

Giornata di studio su:

Agricoltura e “Agri-business”
nel mondo che cambia

Firenze, 22 ottobre 2009

Una cornice internazionale del settore primario

L'instabilità si è purtroppo confermata, come caratteristica intrinseca delle moderne economie di mercato. Si unisce, quale tratto negativo, alla iniqua distribuzione del reddito e ai problemi dell'ambiente, l'una e gli altri su scala globale. E tuttavia la spinta alla crescita di *trend* della produzione e della produttività è presente, in specie nelle economie emergenti. È potenzialmente capace di prevalere sulla fase negativa del ciclo, finanziario e reale, apertasi nel 2008. Costituisce altresì il presupposto di lungo periodo per attenuare l'instabilità, perequare la distribuzione del reddito, risolvere la questione ambientale su scala mondiale.

Il quadro globale è oggi a tinte meno fosche di qualche mese fa, ancora incerto a breve, positivo nel medio termine.

In questo quadro si inscrivono la situazione presente e la prospettiva del settore primario, con le sue difficoltà ma anche con le sue potenzialità. In particolare, l'analisi e la previsione dei prezzi dei prodotti agricoli, dei metalli e delle fonti energia – crollati nella seconda metà del 2008, stabilizzatisi agli inizi del 2009, aumentati in seguito – confermano tale quadro. Di più difficile lettura sono i mutamenti negli equilibri internazionali, non solo economici, con l'affermarsi di Cina e India, l'espansione tendenziale dell'America latina, i progressi della stessa Africa.

Nell'insieme non abbiamo vissuto, non stiamo vivendo, un nuovo "1929", né si configurano nuovi anni Trenta, come pure da troppe parti si è temuto. Non essendo un economista agrario, propongo una cornice macroeconomica per punti, fattuale e previsiva, sperando che serva a inquadrare questioni su cui non ho una particolare competenza. È una cornice dell'ottimismo della volontà, con qualche elemento basato sulla ragione...

* *Economista e storico dell'economia*

È una cornice in cinque punti. Li anticipo, per poi argomentarli:

- 1) la recessione mondiale del 2009 è terminata;
- 2) la crisi, tuttavia, non è risolta;
- 3) una nuova recessione, seppure possibile, non è probabile;
- 4) al di là della recessione e della crisi, la prospettiva per il mondo è di tendenziale, sostenuta crescita;
- 5) una prospettiva di – problematico – sviluppo si estende, a mio avviso di non esperto, all'agricoltura mondiale.

Illustro, e qualifico, queste ipotetiche proposizioni nell'ordine. Concluderò con alcune considerazioni, più preoccupate, sull'economia italiana.

1) La recessione del 2008-2009 è alle nostre spalle. Il Pil del mondo cresceva del 5 per cento l'anno nel 2007. Dopo aver rallentato al 3 per cento nel 2008, cade nel 2009 dell'1 per cento. Ma già nel quarto trimestre che è in corso il Pil torna a crescere, dello 0,8 per cento rispetto al quarto trimestre del 2008. La previsione del Fondo monetario internazionale è che la crescita sarà del 3 per cento nel 2010.

Anche le economie avanzate – le più colpite dalla recessione – torneranno nel 2010 a una crescita moderata, dell'1,3 per cento. Un'eccezione importante è la Spagna, che vedrà il tasso di disoccupazione montare oltre il 20 per cento della forza di lavoro. Un'eccezione ulteriore può essere l'Italia, afflitta da ventennali carenze di struttura, su cui tornerò.

Si è trattato di una contrazione produttiva grave, nel 2009, in almeno metà del globo: oltre che nelle economie più ricche (-3,4 per cento), nell'Est d'Europa (-6,7 per cento), in America latina (Messico -7,3 per cento; Brasile -0,7 per cento). Il commercio mondiale in volume è precipitato del 12 per cento. Dovrebbe tornare a crescere lievemente nel 2010. Nondimeno, questa raffica di cifre conferma che non è stata una contrazione fra le più profonde nella storia contemporanea. Soprattutto, non è stato un "1929" – più precisamente, un 1930 (allorché il prodotto mondiale cadde del 5 per cento) – né vedremo nulla di comparabile al disastro dei primi anni Trenta (allorché il prodotto mondiale cadde del 17 per cento).

Sia pure con incertezze provocate da freni culturali e istituzionali – in specie in Germania e in Europa – le politiche keynesiane hanno evitato il peggio. Keynes viene riscoperto da chi lo aveva respinto, letto da chi lo aveva ignorato. Soprattutto, il mondo è stato trainato dalla Cina. La Cina è cresciuta del 9 per cento nel 2009. Il suo peso è ormai prossimo a un sesto del reddito mondiale e a un decimo del commercio mondiale, per una popolazione pari al 20 per cento dell'umanità. Inoltre, i cinesi hanno continuato ad accetta-

re dollari, prendendo grandi rischi patrimoniali pur di evitare il crollo della moneta Usa, un vero crack della finanza e dell'economia globale, e più gravi perdite per loro.

2) Al tempo stesso, la crisi non può dirsi risolta.

La coda della crescente disoccupazione – che frena i consumi – e delle crescenti sofferenze sui prestiti delle banche alle imprese – che frenano gli investimenti – è tipica di ogni recessione, ma è in questo caso particolarmente pericolosa. Ciò che è più grave, permangono profondi, irrisolti, gli squilibri che hanno portato alla recessione, al di là dell'innescato acceso dalla finanza. Il principale fra questi squilibri è insito nel fatto che gli Usa risparmiano troppo poco, la Cina consuma troppo poco, l'Europa ristagna nella produttività e nel progresso tecnico, oltre che nell'inazione politica.

La spada di Damocle l'ho già evocata: un crollo del dollaro, nonostante la buona volontà cinese di sostenerlo. I cinesi detengono circa 2 mila miliardi di dollari. Se il dollaro perdesse metà del suo valore – dall'attuale 1,5 verso l'euro – la ricchezza netta cinese fletterebbe di ben 1.000 miliardi (metà del Pil dell'Italia...). Lo shock finanziario sarebbe devastante. La fiducia nell'intero sistema verrebbe minata. I tassi d'interesse a lungo termine schizzerebbero verso l'alto, tagliando gli investimenti. Seguirebbe una nuova recessione: la W che molti temono.

3) Questo scenario da tregenda, tuttavia, può essere evitato.

È prevedibile una politica economica coordinata Usa-Cina: un pragmatico G-2. La Cina può espandere la domanda interna, soddisfacendo bisogni sociali inappagati. Gli Usa possono contenere la domanda interna, rinunciando a spese inutili e facendo spazio alla sanità pubblica. L'apprezzamento pilotato del renminbi yuan può recare un contributo al riequilibrio delle bilance dei pagamenti. Già quest'anno gli Usa ridurranno il loro disavanzo di parte corrente (dal -5 al -2,5 per cento del Pil) e la Cina limiterà il suo enorme avanzo (dall'11 al 9 per cento del Pil).

È sempre la lezione di Keynes, su scala globale. Essa è praticabile, con la saggezza e il realismo che americani e cinesi non potranno non esprimere. Lo impone il loro stesso interesse, di fronte al recente, minaccioso calo del dollaro, a cui entrambe le economie sono vincolate.

4) Al di là della recessione, al di là degli squilibri non ancora risolti ma risolvibili, la prospettiva di medio-lungo termine dell'economia mondiale resta una prospettiva di crescita tendenziale.

L'innovazione del produrre è incessante. Gli spazi di diffusione del progresso tecnico dalle economie più avanzate alle altre sono enormi. Va ricordato che la crescita del Pil dipende per ben due terzi dalle innovazioni e dalla produttività. Dipende solo per un terzo dalle quantità di lavoro e di capitale aggiunte alle attività produttive.

La crescita sarà più rapida nei paesi poveri: Cina, India, Africa. Ciò renderà meno iniqua una distribuzione mondiale dei redditi che oggi vede l'1% della popolazione mondiale appropriarsi di un ammontare di risorse pari a quello con cui deve vivere la metà più indigente del genere umano.

Inoltre, pur inquinando, la crescita genererà le risorse (1 per cento del Pil mondiale all'anno per 40 anni) occorrenti ad applicare le tecnologie "verdi" già esistenti, capaci di risolvere in via definitiva la questione del *global warming* mondiale e di disinquinare l'ambiente.

Infine, una economia in crescita sarà meno instabile di una economia che ristagnasse.

Il sistema di mercato è affetto da tre "i": instabilità, iniquità, inquinamento. Ma resta, quel sistema, un formidabile motore di crescita ("The growth miracle of capitalism", secondo un economista che ammiro, William Baumol). La crescita può lenire i guasti delle tre "i".

5) In questo quadro – rosa pallido, non velleitario – si inscrivono le prospettive del settore *primario*.

Ciò è sicuramente vero per le risorse primarie non riproducibili, ancorché gradualmente sostituibili: fonti di energia (petrolio, carbone), minerali e metalli, acqua. È altresì vero, sebbene in minor misura, per i prodotti agricoli.

Dopo essere crollati (-50 per cento) fra metà 2008 e inizio 2009, i prezzi medi dell'insieme dei prodotti primari sono risaliti più e prima del solito dopo una recessione (30 per cento). I "fondamentali" – cioè le aspettative di ripresa e la incertezza sul dollaro – hanno spostato investimenti finanziari verso le scorte di prodotti primari. Fra essi, quelli agricoli sono risaliti del 15 per cento. A un estremo è aumentato del 20 per cento il prezzo della soia, all'altro estremo è diminuito ancora, del 5 per cento, il prezzo del grano, a causa dei buoni raccolti e della minore domanda temporanea per la produzione di biodiesel. I prezzi agricoli sono meno "ciclici" e sono saliti meno della media di tutti i prodotti primari, dopo essere scesi (-30 per cento) meno della media. Inoltre, l'OPEC ha ridotto l'offerta di petrolio e il ristoccaggio cinese dei metalli è stato molto forte: ne sono derivate specifiche spinte al recupero dei corsi del saggio e dei metalli.

I prezzi dei derivati – opzioni, più che *future* – indicano che ulteriori aumenti dei beni primari sono probabili nei prossimi 7-8 mesi, sebbene non sarebbero tali da riportare le quotazioni *spot* sui livelli del 2008.

Oltre il ciclo, la previsione per il medio-lungo periodo punta su prezzi alti. La ragione è chiara. Continueranno a svilupparsi soprattutto le economie arretrate e quelle emergenti. Esse già assorbono più della metà dell'offerta mondiale di petrolio, alluminio, rame e ben tre quarti di quella di cereali. Inoltre, queste economie presentano una elasticità della domanda di beni primari – anche per scorte, essenziali – ben più alta di quella dei paesi ricchi. In queste stesse economie si concentra, in particolare, la più gran parte del miliardo di persone sottonutrite, bisognose di cibo: in Asia, Africa, America latina, proprio le economie supposte in più rapido sviluppo. L'offerta, d'altra parte, è rigida nel caso delle materie prime non riproducibili, ancorché sostituibili. È moderatamente elastica per i beni agricoli. La loro produttività *può* essere accresciuta, sebbene per alcuni fra essi (come i cereali) l'offerta a scopi alimentari sia irrigidita dall'uso crescente dei raccolti per produrre bioenergia, etanolo in particolare.

Nell'insieme, l'agricoltura mondiale ha di fronte a sé una prospettiva di lungo termine di prezzi alti, per quantità scambiate crescenti: uno scenario eccitante per i Georgofili, che configura problemi enormi ma risolvibili.

6) Per nulla eccitante e meno facilmente superabile è la condizione dell'economia italiana. Nel quadro internazionale essa è molto speciale.

L'Italia vive due crisi.

Una regressione di prodotto e di occupati che rischia di attestarsi nel 2008-2010 sul 5-6 per cento – nel 1930 la caduta del prodotto fu del 4,8 per cento, come nel 2009 – si è innestata sulla tendenza pesantemente negativa della produttività. Dopo il 1992 la produttività – comunque definita, comunque misurata – è stata deludente, segnatamente sul fronte della innovazione e del progresso tecnico. La stasi della produttività, in senso quantitativo ma anche qualitativo, è confermata dalla inadeguatezza delle esportazioni.

Carenze strutturali nell'agire dello Stato (nel bilancio e nel debito, nei servizi delle P.A., nelle infrastrutture fisiche e giuridiche per l'economia) hanno a nostro avviso interagito in un circolo vizioso con carenze interne al sistema delle imprese (nel dinamismo dimensionale, nella qualità delle produzioni, nella accettazione della concorrenza, nel rifiuto delle vie troppo a lungo facili al profitto).

Le carenze strutturali interne sia allo Stato sia alle imprese vanno attaccate con decisione. È, questo, altresì il presupposto per sostenere la domanda

globale e favorire l'uscita dalla recessione. Occorre agire, in modo non solo contestuale ma sinergico, su almeno quattro fronti:

- 1) Un'opera pluriennale di riequilibrio della finanza pubblica e di ridimensionamento del debito deve muovere dal freno alla spesa corrente (nell'ordine: economie negli acquisti di beni e servizi, riduzione di personale, taglio dei sussidi alle imprese, estensione dell'età pensionabile, efficienza nella sanità). Oltre che al pareggio del bilancio nel medio periodo, la misura e i tempi degli interventi devono corrispondere a una duplice necessità: dischiudere una fondata prospettiva di perequazione e alleggerimento della pressione tributaria e contributiva, fare spazio alla spesa pubblica per mantenere e soprattutto potenziare le infrastrutture fisiche più vicine alle attività produttive (trasporti, comunicazioni, *utilities*, reti), in particolare nel Mezzogiorno.
- 2) Alla manutenzione e al potenziamento delle infrastrutture fisiche – finanziati anche con risorse private attraverso forme di *project financing* – è essenziale unire la riscrittura del diritto dell'economia e un suo credibile *enforcement*, non solo nelle circoscrizioni del Meridione. Il diritto amministrativo, ma anche il diritto commerciale, societario, fallimentare, antitrust e il processo civile vanno ripensati secondo una visione unitaria, che adegui la *rule of law* del sistema produttivo alle esigenze della crescita.
- 3) Al *favor* oggi di fatto e *de jure* prevalente per la impresa ristagnante nella piccola dimensione, se non nel sommerso, e nella inefficienza occorre sostituire quello per l'impresa media dinamica e imprenditiva. Esso va idealmente raccordato alla riscoperta del ruolo della grande impresa (privata e pubblica, quotata e non quotata, a capitale nazionale o straniero), decisivo ai fini del selezionare, diffondere e applicare le innovazioni.
- 4) La concorrenza dev'essere affermata e fatta accettare. Dev'esserlo nel senso, non statico, del sollecitare le imprese a seguire le vie meno scontate all'utile, assicurando il livellamento tendenziale del saggio di profitto tra settori e aziende, a parità del salario pagato per le stesse mansioni. Ove tale condizione continui a mancare, l'aumento di produzione non scaturirà da progressi di produttività (del lavoro, del capitale, dell'insieme degli *inputs*) attraverso R & D, innovazione, progresso tecnico.

Stato (per 1 e per 2, soprattutto) e imprese (per 3 e per 4, soprattutto) sono chiamati a un impegno che dispiegherà i suoi frutti nel medio periodo, sino a risollevare la crescita del prodotto potenziale verso il 2,5-3 per cento l'anno.

Nondimeno, questi stessi frutti possono essere anticipati da un cambiamento in meglio delle aspettative. Non vale continuare a sminuire lo spessore

dei problemi. Non valgono gli annunci a cui mancano di seguire i fatti. Il presupposto è invece rappresentato da un'analisi convincente, condivisa, dei mali dell'economia italiana e dal concreto avvio degli atti che Stato e imprese devono compiere per sanare quei mali. L'effetto positivo consisterebbe nell'accelerare la fuoruscita dalla pesantissima contrazione del 2009 e nel promuovere una espansione dell'attività economica nel 2010 superiore allo zero per cento, o poco più, attualmente previsto. Volgendosi in positivo il nesso fra *trend* e ciclo, all'incremento durevole della domanda privata per consumi e soprattutto per investimenti potrebbe unirsi quello, temporaneo, della domanda espressa dalla P.A. Un maggior deficit *una tantum* – imperniato sugli investimenti della P.A., oltre che sui sostegni ai senza lavoro e ai meno abbienti – sarebbe accettato dai mercati finanziari senza un aggravio del premio al rischio sul debito pubblico, perché iscritto in un programma serio e di lunga lena volto a risanare le finanze dello Stato e a riformare cruciali assetti strutturali dell'economia.

RIASSUNTO

Lo scritto inquadra le questioni concernenti i mercati dei prodotti primari, di quelli agricoli in particolare, nella difficile condizione ciclica e nelle tendenze della economia mondiale. Per quei mercati la prospettiva di lungo periodo, al di là della recessione 2008-2009, è in diversi aspetti positiva: è una prospettiva di prezzi sostenuti e di quantità offerte crescenti. È molto grave, invece, e tale probabilmente resterà, la condizione dell'economia italiana, afflitta dai primi anni Novanta dallo scadimento della produttività e della capacità di esportare. Lo scritto, nondimeno, delinea gli interventi governativi e le politiche aziendali che, idealmente, migliorerebbero la situazione.

ABSTRACT

The paper considers trend and cycle of the world economy, as a framework to analyse the markets for primary products and for agricultural commodities, in particular. The long run perspective for those markets looks quite favorable: high prices, and increasing output. Contrarywise, the state of the Italian economy remains worrisome, in the light of the persistent stagnation in both labour and total factors productivity, as well as of the decreasing capacity to export. The paper ends with a short list of policy measures and responses by producers which could invert those negative trends.

LUIGI COSTATO*

O.M.C. Scelte europee e squilibri produttivi

I. LE REGOLE DELLA SECONDA GLOBALIZZAZIONE

Mentre i grandi imperi del passato non furono in grado di rendere omogenee le loro economie, restando frazionati di fatto se non altro per le difficoltà di collegamento che non potevano essere superate stante l'impotenza in materia di trasporti che lo impediva, il grande impero inglese, affermatosi appieno nel XIX secolo in coincidenza con uno sviluppo tecnologico che permise la costruzione di navi metalliche e a vapore nonché delle ferrovie, diede luogo a una sostanziale globalizzazione economica, fondata sulla divisione delle produzioni, che grossolanamente potremo individuare in agricole in Canada, Australia e Nuova Zelanda, tessili in India e industriali in Inghilterra. In questo caso, per altro, la globalizzazione era decisa dall'alto e non poche furono le difficoltà ad accettare che progressivamente le colonie "bianche" e, più tardi, verso la fine del dominio, anche le altre, diventassero produttrici di beni in concorrenza come quelli inglesi.

In ogni caso, l'Inghilterra rinunciò, sostanzialmente, alla produzione di buona parte dei prodotti agricoli che servivano ad alimentare i suoi cittadini importando dalle colonie, senza dazio, carni e soprattutto cereali.

Ma la tecnologia andava progressivamente allargando il campo delle sue scoperte da un lato, e quello delle sue applicazioni fuori dall'Inghilterra, facendo sì che verso la fine del XIX secolo nascessero nuove potenze industriali come gli Stati Uniti in America, la Germania e la Francia in Europa e il Giappone in Oriente dall'altro, l'impero britannico entrava in una crisi irreversibile che lo avrebbe fatto sostanzialmente scomparire entro gli anni '50 del

* *Università degli Studi di Ferrara*

secolo scorso, vicenda che ebbe i suoi omologhi anche temporali nell'impero francese, in quello olandese e in quello belga (per non parlare dell'effimero impero italiano e dello scomparso da tempo impero tedesco).

Causa della scomparsa di questi imperi fu non solo il formarsi di una classe dirigente locale nazionalista, che reclamava l'indipendenza, ma anche la diffusione delle conoscenze tecnologiche e delle strutture industriali, in particolare nell'impero inglese, alle due guerre mondiali, a causa delle quali Londra dovette sviluppare produzioni belliche anche nei territori lontani, creando così i presupposti di una indipendenza che non tardò a venire, anche perché truppe di tutte le colonie furono impegnate nella seconda guerra mondiale con la promessa di maggiore autonomia.

La conservazione del sistema dei Dominions garanti, anche dopo l'indipendenza, legami commerciali privilegiati con molte ex colonie, ma la prima globalizzazione poteva dirsi finita.

Alla fine della seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti d'America, che risultavano essere diventati la più grande potenza economico-militare del globo, avviarono un tentativo di "globalizzazione" con il c.d. Gatt. '47, che costituiva la conclusione di una attività Usa che aveva preso le mosse dagli accordi di Bretton Woods, che avevano incoronato il dollaro come fondamentale moneta di scambio nei mercati mondiali, agganciandone il valore a quello dell'oro.

Ma il Gatt '47 era ancora uno strumento primitivo, privo com'era di un valido sistema di soluzione delle controversie fra Stati per questioni commerciali; si ebbero molti successivi Rounds che introdussero modifiche al patto iniziale ma che non giunsero a risultati significativi; solo con l'Uruguay Round, iniziato nel 1987 a Punta de l'Este e che stancamente si trascinò per molti anni, si giunse alla fine a risultati significativi, con una evidente enorme accelerazione dopo la caduta del muro di Berlino e la scomparsa dell'Urss. Gli accordi di Blair House fra Comunità europea e Usa costituirono il viatico per la conclusione di una serie molteplice di accordi, inclusi tutti nel trattato di Marrakech, firmato nell'aprile del 1994, istitutivo, tra l'altro, dell'Organizzazione mondiale del commercio; fra gli accordi inclusi nel trattato si possono ricordare, tra gli altri, il primo accordo agricolo globale della storia dell'uomo e un accordo per la soluzione delle controversie finalmente efficace.

La firma da parte di quasi tutti i Paesi del mondo, Cina compresa ma esclusa la nuova Russia, diede al trattato un vero respiro mondiale; tuttavia, poiché era previsto che molti accordi in esso inclusi dovessero essere oggetto di rinnovo con negoziati da iniziare allo spirare dei sei anni successivi alla data

della entrata in vigore, le trattative ripresero a Seattle nel 1999, per interrompersi subito anche a causa dei disordini provocati dai *no global*.

Ma le difficoltà del rinnovo non stavano negli assalti dei *no global*, quanto piuttosto nel fatto che i Paesi meno sviluppati, che avevano firmato il trattato del 1994 senza troppe difficoltà, si mostrarono assai meno malleabili, così come difficili apparvero subito accordi fra CE e Usa, sicché l'attuale Round di Doha si trascina senza arrivare a conclusioni.

2. L'ADEGUAMENTO DELLA C.E.

L'accordo agricolo, che né divenuto una delle parti dolenti del rinnovo, prevede, fra l'altro, l'abolizione dei sostegni agricoli che incidano sulla produzione di un certo prodotto, sicché la Comunità, per facilitare il superamento di alcune difficoltà negoziali, ha trasformato la PAC con il reg. 1782/2003 (poi sostituito dal reg. 73/2009, senza sostanziali variazioni di fondo), grazie al quale ha introdotto il sistema detto del pagamento unico disaccoppiato; si è, cioè, slegata la erogazione del sostegno agli agricoltori al fatto che essi producano, occorrendo solo che dispongano di una superficie di terreno ammissibile al regime.

Il nuovo intervento prevede, dunque, un *decoupling* dei sostegni rispetto alle produzioni, ma a ben vedere questa soluzione è parziale, dato che molti comparti produttivi mantengono, in forme diversificate e rimettendo spesso la scelta agli Stati membri, soluzioni in larga misura analoghe alle precedenti, anche se attenuate. Questa regolamentazione potrebbe suggerire l'opinione che la Commissione abbia "finto" di cedere alle richieste del Consiglio di modificare la sua proposta originaria per poi essere "costretta" a ritornare a essa sostenendo che in sede di WTO si deve arrivare a un pieno *decoupling*.

Sembra, però, che lo stesso *decoupling* totale non sia più soddisfacente per molte delle nostre controparti nelle trattative internazionali, le quali sostengono che, anche in questo modo, si forniscono aiuti agli agricoltori comunitari rendendo le loro produzioni meno costose di quello che sarebbero senza di essi.

Il contrasto, allo stato, appare difficilmente sanabile, posto che il tenore di vita degli agricoltori dei Paesi sviluppati non può ridursi ai livelli di quelli in via di sviluppo, e per consentire questa soluzione non si vede come si possa prescindere, almeno per ora, da una soluzione non dissimile da questa. D'altra parte, però, come si vedrà, non è affatto vero che gli agricoltori europei siano disposti a sacrificare ordinariamente il pagamento disaccoppiato pur di coltivare, essendo invece vero il contrario.

A ben vedere, poi, la riforma del 2003 ha dato all'intervento agricolo-comunitario una natura "anfibia", poiché da esso emergono gli scopi di intervenire a sostegno non solo degli agricoltori "storici" o di quelli che hanno avviato da poco la loro attività ma anche di coloro che, possedendo "terreni ammissibili", non coltivano, limitandosi a rispettare le cc.dd. condizionalità previste dallo stesso regolamento, che ben poco hanno a che vedere con la coltivazione.

Infatti le cc.dd. condizionalità si riferiscono a misure previste da alcune direttive di natura ambientale (conservazione degli uccelli, antinquinamento delle acque, uso di fanghi di depurazione, conservazione di *habitat* naturali e seminaturali per flora e fauna, norme relative alla messa in commercio di prodotti fitosanitari) e direttive o regolamenti a finalità sostanzialmente sanitaria (registrazione di animali, marchi auricolari ed etichettatura delle carni bovine, misure contro l'afta epizootica o la malattia vescicolare dei suini ovvero la febbre catarrale degli ovini, e altre, infine, relative alla protezione dei vitelli, dei suini e, comunque, degli animali d'allevamento). Alcune di queste previsioni sono applicabili, pertanto, a coloro che svolgono effettivamente attività agricola (norme sull'allevamento, ad esempio), ma molte altre si dirigono anche a chi detiene terreni agricoli ma non li coltiva, come quelle che si riferiscono allo spargimento di certi fanghi sui terreni. Più significative, secondo quanto si evince dal regolamento, sono le buone condizioni agronomiche e ambientali prescritte, sempre per poter fruire del pagamento unico, dalle norme comunitarie, che sono norme agricole in senso proprio quali quelle che prescrivono comportamenti antierosione e di protezione del suolo, rotazione delle colture, gestione delle stoppie, uso adeguato delle macchine, densità del bestiame, protezione del pascolo permanente, cura del terreno perché in esso non si diffondano erbe indesiderate; a esse, tuttavia, si aggiungono norme paesaggistico-ambientali quale il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio. A ben vedere, comunque, si può notare che è forte la prevalenza degli interessi ambientali, anche se talvolta coerenti con opportunità agricole, sicché queste prescrizioni si devono considerare *in primis* di carattere ambientale.

Malgrado ciò, la base giuridica sia del reg. 1782/2003 che del successivo 73/2009 è esclusivamente "agraria" (artt. 36 e 37). Il reg. 1782/2003 ha, dunque, modificato totalmente l'approccio al problema della garanzia di reddito da riconoscere agli agricoltori sganciando del tutto l'incremento dei ricavi dell'azienda agricola da ciò che produce, potendosi addirittura non produrre. Già questo aspetto della riforma la rende, come si è detto, anfibia, posto che i sostegni sono erogati anche al "non agricoltore", e dunque non hanno la fina-

lità di realizzare quanto previsto per la PAC dall'art. 33 del trattato ma, piuttosto, di assicurare un reddito ai detentori di terreni ammissibili; se è, infatti, vero che costoro debbono, comunque, mantenere i terreni in condizione da poter essere nuovamente coltivati, essi hanno anche l'onere di assicurare il rispetto di alcune norme squisitamente ambientalistiche e animalistiche, che non possono dirsi derivabili dalle finalità dell'art. 33 del trattato.

La messa a riposo totale del fondo era stata, in precedenza prevista, al fine di contenere la produzione, ma ha avuto un campo di applicazione molto limitato, collegato, comunque, alla necessità di garantire una produzione europea di derrate proporzionata alla domanda interna e internazionale.

Insomma, il *set-aside* costituiva una realizzazione della programmazione della produzione, resa necessaria per perseguire le finalità dell'art. 33, e non in opposizione a esso. Diversamente può dirsi oggi del *decoupling*, che "sprogamma" il settore produttivo primario, rimettendo le scelte degli agricoltori ai corsi del mercato mondiale – salvo il modesto riparo costituito dai dazi doganali, in continua flessione e in molti casi azzerati di fatto – corsi oscillanti e dipendenti da molteplici incognite, alle quali il sistema produttivo agrario non può rispondere tempestivamente, sicché potrà accadere che di alcuni prodotti si diventi carenti addirittura a livello mondiale. Il vero obbligo che i detentori di terreni ammissibili devono rispettare, dunque, per percepire il pagamento dell'aiuto unico consiste nel rispetto delle prescrizioni contenute negli allegati 4 e 5 del reg. 1782/2003, e cioè nelle cc.dd. condizionalità ambientali e animalistiche e nella conservazione della natura agraria del terreno. Si può comunque affermare, anche al di là del problema della base giuridica della riforma che ha introdotto il *decoupling*, che la PAC ha subito un terzo, e considerevole, cambiamento che sembra voler avviare l'agricoltura verso percorsi analoghi a quelli del settore secondario, il che non solo contrasta con le norme del trattato, ma anche con i caratteri tipici dell'agricoltura, settore nel quale le regole liberiste hanno, come la storia insegna, provocato gravi danni e carestie per la scarsa adattabilità tempestiva del settore primario alla legge della domanda e dell'offerta; oggi, poi, si può constatare che gli eccessi del liberismo e della mancanza di vigilanza da parte del potere provocano danni ingenti anche ai restanti settori della vita economica dell'uomo.

3. GLI ATTUALI SQUILIBRI PRODUTTIVI

Il sistema del disaccoppiamento può rendere, dunque, l'agricoltore indifferente di fronte alla produzione, nel senso che se i prezzi ricavabili da un dato

raccolto sono inferiori al costo di produzione, egli preferirà non coltivare mantenendo, ove esistano controlli efficienti, i terreni in buone condizioni come prescrivono le condizionalità prescritte dal regolamento comunitario.

A questo punto occorre distinguere due categorie di agricoltori: vi sono quelli che conducono terreni fertili, i cui raccolti possono essere garanzia di produzioni buone e tali da compensare i costi di produzione anche a prezzi bassi del raccolto, e quelli che conducono terreni tendenzialmente marginali, che vedono a rischio il loro bilancio e che preferiscono incassare il pagamento unico senza coltivare.

Come ho già avuto modo di dire anche in questa sede, questo disaccoppiamento è stato accompagnato da una riduzione delle protezioni cui gli agricoltori europei erano abituati: prezzi di intervento e dazi doganali, entrambi diminuiti al punto da divenire una mera rete di protezione nel primo caso, da sparire o da ridursi a livelli minimi nel secondo caso.

Se si trattasse di tenere testa ai produttori statunitensi, i problemi sarebbero minori, dato che anch'essi devono avere un tenore di vita comparabile a quello di chi esercita attività diverse da quelle agricole. La cosa diventa diversa quando il confronto lo si ha con agricoltori di Paesi in via di sviluppo o con quelli di Paesi considerati quasi sviluppati o comunque talvolta ricchi – ad esempio la Russia – che comunque hanno redditi e costo della vita molto minori e producono in forma estensiva su superfici enormi (esempi sono, oltre alla Russia, l'Ucraina, il Kazachstan, il Sud Africa e simili).

In queste condizioni e a fronte di questi competitors, l'agricoltore europeo si trova coinvolto nel mercato mondiale, dopo decenni di isolamento protettivo, senza avere gli strumenti cognitivi adatti ad affrontare la situazione. Si realizza, infatti, una asimmetria informativa fra gli agenti sul mercato: da un lato i grandi operatori, dotati di organizzazioni che consentono loro di preveder con grande precisione i prezzi del futuro raccolto di ciascun prodotto, e gli agricoltori, che per struttura e dimensione non sono in condizione di conoscere, d'ordinario, quale sarà l'andamento del mercato futuro.

Gli agricoltori europei hanno risposto a questa situazione in modo differenziato: quelli dotati di terreni fertili e con buone precipitazioni piovose continuando a coltivare e puntando sulla quantità, sperando che il mercato non li penalizzi troppo, e quelli i cui terreni sono situati in zone marginali per fertilità e clima, che hanno coltivato o meno a seconda dell'andamento dei prezzi dell'annata precedente, cercando, senza strumenti e con buone probabilità di sbagliare, di prevedere, cioè, ciò che per loro è sostanzialmente imprevedibile. A parte restano i produttori di carne bovina, sostenuti da un

decoupling non integrale, e i frutticoltori e orticoltori, esclusi quasi tutti da ogni sostegno.

In ogni caso, le oscillazioni del mercato mondiale, dalle quali un tempo l'agricoltura europea era protetta, oggi influiscono enormemente sui redditi agrari degli agricoltori europei che, sprovvisti come sono, di strumenti cognitivi adeguati, finiscono per subire le oscillazioni senza comprenderne appieno le ragioni e reagendo in modo empirico e inefficiente.

4. LE PROSPETTIVE A MEDIO TERMINE

La riforma del 2003 partiva dal presupposto che la domanda mondiale di materie prime alimentari e di alimenti sarebbe stata caratterizzata da un trend in costante aumento, sicché i prezzi dei prodotti dell'agricoltura legati all'alimentazione – che sono la stragrande maggioranza – si sarebbero sostenuti da soli, per la legge della domanda e dell'offerta.

A questo proposito bisogna osservare che la previsione – a lungo termine – appare corretta, come si cercherà di dimostrare, ma anche che prima che si giunga a una stabile situazione di questo genere dovranno passare parecchi anni; nel frattempo, poiché la stragrande maggioranza della popolazione cinese e indiana, che costituisce una parte relevantissima dell'umanità, vive in campagna di agricoltura, spesso marginale, ed è, quindi, estranea, in larga misura, al mercato, la domanda dei prodotti di cui sopra può essere fortemente oscillante, in funzione da un lato di un non trascurabile costante aumento della domanda mondiale di cibo, dall'altro delle oscillazioni delle produzioni, specie di cereali, che sono la base diretta – pasta, pane e riso – e indiretta – carni di vario tipo, che derivano da animali alimentati con cereali – della nostra alimentazione. Tali oscillazioni dipendono, in sostanza, dagli andamenti produttivi di territori vastissimi con climi incostanti quali la Russia, l'Ucraina, il Kazachstan e l'Australia; esse non sono compensate dall'immissione sul mercato di scorte abbondanti, per ché inesistenti o, meglio, di dimensioni molto modeste.

Se lo sviluppo delle economie mondiali riprenderà, come appare ormai certo, progressivamente gli agricoltori indiani e cinesi, per non dire di molti altri in Asia, in Africa e nell'America del sud, cambieranno professione e abbandoneranno terreni marginali come le terrazze, non recuperabili dall'economia agricola meccanizzata, producendo una forte riduzione dell'offerta e una coincidente maggiore domanda dovuta all'inurbamento.

Ma una seconda e gravissima insidia si prospetta per l'agricoltura asiatica, e cioè l'uso indiscriminato e distruttivo dell'acqua; un rapporto dell'IWMI

(Istituto internazionale della gestione dell'acqua) presentato pochi settimane addietro alla settimana dell'acqua organizzata a Stockholm, prevede che se non si provvederà rapidamente a una radicale riforma nell'uso di questo prezioso liquido nei paesi asiatici, in pochi decenni si avrà una crisi idrica di proporzioni straordinarie.

Infatti l'enorme lago sottostante l'India va rapidamente prosciugandosi per eccessivo emungimento, e similmente accade in Cina; infatti in questi Paesi il consumo di acqua in agricoltura si manifesta esagerato e sembra destinato, se non ci saranno interventi ordinatori, a provocare entro non molti anni una riduzione drammatica delle produzioni.

Il continente asiatico conta oggi 4,2 miliardi di abitanti e dovrebbe arrivare a 6,7 miliardi di bocche da sfamare entro il 2050; pur considerando che le previsioni sulla natalità sono state spesso errate, un incremento di popolazione in quei luoghi appare inevitabile, così come una aumentata domanda di cibo derivante dall'abbandono dell'autoconsumo di agricoltori marginali, che sono centinaia di milioni.

L'irrigazione ha una grande importanza in quelle zone; mentre i terreni irrigati sono l'8% in Europa e il 10 nell'America del nord, nell'agricoltura asiatica essi raggiungono il 34% della superficie agraria totale.

In India e Cina, verso gli anni '70 del secolo scorso, si raggiunse quasi l'autosufficienza alimentare grazie alla coltivazione del riso con l'irrigazione, i concimi e sementi ad alto rendimento, oggi questa soluzione inizia a mostrare i suoi limiti, anche a fronte della crescita della popolazione e le cose, come detto, non potranno che peggiorare.

Secondo il rapporto dell'IWMI occorrerà modificare radicalmente l'uso dell'acqua, riconoscendola come bene raro per potere assicurare una agricoltura sostenibile, dato che già oggi si cominciano a constatare i danni del suo uso indiscriminato, con l'abbassamento delle falde e con l'aumento della potenza installata per estrarre dalle falde stesse l'acqua.

Resta, comunque, certo il fatto che l'Asia non potrà non importare alimenti o materie prime ottenuti nelle zone nelle quali l'agricoltura è addirittura in condizioni di produrre di più di quanto faccia oggi anche utilizzando tutte le scoperte tecnologiche più recenti.

Quando questi eventi si verificheranno, e ciò avverrà progressivamente ma diverranno di grande peso sull'economia mondiale e sugli approvvigionamenti di cibo fra molti anni, l'agricoltore europeo potrà contare su redditi ragionevoli e crescenti; tuttavia occorre, per ora, che la Comunità riveda, nei limiti del possibile, la sua politica per evitare la realizzazione di una riforma agraria alla rovescia, e cioè una forte concentrazione dei terreni in poche

mani, magari di affittuari, sconvolgendo l'assetto che storicamente l'agricoltura europea ha conquistato da molto tempo ottenendo quella efficienza che le piccole imprese – non piccolissime, s'intende – hanno anche nel secondario e terziario, come dimostrano le vicende delle economie generali di questi mesi.

È, dunque, probabile che, progressivamente, si verifichino questi fenomeni, in Asia soprattutto, ma anche, se si stabilizzerà la situazione politica in quel continente, in Africa:

- grande sviluppo di città di enormi dimensioni, causate dall'inurbazione di masse contadine senza speranza;
- abbandono dei terreni marginali con l'aumento del reddito della classe più povera, che si sposterà dal primario al secondario;
- a causa della riduzione delle superfici coltivate, sembra certo – salvo nuovi trovati tecnologici – che la produzione agricola diminuirà, anche considerando il fatto che i terreni coltivati a mano e con la massima cura, secondo le antiche tradizioni, danno raccolti maggiori di quelli condotti con i macchinari che saranno introdotti con la diminuzione della manodopera agricola e con l'aumento del suo costo;
- il problema idrico, a meno di interventi statali molto energici, tenderà a peggiorare con il progredire della meccanizzazione.

Concludendo, se ormai le conoscenze tecnologiche, soprattutto quelle più risalenti, sono diventate patrimonio comune di europei, americani, asiatici e in certa misura africani, i Paesi che siamo abituati a chiamare sviluppati potranno avere ancora una posizione di rilievo sulla terra se sapranno mantenere la testa nella corsa tecnologica, cosa, questa, che richiede scuole e università serie, selettive e aggiornate; in ogni caso, se la struttura agricola attuale non verrà compromessa, l'Europa e l'America potranno essere il granaio del mondo e sopperire alle carenze produttive degli altri continenti.

RIASSUNTO

La storia del capitalismo è fatta di trionfi e sconfitte, di periodi di sviluppo e di altri di recessione. La scomparsa dell'impero sovietico ha comportato un periodo di forte spinta verso una nuova globalizzazione, che ha le sue regole nel trattato di Marrakech, i cui contenuti andavano in buona parte rinnovati entro il 2003 mentre, invece, sono ancora oggetto di accese discussioni.

Il settore agricolo comunitario risente fortemente delle regole di Marrakech e della conseguente volontà comunitaria di liberalizzare a tutti i costi il comparto primario; da ciò le crisi ricorrenti dei prezzi, derivanti dall'immersione del mercato agricolo euro-

peo in quello mondiale senza protezioni, cosa che non accadeva da oltre settant'anni; le prospettive a breve sono per il proseguire dei salì e scendi dell'andamento dei mercati, mentre a medio termine è presumibile un allineamento verso l'alto dei corsi dei cereali e degli altri prodotti di base, per ragioni molteplici che sono oggetto della conversazione odierna.

Le incognite della sicurezza alimentare e i mutamenti degli equilibri internazionali

Questo Convegno si svolge in un momento in cui i prezzi agricoli attraversano una fase di forte decrescita, che desta molte preoccupazioni nei produttori del nostro Paese. Dal settembre 2008 al settembre 2009 si è assistito a una sensibile diminuzione dei prezzi di tutte le produzioni vegetali, eccezion fatta per l'olio, va dal 26% per i cereali, al 22,3% per la frutta, al 18,6% per i vini, ma che hanno toccato anche molti prodotti di allevamento e lattiero caseari.

A prima vista questi dati danno l'impressione di una domanda inferiore all'offerta certamente connessa alla attuale fase di seria crisi economica internazionale. La crisi dei prezzi grava pesantemente sui bilanci delle aziende fino a minacciarne, in alcuni casi, la sopravvivenza.

Ciò che invece non è ancora interamente percepito è che – a livello di chi si occupa di problemi agricoli e alimentari nelle sedi internazionali – cresce invece la preoccupazione per la possibilità di garantire nel medio termine la sicurezza alimentare all'insieme di una popolazione mondiale destinata a un forte accrescimento numerico, e che, in ragione del suo previsto sviluppo economico, punta a consumi individuali qualitativamente migliori.

A solo titolo di esempio – perché il tema è ormai ricorrente a livello internazionale – vorrei citare il documento finale della Conferenza di Alto livello sulla Sicurezza Alimentare Mondiale, che si è svolta a Roma in sede Fao nel giugno del 2008, secondo il quale «La crisi attuale ha messo in luce la fragilità dei sistemi alimentari mondiali e la loro vulnerabilità agli shocks». Gli Stati partecipanti al Vertice individuarono una serie di misure necessarie, secondo le loro parole, «a far fronte nel breve, medio e lungo termine ai bisogni di sicu-

* *Ambasciatore*

rezza alimentare globale e delle famiglie» e a «espandere le produzioni agricole ed alimentari».

Ancora pochi giorni fa il Segretario Generale della Fao ha dichiarato che per far fronte all'aumento di domanda sarà necessario un aumento della produzione mondiale di alimenti, di foraggi per animali e di fibre del 79% da qui al 2050. Tale aumento dovrà venire soprattutto da un aumento della produttività per ettaro, piuttosto che dalle superfici coltivate.

Da un punto di vista concreto in realtà non è ancora successo molto. Dopo decenni di prezzi agricoli sostanzialmente bassi, abbiamo assistito negli anni 2006 e 2007 a un loro apprezzabile aumento (fig. 1). Ma, a giudizio degli esperti, non si trattava ancora di un aumento dovuto a fenomeni strutturali, ma piuttosto a cause contingenti, come i cattivi raccolti in Europa o in Australia, la diminuzione dei sussidi agricoli da parte dei Paesi dell'Ocse o il primo sviluppo della produzione di biocarburanti. La crisi economica mondiale che si è manifestata dal 2008, e la diminuzione della domanda che ne consegue, hanno infatti sostanzialmente ridimensionato questi aumenti. Come sappiamo, a partire dall'agosto del 2008 i prezzi dei cereali, della carne, dei prodotti lattiero caseari e dei grassi commestibili hanno iniziato a scendere e sono oggi tornati ai livelli del 2006/2007 (fig. 2).

Tuttavia secondo la Fao è del tutto prevedibile che la crescita demografica e lo sviluppo economico di molti Paesi emergenti determinino mutamen-

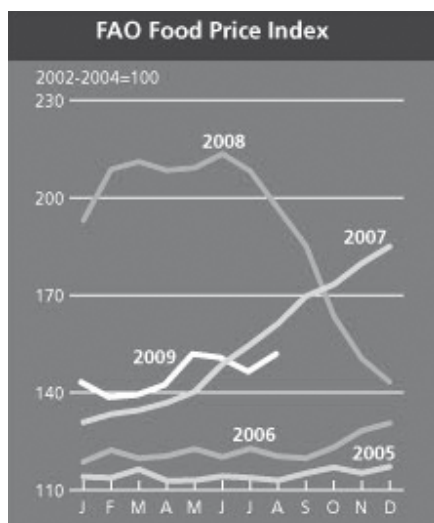


Fig. 1 *Indice Fao dei prezzi agricoli*

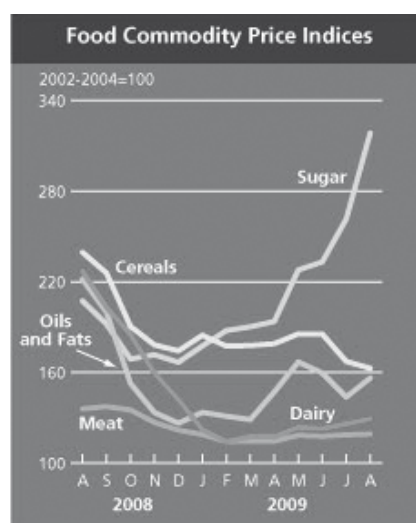


Fig. 2 *Indice dei prezzi delle commodities alimentari*

ti strutturali che pongano sotto forte pressione l'equilibrio tra offerta e domanda di prodotti alimentari a livello mondiale, e quindi la stessa sicurezza alimentare a livello globale, e non solamente per le popolazioni più povere, come d'altronde già accade ora.

Il dato fondamentale è quello demografico: nonostante che alcuni Paesi siano ormai in una fase di transizione demografica, la popolazione mondiale è destinata a crescere dagli attuali 5,9 miliardi di persone, a 7,2 miliardi nel 2015, 8,3 nel 2030 e 9,3 nel 2050. Tale crescita si verificherà quasi interamente in Asia e in Africa (fig. 3).

Ma l'effetto della crescita demografica sulla domanda di prodotti alimentari è amplificato da una serie di fattori, altrettanto importanti:

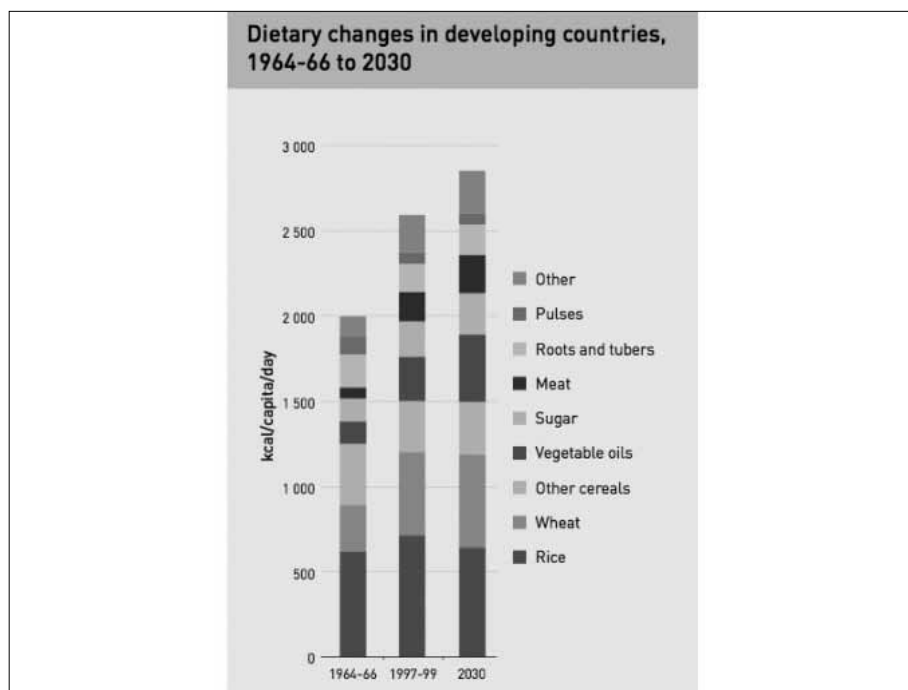
- nelle popolazioni di alcuni grandi Paesi emergenti si inizia ad assistere a una transizione da una nutrizione prevalentemente a base di cereali a una con una quota molto maggiore di prodotti di allevamento, carne e derivati del latte (fig. 4). La Fao, che parla di «convergenza delle diete» ci dice che il consumo di carne nei Pvs è salito dai 10 kg annui nel 1964/66 a 26 kg nel 1997/99, e che è previsto raggiungere i 45 kg nel 2030. Analoga crescita è prevista per i prodotti lattiero caseari. Si tratta di dati impressionanti se si pensa che riguardano miliardi di persone e che, mentre per produrre un chilo di cereali sono sufficienti 1000 litri di acqua, per produrre un chilo di carne ne servono 15.000;
- in tutti questi Paesi la crescita economica si accompagna da una rapida urbanizzazione, e quindi una riduzione della popolazione agricola, almeno in termini relativi (fig. 5);
- si assiste inoltre a importanti fenomeni di conversione della terra, spesso la migliore, da utilizzi agricoli a utilizzi non agricoli.

A fronte di questo prevedibile aumento della domanda mondiale si registrano fattori che invece appaiono ostacolare un aumento della produzione.

Il primo è costituito dalla limitata disponibilità di acqua e di terreni irrigui, proprio nei Paesi in cui si registrerà il più forte aumento della domanda, e nei quali l'uso dell'acqua per scopi agricoli è il meno efficiente. L'aumento del consumo di carne in Cina, da 20 kg annui nel 1965 a 50 kg nel 2009, significa un consumo addizionale di acqua di 390 trilioni di litri, pari all'intero consumo europeo.

A fronte delle crescenti necessità dell'agricoltura, si pensi che numerosi grandi fiumi non raggiungono più il mare: tra questi l'Indo, il Rio Grande, il Colorado, il Murray Darling, il Fiume Giallo e, presto, il Nilo. Il problema idrico riguarda molte zone nel mondo, ma sarà prevedibilmente grave in Asia, dove vi è una forte necessità di investimenti per migliorare l'efficienza

World historical and predicted populations (in millions) ^[36]										
Region	1750	1800	1850	1900	1950	1999	2008	2050	2150	
World	791	978	1,262	1,650	2,521	5,978	6,707	8,909	9,746	
Africa	106	107	111	133	221	767	973	1,766	2,308	
Asia	502	635	809	947	1,402	3,634	4,054	5,268	5,561	
Europe	163	203	276	408	547	729	732	628	517	
Latin America and the Caribbean *	16	24	38	74	167	511	577	809	912	
Northern America *	2	7	26	82	172	307	337	392	398	
Oceania	2	2	2	6	13	30	34	46	51	

Fig. 3 *Crescita della popolazione mondiale*Fig. 4 *Evoluzione delle diete alimentari nei Paesi in via di Sviluppo dal 1964-66 al 2030*

dell'irrigazione ed evitare il prosciugamento delle falde acquifere già in corso in molte aree.

A ciò si aggiunge l'impatto del probabile aumento nel medio termine del prezzo dell'energia che – oltre ad aumentare i costi della produzione agricola, dei fertilizzanti, dei trasporti, e di tutta la filiera alimentare – rischia di incen-

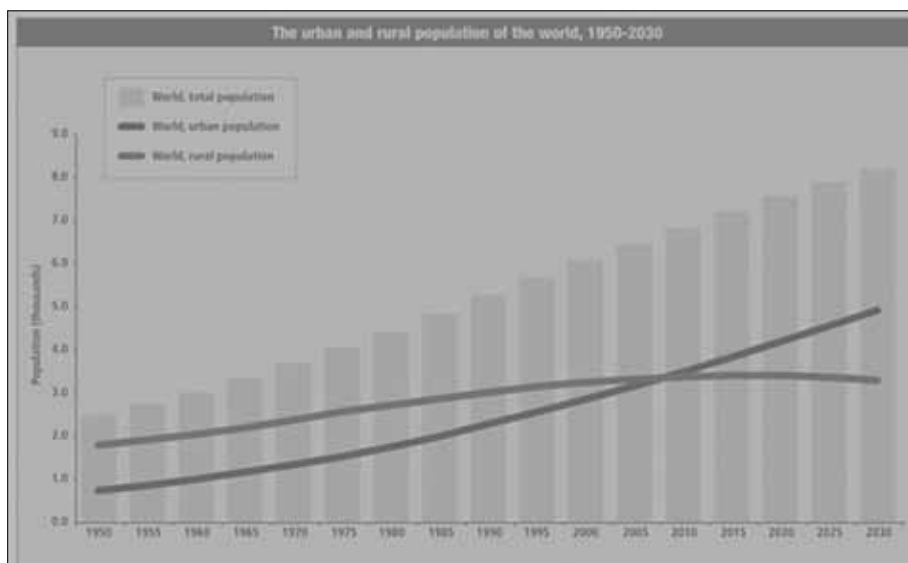


Fig. 5 *Popolazione urbana e popolazione rurale nel mondo*

tivare la produzione di biocarburanti i quali fatalmente competono con gli stessi fattori produttivi della produzione vegetale e animale. Si prevede infatti che la produzione di biocarburanti aumenterà del 90% nei prossimi 10 anni.

Infine è da citare l'impatto dei cambiamenti climatici. Secondo l'International Panel for Climate Change (IPCC) basterebbe un aumento della temperatura media di 2° per diminuire sensibilmente le rese dei raccolti più importanti. Si prevede in particolare una riduzione della potenziale produzione agricola del 30% in Africa e del 20% in Asia (proprio nelle aree dove si concentrerà l'aumento della popolazione), e uno spostamento del baricentro della produzione agricola mondiale verso le latitudini più alte (tra cui quelle europee!).

È naturalmente più facile fare l'elenco di questi fattori che prevedere quale sarà il loro impatto complessivo sugli scenari dell'agricoltura e della sicurezza alimentare dei prossimi decenni.

La stessa Fao – in un recente documento che analizza le prospettive di medio lungo periodo della agricoltura mondiale – non è pessimista sulla possibilità che l'offerta globale di prodotti agricoli possa continuare a far fronte a una domanda globale in forte crescita. Dopotutto la popolazione globale è già raddoppiata dal 1960 al 2000 e, date le risorse disponibili in termini di terreno coltivabile e di acqua, sarebbe sufficiente, sempre secondo la Fao, che l'aumento della produttività agricola continuasse agli stesi ritmi che abbiamo conosciuto negli scorsi decenni.

Quindi, in linea di principio, la situazione può essere mantenuta sotto controllo, ma questo dipende da un massiccio aumento degli investimenti, dallo sviluppo della ricerca, dal coordinamento internazionale delle politiche agricole e dalla flessibilità del commercio internazionale.

Al di là dei problemi più tecnici che riguardano la ricerca agronomica, le questioni importanti da affrontare sono molteplici e molto varie, dagli investimenti pubblici nell'irrigazione, alle regole commerciali internazionali, al ricorso agli Ogm, agli investimenti nella trasformazione dei prodotti agricoli, nelle filiere alimentari e nei trasporti. Evitare il ricorrere di possibili crisi alimentari vuole dire risolvere questi problemi a livello globale, ma per farlo occorrerà superare conflitti di interessi economici e politici e mobilitare ingenti risorse economiche, pubbliche e private.

È inoltre necessario sottolineare che stiamo parlando di tanti Paesi e mercati in fasi differenti di sviluppo e sottoposti ad alee economiche, politiche e meteorologiche diverse, e di tante produzioni agricole, ognuna con i suoi specifici fattori condizionanti. La stessa Fao parla di perdurante insicurezza alimentare e mette quindi in guardia circa la possibilità, se non addirittura la probabilità, di un susseguirsi di crisi alimentari specifiche – sia di carenze di prodotti che di sovrapproduzione – riguardanti momento per momento determinate aree geografiche o determinate produzioni.

Vi sono comunque opinioni più pessimiste. Esistono delle analisi, ad esempio da parte dello chief scientist del Governo inglese, professor John Beddington o del segretario americano all'Agricoltura degli Stati Uniti, John Wislack, che dipingono scenari molto più difficili e rischiosi per l'agricoltura e la sicurezza alimentare globale, già a partire dal 2030.

Ma – anche se per il momento i temuti mutamenti strutturali della situazione alimentare mondiale non si sono ancora verificati – vorrei accennare a tre fenomeni che mi sembrano precorrerli e che hanno, appunto, carattere strutturale e non contingente. Si tratta di fenomeni, inoltre, che incidono sugli equilibri internazionali e possono quindi avere anche implicazioni politiche.

Il primo riguarda la bilancia agroalimentare dei Paesi in via di sviluppo, che tradizionalmente è stata per loro positiva negli ultimi 150 anni. Storicamente i Pvs esportavano prodotti alimentari in misura molto superiore alle loro importazioni, e nel 1977 tale eccedente ha raggiunto un massimo con 17,5 miliardi di dollari (fig. 7). Da allora questo avanzo si è andato riducendo, ed è poi divenuto un disavanzo che ha raggiunto 6 miliardi di dollari nel 1996. Oggi la Cina e l'India, e tanti altri Paesi emergenti, importano prodotti

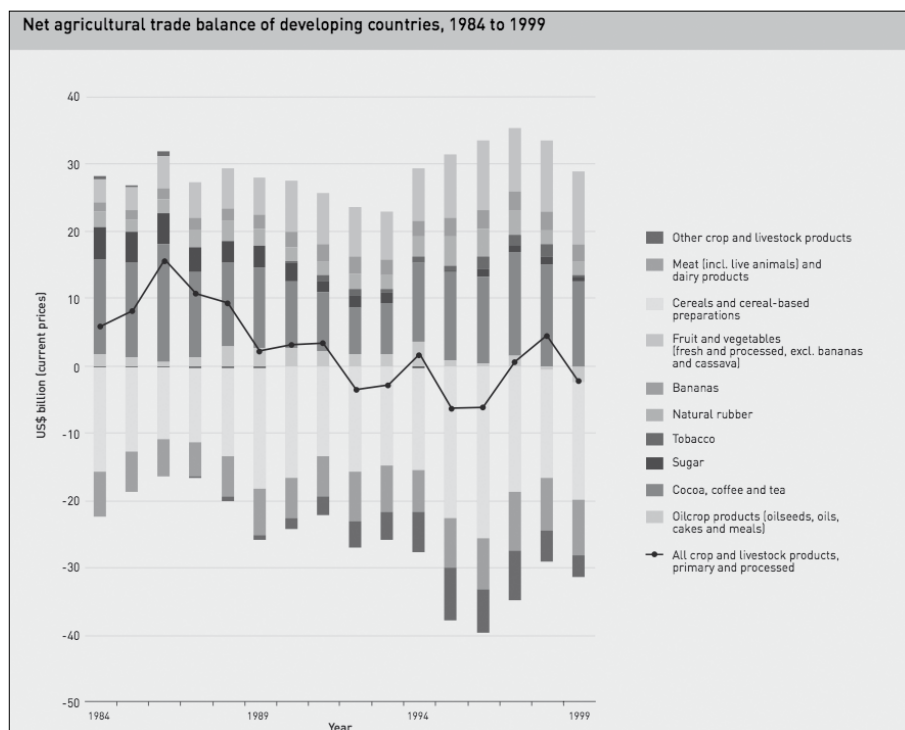


Fig. 6 *Bilancia commerciale agricola dei Paesi in via di sviluppo (1984-1999)*

agroalimentari ed esportano invece prodotti industriali. Si tratta di un cambiamento dei ruoli a livello internazionale di non poco conto non solamente per loro, ma anche per Paesi sviluppati come il nostro.

È bene realizzare che questo mutamento di fondo non è causato solamente dall'aumento della popolazione nel Terzo Mondo ma, anche e soprattutto, dalla sua modernizzazione. È in fondo frutto del successo del modello economico e scientifico che negli scorsi due secoli ha garantito lo sviluppo e il predominio del mondo occidentale. Successo e predominio che dobbiamo prepararci a condividere in questo, come in altri campi.

È quindi possibile, se non prevedibile, che questa tendenza finisca per mutare i termini del negoziato commerciale tra Paesi sviluppati e Paesi emergenti – sia in termini di barriere tariffarie che di sussidi agricoli – e che i negoziati del Doha Round finiscano per concludersi positivamente, magari su basi diverse da quelle cui si tendeva al loro inizio. Fino ad ora, infatti, avevamo visto i Paesi sottosviluppati insistere per un maggior accesso al mercato dei Paesi industrializzati, più recentemente abbiamo visto vari casi, come quello

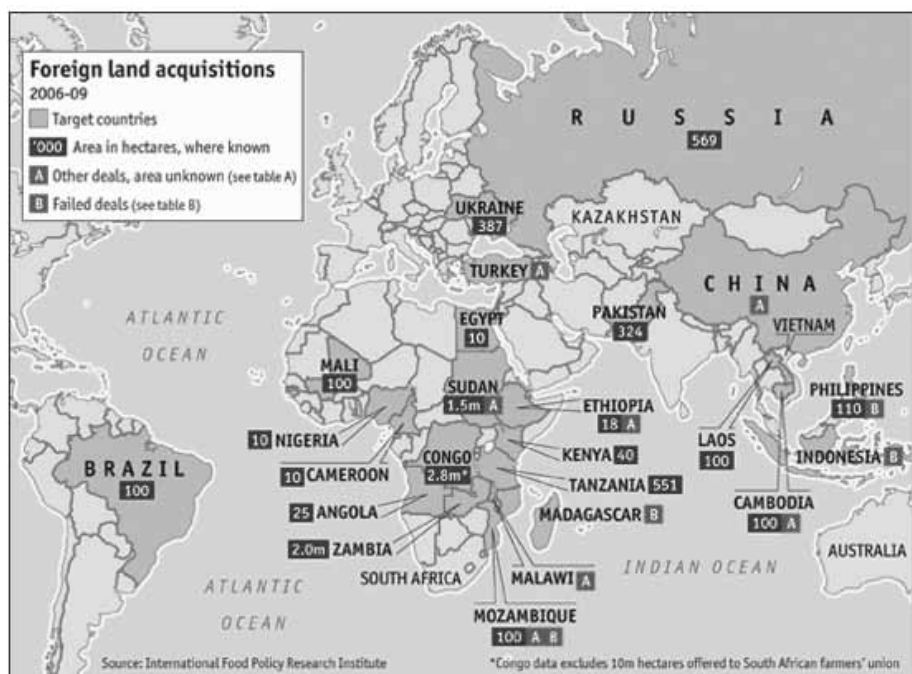


Fig. 7 *Acquisti di terreni agricoli all'estero*

dell'Argentina della presidentessa Kirchner, in cui sono stati loro a mettere contingenti e dazi per limitare le loro esportazioni di alcuni prodotti agricoli.

Il secondo mutamento riguarda la crescita degli investimenti agricoli all'estero da parte di Paesi che non sono in grado di nutrire la loro popolazione con risorse agricole proprie. Non parlo solamente degli investimenti privati all'estero che, se pur molto aumentati negli ultimi anni, sono una realtà ben conosciuta anche agli investitori italiani.

Parlo invece di una politica molto più recente con la quale molti Stati, strutturalmente deficitari sul piano agro alimentare, acquistano (direttamente o attraverso Fondi sovrani) terreni in altri Paesi, in genere sottosviluppati, per realizzare delle produzioni che li sottraggano, almeno in parte alle ale del mercato agroalimentare internazionale. Si tratta di un fenomeno molto diverso da quello che conoscevamo finora, innanzitutto perché protagonisti sono i Governi con i loro interessi strategici, poi perché non riguarda la produzione di commodities (come tè, caffè o zucchero) per il mercato internazionale, ma di prodotti alimentari da reimportare interamente per garantire la propria sicurezza alimentare, e, infine, perché le dimensioni sono rapidamente diventate imponenti (fig. 8).

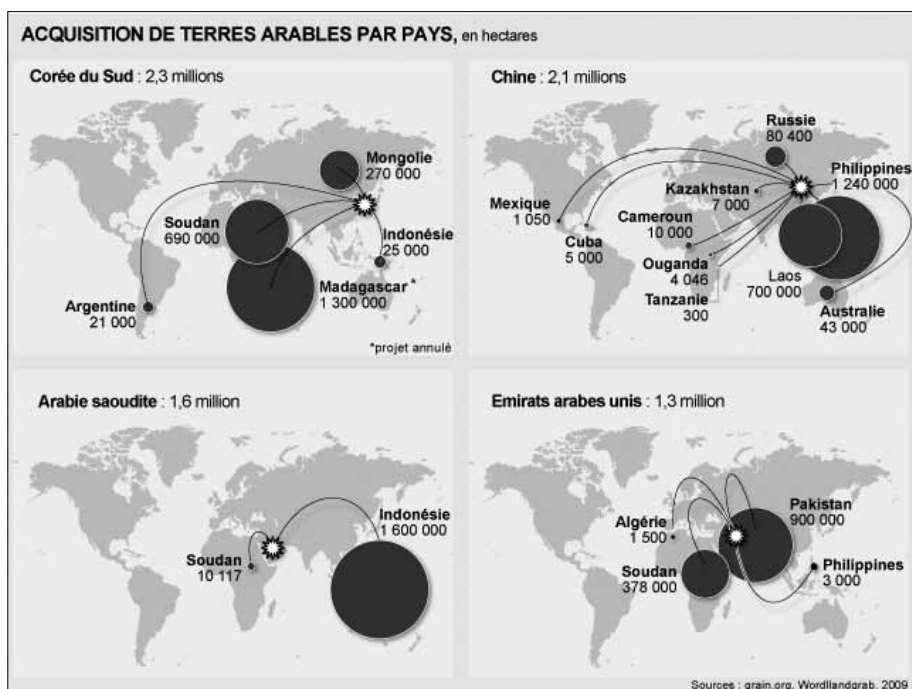


Fig. 8 *Principali acquirenti di terreni agricoli all'estero*

Infatti, secondo le stime più recenti il fenomeno interessa a livello mondiale 15 mio di ha (circa metà della superficie dell'Italia) e in Africa 2,5 mio di ha (circa la metà della terra coltivabile della GB).

Secondo «Le Monde» i principali acquirenti di terre agricole all'estero sono la Cina (in Australia, nelle Filippine, in Russia, in Kazakistan, in Camerun, in Tanzania, in Uganda, in Messico e a Cuba), la Corea del Sud (in Madagascar, Sudan, Mongolia, Indonesia e Argentina), gli Emirati Arabi (in Pakistan, nelle Filippine, nel Sudan) e l'Arabia Saudita (in Indonesia e in Sudan).

Una novità di queste dimensioni, per di più sviluppatasi così velocemente, non poteva non creare problemi, anche senza tener conto dell'implicita limitazione che essa comporta al commercio internazionale di prodotti agricolo alimentari. I suoi sostenitori sostengono che tali investimenti beneficeranno anche i Paesi ospiti, e creeranno posti di lavoro. Altri rilevano invece che i compensi pagati ai Paesi ospiti sono in genere bassissimi, e che sui posti di lavoro e gli investimenti in infrastrutture i contratti firmati non diano garanzie.

Le reazioni politiche in alcuni casi sono state anche violente. Il caso più noto è quello dell'investimento di 6 miliardi di dollari della Daewoo Logistics in Madagascar, per la concessione di 1,6 milioni di ettari per 99 anni, per la coltivazione di mais da reimportare in Corea. L'opposizione politica locale ha organizzato una reazione politica così determinata contro il contratto che il Governo malgascio è stato rovesciato nello scorso mese di marzo, dopo sanguinose manifestazioni di piazza, e il primo atto del nuovo Governo è stato l'annullamento del contratto con i coreani. Ma si registrano già problemi politici analoghi in altre parti del mondo.

A questo punto si è posto il problema di una regolamentazione internazionale del fenomeno in maniera che questi contratti di investimento forniscano un minimo di garanzia. Se ne stanno occupando la Banca Mondiale, la Fao e se n'è occupato, pur senza trovare un accordo, anche il G8 dell'Aquila. In questo campo, accanto a nuovi rapporti economici, assisteremo quindi a nuovi rapporti politici, necessari a garantire la sicurezza di questi investimenti per tutte le parti interessate, a nuove tipologie di accordi internazionali e alla nascita di un nuovo ramo del diritto internazionale.

Il terzo fenomeno, che per ora riguarda soprattutto la Cina, è quello della migrazione di contadini. Secondo l'«Independent», vi sono oggi almeno 750.000 contadini cinesi in una serie di Paesi africani. I contadini cinesi e coreani in Siberia sono ufficialmente 35.000, ma tutti pensano che siano molti, molti di più: secondo «Business Week», intorno agli 800.000. Ma contadini cinesi sono emigrati anche in America Latina, in particolare in Brasile, e in Australia. Si tratta di una vera e propria delocalizzazione del lavoro, incoraggiata dalle stesse Autorità cinesi per alleggerire determinate zone della Cina di braccia e bocche che l'agricoltura locale non è più in grado di impiegare e di nutrire.

Il fenomeno appare ancora allo stato incipiente, ma non è difficile immaginare che esso possa subire repentini sviluppi in presenza di crisi alimentari provocate da squilibri di mercato, da gravi eventi ambientali o da più permanenti mutamenti climatici. Anche questo è un fenomeno che produce tensioni politiche e che, oltre una certa soglia, può anche avere delle implicazioni di carattere internazionale.

Sta di fatto che, oggi, il problema della sicurezza alimentare è ormai all'ordine del giorno della politica internazionale, ai massimi livelli, sullo stesso piano di altri due problemi di cui si sente parlare da più tempo, quelli dell'energia e dell'ambiente.

Ne è stato ad esempio discusso nel recente G8 dell'Aquila in una seduta in cui, oltre ai tradizionali 8 Paesi, hanno partecipato anche altri 9, tra cui Cina, India e Brasile. I Paesi del G8 hanno fatto il punto come segue:

- hanno espresso profonda preoccupazione per la sicurezza alimentare globale, e sulla necessità di un'azione tempestiva e su vasta scala;
- hanno constatato che prezzi agricoli internazionali, anche se diminuiti rispetto al 2008, rimangono storicamente alti e volatili;
- hanno affermato la necessità di un approccio comprensivo che includa, tra l'altro: l'aumento della produttività agricola, attenzione agli interventi pre- e post-raccolto, l'attenzione alla crescita del settore privato e ai piccoli proprietari, la formazione e know how, il commercio internazionale;
- la necessità di approfondire la possibilità e convenienza della creazione di riserve di prodotti alimentari;
- il contenimento dei fenomeni speculativi;
- l'importanza di una conclusione equilibrata dei negoziati commerciali internazionali del Doha Round;
- e hanno inoltre assunto l'impegno di investire nella sicurezza alimentare l'equivalente di 20 miliardi di dollari nei prossimi 3 anni.

Rilevo che dai risultati del G8, al di là del riconoscimento della serietà del problema, mancano ancora alcune indicazioni importanti. Non sono stati raggiunti accordi sulla creazione di stocks internazionali dei principali prodotti agricoli che attenuino gli shocks e tolgano spazio alla speculazione (gli Usa per ora sono freddini), non vi è per ora un accordo sulla regolamentazione della produzione dei biocarburanti (è il Brasile a fare resistenza), non c'è ancora una regolamentazione degli investimenti agricoli all'estero. Come spesso avviene su questo tipo di problemi, le soluzioni, quando ci si arriva, sono raggiunte progressivamente attraverso lunghi negoziati e una serie di risultati parziali.

Ma il tema è stato ripreso, più o meno negli stessi termini, anche nella riunione del G20, che si è tenuta a Pittsburgh a fine settembre e l'intera problematica della sicurezza alimentare mondiale verrà discussa il 17 e il 18 novembre a Roma in un nuovo Vertice internazionale, convocato in sede Fao a livello di capi di Stato e di Governo, il cui scopo dichiarato, oltre a quello di eliminare la fame nelle popolazioni più povere, è di assicurare «risorse alimentari, certe, sufficienti, sicure e valide dal punto di vista nutrizionale per una popolazione mondiale crescente che raggiungerà i 9,2 miliardi nel 2050».

C'è veramente da augurarsi che da questa catena di riunioni al massimo livello nascano delle politiche coordinate che facciano fronte alle crescenti necessità alimentari del mondo, ma in una maniera ordinata, che consenta una affidabile programmazione degli investimenti produttivi e un commercio meno soggetto alle distorsioni speculative.

Nel frattempo, e ho terminato, vorrei segnalare che recentemente il Governo inglese ha lanciato un approfondimento sulla sicurezza alimentare nel medio termine, dell'Inghilterra, coinvolgendo nella consultazione tutti i principali protagonisti inglesi, non solamente nel campo della ricerca, ma anche in quelli della produzione, del commercio e del consumo. Si tratta di una iniziativa intelligente, sia per i risultati conoscitivi che può dare, ma anche come strumento di coinvolgimento e di informazione dell'opinione pubblica. Mi chiedo se una iniziativa simile – che sarebbe certamente giustificata a livello europeo – non potrebbe intanto essere utilmente realizzata per verificare la sicurezza alimentare dell'Italia nel medio termine.

RIASSUNTO

Nonostante che in questo momento l'agricoltura italiana soffra un periodo di prezzi particolarmente bassi, crescono a livello internazionale le preoccupazioni circa la possibilità di garantire nel medio termine la sicurezza alimentare a una popolazione mondiale ancora in rapida crescita, che chiede una alimentazione qualitativamente migliore e che si sta rapidamente urbanizzando.

Le zone del mondo a più rapida crescita demografica, Asia e Africa, sono proprio quelle che risentiranno maggiormente di fattori che ostacoleranno l'agricoltura: insufficienze idriche, prezzo dell'energia, cambiamenti del clima.

La Fao ritiene in linea di principio possibile di far fronte all'aumento della domanda alimentare mondiale, ma solamente se la produttività agricola verrà ancora incrementata con massicci investimenti, se verrà data priorità alla ricerca e se saranno condotte politiche coordinate a livello mondiale. Altrimenti sono probabili instabilità dei prezzi e ricorrenti crisi per determinati prodotti o singoli Paesi.

La sicurezza alimentare è da poco diventata uno dei grandi temi internazionali, come già lo erano l'energia e l'ambiente. Se ne è parlato al G8 dell'Aquila, al G20 di Pittsburgh, ma ancora al livello delle dichiarazioni di principio. Le prime soluzioni operative potrebbero forse emergere al Vertice Internazionale della Fao che si terrà a Roma il 17 e il 18 novembre. Tra i temi in esame vi fanno quelli degli stocks alimentari per la stabilizzazione dei prezzi, degli investimenti agricoli e dei biocarburanti.

Sarebbe comunque utile che l'Italia mettesse ora in cantiere una verifica della propria sicurezza alimentare per i prossimi anni, come già hanno fatto altri Paesi.

ABSTRACT

The future of food security in a changing world. While international food prices seem at present to be very low, there are growing worries about medium term food security for a world population which is still growing rapidly, is asking for better food quality and is in a process of fast urbanization.

Asia and Africa, which are the areas of fastest demographic growth, are also the areas that will be more affected by factors limiting the growth of agriculture: lack of water, high energy prices and climate change.

According to Fao, the growing international demand for food can still be satisfied, but only if agricultural productivity will be increased with large scale investments, if research will be prioritized and if the relevant policies will be coordinated at the international level. Otherwise we risk price instability and recurring crises for specific agricultural products or countries.

Food security is now recognized as one of the main issues of international relations, together with energy and the environment. The topic has been brought to the attention of the G8 in Aquila and of the G20 in Pittsburgh, but has remained at the level of declarations of principle. It is to be hoped that the first operational solutions might emerge at the International Fao Summit that will take place in Rome on November 17 and 18. Among the issues to be discussed at the Summit are the possible creation of food stocks to stabilize prices, agricultural investments in developing countries, and biofuels.

It would at this point be useful if Italy, like other countries have already done, conduct an analysis of its food security in the coming years.