nel 2050 salirà circa del 50% a 9,1 miliardi dagli attuali 6,5 miliardi e la domanda alimentare complessivamente aumenterà del 70% per tenere conto dell'incremento demografico, dei miglioramenti in atto nei livelli di consumo e delle modifiche che, al variare dei redditi, intervengono nella composizione degli stessi, così come la definizione di *food security* indica. La questione che l'attuale crisi pone con drammatica urgenza e a cui bisogna dare una risposta adeguata riguarda la concreta possibilità di soddisfare questa domanda in un contesto in cui vi sono forti e ineludibili vincoli, ad esempio in termini di superficie utilizzabile, ma anche di rallentamento degli incrementi di produzione che in un passato anche recente hanno consentito alla produzione agricola di crescere a un tasso medio annuo del 2,0% superiore a quello della popolazione che è stato dell'1,66%. Se consideriamo ad esempio gli ultimi 60 anni, vediamo che l'incremento della produzione che si è verificato è stato sostenuto essenzialmente da quello delle rese produttive (fig. 5) che hanno consentito di far aumentare la produzione nonostante il calo tendenziale dei prezzi. Ma non è pensabile che questo tasso di incremento possa continuare anche in futuro illimitatamente con le tecnologie produttive e il materiale genetico attualmente disponibili.

D'altro canto i dati mostrano che nei paesi più ricchi, e cioè gli Stati Uniti e l'Ue, le rese medie, per diverse ragioni fra cui spiccano le politiche agrarie adottate a partire dai primi anni '90, sono sostanzialmente ferme e non accennano a riprendere il loro cammino di progresso.

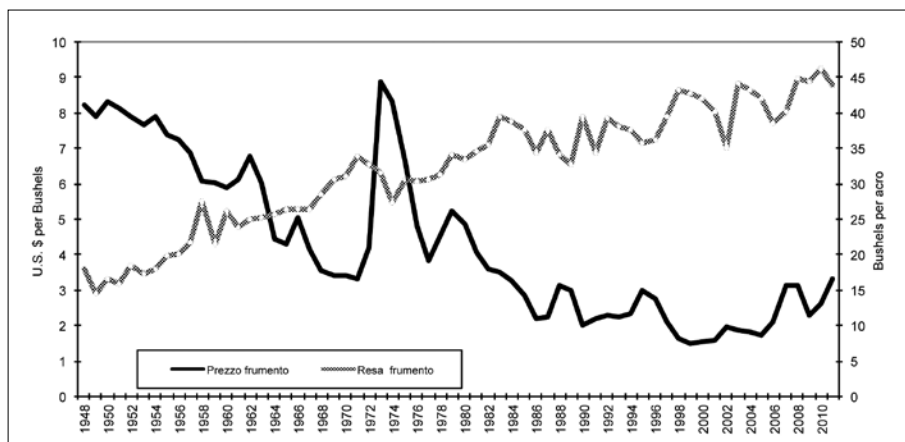


Fig. 5 Andamento di lungo periodo dei prezzi e delle rese negli Stati Uniti. Fonte: nostre elaborazioni su dati USDA e Dept. of Labor

Se a ciò aggiungiamo l'accresciuta volatilità dei prezzi agricoli emersa negli anni della crisi che crea condizioni di instabilità aggravando le naturali incertezze e il rischio economico della produzione agricola, ci si rende conto che specifiche politiche indirizzate al rafforzamento dell'offerta agricola sono necessarie e urgenti. La situazione dell'alimentazione, anche in aree geografiche vicine all'Europa o al suo stesso interno, mostra di essere un fattore con cui anche i paesi più evoluti non possono pensare di non dover più fare i conti.

Abbiamo già accennato al ruolo di detonatore esercitato nei paesi arabi, all'inizio della cosiddetta "primavera araba" del 2011, dalle difficoltà delle rispettive situazioni alimentari, a fronte di consumi crescenti, di modelli alimentari in evoluzione e di un'offerta interna inadeguata, frutto di un basso tasso di miglioramento delle rese negli ultimi due decenni. Ma problemi altrettanto seri erano comparsi nei paesi dell'Europa Orientale all'inizio della fase di transizione che ha fatto seguito alla caduta dei regimi comunisti ed emergono oggi anche nella vicina Grecia a seguito della caduta dei redditi in atto in quel paese la cui economia è travolta dalla crisi.

La lezione di questi anni, con il ritorno al protezionismo, l'inversione di tendenza nei processi di crescita del Pil nei paesi sviluppati, la costanza dell'incremento nei paesi emergenti che spinge a far salire i loro consumi, va meditata a fini di politica agraria e non può essere ridotta limitando il campo di osservazione ai paesi sviluppati, pensando che bisogni tornare a modelli ritenuti "virtuosi" o addirittura teorizzando che i consumi in futuro non potranno crescere nei paesi in via di sviluppo né modificarsi rispetto alle diete del passato.

Le soluzioni vanno cercate per tempo, ma altrove.

UN NUOVO IMPULSO PER LA PAC

La fase di elaborazione e approvazione della Pac per gli anni fino al 2020 per un caso singolare coincide con una delle più gravi crisi dell'intera economia mondiale, inclusa quella agricola, che si ricordino. Questa situazione, anziché spingere le politiche agrarie verso posizioni rivolte soltanto, o prevalentemente, all'interno della costruzione europea, può costituire una preziosa occasione per dare un nuovo impulso alla Pac seguendo una strategia innovativa che tenga conto della crescente influenza di quelle componenti esogene a cui i documenti comunitari fanno ampio riferimento.

Una riflessione sulla Pac deve partire dalla constatazione che il problema della formazione di eccedenze costose e di difficile gestione che ha condizionato il ridisegno della Pac a partire dagli anni '90, va considerato tenendo conto di un'esperienza importante, ma superata. Incalzati dall'incubo del temuto ripetersi di quella situazione gli europei non sembrano rendersi conto che il problema del futuro sarà, al contrario, quello della carenza alimentare.

Anch'esso, però, va visto non nella sola ottica comunitaria, ma in quella più allargata dell'intero mercato mondiale a cui si affacciano paesi con le più diverse condizioni alimentari. In questo contesto va collocata una duplice considerazione: da un lato l'agricoltura europea ha ridotto la sua propensione agli incrementi di produzione e di produttività collocando la funzione produttiva in secondo piano rispetto ad altre esigenze emerse in seguito, dall'altro è ragionevole ritenere che ciò abbia potuto verificarsi senza eccessive controindicazioni per la presenza sul mercato mondiale di prodotti abbondanti e di acquirenti in parte non in grado di acquistare a prezzi crescenti. In un futuro contrassegnato dalla carenza di alimenti, la scelta dell'Europa di ridurre le sue potenzialità produttive rischia di aumentare la volatilità dei mercati, di stimolare una forte crescita dei prezzi e di ridurre le disponibilità per altri acquirenti solvibili come i paesi emergenti. In altri termini, per gli europei che avranno abdicato alla funzione produttiva a favore di altri obiettivi, non mancheranno alimenti da importare a prezzi crescenti, ma ciò accentuerà gli squilibri esistenti e aumenterà le tensioni, come i grandi fenomeni migratori in essere dimostrano.

Il mondo deve poter giocare la carta dell'incremento della produttività attraverso un uso ampio e condiviso dei risultati della ricerca e del progresso scientifico trasferiti alla produzione agricola e alle fasi di raccolta, conservazione, trasformazione e distribuzione dei prodotti agricoli e alimentari.

In questo contesto il ruolo dell'Europa non si può e non si deve ridurre all'aiuto alimentare, se non in condizioni di estrema necessità e per brevi

periodi. Al contrario, deve prevedere un contributo alla produzione complessiva per liberare l'offerta potenziale dei paesi esportatori indirizzandola verso quelli costretti a importare per necessità. L'Europa in questo senso ha una responsabilità a cui non può sottrarsi e a cui può far fronte senza tradire i propri obiettivi multipli. Certamente politiche a maggiore contenuto ambientale hanno il pregio di conservare le potenzialità dei terreni per le future generazioni, ma molto più importante, e certamente possibile, è il conciliare una maggiore produttività con un uso sostenibile delle pratiche agricole. Allo stesso modo, la ricerca di alimenti che contengano messaggi a cui il consumatore annette grande importanza, in termini di salute, di tipicità, di scelte ideologiche non è in contrasto con l'impiego di corrette pratiche colturali che non riducano i rendimenti produttivi.

In concreto, la proposta di riforma della Pac non tocca questi aspetti, ma si trincerava dietro a una visione statica e riduttiva della politica agricola europea, dimenticando l'importanza che una riscoperta dell'agricoltura opportunamente stimolata potrebbe avere per avviare la ripresa dell'economia reale dopo i danni provocati dall'eccessiva finanziarizzazione.

RIASSUNTO

Il dibattito sulla riforma della Pac per il periodo 2014/2020 entra nel vivo con la proposta di regolamento avanzata dalla Commissione Europea nel novembre 2011 che segue la Comunicazione dell'ottobre precedente. La nuova fase di riforma viene predisposta nel momento in cui la crisi mondiale è l'elemento più rilevante dello scenario economico mondiale. La crisi ha colpito profondamente il settore agricolo sia con le crisi di volatilità dei prezzi, sia con gli impatti sui costi e sui redditi. Inoltre essa ha agito, oltre che sull'offerta, anche sulla domanda e ciò ha avuto ulteriori effetti sugli equilibri di mercato e sugli stocks.

Anche se i documenti comunitari parlano di questi problemi indicando l'esistenza di una sfida posta dall'evoluzione dello scenario prodotta dalla crisi, la proposta non introduce nessun cambiamento dell'impianto dell'attuale politica agricola che favorisca l'adattamento alla nuova situazione mondiale e il contrasto di fenomeni come le crisi provocate dalla volatilità. L'incubo delle eccedenze interne ha condizionato il passato, ma il problema del futuro è la carenza mondiale di alimenti.

L'Ue ha una grande responsabilità in termini di produzione agricola e di ricerca e diffusione di innovazione per far produrre il mondo meglio e di più.

ABSTRACT

CAP Reform and World Food Situation. Discussion on CAP reform for the years 2014/2020 is now at its final stage after Commission proposals of November 2011. This

new round of CAP reform is inserted in a peculiar context characterized by the world economic crisis that is affecting agriculture with a growing price volatility and a series of impacts on both demand and supply of agricultural commodities.

Even though the Commission's communications are focused on the new challenges of the scenarios, the latest proposal of regulation does not introduce any change respect to the basic CAP to better match the new challenges connected to food security. Surpluses in domestic production is still influencing the upcoming reform, even if the problem for the future is food shortage.

EU has a great responsibility in terms of agricultural production, research and result dissemination in order to achieve a wider and better food availability.

BIBLIOGRAFIA

- CASATI D. (2008): *Crisi alimentari e politiche agricole*, «Agriregionieuropa», anno 4, n. 14.
- CASATI D. (2011): *Il ruolo dell'agricoltura nell'Europa del dopo 2013*, in «Bullettino dell'agricoltura: atti della Società agraria di Lombardia», 150, 2, pp. 61-78.
- CASATI D. (2011): *Lo stato dell'agricoltura nel mondo nel 2011*, in Rapporto sullo stato dell'agricoltura INEA, a cura di M.A. Perito, «Il Sole24ore», dec., pp. 8-15.
- CASATI D. (2011): *Scenari economici, tendenze evolutive e prospettive dei seminativi*, in «I Georgofili. Quaderni», pp. 37-53 (convegno Situazione dei seminativi nel quadro dell'agricoltura italiana tenutosi a Firenze nel novembre 2010).
- CASATI D., PRETOLANI R., BALDI L. (2010): *Il sistema agro-alimentare lombardo e la crisi globale*, in *Il sistema agro-alimentare della Lombardia*, a cura di R. Pieri, R. Pretolani, Franco Angeli, Milano.
- COMMISSIONE EUROPEA (2010): Comunicazione della Commissione “*La Pac dopo il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*”, Com (2010) 672 del 18 ottobre 2010.
- COMMISSIONE EUROPEA (2011a): Comunicazione della Commissione “*Un bilancio per la strategia europea 2020*”, COM (2011) 500 def. del 29.6.2011.
- COMMISSIONE EUROPEA (2011b): “*Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune*”. COM (2011) 625/3.
- FAO (2010): *The State of Food Insecurity in the World 2010*, Roma.
- FAO (2011a): *Food Outlook*, November.
- FAO (2011b): *Global Food Price Monitor*, 9 December.
- FAO (2011c): *Crops Prospect and Food Situation*, n. 4, December.
- FAPRI (2010): *U.S. and World Agricultural Report, January 2010*, Iowa State University, Ames, Iowa.
- HEADY D.D. (2010): *Rethinking the Global Food Crisis*, IFPRI discussion paper 00958, International Food Policy Research Institute, March.
- SWINNEN J.F.M. (2010): *Towards a “Green Deal” for EU Agriculture?*, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance & Department of Economics, University of Leuven (KUL) 18 March.
- USDA (2012): *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, January, 12.

