



Centro di
Documentazione europea - UniCT



Università di Catania

I quaderni europei

Serie speciale - Diversità culturale



QUALI MODELLI PER L'AGRICOLTURA? PROBLEMI ED ESPERIENZE DALLE MARCHE ALL'EUROPA

Valeria Bochi
Elena Viganò
Gervasio Antonelli
Luca Colombo
Miriam Gavioli
Gino Girolomoni
Antonio Santini
Paolo Gambini
Alessandro Panaroni
Angela Mariani
Monica De Sisto
Massimo Mogiatti

Luglio 2011
n. 5

Valeria Bochi, Elena Viganò, Gervasio Antonelli, Luca Colombo, Miriam Gavioli, Gino Girolomoni, Antonio Santini, Paolo Gambini, Alessandro Panaroni, Angela Mariani, Monica De Sisto, Massimo Mogiatti

Quali modelli per l'agricoltura? Problemi ed esperienze dalle Marche all'Europa

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper* 2011/n. 5
Luglio 2011

URL: http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/serie_speciale/diversitàculturale/5_2011.pdf

© 2010 Valeria Bochi, Elena Viganò, Gervasio Antonelli, Luca Colombo, Miriam Gavioli, Gino Girolomoni, Antonio Santini, Paolo Gambini, Alessandro Panaroni, Angela Mariani, Monica De Sisto, Massimo Mogiatti

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

Valeria Bochi - Responsabile dell'Ufficio Regionale Marche dell'ONG CESTAS

Elena Viganò - Professore associato di Economia Agraria, Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi - Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Gervasio Antonelli - Professore ordinario di Marketing dei prodotti agroalimentari, Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi - Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Luca Colombo - Ricercatore presso la Fondazione Diritti Genetici

Miriam Gavioli - Comune di Urbino presso il Servizio segreteria Generale e Sviluppo

Gino Girolomoni - Presidente della cooperativa Alce Nero

Antonio Santini - Vice Presidente della cooperativa TerraBio

Paolo Gambini - Coldiretti Pesaro-Urbino

Alessandro Panaroni - Coordinatore della reteGAS marchigiana

Angela Mariani - Professore ordinario di Sistemi agroalimentari: economia e politiche, Università degli Studi di Napoli Parthenope

Monica De Sisto - Vice Presidente di Fair

Massimo Mogiatti - Presidente della cooperativa Mondo Solidale

La collana *online* "I quaderni europei" raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie,) i contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell'integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell'Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo. Alla originaria collana è stata aggiunta una sezione dedicata alle iniziative culturali intraprese dalla rete italiana dei CDE, in collaborazione con la Rappresentanza in Italia della CE

nell'ambito del progetto "La diversità culturale nel processo d'integrazione europea". La presente pubblicazione rappresenta il n.5 della serie speciale.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su: <http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei>

Responsabile scientifico: Nicoletta Parisi

Comitato di redazione: Sabrina Carciotto - Giovanna Morso - Valentina Petralia

Edito dal Centro di documentazione europea dell' Università di Catania

Via Umberto, 285 B - 95129 – CATANIA

tel. ++39.095.8737802-4

fax ++39.095.8727856

www.lex.unict.it/cde

Quali modelli per l'agricoltura? Problemi ed esperienze dalle Marche all'Europa

Atti del Seminario organizzato dalla rete italiana dei Centri di Documentazione Europea e dalla Rappresentanza in Italia della Commissione Europea, in collaborazione con il Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi dell'Università degli Studi Urbino "Carlo Bo" e dall'ONG CESTAS, sede regionale Marche, tenutosi il 12 marzo 2009 presso la Facoltà di Economia dell'Università di Urbino.

Convegno realizzato nell'ambito del Progetto della Rete italiana dei CDE e della Rappresentanza in Italia della Commissione europea su "La diversità culturale nel processo di integrazione europea".

SALUTI DELLE AUTORITÀ

Raffaele Bucciarelli - Presidente del Consiglio Regionale della Regione Marche

Giancarlo Ferrero - Preside della Facoltà di Economia, Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Giorgio Calcagnini - Direttore del Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi, Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Giancarlo Polidori - Responsabile Scientifico del Centro di Documentazione Europea dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Giancarla Marzoli - Responsabile Documentalista del Centro di Documentazione Europea dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Donato Demeli - Assessore Politiche Sviluppo Locale, Comune di Urbino

Abstract

La comunità umana che si potrebbe sfamare con gli attuali livelli produttivi è stimata in 12 miliardi di persone, ma sui 6,7 miliardi di individui attuali ben un miliardo vive in condizioni di insicurezza alimentare. È una macroscopica contraddizione socio-economica e una drammatica violazione di un diritto umano fondamentale, frutto di politiche economiche orientate a un demagogico libero mercato globale, di sistemi produttivi orientati a generare *commodity* indifferentemente destinate a usi alimentari, zootecnici o energetici, a una deregulation finanziaria libera di speculare sul cibo e a un'inefficace sistema di *governance* internazionale. Un rinnovato protagonismo dei principali attori sociali impegnati nella produzione di alimenti può restituire ordine e razionalità a un sistema alimentare in crisi.

The human community, which could be feed with the current production, is estimated at 12 billion people, nevertheless among the present 6.7 billion people many more than one billion live in conditions of food insecurity. It is a macroscopic contradiction to the socio-economic and a dramatic breach of a fundamental human right that derives from a populist economic policies aimed at the global free market, production-oriented systems to generate either for commodities for human consumption, livestock and energy, a financial deregulation free to speculate on the food and the ineffective system of international governance. A renewed protagonism of the main social actors, involved in food production, can be beneficial in returning order and rationality to a food system in crisis.

Keywords: agricoltura - *empowerment* produttori di cibo - sicurezza e sovranità alimentare

Agricoltura e sviluppo economico: modelli e politiche

Elena Viganò

Abstract

Il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo economico si è profondamente evoluto, come evidenziano i modelli che analizzano le caratteristiche e le funzioni di questo settore nelle diverse fasi di tale processo.

La nuova attenzione dedicata oggi all'agricoltura, soprattutto in alcuni paesi sviluppati, è legata alle sue molteplici funzioni (produzione di alimenti salubri e di qualità, mantenimento degli spazi rurali, tutela dell'ambiente, conservazione di culture e tradizioni). L'evoluzione della Politica Agraria Comunitaria è un esempio di ridefinizione di obiettivi e strumenti di politica economica, necessario per rispondere alle esigenze della società e al mutare delle condizioni economiche, sociali e ambientali dei paesi dell'Unione europea.

The role of agriculture in economic development has profoundly evolved, as evidenced by the models that analyze the characteristics and functions of this sector in different phases of this process.

The renewed focus on agriculture today, especially in some developed countries, is linked to its multiple functions (production of healthy and quality food, preservation of rural areas, environmental protection, preservation of cultures and traditions). The evolution of the

Community Agricultural Policy is an example of a redefinition of objectives and instruments of economic policy, necessary to meet the needs of society and to changing economic conditions, social and environmental performance of EU countries.

Keywords

Agricoltura - sviluppo - multifunzionalità

Commercio internazionale dei prodotti agroalimentari e Paesi in Via di Sviluppo: considerazioni sulla regolamentazione della WTO e sul *Doha Round*

Angela Mariani

Abstract

È ormai riconosciuto che il commercio internazionale non ha offerto un contributo effettivo per ridurre i differenziali di sviluppo a livello internazionale. Il Commercio equo e solidale è invece un modello di relazione virtuosa tra commercio internazionale e sviluppo.

Tra i fattori che impediscono ai Pvs di trarre vantaggio da una maggiore partecipazione agli scambi hanno un ruolo rilevante le politiche di protezione e sostegno accordate al settore agricolo e le barriere non tariffarie. In questo lavoro è analizzata l'evoluzione della regolamentazione nell'ambito della Wto, si parte dai risultati raggiunti con l'Uruguay Round per poi discutere gli sviluppi del negoziato agricolo oggi ancora in corso nell'ambito del Doha round, evidenziando i problemi e la posizioni dei Pvs.

It is now recognized that international trade does not offer an effective contribution to reduce differentials in international development. The Fair Trade model is instead a virtuous relationship between international trade and development.

Among the factors that prevent developing countries to benefit from greater participation in trade, policies have an important role for protection and support granted to agriculture and non-tariff barriers. In this work we analyze the evolution of regulation in the WTO, it starts from the Uruguay Round results and then discuss developments in the agricultural negotiations still going on today in the Doha Round, highlighting problems and positions of developing countries.

Keywords

Scambi agroalimentari - Accordo Agricolo - Pvs - Doha Round

Perché la *World Trade Organization* non sconfigge la fame

Monica Di Sisto

Abstract

La relazione discute le principali motivazioni per le quali gli accordi commerciali stipulati in ambito WTO (per merci, servizi e proprietà intellettuale) stanno determinando una crescente divaricazione tra paesi sviluppati e Pvs e, in generale, le ragioni del sostanziale fallimento delle istituzioni internazionali nel promuovere un reale miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni più povere, determinando la necessità di impostare le relazioni economiche con

regole diverse. Il Commercio Equo e Solidale rappresenta un modello di riferimento per perseguire la crescita del benessere, ridurre le disuguaglianze e promuovere uno sviluppo sostenibile nel Nord e nel Sud del Mondo.

The report discusses the main reasons for which the trade agreements concluded in the WTO (for goods, services and intellectual property) are causing a growing gap between developed and developing countries and, in general, the reasons for the substantial failure of international institutions in promoting a real improvement of living conditions of the poorest populations, resulting in the need to set up economic relations with different rules. Fair Trade is a model for pursuing the growth of welfare, reducing inequalities and promoting sustainable development in North and South.

Keywords

WTO - disuguaglianza dello sviluppo - Commercio equo e solidale.

Commercio e sostegno allo sviluppo: l'esperienza della Cooperativa Mondo Solidale

Massimo Mogiatti

Abstract

Il modello del Commercio Equo e Solidale viene presentato attraverso l'esperienza della Cooperativa Mondo Solidale, attiva dal 1993, nella Regione Marche. La relazione illustra le caratteristiche economiche e organizzative di questa Cooperativa e il suo impegno nella costruzione di relazioni con gli altri soggetti dell'economia solidale (soprattutto con la partecipazione alla Rete di Economia Etica e Solidale delle Marche), con le istituzioni locali (che ha portato, nel 2008, alla Legge Regionale per il sostegno e la promozione del Commercio Equo e Solidale) ma, soprattutto, con i produttori. Diversi sono, infatti, i progetti di importazione diretta, finalizzati a instaurare una relazione che, dalla vendita dei prodotti, si estende alla conoscenza degli aspetti sociali, politici e culturali delle comunità coinvolte e alla creazione di un legame di condivisione e di amicizia.

The model of fair trade is presented through the experience of the Mondo Solidale Cooperative, founded in 1993, in the Marche region. The report illustrates the economic and organizational characteristics of this Cooperative and its commitment to building relationships with other actors of the solidarity economy (especially with the participation of the Solidarity Network of Ethics and Economics of the Marche region), with local institutions (which led, in 2008, the Regional Law for the support and promotion of Fair Trade), and especially with producers. Several are, in fact, the direct import projects, aimed at forging a relationship that, from the sale of products, extending the knowledge of social, political and cultural communities involved and create a link sharing and friendship.

I. PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA

di Valeria Bochi

A nome del CESTAS, che rappresento, mi preme ringraziare la Facoltà di Economia che ci ospita, il Centro di Documentazione Europea di Urbino e la prof. ssa Viganò, in particolare, che hanno promosso questo incontro.

Ringrazio anche il Presidente Bucciarelli per la sua presenza e per l'attenzione che da sempre dimostra per i temi legati allo sviluppo, al Nord come al Sud del mondo.

Brevemente vorrei spiegare le ragioni per cui un'Organizzazione Non Governativa, come CESTAS, ha aderito con grande interesse all'organizzazione di questo Seminario e come mai anche noi, che lavoriamo prevalentemente nei Paesi in Via di Sviluppo, siamo attenti a quanto sta accadendo in ambito agricolo nazionale a seguito del processo di integrazione europea ma direi, più in generale, di globalizzazione economica.

Se, fino a qualche decennio fa, era possibile, quanto meno concettualmente, identificare un confine geografico che distingueva sistemi economici e produttivi diversi tra loro e individuare e definire chiaramente, nelle diverse aree del mondo, i diversi modelli di sviluppo (anche in ambito agricolo), oggi Nord e Sud non sono più categorie applicabili in maniera dogmatica, perché le caratteristiche socio-economiche di molti sistemi produttivi non collimano più con le latitudini geografiche.

Per questa ragione ha senso, per noi che, in molti paesi dell'America Latina e dell'Area mediterranea, lavoriamo in contesti rurali promuovendo programmi di sostegno all'agricoltura locale, soffermarci a discutere di agricoltura sostenibile e di modelli di sviluppo locale anche se l'orizzonte geografico è vicino, ed è quello del nostro territorio. I presupposti economici, culturali e sociali che sottendono i processi di sviluppo sono, infatti, gli stessi, così come sono identici i rischi e le difficoltà che i sistemi produttivi locali devono affrontare. E identici sono i soggetti che si trovano ad essere protagonisti di questi processi, ovvero le comunità locali intese come collettività depositarie di saperi e conoscenze, ma anche come soggetti economici attivi.

Ci sarà chi, meglio di me, illustrerà l'argomento, per cui non intendo entrare ora nel merito degli aspetti specifici che saranno affrontati in questo Seminario, come, ad esempio, quello relativo alla discussione sulla Politica Agraria Comune (PAC) e sulle sue implicazioni sulle economie regionali.

Mi preme solo sottolineare che il quadro complessivo dell'Italia agricola di oggi, così come emerge dall'ultima indagine ISTAT, non è molto diverso da quello di alcuni paesi considerati "terzi", quanto a conformazione sociale, dimensione aziendale e prospettive di crescita nel nuovo contesto europeo, generato dall'applicazione delle normative europee.

Alcuni dati significativi: l'80% delle aziende agricole italiane ha una superficie agricola inferiore a 5 ettari e ricopre meno del 20% del totale delle terre coltivate; le aziende che dispongono di più di 20 ettari, pur essendo meno del 5%, controllano quasi il 60% della superficie agricola.

Il processo che si è innescato negli ultimi anni ha fatto sì che, nel 2005, le aziende agricole operanti in Italia fossero circa 1,7 milioni, con una riduzione del 12% rispetto a due anni prima. Il calo del numero delle aziende è stato più rilevante nelle Regioni del Mezzogiorno (-14,5%) e del Centro (-11,8%) e meno marcato in quelle settentrionali (-5,9%) dove, tuttavia, si era registrata già una sensibile flessione tra il 2000 e il 2003 (-16,8%). Altri indicatori segnalano fenomeni particolarmente significativi: il considerevole aumento dei terreni a riposo, la diminuzione delle coltivazioni legnose e degli orti familiari, la concentrazione aziendale, particolarmente rilevante in alcuni comparti e, soprattutto, la marcata riduzione degli addetti (compresa tra il 10 e il 13 % nel 2006).

Il rischio, quindi, che rende urgente e importante affrontare un tema come quello di oggi, è quello che si profili una situazione in cui esiste un'agricoltura ma non esistono più gli agricoltori: ciò rende indispensabile attivare nuovi meccanismi di azione collettiva, nuove pratiche di consumo e di distribuzione che sostengano l'agricoltura locale perché sopravviva nelle sue dimensioni economiche, sociali, agro-ambientali ed etiche, per assicurare, in definitiva, uno sviluppo pienamente sostenibile dei nostri territori.

II. INTRODUZIONE ALL'INIZIATIVA

di Elena Viganò

Il settore agricolo riveste da sempre un'importanza cruciale nel processo d'integrazione europea, come dimostra la rilevanza della Politica Agraria Comune (PAC), rimasta a lungo l'unica politica "europea". Attualmente, i forti mutamenti intervenuti nel funzionamento dei mercati e delle istituzioni internazionali e i cambiamenti delle esigenze dei cittadini hanno portato a una ridefinizione delle funzioni attribuite all'agricoltura, che deve garantire non solo la sicurezza degli approvvigionamenti ai consumatori, ma anche la riduzione del rischio alimentare, la tutela delle risorse naturali, la promozione dello sviluppo rurale.

In questo contesto, l'idea di discutere il tema dei "modelli in agricoltura", nell'ambito di un'iniziativa centrata sulla "Diversità culturale nel processo d'integrazione europea", proposta dalla Rete italiana dei Centri di Documentazione Europea, nasce dalla volontà di dar voce alle molteplici pratiche di produzione, trasformazione e distribuzione dei prodotti agricoli che, in molte aree rurali (italiane e non), stanno configurandosi come alternative vitali alla crescente omologazione legata alla diffusione del paradigma dell'agricoltura industriale. Alternative vitali nel promuovere un processo di sviluppo sostenibile in molti territori (e non solo in quelli marginali) dell'Unione europea, in grado di svolgere un ruolo attivo nel mantenimento delle tradizioni e delle culture locali, nella protezione dell'ambiente, nella conservazione della biodiversità, nel contenimento dell'effetto serra e nel fornire valide opportunità di creazione di reddito alle popolazioni locali. Una vitalità che, in ogni caso, seppur alimentata da un numero crescente di consumatori (interessati, peraltro, soprattutto al reperimento di prodotti salubri e di qualità), non è sufficiente per far uscire da una dimensione di nicchia queste agricolture "alternative". Per rimuovere almeno alcuni dei vincoli strutturali e organizzativi che ne limitano lo sviluppo, sono necessarie, infatti, politiche che riconoscano il ruolo fondamentale svolto a livello locale, da aziende che mai potranno risultare competitive con il modello produttivistico dominante.

Politiche, quindi, che siano di sostegno a interventi volti a migliorare le tecniche produttive, a razionalizzare la filiera e il canale distributivo e a promuovere la conoscenza dei prodotti (e dei produttori) presso i consumatori, tenendo in adeguata considerazione le specificità delle singole realtà regionali.

Il quadro delineato dal Seminario ha offerto molteplici spunti di riflessione relativamente a questi aspetti, discutendo le implicazioni economiche, sociali e ambientali derivanti dall'affermazione di diverse tipologie di modelli di produzione (industriale o tradizionale-di qualità) e commercializzazione dei prodotti agricoli e, più in generale, le possibilità di potenziamento di quelle forme di agricoltura (e, soprattutto, di quelle di tipo familiare) che, in contesti geografici molto diversi, contribuiscono (o potrebbero contribuire) al mantenimento e allo sviluppo dei sistemi locali.

È il tema della diversità a legare, quindi, le riflessioni sviluppate da Gervasio Antonelli, nella sua Introduzione ai lavori, e dai relatori delle tre sezioni in cui è stato articolato il Seminario.

In particolare, nella prima sezione, che ha approfondito alcune questioni legate al ruolo dell'agricoltura nei sistemi economici moderni, la relazione di Luca Colombo ha posto l'attenzione sulle questioni del diritto all'alimentazione e della sovranità alimentare, evidenziando come la crescente diffusione del modello di agricoltura industriale, supportato dalle scelte operate a livello internazionale soprattutto in ambito *World Trade Organization*, sia all'origine di un

progressivo impoverimento di fasce sempre più ampie della popolazione mondiale e come il recupero di agricolture di tipo familiare potrebbe tradursi in un generale miglioramento economico e sociale delle comunità rurali di molte aree del pianeta. La relazione di Oriana Porfiri ed Elena Viganò analizza, invece, il ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo economico, evidenziando come i contributi dei principali modelli interpretativi proposti in letteratura e le varie "ricette di politica economica" siano finalizzate a costruire diversi modelli di impresa, in grado di perseguire gli obiettivi stabiliti di volta in volta dalla collettività, prendendo come esempio il caso della PAC.

La seconda sezione del Seminario è dedicata alla presentazione di alcune realtà produttive agricole tra quelle che, nella Regione Marche, si distinguono per essere particolarmente orientate alla tutela dei saperi, delle culture, della biodiversità, del paesaggio o allo svolgimento di funzioni di sostegno sociale, e di alcune forme di commercializzazione dei prodotti alimentari che hanno l'obiettivo di avvicinare produttori e consumatori, creando nuove possibilità di sviluppo locale.

In particolare, dopo l'intervento di Miriam Gavioli, che presenta un progetto volto a individuare le migliori strategie di preservazione di identità e di prevenzione della contaminazione dei prodotti agricoli da parte di Organismi Geneticamente Modificati, Gino Girolomoni e Antonio Santini illustrano le potenzialità economiche, ambientali e sociali dell'agricoltura biologica ma, soprattutto, evidenziano i principali elementi che, sul piano politico-normativo ed economico-organizzativo, ne limitano lo sviluppo. Infine, gli interventi di Paolo Gambini e Alessandro Panaroni presentano due modalità di commercializzazione dei prodotti alimentari (rispettivamente quella dei *farmers market* e della vendita diretta e quella dei Gruppi di Acquisto Solidale), accomunate dall'obiettivo di avviare attività di scambio più sostenibili in termini economici, sociali e ambientali.

L'elemento della diversità contraddistingue anche la terza parte del Seminario, relativa alla presentazione di due volumi sul Commercio Equo e Solidale (CEeS) che raccolgono i risultati dell'attività didattica e di ricerca svolta nell'ambito del Master Lavorare nel non profit, organizzato, negli anni scorsi, dalle Facoltà di Economia e di Sociologia dell'Università di Urbino.

Diversità legata, soprattutto, agli obiettivi e agli strumenti sui quali, da anni, il *fair trade* tenta di costruire un modello di produzione e di scambio che riesca a coniugare l'efficienza economica con il rispetto del lavoro e la conservazione delle risorse naturali e della biodiversità. Obiettivi di sviluppo sostenibile e non di solo profitto, da perseguire con strumenti come il prezzo equo, la stabilità delle relazioni commerciali e il prefinanziamento, in luogo di strategie di approvvigionamento finalizzate alla minimizzazione dei costi, o il rispetto di standard sociali e ambientali, al posto dello sfruttamento del lavoro e dell'ambiente.

Un modello "diverso" che propone, però, procedure e criteri che potrebbero configurarsi come valide soluzioni anche per i molteplici problemi derivanti dallo scarso potere contrattuale di molti produttori agricoli dei paesi sviluppati, problemi che sono spesso del tutto identici a quelli che si trovano ad affrontare i piccoli agricoltori che operano nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS).

L'importanza del modello del CEeS non può essere pienamente compresa senza un'attenta disamina delle conseguenze (non solo economiche) del processo di liberalizzazione/globalizzazione dei mercati internazionali, portato avanti in ambito delle trattative della *World Trade Organization* (WTO) sui produttori, e, in particolare, sugli agricoltori dei PVS (ma non solo). La relazione di Angela Mariani si focalizza, quindi, sull'analisi dell'evoluzione dello schema di regolamentazione che ha guidato la liberalizzazione degli scambi, in modo funzionale alle esigenze dei Paesi sviluppati, fino al negoziato del *Doha Round*, dove è emersa, almeno a livello di dichiarazione di intenti, la necessità di ridiscutere le regole a favore dei PVS. In particolare, l'attenzione si concentra sul processo di liberalizzazione degli scambi dei prodotti agroalimentari e sulle trattative per un nuovo Accordo agricolo.

La relazione di Monica Di Sisto discute, invece, le principali motivazioni per le quali gli accordi commerciali stipulati in ambito WTO, per merci, servizi e proprietà intellettuale, stanno determinando una crescente divaricazione tra paesi sviluppati e PVS e, di conseguenza, un fallimento di questa istituzione nel perseguire gli obiettivi di crescita del benessere, di riduzione delle disuguaglianze e, in generale, di promozione di uno sviluppo sostenibile a livello globale.

Chiude il Seminario l'intervento di Massimo Mogiatti che presenta la Cooperativa Mondo Solidale, le sue caratteristiche economiche e organizzative, le sue principali attività sul fronte delle relazioni con gli altri soggetti dell'economia solidale, con le istituzioni ma, soprattutto, con i produttori, con i quali sono stati attivati molteplici progetti di importazione diretta.

I testi che seguono rappresentano un ulteriore approfondimento delle relazioni presentate nel marzo scorso, motivato dalla necessità/volontà degli autori di tener conto del dibattito che è andato sviluppandosi nel corso del 2009 (soprattutto in relazione ai cambiamenti dello scenario economico, politico e istituzionale, a livello internazionale) e della complessità che caratterizza le tematiche affrontate.

Ringrazio tutti coloro che hanno collaborato alla realizzazione di questa iniziativa, augurandomi che la pubblicazione degli Atti rifletta il clima propositivo osservato durante il Seminario, contribuendo all'attivazione di un serio confronto e di una proficua collaborazione tra coloro che, in ambiti diversi e in contesti diversi, sono accomunati dalla decisa volontà di partecipare alla promozione di un processo di sviluppo realmente sostenibile.

INTRODUZIONE ALLE RELAZIONI

di Gervasio Antonelli

Almeno fino alla fine degli anni 1980, il quesito posto da questo Seminario "Quali modelli per l'agricoltura? Problemi ed esperienze dalle Marche all'Europa", sarebbe apparso sicuramente curioso. Infatti, gli economisti agrari e i *policy maker* europei ritenevano che il modello che si era sviluppato negli Stati Uniti e nei paesi del centro-nord dell'Europa a partire dalla fine della seconda guerra mondiale fosse una panacea per tutti i problemi dell'agricoltura, in quanto consentiva di garantire alti livelli produttivi, efficienza tecnica e redditività. Questo modello, chiamato anche "produttivistico", trovava condizioni di sviluppo soprattutto nelle aree dei Paesi dell'Unione europea, maggiormente vocate a un'agricoltura intensiva, in quanto zone di pianura dotate di efficienti e robuste strutture produttive. Nelle aree collinari e montane dei Paesi membri, in particolare quelli mediterranei, le possibilità per uno sviluppo di tipo intensivo erano fortemente limitate dalla presenza di strutture produttive frammentarie e da arretratezza economica. Il modello di agricoltura tradizionale che continuava a prevalere in queste zone era, comunque, ritenuto transitorio, in quanto destinato a scomparire con il progredire dello sviluppo economico.

A favorire l'affermazione del modello produttivistico concorrevano sia lo sviluppo della tecnologia, sia le politiche pubbliche, in particolare la Politica Agricola Comune (PAC), e le dinamiche quantitative e qualitative della domanda. Queste forze agivano nella direzione di favorire lo sviluppo di un'agricoltura caratterizzata da alti livelli di impiego per ettaro di concimi minerali, alti livelli di meccanizzazione, crescente specializzazione produttiva, potenziamento delle strutture produttive aziendali e alte rese per ettaro. Ad esempio, dal 1960 al 2007, in Italia le rese medie sono passate da 19 a 55 quintali per ettaro per il frumento, da 33 a 93 quintali per ettaro per il granturco, da 311 a 590 quintali per ettaro per la barbabietola. Una dinamica produttiva che ha trasformato i Paesi dell'Unione europea nel loro complesso da importatori di *commodity* agricole a principali esportatori mondiali.

Una descrizione molto efficace del modello di agricoltura produttivistica è stata fornita, con riferimento a una realtà specifica degli Stati Uniti, da Michael Pollan, in un libro recentemente pubblicato in italiano da Adelphi, dal titolo "Il dilemma dell'onnivoro". Pollan, che è giornalista del New York Times Magazine e professore di giornalismo nell'Università di Berkeley, descrive l'agricoltura di una fattoria che si trova nell'Iowa (cioè in un'area della corn belt americana) dove si produce mais ibrido e soia. Qui, le rese per ettaro del mais sono passate, dagli anni 1950 ad oggi, da 120/130 a 300 quintali per ettaro. Ciò ha spinto gli agricoltori a coltivare a mais ogni lembo di terra dello Stato, eliminando quasi lo spazio occupato precedentemente dalle praterie, con devastazione del paesaggio rurale. La conclusione amara

dell'autore è che «Paradossalmente l'unica cosa che sembra mancare, in questo paesaggio, che reca ovunque il segno della mano umana, è proprio l'uomo» (p. 49). I caratteri principali di questo modello produttivo sono che «La fattoria, liberata dai vincoli biologici (il mais ibrido), si può ora condurre con criteri industriali: è diventata, in sostanza, una fabbrica che trasforma materie prime (i fertilizzanti chimici) in prodotti lavorati (il mais). Poiché non è più necessario generare e conservare la fertilità dei campi con rotazioni e uso di varie specie, si apre la strada alla monocoltura, ed è possibile trasferire alla natura i principi industriali dell'economia di scala e della meccanizzazione... La fissazione chimica dell'azoto ha fatto sì che la catena alimentare voltasse le spalle alla regione biologica e abbracciasse quella industriale. Anziché attingere esclusivamente alla fonte solare, l'umanità ha iniziato a bere i primi sorsi di petrolio» (p. 57).

La letteratura economica e scientifica presenta una vasta gamma di analisi circa gli effetti negativi prodotti sull'ambiente da questo tipo di agricoltura. In particolare, si può osservare come l'uso di fertilizzanti e di altri prodotti della chimica di sintesi superi spesso le capacità di assimilazione dell'ambiente fisico, alterandone i caratteri qualitativi. Ad esempio, l'azoto che le piante non riescono ad assorbire, in parte evapora e ritorna sulla terra sotto forma di piogge acide, in parte, attraverso la percolazione, raggiunge le falde sotterranee, rendendo l'acqua pericolosa per la salute umana, in parte, infine, finisce nei fiumi e nel mare. A questi effetti se ne aggiungono molti altri, quali la riduzione della produttività agricola nel lungo periodo, il degrado del paesaggio, l'inquinamento atmosferico causato dalla concentrazione di attività zootecniche, l'erosione del suolo, la riduzione della biodiversità, la contaminazione delle falde sotterranee causata dai residui dei fitofarmaci e, non ultimo in ordine d'importanza, i danni causati alla salute umana dal degrado ambientale e dalle sostanze tossiche presenti nei prodotti consumati.

Nella realtà dei Paesi dell'Unione europea, un ruolo importante a sostegno del modello agricolo produttivistico è stato svolto anche dalla politica agricola comunitaria. (va bene così perché non si evoca l'acronimo) Per ovvie ragioni di tempo mi limito ad alcune considerazioni molto schematiche. In particolare, va ricordato che gli obiettivi originari della PAC erano l'incremento della produttività, la stabilità dei redditi degli agricoltori e l'autoapprovvigionamento alimentare della popolazione. In questa logica, la strumentazione messa appunto dall'Unione europea ha fatto sì che i benefici dell'intervento pubblico si indirizzassero prevalentemente a favore dell'agricoltura forte e delle aziende più grandi (anche perché più efficienti). Al contrario, l'agricoltura delle aree di collina e di montagna non ha avuto un riconoscimento dalla politica agraria pari alla sua importanza economica, sociale e ambientale, data dall'alta qualità delle produzioni, dall'importanza che assume per il mantenimento di un tessuto economico e sociale in vaste aree dell'Unione europea altrimenti destinate all'abbandono, dal ruolo che assolve per la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e per la difesa contro il dissesto idrogeologico delle pianure.

Un primo, importante riconoscimento del ruolo di queste forme di agricoltura si è avuto con l'Atto Unico Europeo del 1986, che introduce nel Trattato di Roma un nuovo titolo che disciplina l'intervento europeo in materia ambientale, e con il documento della Commissione su "Il futuro del mondo rurale", del 1988. Entrambi questi momenti richiamano, nel preambolo, motivazioni relative all'esigenza di assicurare la coesione economica e sociale in una comunità allargata caratterizzata da profonde disparità regionali, di ricercare nuovi modelli competitivi per l'agricoltura e di proteggere l'ambiente e le risorse naturali.

In questo nuovo contesto, a partire dalla fine degli anni ottanta è stato avviato un profondo percorso di revisione della PAC che ha investito sia i suoi obiettivi, sia gli strumenti utilizzati. In particolare, gli originari obiettivi sono stati aggiornati segnando il passaggio da una visione settoriale ad una visione sociale e territoriale dell'intervento pubblico. In questo processo di revisione, l'Unione europea ha mostrato un'attenzione del tutto particolare a quelle che possiamo definire le nuove funzioni dell'agricoltura, raccolte nel concetto di multifunzionalità. Si tratta di funzioni che riguardano l'offerta di una varietà di beni e servizi, molti dei quali riconducibili all'interno della categoria dei cosiddetti beni pubblici, che si ottengono come prodotto congiunto dei beni agricoli destinati al mercato. Beni e servizi multifunzionali sono, ad esempio, il mantenimento delle risorse naturali, del paesaggio, del patrimonio culturale dei

territori rurali, l'offerta di servizi ricreativi, la conservazione dello spazio rurale e della biodiversità, l'offerta di beni agroalimentari di alta qualità, ecc.

Anche sul piano degli strumenti, la nuova politica agricola comunitaria ha fatto registrare importanti cambiamenti che segnano l'abbandono di un sostegno incondizionato all'agricoltura produttivistica. Con l'introduzione del concetto di condizionalità, secondo il quale i pagamenti diretti agli agricoltori sono subordinati al rispetto di una serie di requisiti ambientali, di sanità pubblica e di benessere degli animali, si incentiva l'offerta di *output* multifunzionali.

Contemporaneamente, è stato avviato un nuovo percorso della politica di sviluppo rurale che guarda alla competitività dei territori in tutte le loro componenti ambientali, economiche e sociali.

Un altro elemento che oggi agisce a favore della riscoperta e della valorizzazione dei modelli di agricoltura tradizionale è costituito, paradossalmente, dal nuovo scenario competitivo della globalizzazione. Com'è noto, tale scenario si è arricchito, in questi ultimi anni, di una serie di nuovi elementi che prendono sviluppo anche dalle grandi modifiche strutturali in corso, tra cui l'emergere, anche sul piano degli scambi commerciali, di nuovi paesi protagonisti come la Cina, l'India, il Brasile, l'Argentina, ecc. Ciò ha determinato una maggiore pressione competitiva, ma anche una serie di opportunità derivanti da nuovi mercati potenziali per lo sbocco delle produzioni agroalimentari di qualità. La presenza di economie agricole che possono contare su grandi dotazioni di risorse, su economie di scala e bassi costi del lavoro mette fuori gioco, di fatto, anche il ruolo dell'Unione europea come grande esportatore di *commodity* agricole, anche nelle sue componenti più avanzate del modello produttivistico. Al contrario, l'agricoltura tradizionale, potendo contare su leve competitive diverse da quelle del prezzo, come la qualità, la tradizione e la caratterizzazione territoriale, può avere nuove prospettive di sviluppo, anche sul mercato globale. Ciò richiede, innanzitutto, un impegno per imporre un riconoscimento del ruolo multifunzionale dell'agricoltura, anche a livello di WTO, e regole per la tutela delle produzioni tipiche e di qualità. Ma, sul fronte interno, un impegno anche da parte della politica comunitaria e da quella regionale per accrescere la competitività dell'agricoltura di qualità, le capacità organizzative delle sue imprese e delle filiere e per potenziare i caratteri distintivi dell'offerta agro-alimentare europea di qualità, attraverso appropriate ed efficaci politiche di marketing.

Per approfondire alcune di queste tematiche cedo, quindi, la parola ai relatori di questa mattina.

PARTE I
IL RUOLO DELL'AGRICOLTURA NEI SISTEMI ECONOMICI MODERNI

I. AGRICOLTURA SAPIENS O CIBO COME *COMMODITY*?*

di Luca Colombo

Sommario: 1. Premessa.- 2. Il cibo come diritto.- 3. I margini di un'agricoltura ai margini.- 4. Contadini? Agricoltori? Imprenditori?- 5. L'agricoltura sapiens come risposta al caos dei mercati e del clima.

1. Premessa

Un miliardo. Quando si parla di cibo un miliardo appare come un numero magico: un miliardo è il numero di persone che soffre di insicurezza alimentare e un miliardo sono gli individui affetti da obesità; un miliardo abbondante (1,4 per la precisione) sono i produttori di cibo sui campi, le praterie, i mari o le foreste; un miliardo abbondante (1,4 sempre per la precisione) sono gli ettari delle terre arabili, ossia quelle lavorate e seminate dagli agricoltori per produrre cereali, proteine vegetali, tuberi, ortaggi o fibre; un miliardo sono le tonnellate di cereali destinati all'alimentazione umana diretta e un altro miliardo sono quelle che vengono, invece, dirottate verso gli allevamenti o i serbatoi delle auto.

Molti di questi valori, negli ultimi decenni, si mostrano ostinatamente costanti nel tempo.

L'estensione delle terre coltivate, ad esempio, mantiene un'impressionante stabilità a fronte dell'aumentata pressione demografica, in quanto l'avanzata dell'urbanizzazione e dell'infrastrutturazione degli spazi rurali, la desertificazione di ampie aree e i processi di perdita di fertilità dei suoli sono stati compensati dalla messa a coltura di nuovi terreni e dal graduale espandersi della frontiera agricola, non senza costi ambientali. Gli stessi contadini, condannati da tempo a estinguersi secondo le logiche di modernizzazione universale, sembrano caparbiamente ancorati ai cicli di produzione e riproduzione del cibo come delle proprie comunità, mantenendo un forte legame con la terra, vista come fonte di vita molto più che come capitale fondiario. La fame, a sua volta, sembra determinata a tenere avvolti a sé interi popoli e comunità: il timido impegno sottoscritto dai Capi di Stato e di governo nel 1996 di dimezzare in 20 anni il numero di persone esposte alla fame, a metà percorso non era riuscito ad abbassarne il numero sotto la soglia degli 800 milioni e con l'esplosione della crisi alimentare del 2007-2008 ha portato la loro entità a sfiorare i mille milioni.

Quello che questi numeri ci consegnano è che c'è poca terra disponibile per sfamare il mondo, circa un quinto di ettaro pro capite di terra arabile, e poca terra mediamente disponibile per la comunità agricola del pianeta, un ettaro per coltivatore. Poca terra da utilizzare al meglio, dunque, e poca terra da distribuire meglio anche perché la maggioranza del miliardo di affamati è composta da poveri rurali. La sfida che ci attende impone così di massimizzare l'uso sociale del cibo, ossia quello volto a soddisfare il diritto all'alimentazione, e di riequilibrare l'accesso alle risorse produttive, di cui la terra rappresenta il bene (comune? collettivo?) più prezioso.

Secondo le proiezioni al 2010 della FAO, il 40% della popolazione attiva mondiale sarà impegnata in agricoltura, l'attività primaria utilizzerà il 38% della superficie terrestre del pianeta mentre, se si guarda all'economia, l'agricoltura contribuirà al PIL mondiale per un mero 3%, poco, ma non in caduta libera se si pensa che già nel periodo '79-'81 era di solo un punto

* Il presente contributo integra la relazione effettuata al Seminario "Quali modelli per l'agricoltura?" tenutosi all'Università di Urbino il 12 marzo 2009 con alcune idee sviluppate nel libro di L. COLOMBO, A. ONORATI, *Diritti al cibo!*, Jaca Book, Milano, 2009.

percentuale superiore¹. Con quali occhi guardare dunque all'attività primaria? Con quelli del diritto al cibo? con quelli del lavoro e dell'occupazione? con quelli dell'uso del territorio e delle risorse naturali? con quelli della generazione di beni e del loro commercio?

2. Il cibo come diritto

È bene richiamarlo subito questo diritto all'alimentazione, un diritto intrinseco di ogni donna, uomo e bambino su cui dovrebbero essere innestate le politiche agricole e alimentari e le logiche produttive e distributive. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 è stata la prima a riconoscere il diritto al cibo come un diritto umano fondamentale che è stato poi incorporato nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali adottato nel 1966 e ratificato da 156 stati che si sono vincolati alle sue disposizioni. La sua consacrazione è, infine, avvenuta con l'adozione delle Linee guida sul diritto all'alimentazione, definite dai 191 paesi membri della FAO nel 2004, con cui si introducono raccomandazioni pratiche su quanto deve essere realizzato concretamente per garantire che il diritto al cibo diventi realtà; ad oggi, almeno 20 stati riconoscono tale diritto nella propria costituzione, tra i quali Brasile, Sud Africa e India. Eppure questo diritto è rimasto negletto fra le priorità con cui si è guardato allo sviluppo economico lasciando i governi indifferenti alle scorribande delle attività finanziarie che sul cibo hanno speculato senza limiti. L'universalità del diritto all'alimentazione implica, infatti, che ogni individuo deve poter sempre accedere al cibo o ai mezzi per approvvigionarsene: una tale definizione si basa sul presupposto che fame e malnutrizione sono causate non dalla mera mancanza di cibo, ma dalla povertà, dalla disparità di reddito, dalla mancanza di accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione, al lavoro, all'acqua pulita. I diritti umani sono, infatti, concepiti come interconnessi e interdipendenti. Grazie a questo approccio, uomini, donne e bambini diventano soggetti titolari di diritti anziché oggetti destinatari di assistenza, imponendo agli stati di rispettare l'accesso della popolazione all'alimentazione senza discriminazione alcuna e di proteggerlo da violazioni da parte di terzi, imprese o istituzioni sovranazionali che siano. Diritti al cibo, dunque, e a chi lo produce, perché il diritto all'alimentazione ha il suo complemento nella vitalità economica e sociale di un mondo contadino multiforme, ubiquitario, rispettato. Produrre cibo è, infatti, un'attività umana volta a soddisfare un bisogno primario e un diritto essenziale, ed essendo ancorata anche al contesto ecologico e alla sopravvivenza di ciascuno, va intesa come ispirata a rispondere all'interesse collettivo. In ogni paese, il reddito dei produttori agricoli è significativamente inferiore rispetto a quello degli occupati in aree urbane, contribuendo a fare irragionevolmente del mondo rurale l'area di incubazione della fame (le campagne ospitano, infatti, l'80% degli affamati, secondo i dati FAO²), "quindi, per la realizzazione del diritto al cibo, non ci sono alternative al rafforzamento del settore agricolo, con una enfasi da porre sui contadini di piccola scala"³, rimarca Olivier De Schutter, il Relatore Speciale dell'ONU per il diritto al cibo.

3. I margini di un'agricoltura ai margini

Mai, fino allo scoppio della crisi alimentare e della successiva crisi finanziaria, era divenuto palese come l'agricoltura contribuisca alla generazione di una ricchezza tangibile intimamente connessa a un diritto che si pretende inviolabile, qualcosa di profondamente antitetico all'impalpabilità ed elitarietà dell'economia di carta. Il cibo, diversamente dalla finanza, ha il tratto caratteristico della materialità, dell'indispensabilità per la nostra sopravvivenza fisica, dell'universalità: l'economia della pancia ha un forte ancoraggio sul terreno e la gran parte del cibo coltivato risponde a culture e territori, così che l'alimentazione è ancora in quasi tutto il

¹ Cfr. FAO, *FAO Statistical yearbook 2005-2006*, FAO, Roma, 2007; statistiche FAO: <http://www.fao.org/corp/statistics/en/>

² FAO, *The state of food insecurity in the world 2004*, FAO, Roma, 2004.

³ O. DE SCHUTTER, *Mission to the World Trade Organization*, United Nations General Assembly, New York, 4 February 2009.

mondo, per quasi tutti gli uomini e le donne, espressione dell'ambiente ecologico e del vasto insieme di valori in cui prende forma e sostanza.

Con la destabilizzazione planetaria dei sistemi alimentari prodottasi nel biennio 2007-2008 si presenta, così, l'occasione di riconsiderare le gerarchie trasmesse dall'articolazione del PIL nei tre canonici settori economici: secondo il *World Factbook* della CIA, infatti, l'agricoltura contribuisce nel mondo al 4% della generazione di valore a fronte del 32% dell'industria e del 64% dei servizi⁴, ma questo sguardo economico alle attività umane, in termini di mero valore monetario dei flussi di prodotti, va coscientemente rivalutato se si intendono incardinare i sistemi produttivi e sociali su un nuovo umanesimo, alla luce del *default* globale che ha concatenato una crisi dopo l'altra: ambientale, climatica, alimentare, finanziaria, economica. L'attività primaria va allora considerata come la Cenerentola economica o come la più estesa valorizzatrice dei suoli liberi dai ghiacci e la principale fonte di reddito per la parte prevalente dei lavoratori?

Se il settore agroalimentare è stato in precedenza liquidato come una forma primitiva di economia nel XXI secolo del terziario avanzato e della *new economy*, meramente utile a garantire il soddisfacimento quotidiano della nutrizione, ora se ne riscopre il ruolo strategico. Grazie al panico dell'impazzimento dei prezzi alimentari, degli sconvolgimenti della dieta del pianeta, dei cambiamenti climatici, della fame dei poveri e della sete delle auto, dopo decenni di oblio e di politiche distratte verso il mondo rurale, l'alimentazione rientra a far parte a pieno titolo delle priorità internazionali: l'agricoltura e gli agricoltori recuperano così credito e rilievo, come si evince, tra l'altro, dalla Dichiarazione finale dei Ministri dell'Agricoltura del G8 che, al primo punto del documento siglato in Italia nell'aprile 2009, scrivono testualmente: "L'agricoltura e la sicurezza alimentare sono al centro dell'agenda internazionale"⁵.

Con la rinnovata attenzione al settore primario si presenta, però, anche il rischio che all'agricoltura e agli agricoltori si chieda più di quanto possano o vogliano garantire: fornire alimenti, fibre, energia, paesaggio; mantenere biodiversità, risorse naturali, territorio, tradizioni.

Quale agricoltura, allora, e per quali funzioni? Dire agricoltura (o pesca o allevamento) vuol dire essenzialmente cibo e, quindi, sopravvivenza individuale e collettiva così come cultura alimentare; per dirla con Feuerbach, l'uomo è ciò che mangia, ma forse anche ciò che fa degli alimenti.

Da qualche tempo, la produzione agricola si dimostra territorio di conquista: nel campo reale dell'economia, con diversi settori industriali - anche non alimentari - a contendersi i raccolti, e nel campo immateriale dell'immaginario. Le 'guerre del cibo'⁶ si combattono fra chi lo vuole apolide, senza origine e girovago, *commodity* prona alla speculazione finanziaria e alla trasformazione industriale, materia prima emblema di un'agricoltura mineraria proiettata su consumi di massa su scala planetaria, e fra chi lo pensa strutturalmente legato al territorio, ancorato a mercati di prossimità e alla sapienza dei produttori, volto a garantire il diritto all'alimentazione e soprattutto funzionalmente legato alla sopravvivenza sociale, economica e culturale di contadini, pastori e pescatori. Oltre che a fornire un cibo abbondante e di qualità ai consumatori.

In questo conflitto, noi puntiamo sul rinnovato protagonismo dei soggetti sociali impegnati nella produzione e messa a disposizione degli alimenti: le organizzazioni dei contadini, dei pescatori, dei pastori, dei popoli indigeni, soggetti che la modernità vorrebbe consegnare al folklore strappando loro la dignità di esseri contemporanei, stanno riappropriandosi di un ruolo profondamente innovativo. Pongono la questione fondiaria (la 'vecchia' riforma agraria), delle sementi, dei mercati, dei rapporti di filiera, delle regole commerciali, dentro il quadro della sovranità alimentare, un assunto che trova eco anche nell'agenda politica ufficiale. "La sovranità appartiene al popolo", recita l'articolo 1 della Costituzione italiana figlia della resistenza antifascista: la sovranità alimentare appartiene, dunque, a produttori e consumatori, al mondo

⁴CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html>

⁵ MINISTRI DELL'AGRICOLTURA DEI PAESI G8, *L'agricoltura e la sicurezza alimentare al centro dell'agenda internazionale*, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Cison di Valmarino, 20 aprile 2009.

⁶ Vedi T. LANG, M. HAESMAN, *Food Wars: the battle for mouths, minds and markets*, Earthscan, London, 2004.

rurale e a quello urbano. Al Nord come al Sud del mondo. Evocare la sovranità alimentare significa esigere la politica, parteciparla, rivendicarne l'autonomia attraverso il primato dei diritti e dei bisogni rispetto al mercato⁷.

È anche in forza di un'agenda tutta politica, sollecitata dalla pressione e dalla mobilitazione sociale, che è ripresa l'iniziativa istituzionale a governo della questione agraria: la sovranità alimentare è stata incorporata nelle costituzioni o nelle leggi sulle politiche agricole di Ecuador, Bolivia, Nepal, Mali, Nicaragua e Venezuela⁸, mentre la crisi alimentare ha dimostrato la necessità che se ne adotti l'agenda. Tra il 2007 e il 2008, a seguito del panico dettato dal vorticoso aumento dei prezzi e delle conseguenti tensioni interne, Argentina, Ucraina, Russia, Kazakistan e Pakistan hanno introdotto limiti o divieti all'export di volumi di grano equivalenti a un terzo degli scambi internazionali; nel caso del riso la situazione è stata anche più severa: Cina, India, Vietnam, Indonesia, Egitto e Cambogia hanno chiuso le frontiere all'uscita di riso lasciando sulla piazza internazionale solo riso statunitense o thailandese. Provvedimenti che Pascal Lamy, Direttore Generale della World Trade Organization (WTO), ha detto di biasimare come economista, ma di comprendere come politico. Sia chiaro: questi interventi scoordinati e scomposti non rappresentano la realizzazione della sovranità alimentare, ma ne indicano l'urgenza. C'è bisogno di una nuova agenda internazionale che parta dai diritti (a produrre e consumare cibo), dal contributo ambientale, occupazionale, culturale cui assolve l'agricoltura, dalla ridefinizione di funzioni e rapporti con i territori. Ne deriva la necessità di riqualificare lo stesso spazio rurale perché emerge, con sempre maggiore evidenza, che il contratto sociale cui si aspira fra mondo agricolo e collettività debba aprirsi al contesto rurale e abbracciare i soggetti che lo popolano e che lo mantengono vivo attraverso le molteplici espressioni e attività che questi promuovono. È la risposta alla deriva produttivista e liberista perseguita negli ultimi lustri.

4. Contadini? Agricoltori? Imprenditori?

Con il varo della WTO il processo di sganciamento dell'agricoltura dal suo ruolo intimamente multifunzionale (produzione di cibo, tutela del territorio, gestione delle risorse naturali, mantenimento delle comunità rurali e dei loro valori culturali) ha raggiunto il suo apice.

La WTO ha spinto ulteriormente i governanti ad assumere un approccio sull'agricoltura squisitamente economicista, servendosene, inoltre, nel corso delle fasi negoziali dei vari *Round*, come moneta di scambio per ottenere maggiori liberalizzazioni sui prodotti industriali o sui servizi. È stata la consacrazione internazionale, espressa in un pacchetto di accordi commerciali vincolanti, della subalternità dell'agricoltura, funzionale all'espletamento di logiche ad essa aliene.

Già il processo di modernizzazione, avviato nel mondo occidentale nel dopoguerra ed estesosi in una parte del Sud del mondo con i processi di decolonizzazione e con la rivoluzione verde, aveva delegato al settore primario il compito di liberare forza lavoro e generare materie prime per i processi industriali secondo una traiettoria di sviluppo che andava universalizzata, ma con l'affermarsi di una globalizzazione *ex legis* imposta dalla WTO, agricoltura, allevamento e pesca assumono un valore specificamente circoscritto al loro mero portato economico e insensibile alla sorte dei produttori di alimenti e di chi li consuma. Non è un caso che il Relatore Speciale dell'ONU per il diritto al cibo, nel rapporto all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla sua missione presso la WTO, sottolinei diplomaticamente, ma inequivocabilmente, come “gli obblighi relativi ai diritti umani dei (paesi) membri della WTO e gli impegni assunti tramite la sottoscrizione degli accordi quadro della WTO restano non coordinati”. E questo nonostante la Carta delle Nazioni Unite preveda che “i diritti umani debbano prevalere su qualsiasi altro impegno internazionale”⁹.

⁷ Per ‘mercato’ va inteso non solo quello cosiddetto globale, ma anche quello ideologico: il mercato come fondamento unico delle economie, come monetizzazione dei beni e dei saperi, come cancellazione degli scambi solidali, come negazione dei mercati al plurale, come regolazione dell'accesso alle risorse, come faro della politica.

⁸ LA VIA CAMPESINA, *Declaration of Maputo: V international conference of La Via Campesina*, 23 October 2008.

⁹ O. DE SCHUTTER, *Mission to the World Trade Organization*, United Nations General Assembly, New York, 4 February 2009.

Proiettare l'agricoltura nell'economia globalizzata è stato considerato come l'uscita del Sud del mondo dal circolo vizioso del sottosviluppo per aprirlo al mercato, senza però prendere in dovuta considerazione la diversità dei contesti rurali. La produzione contadina di piccola scala è stata considerata come un settore arcaico che condiziona lo sviluppo economico della società, la cui sparizione diviene sinonimo di progresso e modernità; sul terreno sociale si è biasimato il contadino come soggetto economico irrazionale, carente di spirito innovatore, a metà strada fra un salariato e un imprenditore. Con tali approcci si sono prodotti così due percorsi paralleli e complementari di sviluppo: da una parte la modernizzazione economica dei paesi, con il primato dell'industria e del settore terziario e la conseguente funzionale marginalizzazione politica di quello primario, e dall'altra la modernizzazione dei lavoratori delle campagne che dovevano incamminarsi lungo un sentiero che li facesse evolvere da contadini ad agricoltori fino a divenire imprenditori agricoli. Il tutto in assenza di un piano alternativo di carattere sociale e occupazionale per i perdenti netti di tale modernizzazione: gli espulsi dalle campagne non ricollocati(si) nei settori extragricoli.

L'efficienza economica e la scala produttiva sono stati così assunti come criteri di sviluppo aprendo la strada al perseguimento della massimizzazione delle rese, all'ampliamento della taglia di un'azienda agricola integrata nel mercato dei fattori produttivi e dei prodotti e alla libera circolazione delle derrate agricole fra i mercati, ampliando ulteriormente la forbice fra il 'contadino' e l'agricoltore', fra colui che vive in campagna e si occupa del lavoro dei campi e la persona che esercita un'attività economica secondo una connotazione più consona, più professionale, che evoca l'immagine di un capo d'impresa. Questi differenti poli della società rurale sono di solito riconosciuti come capitalista l'uno e precapitalista l'altro, retti da una 'razionalità' e da criteri economici diversi e impari, che avrebbero acquisito nel tempo una relazione di mera coesistenza: da una parte, una entità del mondo rurale con scarsa capacità di inserimento nel sistema produttivo, cui attribuire funzioni di riserva di forza lavoro, e, dall'altra, un'agricoltura moderna pienamente integrata e adattata alle necessità agroindustriali, chiamata ad assorbire e a dissolvere la piccola produzione contadina vista come la forma residuale tipica delle società tradizionali che frena l'efficienza produttiva e allocativa.

Si è così imposto un paradigma in agricoltura volto a sostituire progressivamente il lavoro con il capitale, con il fine di ottenere volumi di produzione sempre maggiori, generando però al contempo esclusione sociale e desertificazione rurale e rendendo più vulnerabile la stessa capacità di produrre e far circolare gli alimenti in quantità e qualità adeguata; un problema non da poco, come emerso con la crisi alimentare, quando il mercato internazionale è imploso e degli agricoltori e dei mercati locali si sono riscoperte rilevanza e centralità. L'idea di un cibo come *commodity* non presta, infatti, alcuna attenzione alla metà di forza lavoro planetaria che trae dai campi e dai mari il reddito e la sussistenza e che è forse più interessata a promuovere reti solidali al suo interno che a incoraggiare una concorrenza fratricida su prezzi e quantità: un approccio, quest'ultimo, che ha fragilizzato comunità, sistemi alimentari ed economie, di cui ora emerge il costo insostenibile e l'inadeguatezza in termini politici, economici e sociali.

L'efficienza dei sistemi agrari è sempre stata valutata (e insegnata nelle Facoltà di Agraria) in funzione della produttività per addetto; in questi termini, l'agricoltura industrializzata non teme competizione: nel 2006 si stimava che la produttività agricola nei paesi meno sviluppati (*Less Developed Countries-LDCs*, indicano 49 nazioni, per lo più africane, elencate dalle Nazioni Unite) era il 46% di quella dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) e l'1% di quella dei paesi occidentali, crescendo negli LDCs del 18% tra il 1983 e il 2003, a fronte del 41% nel resto dei PVS e del 62% nei paesi sviluppati, ampliando così ulteriormente il divario. «In un tale contesto, l'idea di stabilire una condizione di pari competitività è privo di logica», afferma De Schutter¹⁰. Perché, però, non provare ad affrontare la questione della produttività in altri termini? L'agricoltura contadina, familiare, di piccola scala, agroecologica, comunque la si voglia qualificare, si dimostra molto più produttiva di quella industriale per unità di terra e ancor più per unità di energia esogena

¹⁰ Ibid.

immessa¹¹, rivelandosi dunque economa rispetto a due risorse finite e limitate come il suolo fertile e l'energia fossile, mentre valorizza una 'risorsa' abbondante come il lavoro, senza esternalizzare i costi ambientali e sociali sulla collettività. In questa luce, si caratterizza come *agricoltura sapiens*: savia e sapida allo stesso tempo.

5. L'agricoltura *sapiens* come risposta al caos dei mercati e del clima

Restituire centralità ai sistemi agroalimentari impone, quindi, una conseguente riflessione su quali politiche agricole devono essere promosse e su quali modelli produttivi sia opportuno focalizzare sostegno e tutela perseguendo contemporaneamente obiettivi produttivi, occupazionali, di gestione del territorio e delle sue risorse, di mitigazione del caos climatico, di giustizia sociale e di sicurezza alimentare.

L'agricoltura familiare si contraddistingue per il sostanziale prevalere del lavoro sul capitale investito, privilegiando la formazione di impiego nel settore primario, oltre a garantire un presidio umano sul territorio e sulla produzione agricola, presidio indispensabile, ad esempio, per rispondere all'alea climatica e dei mercati. Dare risposte sociali, politiche e reddituali ai produttori di alimenti assume, quindi, un valore non assistenzialistico, ma risponde all'interesse generale: la crisi dei territori rurali e delle popolazioni che vi abitano, modifica, infatti, profondamente il regime dei suoli e delle acque ed è la causa della riduzione rapidissima delle nicchie ecologiche in cui trovano rifugio specie e varietà tradizionali il cui germoplasma è vitale per qualsiasi strategia agraria che voglia mantenere un certo grado di flessibilità e di adattabilità ai processi di trasformazione in atto. Fra questi, è bene sottolinearlo, vanno contemplati i fallimenti del mercato. Il collasso dell'economia liberale e della globalizzazione che ha prodotto il domino di crisi degli ultimi anni va affrontato anche ridisegnando ruolo e funzionamento dei sistemi agroalimentari, nobilitando l'attività agricola quale pietra angolare della sicurezza alimentare e tutelando i mercati di prossimità e, più in generale, il mercato interno al fine di promuovere gli interessi di chi il cibo lo produce e lo immette nel sistema di consumo e di chi lo acquisisce e lo utilizza nel rispetto dei propri bisogni e della propria cultura. Tutt'altra cosa rispetto alla caricatura che spesso colloca l'agricoltura contadina e la sovranità alimentare chiuse in una dimensione autarchica, di mero autosostentamento o di autosufficienza.

L'agricoltura contadina, definita secondo le caratteristiche proprie che prende nei diversi contesti, produce oggi, su scala mondiale, la parte più rilevante di alimenti, fa vivere la circolazione locale di derrate per quella parte degli abitanti della terra che vedono crescere la loro povertà monetaria e deve trovare, quindi, un campo d'applicazione di respiro e consenso collettivo. L'obiettivo è, dunque, quello di riportare agricoltori, pescatori e allevatori al centro del confronto con tutta la società, in modo da assicurare loro un ruolo da protagonisti nella definizione delle politiche istituzionali, sociali ed economiche, valorizzando il patrimonio di valori e civiltà di cui sono portatori. Riconoscere e sostenere il protagonismo dei produttori di cibo permette di creare lo spazio per un'agricoltura più rispettosa e solidale adottata in maniera collettiva attraverso un nuovo patto sociale che il mondo agricolo stipula con il resto della società.

Dopo una fase di regressione dell'identità, i produttori di alimenti sono ora protagonisti di un percorso di riappropriazione di spazi culturali, politici ed economici che può creare le basi per un consolidamento e messa in sicurezza dei sistemi agroalimentari e – entro certi limiti - di quelli sociali ed economici.

Anche l'idea di ruralità va ben compresa e ripensata: nell'Italia degli anni '50, nel tentativo di connotare la ruralità, i sociologi ricorrevano a metodi di rilevazione per cui «erano rurali i comuni aventi, oltre a molti agricoltori, molti analfabeti e molte case sprovviste di servizi igienici, mentre erano urbani i comuni con tanti impiegati, tanti laureati e tante acque correnti. A questa stregua la ruralità, non più identificata con l'agricoltura, lo era con il sottosviluppo»¹². Lo spazio

¹¹ J. PRETTY, *Sustainable agriculture*, Earthscan, London, 2005; J. PRETTY, R. HINE, *47 portraits of sustainable agriculture projects and initiatives (SAFE-World project)*, Centre for environment and society, University of Essex, UK, 2001; M. A. ALTIERI, *Agroecology: the science of sustainable agriculture*, Paperback, London, 1995.

¹² C. BARBERIS, *Le campagne italiane – da Roma antica al Settecento*, Roma, Bari, 1997.

rurale è stato, dunque, spesso associato a quanto di più arretrato può essere presente in un paese, legato ai ritmi antichi di un'attività agricola scandita dai tempi della semina e della raccolta delle produzioni. Tale spazio, nonostante gli approcci semplificatori spesso applicati, nel tempo, non è rimasto uguale a sé stesso ed è andato via via modificandosi assumendo una molteplicità di dimensioni, aspetti e funzioni. Le politiche agricole che si devono rimettere in campo in via prioritaria e con bilanci adeguati devono, quindi, necessariamente far leva su un disegno di sviluppo rurale che coniughi l'uso del territorio con obiettivi di benessere di chi lo abita e di servizio primario per chi ne usufruisce.

II. AGRICOLTURA E SVILUPPO ECONOMICO: MODELLI E POLITICHE

di Elena Viganò

Sommario: 1. Premessa.- 2. Sviluppo economico, dinamica strutturale e trasformazione dei sistemi produttivi.- 3. Modelli e politiche.

1. Premessa

In questo intervento si analizzerà, sul piano positivo e su quello normativo, l'evoluzione del ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo economico. Per far ciò saranno schematizzati i contributi dei principali modelli che descrivono (o interpretano) le caratteristiche e le funzioni svolte dal settore agricolo nelle diverse fasi di tale processo e le relative "ricette di politica economica", finalizzate a perseguire gli obiettivi ad esso assegnati, di volta in volta, dalla collettività.

Se la storia economica sottolinea il ruolo propulsivo svolto, da sempre, dal settore agricolo (la rivoluzione agricola ha, in genere, innescato un processo di accumulazione delle risorse, indispensabile per lo sviluppo di quello industriale), oggi la nuova e crescente attenzione dedicata all'agricoltura è legata alle molteplici funzioni da essa svolte, sia nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS), sia in quelli sviluppati. Accanto alla funzione di produzione di alimenti (possibilmente salubri e di qualità), vi sono, infatti, quelle di mantenimento degli spazi rurali, di tutela dell'ambiente (salvaguardia delle risorse naturali, del paesaggio e della biodiversità), di conservazione delle culture e delle tradizioni. L'importanza assegnata a queste funzioni dipende strettamente dal contesto del paese considerato e, a questo proposito, l'evoluzione della Politica Agraria Comunitaria (PAC) appare esemplificativa del processo di ridefinizione degli obiettivi e degli strumenti definiti per rispondere alle esigenze espresse dalla società, parallelamente al mutare delle condizioni economiche, sociali e ambientali dei diversi paesi della Comunità Economica Europea (CEE), prima, e dell'Unione Europea (UE), dopo.

2. Sviluppo economico, dinamica strutturale e trasformazione dei sistemi produttivi

Nel discutere il ruolo svolto dall'agricoltura nella promozione dello sviluppo economico è opportuno evidenziare, in primo luogo, alcune tendenze generalmente rilevabili.

Il primo aspetto da sottolineare è quello relativo ai cambiamenti registrati in questo settore, parallelamente al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, quantificato, in genere, con i tassi di crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL) pro-capite.

In generale, alle modifiche dei valori assoluti di diversi indicatori macroeconomici, associati all'aumento della capacità di produrre beni e servizi, si accompagna la modifica (irreversibile) del contributo dei singoli settori alla produzione aggregata e, soprattutto, al reddito (dinamica economica strutturale). Per quanto riguarda specificatamente il settore agricolo, si osserva, in genere, una tendenziale contrazione del suo contributo alla formazione dell'occupazione e, soprattutto, del reddito totale, mentre lo sviluppo del sistema economico è trainato, nella fase iniziale, dall'industria e, successivamente, dal terziario. In particolare, l'occupazione agricola in termini assoluti dapprima aumenta (al processo di industrializzazione si accompagna, infatti, un aumento della popolazione) per poi diminuire; ciò significa che, in genere, si dovrebbe realizzare un aumento della produttività in agricoltura, al fine di alimentare la quota (crescente) della popolazione non agricola, per lo meno in assenza di importazioni dall'estero¹³.

Si tratta, tuttavia, di un fenomeno disomogeneo, che assume tratti fortemente differenziati a seconda del contesto sociale, culturale, politico e istituzionale in cui esso si realizza¹⁴.

Anche in aree relativamente omogenee, permane spesso una situazione di forte differenziazione. Ad esempio, nell'Unione europea, coesistono realtà nazionali ancora fortemente

¹³ D. GRIGG, *La dinamica del mutamento in agricoltura*, Bologna, 1985.

¹⁴ WORLD BANK, *World Development Report 2008, Agriculture for Development*, 2008.

agricole e realtà ove l'agricoltura rappresenta un settore dalle dimensioni economiche e occupazionali decisamente ridotte, come è possibile rilevare dai dati, relativi ad alcuni paesi europei, riportati nella tabella 1.

Tabella 1 – Livello di reddito e contributo dell'agricoltura all'occupazione e al valore aggiunto (2007)

	PII, pro-capite (Standard di potere di acquisto)	Occupazione agr. (%)	VAagr. (%)
Germania	115,8	2,2	0,6
Grecia	92,8	11,5	2,8
Spagna	105,0	4,5	2,2
Francia	108,5	3,4	1,5
Italia	103,4	4,0	1,6
Ungheria	62,6	4,6	2,4
Olanda	132,2	3,1	1,6
Austria	122,8	5,7	1,0
Polonia	54,4	14,7	2,7
Finlandia	118,0	4,5	0,8
Svezia	122,8	2,3	0,4
Regno Unito	116,7	1,4	0,4
UE 25	103,4	4,5	1,2
Bulgaria	37,7	7,5	4,2
Romania	41,6	29,5	5,1
UE27	100	5,6	1,2
USA	155,7	0,6	1,0
Giappone	112,2	4,1	2,0

Fonte: epp.eurostat.ec.europa.eu e INEA (2010), L'agricoltura italiana conta 2009, Roma.

L'occupazione agricola permane a livelli molto elevati in paesi quali Romania (29,5%), Polonia (14,7%) e Grecia (11,5%); la Romania e la Bulgaria sono i paesi in cui si registrano i livelli più elevati della quota di valore aggiunto agricolo, pari, rispettivamente, al 5,1% e al 4,2%. Il confronto tra dati occupazionali e dati relativi al valore aggiunto segnalano, in ogni caso, livelli di produttività del lavoro inferiori a quella degli altri settori produttivi.

A questa differenziazione tra paesi, si accompagna, in genere, anche una forte eterogeneità tra regioni, all'interno dei singoli paesi.

Inoltre, è importante sottolineare che tra la contrazione dell'agricoltura e lo sviluppo degli altri settori non esiste una relazione causa-effetto. Ad esempio, in molti paesi asiatici, ad una diminuzione della quota dell'occupazione agricola si è accompagnato un aumento del reddito *pro-capite*, fenomeno, quest'ultimo, che non si è realizzato in molti paesi dell'afrika sub-sahariana.

Ma quali sono i principali motivi di questa perdita d'importanza, sul fronte occupazionale e su quello economico, dell'agricoltura? A questo proposito, la letteratura economica evidenzia una serie di fattori relativi al lato della domanda e a quello dell'offerta. Nel primo caso, si fa riferimento, alla cosiddetta Legge di Engel, secondo la quale, nei Paesi sviluppati, in situazione di redditi pro capite crescenti, l'incidenza dei consumi alimentari su quelli totali tende a diminuire (la domanda agricola/alimentare ha un'elasticità rispetto al reddito inferiore a quella dei prodotti non agricoli). La legge di Bennett¹⁵, inoltre, evidenzia come la crescita del reddito si accompagni a una diminuzione della domanda di *starchy staples* prodotti a basso contenuto di servizi. Ciò significa che, nei paesi ricchi, i mercati agricoli sono mercati "maturi" e che, del valore finale del prodotto, una quota sempre più limitata spetta alla fase della produzione agricola.

Relativamente all'offerta, è da segnalare come la diffusione delle innovazioni di processo determinino un aumento della produttività dei fattori (specialmente del lavoro), per cui per

¹⁵ M. K. BENNETT, *International constraints in food consumption*, in GR, 31, pp. 365–376, 1941.

realizzare un'unità di prodotto servono sempre meno occupati. La specializzazione produttiva e l'esternalizzazione di funzioni tradizionalmente svolte in ambito aziendale amplificano questo processo di contrazione occupazionale, al quale, però, non sempre si accompagna un adeguato aumento della produttività e della redditività del lavoro.

Nonostante il suo generale ridimensionamento, è importante ricordare che l'agricoltura resta un settore strategico a livello economico (in quanto fornisce materie prime per l'industria e beni alimentari per il consumo, generando sostanziali effetti moltiplicativi) e a livello sociale e ambientale.

In Italia, in particolare, il sistema agro-industriale rappresenta il secondo comparto in termini di fatturato, con un valore superiore a 250.000 milioni di euro, nel 2008 (cfr. Tabella 2).

Tabella 2. Componenti del sistema agroindustriale ai prezzi di base (mio euro; 2008)

Valore aggiunto agricolo	28.442
Consumi intermedi agricoli	23.198
Commercio e distribuzione	98.289
Valore aggiunto dell'industria alimentare	26.467
Valore aggiunto dei servizi di ristorazione	37.668
Imposte indirette dei settori agroindustriali	13.891
Sostegni alla produzione*	2.931
Investimenti agroindustriali	19.603
TOTALE	250.489

*Sovvenzioni per l'agricoltura sulla "produzione e attività d'impresa". Le sovvenzioni ai "prodotti agricoli" sono incluse nel valore aggiunto agricolo.

Fonte: INEA (2010), L'agricoltura italiana conta 2009, Roma.

Ma non va trascurato neppure il ruolo svolto dall'agricoltura sul piano ambientale e su quello sociale che, tuttavia, è possibile evidenziare meglio dopo aver analizzato le ulteriori trasformazioni che è possibile associare alla particolare dinamica strutturale di questo settore. Si tratta di un insieme di trasformazioni che segnano il passaggio da un'agricoltura di sussistenza a una "moderna", schematizzato nel seguente prospetto.

Prospetto 1 – Elementi caratterizzanti il passaggio dall'agricoltura di sussistenza all'agricoltura globalizzata

	Agricoltura di sussistenza	Agricoltura moderna	Agricoltura globalizzata
<i>Dinamica economica strutturale</i>			
Incidenza del VA agricolo su quello totale	Alto	Medio	Basso
Incidenza dell'occupazione agricola sul totale	Alta	Media	Bassa
<i>Caratteristiche del mercato e della domanda</i>			
Dimensione del mercato dei prodotti finali	Locale	Nazionale	Globale
Composizione dell'output	Prodotti per autoconsumo	Prodotti standardizzati	Prodotti standardizzati/trasformati
Economie di scala	Non importanti	Importanti	Molto importanti
Fattori determinanti la trasformazione	<ul style="list-style-type: none"> • Densità della popolazione • Potenziale agro-climatico 	<ul style="list-style-type: none"> • Urbanizzazione • Infrastrutture di mercato • Tecnologia produttiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalizzazione dei mercati internazionali
			<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologia (produzione e trasformazione) • Investimenti esteri

Nel caso dell'agricoltura di sussistenza, la coincidenza tra unità di consumo (la famiglia) e unità di produzione (l'azienda) fa sì che l'attività produttiva agricola (a volte condotta congiuntamente a quella artigianale) sia basata sull'approvvigionamento aziendale e finalizzata

all'autoconsumo. Ciò implica che le scelte produttive siano orientate soprattutto al soddisfacimento delle esigenze familiari (e non tanto alla massimizzazione del profitto) e sostanzialmente "sganciate" dalle dinamiche dei prezzi. In altri termini, tali scelte sono guidate da variabili diverse, ma ciò non significa che gli imprenditori siano necessariamente inefficienti o arretrati. Inoltre, si rileva anche un'integrazione parziale con il mercato, derivante dalla necessità di disporre di denaro, se non altro per pagare le imposte.

L'industrializzazione dei processi produttivi comporta una crescente apertura degli agroecosistemi. L'agricoltura industriale, infatti, ricorre all'approvvigionamento esterno per l'acquisto di input chimici di sintesi (fertilizzanti, pesticidi, sementi), di alimenti per il bestiame, di input energetici. A questo proposito, un aspetto interessante da considerare è quello della valutazione energetica. Infatti, contabilizzando tutta l'energia consumata per l'insieme di attività (produzione-trasformazione commercializzazione) svolte nelle moderne filiere agroalimentari la produzione di energia alimentare per ora-uomo di lavoro agricolo è sostanzialmente simile a quella delle agricolture di sussistenza¹⁶.

A livello di commercio internazionale si rileva una crescita del volume del commercio, un cambiamento della sua composizione (con un forte aumento del peso dei servizi) e una sostanziale concentrazione degli scambi tra determinate aree geografiche. In particolare, si osserva un aumento dei flussi relativi alle importazioni e alle esportazioni (superiore rispetto a quello relativo alla produzione), sebbene in rallentamento a partire dagli anni '90. Gli scambi commerciali, tuttavia, sono stati alimentati soprattutto dai paesi dell'Europa occidentale e del Nord America e da quelli asiatici; la partecipazione di paesi appartenenti ad altre aree (America Latina e Africa, in particolare) è, invece, costantemente diminuita. In altri termini, il commercio internazionale si è fortemente regionalizzato, localizzandosi in prevalenza tra paesi (ricchi) appartenenti a determinate macroaree e quelli ad essi più vicini; la maggior parte dei paesi più poveri, invece, è rimasta sostanzialmente esclusa, ad eccezione di quelli del Sud-est asiatico¹⁷.

Per gli scambi agricoli si evidenzia, inoltre, il passaggio da un commercio internazionale basato soprattutto su merci indifferenziate (*commodity*) a un commercio di beni "demercificati", ovvero di prodotti sempre più differenziati e ad alto valore aggiunto. Ciò presenta forti implicazioni in termini di vantaggi competitivi. Accanto alla competizione realizzata, per le *commodity*, sulla base dei vantaggi comparati (ovvero dei costi di produzione), per i beni demercificati si registra una competizione basata sulla reputazione (ovvero sulla qualità percepita). I possibili sentieri tecnologici, quindi, sono, nel primo caso, quello della *New economy* (che prevede l'adozione di biotecnologie innovative e lo sfruttamento delle economie di scala, ecc.) e, nel secondo caso, quello dell'agricoltura di qualità, basata sulla differenziazione dei prodotti, la segmentazione dei mercati e la protezione offerta dai marchi¹⁸ e dai diritti di proprietà intellettuale, secondo quanto stabilito dall'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights-TRIPS*). In quest'ultimo caso, si registrano forme di organizzazione della produzione e della commercializzazione che si caratterizzano per particolari tipologie di qualità dei processi e dei prodotti agricoli. Ad esempio, tra quelli più rilevanti per il sistema agroalimentare italiano, si hanno, ad esempio, i prodotti con marchio di Denominazione di Origine Protetta (DOP) e di Indicazione Geografica Protetta (IGP), i cosiddetti prodotti tipici (ottenuti nel rispetto dei vincoli stabiliti dal Regolamento (CEE) n. 2081/92 e, attualmente, dal Regolamento (CE) n. 510/06 e successivi Regolamenti applicativi) o i prodotti provenienti da agricoltura biologica (secondo quanto stabilito dal Regolamento (CE) 834/2007).

Sul fronte della distribuzione i cosiddetti canali alternativi (o *Alternative food networks*) comprendono diverse modalità organizzative, quali, ad esempio, la vendita in azienda, la vendita diretta e i gruppi di acquisto. Si tratta di iniziative caratterizzate da una riduzione/annullamento del numero degli intermediari che hanno l'obiettivo di costruire una relazione quanto più diretta

¹⁶ D. GRIGG, *La dinamica del mutamento in agricoltura*, Bologna, 1985.

¹⁷ N. ACOCELLA *et al.*, *Rapporto su povertà e disuguaglianze negli anni della globalizzazione*, Napoli, 2004.

¹⁸ D. ROMANO, *L'impatto della globalizzazione asimmetrica sull'agricoltura dei PVS*, in *Agriregionieuropa*, anno 3, n. 8, www.agriregionieuropa.univpm.it, 2007; YOTOPOULOS P. A., ROMANO D. (eds.), *The Asymmetries of Globalization*, Routledge, London, 2007.

possibile tra produttori e consumatori, in base a logiche profondamente diverse rispetto a quelle più diffuse nel sistema agro-alimentare convenzionale. I canali alternativi sono promossi da attori diversi (produttori e/o consumatori, enti e istituzioni pubbliche locali, organismi di certificazione, organizzazioni di categoria - agricole e non -, associazioni di produttori, associazioni culturali, organizzazioni della società civile) che dedicano una forte attenzione alla dimensione locale, ovvero alla necessità di innescare modalità di produzione e di scambio a livello territoriale, soprattutto per valorizzare le produzioni di alcune tipologie di aziende agricole (piccole-medie dimensioni, multifunzionali, a orientamento produttivo misto)¹⁹(Sini, 2009). Questi canali, infatti, consentono di conseguire una redistribuzione del valore aggiunto a vantaggio dei produttori (e, spesso, un contenimento dei prezzi per i consumatori), oltre a vantaggi di natura ambientale (derivanti, ad esempio, dall'applicazione di processi produttivi meno intensivi, dall'incentivazione della diversificazione e del mantenimento delle varietà locali, dalla riduzione dei chilometri percorsi dai prodotti) e sociale (legati alla diffusione di modelli di consumo più salubri, all'attivazione di relazioni trasparenti e basate sulla fiducia, alla conservazione di saperi e di tradizioni), contribuendo a innescare processi sviluppo delle aree rurali.

Queste forme di organizzazione delle attività di produzione-distribuzione e delle relazioni all'interno dei canali trovano, tra i loro fattori determinanti, le nuove tendenze rilevate nei comportamenti dei consumatori, orientati all'acquisto di beni che rispondono a criteri di sviluppo sostenibile, ovvero ottenuti con processi produttivi rispettosi dell'ambiente e/o dell'equità sociale, anche in un momento in cui la crisi economica e finanziaria sta ridisegnando i loro comportamenti di acquisto.

La realizzazione di canali alternativi richiede l'attivazione di nuove relazioni tra produttori e consumatori e, da questo punto di vista, un intervento istituzionale sarebbe quantomai auspicabile, sia sul piano informativo, sia quello organizzativo e finanziario.

3. Modelli e politiche

L'analisi del ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo economico è condotto nell'ambito di molteplici categorie di modelli.

Nell'ambito dei cosiddetti modelli dualistici, il sistema economico è suddiviso in settori diversi per organizzazione produttiva e sociale, tecniche produttive, qualità/funzione del prodotto, qualità/localizzazione dei fattori. Nei modelli che ne enfatizzano il ruolo passivo, come quelli di Lewis (1954), Fei e Ranis (1961) e Jorgenson (1961), l'agricoltura (settore arretrato) ha la funzione di "serbatoio di risorse", ovvero di alimentare il trasferimento di lavoro, fornire alimenti a basso costo, consentire, attraverso l'export, l'acquisto di capitale per l'industria, settore moderno ad elevata produttività, in grado di trainare lo sviluppo. La crescita capitalistica esaspera queste differenze tra settori, mentre come evidenziato nei modelli di Prebisch (1950), Hirschman (1958) e Singer (1958), l'inferiorità dell'agricoltura nell'introdurre innovazioni tecnologiche accresce il divario in termini di produttività/redditività delle risorse, che lasciano il settore per alimentare la crescita dell'industria, senza ridurne la capacità produttiva²⁰. Il ruolo attivo dell'agricoltura, si evidenzia, invece, nelle fasi successive dello sviluppo; nell'agricoltura moderna tale ruolo si concretizza nell'aumento della domanda di input, dei consumi extra-agricoli, dei servizi, e, in quella globalizzata, nel contributo allo sviluppo rurale, alla tutela dell'ambiente, alla gestione del territorio, alla sicurezza alimentare (multifunzionalità). Questa evoluzione richiede il passaggio dal concetto di settore (destinato all'esclusiva produzioni di beni alimentari) a quello di sistema territoriale, superando la distinzione dualistica del sistema economico. La riduzione dei divari intersettoriali, l'omologazione dei modelli comportamentali (sociali ed economici) e la dispersione territoriale delle attività industriali insieme al riconoscimento della partecipazione dell'agricoltura a un sistema complesso di relazioni che insistono su un determinato territorio

¹⁹ M. P. SINI, *Aspetti del dibattito sulla filiera corta*, in *Agriregionieuropa*, n. 16, pp. 1-11, 2009.

²⁰ In questi modelli, non si presta attenzione alle ricadute economiche e sociali legate alla perdita di peso del settore primario e delle campagne.

portano, sulla scia del modello di Johnston-Mellor (1961), al perseguimento di uno sviluppo che sarà equilibrato solo se interesserà tutti i settori, agricoltura e industria, così come campagna e città.

La trasformazione dei sistemi produttivi e del ruolo dell'agricoltura nel processo di sviluppo è stata accompagnata dall'attivazione di una serie di politiche, come, ad esempio, quelle di estrazione di risorse e quelle relative all'introduzione di innovazioni tecnologiche. Le prime, che avevano l'obiettivo di facilitare l'esodo rurale per sostenere lo sviluppo dell'industria, ha determinato, in molti Paesi in Via di Sviluppo, una serie di conseguenze negative, quali l'accelerazione del processo di contrazione settoriale (che ha portato gli agricoltori più poveri ad alimentare il settore informale urbano), la riduzione di risparmio, che ha diminuito la capacità d'investimento del settore, la contrazione del potenziale produttivo di alimenti, la rottura dell'equilibrio produzione-consumo, oltre a una serie di problemi ambientali. Si è innescato, così, un processo di sviluppo non sostenibile in termini ambientali, sociali ed economici, che ha avuto i suoi effetti più gravosi nelle aree rurali, penalizzate anche in termini di interventi di assistenza, destinati in genere alle aree urbane²¹. Un risultato sostanzialmente simile si è avuto con le politiche dirette a promuovere la diffusione delle innovazioni tecnologiche, finalizzate a ottenere un incremento della produttività e dei redditi, la riduzione dei prezzi dei prodotti, l'aumento della domanda ad altri settori e lo sviluppo di attività extra-agricole e, più in generale, delle aree rurali.

Ma l'assenza di una forte integrazione con gli altri settori, la crescita non uniforme dei redditi agricoli, i consumi orientati verso prodotti di origine non locale hanno ostacolato la crescita economica locale e, d'altra parte, l'aumento della produttività non sempre ha determinato un adeguato aumento dei salari; le forze di lavoro più qualificate sono state attratte dagli altri settori così che, in agricoltura, si sono manifestati crescenti fenomeni di marginalizzazione e di femminilizzazione; infine, l'inquinamento (incluso quello di tipo genetico) delle risorse naturali e il consumo eccessivo di risorse idriche hanno accompagnato spesso la modernizzazione del settore agricolo, indotta da questo tipo di politiche.

Ciò sta a significare la necessità di perseguire la coerenza tra obiettivi e strumenti e di non generalizzare l'applicazione dei modelli, sul piano positivo e, conseguentemente, sul piano normativo. In altre parole, l'adozione indifferenziata degli stessi modelli interpretativi e delle stesse ricette di politica economica a contesti molto diversi in termini ambientali, sociali e istituzionali risulta spesso sostanzialmente inefficace. Ad esempio, l'interpretazione offerta dai modelli neoclassici potrebbe non rappresentare adeguatamente le scelte di particolari tipologie di agricoltori, come quelli che svolgono un'attività produttiva per perseguire obiettivi "non di mercato", come avviene, ad esempio, in molte agricolture di sussistenza.

Un esempio di adattamento delle politiche alla realtà considerata è rappresentata dalla Politica Agraria Comunitaria che, a partire dalla firma del Trattato di istituzione della Comunità Economica Europea (25 marzo 1957), ha delineato modelli di impresa agricola che rispondevano a obiettivi che si sono costantemente evoluti nel corso degli anni.

Gli originari obiettivi della PAC erano, infatti, quelli di aumentare la produttività dell'agricoltura, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola (grazie, soprattutto, al miglioramento dei redditi individuali), stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori²². Tali obiettivi dovevano essere conseguiti attraverso la politica dei prezzi e dei mercati (realizzata mediante le Organizzazioni Comuni di Mercato) e una politica destinata agli interventi strutturali (che, tuttavia, ha sempre ricevuto scarsi livelli di finanziamento, non superiori al 10% del totale).

Ma agli inizi degli anni '80, cominciano a palesarsi una serie di problemi: la crescita delle produzioni, completamente slegata dall'andamento dei consumi, determina la creazione di eccedenze, l'aumento delle spese di bilancio, forti squilibri di protezione e di reddito fra settori e fra territori e tensioni sui mercati internazionali, oltre a notevoli fenomeni di inquinamento

²¹ E. BASILE, C. CECCHI, Il ruolo dell'agricoltura nella lotta contro la fame e la povertà rurale, in E. BASILE, C. CECCHI (a cura di), *Diritto all'alimentazione, agricoltura e sviluppo*, Atti del XLI Convegno di Studi SIDEA, Roma, 18-20 settembre 2004, Milano, 2006.

²² A. MARIANI, E. VIGANÒ (a cura di), *Il sistema agroalimentare dell'Unione Europea. Economia e politiche*, Roma, 2002.

ambientale. Le modifiche della PAC introdotte a partire dalla svolta del 31 marzo 1984 (politica dei prezzi più restrittiva, quote di produzione, prelievi di corresponsabilità, limiti di garanzia, *set-aside* volontario, stabilizzatori finanziari, interventi di natura ambientale) sono finalizzate a risolvere tali problemi. Inoltre, nella Comunità Economica Europea, la collettività comincia a richiedere al settore agricolo produzioni sicure e di qualità (mostrando una crescente sensibilità verso l'impatto ambientale dei processi produttivi) e, più in generale, la fornitura di servizi compatibili con la tutela delle risorse naturali, paesaggistiche, culturali, la gestione idrogeologica del territorio (ad esempio, contribuendo alla manutenzione del sistema idraulico e/o stradale), lo sviluppo delle aree rurali. Ciò richiede la promozione di nuovi modelli produttivi, alternativi a quelli "industriali", e la definizione di nuove strategie di sviluppo per il settore agricolo.

In modo coerente con le nuove esigenze della società, nel rispetto dei vincoli concordati a livello GATT-WTO e anche in funzione delle necessità poste dall'allargamento ai paesi dell'Europa centro orientale, l'Unione europea inizia, quindi, un processo di revisione delle politiche per il settore agricolo, tuttora in atto. Tale processo comprende, nel 1992, l'adozione della Riforma Mac Sharry, l'approvazione, da parte della Commissione europea nel 1997, del Documento Agenda 2000²³, con il quale si delinea il nuovo modello di agricoltura europea, competitiva (attraverso la riduzione dei costi e il miglioramento qualitativo dei prodotti), sostenibile (in senso ambientale e sociale) e multifunzionale (riconoscendo e valorizzando le funzioni che l'agricoltura svolge in relazione alla protezione dell'ambiente e allo sviluppo delle aree rurali), la cosiddetta Revisione di Medio Termine (RMT) o Riforma Fischler e l'Health Check.

La progressiva riduzione (fino all'annullamento) delle diverse forme di sostegno "via mercato" è accompagnata dall'attivazione di molteplici strumenti, riconducibili al cosiddetto primo pilastro (politica dei mercati) e secondo pilastro (politica di sviluppo rurale). Nel corso degli anni, si realizza il passaggio definitivo dal sostegno dei prezzi al sostegno dei redditi, attraverso l'introduzione di un pagamento unico per azienda. Tale aiuto è subordinato al rispetto di alcuni criteri, che esplicitano la crescente attenzione agli effetti dell'agricoltura sulle risorse ambientali. Si realizza, inoltre, un rafforzamento dell'approccio *bottom up*²⁴.

In questo modo, si è attivata una politica più trasparente verso la collettività e più attenta alla domanda sociale di protezione dell'ambiente, sicurezza dei prodotti e benessere degli animali, oltre a una maggiore compatibilità con le regole stabilite a livello WTO, sebbene non si identifichino soluzioni del tutto efficaci nel risolvere alcuni problemi "storici" della PAC, come, ad esempio, l'inequità della distribuzione degli aiuti o le difficoltà di accesso per i giovani imprenditori.

²³ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, in *Bollettino dell'Unione Europea*, Supplemento n. 5, Bruxelles, 1997.

²⁴ Questo approccio prevede il coinvolgimento della popolazione (operatori economici, sociali, culturali, in forma singola e associata) nella ideazione, nell'elaborazione e nella gestione delle politiche, in modo da realizzare interventi coerenti con le reali esigenze del territorio e delle comunità locali.

PARTE II

QUALI AGRICOLTURE NELLE MARCHE?

I. IL DISTRETTO *OGM FREE*: I RISULTATI DEL PROGETTO LIFE SAPID PER LA PRESERVAZIONE DELL'IDENTITÀ DELLE PRODUZIONI AGROALIMENTARI DI QUALITÀ

di Miriam Gavioli

Nell'intervento verranno illustrati i principali risultati del progetto SAPID (LIFE ENV 2005) al quale il Comune di Urbino e, in particolare, l'Assessorato all'Agricoltura ha partecipato in qualità di partner²⁵.

Obiettivo principale del progetto, alla luce del quadro giuridico definito dall'Unione europea, tuttora in evoluzione, è stato quello di individuare le migliori strategie di preservazione di identità e di prevenzione della contaminazione accidentale dei prodotti agricoli da parte delle materie prime derivanti da Organismi Geneticamente Modificati (OGM).

Quali sono i vantaggi agronomici per le specie coltivate derivanti dall'utilizzo di OGM? Sicuramente la tolleranza agli erbicidi (glifosato, glufosinato ammonio, ecc.) e la resistenza agli insetti (come quella delle varietà GM del mais Bt, cotone MON, ecc.); tuttavia, esistono fondati dubbi sui vantaggi economici e sugli impatti ambientali collegati alla loro diffusione.

Ora, l'Unione europea garantisce, agli agricoltori e ai consumatori, la libertà di scelta fra produzioni GM, convenzionali e biologiche, attraverso l'introduzione del principio di coesistenza, sancito con l'emanazione della Direttiva 2001/18/CE. In particolare, l'articolo 22 di questa Direttiva stabilisce che gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM conformi ai requisiti fissati a livello comunitario. Tale articolo, congiuntamente ad altre disposizioni più generali del diritto comunitario e del Trattato riguardanti la libera circolazione delle merci, può rappresentare la base giuridica per l'avvio di una procedura di infrazione comunitaria nei confronti di dispositivi legislativi di divieto di coltivazione e commercializzazione dei prodotti GM. L'articolo 23 della stessa Direttiva prevede, peraltro, una clausola di salvaguardia che permette a uno Stato membro di limitare temporaneamente o vietare l'uso o la vendita sul proprio territorio di un OGM, qualora, sulla base di nuove informazioni, vi fossero fondati motivi di rischio per la salute umana o l'ambiente.

La Commissione europea, inoltre, nel luglio 2003 ha emanato la Raccomandazione 2003/556/CE affinché tutti gli Stati adottino misure atte a garantire la coesistenza nel territorio tra le colture transgeniche, convenzionali e biologiche²⁶. Tale Raccomandazione si fonda su due punti di fondamentale importanza: il primo è quello di dare la possibilità di scelta all'agricoltore tra i vari tipi di produzione, senza che risulti necessario modificare i sistemi di produzione preesistenti; il secondo è quello di risolvere gli aspetti economici della coesistenza, ovvero i problemi derivanti dal potenziale inquinamento delle produzioni convenzionali o biologiche con OGM²⁷.

²⁵ Gli altri partner del progetto sono stati: ASSAM (Agenzia Settore Servizi Agroalimentari Marche), Regione Marche Servizio Agricoltura <http://www.regione.marche.it>; Associazione Terre dell'Adriatico Formazione e Servizi ai produttori biologici <http://www.adrialand.it>; Asteria s.r.l. Agenzia per lo Sviluppo Tecnologico e la Ricerca Applicata <http://www.asteriasrl.it>; Istituto Zooprofilattico Marche Umbria <http://www.zp.iss.it>; TerraBio s.c.a.r.l. Cooperativa Produttori Biologici Urbino.

²⁶ Per approfondimenti sullo stato dell'arte in materia di coesistenza, del quadro normativo e delle competenze in materia, sul sito del progetto (www.sapidlife.eu) è consultabile la raccolta on line dei documenti sulla coesistenza e la normativa aggiornata. L'accesso è libero ed è prevista la possibilità di utilizzare un motore di ricerca interno.

²⁷ Nelle Marche, come nel resto d'Italia è, ad oggi, vietata la coltivazione di OGM, in quanto non sono state iscritte varietà GM nel registro previsto dal Decreto Legislativo n. 212 del 2001 e gli articoli ancora in vigore della Legge n. 5 del 2005 prevedono che la coltivazione di varietà GM sia subordinata all'applicazione di Piani di Coesistenza regionali. Tuttavia, in base a indagini effettuate, gli OGM sono presenti nelle filiere agrozootecniche marchigiane. Si tratta di prodotti provenienti da Stati europei (come, ad esempio, dalla Spagna) ed extraeuropei.

Il contesto normativo definito a livello di Unione europea ha imposto, quindi, agli Stati membri il principio di coesistenza e, in particolare, la messa a punto di un manuale ad uso degli agricoltori per l'auto valutazione del rischio da contaminazione con OGM e di un disciplinare di produzione in grado di garantire prodotti con una *hard Identity Preservation (hard IP)* e con una più bassa *Identity Preservation (soft IP)*, in modo che il prodotto finale abbia una contaminazione al di sotto della soglia prevista dalle norme comunitarie. In questo quadro giuridico, il Progetto LIFE SAPID ha previsto sia una sperimentazione e validazione degli strumenti operativi (quali lo sviluppo di sistemi di *Identity Preservation* dei prodotti OGM *free*), sia una definizione di sistemi di prevenzione e di protezione del rischio a livello territoriale e aziendale, per la difesa su ampia scala dell'identità dei prodotti agricoli dalle contaminazioni con OGM, attraverso sperimentazioni in campo e di filiera.

Nel primo caso, il disciplinare di certificazione individuato può essere adottato da diversi soggetti coinvolti nella produzione, trasformazione e/o utilizzo di materie prime a rischio di contaminazione da OGM e loro derivati. Adottando il disciplinare, i prodotti ottenuti dovrebbero essere, con ragionevole attendibilità, esenti da OGM o contenerne una quantità al di sotto del limite di contaminazione accidentale o tecnicamente inevitabile definito dalla legge. Infine, il manuale di auto valutazione del rischio di contaminazione OGM ad uso degli operatori delle filiere agro zootecniche è uno strumento di aiuto per l'operatore che intende verificare la conformità al Disciplinare; il manuale è stato redatto applicando il metodo HACCP (Analisi del Rischio e Controllo dei Punti Critici).

Per quanto riguarda la sperimentazione sono state effettuate prove in campo e prove di contaminazione lungo la filiera, utilizzando varietà di mais bianco e giallo, proprio perché l'utilizzo di mais OGM non è ad oggi consentito. Tale sperimentazione è stata condotta su una vasta area, coinvolgendo un ampio numero di operatori delle filiere agro-zootecniche maggiormente sensibili al rischio di contaminazione con OGM.

Per valutare la contaminazione in campo, nelle prove realizzate, il mais marcatore (giallo) è stato seminato a distanze variabili da quello ricettore (bianco), al fine di quantificare l'effetto della contaminazione al modificarsi della distanza.

Nella tabella 1, vengono riportati i risultati della sperimentazione in campo che dimostrano come, all'aumentare della distanza dalla fonte contaminante (sono sufficienti poche file di mais), si raggiungano livelli di contaminazione inferiori allo 0,9%. Tuttavia, la contaminazione in tutto l'appezzamento di mais bianco non è mai arrivata a zero.

Tabella 1 – Distanza tra le colture e livello di contaminazione

Distanza (m.)	Contaminazione (%)
4	14,99
5	3,23
6	0,26
7	0,83
8	0,41
10	0,89
12	0,80
14	0,33
16	0,51
23	0,64
28	0,24
33	0,10
38	0,28
43	0,18
48	0,63
120	0,05
130	0,12

Per verificare la presenza di contaminazione lungo la filiera, le prove realizzate in collaborazione con il Consorzio Agrario di Talacchio di Colbordolo (PU) hanno previsto l'utilizzo del mais bianco come contaminante.

Malgrado tutte le precauzioni messe in atto, i prelievi effettuati in diversi punti della linea hanno dimostrato la difficoltà di evitare la contaminazione fra mais giallo e bianco.

I risultati palesano la necessità di regolare la coesistenza lungo tutta la filiera. Infatti, se risulta possibile ottenere una coesistenza legale, ovvero al di sotto dello 0,9%, tuttavia è molto difficile ottenere una protezione totale (*hard IP*) dalla contaminazione, a causa della presenza di una rete podereale con una Superficie Agricola Utilizzabile media molto bassa, della inadeguatezza delle strutture (con particolare riferimento agli impianti di stoccaggio delle filiere agro-alimentari) e dei servizi, soprattutto agromeccanici, rivolti alle aziende e, non ultimo, della scarsa sensibilità degli operatori, che preferiscono, in genere, evitare di sollevare troppa attenzione sul problema della coesistenza e delle contaminazioni.

L'efficacia dei sistemi di prevenzione dal rischio di contaminazione con OGM per realizzare una *hard IP* dipende da molteplici fattori, quali: il contesto territoriale (geografia, morfologia, clima, ecc.); la presenza di strutture (come gli impianti di stoccaggio) tecnicamente in grado di gestire la coesistenza; la disponibilità di sementi non contaminate (presenza di aziende sementiere a carattere locale o nazionale); l'offerta di adeguati servizi alle aziende nell'ambito della coesistenza (ad esempio, imprese agro-meccaniche, organismi di certificazione di terza parte, laboratori in grado di rilasciare in tempi brevissimi i certificati di analisi); l'esistenza di una rete di strutture pubbliche e private per la realizzazione di monitoraggi (validazione risultati analitici, Ring test); la presenza di operatori delle filiere agroalimentari sufficientemente sensibili alla IP e preparati alla sua gestione.

Dall'analisi svolta, il progetto ha individuato nella creazione di distretti OGM *free* una possibile strategia per ottenere una *Identity Preservation* totale.

Come già anticipato, la Raccomandazione della Commissione del 23 luglio 2003 recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche tratta la questione degli accordi volontari e recita: "Gli agricoltori di una data zona possono riuscire a ridurre in misura significativa i costi connessi alle misure di isolamento tra filiere di produzione di colture transgeniche e non transgeniche se si raggruppano e coordinano la propria produzione in base ad accordi volontari".

La Raccomandazione offre, quindi, la possibilità di creare accordi volontari per limitare le contaminazioni tra colture OGM e non OGM e pertanto indirettamente pone, quale rimedio alla contaminazione, la creazione di aree OGM *free* che dovranno coesistere con le aree OGM.

Il progetto SAPID ha individuato nell'area del Comune di Urbino le condizioni necessarie per la realizzazione di un distretto OGM *free*. Tali condizioni sono relative a un'incidenza elevata dell'agricoltura biologica sia per la produzione vegetale, sia per quella animale; una presenza di produzioni tipiche tutelate come, ad esempio, la Casciotta d'Urbino DOP; un'adesione quasi totale degli allevatori dell'area in esame alla certificazione di prodotto della Bovinmarche per la produzione di carne di bovino alimentato senza prodotti GM; una presenza di una filiera corta ben strutturata e legata al settore agrituristico; una presenza durante tutto l'anno di un turismo di qualità che consente di valorizzare le produzioni agroalimentari locali.

In questo contesto, la Regione Marche ha recentemente creato un gruppo di lavoro per verificare la possibilità di stilare una proposta di legge sui distretti OGM *free*; è, infatti, opinione ormai diffusa che la creazione di un distretto di questo tipo potrebbe portare a evidenti vantaggi ambientali (incremento delle colture proteiche locali per uso zootecnico in sostituzione della soia), economici (valorizzazione della filiera corta) e turistici (vantaggio competitivo per strategie di marketing del territorio).

II. COSA SERVE AL BIOLOGICO PER CRESCERE

di Gino Girolomoni

Nella tradizione agricola dei secoli che ci hanno preceduto, c'erano molti ostacoli che rendevano la vita difficile: la grandine, il gelo, la siccità, le alluvioni, a volte anche la peste e il colera, spesso i briganti e gli eserciti di passaggio. Si riusciva a sopravvivere con una solidarietà vera della contrada. Non che tutti i vicini fossero simpatici, ma tutti erano ritenuti utili per i grandi lavori dalla raccolta del fieno o della trebbiatura del grano.

Oggi le calamità principali sono le Istituzioni, con il loro gran numero di addetti e di ripartizioni delle competenze e di invenzioni partorite per rendere ancora più difficile un mestiere che lo è già abbastanza.

Le norme sanitarie sono la trovata più straordinaria per opprimere e reprimere i contadini. Queste norme sono basate sull'idea idiota che i campi e i laboratori dove si trasformano il latte in formaggio o il grano in farina o la farina in pane e pasta debbano essere ispirate al modello delle sale operatorie: piastrelle al piombo, piani di lavoro in formica a base di formaldeide (il legno non va bene perché lascia residui), tutto sterilizzato... Ma a questa brava gente non gli viene nemmeno in mente che in ambienti simili non stagionano né i formaggi né i salumi?

E poi regole uguali per tutti, sia per il pastore sardo con cento pecore che per Galbani e Invernizzi. Naturalmente anche per gli alpeggi a 1500 metri senza energia elettrica e senza strade.

Questi omini senza intelligenza e senza cultura pretendono le piastrelle e una sala dove arriva il formaggio, una sala dove si lavora e un'altra dove si mette il prodotto finito. E il bagno sempre con piastrelle e, se per caso ci fosse una presenza di sesso diverso, un altro bagno.

Io trovo queste norme di una violenza inaudita, come quelle praticate nei lager di Stalin, frutto di ignoranza sadica e di totale disinteresse per il buon funzionamento della società dove vivono anche loro.

A tutto ciò si arriva perché un mestiere antico e importante è sparito, la politica, che era l'arte di far vivere sia il lupo che l'agnello, sia la volpe che la gallina. Adesso, invece di fare il loro mestiere, per cui sono pagati anche molto bene, dicono: "Dovete competere". Imbecille, come può competere la gallina con la volpe?

Poi c'è un'altra categoria che non sa fare più il suo mestiere, i sindacati, che non si sono assolutamente ribellati a queste norme macchinose, numerose, decine di adempimenti inutili, al solo scopo di vederci una loro nuova funzione per mantenere gli organici.

A rendere ancora più complicato il mestiere che ha inizio con Caino e Abele (come si ricorderà fu difficile il dibattito fin da allora) c'è, poi, questa famigerata globalizzazione; un'idea geniale per mettere in pratica il controllo centralizzato di cibo e di acqua nelle mani di pochi, quelli che hanno immense risorse finanziarie accumulate avvelenando il mondo con pesticidi e formule chimiche utili all'umanità come il DDT e l'Isocianato di metile, quello che si produceva a Bhopal e che provocò 25.000 morti e 120.000 malati cronici.

Nel panorama agroalimentare europeo e italiano il biologico è stata, ed è, un'idea geniale per ridare senso all'agricoltura e ai contadini, recuperare un mercato che i contadini non avevano più, ritrovare un significato nuovo per vivere in campagna, in armonia con la flora e con la fauna che sono parte integrante di se stessi, e con cui è bene tutelarsi, custodirsi a vicenda.

Cinquantamila aziende agricole solo in Italia, con un milione di ettari coltivati, sono la dimostrazione che questa agricoltura si può praticare ovunque. E visto che è uno dei pochi settori dell'agroalimentare che tiene nei mercati di tutto il mondo praticarla è anche conveniente.

Ma anche il biologico avrebbe alcune necessità su cui lavorare per crescere e per organizzarsi meglio.

LE NORME. Siamo l'unico settore agroalimentare che paga il controllo di tutti i passaggi che una materia prima compie per diventare cibo. Se i Piani di Sviluppo delle Regioni prevedessero la

possibilità di pagare questo utile servizio (utile per il consumatore) sarebbe una buona occasione per aumentare le aziende.

IL MERCATO E LA DISTRIBUZIONE. Qui gli agricoltori non hanno nessun potere contrattuale, specialmente nella produzione dell'ortofrutta (da sempre). E oggi anche nella produzione di latte e di cereali sono costretti a produrre ricavandone dei prezzi che non coprono nemmeno le spese.

Il mio sogno sarebbe veder nascere una catena di punti vendita che sia l'emanazione (e proprietà) dei produttori. Ma è così difficile organizzare almeno dieci punti vendita che diventino cento e poi mille? Le Facoltà di Economia, come la vostra, perché non ci aiutano, magari andando a vedere cosa ha fatto in Francia Biocoop?

LE MENSE PUBBLICHE. Perché siamo così prudenti e restii a promuovere mense bio negli ospedali e nelle scuole? Si lo so che le promuoviamo, ma se poi facciamo i bandi dove vale sempre e solo il minor prezzo è chiaro che facciamo passare un biologico dai requisiti minimi, ottenuto con materie prime non italiane, dove il lavoro costa un decimo del nostro, perché in quei paesi non ci sono tutele per i lavoratori né controlli di nessun genere.

OCCORREREBBE UN GRANDE RINNOVAMENTO CULTURALE per capire che non può più funzionare il principio che prevede che un cibo non possa contenere più di una certa percentuale di principi attivi usati nella produzione, nella conservazione e nella trasformazione degli alimenti. Il concetto che fino a quel livello stabilito dalla legge tali principi non siano dannosi è un concetto "preistorico", perché finge di non sapere che quei residui massimi sono migliaia e nessuno ha mai voluto studiare la loro sinergia nell'organismo umano, soprattutto nei bambini. Ma per fare questo ci vorrebbe la presenza della politica che però è sparita.

Basterebbero anche l'intelligenza e la dignità umana, ma anche quelle si sono perse dopo la scomparsa di Federico da Montefeltro....

III. LA COOPERATIVA TERRABIO

di Antonio Santini

Voglio complimentarmi con gli organizzatori del Seminario e, in particolare con Elena Viganò, per la professionalità dimostrata nella “composizione” degli argomenti svolti, e anche con i relatori, che hanno rappresentato fedelmente le realtà più importanti delle produzioni locali di qualità, svolgendo una disanima complessiva dei diversi aspetti che coinvolgono la produzione e la commercializzazione dei prodotti finiti.

Io sono tra i fondatori della Cooperativa TerraBio, che rappresenta la realtà più consistente, a livello regionale, nell'associare gli agricoltori biologici locali. La nostra Cooperativa, composta da 62 aziende socie di cui l'80% sono situate nella Regione Marche, svolge diverse funzioni, che vanno dalla consulenza tecnica alle aziende, sino alla fornitura dei mezzi tecnici, al ritiro del prodotto biologico e alla sua commercializzazione. TerraBio, infatti, è nata, nel 1997, proprio dall'esigenza di gestire notevoli volumi di prodotto biologico, derivante dall'attività di aziende agrarie che non trovavano strutture in grado di garantire una adeguata valorizzazione della loro offerta. L'incremento dei volumi annui controllati, l'attenzione alla qualità e una attenta politica commerciale, mirata a differenziare i prodotti mediante sistemi di certificazione internazionale, hanno permesso di acquisire posizioni di rilievo per la fornitura di cereali biologici sia sul mercato interno, sia su quello internazionale.

Per sopperire alle forti richieste del mercato, la Cooperativa, oltre a commercializzare le produzioni dei soci, si avvale anche delle forniture di aziende agricole locali e di altre strutture commerciali che operano nel biologico.

Per incrementare la massa di prodotto biologico controllata e per consolidare le posizioni raggiunte sul mercato, TerraBio intende coinvolgere nuove aziende agricole in una politica aziendale che gode delle più importanti certificazioni internazionali. Fin dalla sua costituzione, infatti, la Cooperativa aderisce al regime di agricoltura biologica, definito dal Reg. (CEE) 2092/91 e, attualmente, è assoggettata anche ai Disciplinari NOP (*National Organic Program* USA), Naturland (Associazione tedesca internazionale di certificazione dei prodotti biologici), Biosuisse (Ente di certificazione svizzero). Inoltre, la tracciabilità e la qualità delle produzioni sono garantite mediante sistemi tempestivi e innovativi di campionamento delle partite e mediante lo stoccaggio condizionato e separato delle merci.

TerraBio promuove anche la diffusione di colture innovative, al fine di migliorare la redditività economica delle aziende coinvolte. Oltre ai cereali, l'azienda produce, stocca e commercializza, leguminose, oleaginose, prodotti ad uso zootecnico e anche prodotti tipici di qualità, quali ceci, lenticchie, farro, fagioli (borlotti e cannellini) e colture particolari, come miglio, lino da olio, coriandolo, orticole portaseme da germoglio e prodotti ad uso erboristico-farmaceutico; non per ultimo, si occupa della produzione di sementi certificate per la riproduzione come erba medica, trifoglio, veccia e cereali maggiori.

In alcune delle produzioni sopra riportate, l'azienda può definirsi leader nella produzione di materia prima: una realtà fra tutte è quella del farro da agricoltura biologica, la cui produzione si concentra per l'80% circa nel nostro comprensorio e la cui commercializzazione viene effettuata dalla Cooperativa.

Accanto alla Cooperativa TerraBio, e come sua diretta emanazione, opera la società Sorgente s.r.l. che si occupa di realizzare e di commercializzare prodotti finiti per il consumatore finale, utilizzando le materie prime ottenute dalle coltivazioni biologiche locali. Attualmente i prodotti che trovano collocazione sul mercato nazionale sono costituiti in prevalenza da pasta e da derivati dei cereali; accanto a questi vi è una ricca linea di specialità alimentari.

In questi anni, abbiamo svolto un ruolo propulsore per l'intero settore del biologico marchigiano, nella certezza che la conversione di molti a questo metodo di coltivazione fosse un beneficio per il nostro ambiente locale e per il pianeta. Come ha detto già bene Gino Girolomoni, non sempre questo ruolo positivo è visto nella giusta luce da parte della politica locale che ci

osteggia su aspetti apparentemente marginali delle Leggi regionali, con pretestuose “incursioni” nei Regolamenti europei, al fine di complicare le cose con inutili regole aggiuntive e limitanti.

Credo anche, però, che ognuno di noi abbia le proprie responsabilità: all’espansione della nostra cooperativa corrisponde un aumento proporzionale della produzione lorda vendibile che crea problemi di varia natura. Tralasciando tutte le questioni relative all’ampliamento delle strutture indispensabili per un corretto stoccaggio delle merci disponibili (notevoli per varietà e quantità), così come quelle finanziarie collegate agli aumentati volumi dei conferimenti, dobbiamo considerare come collocare al meglio le nostre produzioni sul mercato. Pertanto, se oggi parliamo di Gruppi di Acquisto Solidali e di Commercio Equo e Solidale con tutte le loro implicazioni positive per i piccoli produttori e per i consumatori finali, non si può sperare di proporre questo modello di nicchia come l’unica rete distributiva adatta alla diffusione dei prodotti biologici.

Credo che questa Facoltà di Economia dovrebbe avviare uno studio sul marketing dei prodotti biologici, che potrebbe essere particolarmente indicato ai giovani studenti, in un’ottica di sviluppo e di salvaguardia di questo settore, e che questa collaborazione tra l’Università di Urbino e i produttori del territorio debba essere la chiave di volta per ottenere una maggiore efficacia delle politiche locali. Non dobbiamo pensare, infatti, all’agricoltura biologica come a un sistema di coltivazione tradizionale che si limita ad evitare l’uso della chimica; gli agricoltori di oggi, pur avendo un legame profondo con la terra e con l’ambiente rurale, esprimono necessità culturali e consumi totalmente diversi da quelli dei loro padri e posseggono quella velocità di apprendimento che è necessaria a comprendere l’evoluzione del mondo odierno.

Oggi, le grandi multinazionali detengono le biotecnologie, applicate su larga scala nell’industria sementiera, e sono in grado (almeno sulla carta) di creare semi resistenti alle principali patologie o, più semplicemente, resistenti a diserbanti di proprio brevetto. La consapevolezza diffusa tra i consumatori dell’estraneità degli OGM alla propria dieta ha una corrispondenza perfetta nel mondo agricolo locale che è assolutamente contrario alla loro diffusione, che va vietata perlomeno nelle aree collinari, favorendo così la creazione di un comprensorio delle eccellenze, in contrapposizione al modello della tolleranza verso gli OGM. Il modello di coltivazione diffuso dalle multinazionali prevede trattamenti chimici che coprono l’intero ciclo colturale, dalla concia delle sementi (recentemente individuata come responsabile della tragica scomparsa di oltre il 50% delle api), sino ai trattamenti maturanti sulla frutta e sulla verdura, trattamenti che risultano tossici e cancerogeni. Accrescere la consapevolezza dei consumatori è importante e qualcosa in questa direzione è stato fatto anche dai sindacati agricoli, come la “Campagna amica” della Coldiretti, che mira a stabilire un rapporto di fiducia tra il produttore e il consumatore finale. Ma, oltre a ciò, è fondamentale ridare dignità al lavoro agricolo, anche sul piano dell’innovazione, aumentando gli strumenti culturali a disposizione degli agricoltori e favorendo un ruolo attivo del settore nella sperimentazione e nello studio di nuovi cloni, varietà di sementi e tecniche di coltivazione in grado di accrescere la competitività delle aziende.

La ricerca e l’innovazione scientifica nel campo dell’agricoltura biologica non esistono o sono troppo limitate per dar luogo a tecniche generalmente adottabili; ad esempio, ci adattiamo a coltivare piante e alberi da frutto, ricorrendo a volte ad antiche o vecchie varietà, che non sono concepite per le nostre specifiche necessità di clima e di terreno. In questi anni, abbiamo sviluppato delle tecniche di coltivazione sperimentando continuamente e confrontandoci tra agricoltori, ma è necessario che anche il mondo scientifico, a livello universitario, sia partecipe alla costruzione di piante adatte alla coltivazione con metodo biologico. Inoltre, la ricerca costante della qualità e di standard migliori va relazionata ai costi di produzione che salgono anche quando quelli delle materie prime scendono, creando quella forbice che ha provocato la chiusura di centinaia di aziende agricole.

Negli ultimi due anni, anche noi abbiamo subito la crisi generale dell’economia che ha provocato una forte riduzione della domanda e, di conseguenza, il crollo dei prezzi dei prodotti agricoli. Anche se il biologico rimane un mercato privilegiato e di nicchia, la crisi economica ha ridotto i prezzi dei principali prodotti cerealicoli del 50% e oltre. Pertanto, molte aziende si trovano in estrema difficoltà e nella necessità di ottenere il ricavato del loro raccolto nel più breve

tempo possibile. Tutto ciò, insieme agli importanti investimenti da affrontare nella produzione, crea una ricorrente necessità di fonti di finanziamento.

Per affrontare il prossimo futuro, gli agricoltori dovranno diversificare la loro attività, anche verso quelle di tipo artigianale, di autoproduzione di prodotti pronti per il consumo locale, di agriturismo e verso altre attività non tradizionali, in base alle opportunità di ogni singola azienda.

Sicuramente un altissimo interesse lo avrà il settore della produzione di energia da fonti rinnovabili che, mediante una diffusione di piccoli impianti calibrati sulle esigenze aziendali o locali, potrebbe rappresentare un'alternativa democratica alla concentrazione di grandi impianti produttivi, che hanno spesso una ricaduta pesante sulle realtà locali in termini di impatto paesaggistico e ambientale (oltre ad essere fonte di guadagno per pochi, generalmente grandi società che non hanno nel territorio altre opportunità e vocazioni). Già oggi attraversando le autostrade della Germania ci si rende conto che ogni fienile rappresenta un'opportunità di tetto fotovoltaico e sarebbe giusto pensare che il nostro paese presenta caratteristiche climatiche e ambientali tali da consentire l'adozione su larga scala di questa tecnologia oramai affermata.

Inoltre, la presenza in certi areali di notevoli produzioni legnose e di scarto (foraggi di cattiva qualità, letame e altri sottoprodotti) dovrebbe spingere a realizzare piccoli impianti per la produzione di biogas. Infine, piccoli impianti di produzione eolica, che presentano costi ridotti e un basso impatto paesaggistico, possono anch'essi contribuire ad integrare il reddito aziendale.

Ma prima di tutto questo, gli agricoltori hanno bisogno di una considerazione maggiore da parte delle amministrazioni locali e del governo, nel loro ruolo di custodi e manutentori del suolo e del paesaggio che rappresentano un'importante caratteristica del nostro Appennino.

Credo che il ruolo dell'Università e del mondo della cultura sia quello di cercare di incidere positivamente sugli aspetti della trasformazione economica in atto, che penalizza fortemente le piccole aziende, e parimenti di combattere le pratiche sbagliate. Occorre, quindi, avviare una collaborazione costante tra il mondo della ricerca e quello della produzione agricola, per unire le competenze e porsi nuovi obiettivi comuni. Mi auguro che questo sia anche l'auspicio degli studenti e dei relatori presenti e che si possa al più presto avviare una relazione stabile e proficua per l'Università e per i produttori biologici locali.

IV. L'ESPERIENZA DEI *FARMERS MARKET* E LA VENDITA DIRETTA

di Paolo Gambini

I *farmers market* sono mercati gestiti direttamente dagli agricoltori, localizzati anche in zone urbane centrali e con frequenza giornaliera, settimanale o mensile, a seconda delle esigenze locali²⁸. In tali mercati, le imprese agricole riescono a garantire alimenti di stagione e di qualità e a ridurre il numero dei passaggi all'interno della filiera, che spesso si traducono in un aggravio di costi per i consumatori, superando il principale ostacolo all'acquisto in azienda, rappresentato dalla lontananza dai centri residenziali che comporta perdite di tempo, costi aggiuntivi di trasporto e inquinamento. Il consumo di cibo locale aiuta, infatti, ad abbattere le emissioni di anidride carbonica e a combattere l'effetto serra, che sta causando gravi danni al clima.

La prima rete italiana per l'acquisto diretto dagli agricoltori è quella costituita dai "Mercati di Campagna Amica", aperti grazie all'iniziativa della Coldiretti (www.campagnamica.it). Accanto ai *farmers market*, la Coldiretti Pesaro Urbino sta promuovendo un circuito di vendita diretta in imprese agricole e in agriturismi di Terranostra.

Esperienze analoghe a quella italiana si sono sviluppate da tempo in molte nazioni. Negli Stati Uniti, ad esempio, vi sono ben 4.385 farmers market, aumentati del 53% negli ultimi dieci anni, presenti in tutte le principali città come New York, Los Angeles o San Francisco. Anche in Europa il fenomeno è in forte espansione. In Gran Bretagna, il fatturato realizzato dai *British farmers' market* ha raggiunto 264 milioni di euro e il loro numero ha raggiunto le 450 unità, con 15 milioni di presenze di consumatori all'anno. In Francia, la vendita diretta è una realtà consolidata che raggiunge il 15% del mercato.

La novità degli acquisti in campagna ha fatto registrare, in Italia, un vero e proprio boom, tanto che le aziende che vendono direttamente i propri prodotti sono fortemente aumentate.

Un'indagine realizzata da Coldiretti – Swg segnala che il 64% circa degli italiani si difende dai rischi alimentari e dal caro prezzi acquistando cibi locali che offrono maggiori garanzie di freschezza e di genuinità e che rappresentano un'opportunità per ridurre i costi legati al trasporto e alle intermediazioni.

Secondo il Rapporto dell'Osservatorio sulla vendita diretta delle aziende agricole, promosso da Coldiretti e Agri2000, nel 2007, in Italia, sono saliti a 57.530, con un aumento boom del 48% rispetto al 2001, i frantoi, le cantine, le malghe e le cascine dove è possibile comperare direttamente. I prodotti maggiormente acquistati sono, nell'ordine, la frutta e la verdura (con il 28% del totale e 15.940 aziende), il vino (con il 37% del totale e 21.400 aziende), l'olio (con il 20% del totale e 11.250 aziende), i formaggi (con l'11% del totale e 6.250 aziende), le carni e i salumi (con l'8% del totale del 4.680 aziende) e il miele (con il 3% del totale e 1.940 aziende).

Sette italiani su dieci hanno fatto almeno una volta acquisti direttamente dal produttore agricolo, giudicandoli in maggioranza convenienti anche se, accanto alla ricerca del risparmio, è stata soprattutto la qualità e la freschezza dei prodotti acquistati a sostenere l'aumento della spesa per acquisti diretti nelle aziende agricole, che ha raggiunto la cifra record di 2,5 miliardi di euro.

Questo risultato è, quindi, il frutto della necessità di combattere il vertiginoso aumento dei prezzi al consumo e della volontà di "conoscere personalmente" il cibo che si porta in tavola²⁹.

Un'altra iniziativa promossa dalla Coldiretti è quella di fare la spesa direttamente nell'orto delle aziende agricole, offrendo ai consumatori la possibilità di scegliere i prodotti, secondo i gusti e le esigenze più varie, e di raccogliere direttamente i frutti e le verdure che si intendono acquistare. Tale iniziativa nasce dal bisogno crescente di garantirsi cibi sicuri e di qualità, di risparmiare, ma anche di trascorrere più tempo all'aria aperta, a contatto con la natura. Si tratta di

²⁸ Sulla Gazzetta Ufficiale n. 301 del 29 dicembre 2007 è stato pubblicato un Decreto, sostenuto dalla mobilitazione di Coldiretti, che dà la possibilità di avviare questo tipo di mercato in tutti i Comuni.

²⁹ Sul sito www.campagnamica.it è possibile consultare quasi diecimila indirizzi di aziende agricole che gestiscono attività di vendita diretta. Inoltre, con il motore di ricerca "In viaggio per Fattorie e Cantine" è possibile individuare, per comune o per provincia, le aziende agricole che gestiscono attività di vendita, selezionando anche le categorie di prodotto desiderate (vino, olio, ortaggi, ecc.) e le specialità garantite da marchio (DOC, DOP, IGP, ecc.).

una novità per l'Italia che, invece, è molto diffusa in altri Paesi come gli Stati Uniti³⁰ che permette a intere famiglie, anche con bambini al seguito, di trascorrere il proprio tempo libero lavorando gomito a gomito con gli agricoltori, per imparare i trucchi del mestiere e tornare a casa con cassette di gustosi prodotti raccolti al giusto grado di maturazione. Questa positiva esperienza si è, dunque, trasferita anche in Italia dove sta conquistando un gradimento crescente. Tra l'altro, il sistema di raccolta e di acquisto di frutta e verdura *self service* garantisce ai consumatori prodotti a prezzi più convenienti di quelli dei canali distributivi tradizionali e secondo varietà, qualità e calibro che rispondono alle esigenze domestiche con il limite, che è in realtà un pregio, della scelta strettamente legata alla stagionalità e ai tempi di maturazione dei prodotti.

Rischi alimentari, inquinamento, cambiamenti climatici, crescenti emergenze ambientali: il quadro che si propone ai nostri occhi diventa, ogni giorno, sempre più tormentato e inquietante.

Spesso, inoltre, a una diffusa incertezza sulla natura di ciò che mangiamo, si accompagna il timore di smarrire l'identità profonda dei nostri territori. Sempre più frequentemente ci chiediamo se le prossime generazioni potranno assaporare la qualità della vita e il modo di stare insieme che noi abbiamo conosciuto. Per cercare di dare una piccola risposta a questi grandi interrogativi, Coldiretti ha dato vita alla Fondazione Campagna Amica, in modo che più famiglie, le mamme, i consumatori possano decidere se figli e nipoti abbiano diritto agli stessi rapporti umani, allo stesso gusto nei cibi, ai paesaggi, al clima e alla bellezza che i nostri territori hanno regalato alla nostra infanzia.

La Fondazione vorrebbe “far tenere per mano” consumatori, cittadini, produttori agricoli, indirizzandoli verso obiettivi comuni, che sono quelli di: valorizzare l'identità profonda dei nostri territori, del nostro “stile di vita”; dare certezza sulla qualità, l'origine e la salubrità di ciò che mangiamo, anche attraverso la promozione di leggi a tutela dei cittadini-consumatori; diffondere una cultura dei consumi legati alle nostre campagne; difendere il patrimonio di boschi, fiumi e laghi dei nostri territori; sviluppare le fonti energetiche rinnovabili del nostro paese, nel rispetto del paesaggio e della salubrità dell'aria; diffondere una rete informativa capillare su cibo, produzione, prezzi, educazione alimentare e ambientale che porti a un virtuoso stile di vita e a un'opinione pubblica sempre più consapevole dei propri diritti in materia ambientale e alimentare, facendo crescere i cittadini insieme al proprio territorio.

Aderire alla Fondazione comporterà molti vantaggi, tra i quali: agevolazioni per l'acquisto di prodotti agroalimentari nei mercati gestiti direttamente dai coltivatori; informazione e formazione sulla sicurezza alimentare, sui prodotti tipici e sull'origine dei prodotti; notizie e informazioni sugli eventi; informazione aggiornata sui punti di vendita diretta; condizioni speciali nelle strutture agrituristiche aderenti; servizi alla persona in materia fiscale, previdenziale e assistenziale.

Tanti motivi per guardare alla campagna come a “un qualcosa di amico”.

³⁰ Il sito www.pickyourown.org offre consigli utili per imprese e consumatori, come l'indicazione dei prodotti da raccogliere secondo la stagionalità, la mappa delle aziende agricole e anche previsioni meteorologiche per i week end.

V. UN NUOVO MODELLO DI CONSUMO: LA PROPOSTA DEI GRUPPI DI ACQUISTO SOLIDALE

di Alessando Panaroni

*“Quando anche l'ultimo albero sarà abbattuto,
l'ultimo fiume avvelenato, l'ultimo pesce catturato,
soltanto allora ci accorgeremo che i soldi non si possono mangiare”*
Antica profezia Cree

Il consumo critico ha l'obiettivo di conseguire contestualmente obiettivi di tutela dell'ambiente, cura della salute e giustizia, ma, affinché esso possa diventare uno strumento reale di cambiamento, è necessario che ognuno di noi intervenga nelle proprie scelte di consumo quotidiane, adottando stili di vita e comportamenti di un certo tipo.

Il comportamento del consumatore responsabile è delineabile da questo possibile “decalogo”: controllare attentamente le etichette; preferire gli acquisti di prodotti locali, biologici, ottenuti da aziende di piccole dimensioni; acquistare i prodotti del Commercio Equo e Solidale, se non hanno sostituti locali, per offrire ai produttori dei Paesi del Sud concrete possibilità di sviluppo; partecipare ad azioni di boicottaggio, nei confronti delle imprese che attuano comportamenti socialmente irresponsabili; esercitare una pressione sulle Istituzioni, a livello locale, nazionale ed europeo, affinché adottino leggi e regolamenti che tutelino i diritti umani, sindacali e ambientali nell'ambito del commercio internazionale, nonché dei diritti dei consumatori; accedere ai circuiti di finanza etica; promuovere iniziative di turismo responsabile; svolgere attività informative; adottare pratiche di condivisione e reciprocità; ridurre i consumi conducendo uno stile di vita più sobrio.

Le azioni individuali, tuttavia, sono ostacolate da difficoltà che risultano spesso insormontabili. I Gruppi d'Acquisto Solidale (GAS) si propongono, quindi, di socializzare “gioie e dolori” di uno stile di vita alternativo. A questi Gruppi, infatti, aderiscono, da una parte, i consumatori ‘critici’, che cercano prodotti etici ed ecocompatibili, dall'altra i piccoli produttori che incontrano notevoli difficoltà a trovare un mercato di sbocco per i loro prodotti, nonostante le buone caratteristiche qualitative che essi presentano. A entrambi il GAS offre un'occasione d'incontro.

Ma quali sono le domande alle quali un GAS tenta di rispondere? Queste possono essere distinte in domanda di natura, domanda di giustizia/pace, domanda di benessere, domanda di senso/visibilità.

La domanda di natura nasce dalla constatazione che l'utilizzo delle risorse naturali è maggiore delle loro capacità di rigenerarsi e che l'inquinamento derivante dalle attività produttive supera le capacità di assorbimento della terra. A tale domanda, il GAS risponde, in primo luogo, attraverso la scelta di prodotti locali, per contenere i consumi energetici, inquinare meno, ridurre il traffico dovuto all'attività di trasporto, sviluppare la comunità locale, favorire la biodiversità.

Un'altra risposta è rappresentata dalla preferenza per prodotti ecologici e biologici, al fine di utilizzare meno risorse, produrre meno rifiuti, abbattere l'inquinamento, favorire l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili. Anche la sperimentazione di modalità di trasporto alternative (come i trasporti dei grandi quantitativi di merce che permettono di rivolgersi a tir che, altrimenti, viaggerebbero scarichi) rappresenta un modo per contribuire a ridurre l'impatto delle attività produttive sulle risorse naturali. Infine, la riduzione dei consumi, che costituisce l'elemento portante del consumo critico, si pone come obiettivo quello di condurre uno stile di vita più sobrio in controtendenza con il modello consumistico oggi prevalente.

La disuguaglianza nella distribuzione delle risorse a livello planetario porta, poi, i GAS a offrire risposte di giustizia, innanzitutto attraverso la scelta di prodotti del Commercio Equo e Solidale, per restituire dignità e giustizia al Sud del mondo. Negli acquisti dei GAS vengono privilegiati, inoltre, i piccoli produttori locali che offrono garanzie immediatamente verificabili,

condizioni di lavoro dignitose, maggiore intensità di manodopera rispetto al capitale. Inoltre, il Gruppo consente di portare avanti una riflessione sui propri stili di consumo e di offrire sostegno a campagne come quelle relative a particolari azioni di boicottaggio o ai bilanci di giustizia etc.

Le risposte di benessere sono legate alla convinzione che il possedere più beni non migliora la qualità della vita all'infinito. Un reale miglioramento della qualità della vita si ottiene, invece, mangiando cibi più sani e più buoni, riappropriandosi della qualità del tempo dell'acquisto, condizionando la produzione, migliorando la qualità dell'ambiente in cui si vive.

Le risposte di senso, invece, sono orientate all'identificazione di nuovi valori, nuove relazioni, nuove identità per una società che rischia di trovarsi in una situazione in cui le generazioni successive staranno peggio di quella attuale. Per far ciò, il GAS tenta di rinsaldare le relazioni sociali, favorire lo scambio di idee e di esperienze, far conoscere la storia dei prodotti, cementare la comunità locale.

La S di GAS si declina, dunque, nella solidarietà nei confronti dei componenti del gruppo, dei produttori, dell'ambiente e delle popolazioni del Sud del mondo. Le persone che decidono di incontrarsi per acquistare insieme direttamente dal produttore prodotti alimentari o di uso comune (solitamente di produzione biologica o eco-compatibile), sono accomunate da una critica profonda verso il modello di consumo dominante e dalla volontà di ricercare una alternativa praticabile da subito. Il Gruppo, oltre a creare questo senso di solidarietà, sostiene lo scambio di esperienze, la verifica delle proprie scelte configurandosi come un vero e proprio "cantiere di trasformazione sociale".

Il GAS organizza eventi rivolti sia all'esterno (di stampo culturale, informativo etc), sia all'interno, per favorire l'aggregazione fra i soci attraverso la realizzazione di cene, escursioni, cineforum, oltre che momenti di confronto e condivisione delle buone pratiche.

A livello decisionale, il GAS è un laboratorio di democrazia partecipata, in cui le decisioni si prendono insieme, con un livello di consapevolezza di quello che succede all'interno del gruppo molto alto.

I GAS sono fortemente collegati al territorio in cui si sviluppano, attraverso la costruzione di rapporti privilegiati con i produttori, non solo per ciò che riguarda l'acquisto, ma anche per il sostegno di progetti, iniziative e fornitura di aiuto in situazioni di difficoltà. Inoltre, essi si configurano come un esempio di sviluppo sostenibile, rappresentando un modello di riferimento per i consumatori locali e anche per le pubbliche amministrazioni. Un aspetto molto importante dell'azione dei GAS è rappresentato, inoltre, dalla realizzazione di campagne di comunicazione finalizzate alla promozione del consumo critico, dell'agricoltura biologica e biodinamica, delle tecniche produttive ecologiche, della filiera corta.

L'evoluzione politica dei gruppi d'acquisto solidale va nella direzione del lavoro in rete con altre realtà affini, verso la costituzione dei Distretti di Economia Solidale (DES), che rappresenta una rete di collegamento tra produttori, distributori, cittadini (organizzati e non) ed enti pubblici che garantisca scambi fra tutte queste entità. I GAS non riescono, infatti, a coinvolgere tutti i potenziali "consumatori critici", per cui la creazione di un DES può facilitare la distribuzione locale della "produttività verde" del territorio con altri meccanismi, quali progetti di filiera corta, buoni sconto, patti di solidarietà, Piccola Distribuzione Organizzata (PDO), *farmer market*.

Se potessi mangiare un'idea avrei fatto la mia rivoluzione
Giorgio Gaber

Siti utili

www.retegas.org

<http://pages.inrete.it/cocorico>

www.gaspesaro.org

www.economia-solidale.org

Informazioni per le Marche possono essere richieste a saltafossi@livecom.it e desmarche@livecom.it

**COMMERCIO INTERNAZIONALE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI
E PAESI IN VIA DI SVILUPPO: CONSIDERAZIONI SULLA REGOLAMENTAZIONE
DELLA WTO E SUL *DOHA ROUND***

di Angela Mariani

Sommario: 1. Introduzione.- 2. Regolamentazione del commercio internazionale dei prodotti agroalimentari e PVS.- 2.1 L'Accordo Agricolo dell'Uruguay Round.- 2.2 Barriere tecniche: standard pubblici e privati.- 3. Il negoziato agricolo nel Doha Round e la posizione dei PVS.- 3.1 Lo stato delle trattative sull'agricoltura.- 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il presente contributo ha l'obiettivo di proporre alcune riflessioni nell'ambito del tema, ampio e complesso, della partecipazione dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) al commercio internazionale dei prodotti agroalimentari, prendendo spunto dalla presentazione di due volumi sul Commercio Equo e Solidale (CEeS)³¹. Questi contributi sono un importante punto di riferimento per comprendere e analizzare la realtà del Commercio Equo e Solidale che, pur avendo una dimensione quantitativa ancora contenuta, ha una grande rilevanza come modello di relazione virtuosa tra commercio internazionale e sviluppo.

È ormai ampiamente riconosciuto e documentato che il commercio internazionale convenzionale non ha offerto fino ad oggi un contributo effettivo per ridurre i differenziali di sviluppo a livello internazionale; i Paesi Sviluppati si sono appropriati di una quota prevalente dei benefici, per pochi tra i PVS le esportazioni sono state il motore dello sviluppo, mentre per la maggior parte di loro la globalizzazione, non opportunamente governata dalle istituzioni nazionali e sovranazionali, ha portato ad un ulteriore aumento della povertà soprattutto nelle aree rurali³².

Concentrando l'attenzione sui prodotti agroalimentari, i principali fattori che hanno impedito ai PVS di trarre vantaggio da una maggiore partecipazione agli scambi internazionali sono da ricondurre a una serie di vincoli e distorsioni³³. Le esportazioni dei PVS sono costituite prevalentemente da prodotti i cui prezzi hanno registrato per diverse decadi una progressiva riduzione e/o una forte instabilità, con riflessi negativi sui ricavi e sulle ragioni di scambio. I prezzi delle *commodity* agricole tendono a declinare per le note caratteristiche di bassa elasticità della domanda e dell'offerta, ma non può essere negato l'effetto del potere oligopolistico esercitato dagli acquirenti, grandi imprese multinazionali e *trader*, e dalle politiche dei CEeS. In particolare, le politiche di sostegno all'agricoltura garantite dai Paesi sviluppati ai produttori interni hanno avuto un impatto destabilizzante sui mercati internazionali, causando una riduzione dei prezzi che ha danneggiato i produttori dei PVS e la crescita del settore, mentre l'elevata protezione tariffaria ha impedito l'accesso ai mercati.

A questi problemi, che possiamo definire storici, nel tempo si sono aggiunte nuove difficoltà legate ai cambiamenti nella composizione del commercio, con un progressivo aumento del peso dei prodotti a più elevato valore aggiunto (ortofrutticoli freschi, carni, prodotti lattiero caseari e ittici) e all'ingresso di nuovi attori, le catene dei supermercati che organizzano le forniture con un orizzonte globale e, attraverso gli investimenti diretti all'estero, stanno entrando negli stessi mercati dei PVS³⁴. I prodotti differenziati e le forniture per la grande distribuzione sono soggetti a standard di qualità e di sicurezza (sia pubblici che privati) che un'ampia fascia di produttori dei PVS non è in grado di rispettare. Inoltre le catene dei supermercati richiedono

³¹ E. VIGANÒ, *Che cosa è il Commercio equo e solidale*, Roma, 2008 e E. VIGANÒ, M. GLORIO, A. VILLA, *Tutti i numeri dell'equo*, Roma, 2008.

³² Nella vasta letteratura sull'argomento un importante riferimento è J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002.

³³ Per approfondimenti si può fare riferimento ai rapporti annuali dell'UNCTAD, in particolare al *Trade and Development Report*.

³⁴ T. REARDON, C. P. TIMMER, *The rise of supermarkets in the global food system*, in *Globalization of food and Agriculture and The Poor*, Oxford University Press, 2008.

specifiche nelle consegne (in termini di volumi e modalità) e impongono tempi di pagamento che di fatto escludono i produttori di piccole dimensioni.

In questo contesto, i vincoli sul lato dell'offerta, legati alla mancanza delle infrastrutture materiali (strade, ferrovie, porti, mezzi di trasporto e stoccaggio refrigerati), immateriali (reti di comunicazione, sistemi di istruzione e formazione professionale) e delle istituzioni economiche (mercati del credito e delle assicurazioni, borse merci e valori, enti di standardizzazione e certificazione), possono ulteriormente accentuare la distribuzione asimmetrica dei vantaggi della globalizzazione tra i Paesi Sviluppati e PVS e al loro interno marginalizzare i produttori di piccole dimensioni³⁵.

Il CEeS, con la sua ormai lunga storia, ha dimostrato che organizzando gli scambi sulla base di valori e regole diverse da quelle vigenti sui mercati convenzionali, si può consentire a produttori piccoli e marginali di uscire dalla condizione di povertà e attivare sviluppo sostenibile a livello locale. Gli elementi qualificanti possono essere efficacemente sintetizzati considerando le relazioni con tre soggetti: produttori, consumatori e istituzioni³⁶.

Le relazioni commerciali con i produttori sono impostate come una partnership di lungo periodo dove il prezzo e le condizioni di pagamento (eventuale prefinanziamento) non sono basati sulle leggi del mercato ma sul principio che il ricavo deve poter coprire i costi, garantire un livello di vita adeguato e consentire gli investimenti necessari per uno sviluppo sostenibile dal punto di vista sociale, economico e ambientale. Il CEeS riorganizza la catena escludendo intermediari che possono estrarre valore aggiunto, stimola i produttori ad organizzarsi per superare i limiti dimensionali e offre assistenza tecnica per accrescere conoscenze, competenze e capacità del capitale umano.

Il CEeS propone un rapporto tra consumatore-prodotto-produttori diretto, consapevole e attivo. Ai consumatori sono offerte le informazioni sulle caratteristiche che rendono il prodotto del CEeS diverso da un omologo commercializzato in modo convenzionale e sul significato delle scelte di consumo. In questo modo, i consumatori non sono soggetti passivi ma cittadini responsabili che con le loro scelte quotidiane di acquisto possono incidere sui meccanismi del mercato per orientarlo verso un equilibrio (in termini di prezzo e caratteristiche dei prodotti e dei processi produttivi) basato sulla massimizzazione di una funzione del benessere che include valori etici, sociali e ambientali. Il CEeS propone un prodotto differenziato, garantito da un marchio, che il consumatore sceglie non in funzione del prezzo ma delle sue caratteristiche intrinseche e immateriali.

Il terzo fronte di azione del CEeS è verso le istituzioni, a livello nazionale e sovranazionale, affinché le regole di funzionamento del commercio internazionale possano essere riviste per rendere la partecipazione agli scambi un efficace strumento per la riduzione della povertà nelle aree svantaggiate del mondo e per lo sviluppo sostenibile.

Partendo da queste considerazioni, in questo lavoro l'attenzione si concentra sull'evoluzione del sistema delle regole che governano la liberalizzazione degli scambi dei prodotti agroalimentari stabilita nell'ambito della WTO, disegnate nel tempo prevalentemente in funzione delle esigenze e a vantaggio dei CEeS. I problemi dello sviluppo hanno assunto nell'ultimo decennio una nuova rilevanza e la necessità di discutere le regole a favore dei PVS è dimostrata dalla centralità assunta dal tema, almeno come dichiarazione di intenti, nell'ambito del negoziato del *Doha Round*.

La trattazione è articolata in tre paragrafi. Nel primo paragrafo, sono analizzati i risultati raggiunti con l'*Uruguay Round* nel quale, per la prima volta, è stato affrontato il problema della regolamentazione delle politiche di sostegno e protezione per il settore agricolo e sono state codificate regole per le barriere non tariffarie. Nel secondo paragrafo, sono presentati i principali risultati del negoziato agricolo, oggi ancora in corso nell'ambito del *Doha Round*, evidenziando i

³⁵ Su queste problematiche: D ROMANO, *What have we learned about globalization?*, in *The Asymmetries of Globalization*, Routledge, 2007; K. WATKINS, *Agricultural trade, Globalization and the Rural poor*, in *Globalization of food and Agriculture and The Poor*, Oxford University Press, 2008.

³⁶ Oltre ai due volumi citati nella nota 1 è da segnalare il supplemento al volume 86, aprile 2009, del *Journal of Business Ethics*, interamente dedicato al *Fair Trade*.

problemi e la posizioni dei PVS. Nel paragrafo conclusivo, sono discusse le implicazioni dei cambiamenti in atto nei mercati internazionali, che si sono manifestati in modo evidente e drammatico con il forte aumento dei prezzi dei prodotti alimentari nel periodo 2006-08.

2. Regolamentazione del commercio internazionale dei prodotti agroalimentari e PVS

La regolamentazione degli scambi internazionali, stabilita nell'ambito prima del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e oggi della *World Trade Organization* (WTO), è stata disegnata in prevalenza in funzione e a vantaggio dei Paesi sviluppati, un gruppo omogeneo, con interessi convergenti e un forte potere contrattuale. OXFAM³⁷, con una espressione efficace, ha denunciato *Rigged Rules and Double Standards*.

Due settori, agricoltura e tessile nei quali i PVS potevano godere di un vantaggio comparato, di fatto non sono stati soggetti alle regole stabilite nell'accordo GATT fino al 1994 e ciò ha consentito ai Paesi Sviluppati di proteggere i propri mercati dalle importazioni e sostenere l'espansione della produzione interna. Con i due accordi relativi a questi settori, introdotti con l'*Uruguay Round* (UR), i risultati nel complesso sono stati modesti e il livello di protezione tariffaria ancora elevato³⁸. Il livello medio delle tariffe ad valorem per i prodotti agricoli e alimentari raggiunge quasi il 17%, contro un valore per tutti i prodotti intorno al 5%; per i prodotti tessili è del 10% contro un valore medio del manifatturiero del 3,5%³⁹. Più in generale, con l'*Uruguay Round* i PVS hanno: subito una significativa espansione dei campi di competenza della WTO (servizi e diritti di proprietà intellettuale); accordato di procedere a tagli tariffari superiori rispetto ai Paesi sviluppati e di aprire i loro mercati ai servizi e gli investimenti diretti dall'estero; hanno accettato accordi onerosi da applicare, quali quelli sulle barriere tecniche agli scambi, la proprietà intellettuale e le procedure doganali, che richiedono ingenti investimenti per la ristrutturazione dei sistemi normativi e amministrativi nazionali⁴⁰.

La specificità dei problemi dei PVS è stata affrontata, nei vari *Round* negoziali, prevedendo la possibilità di fruire di un Trattamento Speciale e Differenziato (TSD), rispetto alle norme contenute negli accordi. Il TSD si è nel tempo sostanziato in un insieme di previsioni eterogenee, che possono essere ricondotte in sei categorie. Autorizzazione ai Paesi Sviluppati a concedere trattamenti preferenziali ai PVS attraverso deroghe alla clausola della nazione più favorita. Possibilità per i PVS di derogare al principio della reciprocità delle concessioni, a livelli compatibili con le loro esigenze di sviluppo. Inoltre, Per i PVS sono state previste: esenzione dal rispetto di alcune obbligazioni, in modo transitorio o permanente, dilazioni temporali nell'implementazione degli impegni, maggiore libertà nell'uso di politiche commerciali, in generale proibite. Infine, è prevista assistenza e supporto tecnico per l'implementazione degli impegni⁴¹.

In particolare, la possibilità di derogare alla clausola della nazione più favorita e l'affermazione del principio della non reciprocità sono la base legale del Sistema generalizzato delle preferenze con il quale i Paesi sviluppati hanno offerto, su base unilaterale e volontaria, riduzioni delle tariffe per i prodotti dei PVS. Inoltre numerosi accordi preferenziali sono stati siglati, soprattutto dall'Unione europea e dagli USA, con gruppi di Paesi Meno Avanzati (PMA)⁴². L'efficacia degli accordi commerciali preferenziali nel favorire una maggiore partecipazione dei PVS al commercio è stata fortemente condizionata e limitata dalle modalità di

³⁷ OXFAM, *Rigged Rules and Double Standards, trade, globalization, and the fight against poverty*, www.oxfam.org, 2002.

³⁸ Gli impegni per la liberalizzazione nel settore tessile sono stati diluiti nel tempo, la rimozione del sistema delle quote era differito al 2005, il livello delle tariffe non solo resta sostanzialmente più elevato di quello previsto per gli altri prodotti manifatturieri, ma tendono a crescere con il livello di trasformazione del prodotto (escalation tariffaria).

³⁹ Fonte dei dati: K. ANDERSON, W. MARTIN, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, in *WE*, n. 28, 2005.

⁴⁰ Per approfondimenti sul tema: B HOEKMAN., A MATTOO., P. ENGLISH (edited by) *Development, trade, and the WTO*, World Bank 2002; J. E. STIGLITZ., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002.

⁴¹ D.K DAS, *Special Treatment and Policy Space for the Developing Economies in the Multilateral Trade Regime*, in *ECJILTP*, Volume 8, Number 1, 2007.

⁴² Tra questi i più rilevanti sono il programma *Everything but Arms* dell'Unione europea e l'*African Growth and Opportunity Act* degli USA.

applicazione⁴³. Le cause principali sono da ricondurre ai criteri di selezione che spesso hanno portato alla scelta di paesi beneficiari con basso potenziale di esportazione, per i vincoli sul lato dell'offerta, e di un numero limitato di prodotti, escludendo quelli con i maggiori potenziali di esportazione. La scelta dei prodotti, inoltre, ha spinto alcuni paesi beneficiari a specializzarsi in produzioni nelle quali non detenevano un vantaggio competitivo. Le condizioni di accesso preferenziale sono state soggette a cambiamenti, creando così un clima di incertezza non favorevole agli investimenti. Infine, complessi e costosi adempimenti amministrativi e le regole di origine imposte negli accordi hanno determinato un basso margine di utilizzazione delle preferenze, soprattutto per i prodotti tessili.

Concentrando l'attenzione sul commercio dei prodotti alimentari nei successivi due paragrafi sono analizzati l'Accordo Agricolo, che disciplina le condizioni di accesso ai mercati e il sostegno pubblico al settore, e i problemi relativi all'impatto e alla regolamentazione delle barriere tecniche agli scambi.

2.1. L'Accordo Agricolo dell'Uruguay Round

Per l'agricoltura, l'UR ha rappresentato senza dubbio un punto di svolta, in quanto il settore è stato ricondotto nell'ambito della regolamentazione internazionale anche se gli impegni, grazie alle numerose eccezioni e alle modalità di applicazione, non hanno determinato un significativo effetto in termini di apertura dei mercati e rimozione dei sussidi distorsivi della concorrenza. L'Accordo Agricolo ha previsto una serie di impegni in tre aree, accesso al mercato, sussidi alle esportazioni, sostegno interno (sintetizzati nel prospetto 1), riservando ai PVS un trattamento speciale e differenziato in termini di minori riduzioni per le tariffe, i sussidi e il sostegno e tempi più lunghi di implementazione (10 anni invece di 6). Mentre i PMA sono stati esonerati dagli impegni.

Prospetto 1 – *Impegni contenuti dell'Accordo sull'agricoltura, per Paesi sviluppati e Paesi in via di Sviluppo.*

	PAESI SVILUPPATI 6 anni: 1995 - 2000	PVS 10 anni: 1995 - 2004
<i>TARIFFE:</i>		
Riduzione media delle tariffe	-36%	-24%
Riduzione minima per prodotto	-15%	-10%
<i>SUSSIDI ALLE ESPORTAZIONI</i>		
Riduzione del valore dei sussidi	-36%	-24%
Riduzione delle quantità sovvenzionate	-21%	-14%
<i>SOSTEGNO INTERNO</i>		
Riduzione della Misura Aggregata del Sostegno	-20%	-13%

Fonte: www.WTO.org

Per l'accesso ai mercati, il risultato di principio più importante è stato il processo di trasformazione (tarifficazione) delle forme di protezione non tariffaria in tariffe, strumento più trasparente e che non isola il mercato interno dai mercati internazionali, e il loro consolidamento, come un tetto massimo che non può essere superato. La tarifficazione, utilizzata soprattutto dai Paesi sviluppati, è stata applicata consentendo di determinare un livello di tariffe consolidate molto elevato e con varie eccezioni che ne hanno indebolito la portata.

⁴³ Sul tema: S. INAMA, *Market Access for LDCs - Issues to Be Addressed*, in *JWT*, 85 – 116, Vol. 36, No. 1, February 2002; J. C. BUREAU, J. SÉBASTIEN, A. MATTHEWS, *The Consequences of Agricultural Trade Liberalization for Developing Countries: Distinguishing Between Genuine Benefits and False Hopes*, CEPII Working Papers No 13 August 2005; D. K. DAS, *The Doha Round of multilateral negotiations and the embellishing role of the developing economies in The International Trade Journal*, Volume XX, No. 3, Fall. 2006.

Peraltro anche i PVS (sfruttando l'opzione del *ceiling bindings*) hanno potuto consolidare tariffe elevate, spesso non correlate al livello precedente di protezione.

Gli impegni di riduzione del livello tariffario, applicati alle tariffe consolidate, sono stati stabiliti con riferimento alla media semplice, conferendo così a ciascun paese ampia discrezionalità nel distribuire il taglio delle tariffe tra i prodotti, cioè ridurre in misura più consistente la protezione per i prodotti di scarsa rilevanza e contenere nel minimo consentito la riduzione tariffaria per quelli ritenuti strategici per il settore. In questo modo, si sono potuti rispettare gli impegni mantenendo, se non amplificando, i forti differenziali nel livello delle tariffe tra diversi prodotti (picchi tariffari) e in funzione del livello di trasformazione (*tariff escalation*). Questi sono due aspetti della struttura tariffaria dei Paesi sviluppati che colpiscono e limitano in modo particolare le importazioni dai PVS.

Ai paesi che hanno proceduto alla tarifficazione, per la maggior parte Paesi sviluppati, è stata accordata la possibilità di introdurre dazi aggiuntivi per contrastare gli effetti negativi di aumenti eccessivi delle importazioni o di riduzioni dei prezzi (Clausola Speciale di Salvaguardia⁴⁴).

Per il commercio dei prodotti agricoli e alimentari la protezione tariffaria rappresenta solo una parte del problema, perché i mercati sono stati fortemente distorti per effetto di altri interventi, quali i sussidi alle esportazioni e le varie forme di sostegno alla produzione, utilizzati quasi esclusivamente dai Paesi sviluppati (i sussidi all'esportazione soprattutto dall'UE).

Nell'Accordo agricolo per i sussidi all'export, in deroga al divieto generale imposto dalla WTO, sono stati previsti solo impegni per una loro riduzione, con vincoli sul valore e sulla quantità ma non vincoli specifici per i prodotti.

Per il sostegno interno è stata prevista una regolamentazione differenziata in relazione all'impatto sulla produzione e sul commercio internazionale. Gli interventi che possono avere effetti distorsivi sul commercio, perché collegati alla quantità prodotta, sono sottoposti al vincolo di una progressiva riduzione. Questa tipologia di interventi, classificati nella cosiddetta Scatola Gialla, è stata quantificata con un indicatore, Misura Aggregata del Sostegno (MAS), che a causa delle modalità di calcolo, ha determinato un livello di partenza del sostegno, sul quale applicare la riduzione, particolarmente elevato. Inoltre non si è posto alcun vincolo specifico per prodotto e quindi i paesi sono stati liberi di operare i tagli in modo differenziato mantenendo per alcuni livelli elevati di sussidi. Dal calcolo della MAS, e quindi dagli obblighi di riduzione, sono stati esclusi i pagamenti diretti ai produttori legati a programmi interni di controllo della produzione (pagamenti parzialmente disaccoppiati), inseriti nella cosiddetta Scatola Blu, e alcune misure in relazione al loro peso sul valore della produzione (Clausola *de minimis*) in particolare, misure interne per prodotti specifici se il valore non supera il tetto del 5% del valore della produzione di quel prodotto e misure non specifiche per prodotto se il valore non supera il 5% del valore della produzione agricola del paese (tali percentuali del 10% per i PVS).

Infine, per le misure di sostegno che non hanno un effetto distorsivo sugli scambi, o al più effetti minimi sul commercio e sulla produzione, individuate e definite in quella che viene chiamata Scatola Verde, non è stato imposto alcun vincolo.

Quanto previsto nell'accordo agricolo per il sostegno interno è la cornice nelle quale si sono realizzati importanti cambiamenti nelle politiche per il settore in direzione di una progressiva riduzione delle forme di sostegno con i maggiori effetti distorsivi sui mercati. Il livello del sostegno al settore agricolo nei Paesi sviluppati resta comunque elevato, come evidenziato dall'OCDE che fornisce ogni anno una misura, il *Producer Support Estimate* (PSE), di tutti i trasferimenti al settore, sia quelli dai consumatori (pagati come prezzo più elevato rispetto a quello internazionale, sostegno via mercato) sia dai contribuenti (come spesa o mancata entrata di bilancio) nella forma di pagamenti diretti (sia accoppiati che disaccoppiati)⁴⁵. Considerando i paesi OCDE il sostegno nel biennio 2005-07 risulta intorno ai 260 miliardi di dollari,

⁴⁴ Quanto previsto nella Clausola speciale di salvaguardia differisce dal Meccanismo di salvaguardia previsto come disposizione generale negli accordi WTO, in quanto i dazi supplementari possono essere applicati automaticamente e non è necessario dimostrare che il paese sta subendo un grave danno.

⁴⁵ OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries*, OECD, 2008.

concentrato principalmente nell'UE (132), Giappone (quasi 40) e Stati Uniti (intorno ai 35). Il PSE espresso in termini percentuali rispetto al valore della produzione si è ridotto, dal 37% del biennio 1986-88 al 26% del biennio 2005-07, ma a questa caduta ha contribuito principalmente l'andamento dei prezzi internazionali risultati negli ultimi anni in crescita. La componente del sostegno via mercato si è progressivamente ridotta, il suo peso è sceso da oltre l'80% del biennio 1986-88 al 55% nel 2005-07 (con forti differenze di peso tra paesi, è ancora la quasi totalità del sostegno per Giappone e Corea); di contro è aumentato il peso dei pagamenti diretti disaccoppiati.

I cambiamenti più rilevanti sono stati realizzati dall'UE che ha portato a termine un profondo processo di riforma della PAC che, con l'introduzione del Pagamento Unico Aziendale e la modulazione, ha determinato un significativo spostamento del sostegno verso pagamenti disaccoppiati. Ad oggi di conseguenza il livello della protezione tariffaria è diventato un fattore rilevante per il sostegno del reddito delle imprese⁴⁶.

La politica agricola degli Stati Uniti, storicamente basata prevalentemente su forme di pagamento diretto, a partire dal *Farm Bill* del 2002 si è mossa invece in direzione opposta. Con l'introduzione dei pagamenti anticiclici (che sono legati all'andamento dei prezzi) e la possibilità di aggiornare la superficie base e le rese per la determinazione dei pagamenti diretti, si è realizzata una forma di ri-accoppiamento del sostegno alle produzioni. Inoltre, è stato ampliato e potenziato il programma che fornisce sussidi alle esportazioni, soprattutto nella forma di crediti agevolati.

2.2. Barriere tecniche: standard pubblici e privati

I flussi di esportazione non sono ostacolati solo da barriere di tipo tariffario, l'accesso ai mercati è sempre più condizionato dalla presenza di barriere di natura non tariffaria, in particolare dagli standard di sicurezza e qualità che impongono requisiti di prodotto e di processo, procedure di certificazione e obblighi di tracciabilità. La proliferazione degli standard può essere fonte di un'ulteriore distorsione del mercato a danno dei PVS. Le condizioni poste dagli standard, infatti, possono risultare proibitive o eccessivamente costose da soddisfare soprattutto a causa della mancanza delle infrastrutture, dei capitali per i necessari investimenti e delle competenze tecnico/professionali (nelle imprese e nelle istituzioni).

È importante tenere distinti nell'analisi due tipologie di standard: quelli stabiliti dalle autorità di governo nella loro attività di regolamentazione dei mercati, che sono di carattere cogente; quelli stabiliti da soggetti privati (imprese o gruppo di imprese), che sono di natura volontaria ma, per la loro diffusione, stanno assumendo il connotato di obbligatorietà di fatto.

Le misure emanate dalle autorità di governo sono sottoposti ad una regolamentazione internazionale in due accordi, siglati nell'ambito dell'*Uruguay Round*, l'Accordo sulle Barriere Tecniche agli Scambi (TBT) e l'Accordo sull'applicazione delle Misure Sanitarie e Fitosanitarie (SPS) che stabiliscono un insieme di criteri per evitare che possano essere implementate al solo scopo di ostacolare gli scambi⁴⁷. In entrambi gli accordi, è previsto un Trattamento speciale e differenziato per i PVS, in quanto sono espressamente riconosciute le difficoltà che possono incontrare nel conformarsi a nuove regole e nell'elaborare e applicare standard e procedure di valutazione della conformità. I Paesi sviluppati: sono invitati a tenere conto nel predisporre le misure, delle necessità particolari dei PVS, specie di quelli meno sviluppati; possono accordare un periodo di adattamento più lungo per i prodotti di loro di specifico interesse, si sono impegnati a fornire assistenza tecnica e aiuti, nei casi in cui risultino necessari consistenti

⁴⁶ Per una presentazione sintetica dei cambiamenti della PAC si può fare riferimento a A. SEGRÈ, A. FRASCARELLI, *L'evoluzione della Politica Agricola Comune*, in A. SEGRÈ (a cura di), *Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare*, 2008. Mentre per un'analisi della Pac nel contesto dei vincoli posti dal nuovo negoziato agricolo: G. ANANIA, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e PAC. Cosa ci aspetta?*, Working Paper n. 3, Gruppo 2013 *Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione*, 2007.

⁴⁷ Per una trattazione sintetica degli elementi dei due accordi e dei problemi per i PVS: A. MARIANI, *Globalizzazione e sicurezza degli alimenti*, in E. DE FRANCESCO (a cura di), *La liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli tra conflitti e accordi, il ruolo dell'Italia*, Milano, 2003. Per approfondimenti: T. E. JOSLING; D. ROBERTS, D. ORDEN, *Food Regulation and Trade, Toward a Safe and Open Global System*, Institute for International Economics, Washington DC, 2004.

investimenti per conformarsi alle norme; devono incoraggiare e a facilitare la partecipazione dei PVS alle organizzazioni internazionali di standardizzazione. I PVS possono: richiedere deroghe specifiche al rispetto degli obblighi degli accordi in base alle loro necessità finanziarie, commerciali e di sviluppo e adottare forme di regolamentazione finalizzate a preservare tecnologie tradizionali e metodi di produzione e trasformazioni compatibili con le loro necessità di sviluppo.

In letteratura, è ampiamente documentato l'impatto negativo sui flussi di esportazione dai PVS determinato dalla presenza sempre più numerosa di forme di barriere tecniche, soprattutto misure sanitarie e fitosanitarie⁴⁸. Così come sono stati identificati i punti critici della regolamentazione della WTO e della sua applicazione: i PVS non sono ancora in grado di partecipare a pieno nelle istituzioni (organismi di standardizzazione internazionale) e nelle procedure (contestazione di misure); gli accordi di reciproco riconoscimento dell'equivalenza delle misure e dei sistemi di controllo sono stati negoziati quasi esclusivamente tra Paesi sviluppati. Inoltre, i Paesi sviluppati: non tengono conto in misura sufficiente delle esigenze dei PVS nella predisposizione di nuove misure; accordano tempi troppo ristretti tra la notifica di nuove misure SPS e la loro implementazione, non forniscono un sufficiente livello di assistenza.

La regolamentazione stabilita nell'ambito della WTO non si applica agli standard definiti da soggetti privati, che stanno assumendo un ruolo sempre più importante nel condizionare i flussi commerciali, soprattutto per i prodotti differenziati e a più alto valore aggiunto la componente più dinamica del commercio internazionale dei prodotti agroalimentari⁴⁹. Soggetti privati, quali imprese multinazionali e catene della distribuzione, gestiscono una quota rilevante e crescente degli scambi internazionali imponendo ai fornitori requisiti di sicurezza e qualità che vanno oltre quelli richiesti dagli standard pubblici, con riferimento in particolare a processi produttivi, certificazione e rintracciabilità. In un contesto di mercato nel quale la competizione si gioca non solo sul prezzo ma sulle caratteristiche di qualità dei prodotti, imporre standard di fornitura è funzionale per le strategie di differenziazione e per minimizzare il rischio di danni per la reputazione. Per i produttori dei PVS, che non riescono a soddisfare i requisiti richiesti dagli intermediari, di fatto diventa impossibile accedere ai mercati di esportazione.

3. Il negoziato agricolo nel *Doha Round* e la posizione dei PVS

L'accordo agricolo dell'*Uruguay Round* è stato chiuso come una prima tappa di un processo in direzione di una progressiva riduzione del sostegno e delle misure protezionistiche nel settore agricolo, esso conteneva, infatti, l'impegno ad avviare, prima della fine del periodo della sua applicazione (sei anni), un nuovo negoziato. Le trattative sono iniziate nel marzo del 2000 e successivamente si sono inserite nell'ambito del nuovo negoziato complessivo lanciato nel 2001 a chiusura della riunione della Conferenza Ministeriale di Doha. Almeno come dichiarazioni di intenti, questo negoziato, avviato dopo molte difficoltà, rappresenta un elemento di rottura rispetto al passato. L'agenda dei lavori, riconoscendo che il commercio internazionale può giocare un ruolo nel promuovere lo sviluppo economico e ridurre la povertà, pone al centro dell'attenzione i bisogni e gli interessi dei PVS, peraltro oggi la maggior parte dei paesi membri della WTO, tanto da qualificarsi come Doha Development Agenda. Gli stessi PVS, e tra questi gli emergenti di grandi dimensioni (Brasile, India e Cina), diversamente dal passato hanno assunto un ruolo attivo nei negoziati sia in fase di definizione dell'agenda, impedendo l'inclusione di alcuni temi⁵⁰, sia durante le trattative.

⁴⁸ Tra i vari contributi: WORLD BANK, *Food Safety and Agricultural Health Standard. Challenges and Opportunities for Development Countries Exports*, Washington DC, 2005; A. C. DISDIER, L. FONTAGNÉ, M. MIMOUNI, *The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from SPS and TBT Agreements*, CEPII Working Papers n. 04, February, 2007.

⁴⁹ S. HENSON, *Il ruolo degli standard pubblici e privati nella regolamentazione dei mercati agroalimentari internazionali*, in C. GRAZIA, R. GREEN, R. HAMMOUDI A. (a cura di), *Qualità e Sicurezza degli Alimenti. Una rivoluzione nel cuore del sistema agroalimentare*, Milano, 2008.

⁵⁰ In particolare, i PVS si sono opposti all'inclusione nell'agenda di nuovi temi, richiesta soprattutto dall'UE, quali: commercio e standard di lavoro, commercio e ambiente e i cosiddetti *Singapore Issues* (commercio e investimenti, commercio e politica della concorrenza e trasparenza negli approvvigionamenti pubblici, facilitazioni nel commercio). Di questi temi solo il meno problematico, facilitazioni del commercio, che attiene a misure per semplificare le procedure doganali e di transito delle merci alla

Per l'agricoltura la Dichiarazione di Doha conferma l'obiettivo di lungo periodo di stabilire un sistema di scambi commerciali corretto e orientato al mercato con l'impegno a perseguire nei tre pilastri già oggetto dell'Accordo dell'UR, i seguenti obiettivi: ampliare l'accesso ai mercati, ridurre, con l'obiettivo finale di eliminarli, i sussidi alle esportazioni, e una riduzione sostanziale del sostegno interno. Inoltre è espressamente previsto che il TSD per i PVS dovrà essere elemento integrante di ogni parte dell'accordo agricolo, risultare effettivo e permettere ai PVS di far fronte alle loro necessità, in particolare la sicurezza alimentare e lo sviluppo rurale.

Prima di analizzare lo stato delle trattative agricole del *Doha Round* è utile richiamare l'attenzione su alcune valutazioni delle opportunità e dei problemi per i PVS legati al processo di liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli. Anche se le stime quantitative differiscono in modo significativo, vi è ampio consenso nella letteratura su alcuni risultati⁵¹.

La liberalizzazione degli scambi, dei prodotti manifatturieri e agricoli, potrebbe generare un significativo aumento del benessere, in termini di reddito reale, sia nei Paesi sviluppati sia nei PVS. I Paesi sviluppati ne trarrebbero i maggiori benefici in termini assoluti, ma la quota relativa ai PVS sarebbe comunque superiore al loro peso sul prodotto lordo globale. Perché si possano realizzare in pieno i benefici potenziali di una maggiore liberalizzazione degli scambi è determinate l'apertura dei mercati nei PVS, ad oggi molto protetti, che attiverebbe un flusso commerciale Sud-Sud. Alla liberalizzazione del commercio agricolo, il settore più protetto, è attribuibile il maggiore contributo relativo al guadagno complessivo di benessere, ma solo con l'eliminazione delle barriere anche negli altri settori si possono ottenere risultati più bilanciati tra tutti i paesi.

Nel valutare gli effetti della liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli e alimentari, è semplicistico e non corretto affermare che l'eliminazione delle forme di protezione e sostegno accordate all'agricoltura dai Paesi sviluppati si tramuterebbe automaticamente in un vantaggio per tutti i PVS. Le conseguenze saranno diverse tra paesi (esportatori o importatori) e tra soggetti (consumatori e agricoltori), e questo pone la questione di quali strategie implementare per ridurre i costi, sia per ragioni etiche sia per raggiungere il consenso necessario per supportare il processo di liberalizzazione multilaterale.

Una riduzione e/o un'eliminazione di tariffe e sussidi da parte dei Paesi sviluppati avrebbe come conseguenza un aumento dei prezzi internazionali dei prodotti interessati. L'effetto sul reddito dei PVS, in seguito alla variazione delle ragioni di scambio, verrebbe quindi a dipendere dalla loro posizione di esportatori o importatori netti. All'interno dei singoli paesi, invece, prezzi più elevati possono avvantaggiare i produttori agricoli, nella misura in cui i prodotti non sono autoconsumati ma venduti sul mercato, ma danneggiano le famiglie urbane più povere, che destinano una quota rilevante del loro reddito per l'acquisto di prodotti alimentari. Inoltre, una riduzione delle tariffe può avere effetti negativi per quei paesi a cui oggi è garantito un accesso preferenziale ai mercati. L'erosione delle preferenze sui mercati dell'UE e degli USA colpirebbe in generale il gruppo dei PMA, in particolare l'Africa sub sahariana e i Caraibi.

Nel complesso un vantaggio maggiore e meglio distribuito dei benefici si avrebbe se anche i PVS rimuovessero la protezione dei loro mercati, soprattutto quelli in rapido sviluppo dove nel futuro si prevedono le maggiori possibilità di crescita della domanda.

Se tutti i paesi liberalizzassero il commercio, le stime concordano nell'attribuire la quota più rilevante dei benefici alla rimozione delle tariffe, mentre il peso attribuibile alla eliminazione dei sussidi alla produzione e all'export risulta, in termini relativi, più contenuto⁵². Ciò non toglie che

fine è entrato a far parte dell'agenda negoziale.

⁵¹ I riferimenti sono a: A. PANAGARIYA, *Agricultural Liberalisation and the Least Developed Countries: Six Fallacies*, in *The World Economy* n. 28 (9), 2005; K. ANDERSON, W. MARTIN, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, in *The World Economy* n. 28, 2005; J.-C. BUREAU, J. SÉBASTIEN, A. MATTHEWS, *The Consequences of Agricultural Trade Liberalization for Developing Countries: Distinguishing Between Genuine Benefits and False Hopes*, CEPII Working Papers No 2005-13; S. TOKARICK, *Dispelling Some Misconceptions about Agricultural Trade Liberalization*, in *Journal of Economic Perspectives*, Volume 22, Number 1, Winter 2008.

⁵² Il tema dei sussidi per il cotone, sotto le pressanti richieste di quattro paesi africani (Benin, Burkina Faso, Ciad e Mali) ha assunto una particolare rilevanza nell'ambito delle trattative del Doha Round. La rimozione dei sussidi, di cui sono responsabili soprattutto gli Stati Uniti, avrebbe un impatto significativo sul benessere per i paesi dell'Africa sub Sahariana. Il conseguente aumento del prezzo però avrebbe un effetto negativo per paesi importatori-trasformatori quali Bangladesh India e altri dell'America Latina.

sia fondamentale disciplinare i sussidi interni che evitare che possano essere utilizzati per distorcere la concorrenza e vietare i sussidi all'export, come da regola generale della WTO.

Passando dall'ipotesi limite di una completa liberalizzazione degli scambi ad un più realistico scenario di riduzione, è fondamentale operare tagli delle tariffe e dei sussidi di entità rilevante, perché in entrambi i casi i livelli teorici (tariffe consolidate e livello massimo della MAS) sono più elevati di quelli effettivi (tariffe applicate e sostegno erogato).

Resta, infine, da sottolineare che la possibilità per i PVS di trarre beneficio dalla liberalizzazione dei mercati sono condizionate da due fattori: i costi di aggiustamento e i vincoli dal lato dell'offerta. I PVS, rispetto ai Paesi sviluppati non solo devono fronteggiare maggiori difficoltà di aggiustamento (legate a: riallocazione delle risorse tra settori, aumento della disoccupazione, adeguamento a nuove regolamentazioni, redistribuzione dei redditi e minore gettito fiscale dalle tariffe) ma è anche più problematico sostenerne il costo, disponendo di minori risorse e altre priorità di politica economica. Inoltre, senza i necessari investimenti per superare i vincoli sul lato dell'offerta, non si possono cogliere le opportunità offerte da una maggiore apertura dei mercati⁵³.

3.1. Lo stato delle trattative sull'agricoltura

Le trattative agricole si sono subito rivelate complesse, sia per le nette divergenze negli interessi e nelle posizioni portate avanti nelle proposte presentate da singoli paesi e/o gruppi di paesi, sia per la stretta correlazione, come *trade-off*, con le trattative in corso in altri tavoli negoziali (Accesso ai mercati per i prodotti non agricoli e Servizi). La chiusura del negoziato è, infatti, possibile solo con un accordo su tutti i temi in discussione (*single undertaking*).

Nel negoziato agricolo i PVS hanno giocato un ruolo attivo organizzandosi in coalizioni che, nonostante l'eterogeneità degli interessi dei singoli paesi, sono state in grado di presentarsi in modo propositivo con linee comuni di strategia negoziale (prospetto 2)⁵⁴.

⁵³ Per una trattazione articolata si può fare riferimento al cap. 13, Liberalizzazione commerciale e costi di aggiustamento, nel volume di J. E. STIGLITZ, A. CHARLTON, *Commercio Equo per tutti*, Milano, 2007.

⁵⁴ Per un'analisi delle tappe del negoziato e delle coalizioni dei PVS: F. DE FILIPPIS, L. SALVATICI (a cura di), *Un percorso difficile. Il negoziato agricolo nel Doha round del WTO*, Roma, 2006.

Prospetto 2 - *Coalizioni dove sono presenti PVS, che presentano un'agenda negoziale comune, principali interessi e posizione nel negoziato*

Paesi	Interessi e posizione nel negoziato agricoli
G90 (64 paesi dell'Unione Africana, ACP, PMA)	Angola, Antigua e Barbuda, Bangladesh, Barbados, Belize, Benin, Birmania, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Camerun, Ciad, Congo, Costa d'Avorio, Cuba, Gibuti, Dominica, Egitto, Figi, Gabon, Gambia, Ghana, Giamaica, Grenada, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldive, Mali, Marocco, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Namibia, Nepal, Niger, Nigeria, Papua Nuova Guinea, Rep. Centrafricana, Rep. Democratica del Congo, Rep. Dominicana, Rep. Sudafricana, Ruanda, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Senegal, Sierra Leone, Salomone, Suriname, Swaziland, Tanzania, Togo, Trinidad e Tobago, Tunisia, Uganda, Zambia, Zimbabwe
G20	Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Cina, Colombia, Cuba, Egitto, India, Indonesia, Messico, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Filippine, Rep. Sudafricana, Tanzania, Tailandia, Venezuela, Zimbabwe
G33	Antigua e Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Cina, Congo, Corea del Sud, Costa d'Avorio, Cuba, Filippine, Giamaica, Grenada, Guyana, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Kenya, Mauritius, Madagascar, Mongolia, Mozambico, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Perù, Rep. Dominicana, Senegal, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Sri Lanka, Suriname, Tanzania, Trinidad e Tobago, Turchia, Uganda, Venezuela, Zambia, Zimbabwe
Gruppo di Cairns	Argentina, Australia, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Filippine, Guatemala, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Paraguay, Rep. Sudafricana, Tailandia, Uruguay
G10	Bulgaria, Corea del Sud, Giappone, Islanda, Israele, Liechtenstein, Mauritius, Norvegia, Svizzera, Taipei

Fonte: rielaborazione da F. DE FILIPPIS, L. SALVATICI (a cura di) *Un percorso difficile. Il negoziato agricolo nel Doha Round del WTO*, Roma, 2.

La prima scadenza fissata per ratificare un accordo era la Quinta Conferenza Ministeriale tenuta a Cancun del 2003 quando il gruppo del G20 ha di fatto bloccato il tentativo degli Stati Uniti e dell'UE di gestire il negoziato agricolo assumendo da allora un ruolo forte e attivo nelle trattative. Un primo risultato è stato l'Accordo quadro sull'Agricoltura raggiunto nel luglio del 2004, che ha fornito l'impianto di riferimento per le successive trattative sulle regole e i criteri (*modalities*) per stabilire gli impegni per ciascun paese. Limitati progressi sono stati fatti in occasione della Conferenza Ministeriale di Hong Kong (2005), durante la quale venne fissata una nuova scadenza (aprile 2006) per la presentazione di un accordo sulle *modalities*. Anche questa scadenza è stata disattesa e i negoziati sono stati sospesi nel 2006 su posizioni inconciliabili; nell'ambito della trattativa agricola, gli USA non erano disposti a cedere di più sul sostegno interno e l'UE sull'accesso ai mercati, mentre per i prodotti non agricoli e i servizi il G20 non era disposto a maggiori concessioni. Già dall'inizio del 2007 le trattative ripresero con una bozza di *modalities* (Luglio 2007) sulla quale non si riuscì a trovare un accordo durante il vertice di Posdam del G-4 (Brasile, India, USA e UE). Successivamente le trattative sono proseguite per arenarsi di nuovo nell'estate del 2008 su una nuova bozza di *modalities*; dove sulla maggior parte dei nodi sembrava si fosse riusciti a trovare un compromesso ma le divergenze di posizioni, tra India e USA, sul Meccanismo Speciale di Salvaguardia sono risultate insormontabili⁵⁵. Ad oggi le trattative proseguono sulla base di un documento sulle *modalities* predisposto nel dicembre 2008.

Di seguito sono discussi, in modo sintetico, i principali punti sui quali è stato raggiunto un accordo di massima, niente è ancora definitivo, e gli elementi sui quali invece la discussione è ancora aperta⁵⁶. In particolare sono evidenziati gli elementi che rendono questo accordo più stringente rispetto all'UR e quanto previsto, come trattamento speciale e differenziato, per i PVS. I PMA sono esclusi da qualsiasi impegno ed è previsto un meccanismo di compensazione per i riflessi negativi dell'erosione delle preferenze.

Il tema oggi meno controverso sono i sussidi alle esportazioni, dopo che nella conferenza di Hong Kong l'UE ha accettato di concordare una data (il 2013) per la loro completa eliminazione ottenendo in cambio l'estensione della regolamentazione anche alle altre forme di sussidio indiretto. La proibizione dei sussidi all'export, come da regola generale della WTO, sarebbe un risultato importante per eliminare un strumento che ha avuto un impatto distorsivo rilevante sui prezzi nei mercati internazionali⁵⁷. Di rilievo sono anche i passi avanti nella regolamentazione degli aiuti alimentari, con una disciplina specifica per quelli di emergenza.

Nell'ambito dell'accesso ai mercati, per la riduzione delle tariffe è stato scelto un approccio per fasce (formula *tiered*) che prevede un taglio delle tariffe consolidate maggiore per quelle con un livello più elevato. Ad oggi, si è concordato di stabilire quattro diverse fasce tariffarie: da 0 a 20%; da 20 a 50%; da 50 a 75%; superiori al 75%. Sulla base delle *modalities* del dicembre 2008 le riduzioni tariffarie da applicare, in 5 anni, sarebbero rispettivamente: 50%, 57%, 64% e 70%. Per i PVS sono previste soglie delle bande diverse (più elevate e ampie: da 0 a 30%; da 30 a 80%, da 80 a 130% e sopra il 130%) con obblighi di riduzione delle tariffe, in 10 anni, pari a 2/3 dei valori stabiliti per i Paesi sviluppati.

In caso di presenza di *escalation* tariffaria è prevista per i prodotti trasformati una riduzione della tariffa maggiore, ottenuta collocandoli nella banda superiore rispetto alla quale ricadrebbero, se già nella fascia più alta c'è una maggiorazione del taglio tariffario. Mentre, dalle *draft modalities* del 2007 è stata abbandonata l'ipotesi di l'introduzione di tetti tariffari (*tariff caps*), strumento utile per contenere in modo più efficace i picchi tariffari, sostenuta soprattutto dai paesi del gruppo di Cairns.

⁵⁵ Questo non è comunque il solo tema sul quale è ancora difficile trovare una soluzione condivisa, si veda a riguardo G. ANANIA, *Lo stallo del negoziato WTO e il processo di riforma delle politiche agrarie dell'UE*, in *EDA*, n. 1, 2009.

⁵⁶ I principali riferimenti utilizzati nella discussione sono: M. GIFFORD, R. MONTEMAYOR, *An Overview Assessment of the Revised Draft WTO Modalities for Agriculture*, International Centre for Trade and Sustainable Development, June 2008; W. MARTIN, K. ANDERSON, *Agricultural trade reform under the Doha Agenda: some key issues*, in *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, n. 52, 2008; - W. MARTIN, A. MATTOO., *The Doha Development Agenda: What's on the Table?*, Policy research working paper 4672, World Bank 2008; - WTO, *Revised Draft Modalities for Agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 december 2008.

⁵⁷ Negli ultimi anni, in presenza di prezzi elevati sui mercati internazionali, i sussidi all'export si erano molto ridotti ma nei primi mesi del 2009 sono stati nuovamente utilizzati per fronteggiare le difficoltà del settore lattiero caseario, sia dall'UE che dagli Stati Uniti.

L'approccio per fasce può garantire, rispetto a quanto concordato nell'UR, risultati superiori in termini di riduzione sia del livello medio tariffario sia della dispersione (picchi tariffari ed *escalation*). Gli impegni però sono assunti rispetto alle tariffe consolidate e quindi l'impatto effettivo dipende dalla differenza esistente con quelle applicate. Comunque un taglio delle tariffe consolidate è un risultato rilevante per i paesi esportatori perché riduce l'incertezza sul livello delle tariffe future, che non potranno più superare quel tetto.

L'effettiva maggiore apertura dei mercati è condizionata anche dai margini di flessibilità che sono garantiti dall'applicazione di tre categorie di eccezioni, la prima, i prodotti i sensibili, utilizzabile da tutti i paesi, le altre due dedicate in modo specifico solo ai PVS, i prodotti speciali e il Meccanismo Speciale di Salvaguardia (MSS).

Ciascun paese ha la possibilità di individuare una lista di prodotti sensibili, cui applicare condizioni di favore (minori riduzioni tariffarie), garantendo comunque un aumento delle quote di mercato a tariffa ridotta e una loro migliore gestione. Il numero delle linee tariffarie designabili come sensibili è ancora da definire; comunque la percentuale per i PVS sarà superiore di 1/3 rispetto a quella concessa ai Paesi sviluppati (nelle *modalities* del dicembre 2008 è indicato il 4% delle linee tariffarie).

Per assicurare un risultato globale di riduzione della protezione tariffaria è previsto un vincolo sul taglio medio minimo delle tariffe pari al 54%, valore ridotto al 36% per i PVS, percentuali quindi superiori a quelle conseguite con l'UR.

I PVS potranno individuare un ulteriore insieme di prodotti, denominati speciali, per i quali è possibile continuare a garantire una maggiore protezione, prevedendo per una quota, una completa esenzione dalla riduzione delle tariffe, per il rimanente una riduzione tariffaria minore (nelle *modalities* del dicembre 2008 sono indicati rispettivamente il 12% e il 5% delle linee tariffarie). Questa categoria di prodotti è stata introdotta su richiesta dei Paesi del G33 come una flessibilità necessaria per gli obiettivi di sicurezza alimentare e sviluppo rurale. Come criteri di fondo possono essere selezionati come speciali quei prodotti che sono alimenti di base della dieta locale, rappresentano una quota rilevante della spesa per alimenti e/o sono prodotti dall'agricoltura di sussistenza⁵⁸.

Nella dichiarazione Ministeriale di Hong Kong e nelle successive bozze di *modalities* è stata inserito un Meccanismo di Salvaguardia Speciale dedicato solo ai PVS per provvedere una protezione temporanea in caso di improvvisi aumenti delle importazioni⁵⁹. Questo è ancora oggi un nodo non risolto e problemi aperti sono molti: stabilire le soglie da utilizzare per far scattare il meccanismo e poter applicare tariffe più elevate; possibilità o divieto di superare le tariffe consolidate nell'ambito dell'UR; l'arco di tempo nel quale le misure possono restare in vigore.

Passando a considerare il sostegno interno, le trattative stanno conducendo ad una regolamentazione più vincolante rispetto a quanto concordato nell'accordo dell'UR, perché sono previsti impegni di riduzione che riguardano tutte le categorie di sostegno che possono avere un effetto distortivo sugli scambi e il livello di sostegno specifico per prodotto. È da sottolineare però che i livelli di sostegno sui quali applicare le riduzioni non sono quelli effettivi ma quelli massimi consentiti dopo l'applicazione dell'UR, che risultano sostanzialmente superiori.

Per la MAS sono previsti impegni di riduzione con un approccio per fasce (concordate in 3) con tagli, da realizzare in 5 anni, più consistenti per i paesi che hanno i livelli più elevati di sostegno. In particolare, la proposta di *modalities* di dicembre 2008 prevede per livelli della MAS superiori a 40 miliardi di \$ un taglio del 70%, per livelli della MAS compresi tra 40 e 15 miliardi di \$ un taglio del 60%, infine per la fascia più bassa il 45%. L'UE e gli Stati Uniti ricadrebbero rispettivamente nella prima e nella seconda fascia. Per i PVS che hanno una MAS il taglio è pari a 2/3 di quanto stabilito per tre bande.

Anche le altre politiche distorsive sono sottoposte a vincoli: la Scatola Blu, non potrà superare il 2,5% del valore della produzione agricola e il 5% per i PVS), il sostegno esentato con la Clausola *de*

⁵⁸ Diversi studi mettono in dubbio la validità della scelta dei prodotti speciali come strategia per garantire la sicurezza alimentare, dal momento che, come già segnalato, prezzi dei prodotti agricoli più elevati possono avvantaggiare i produttori agricoli (nella misura in cui i prodotti non sono autoconsumati ma venduti sul mercato) ma danneggia i consumatori delle fasce più povere, che destinano una quota rilevante del loro reddito (si stima circa i 3/4) per l'acquisto di prodotti alimentari.

⁵⁹ Invece, si prospetta l'eliminazione della Clausola Speciale di Salvaguardia prevista nell'UR.

minimis dovrebbe essere ridotto alla metà per i Paesi sviluppati (per i PVS riduzione minore o esenzione). Limiti al sostegno di prodotto sono stabiliti sia nella AMS che nella Scatola Blu.

Per rendere più efficaci i limiti sul sostegno interno distortivo è previsto l'impegno alla riduzione dell'ammontare di un nuovo indicatore definito *Overall Trade-distorting Domestic Support* (OTDS), dato dalla somma di MAS, Clausola *de Minimis* e Scatola Blu. La misura della riduzione, da realizzare in 5 anni, sulla base della proposta di *modalities* del dicembre 2008 risulta: 80% per i paesi con un OTDS superiore a 60 miliardi di \$, 70% se il livello della OTDS è compreso tra 10 e 60 miliardi di \$ infine 55% per livelli del OTDS inferiori a 10 miliardi di \$. Per i paesi che rientrano nella seconda fascia ma con un livello di sostegno che eccede il 40% del valore della produzione agricola, quali ad esempio il Giappone, è prevista una maggiorazione del taglio (da applicare anche alla MAS).

Per i PVS è prevista una riduzione del sostegno con percentuali pari a 2/3 di quanto previsto per i Paesi sviluppati, in un arco temporale di 8 anni, con alcune eccezioni. Sono esentati dagli impegni di riduzione del OTDS i paesi importatori netti, quelli che non hanno una MAS, e alcuni paesi che hanno aderito di recente alla WTO.

La misura in cui i limiti posti al OTDS saranno o meno realmente vincolanti per le politiche dipende dall'andamento dei prezzi internazionali. Comunque, anche in presenza di prezzi più elevati i vincoli specifici per prodotti nella AMS e nella Scatola Blu per gli USA potrebbero avere un impatto significativo nel limitare il sostegno per alcuni prodotti, quali zucchero arachidi e cotone, di particolare rilevanza per i PVS.

Per la Scatola Verde è prevista una ridefinizione delle politiche ammesse che integra una serie di tipologie di intervento che i PVS possono attivare per ragioni di sicurezza alimentare, per lo sviluppo rurale, la lotta alla povertà e il sostegno ai produttori marginali.

Per i PMA, come già evidenziato, non sono previsti obblighi, ma, per compensare le conseguenze negative dovute alla riduzione delle preferenze tariffarie di cui godono, è previsto che i Paesi sviluppati e tra i PVS quelli che potranno farlo, garantiscano l'accesso dei loro prodotti a tariffa zero. L'accesso a tariffa zero però potrà essere limitato solo al 97% delle linee tariffarie, l'esenzione del 3%, che potrebbe sembrare una quota irrisoria, di fatto, data la struttura delle esportazioni dei PMA, compromette in modo significativo le possibilità di espansione delle esportazioni di questi paesi.

4. Conclusioni

Le trattative in corso nell'ambito del *Doha Round* per giungere ad un nuovo accordo agricolo hanno visto per la prima volta un'attiva partecipazione da parte dei PVS. Partendo da posizioni negoziali fortemente divergenti si è giunti ad una bozza delle *modalities* che, nelle sue linee di fondo, può essere valutata in modo positivo sotto due aspetti: da un lato, sarebbe una nuova e più incisiva fase del processo di revisione delle politiche per il settore agricolo in direzione di forme di intervento meno distorsive degli scambi; dall'altro, potrebbe assicurare una più efficace apertura dei mercati.

Rispetto ai risultati raggiunti con l'UR, nella la bozza di *modalities*: è prevista l'eliminazione dei sussidi alle esportazioni e una disciplina più stretta sulle altre forme di sussidi; la formula scelta per ridurre le tariffe, pur in presenza delle eccezioni previste per i prodotti sensibili, dovrebbe consentire una più significativa riduzione delle tariffe consolidate, incidendo anche sui picchi e l'escalation tariffaria; sono posti limiti più efficaci al sostegno interno distortivo.

Considerando i PVS nei tre pilastri gli impegni richiesti sono sempre minori rispetto a quelli per i Paesi sviluppati e diluiti in un arco temporale più lungo. Anche se a questo riguardo è da sottolineare che gli stessi PVS esportatori avrebbero interesse a una maggiore riduzione della protezione tariffaria, soprattutto nei paesi in rapido sviluppo, dove nel futuro si potranno aprire le maggiori potenzialità di crescita. Le esigenze specifiche dei PVS importatori sono riconosciute da un lato con la possibilità di individuare una lista di prodotti speciali a cui continuare a garantire una maggiore protezione, dall'altro con il Meccanismo di salvaguardia speciale, per proteggere i mercati interni in caso di aumenti improvvisi delle importazioni. I PMA sono esclusi dagli impegni e si prevede una compensazione per i riflessi negativi dell'erosione delle preferenze. Ma la possibilità accordata ai Paesi sviluppati di limitare l'accesso a tariffa zero al 97% delle linee tariffarie rende questa previsione più formale che sostanziale.

Quanto previsto come Trattamento speciale e differenziato nella bozza di accordo agricolo e le potenzialità di espansione offerte dalla riduzione della protezione tariffaria non sono sufficienti a garantire ai PVS una effettiva maggiore partecipazione al commercio internazionale e i derivanti vantaggi in termini di sviluppo. Sono una condizione necessaria ma non sufficiente, è essenziale un impegno effettivo nel garantire una adeguata assistenza tecnica e supporto per sostenere i costi di aggiustamento e rimuovere i vincoli dal lato dell'offerta. Nell'ultimo decennio, sono stati fatti alcuni passi avanti in questa direzione, soprattutto in termini di enfasi sulla necessità di intraprendere azioni in modo più efficaci e coordinato, anche se gli impegni assunti non sono vincolanti e le promesse di maggiori contributi finanziari da parte dei paesi donatori sono spesso rimaste solo sulla carta.

Nell'ambito della WTO, già la Conferenza Ministeriale di Singapore nel 1996, sotto la pressante richiesta dei PVS, si era impegnata per un più incisivo intervento sul fronte dell'assistenza; l'anno successivo è stato lanciato l'*Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance*, che prevede il coordinamento e il potenziamento degli interventi delle varie agenzie multilaterali, competenti per il commercio e lo sviluppo, e dei paesi donatori, coinvolgendo maggiormente i paesi riceventi per rendere gli interventi più rispondenti alle specifiche esigenze. Nel 2001, il programma è stato modificato per creare maggiori sinergie nell'ambito delle strategie complessive di sviluppo (*Enhanced Integrated Framework*).

La Dichiarazione di Doha identifica la *Technical cooperation and capacity building* come un elemento fondamentale per lo sviluppo e la piena integrazione dei PVS nel commercio internazionali, e gli impegni sono stati successivamente meglio precisati e rinforzati nella Dichiarazione Ministeriale di Hong Kong, che riconosce espressamente la necessità di un maggiore impegno (in termini di coordinamento e risorse finanziarie) sul fronte dell'*Aid for Trade*⁶⁰. Il ruolo della WTO, come si evince dai documenti ufficiali, dovrebbe essere quello stimolare, monitorare e valutare le azioni, di organismi internazionali e paesi donatori, nelle quattro aree identificate:

- 1) assistenza affinché le autorità pubbliche nei PVS possano essere in grado di formulare politiche commerciali, partecipare attivamente ai negoziati e implementare gli accordi;
- 2) investimenti nelle infrastrutture (strade, porti, reti di fornitura di energia e network di comunicazione) che servono a collegare i produttori ai mercati globali;
- 3) investimenti per rafforzare la competitività dei settori di esportazione;
- 4) assistenza e aiuti per affrontare i costi connessi alla liberalizzazione degli scambi: erosione delle preferenze, riduzione delle entrate fiscali (dovute al taglio delle tariffe), peggioramento delle ragioni di scambio.

Un ambito specifico, di particolare rilevanza per l'agroalimentare, è il potenziamento dell'assistenza tecnica prevista nell'ambito dell'Accordo sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie.

Nonostante i progressi nelle trattative ad oggi non sembra ragionevole prevedere una chiusura dei negoziati in tempi rapidi, peraltro non può essere sottovalutata la portata dei cambiamenti che stanno investendo da alcuni anni i mercati dei prodotti alimentari, in termini sia di dinamica che di orientamento delle politiche.

Dopo che, per oltre 25 anni, i prezzi reali dei prodotti alimentari hanno subito una progressiva riduzione, dai primi anni del nuovo secolo il trend sembra essersi invertito⁶¹. L'impennata dei prezzi che ha sconvolto i mercati dal 2006 e all'inizio del 2008 è stata amplificata da spinte congiunturali (contrazione dell'offerta per eventi climatici avversi, deprezzamento del dollaro, forte aumento del prezzo del petrolio e speculazione finanziaria) ma alla base ci sono cause strutturali. La domanda di prodotti alimentari è in rapido aumento nelle economie emergenti, soprattutto Cina e India, e la composizione della dieta sta cambiando in direzione di un maggiore consumo di proteine di origine

⁶⁰ Per interessanti riflessioni sulle strategie da implementare per rendere efficaci gli aiuti: J.E. STIGLITZ., A. CHARLTON, *Aid for Trade*, Commonwealth Secretariat, 2006.

⁶¹ Per un'analisi delle cause e delle conseguenze si può fare riferimento a: R. TROSTLE, *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*, USDA Washington D.C. 2008; UNCTAD, *Recent commodity market developments: trends and challenges*, Note by the UNCTAD Secretariat, Geneva 2008; D. MITCHELL., *A Note on Rising Food Prices*, Policy research working paper 4682, World Bank, 2008; F. DE FILIPPIS (a cura di), *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare – Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, Roma, 2008.

animale. Alla maggiore domanda di prodotti per alimentazione umana e animale si aggiunge anche la richiesta di materie prime per fini energetici, stimolata in particolare dalle politiche di incentivazione attuate da USA e UE. Dal lato dell'offerta il tasso di crescita, che in presenza di una continua sottrazione delle superfici è stato determinato dall'aumento della produttività, nell'ultimo decennio ha subito un drastico rallentamento in seguito ai minori livelli di investimento nel settore, soprattutto nei PVS. Peraltro i cambiamenti climatici stanno accentuando la frequenza e l'intensità di fenomeni atmosferici estremi, rendendo più instabili i volumi prodotti.

Di conseguenza il mercato non si caratterizza più per situazioni di eccesso strutturale dell'offerta sulla domanda e il livello delle scorte si è progressivamente assottigliato. Superata l'attuale fase di recessione economica, con la ripresa della domanda di alimenti e l'aumento del prezzo del petrolio (che agisce sia in modo diretto sui costi sia in modo indiretto stimolando la domanda di prodotti agricoli per biocarburanti), le aspettative sono di un tendenziale aumento dei prezzi dei prodotti agricoli e di una più marcata instabilità.

In parallelo, al di là delle misure congiunturali adottate per fronteggiare i riflessi negativi dell'impennata dei prezzi, è in atto un profondo ripensamento delle politiche. In particolare nei PVS, come evidenziato in un recente studio della FAO, sembra intravedersi un cambio di paradigma. Il settore agricolo assume una nuova centralità nelle strategie di politica economica, con l'obiettivo di garantire un maggiore livello di autoapprovvigionamento sono stati attivati una serie di interventi: investimenti nel settore, politiche di sostegno e protezione della produzione nazionale, acquisto di terreni all'estero e accordi regionali⁶².

In questo scenario, per poter garantire una maggiore stabilità sui mercati, la sicurezza alimentare e lo sviluppo, soprattutto nei paesi meno avanzati che sono i più penalizzati dalle conseguenze dell'instabilità e hanno difficoltà ad attivare le necessarie misure di politica economica, sono indispensabili nuove e più incisive forme di intervento da concertare a livello internazionale.

Concentrando l'attenzione sul ruolo della WTO nella regolamentazione dei mercati dei prodotti alimentari sono da sottolineare tre temi rilevanti. Nella fase di crisi dei prezzi, per fronteggiare i gravi riflessi sulla sicurezza alimentare, in molti paesi sono state attivate misure di politica commerciale, quali tasse e divieti di esportazione e riduzione delle tariffe, che possono essere efficaci per ridurre i prezzi sul mercato interno ma hanno conseguenze negative sui mercati internazionali in termini di ulteriore spinta al rialzo dei prezzi. Per questo tipo di politiche la regolamentazione in ambito WTO è molto blanda, richiedendo solo un obbligo di notifica delle misure intraprese. Più in generale la WTO potrebbe offrire un contributo per affrontare il problema dell'instabilità dei prezzi dei prodotti agricoli, dando attuazione, come peraltro richiesto anche nell'attuale negoziato dal Gruppo dei paesi Africani fortemente dipendenti dalle esportazioni di *commodity*, all'art. XXXVIII dell'accordo GATT che prevede espressamente la possibilità di accordi internazionali "per assicurare prezzi stabili e remunerativi". Infine, è necessario affrontare il problema dei sussidi alla produzione di biocarburanti, ad oggi considerati nell'ambito delle politiche energetiche e non in quelle agricole, per i riflessi che hanno sull'offerta dei prodotti alimentari e quindi sul livello e la stabilità dei prezzi sui mercati.

⁶² M. DEMEKE, G. PANGRAZIO, M. MATERNE, *Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued*, FAO, 2009.

PERCHÉ LA *WORLD TRADE ORGANIZATION* NON SCONFIGGE LA FAME

di **Monica Di Sisto**

Sommario: 1. Premessa.- 2. Le radici della World Trade Organization. 3. Le trattative WTO dal Millenium Round al Doha Round.- 4. Le conseguenze della globalizzazione su produttori e consumatori.

1. Premessa

L'obiettivo di questo intervento è quello di argomentare brevemente le ragioni del sostanziale fallimento delle istituzioni internazionali, a partire dalla *World Trade Organization* (WTO), nel promuovere un reale miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni dei paesi più poveri e, soprattutto, di quelle rurali, evidenziando la necessità di impostare le relazioni economiche e commerciali con regole diverse. A questo scopo, come evidenziato nei libri di Elena Viganò, Michela Glorio e Anna Villa e nella relazione di Angela Mariani, l'esperienza del Commercio Equo e Solidale rappresenta un modello di riferimento per far sì che gli scambi diventino il motore dello sviluppo e per consentire ai piccoli produttori (sia del Nord che del Sud del Mondo) di trarre reali vantaggi dalla globalizzazione dei mercati.

2. Le radici della *World Trade Organization*

Luglio 1944. In una località turistica del New Hampshire - Bretton Woods -, si incontrano gli Stati Uniti e i suoi 44 alleati nella guerra contro le potenze dell'Asse. L'obiettivo è ambizioso: costruire gli scenari futuri dell'economia mondiale. E le aspettative non vengono deluse. Il dollaro diventa la moneta di riferimento per le transazioni in tutto il mondo e vengono creati due organismi finanziari: il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. Accanto a questi due attori ne sarebbe dovuto nascere un terzo, l'*International Trade Organization* (ITO), come istituzione specializzata all'interno del sistema delle Nazioni Unite, che si sarebbe dovuta occupare, oltre che di commercio internazionale, anche di molte altre questioni, quali lavoro, investimenti internazionali, servizi... L'ITO viene anche ratificata, nel 1948, dalla Conferenza delle Nazioni Unite dell'Avana, a cui prendono parte 56 Paesi (tra cui 32 definiti "sotto-sviluppati") ma, due anni dopo, muore ufficialmente per l'opposizione del governo USA.

Negli anni seguenti, la progressiva apertura dei mercati verrà assicurata da un accordo nato ufficialmente nel gennaio del 1948 come premessa all'ITO: il *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)⁶³. In oltre quarant'anni di vita, il GATT ridurrà i dazi sui prodotti industriali da un iniziale 40% fino a un valore pari al 4%, attraverso una serie di cicli negoziali (o *Round*), in cui i Paesi coinvolti negoziano reciproche concessioni in modo da favorire una progressiva liberalizzazione degli scambi.

Nel 1995, alla conclusione dell'*Uruguay Round*, viene varata la WTO, con la missione di portare maggiore prosperità, accrescere i livelli d'impiego, ridurre l'ineguaglianza e promuovere lo sviluppo sostenibile a livello globale attraverso un tasso crescente di libero mercato. A più di 15 anni di distanza, è ormai chiaro che dei suoi obiettivi iniziali ne sono stati raggiunti solo alcuni, e nemmeno in modo brillante. Secondo l'ultimo Rapporto sul Commercio mondiale redatto dalla WTO, malgrado la retorica del libero mercato, vincono soltanto i più attrezzati: infatti, pur essendo solo il 14% della popolazione mondiale, i Paesi più ricchi, nonostante la crisi, realizzano oltre il 70% delle esportazioni mondiali, mentre i Paesi a basso reddito, il 40% degli abitanti della terra, esportano solo il 5% del totale. Tutta l'Africa subsahariana non rappresenta che l'1% dell'export mondiale.

Il pericolo non risiede, dunque, nella funzione originaria della WTO, di garante di una crescita equilibrata degli scambi, ma nel fatto che essa, con una sorta di mutazione genetica, si sia sovrapposta per funzioni e competenze al governo delle Nazioni Unite, esercitando, attraverso i suoi trattati e il

⁶³ Questa sigla, fino alla creazione della WTO, ha indicato sia l'Accordo, sia una organizzazione internazionale creata successivamente per gestire e sviluppare questo Accordo. Dopo la nascita della WTO, tale sigla indica solo l'Accordo.

Tribunale delle dispute, poteri legislativi più efficaci addirittura degli Stati nazionali e volendo avere l'ultima parola su questioni (come quella dei diritti umani) sulle quali dovrebbe intervenire solo l'ONU.

Il tutto, con un problema di democrazia in più, che risulta del tutto evidente se pensiamo alla costruzione poco trasparente delle sue decisioni e agli interessi che blocchi potenti come Unione europea, Stati Uniti, Giappone - ma anche Paesi emergenti come Cina, Brasile e India - hanno dimostrato di saper imporre in ambito WTO. Nessun Ente locale, né Parlamento nazionale, né rappresentanza democraticamente e legalmente eletta hanno voce in capitolo rispetto ai negoziati. E anche se, in ambito WTO, si riuscisse a contrattare, cosa possibile in teoria, un sistema di regole multilaterali giuste e centrate su uno sviluppo sostenibile per tutti i Paesi del mondo, l'esperienza passata lascia pensare che i Paesi più forti tenterebbero qualunque cosa per imporre accordi più lucrosi al di fuori di esso.

Oltre tutto, se è agli scambi internazionali che i nostri Governi dovrebbero subordinare tutte le proprie politiche di sviluppo, in realtà i numeri che essi possono vantare, al momento, non sembrano poi così promettenti. La WTO, nel 2004, ha centrato il *World Trade Report* sull'impatto delle politiche nazionali sugli scambi globali. "I Governi non possono sperare di cogliere a pieno tutti i benefici del libero commercio - ammoniva nell'introduzione l'ex direttore generale della WTO Supachai Panitchpakdi - se non riescono a garantire un funzionamento dei mercati interni che si accordi con questo obiettivo e istituzioni adatte". Supachai deplorava lo "scacco momentaneo" subito a Cancun, ma prefigurava tutti i benefici imminenti con la ripresa dei negoziati a Ginevra. La ricetta rimane, però, sempre la stessa ancora oggi: le esportazioni "stimolano la crescita del prodotto interno, del reddito e dell'occupazione. Espandendo i mercati per le imprese nazionali, esse creano le condizioni per una riduzione dei costi di produzione e benefici per l'economia di scala".

Ma in questi ultimi anni, il volume degli scambi è rimasto ben al di sotto di quelli degli anni Novanta; la loro crescita è restata molto contenuta, mentre le esportazioni vengono attivate soprattutto da alcuni paesi asiatici (in particolare, India e Cina) e dell'America Latina. La WTO, inoltre, non mette a bilancio i costi sociali e ambientali altissimi che si stanno pagando. A che cosa serve in realtà questo tipo di globalizzazione deregolata? Lo ha spiegato con grande efficacia Percy Barnevik, l'ex-Presidente dell'ABB - grande multinazionale svizzero-svedese: «Definisco la globalizzazione come la libertà per il mio gruppo di investire dove vuole, quando vuole, per produrre ciò che vuole, approvvigionandosi e vendendo dove vuole, sostenendo il minor numero di obbligazioni possibili in materia di diritto del lavoro e di convenzioni sociali». E la crisi attuale è il prodotto di tutte queste scelte sbagliate.

3. Le trattative WTO dal *Millenium Round* al *Doha Round*

I Paesi membri della WTO avevano deciso di iniziare un nuovo ciclo di negoziati in occasione della conferenza ministeriale di Seattle e di concluderlo con un accordo globale nel giro di tre anni.

Il *Millennium Round*, tra gli altri temi, doveva avviare negoziati sull'eliminazione dei dazi doganali in settori come i prodotti forestali e la pesca (che avrebbero accelerato la distruzione di entrambe le risorse a un ritmo del 4-5% all'anno), le biotecnologie (con l'obiettivo di spingere la diffusione degli Organismi Geneticamente Modificati (OGM) e la brevettabilità degli esseri viventi) oltre a far ritornare sulla scena l'Accordo Multilaterale sugli Investimenti (*Multilateral Agreement on Investments* - MAI) con tutto il suo devastante potere.

I negoziati, come sempre, sono stati fortemente influenzati dalle lobby imprenditoriali, come ha ammesso anche l'ex-presidente del GATT (e consigliere d'amministrazione della Nestlé), Arthur Dunkel. Per esempio, Robert Shapiro, presidente della Monsanto, guidava il comitato di consulenza del Presidente USA per la politica commerciale. E non si trattava di un caso, perché gli Stati Uniti (come l'Europa) consultando sempre i rappresentanti dei diversi settori dell'industria prima di prendere ogni decisione all'interno della WTO.

Ma da quando Public Citizen, nel 1997, aveva pubblicato in rete il testo dell'Accordo multilaterale sugli investimenti, l'indignazione aveva fatto nascere, in maniera quasi spontanea, un'amplissima coalizione contraria che raggruppava Organizzazioni Non Governative (ONG), sindacati, organizzazioni del commercio equo e solidale, dei difensori dei diritti umani, movimenti ecologisti,

pacifisti, femministi e anti-razzisti, professionisti della cultura... E queste stesse forze sociali decisero di far sentire la loro voce a Seattle. Grazie a Internet, avevano seguito lo sviluppo dei negoziati e si erano organizzate sul piano nazionale e internazionale per tutto il 1999, raccogliendo le firme di circa 1.500 organizzazioni di 89 Paesi per l'appello a una moratoria dei negoziati commerciali e per la richiesta di una revisione generale del funzionamento della WTO, seguendo gli aspetti logistici e organizzativi della protesta, preparando migliaia di persone alla protesta nonviolenta. Così, a Seattle, centinaia di migliaia di persone, a sorpresa, si rovesciarono in piazza. E chi ha manifestato in quei giorni non era mosso da disagio giovanile o da emarginazione metropolitana. Erano operai statunitensi, colpiti dalle chiusure a raffica delle loro fabbriche delocalizzate in Asia, contadini e piccoli produttori, sbattuti fuori dai propri mercati nazionali da merci a prezzi stracciati provenienti dai grandi paesi esportatori, studenti di decine di università americane e diverse organizzazioni della società civile. La comune opposizione alla WTO determinò anche una naturale riconciliazione tra sindacati e gruppi ambientalisti che, fin dai tempi della guerra del Vietnam, erano su posizioni politiche opposte perché il mondo sindacale considerava la militanza ecologica come un'espressione dell'estrema sinistra e, soprattutto, come una minaccia per i posti di lavoro. All'appuntamento di Seattle non mancava l'organizzazione Via Campesina, alla quale aderiscono i movimenti contadini di 65 Paesi (tra cui la *Confédération Paysanne* di José Bové).

Ma senza l'opposizione delle delegazioni ufficiali dei Paesi del Sud del mondo, le proteste non sarebbero bastate.

Appena 4 giorni prima della Conferenza di Seattle, le riunioni del Gruppo dei 77, che riunisce più di 100 Paesi in via di sviluppo, e dei 71 Paesi del gruppo Africa, Carabi, Pacifico (ACP) avevano serrato le fila di un gruppo molto eterogeneo. Le delegazioni chiedevano un "Trattamento speciale e differenziato" (*Special and Differential Treatment* – SDT, nei documenti WTO) per i Paesi del Sud e avevano messo in guardia gli organizzatori sul fatto che non si sarebbe avuto nessun nuovo *Round* (e nessuna nuova liberalizzazione) senza che in cambio venissero messe in campo misure compensative a favore dei Paesi poveri, come l'applicazione degli impegni presi dai Paesi ricchi con la firma dell'*Uruguay Round*⁶⁴.

I Paesi del Sud si preoccupavano anche delle velleità europee e nordamericane di discutere di clausole ecologiche o sociali (come il rispetto delle convenzioni dell'*International Labour Organization* - ILO), considerate come una forma di protezionismo, in grado d'annullare i soli vantaggi di cui dispongono i Paesi poveri: i bassi salari e i metodi di produzione poco costosi perché inquinanti.

A Seattle, nella seduta plenaria che aprì il vertice, la negoziatrice USA Charlene Barshefsky fece sapere che «si riservava il diritto di tenere delle riunioni ristrette delle delegazioni nel salone verde. Nacque così la pratica delle *green room*, ossia dei negoziati tra un numero limitato di Paesi che si auto-selezionano in barba a qualsiasi regola democratica. Si trattava di una trentina di Paesi tra i quali, secondo l'ex commissario europeo al commercio Pascal Lamy, "il sub-continente asiatico era rappresentato da Paesi come l'India e il continente africano da Sudafrica, Marocco o Egitto". Tutti gli altri Stati rimasero fuori, ad attendere - come i giornalisti o gli osservatori delle ONG- le indiscrezioni che filtravano dai luoghi di riunione.

Ridotti al ruolo di comparse, ignorate le loro richieste, incoraggiati dalla protesta che si svolgeva nelle strade di Seattle, ai Paesi più poveri non rimase altro che farsi sentire attraverso il centro stampa della Conferenza di Seattle, denunciando, come hanno fatto i ministri del commercio dei Paesi dell'Organizzazione dell'unità africana (con l'eccezione del Sudafrica), che non c'era "alcuna trasparenza nelle procedure, i Paesi africani sono marginalizzati e, in generale, esclusi dalle questioni d'importanza vitale per i nostri popoli e il nostro avvenire", e minacciando chiaramente di far mancare il proprio assenso alla dichiarazione finale. Poco tempo dopo, arrivò anche la voce dei Paesi membri del mercato comune dei Caraibi (Caricom), uniti a diversi Paesi dell'America Latina: «Fino a quando non ci saranno condizioni di trasparenza e partecipazione – affermavano in una nota - che permettano risultati

⁶⁴ Il Presidente del Madagascar aveva parlato della globalizzazione come di una "dottrina totalitaria, sotto-intesa da un pensiero unico, imposta dall'unica potenza attuale", fustigando la WTO "istituzione privilegiata della globalizzazione, che sta imponendo le sue regole a tutte le attività umane, che d'ora in poi saranno definite come oggetto di commercio".

equilibrati, rispettosi degli interessi di tutti i membri, non ci assoceremo al consenso richiesto per realizzare gli obiettivi di questa Conferenza».

A questo punto l'insuccesso della Conferenza era quasi garantito. La possibilità di raggiungere un compromesso in extremis venne persa quando i Paesi del Quadrilaterale non riuscirono a raggiungere un accordo nemmeno sull'eliminazione delle barriere sui prodotti dei 48 Paesi meno sviluppati, che rappresentavano lo 0,5% del commercio mondiale.⁶⁵

Al fallimento del *Millennium Round* contribuirono anche gli Stati Uniti e l'Unione europea, arrivati a Seattle con degli elenchi di priorità molto diversi tra loro. Forse, se avessero avuto qualche giorno in più sarebbero arrivati ad un accordo, ma avevano perso tempo e concentrazione a causa delle proteste.

Pure la WTO si era preparata male all'evento, anche perché aveva indugiato troppo prima di eleggere un nuovo direttore generale⁶⁶. In luglio, aveva terminato il suo mandato Renato Ruggiero e, solo dopo tre mesi, si era giunti ad un compromesso: il mandato veniva prorogato da quattro a sei anni e diviso per due tra il neozelandese Mike Moore e il thailandese Supachai Panitchpakdi: una staffetta salva-crisi che non era riuscita a raggiungere il traguardo sperato.

Proteste di piazza e contraddizioni interne alla WTO bloccano, così, il *Millennium Round*, propagandato da Renato Ruggiero come la "nuova costituzione economica mondiale". E sono quelle stesse contraddizioni che i cosiddetti "Paesi forti" cercano di far scivolare nel dimenticatoio subito dopo Seattle, nel tentativo di rilanciare i negoziati delle liberalizzazioni a prescindere dal consenso esplicito dei singoli Paesi membri. È questo il peccato originale che la WTO si porterà dietro per tutto lo scenario post-Seattle, il filo rosso che accompagnerà i negoziati fino al nuovo fallimento annunciato, quattro anni dopo, a Cancun, sulle spiagge messicane.

«Le interpretazioni più catastrofiche su Seattle sono state già smontate: la WTO non è né fallita né delegittimata, al contrario [...]. Nonostante la battuta d'arresto di Seattle, il sistema commerciale multilaterale sta continuando e continuerà a fornire un contributo vitale alla crescita globale e alla stabilità delle relazioni economiche tra i Paesi membri e ad ogni livello di sviluppo»⁶⁷. Questo l'incipit dell'*Annual Report 2000* pubblicato dalla stessa Organizzazione, nonostante dalla società civile di tutto il mondo arrivassero prese di posizione molto chiare rispetto alla necessità di un blocco dei negoziati e di una totale revisione del mandato. E nonostante l'onda lunga dei movimenti sociali stesse lambendo le innevate cime di Davos, dove a fine gennaio era in corso il *World Economic Forum*, dal quale lo stesso presidente statunitense Bill Clinton sottolineava l'importanza di non far cadere nel nulla le sollecitazioni della piazza di Seattle. Sollecitazioni che prendevano la forma di veri e propri controdocumenti e controanalisi, come quelli presentati poco più di una settimana dopo la battaglia di Seattle da *Friends of the Earth International* (FoEI). L'organizzazione evidenziò, tra le altre proposte, la necessità di escludere dai negoziati l'agricoltura, con l'obiettivo di tutelare e promuovere le diverse implicazioni del settore agricolo sui diritti e sulla sovranità alimentare delle persone in tutto il mondo. Si chiedeva anche il blocco dell'ampliamento delle competenze della WTO sugli investimenti, inserito nel negoziato dai cosiddetti "Nuovi Temi di Singapore", i *Singapore Issues*⁶⁸, per evitare che il MAI rientrasse dalla finestra dopo essere stato buttato giù dalle scale. Più in generale, però, FOEI sottolineava la contrarietà al lancio di nuovi *Round* negoziali senza un'adeguata verifica degli impatti sociali e ambientali degli scambi commerciali, in particolare nei Paesi del Sud, e senza una riforma radicale dei meccanismi decisionali interni all'Organizzazione, in direzione di una maggiore democraticità e trasparenza⁶⁹.

Ma proprio mentre la rete "*Stop Millennium Round*" e realtà come FoEI chiedevano un confronto politico, la dichiarazione del direttore generale Mike Moore sembrava superare brillantemente l'ostacolo: «Nonostante lo stop temporaneo a Seattle, i nostri obiettivi rimangono invariati: continuare a negoziare per una progressiva liberalizzazione del commercio internazionale, considerare il commercio

⁶⁵ Cf. A. SINAI, *Le jour où le Sud se rebiffa*, in "Le Monde diplomatique", gennaio 2000, p. 4, e *Les PVD écartés se font enfin entendre*, www.cccomc.org.

⁶⁶ In quell'occasione, i Paesi del Sud avevano chiesto di arrivare a una votazione per decidere il nuovo direttore generale e l'ambasciatore degli Stati Uniti aveva affermato che un voto avrebbe potuto distruggere la WTO.

⁶⁷ World Trade Organization – Annual Report 2000, www.WTO.org

⁶⁸ I *Singapore Issues*, o quattro temi di Singapore (dalla ministeriale omonima del 1996), comprendono: investimenti, appalti governativi, regole di concorrenza e regole di facilitazione al commercio.

⁶⁹ "Seattle and the WTO: a briefing", Friends of the Earth International, 13 dicembre 1999.

come strumento efficace per lo sviluppo economico e la lotta alla povertà, confermare il ruolo centrale che un sistema commerciale fondato sulle regole gioca per i nostri Paesi membri nella gestione cooperativa delle dinamiche economiche»⁷⁰.

Dal fallimento del dicembre 1999, nonostante due anni di confronto serrato tra le varie delegazioni, i progressi nei vari settori erano stati relativi: in ambito agricolo, le posizioni si erano ulteriormente definite, con il cosiddetto “Gruppo di Cairns” (che rappresenta il blocco dei grandi esportatori di prodotti agricoli) che spingeva per una completa liberalizzazione dei mercati, opponendosi alle politiche di sostegno all’agricoltura condotte da alcuni Paesi del Nord, pratiche che ritenevano distorsive del mercato. Un gruppo piuttosto eterogeneo al proprio interno quello di Cairns, con grandi Paesi come il Brasile, l’Argentina, ma che associava realtà diverse come la Thailandia nella resistenza a Paesi come Svizzera, Giappone, Unione europea e Norvegia, preoccupati di tutelare i propri produttori sotto la bandiera, troppe volte sventolata ma poco rispettata, della multifunzionalità, ossia di quell’impostazione che considera l’agricoltura non solo come settore produttivo, ma anche come elemento di sviluppo del territorio e di tutela delle tradizioni e delle culture locali.

Hanno giocato un ruolo particolare anche i cosiddetti Paesi in via di sviluppo, termine generico che comprende grandi Paesi come l’India, grandi e medi importatori di alimenti come il Kenia e la Costa d’Avorio e i Paesi meno sviluppati (i *Less Developed Countries*-LDCs.), spesso con interessi contrastanti. D’altro canto gli Stati Uniti, sebbene spesso siano considerati organici al Gruppo di Cairns, continuavano ad essere caratterizzati da un forte intervento pubblico nei confronti dei propri produttori agricoli.

Per ciò che riguarda l’Accordo sui servizi (il *General Agreement on Trade in Services*-GATS), le mobilitazioni di Seattle solo in parte erano riuscite a rallentarne l’avanzata: come per l’Accordo sull’Agricoltura, anche il GATS era stato inserito nel patto fondativo della WTO durante la Conferenza di Marrakech nel 1994, alla conclusione dell’*Uruguay Round* e, dunque, era rimasto illeso dal fallimento di una singola ministeriale. Questo Accordo interessa un settore ancora oggi in piena espansione (valutato attorno ai 2,2 mila miliardi di dollari annui), riferendosi non solo ai servizi finanziari, informatici o bancari, ma anche a tutto ciò che è servizio sociale essenziale: dall’istruzione, alla fornitura di acqua potabile sino alla sanità. Ad esempio, i servizi ambientali rappresentano un mercato annuo che si stima diventerà pari a 640 miliardi di dollari nel 2010. Esso copre attività di interesse primario soprattutto per i Paesi forti della WTO che, grazie anche al sostegno ai già citati Temi di Singapore, cercavano di creare le condizioni per un’espansione commerciale delle proprie imprese. Altro che lotta alla povertà.

I negoziati su investimenti e servizi vedevano piuttosto freddi i Paesi in via di Sviluppo, soprattutto gli LDCs, che si aspettavano, invece, passi in avanti sul tema dell’*implementation*, cioè la risoluzione delle problematiche e delle difficoltà dell’applicazione di altri accordi già conclusi come la questione dei sussidi agricoli o del rapporto tra l’Accordo sui diritti di proprietà intellettuale (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*-TRIPS) e la salute pubblica, emerso con evidenza in seguito alla causa intentata da Big Pharma, il gruppo delle maggiori multinazionali del farmaco, contro il governo sudafricano per via dell’opposizione di Nelson Mandela ai brevetti privati e ai segreti sui farmaci anti-Hiv.

Due anni di negoziati, pochi passi in avanti. L’appuntamento in Qatar sembrava già segnato. E per un assurdo scherzo del destino, in seguito agli attentati dell’11 settembre, dalle ceneri del *World Trade Center* rinasce la fenice della *World Trade Organization*. L’incontenibile moto di solidarietà verso gli Stati Uniti, opportunamente trasformato diversi mesi dopo da George W. Bush nel motore trainante della *Willings Coalition*, creò le condizioni per un’insostenibile pressione diplomatica sui Paesi del Sud del mondo in vista della Conferenza Ministeriale.

Negli incontri preparatori prima di Doha, il capo delegazione statunitense Robert Zoellick fece presente più volte come l’impegno ad opporsi al terrorismo passasse anche attraverso il lancio di un nuovo *Round* negoziale. Un approccio obiettivamente aggressivo e interessato che, affiancato alle pratiche poco democratiche in voga tra le stanze ginevrine, incontrò l’opposizione di non pochi

⁷⁰ Comunicato stampa WTO n. 160, 7 dicembre 1999.

rappresentanti di ONG e non pochi negoziatori. Martin Khor, leader di *Third World Network*, ONG malese impegnata sui temi del commercio internazionale, uno dei massimi esperti sulla WTO scrisse per l'occasione: “[...] Si sta presentando una situazione sfavorevole e potenzialmente pericolosa per i Paesi in via di sviluppo nella WTO. Mentre si sta organizzando la Conferenza Ministeriale di Doha, il Segretariato Generale e i Paesi più forti (in particolare Unione europea e Stati Uniti) stanno premendo sui Paesi in Via di Sviluppo perché accettino un nuovo ciclo di negoziati i cui elementi centrali sono gli investimenti, gli appalti pubblici e la competizione. Nelle ultime due settimane nella WTO abbiamo assistito a vere e proprie manipolazioni: la distribuzione ritardata (la notte del 27 ottobre 2001) di una bozza di dichiarazione finale distorta e parziale, preparata dal Presidente del Consiglio Generale con l'assistenza del Direttore Generale, che favorisce i Paesi forti, ignorando i punti di vista della maggior parte dei Paesi in via di sviluppo; [...] il rifiuto da parte del Presidente della Consiglio Generale di accettare le richieste da parte di alcuni Paesi in via di sviluppo di inserire negli allegati le loro posizioni contrarie su alcuni temi nel testo in bozza e la sua insistenza nell'inviare a Doha il testo “pulito” senza cercare consenso o accordo nel Consiglio Generale⁷¹”.

Il sole mediorientale e le batterie antimissile fecero da cornice a una delle Conferenze Ministeriali più blindate della storia della WTO, ma questa è forse l'unica differenza rispetto agli appuntamenti precedenti. Come a Seattle, anche a Doha la pratica delle *green room* fu ampiamente utilizzata: furono molte le stanze riservate dove i Paesi che contano, assieme ad altre delegazioni opportunamente scelte, riuscirono a sovradeterminare e, quindi, a condizionare le conclusioni della Conferenza.

È proprio dal serrato confronto del 12 e del 13 novembre 2001 che prese corpo la Dichiarazione finale di Doha⁷² che lanciò ufficialmente il *Doha Development Round*, il cosiddetto “Round dello Sviluppo”. Un lungo braccio di ferro che impose lo slittamento di un giorno del termine della Conferenza (quando buona parte delle delegazioni dei Paesi del Sud erano sui voli di ritorno) e che coinvolse 23 Paesi, sui 144 allora membri della WTO. Erano rappresentati l'Unione europea, con il portavoce Pascal Lamy, e gli Stati Uniti guidati da Robert Zoellick, il Canada, il Giappone, quindi l'India, il Botswana, lo Zimbabwe, il Pakistan e diversi altri. Dall'incontro di una minoranza, prese corpo la dichiarazione finale, caratterizzata da una retorica insostenibile e da alcuni accordi presi nonostante un forte dissenso da parte della maggioranza dei Paesi membri. Uno fra tutti? Quello relativo ai negoziati sui Temi di Singapore, che si stabilì dovessero essere avviati entro il 2003. Per non parlare dell'accelerazione data al GATS con la fissazione di due date: il 30 giugno 2002 e il 31 marzo 2003 i Paesi membri avrebbero dovuto presentare le richieste e le offerte di liberalizzazione di specifici settori nell'ambito dei servizi.

L'*implementation*, come al solito, era rimasta sulla carta.

Unico passo in avanti verso una vera agenda di sviluppo fu la “dichiarazione su TRIPS e salute pubblica”⁷³, nella quale si chiariva che “ogni (Paese) membro ha il diritto di determinare ciò che costituisce emergenza nazionale” e che “[...] l'Accordo TRIPS non può impedire ad alcun Paese membro dal prendere misure adeguate per proteggere la salute pubblica”, ricorrendo a una deroga sull'obbligo di pagamento dei diritti di brevetto in caso di produzione di un farmaco (la cosiddetta “licenza obbligatoria”). Unico punto di crisi, il problema insoluto dei PVS senza capacità produttive (in particolare, quei Paesi che non avrebbero mai potuto fabbricare i farmaci in proprio e ai quali veniva negato di “ordinarne” da Paesi capaci), che venne affidato ad un gruppo di lavoro ad hoc.⁷⁴

Quindi, nonostante la cronaca, Doha può essere considerato un passo nella direzione almeno delle esigenze sanitarie dei Paesi del Sud? La risposta la lasciamo all'Ambasciatore dello Zimbabwe, Chidyausiku: «“Ci dissero che se non avessimo acconsentito all'inclusione dei Temi di Singapore, non avremmo avuto la dichiarazione su TRIPS e salute pubblica”⁷⁵».

⁷¹ M. Khor, “Prelude to Doha: an untransparent, manipulative process; a biased and imbalanced text”, Third World Network, <http://www.twinside.org.sg>.

⁷² “Ministerial declaration”, 14 novembre 2001, doc. WT/MIN(01)/DEC/W/1, www.WTO.org.

⁷³ “Declaration on the TRIPS agreement and public health”, 20 novembre 2001, doc. WT/MIN(01)/DEC/2, www.WTO.org.

⁷⁴ Secondo l'Accordo TRIPS, i farmaci prodotti in regime di licenza obbligatoria devono essere utilizzati prevalentemente sul mercato interno (quindi sono favoriti i Paesi con capacità produttive e notevole mercato interno come l'India) e può essere esportata solo la parte “non predominante” di quanto prodotto.

⁷⁵ Citazione tratta da “*Te lo do io lo sviluppo!*”, dossier a cura di Roberto Meregalli, www.beati.org.

La WTO si è presentata al Vertice ministeriale di Ginevra di fine novembre 2009, con un Rapporto sul commercio globale⁷⁶ nel quale ha dovuto ammettere il proprio fallimento. Gli esperti della WTO spiegano, infatti, che «La crisi finanziaria e il conseguente collasso della domanda aggregata in Europa e in Nord America hanno innescato una recessione globale che ha contratto il volume del commercio di prodotti circa del 10% nel corso del 2009, riportandolo al livello del 2005». In questo quadro, aggiungono «I Paesi in Via di Sviluppo rimangono particolarmente vulnerabili alle future contrazioni delle proprie esportazioni, come anche alla riduzione del credito da parte delle banche, agli investimenti diretti esteri in declino, alla caduta dei prezzi delle materie prime come anche alla diminuzione dei volumi delle rimesse dei migranti che si somma all'incertezza dei futuri flussi di Aiuti pubblici allo sviluppo». In poche parole, una catastrofe, di cui, però, la WTO è fortemente responsabile. Essa, infatti, come hanno avuto modo di ribadire anche i contadini riuniti nel novembre scorso a Roma per il Forum Parallelo della società civile al Vertice FAO sulla Sicurezza alimentare, «è parte del problema, e non della soluzione».

Ciò che è successo davvero a Ginevra è che 22 PVS hanno annunciato presso la sede dell'*United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), di dar vita a un sistema di preferenze commerciali per cui riconosceranno negli scambi di prodotti tra di essi un taglio delle tariffe tra il 20 e il 70% rispetto ai livelli attuali. Questa espansione volontaria del Sistema Generale di Preferenze Commerciali (*General System of Trade Preferences - GSTP*) includerebbe “pesi massimi” tra i Paesi emergenti come Brasile, India e Corea del Sud, ma anche poverissimi come Corea del Nord e Zimbabwe, escludendo, invece, Cina e Sudafrica. Il GSTP è, in effetti, l'unico luogo del negoziato dove si ragiona di eccezioni preferenziali al principio della “non discriminazione” in vigore alla WTO, in ragione della particolare condizione di svantaggio subita da molti PVS.

Uno studio dell'UNCTAD, che sta fornendo il suo sostegno ai negoziati sul GSTP, stima che un taglio medio del 33% tra le tariffe di questi Paesi farebbe volare le loro esportazioni di 11,7 miliardi di dollari, e un taglio del 20% di 7,7 miliardi. Se si somma al livello attuale degli scambi Sud-Sud che, sempre secondo l'UNCTAD, sarebbero più che triplicati tra il 1996 e il 2006, raggiungendo il livello record di 2 milioni di miliardi di dollari, anche l'accordo di Ginevra sarebbe un bel bottino.

È chiaro che questo non risolve le difficoltà infrastrutturali che i Paesi più poveri si trovano ad affrontare quando vogliono commerciare, né la dipendenza da mono-esportazione che molti di essi subiscono né, tantomeno, il rischio che ai vecchi rapporti neocoloniali tra questi Paesi e i “soliti noti” tra USA e UE, multinazionali annesse, si sostituiscano delle nuove sudditanze Sud-Sud che a livello produttivo, sociale e occupazionale diffuso non cambierebbero di una virgola le difficoltà di oggi...

4. Le conseguenze della globalizzazione su produttori e consumatori

Tutti ci avevano spiegato che la globalizzazione ci avrebbe portato “sviluppo”, cioè nuove opportunità, risorse, benessere. Che la WTO sarebbe riuscita ad accelerare talmente tanto gli scambi che avremmo potuto mangiare una rapa indiana o un fungo cinese proprio con la stessa facilità con la quale ordiniamo sotto casa una pizza napoletana, magari a un pizzaiolo maghrebino. Che grazie agli accordi bilaterali tra Paesi, o tra gruppi di Paesi, anche i produttori e i consumatori delle aree più marginali, nell'ampio mare del mercato, avrebbero trovato sempre maggiori opportunità e maggior benessere. E che, infine, il mercato da solo sarebbe riuscito a regolare conflitti e tensioni generate dalla ingiusta ripartizione della ricchezza, nei paesi e tra i paesi.

Questo è quello che ci avevano detto, ma evidentemente qualcosa non tornava, qualcuno stava barando, a spese dei produttori e dei consumatori. Infatti, dietro alle retoriche parole del benessere per tutti, si è sviluppato un sistema di scambi internazionali che ha diversi perdenti e pochi vincitori. Che vede un'alta variabilità dei prezzi delle materie prime, troppo dipendenti dagli indici di borsa, l'assenza di un governo della domanda e dell'offerta, che troppo spesso spinge i prezzi pagati al produttore al di sotto dei costi di produzione, l'assunzione di un potere crescente da parte delle centrali di acquisto, che,

⁷⁶ Overview of Developments in the International Trading Environment - Annual Report by the Director-General, WT/TPR/OV/12, www.WTO.org

con la necessità di ottimizzare, riducono i costi e comprimono ulteriormente al ribasso i prezzi al produttore. L'altro soggetto perdente è il consumatore, che deve confrontarsi con andamenti di mercato sempre più imprevedibili: mentre i prezzi di alcuni prodotti di base lievitano (come quelli di alcuni prodotti alimentari aumentati nel biennio 2006-2007, esplosi nel 2008), altri risultano apparentemente convenienti, nascondendo, però, bassissima qualità, sfruttamento del lavoro e dell'ambiente.

In questo contesto, sull'agricoltura è necessario compiere un ulteriore approfondimento, data la sua strategicità nei paesi sviluppati e in quelli in via di sviluppo.

Pochi sanno, ad esempio, che anche l'Unione europea, con oltre la metà della popolazione che vive nelle aree rurali (che rappresentano la maggioranza del suo territorio), vive letteralmente di agricoltura. I nuovi Stati membri hanno portato in dote 38 milioni di ettari di terre coltivabili, che si sono aggiunti ai 130 milioni della vecchia Europa, e una crescita del 10-20% nella produzione.

L'Europa agricola, sostiene la Commissione europea «è il maggior protagonista nel mercato agricolo mondiale». Ma in Italia, come in molti altri Paesi europei, è il piccolo che fa qualità. Nel 2004, sono aumentate di ben il 2,6% le unità di lavoro dipendente impegnate in agricoltura, in netta controtendenza con il calo dello 0,7% fatto registrare nell'industria. Più dell'80% delle aziende agricole di qualità, segnalate dalle guide di settore più famose, sono a conduzione familiare. Aziende che non superano in media i 5 ettari, con stalle sotto i 20 capi o con greggi sotto ai 100 ovini, con una vigna che non supera il mezzo ettaro, condotta con il lavoro della famiglia.

A livello internazionale, l'agricoltura familiare assicura il 75% della produzione agricola mondiale e soddisfa oltre i due terzi della domanda dei mercati interni. Eppure, il modello agroalimentare dominante, quello promosso dalla WTO, tende a considerare l'agricoltura come un reparto all'aperto della produzione industriale, relegando a funzione marginale i modelli contadini del lavoro, della relazione con il territorio, della coltivazione delle risorse piuttosto che del loro massimo sfruttamento.

Se nel nostro pianeta vivono 1.300 milioni di contadini e, nonostante il ruolo prezioso che svolgono, di questi solo il 6% gode di un benessere adeguato ai propri investimenti finanziari e umani, la principale causa è da rintracciarsi in scelte politiche che non li hanno assolutamente privilegiati.

Anche in Italia, il 10% circa delle famiglie che vivono dei frutti della terra si trova al di sotto della soglia assoluta di povertà: il reddito di questa fascia sociale ammonta a 7.500 euro annui, pari a 20 euro al giorno, ossia 600 euro al mese, che rappresentano la soglia minima di sopravvivenza. Se a queste famiglie aggiungiamo quelle che hanno un reddito annuo compreso fra 7.500 e 12.500 euro, allora superiamo il 36% delle famiglie rurali che vivono con un reddito inferiore a 1.000 euro al mese. Ma di questo valore, e degli enormi rischi che corre, i negoziati della WTO non sembrano tenere conto.

Il negoziato agricolo, potrebbe portare, infatti, l'Europa a non cancellare soltanto parte dei sussidi alle esportazioni, anche se in data da destinarsi, ma a dover garantire una riduzione della protezione del mercato interno, esponendosi, nonostante tutte le contromisure adottate giocando su percentuali e riclassificazioni degli aiuti, alla necessità di rinegoziare molte di quelle clausole preferenziali legate ai livelli di qualità che oggi governano anche parte degli aiuti alle aziende modello.

Perché cedere, nonostante gli Stati Uniti abbiano ceduto poco o niente rispetto ai livelli di credito all'esportazione, di potere delle imprese di stato e degli aiuti alimentari con i quali agiscono buona parte delle loro strategie di dumping? Perché ci sono due partite che prioritariamente interessano alle grandi holding operanti in Europa.

Innanzitutto quella dei servizi, ovvero il negoziato GATS che riguarda, come si è visto, un mercato potenziale in continua crescita: attraverso il nuovo approccio promosso, quello dei *benchmarks*, cioè dei "livelli minimi", tutti i paesi della WTO sarebbero costretti ad accettare un livello minimo di liberalizzazioni e privatizzazioni nei servizi.

Rispetto ai prodotti industriali, altro argomento interessante per i Paesi più forti, ma molto più per gli USA che per l'Unione europea che ha delocalizzato gran parte della sua produzione, è il tentativo di imporre alle economie in via di sviluppo drastici tagli alle tariffe protettive. L'Europa ha già un livello di protezione abbastanza basso, che si attesta al 4% medio sul valore dell'importazione, ma il problema è che si cercano di impedire future flessibilità, che potrebbero invece risultare necessarie

come nel caso delle misure protettive messe in campo dall'Unione nel caso della crisi tessile. All'UE verrebbe richiesto, inoltre, di ridurre molte delle sue "barriere non tariffarie", la maggior parte delle quali, però, al momento blocca prodotti provenienti da fuori Europa perché non in possesso di standard sufficienti di qualità, di trasparenza di filiera, di sicurezza dei consumatori, tutelate nei nostri paesi molto più che negli Stati Uniti e nel resto del mondo. Quindi, per un mercato globale potenziale che schiude le sue promesse, già un primo perdente potenziale si evidenzia: la garanzia dei diritti dei consumatori e del diritto ai servizi essenziali anche per i Paesi dell'Unione europea.

A guardare il cibo dalla parte delle radici, con gli occhi dei contadini, la battaglia in corso tra i corridoi di Nazioni Unite, FAO e WTO si rivela quella che deciderà chi darà da mangiare al pianeta, e chi, pur abitandolo, non mangerà mai più, o lo farà ma sempre meno e male. Il numero degli affamati ha sfondato il tetto del miliardo, iniquamente suddiviso tra 600 milioni di donne e uomini che lavorano nei campi, 200 milioni di altri produttori di cibo (trasformatori e pescatori) e gli ultimi 200 milioni tra i poveri delle città, molti dei quali ex-contadini senza più terra. Chi è rimasto in campagna, inoltre, sempre più spesso è proprietà di qualcuno: si perché, come ha rivelato l'UNCTAD nel Rapporto 2009 sugli investimenti, anche in tempi di crisi in agricoltura, tra il 1990 e il 2007, questi sono più che triplicati, raggiungendo i 3 miliardi di dollari. A che cosa servono questi soldi? A comprare 20 milioni di ettari di terra agricola intorno al pianeta, per mettere al riparo i soldi che non si possono più investire in mutui, dopo il crack delle banche. Ma anche a legare produttori di oltre 110 Paesi tra Africa, Asia e America Latina ad un padrone multinazionale, in esclusiva, con livelli di concentrazione impressionanti.

Altro che libero mercato: in Brasile, ad esempio, il 75% del pollame e il 35% della produzione di soia sono vincolati da contratti uno a uno tra piccolo-medio produttore e multinazionale (con eleganza lo chiamano *contract farming*); in Vietnam, capita questo al 90% del cotone e del latte fresco, al 50% del tè e al 40% del riso. In Kenia, circa il 60% del tè e dello zucchero sono in mano ad un unico padrone transnazionale che stabilisce quantità, tempi di consegna e, soprattutto, prezzi, potendoli comprimere ai massimi livelli esercitando sui fornitori la minaccia del recesso.

Succede, così, che come dice la FAO, nel suo *Food Outlook* aggiornato al primo semestre 2009, "che il problema che ha il mondo non è la produzione del cibo, ma è l'accesso". Insomma, è come se quello che mangiamo venisse incatenato in filiere sempre più blindate, dal campo al frigorifero, senza che né chi lo coltiva, alleva, mangia, possa fare niente in proposito.

Come si esce da questo tunnel? "Con un governo democratico della terra" sostiene l'*International Ngo/Cso Planning Committee for Food Sovereignty* (IPC), la "rete di reti" che rappresenta, in ambito FAO, 400 milioni di contadini, lavoratori, sindacati e movimenti di tutto il mondo e in Italia, con Crocevia, partecipa al consorzio *Help Local trade* (www.helplocaltrade.org) dove ONG, organizzazioni equosolidali e sociali promuovono, a Sud e a Nord, politiche e pratiche di cooperazione e di commercio mirate alla ricostruzione del tessuto economico e sociale delle comunità locali. I movimenti vorrebbero che, all'interno della FAO, venisse ristrutturato, a questo scopo, il *Committee on Food Security* al quale dare come membri i ministri competenti dei Paesi delle Nazioni Unite, e seggi senza diritto di voto ma dotati di potere consultivo a contadini, ONG e produttori.

A sorpresa, però, il segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki Moon ha inviato una lettera ai responsabili FAO di questo processo per boicottarlo. Nella lettera spiega il suo piano, chiaro ai movimenti da tempo: concentrare tutti i poteri regolatori sull'agricoltura nella *High level task force* che lui presiede ma che non è composta da Governi, bensì da un "fritto misto" di agenzie delle Nazioni unite e organismi vari, WTO e Banca Mondiale comprese. Un'unità creata di recente e che si è distinta per un dialogo continuo e poco trasparente con le imprese, finalizzato alla richiesta di fondi, che non decide il proprio programma di attività con nessun rappresentante dei cittadini democraticamente eletto, ma stringe alleanze a geometrie variabili con i G8 e i G20 e si troverebbe a gestire fondi e priorità praticamente secondo l'idea di chi offre di più.

Se vogliamo, quindi, che gli accordi commerciali tra Paesi non diventino più importanti delle persone e dei loro bisogni essenziali, se vogliamo evitare di trovarci di fronte ad un nuovo darwinismo sociale, con pochi, forti e vincenti, e molti, indeboliti e perdenti, è il momento di fare qualcosa adesso.

Il ciclo dei negoziati commerciali, rilanciato dalla WTO a Doha, ha fallito nel suo obiettivo dichiarato di mettere al centro dei propri lavori gli interessi dei paesi più poveri, ma anche la sua *mission*

che, secondo i suoi fondatori tra i quali l'allora presidente Clinton, doveva essere quella di «portare maggiore prosperità, accrescere i livelli d'impiego, ridurre l'ineguaglianza e promuovere lo sviluppo sostenibile a livello globale attraverso un tasso crescente di libero mercato».

I movimenti sociali e contadini si opporranno alla logica WTO, non perché siano contrari alla creazione di un luogo globale di decisione strategica ma perché vogliono arrivare a un'articolazione efficace tra livelli nazionali e internazionali, dove siano gli Stati a decidere. Hanno bisogno di uno spazio agibile, non di una vetrina, dove giocarsi la lotta per la sopravvivenza coniugando esperienza, contenuti, modelli produttivi, e regole, alla fine, vincolanti per tutti. Il commercio equo, che è parte di questo movimento, è un esempio di cosa si potrebbe fare. Un esempio di relazione positiva tra scambi commerciali e sviluppo e, più in generale, di attivatore di processi di sviluppo locale. Un esempio anche per gli agricoltori e anche per quelli dei paesi ricchi.

**COMMERCIO E SOSTEGNO ALLO SVILUPPO:
L'ESPERIENZA DELLA COOPERATIVA MONDO SOLIDALE**

di Massimo Mogiatti

La presentazione dei libri di Elena Viganò, Michela Glorio e Anna Villa ci offre un'occasione preziosa per presentare la nostra attività e la nostra organizzazione, per parlare di Commercio Equo e Solidale (CEeS) e, in particolare, della cooperativa Mondo Solidale.

La cooperativa Mondo Solidale porta avanti attività di Commercio Equo e Solidale sin dal 1993. Attualmente, conta circa 2.700 soci, residenti soprattutto nella Regione Marche, dei quali 300 sono impegnati, come volontari, nelle attività delle 15 Botteghe del Mondo (Urbino, Pesaro, Fano, San Lorenzo in Campo, Senigallia, Corinaldo, Chiaravalle, Ancona, Fabriano, Jesi, Porto Recanati, Recanati, Civitanova, Macerata, Tolentino) e del magazzino centrale a Chiaravalle.

Per garantire la pluralità e la partecipazione di tutti i soci alle proprie attività, Mondo Solidale utilizza alcuni organismi, quali l'Assemblea ordinaria annuale dei Soci, il Consiglio di Amministrazione, eletto dall'Assemblea ogni tre anni, e un Coordinamento Botteghe che coinvolge tutte le Botteghe attraverso l'elezione di un rappresentante. Mondo Solidale ha promosso, inoltre, coordinamenti e gruppi di lavoro su particolari aree tematiche, come l'Area Educazione-Formazione, il Comitato Progetti, il Coordinamento commerciale, il Coordinamento for-info, il Coordinamento dei referenti microcredito, il Gruppo di lavoro sul Turismo Responsabile.

La Cooperativa ha finanziato l'apertura delle proprie Botteghe e tutta la sua attività con prestiti ricevuti dai propri soci. Questo esercizio di finanza etica ha permesso a Mondo Solidale di evitare altre forme di indebitamento. Recentemente la Cooperativa ha rilanciato lo strumento della raccolta dei prestiti sociali, attraverso libretti di risparmio, indirizzandola soprattutto verso il prefinanziamento dei produttori dei Paesi del Sud con particolari esigenze (Progetto Microcredito). Anche in questo caso non si tratta di un'operazione straordinaria e assistenzialistica, ma di una precisa scelta politica, in quanto il socio decide di finanziare, con i suoi risparmi attività di alto valore sociale, sottraendoli al circuito tradizionale delle banche e delle società finanziarie.

La Cooperativa, pur trovando nel commercio equo la sua attività specifica, è attenta e sostiene tutte le diverse pratiche di economia solidale che si sono sviluppate in Italia negli ultimi anni come, ad esempio, la finanza etica, attraverso l'adesione a Banca Etica, il turismo responsabile, attraverso l'adesione alla Cooperativa Viaggi e Miraggi, l'informazione critica, attraverso l'adesione ad Altreconomia, i Gruppi di Acquisto Solidali. Ancora di più essa è interessata a favorire la costituzione di reti di economia solidale capaci di porre in relazione le diverse esperienze in atto e per questo motivo Mondo Solidale è stata tra i promotori e soci fondatori, in prima istanza del Tavolo dell'Economia Solidale delle Marche e, quindi, della sua naturale evoluzione, la Rete di Economia Etica e Solidale (REES). Nell'ottica di costruire molteplici "pezzi" di economia solidale, e non solo per favorire una cultura economica che punti su logiche diverse rispetto a quelle che oggi stanno portando al collasso del nostro pianeta, la cooperativa Mondo Solidale ha posto una crescente attenzione sulla possibilità di utilizzare tra i propri fornitori, soggetti appartenenti alla rete REES. Stessa attenzione è stata posta riguardo all'attivazione di collaborazioni e di partnership nella promozione dei prodotti del commercio equo, ad esempio, con la redazione di un listino ad hoc per i Gruppi di acquisto solidale.

In questo contesto, le Botteghe di Mondo Solidale svolgono un ruolo fondamentale sul piano dell'informazione e su quello della promozione delle diverse esperienze di economia solidale in atto, per contribuire a diffondere uno stile di vita complessivamente coerente con i nostri valori di riferimento e una alternativa organica al modello economico e sociale dominante.

La ricerca di un nuovo modello economico e sociale non può ovviamente prescindere dalla collaborazione con le istituzioni; in questi 16 anni di attività, Mondo Solidale ha ricercato questa collaborazione a tutti i livelli, ed è, quindi, con grande gioia e soddisfazione che abbiamo accolto, nell'aprile 2008, l'approvazione della Legge Regionale n. 8 dal titolo "Interventi di sostegno e promozione del Commercio Equo e Solidale". Con questa Legge, il Consiglio Regionale delle Marche

“riconosce al Commercio Equo e Solidale un valore sociale culturale nell’ambito del proprio territorio, quale forma di cooperazione finalizzata a promuovere l’incontro e l’integrazione tra culture diverse e a sostenere la crescita economica e sociale, nel rispetto dei diritti individuali, dei Paesi in Via di Sviluppo”.

La Legge prevede l’istituzione di un Registro Regionale per i soggetti che praticano il CEeS, nonché i requisiti per ottenere il riconoscimento della denominazione di “Bottega del Mondo”. Molto importanti sono anche le tre azioni previste per sviluppare la rete del CEeS nelle Marche, ovvero la realizzazione di iniziative divulgative e di sensibilizzazione verso i consumatori, l’attuazione di specifiche azioni educative nelle scuole e la concessione di contributi per progetti di sviluppo dei soggetti che praticano il commercio equo.

Infine, è prevista la celebrazione della “Giornata regionale del Commercio Equo e Solidale” e l’organizzazione di una Conferenza annuale per fare il punto sullo stato del commercio equo nella nostra Regione.

Le attività previste in questa Legge potranno essere un ulteriore stimolo per migliorare la presenza della Cooperativa Mondo Solidale nelle Marche, con la possibilità di apertura di nuove Botteghe e il miglioramento delle condizioni operative di quelle già esistenti, ma soprattutto per rafforzare l’azione informativa e formativa delle opere di “riequilibrio” economico e sociale che il CEeS opera a livello internazionale.

Il Commercio Equo e Solidale, quello descritto da Elena Viganò nel suo libro “Che cos’è il Commercio Equo e Solidale”, resta comunque lo specifico della nostra attività, con i suoi ideali e le sue contraddizioni, con le sue potenzialità e i suoi limiti. In questi anni, cercando di essere parte attiva di questo mondo, ma anche di calarlo nella nostra realtà, oltre a condividere il cammino con le altre realtà di CEeS della nostra Regione e, attraverso l’adesione all’Assemblea Generale Italiana Commercio Equo e Solidale (AGICES), del movimento a livello nazionale e a ricercare un percorso di collaborazione con le istituzioni locali (sfociato, come si è detto, nell’approvazione della Legge Regionale n. 8 del 2008) abbiamo avviato relazioni, umane e commerciali, con alcuni produttori del Sud del Mondo. E rispetto a questi nostri compagni di viaggio verso la costruzione di un mondo “altro” vogliamo fare un piccolo approfondimento. Un’importante attività portata avanti, con estrema convinzione da Mondo Solidale è rappresentata, infatti, dall’importazione diretta, finalizzata alla costruzione e al mantenimento di relazioni commerciali con diverse realtà produttive dei Paesi del Sud. Come sottolineato dal libro “Tutti i numeri dell’equo”, di Elena Viganò, Michela Glorio e Anna Villa, si tratta di un’iniziativa nata dalla volontà di entrare in contatto diretto con i produttori, per instaurare una relazione che non si limiti alla vendita dei prodotti ma che si estenda alla conoscenza di molteplici aspetti (sociali, politici e culturali) delle comunità coinvolte, traducendosi, in definitiva, in un legame di condivisione e di amicizia.

I progetti d’importazione da noi direttamente gestiti sono quelli attivati con le organizzazioni di produttori Alsi (Perù), Uvip (Kenya), El Bosque (Guatemala) e Assema (Brasile).

Perù – Progetto Alsi

L’Associazione Alsi appartiene alla comunità di Chococconiri che si trova in una zona scarsamente abitata, sulle montagne alle spalle del lago Titicaca, a 4.000 metri di altitudine. L’ambiente condiziona fortemente le attività produttive della zona. L’agricoltura, ad esempio, è possibile solo nel periodo estivo (da settembre a marzo, che è anche il periodo più piovoso); si coltivano soprattutto patate e un po’ di frumento e, nelle zone più vicine al lago, anche quinoa e qualche altro cereale.

L’attività principale della comunità è costituita dall’allevamento di alpaca e di bovini, che si sta espandendo per contrastare l’abbassamento del prezzo della carne e della lana di alpaca.

La comunità non ha corrente elettrica né acqua. Anche il riscaldamento è problematico visto che a questa altitudine non ci sono alberi e, quindi, legna da ardere.

La maggior parte delle donne non va a scuola, è analfabeto e parla poco lo spagnolo, mentre la lingua prevalentemente diffusa e parlata è l’aymara. A 5 km circa dalla comunità, si trova una scuola elementare frequentata da qualche decina di bambini di diverse età che la raggiungono a piedi.

L’Associazione Alsi è costituita da circa 30 famiglie. Tra queste, una trentina di persone lavorano prodotti in lana di alpaca da inviare a Mondo Solidale. Generalmente, le donne si occupano di filare e di

lavorare la maglia, mentre agli uomini spetta il compito di tessere, fare lavori di sartoria e confezionare i prodotti.

I prodotti, in alpaca naturale non tinto, sono costituiti da maglia lavorata a mano (maglioni, sciarpe, berretti, guanti), tessili lavorati con telaio manuale (chompas e tessuti vari) e tapis (arazzi tessuti e lavorati a mano con rappresentazioni tipiche).

La relazione con Mondo Solidale, avviata nel 2004, rappresenta al momento l'unica opportunità per Alsi di progettare interventi destinati a migliorare le condizioni di vita e di lavoro nella comunità, quali, ad esempio, l'installazione di pannelli solari per dotare la comunità di energia elettrica, il montaggio di una pompa per portare l'acqua da un vicino fiume e facilitare l'irrigazione delle terre coltivabili, la fornitura di consulenza di esperti per curare la salute degli animali allevati.

Kenia – Progetto UVIP

L'obiettivo fondamentale del progetto attivato con UVIP (*Unyolo Village Project*) è quello di migliorare la vivibilità nella campagna per prevenire e limitare il fenomeno della migrazione verso le città che, il più delle volte, si traduce in un esodo verso le immense e terribili baraccopoli che circondano la capitale del Paese, Nairobi.

Il villaggio di Unyolo, che si trova a circa due ore di auto dalla città di Kisumu, sul Lago Victoria, è una realtà rurale di circa 10.000 abitanti di etnia Luo, dediti prevalentemente a una agricoltura e a un allevamento di sussistenza. Le colture più diffuse sono mais, canna da zucchero, frutta, legumi e ortaggi destinati all'autoconsumo. A queste attività, si accompagna, in alcuni casi, una piccola produzione artigianale. Il commercio locale è estremamente ridotto.

La popolazione vive in capanne di terra con tetti in lamiera o paglia, prive di energia elettrica e che necessitano di continue manutenzioni. L'acqua è disponibile solo in un punto del villaggio, presso il mercato locale.

Tra i problemi principali di questa realtà vi è, soprattutto, un'emergenza generale di tipo sanitario, data la totale mancanza di servizi ambulatoriali e farmaceutici. Esiste, inoltre, un problema più specifico legato alla forte diffusione del virus HIV che sta avendo notevoli ripercussioni sulla struttura demografica del villaggio, in cui si registra una forte presenza di donne sole e di orfani.

UVIP è un'organizzazione che si occupa di diverse attività, come la gestione della Nursery School e della scuola primaria ad Untolo, l'organizzazione di tour ecoturistici e la formazione sui rischi e sulla prevenzione dell'Aids, coinvolgendo persone residenti ad Unyolo o originarie del villaggio emigrate nelle località vicine, mantenendo così uno spirito comunitario dentro e fuori i confini del villaggio stesso; essa coordina, inoltre, l'attività di alcuni gruppi di artigiani che producono cesteria realizzata con fibra di palma, foglie di banano e canna, bigiotteria e oggetti in pietra saponaria, che Mondo Solidale importa e commercializza nelle sue Botteghe e nella rete nazionale del CEeS.

Guatemala – Progetto El Bosque

El Bosque è una piccola *aldea* (frazione), situata in una vasta zona boschiva a 1500 metri di altitudine, nel municipio di Santa Cruz Naranjo (a sud-est di Città del Guatemala), abitata da un ristretto numero di famiglie che vivono coltivando piccoli appezzamenti di terreno. Si tratta di un luogo con una vegetazione lussureggiante e incontaminata, dove si produce uno dei migliori caffè del mondo.

La relazione tra la comunità di El Bosque e Mondo Solidale è iniziata nel 2003, in seguito al crollo dei prezzi del caffè provocati dalla crisi internazionale degli anni precedenti, che ha duramente colpito i piccoli coltivatori della comunità, che già vivevano in una situazione precaria, portandoli al punto di abbandonare la coltivazione di questo prodotto, che rappresentava la loro principale fonte di reddito.

La comunità di El Bosque ha costituito la cooperativa "La Nueva Esperanza", alla quale attualmente aderiscono una quarantina di famiglie; la collaborazione con Mondo Solidale ha portato alla costruzione di un magazzino, che già ospita le macchine per la lavorazione del caffè e che rappresenta anche un luogo di incontro e di partecipazione alla vita sociale della cooperativa, e alla realizzazione di progetti volti a migliorare la qualità della vita di tutta la comunità, quali il potenziamento della scuola del villaggio e l'edificazione di un edificio con centro sanitario.

Brasile – Progetto Lympha

Si tratta di un progetto relativo alla produzione di detergenti ecologici ed equo e solidali, nato dall'incontro con l'ONG brasiliana Assema, e sviluppato in collaborazione con le cooperative italiane Equomercato, Fair e Liberomondo. Assema, in particolare, è un'organizzazione attiva nello stato del Maranhão in Brasile, impegnata nella difesa delle comunità indigene e di una pianta essenziale per la sussistenza di quelle stesse comunità, il cocco Babaçú. Tutte le parti di quest'albero, considerato "la pianta della vita", hanno, infatti, un valore economico: il fusto e gli archi fogliari servono per la costruzione e copertura delle case rurali, le fibre per la fabbricazione di oggetti in vimini, le foglie per concimare i campi, ma è soprattutto il frutto che rappresenta la più grande risorsa perché fornisce importanti sostanze per l'alimentazione umana e animale ed è utilizzabile per la produzione del carbone vegetale. Purtroppo con l'apertura della rete autostradale trans-amazzonica è iniziata la distruzione sistematica della foresta con la concessione di terreni alle grandi aziende di allevamento di bestiame che hanno occupato milioni di ettari di foresta di babaçú, distruggendo il sistema ecologico e causando un forte peggioramento delle condizioni di vita delle popolazioni indigene.

Per garantire alle famiglie rurali la permanenza su queste terre e impedirne l'esodo verso le città, le organizzazioni contadine da anni lottano per il libero accesso alle palme che si trovano nelle terre pubbliche e private. Da questa lotta si è già ottenuto in alcuni municipi dello Stato del Maranhão l'approvazione della legge "Babaçú livre" che garantisce il libero accesso alla raccolta dei frutti e proibisce il taglio degli alberi e dei caschi di cocco e l'uso di erbicidi.

Nello spirito del CEeS, il sostegno alla lotta delle comunità rurali del Maranhão ha preso anche la forma di un rapporto commerciale tra Mondo Solidale e una delle Cooperative associate ad Assema, la "Cooperativa dos pequenos produtores agroex de lago do Junco Ltda", che produce un olio biologico estratto dal cocco babaçú, utilizzato nella produzione di tensioattivi per i prodotti della linea Lympha. In tali prodotti, vengono utilizzati anche oli essenziali prodotti dalla "Southern India Producers Association"; si tratta di un'ONG che coinvolge circa 9.000 famiglie nel sud dell'India (principalmente negli stati di Andra Pradesh, Karnataka, Kerala e Tamil Nadu), con gli obiettivi di: rafforzare l'iniziativa d'impresa e le attività economiche dei produttori più emarginati, per ottenere redditi sufficienti per la vita delle loro famiglie; promuovere il commercio equo, attraverso una rete di collegamento e azioni collettive; sostenere attività di *learning by sharing*, volte a rafforzare l'organizzazione e la crescita di attività produttive da parte dei soggetti più emarginati e con maggiori difficoltà economiche, senza distinzioni sesso, casta e religione.

Per la linea Lympha Olii è previsto anche l'impiego di oli essenziali prodotti da Phalada, un'associazione indiana che sostiene piccoli agricoltori residenti nello stato sud occidentale del Karnataka nel processo di conversione al biologico e nella promozione dei loro prodotti. Tutti i prodotti della linea Lympha hanno ottenuto la certificazione AIAB-ICEA che garantisce non solo la biodegradabilità del prodotto ma anche l'origine vegetale di tutte le sostanze utilizzate.

Altri progetti di più recente avvio hanno portato a instaurare relazioni con le organizzazioni ISS Fair Traders (India), costituita da un gruppo di donne sole che producono incensi naturali e sacchetti profumati, e Shewula C.R.C. (Swaziland), per l'importazione di prodotti di artigianato in fibre naturali, semi e legno.