

L'impatto dei prezzi agricoli sulla sicurezza alimentare

Pasquale De Muro*

L'impennata dei prezzi agricoli osservata tra il 2007 e il 2008, e proseguita a fasi alterne fino ad oggi, ha portato i prezzi dei beni alimentari primari a livelli mai raggiunti negli ultimi decenni. Sebbene i prezzi agricoli, rispetto a quelli industriali, abbiano sempre avuto una peculiare instabilità a causa delle caratteristiche della produzione e dei mercati agricoli, l'ampiezza delle oscillazioni osservate negli ultimi anni è certamente inusuale.

A proposito di quest'andamento, si è parlato diffusamente di "crisi alimentare". Questa espressione è piuttosto impropria, o almeno imprecisa. Se con "crisi alimentare" si vuole indicare una grave e diffusa carenza di disponibilità e/o di accesso al cibo, allora una crisi alimentare esisteva ben prima del 2008, ossia prima dell'impennata dei prezzi. Infatti, se analizziamo i dati ufficiali disponibili, rispettivamente, sul numero di persone affamate¹ e sul livello generale dei prezzi alimentari² a livello globale, possiamo osservare che tra il 1995-97 e il 2005-07 le prime sono aumentate da 787 a 847 milioni, ossia di ben 60 milioni (+7,6%) mentre il livello dei prezzi del 1996 era in pratica uguale a quello del 2006, pur subendo lievi oscillazioni intermedie. Un discorso simile si può fare con la disponibilità globale di cibo: sempre consultando i dati ufficiali FAO, è facile constatare che la quantità stimata di calorie giornaliere pro capite disponibili a livello globale nel periodo sopra citato è stata sempre ben superiore alla quantità minima necessaria, anzi è costantemente cresciuta.

Queste evidenze empiriche mostrano, dunque, che prima del 2007/08: 1. esisteva già da anni una grave crisi alimentare globale; 2. la crisi esisteva nonostante non ci sia stata alcuna impennata dei prezzi agricoli, ma una sostanziale stabilità relativa dei prezzi; 3. la crisi non dipendeva dall'insufficiente disponibilità di cibo. Si trattava, perciò, di una crisi alimentare dipendente dal mancato accesso al cibo –disponibile in quantità sufficiente e a prezzi relativamente stabili– da parte di un enorme (e crescente) numero di persone, evidentemente troppo povere per poter produrre o acquistare il cibo di cui avevano bisogno. Amartya Sen ha definito una situazione del genere come una *food entitlement failure*, ossia un fallimento del "titolo di accesso" al cibo di queste persone.

Parlare dunque di una crisi alimentare che sarebbe arrivata nel 2007/08 non ha molto senso: una profonda crisi già c'era e durava da molto tempo. Al massimo si può parlare di un serio aggravamento della crisi, giacché la stima del numero di affamati salta da 847 milioni nel 2007 a 1023 milioni nel 2009, raggiungendo un record storico e vergognoso, con un aumento in due anni di ben 176 milioni (+20,8%) di persone. L'impennata dei prezzi agricoli ha fatto drammaticamente aumentare ancora più, dunque, il numero di persone che non hanno un sufficiente potere d'acquisto e/o di produzione di cibo.

* Professore di Economia dello sviluppo umano e coordinatore del master in *Human Development and Food Security*, Università degli Studi Roma Tre
demuro@uniroma3.it

¹ Si tratta dei dati FAO sul numero di persone denutrite (*undernourished*) nel mondo, reperibili sul sito web della FAO (www.fao.org).

² FAO Food Price Index, reperibile anch'esso sul sito web della FAO.

Ciò che è avvenuto dal 2007/08 a oggi andrebbe perciò più correttamente definito come una “crisi dei prezzi agricoli”, che ha aggravato la già esistente crisi alimentare.

Molto è stato scritto e detto sulle possibili cause di questa impennata dei prezzi, e il dibattito è ancora acceso. La crisi è stata attribuita a diversi fattori, alternativi o concomitanti: la finanziarizzazione dei mercati agricoli, la speculazione sulle *commodities* agricole, i *futures* agricoli, il ruolo dei fondi pensione, la domanda alimentare crescente delle grandi economie emergenti, i biocarburanti, la siccità che ha colpito alcuni importanti paesi produttori, un'assente o insufficiente *governance* dei mercati agricoli internazionali, errori di politica commerciale da parte di alcuni governi, e altri fattori ancora.

L'obiettivo principale di questa breve nota non è quello di analizzare le possibili cause della crisi dei prezzi agricoli, ma piuttosto quello di discutere –anche sulla base dell'*entitlement approach* di Amartya Sen – l'impatto di quest'aumento dei prezzi sulla sicurezza alimentare, guardando oltre i (terribili) numeri stimati dalla FAO.

La prima cosa da fare a questo scopo è di richiamare innanzitutto il significato di “sicurezza alimentare”, che, nonostante la nota definizione del *World Food Summit* del 1996, riceve ancora varie interpretazioni. Sono due gli aspetti più importanti da richiamare: la sicurezza alimentare è un concetto multidimensionale e multiscalare. La sicurezza alimentare ha (almeno) quattro dimensioni interconnesse: disponibilità, accesso, utilizzazione, stabilità. Inoltre, può essere analizzata su scala diversa: globale, nazionale/regionale, locale/comunitaria, familiare, personale.

Per motivi di spazio, in questa sede non sarà possibile analizzare completamente entrambi gli aspetti, multidimensionalità e multiscalarità, e ci si limiterà soltanto a due dimensioni importanti: disponibilità e accesso. Per quanto riguarda la disponibilità, un semplice ragionamento economico ci porta a conclusioni che possono sembrare contrarie al senso comune: un aumento dei prezzi agricoli nel lungo periodo, a parità di altre condizioni, non può che avere un effetto positivo sulla disponibilità di cibo. Infatti, normalmente, a un aumento dei prezzi i produttori agricoli rispondono con un aumento dell'offerta, ammesso che sia ancora possibile aumentare nel mondo la produzione agricola (e noi sappiamo che, nonostante i crescenti limiti ambientali e climatici, esistono ancora ampi margini d'incremento, sia intensificando sia estendendo la produzione).

Per quanto concerne la seconda dimensione –l'accesso–, il discorso è esattamente inverso: un aumento dei prezzi dei generi alimentari di base, a parità di altre condizioni, riduce il potere d'acquisto e dunque l'accesso per coloro che ottengono (in tutto o in parte) il cibo dal mercato, che sono la larghissima maggioranza della popolazione mondiale. Tuttavia, data la complessità socioeconomica del problema dell'accesso, è opportuno introdurre alcune distinzioni.

In primo luogo, vi sono tutti coloro che ottengono *tutto* il cibo necessario dal mercato e non potrebbero fare altrimenti: si tratta di quasi tutta la popolazione urbana e di quella parte della popolazione rurale che non lavora in agricoltura. Le stime riferite al 2010 ci indicano che questo gruppo rappresenta circa il 62% della popolazione mondiale.³ Nei paesi a più basso reddito (*least developed countries*), che rappresentano il 12% della popolazione mondiale, questo gruppo rappresenta invece solo il 36% della popolazione. Naturalmente, non tutto questo 62% di popolazione mondiale –in larga parte urbana– è colpito allo stesso modo dall'impennata dei prezzi agricoli: tutti coloro

³ Nostre elaborazioni su dati FAOSTAT, 2011 (<http://faostat.fao.org>).

che hanno un potere d'acquisto ben superiore a quello necessario a ottenere un paniere minimo indispensabile di alimenti –ad esempio la maggior parte della popolazione dei paesi OCSE– non subirà impatti significativi. Saranno colpiti invece tutti quelli che avevano, prima dell'impennata dei prezzi, un potere d'acquisto appena sufficiente ad acquistare quel paniere: è evidente che stiamo parlando sostanzialmente di famiglie povere, anche se non le più povere (queste ultime soffrivano la fame già prima dell'impennata dei prezzi). Infatti, allorché una famiglia spende tutto o quasi il suo reddito (o le sue risorse) per acquistare cibo⁴ può essere certamente considerata povera, anche perché ha serie difficoltà a sostenere altre spese necessarie (alloggio, salute, istruzione, ecc.). Queste famiglie possono anche essere definite “vulnerabili”, proprio perché un peggioramento anche minimo delle loro ragioni di scambio rischia di farle cadere immediatamente nell'area della “fame”. Nel breve periodo, l'unico modo per evitare che ciò accada è un intervento pubblico volto a sostenere il loro potere d'acquisto e/o integrare il loro paniere alimentare. È difficile stimare il numero di persone vulnerabili a livello globale – probabilmente qualche centinaio di milioni –ma sicuramente sappiamo che vivono prevalentemente in aree urbane dei paesi a medio e basso reddito.

In secondo luogo, ci sono tutte le famiglie che ottengono la loro principale fonte di sostentamento dall'agricoltura e altre attività primarie (caccia, pesca, silvicoltura), e che vivono quasi tutte nelle aree rurali. Esse rappresentano, secondo le stime della FAO, circa il 38% della popolazione mondiale. Questo gruppo, dal punto di vista dell'approvvigionamento alimentare, è piuttosto eterogeneo. Una parte significativa di queste famiglie non produce beni alimentari di base (es. cereali, tuberi), ma piuttosto beni agricoli non alimentari (es. fibre) o beni alimentari non primari (es. tè, caffè, cacao) oppure beni alimentari relativamente costosi (es. carne, pesce) destinati al commercio. Anche queste famiglie, dunque, come quelle urbane, devono ricorrere al mercato per approvvigionarsi di cibo. Naturalmente, pure in questo caso non tutte queste famiglie saranno colpite allo stesso modo dall'impennata dei prezzi agricoli di base: a parità di altre condizioni, la maggior parte degli agricoltori dei paesi OCSE, così come le famiglie con grandi aziende agricole nei paesi a medio-basso reddito, avendo reddito e risorse molto più che sufficienti a ottenere un paniere alimentare minimo, non subiranno impatti negativi significativi. Anzi, al contrario, potrebbero addirittura vedere un miglioramento della loro situazione economica nella misura in cui l'andamento dei prezzi relativi fosse a loro favorevole, ossia se ci fosse un aumento dei prezzi dei beni agricoli da loro venduti maggiore dell'aumento dei prezzi degli alimenti di base acquistati. Tutte le altre famiglie “agricole” –ossia i piccoli contadini, i braccianti, i pastori, i pescatori– che vivono nei paesi a medio e basso reddito avranno invece un'alta probabilità di vedere crollare il loro potere d'acquisto di generi alimentari, con conseguenze simili a quelle già discusse per le famiglie urbane povere. Queste famiglie agricole povere, però, potrebbero ora in teoria riconvertire la loro produzione e coltivare gli alimenti che acquistano, riducendo così la dipendenza dal mercato e la fame. Tuttavia, questo processo richiede tempo, non sempre è possibile (si pensi ai pastori o ai pescatori), e non sempre è conveniente: date le risorse disponibili (terra, lavoro, conoscenze tecniche, credito, attrezzature, ...), non è detto, infatti, che il paniere di alimenti che è possibile autoprodurre sia significativamente maggiore di quello che può essere acquisito sul mercato tramite la vendita dei beni agricoli non alimentari di base.

⁴ In altre parole, il suo coefficiente di Engel è uguale o prossimo a 1.

Un'altra parte delle famiglie che ottengono la loro principale fonte di sostentamento dall'agricoltura produce i beni alimentari di base. A parità di altre condizioni, questo gruppo potrebbe ottenere un significativo vantaggio economico dall'impennata dei prezzi agricoli di base, nella misura in cui all'aumento dei prezzi di mercato corrisponda, almeno in parte, un aumento dei prezzi pagati ai produttori. Come sappiamo, data la struttura delle filiere agroalimentari, sia nei paesi ad alto reddito ma ancor di più nei paesi a medio e basso reddito, i produttori agricoli che non sono collettivamente organizzati ricevono una frazione esigua del prezzo di mercato finale, e dunque potrebbero ottenere vantaggi irrisori dall'impennata dei prezzi agricoli. Inoltre, bisogna considerare che anche in tale caso questo gruppo di agricoltori è piuttosto eterogeneo. Ancora una volta, gli agricoltori dei paesi OCSE e i grandi produttori dei paesi a medio e basso reddito otterranno quasi tutti i vantaggi economici derivanti dall'impennata dei prezzi. Viceversa, i piccoli produttori agricoli di beni alimentari di base hanno un'elevata probabilità di ottenere scarso o nessun vantaggio, sia a causa della struttura delle filiere agroalimentari sia per il livello, spesso scarso o insufficiente, della loro produzione, che li rende molto spesso acquirenti netti di cibo nonostante lo producano. Quest'ultimo discorso vale, a maggior ragione, per le famiglie agricole che praticano un'agricoltura di sussistenza.

Dalla breve discussione svolta possiamo trarre come prima conclusione che –a parte gli 847 milioni di persone che già soffrivano la fame prima della crisi dei prezzi– i gruppi socioeconomici che, in linea di principio, sono più colpiti dall'impennata dei prezzi dei beni alimentari partita nel 2007 sono localizzati nei paesi a medio e basso reddito e sono costituiti da famiglie povere delle aree urbane, famiglie dei piccoli agricoltori (oltre a braccianti, pastori e pescatori) che non producono beni alimentari di base e quelle che, pur producendo alimenti di base, sono acquirenti netti di cibo. Nonostante il dibattito sulla crisi dei prezzi agricoli sia stato tutto incentrato sul malfunzionamento dei mercati agricoli internazionali e sulla loro *governance*, da questa prima conclusione emerge chiaramente che il problema non è prettamente agricolo, non solo per il peso notevole (e crescente) delle famiglie urbane povere, ma anche per la massiccia presenza nelle agricolture meno sviluppate di disoccupazione nascosta e sottoccupazione, che alimenta i flussi migratori campagna-città. Il problema va dunque affrontato come questione generale di sviluppo dell'intera economia e non come questione settoriale.

Una seconda conclusione deriva dall'interconnessione tra disponibilità e accesso di cibo. Abbiamo visto che gli effetti dell'aumento dei prezzi sono opposti nelle due dimensioni: potenzialmente positivi sulla disponibilità, e invece globalmente negativi sull'accesso. Il problema dunque è come conciliare le due esigenze: favorire un aumento dell'offerta alimentare sufficiente a coprire i fabbisogni di una popolazione mondiale crescente, garantendo allo stesso tempo a tutti un accesso stabile al cibo. Un livello di prezzi alimentari relativamente bassi faciliterebbe l'accesso, ma, a parità di altre condizioni, comprimerebbe i redditi agricoli unitari e ridurrebbe così gli incentivi alla crescita dell'offerta alimentare. Questa è la strada che hanno percorso alcuni paesi a basso reddito e che si è rivelata fallimentare, considerato che molti di questi paesi sono anche diventati importatori netti di alimenti. La strada che ha seguito la maggior parte dei paesi industrializzati è stata diversa: sono stati mantenuti relativamente alti i prezzi agricoli (attraverso opportuni interventi di stabilizzazione sui mercati agricoli), favorendo così la crescita della produzione agricola e della disponibilità alimentare, e è stato allo stesso tempo garantito l'accesso a tutti attraverso un processo di crescita economica che ha aumentato il potere d'acquisto della maggior parte della popolazione,

sia urbana sia rurale. Benché questa sia una strada più difficile e più costosa, è l'unica in grado di garantire la sicurezza alimentare nel lungo periodo.