

SICUREZZA ALIMENTARE: RESPONSABILITA' GLOBALE DELL'UNIONE EUROPEA

Alexandru Marchis, Federico Melchioli, Ettore
Capri. □

Centro di Ricerca per l'agricoltura sostenibile (OPERA) □

Università Cattolica del Sacro Cuore, Via Emilia Parmense 86,
29122 Piacenza (Italia).

E-mail: ettore.capri@unicatt.it

'La fame è la manifestazione più estrema di povertà e di privazione umana. La fame in un mondo di abbondanza non è solo un oltraggio morale, è una violazione dei più elementari diritti umani: il diritto ad un'alimentazione adeguata. . . La fame disperazione razze e gli affamati sono facile preda di coloro che cercano di acquisire potere e influenza attraverso la criminalità, la forza o il terrore¹'

¹ FAO, AHP (2002) *Anti-Hunger Programme: Reducing hunger through agriculture and rural development and wider access to food*. FAO, Rome.

LA SITUAZIONE ATTUALE

Al giorno d'oggi, circa 925 milioni di persone al mondo restano sotto nutrite. I poveri sono particolarmente vulnerabili alle crisi, agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e all'incremento dei prezzi del cibo. Nell'ultimo anno, oltre 40 milioni di persone sono state spinte in condizioni di povertà estrema a causa dell'aumento dei prezzi alimentari.

La Commissione Europea è uno dei principali donatori mondiali nel campo della sicurezza alimentare. L'Assistenza Alimentare Umanitaria è la voce più importante riguardante gli aiuti umanitari dell'UE, pari a oltre € 1,1 miliardi se consideriamo il periodo 2007-2010. Inoltre, circa € 850.000.000 sono destinati a combattere l'insicurezza alimentare ogni anno attraverso l'assistenza alimentare.

Cosa si intende per sicurezza alimentare?

Secondo la definizione della FAO, "La sicurezza alimentare esiste quando tutte le persone in ogni momento, hanno accesso fisico ed economico ad una quantità di cibo sufficiente, sicuro e nutriente per soddisfare le loro esigenze dietetiche e preferenze alimentari per una vita attiva e sana" (FAO, 1996).

Da questa definizione, si evince che possiamo identificare quattro elementi chiave per poter garantire la sicurezza alimentare a livello familiare:

1. **Disponibilità:** è necessario migliorare la produzione agricola e il

commercio per fornire un adeguato approvvigionamento di cibo in tutte le stagioni.

2. **Accessibilità:** pensare a nuove attività di generazione e a nuovi sistemi di commercializzazione è necessario per garantire cibo di buona qualità ed in quantità sufficienti.

3. **Utilizzazione:** modi di preparazione e conservazioni appropriati; conoscenza dei valori nutrizionali di base; equa distribuzione del cibo per sesso e età.

4. **Creazione di risorse:** è fondamentale la creazione di scorte di cibo e piani di emergenza, per garantire alle famiglie una fornitura sicura di cibo nei periodi di crisi.

L'Accessibilità è il problema principale quando si parla di sicurezza alimentare. Su scala globale, per ora, viene prodotto cibo a sufficienza per soddisfare le esigenze di consumo. Il problema è che non tutti hanno accesso al cibo, perchè non hanno le risorse per produrre abbastanza cibo per sé stessi o per mancanza di mezzi finanziari, o altre attività che possono essere liquidate, per l'acquisto dello stesso.

Un aspetto cruciale per l'accesso al cibo è il ruolo ricoperto dalle istituzioni locali, nazionali ed internazionali che regolano la produzione e distribuzione di alimenti, in tutela della fasce più deboli della popolazione, ma anche nel promuovere uno sviluppo più equo e sostenibile.

L'agricoltura e la zootecnia sono ancora le principali fonti di reddito

per ampi segmenti della popolazione, specialmente nei paesi in via di sviluppo, e l'acqua è la fonte fondamentale di questa attività. La sfida più significativa per l'ambiente nel prossimo decennio sarà il cambiamento climatico e i fenomeni ad esso correlati.

Il fattore economico è sicuramente fondamentale per l'accesso al cibo. Infatti, la radice della fame è la povertà, che, per essere sradicata, richiede uno sviluppo economico equo e sostenibile generato dalla crescita sostenibile dei rendimenti, soprattutto in agricoltura.

Gli ultimi due decenni hanno visto un declino degli investimenti pubblici e privati, in ambito agricolo e nella ricerca correlate, anche a causa dei prezzi bassi e la convinzione che il mercato si sarebbe regolarizzato. Di conseguenza, l'agricoltura è in ritardo nella sua capacità innovativa a fronte di sfide enormi come produrre quantità maggiori di cibo, in modo più sostenibile e con risorse sempre più limitate.

RESPONSABILITA' GLOBALE PER L'UE

Come più grande economia del mondo, il maggiore donatore mondiale di aiuti, e aspirante leader nella lotta contro il cambiamento climatico, l'Unione Europea ha un ruolo importante da svolgere nella lotta contro la fame nel mondo. Questo ruolo dovrebbe essere svolto dalle istituzioni europee e nei principali forum globali come il G20, il Comitato sulla Sicurezza Alimentare Mondiale o la Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Il Trattato di Lisbona riconosce la responsabilità globale dell'UE. L'Art. 3 (5) afferma che: "*Nella sua relazione con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Essa contribuisce a (...) lo sviluppo sostenibile della Terra, (...), l'eradicazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, (...)*"².

L'UE dovrebbe ridisegnare il futuro della sua agricoltura, le politiche commerciali e di sviluppo.

Un modo per farlo è quello di implementare un **sistema per la stabilità del mercato**.

La volatilità dei prezzi sui mercati agricoli, come per altri mercati, è normale in un regime di libero mercato. Ha il ruolo di inviare un segnale ai consumatori e agli agricoltori riguardo l'equilibrio tra domanda e offerta. Questi segnali costituiscono la base per le decisioni di gestione appropriata nella produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli. E' responsabilità degli agricoltori di adeguare le loro imprese alle condizioni di mercato.

Tuttavia, l'estrema volatilità può creare grandi difficoltà non solo alle singole imprese, ma anche ad un intero settore, regione o addirittura uno Stato. Le politiche pubbliche, come la PAC, sono gli strumenti da mettere in atto per proteggere gli agricoltori da tali situazioni. Occorre evitare che occasionali condizioni estreme di mercato costringano gli

2 Constitution for Europe, Part I, Title I, Article 3.

agricoltori fuori dal mercato, o che le stesse influiscono significativamente sulla struttura di un intero settore, che sarebbe competitivo in circostanze normali. Tuttavia, la politica pubblica non dovrebbe cercare di risolvere tutti i problemi, ma dovrebbe incentivare gli agricoltori ad adattarsi. I mercati agricoli europei sono più legati ai mercati mondiali che in passato. È importante evitare che le politiche di mercato dell'UE "esportino volatilità" del mercato interno al resto del mondo. L'eccessivo uso di strumenti di intervento dell'Unione Europea avrebbe inevitabilmente un effetto di spill over e avrebbe un impatto negativo su altri mercati regionali o addirittura a livello mondiale - compresi i paesi in via di sviluppo, in cui i meccanismi adeguati o le risorse per reagire non sono disponibili.

La stabilità del mercato può essere ulteriormente promossa con una combinazione di fattori. Il nostro approccio è quello di affrontare la questione dal punto di vista delle quattro direzioni principali per l'azione politica, in modo da ridurre gli effetti negativi generati dalla instabilità dei mercati agricoli, come segue:

- **Produzione di meccanismi di stabilizzazione**
- **Strumenti di stabilizzazione di prezzi e reddito**
- **Trasparenza del mercato**
- **Cooperazione e cambiamenti strutturali.**

Stabilità dell'offerta

L'Unione Europea dovrebbe affrontare nella PAC, la questione del rischio di perdite di produzione a causa dei danni del tempo, dei parassiti delle colture, infestazione, o epidemie animali.

Il ruolo della tecnologia è di fondamentale importanza nella gestione dei rischi associati al processo di produzione. Tecnologie efficaci per parassiti e la gestione della malattia e l'uso di fertilizzanti possono contribuire a ridurre la volatilità dei rendimenti. La minaccia aggiunta del cambiamento climatico globale rende chiaramente ancora più indispensabile la necessità di adottare nuove tecnologie di produzione e gestione delle colture adeguata per affrontare le minacce future alla produzione agricola.

Se analizziamo con una prospettiva a lungo termine, gli sviluppi dei mercati sono sempre stati influenzati dall'innovazione. È importante che il potenziale di innovazione venga preso in considerazione quando si considera i criteri di stabilità dell'offerta nel mercato agricolo.

Se si raggiunge una stabilizzazione dell'offerta, di conseguenza si otterrà anche una stabilizzazione dei mercati e del reddito degli agricoltori. Per raggiungere questo obiettivo, è necessaria una migliore integrazione delle politiche orizzontali, nonché una intensificazione della cooperazione pubblico-privato del settore.

Riduzione dei prezzi e della

volatilità dell'offerta

Una soluzione per affrontare l'estrema volatilità dei prezzi è quello di utilizzare un meccanismo di sicurezza per proteggere da prezzi eccezionalmente bassi. La rete di sicurezza per la protezione contro i prezzi estremamente bassi può iniziare da alcuni degli attuali strumenti di mercato della PAC, completato da uno strumento per affrontare eventuali perturbazioni di mercato, simile a quello già incluso nel Regolamento Unico OCM, ma con una portata più ampia. Tuttavia tali meccanismi devono essere mantenute entro limiti prestabiliti, non deve essere automatico ed escludendo gli acquisti a prezzo fisso.

A causa della natura straordinaria di picchi d'aumento dei prezzi, l'offerta non può essere regolata in un breve periodo di tempo. Tuttavia, stimolando un aumento della produttività e la diffusione della tecnologia come un processo continuo, si è in grado di creare le premesse per costruire le capacità produttive necessarie per ridurre il tempo necessario per adeguare la produzione alla domanda. Di conseguenza, i prezzi elevati saranno strutturalmente ridotti in un arco di tempo più breve.

La volatilità dei prezzi e del reddito deve essere affrontata nell'ambito della PAC, con due meccanismi. Il primo componente, che chiameremo "**Struttura di controllo del prezzo e del reddito**", dovrebbe affrontare direttamente la questione della eccessiva volatilità dei prezzi

delle materie prime agricole. Tale approccio dovrebbe avere l'obiettivo di evitare che una circostanza temporanea, non ricorrente ed eccezionale di mercato influenzi significativamente la capacità degli agricoltori di rimanere competitivi nel mondo degli affari e / o evitare che avvengano cambiamenti strutturali significativi.

La seconda componente, "**Riduzione del rischio**", dovrebbe affrontare i rischi di produzione e i redditi connessi in modo da ridurre l'esposizione del contadino alle variazioni anomale del mercato e, quindi, per consentirgli di adattarsi e al tempo stesso di assicurare una certa stabilità di reddito.

A) Struttura di controllo del prezzo e del reddito

Il mix di strumenti da utilizzare nella struttura per il controllo del prezzo dovrebbe essere costruito sugli strumenti esistenti adattati per rispondere meglio alle situazioni di mercato straordinario.

Interventi di acquisto e ritiro:

L'intervento pubblico deve funzionare più come una rete di sicurezza. L'uso di meccanismi automatici di innesco e l'utilizzo dei prezzi fissi per l'intervento dovrebbero essere evitati. Lo strumento dovrebbe essere flessibile e facile da usare.

Aiuti per lo stoccaggio privato: A seconda dello stato del mercato, le autorità comunitarie dovrebbero avere la possibilità di incoraggiare ulteriore stoccaggio privato,

mediante aiuti mirati. Tali sistemi potrebbero essere utilizzati in combinazione o in alternativa con l'intervento pubblico.

Sovvenzioni volte a promuovere il consumo interno: In linea di principio dovrebbe essere evitato che queste misure portino al riemergere di interventi diretti sul mercato.

Strumenti di sicurezza del reddito: uno strumento dovrebbero essere reso accessibile, a titolo dello strumento di sviluppo rurale, affinché gli Stati membri possano fornire agli agricoltori una compensazione finanziaria per la riduzione significativa del loro reddito. Lo strumento dovrebbe essere compatibile con le regole del WTO.

B) Riduzione del rischio - Strumenti di gestione del rischio

Strumenti determinati dal mercato sono in atto per aiutare gli agricoltori a ridurre la loro esposizione ai rischi associati alla produzione e al loro reddito. Inoltre nuovi strumenti dovrebbero essere promossi per ridurre l'esposizione degli agricoltori a rischi legati alla volatilità della loro produzione e del reddito.

Contrattazione differita: promuovere contratti a lungo termine come una misura volta a ridurre la volatilità, avrà un impatto positivo sulla competitività della filiera alimentare. La PAC ha bisogno di sviluppare un sistema di incentivi, anche finanziari, per promuovere l'integrazione verticale e il nuovo quadro per lo Sviluppo Rurale può essere il luogo per farlo.

Le *contrattazioni differite* svolgono un ruolo importante nella scoperta dei prezzi oltre a permettere a produttori e trasformatori di coprire il loro rischio di prezzo. Le *contrattazioni differite* hanno un numero di inconvenienti che possono limitare la partecipazione: i rischi di base e costi di negoziazione, i mercati non disponibili per tutti i prodotti, quantità specificate nei contratti troppo grande per molti produttori, ma sono più utili per affrontare la volatilità annuale piuttosto che il ciclico fluttuazioni dei prezzi.

Assicurazione sull'entrate e sul reddito: mentre dubbi sono stati espressi sulla scarsa efficienza di trasferimento di tali strumenti in termini di sostegno al reddito rispetto agli aiuti diretti, questo tipo di assicurazione può essere più efficace nel ridurre la variabilità del reddito.

Fondi comuni: la politica deve prendere un atteggiamento proattivo nel sostenere lo sviluppo di tali meccanismi ovunque essi siano appropriati e fattibili.

Trasparenza del mercato

Sempre più, gli agricoltori si lamentano delle pratiche ingiustificata nella catena alimentare, imponendo condizioni di produzione inutili oltre a quelle obbligatorie nella legislazione sulla sicurezza alimentare o di legislazione sulla protezione dell'ambiente, per sostenere campagne commerciali.

Questi influenzano il corretto funzionamento dei flussi commerciali nel mercato interno aumentando potenzialmente il livello dei prezzi e della volatilità per i consumatori.

Sul mercato interno, spesso osserviamo che ***l'instabilità del mercato ha le sue radici in squilibri locali, regionali o nazionali della domanda e dell'offerta***. Ciò è particolarmente rilevante in alcune regioni con infrastrutture di trasporto non sufficientemente sviluppate. In altri casi, il corretto funzionamento dei flussi commerciali per regolare l'offerta e la domanda è ostacolata da notevoli disparità nel commercio e degli standard di sicurezza alimentare.

Il ***monitoraggio dei prezzi*** nelle diverse fasi potrebbe essere uno dei principali strumenti per comprendere meglio i mercati in modo da poterne migliorare la trasparenza. La soluzione più adatta è quella di fornire sostegno pubblico per la creazione di uno sviluppo di strutture indipendenti di monitoraggio dei prezzi, in parallelo con una raccolta delle informazioni rilevanti e di dati statistici.

La futura PAC deve promuovere attivamente frequenti proiezioni sistematiche sui prezzi dei prodotti alimentari che devono essere trasparenti per il pubblico e per gli agricoltori. Tale strumento è uno strumento essenziale per aiutare gli agricoltori per affrontare il rischio relativo ai prezzi e ad aumentare l'efficacia dei meccanismi di

mercato per regolare gli squilibri.

Per quanto riguarda il ***diritto alla concorrenza***, è diventato evidente che le linee guida più utilizzabili attraverso la politica della concorrenza sono necessarie per chiarire questi aspetti e anche di agire come catalizzatore per i soci per stimolarli ad entrare in forme di cooperazione, ritenute poco attraenti in passato.

La cooperazione e le questioni strutturali

Cooperazione, su diversi livelli, ha dimostrato di essere uno strumento efficace per incrementare il potere negoziale del settore agricolo con il resto della catena alimentare. La PAC ha bisogno di sviluppare meccanismi pro-attivi per promuovere la cooperazione e l'integrazione della catena alimentare. Questa è una possibile soluzione per potenziare gli agricoltori in modo che siano in grado di rispondere ad un mercato in rapida evoluzione.

C'è ancora troppo poco dialogo tra agricoltori, commercianti, trasformatori e supermercati.

Migliorare il rapporto produttore-trasformatore- consumatore è un must per le politiche future. Le informazioni di trasferimento lungo l'intera catena alimentare aiutano gli agricoltori; i trasformatori devono rispondere meglio alle richieste dei consumatori; mentre i consumatori sono in grado di concettualizzare il ruolo nella produzione alimentare e di assegnare un valore ai prodotti agricoli.

Le politiche per migliorare la sicurezza alimentare nell'UE

I due principali strumenti della PAC sono **a sostegno del reddito delle aziende agricole** (attraverso il Regime di Pagamento Unico per Azienda e il Regime di Pagamento Unico per Superficie) e **a sostegno del prezzo di mercato** (attraverso tariffe, le restituzioni all'esportazione e altri sussidi). Tuttavia, non è chiaro se questi strumenti hanno un impatto positivo o negativo, a breve termine. Per quanto riguarda la sicurezza alimentare. Sono generalmente accreditate per la conservazione del territorio e del lavoro nella produzione agricola.

In ogni caso, a breve termine la sicurezza alimentare non è in pericolo nell'UE. Se la sicurezza alimentare deve essere fonte di preoccupazione per politici, l'attenzione dovrebbe essere al 2050 e oltre. In questa prospettiva di lungo periodo, molti strumenti della PAC sono in realtà dannosi e non più sostenibili: non stimolano attivamente la produzione non più sostenibile intensiva con impatti negativi a livello globale l'utilizzo delle risorse. Ogni anno, l'UE utilizza circa 35 milioni di ettari al di fuori dell'UE a sostegno del suo saldo negativo riguardo il quantitativo del commercio di prodotti agricoli (alimenti, mangimi e fibre).

Nel perseguimento della sicurezza alimentare a lungo termine, due temi chiave emergono. Il primo riguarda gli investimenti in ricerca e sviluppo. L'altro è la protezione delle risorse ambientali e genetiche. Un terzo tema, che è forse di minore

importanza, riguarda l'energia. La sicurezza alimentare può essere aumentata riducendo l'intensità energetica del settore agricolo ed evitando una eccessiva dipendenza dalla produzione di biocombustibile che compete con la produzione alimentare.

La dimensione globale per la sicurezza alimentare

La volatilità dei mercati delle merci è grave minaccia per la sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo, in quanto il rialzo dei prezzi ha un impatto più pesante sui poveri, che vedono la spesa per alimenti aumentare. Per gli agricoltori in tali paesi, la volatilità crea fluttuazioni del reddito e la loro capacità di reazione e di prendere decisioni di produzione è limitato, dovuto al ritardo tra le decisioni di produzione e produzione effettiva che non consente una risposta immediata alle indicazioni del mercato.

Nel lungo periodo, i paesi possono ridurre la loro vulnerabilità aumentando la produttività agricola per un insieme eterogeneo di raccolti che dimostrano di essere sia competitivi che sostenibili. L'UE dovrebbe svolgere un ruolo importante in questo processo, coordinando ulteriormente la sua politica agricola, con l'aiuto esterno e la politica di sviluppo per aiutare i paesi in via di sviluppo tramite la fornitura degli strumenti necessari per la produzione competitiva e sostenibile.

Quindi, a livello globale, l'UE deve evitare che la riduzione della

volatilità dei prezzi domestici si traduca in una maggiore volatilità dei prezzi internazionali. Inoltre, deve partecipare attivamente nello sviluppo di soluzioni efficaci, su base multilaterale, per ridurre la volatilità

dei mercati agricoli internazionali e affrontare le questioni della sicurezza alimentare.

BIBLIOGRAFIA:

Barilla Center for Food & Nutrition :*Food Security: Challenges and Outlook*, 2011.

FAO: *Food Security in Protracted Crises: What can be done?*, EC-FAO Food Security Information for Action Programme, 2008.

P. Pingali, L. Alinovi and Jacky Sutton: *Food Security in Complex Emergencies: Building Food System Resilience*, 2005

E. Ludi: *Climate change, water and food security*, Overseas Development Institute, 2009.

C. Romer Lovendal and M. Knowels: *Tomorrow's Hunger: A Framework for Analysing Vulnerability to Food Insecurity*, ESA Working Paper No. 05-07, 2005.

J. von Braun – M. S. Swaminathan – M. W. Rosegrant.: *Agriculture, Food Security, Nutrition, and the Millennium Development Goals*,

FAO: *The State of Food Insecurity in the World*, 2003.

M. Doornbos: *Complex Emergencies, Food Security and the Quest for Appropriate Institutional*, 2003.

V. Zahrnt : *Food Security and the EU's Common Agriculture Policy: Facts against fears*, ECIPE Working Paper, N. 01/2001.

A. Matthews: *The CAP and global food security*, Quarterly Journal of International Agriculture, 2008.

M. Barnier: *How Europe should tackle the global food crisis: Europe's world*, 2008.

USDA : *Food security assessment*, USDA, 2009.

M. Rosegrante and S. Msangi: *World Agriculture in a Dynamically-Changing Environment: IFPRI's Long-term Outlook for Food and Agriculture under Additional Demand and Constraints*, 2009

F. Riley, N. Mock, B. Cogill, L. Bailey, and E. Kenefick: *Food Security Indicators and Frameworks for Use in the Monitoring and Evaluation of Food Aid Programs*, USAID, 1999.

FAO: *The state of Food Insecurity in the World – Addressing food security in protracted crisis*, FAO, 2010.

FAO: *Food Security – Policy Brief*, FAO, 2006.

FAO, AHP (2002) *Anti-Hunger Programme: Reducing hunger through agriculture and rural development and wider*

access to food. FAO, Rome.

OPERA Research Centre: *Agricultural Market Stabilization System – policy instruments to be included in the CAP*, 2010.

O. De Schutter: *Food Commodities Speculation and Food Price Crises*, 2010.

Commission of the European Communities :*White Paper on Food Security*, COM (1999) 719 final, 2000.