



associazione Alessandro Bartola
Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Collana Tesi on-line

Alessia Tombesi

**LA RECENTE CRISI DEI MERCATI
ALIMENTARI E LE POLITICHE
ADOTTATE PER AFFRONTARLA**

INTRODUZIONE

CAPITOLO I - LA CRISI ALIMENTARE MONDIALE

*CAPITOLO II - I FATTORI CHE HANNO DETERMINATO LA CRISI DEI PREZZI
ALIMENTARI MONDIALI*

CAPITOLO III – LE CONSEGUENZE DELLA CRISI ALIMENTARE MONDIALE

CAPITOLO IV – LE POLITICHE DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

CAPITOLO V – LE POLITICHE DEI PAESI SVILUPPATI

CAPITOLO VI – LE PROSPETTIVE FUTURE

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Numero 23 – Settembre 2009



associazione Alessandro Bartola

Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Collana Tesi on-line

Alessia Tombesi

**LA RECENTE CRISI DEI MERCATI
ALIMENTARI E LE POLITICHE
ADOTTATE PER AFFRONTARLA**

I INTRODUZIONE

CAPITOLO I - LA CRISI ALIMENTARE MONDIALE

*CAPITOLO II - I FATTORI CHE HANNO DETERMINATO LA CRISI DEI PREZZI
ALIMENTARI MONDIALI*

CAPITOLO III - LE CONSEGUENZE DELLA CRISI ALIMENTARE MONDIALE

CAPITOLO IV - LE POLITICHE DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

CAPITOLO V - LE POLITICHE DEI PAESI SVILUPPATI

CAPITOLO VI - LE PROSPETTIVE FUTURE

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Numero 23 - Settembre 2009

Ringraziamenti

Desidero ringraziare ed esprimere la mia riconoscenza nei confronti di tutte le persone che, in modi diversi, mi sono state vicine e hanno permesso e favorito sia i miei studi che la realizzazione e stesura di questa tesi.

I miei più sentiti ringraziamenti vanno al relatore, il prof. Franco Sotte, per la fiducia e la disponibilità fin da subito dimostratami nell'accogliere la mia proposta di ricerca, per l'entusiasmo e l'impegno che ha sapientemente saputo trasmettermi, per tutti i consigli e le indicazioni ricevute durante tutto il percorso di svolgimento del lavoro.

Inoltre vorrei ringraziare la dott.ssa Giulia Listorti che in veste di correlatrice ha saputo offrirmi un supporto essenziale e prezioso. In modo particolare le sono riconoscente per la sua continua disponibilità e prontezza nei chiarimenti e suggerimenti, per la rilettura critica di tutti i capitoli della tesi, per i confronti e le correzioni apportate che mi hanno aiutato ogni volta ad intraprendere le scelte più appropriate.

In ultimo vorrei ringraziare la mia famiglia per l'indispensabile sostegno economico ed affettivo offertomi e tutti i miei amici che hanno reso speciali i miei anni "da studentessa".

Gli insegnamenti e gli incoraggiamenti ricevuti hanno contribuito a farmi credere nelle mie possibilità e perseguire le mie ambizioni.

Il forte interesse per l'argomento approfondito nasce dall'esperienza personale di studio in Africa dove ho conseguito la maturità scientifica. I tre anni vissuti ad Addis Abeba, in Etiopia, hanno accresciuto la mia sensibilità verso tematiche legate alla povertà, alla fame e alle politiche di sviluppo agricolo e mi hanno permesso di affrontare l'analisi della crisi dei mercati agricoli internazionali con il maggiore impegno e dedizione possibile.

INDICE

INTRODUZIONE	7
1 LA CRISI ALIMENTARE MONDIALE	9
1.1 Perché crisi alimentare?	9
1.2 Aspetti qualitativi della crisi	12
2. I FATTORI CHE HANNO DETERMINATO LA CRISI DEI PREZZI ALIMENTARI	19
2.1 Complessità dell'analisi	19
2.2 I fattori correlabili al modello domanda-offerta	20
2.3 Il rallentamento nella crescita dell'offerta	21
2.3.1 Il calo della produttività	23
2.3.2 L'avverso andamento meteorologico	24
2.3.3 L'aumento dei costi di produzione	27
2.3.4 Il protezionismo dei Paesi ricchi	32
2.4 L'espansione della domanda	34
2.4.1 La crescita demografica	35
2.4.2 Lo sviluppo economico dei Paesi emergenti	36
2.4.3 Il cambiamento delle abitudini alimentari	38
2.4.4 Il ruolo dei biocarburanti e l'effetto del petrolio dal lato della domanda	39
2.5 Cause esterne al modello della domanda e dell'offerta	44
2.5.1 La speculazione finanziaria	44
2.5.2 Il dollaro come numerario	46
2.5.3 L'adozione di politiche a breve-termine	47
3. LE CONSEGUENZE DELLA CRISI ALIMENTARE MONDIALE	49
3.1. Analisi degli effetti	49
3.2. Gli effetti della crisi in relazione al livello di sviluppo economico del paese	50
3.2.1 I Paesi sviluppati	50
3.2.2 I Paesi in via di sviluppo	52
3.3. Gli effetti della crisi in relazione alla posizione commerciale del paese .	54
3.3.1 Le ragioni di scambio	54
3.3.2 Il tasso di cambio	55
3.4. Le caratteristiche dei paesi importatori netti di alimenti	57
4. LE POLITICHE DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO	63
4.1 La cooperazione multilaterale e il modello del doppio binario	63
4.2 Analisi delle politiche nei Pvs	65
4.2.1 Le politiche orientate al commercio	68
4.2.2 Le politiche interne orientate al consumatore	72
4.2.3 Le politiche interne orientate al produttore	83

4.3	La distribuzione geografica delle risposte politiche di breve periodo	93
4.4	L'efficacia delle politiche nel tempo	96
5.	LE POLITICHE DEI PAESI SVILUPPATI	99
5.1	L'orientamento generale.....	99
5.2	La risposta politica dell'unione europea	100
5.2.1	Interventi intesi a mitigare gli effetti dei rincari nel breve e medio termine.....	101
5.2.2	Interventi volti ad aumentare l'offerta alimentare nel lungo termine.....	103
5.2.3	Interventi per attenuare gli effetti della crisi a livello internazionale	104
5.2.4	Sintesi ed ultimi sviluppi	106
6.	LE PROSPETTIVE FUTURE.....	109
	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	117
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	117
	SITI CONSULTATI	121

INTRODUZIONE

Il rialzo dei prezzi dei beni di prima necessità, in modo particolare del settore cerealicolo, iniziato già a partire dal 2005, ha assunto tra il 2007 e il 2008 un ritmo di crescita vertiginoso che ha portato il valore delle *commodities* agricole a livelli inosservati da quasi trent'anni. A partire dalla seconda metà del 2008, grazie al miglioramento di alcuni aspetti congiunturali e al più recente rallentamento economico globale, i prezzi hanno cominciato a scendere considerevolmente, pur non tornando ai livelli del 2005.

I mercati agricoli hanno più volte sperimentato fenomeni di incremento o abbassamento dei prezzi dei loro prodotti, ma lo scenario emerso di recente ha presentato delle caratteristiche nuove rispetto al passato: l'incremento dei prezzi ha colpito quasi tutti i principali prodotti alimentari, si è verificato in molti Paesi contemporaneamente ed ha perdurato per un lasso temporale considerevole.

Il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di analizzare la recente crisi dei mercati agricoli internazionali scatenata dal brusco rialzo dei prezzi e le politiche adottate dai vari Paesi per affrontarla. Il metodo applicato per l'analisi della crisi è quello induttivo: partendo dalla valutazione empirica del fenomeno, effettuata tramite un "indicatore guida", il *Food Price Index*, si procede inizialmente ad una ricerca retrospettiva di tutti i fattori causali, per poi passare allo studio e alla classificazione degli effetti prodottisi sull'economia globale. Infine, si conclude esaminando approfonditamente le soluzioni politiche proposte ed applicate.

Il lavoro è strutturato in sei capitoli.

Il primo capitolo è dedicato ad un'analisi qualitativa del fenomeno della crisi attraverso l'osservazione dell'andamento del *Food Price Index* sia nel breve che nel lungo periodo, inizialmente nella sua versione aggregata e poi nella versione scomposta nei vari sottoindici, in maniera tale da offrire una visione più dettagliata e puntuale del fenomeno.

Il secondo capitolo è interamente riservato allo studio approfondito del concorso dei vari fattori causali della crisi, privilegiando una classificazione degli stessi in base al modello della domanda e dell'offerta. In particolare, nella parte iniziale di questo capitolo si analizzano le principali categorie fattoriali che hanno determinato la contrazione dell'offerta di prodotti agroalimentari indicando quali, tra esse, rappresentano rispettivamente gli elementi strutturali e congiunturali del fenomeno; in un secondo momento, si osservano

approfonditamente le determinanti dell'espansione della domanda, anch'esse suddivise in quattro principali categorie. Nella parte conclusiva del capitolo si individuano le cause esterne al modello della domanda e dell'offerta analizzando, nello specifico, il ruolo della speculazione finanziaria, l'utilizzo del dollaro come numerario e l'implementazione delle politiche di breve termine.

Il terzo capitolo espone le conseguenze della crisi alimentare mondiale sulla base di due criteri principali: il livello di sviluppo economico del Paese e il ruolo del Paese nel commercio estero. Nel primo caso si commenta separatamente la differenza sostanziale tra gli effetti verificatisi nei Paesi ricchi e nei Paesi poveri, mentre, attraverso il secondo criterio, si individuano le diverse conseguenze dell'aumento dei prezzi a seconda che il Paese sia importatore o esportatore di prodotti agroalimentari.

Conclusa l'analisi delle cause e degli effetti della crisi si passa ad esaminare le soluzioni politiche adottate scomponendole in due grandi gruppi: le politiche adottate dai Paesi in via di sviluppo e le politiche adottate dai Paesi avanzati.

In particolare, il quarto capitolo è dedicato all'osservazione delle politiche dei Paesi poveri. Inizialmente viene illustrato il "modello del doppio binario", ossia l'approccio con il quale la FAO, in collaborazione con i governi nazionali, ha strutturato l'intervento politico; successivamente, nell'ottica di questo approccio, vengono espone tutte le misure applicabili suddividendole in tre categorie principali: politiche orientate al commercio, politiche orientate al consumatore e politiche orientate al produttore; al termine dell'analisi, sempre sulla base della classificazione "commercio-consumatore-produttore", viene analizzata la distribuzione delle risposte politiche per Paese al fine di trarre delle conclusioni sull'orientamento predominante nei Paesi in via di sviluppo. Nell'ultima parte del quarto capitolo, si svolge una sintesi in cui si valuta l'efficacia delle politiche nel breve e nel lungo termine.

Il quinto capitolo è dedicato allo studio delle politiche adottate dai Paesi sviluppati e in particolare si concentra sulla risposta politica dell'Unione Europea, che offre un quadro esaustivo di quelle che sono state le misure intraprese dalle economie avanzate per far fronte alla crisi.

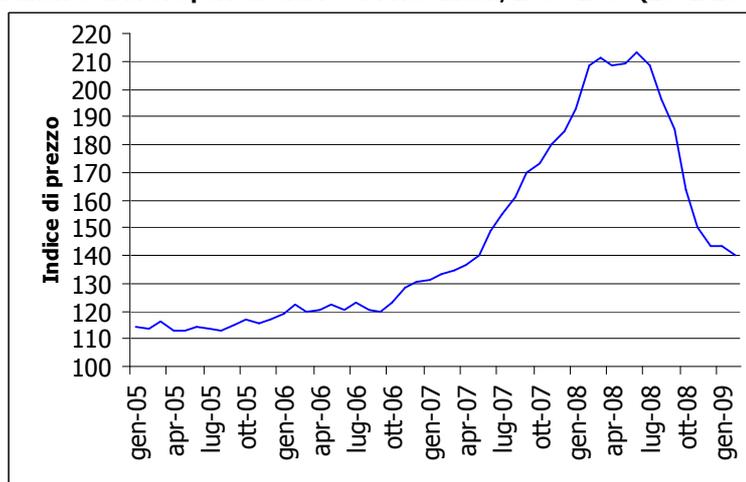
Il lavoro si conclude, nel sesto capitolo, con una valutazione delle prospettive future di breve e lungo termine e con considerazioni che riassumono i concetti importanti appresi e offrono una possibile risposta ad alcuni quesiti importanti.

1 LA CRISI ALIMENTARE MONDIALE

1.1 Perché crisi alimentare?

L'economia mondiale ha sperimentato a partire dagli inizi del 2006 un consistente aumento del livello internazionale dei prezzi dei prodotti agricoli e alimentari. Tali aumenti sono stati più contenuti e moderati durante il 2006 ma ben più consistenti e allarmanti nel 2007 e nella prima metà del 2008. Gli ultimi mesi del 2007 e il primo semestre del 2008 hanno rappresentato, infatti, il periodo più critico per l'intera economia globale poiché il livello dei prezzi ha raggiunto valori record (fig. 1.1).

Fig. 1.1 - Andamento di breve periodo del Food Price Index, 2005-2009 (2002-2004=100)

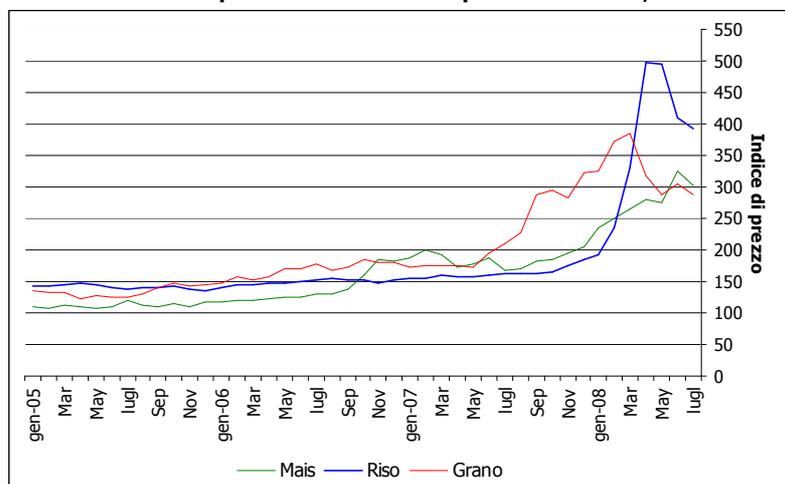


Fonte: FAO, 2008

A partire dalla seconda metà del 2008 grazie al miglioramento di alcuni aspetti congiunturali, come le condizioni climatiche più favorevoli, il crollo del greggio, i raccolti più abbondanti e l'adozione di politiche ad hoc, si è verificato un apprezzabile aumento dell'offerta mondiale di prodotti agroalimentari e la conseguente diminuzione dei loro prezzi che negli ultimi mesi è stata considerevole.

I prodotti che sono stati investiti in maniera più diretta da tali aumenti e che hanno registrato le impennate più preoccupanti sono stati i cereali e tra questi soprattutto il grano e il riso e il mais (fig. 1.2).

Fig. 1.2 - Andamento di breve periodo dell'indice dei prezzi dei cereali, 2005-2009 (2000=100)



Fonte: elaborazione dati IMF, 2008

I mercati agricoli sono frequentemente sottoposti a rapidi aumenti o diminuzioni nei prezzi delle *commodities* principali. Episodi di fluttuazione dei prezzi si verificano spesso e non rappresentano certo una novità del settore agricolo quanto piuttosto una tipicità. Risulta dunque opportuno chiedersi su quali basi e con quali valide motivazioni alcuni autori siano arrivati a parlare di crisi alimentare mondiale e non abbiano invece, alla luce di tali tipicità, ridimensionato l'entità del fenomeno¹.

L'analisi del dibattito internazionale sui temi, le cause e le conseguenze degli aumenti dei prezzi agricoli induce a considerare tre elementi distintivi del fenomeno che contribuiscono a definirlo "crisi", essi sono: globalità, rapidità e intensità.

La globalità allude al fatto che l'aumento dei prezzi non ha interessato una particolare area geografica, una particolare regione o territorio né tanto meno ha riguardato il mercato di un singolo prodotto o di pochi prodotti. Piuttosto si è trattato di un incremento generalizzato e diffuso che ha investito, anche se in misura diversa, tutte le regioni di tutti i Paesi e che è collegato ad un gruppo numeroso e rilevante di beni agroalimentari (come riso, granoturco, soia, frumento) il quale rientra a pieno titolo nella fascia dei prodotti di prima necessità e largo consumo.

Il fenomeno oltre ad essere stato globale e pervasivo è stato rapido, la variazione significativa dei prezzi è avvenuta in poco più di 12 mesi (da marzo-aprile del 2007 a giugno-luglio del 2008). È assodato che spesso non conta

¹ Casati, 2008.

tanto l'entità della variazione di un fenomeno quanto piuttosto l'intervallo di tempo durante il quale essa si produce², il periodo di sviluppo della crisi può, in questo senso, ritenersi piuttosto breve.

Va in ogni caso sottolineato che, nonostante l'impennata degli ultimi due anni sia stata improvvisa e in buona misura impreveduta, non è stata in controtendenza rispetto all'andamento di medio periodo, giacché, si inserisce in un trend di sia pur moderata crescita dei prezzi agricoli in termini reali ma già presente da un quinquennio³.

Osservando l'andamento di lungo periodo, invece, notiamo come la crescita dell'ultimo quinquennio si contrappone nettamente alla diminuzione storica in termini reali dei prezzi dei prodotti agricoli denotando un cambiamento rilevante nel trend dei prezzi agroalimentari.

L'altro aspetto determinante che giustifica e avvalorava ancor di più l'utilizzo del termine "crisi" è l'intensità. La portata dell'aumento e la sua carica inflazionistica hanno sperimentato valori quanto mai elevati che hanno avuto conseguenze drammatiche per le fasce più povere della popolazione mondiale e hanno indotto l'ONU a mettere in piedi un comitato speciale per fronteggiare un'emergenza che, nelle parole del segretario generale Ki-moon rappresenta "una sfida senza precedenti". Negli ultimi due anni, infatti, i prezzi mondiali dei prodotti agricoli sono aumentati come non accadeva da oltre trent'anni: il *Food Price Index* calcolato dalla FAO (*Food and Agriculture Organization*) è cresciuto ad una media del 9% nel 2006 rispetto al 2005, del 23% nel 2007 e del 53% nei primi tre mesi del 2008⁴.

A tutti gli effetti si può definire l'impatto della crisi un cambiamento strutturale dell'economia in quanto sussistono elementi di forte distinzione tra l'attuale stato dei mercati agricoli e la situazione precedente⁵ (fig. 1.3).

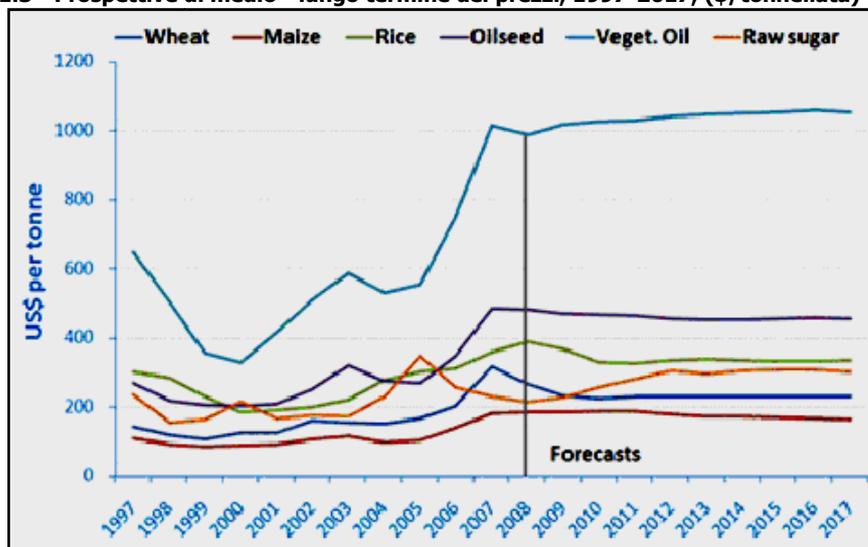
² A parità di entità, variazioni diluite in un lasso di tempo lungo hanno un'incisività molto inferiore rispetto a variazioni che maturano in periodi di tempo più brevi e quindi, anche se un cambiamento a livello aggregato appare considerevole, "nel tempo", esso, potrebbe risultare inconsistente o addirittura impercettibile.

³ De Filippis, Salvatici, 2008.

⁴ IFAD, 2008.

⁵ GIEWS, 2008.

Fig. 1.3 - Prospettive di medio - lungo termine dei prezzi, 1997-2017, (\$/tonnellata)



Fonte: OECD-FAO, Agricultural projections 2008

Dopo decenni di surplus nell'offerta e bassi prezzi, i prezzi internazionali della maggior parte delle *commodities* agricole hanno raggiunto, in termini reali, valori mai osservati negli ultimi trent'anni, fino a lasciar supporre che una futura inversione di tendenza sia, questa volta, quantomeno improbabile. Secondo le previsioni della FAO e dell'OCSE i prezzi dei prodotti di base potrebbero abbassarsi rispetto ai livelli più alti dello scorso anno, ma non si prevede che tornino ai livelli antecedenti il 2006, si assesteranno infatti su quote più alte di quelle registrate negli ultimi dieci anni.

I prezzi delle *commodities* agricole, nell'attuale contesto di recessione economica globale, hanno sperimentato un calo considerevole che desta altrettante preoccupazioni. L'incertezza economica mondiale suscita timori di una nuova possibile fase di volatilità dei prezzi ed inoltre fattori di natura permanente, come lo sviluppo economico dei Paesi emergenti, contribuiranno a mantenere il livello dei prezzi più elevato rispetto al passato rallentando la loro discesa in termini reali. Infine le forti fluttuazioni dei prezzi dei prodotti di base potrebbero divenire una caratteristica più pronunciata e costante del mercato globale.

1.2 Aspetti qualitativi della crisi

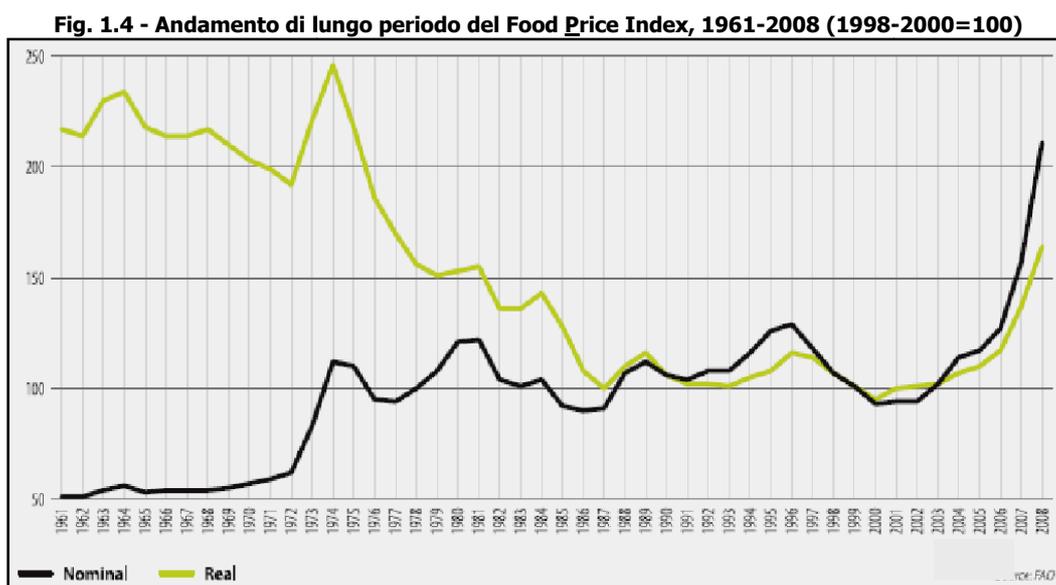
Oltre alla globalità, alla rapidità e all'intensità del fenomeno possiamo dunque enucleare più nitidamente i seguenti aspetti che concorrono ad

allargare il divario tra l'attuale frangente e gli episodi analoghi riscontrati, ad esempio, nel 1973:

- il coinvolgimento simultaneo delle più importanti *commodities* agricole
- la possibilità che i prezzi continueranno a rimanere alti una volta che gli *shock* di breve termine saranno assorbiti
- l'alta volatilità dei prezzi specialmente nel comparto dei cereali e dei semi oleosi
- il fatto che tale volatilità e il rialzo siano durati molto di più rispetto al passato.

L'andamento di lungo periodo del *Food Price Index* calcolato dalla FAO ci aiuta a capire la criticità della situazione nei mercati agricoli attuali.

Le due curve (fig. 1.4) rappresentano rispettivamente l'andamento reale e nominale del *Food Price Index*. Il livello di riferimento dei prezzi è quello relativo al periodo 1998-2000, in corrispondenza del quale il valore dell'indice è pari a 100.



Fonte: FAO, 2008

Le variazioni dell'indice dei prezzi nominali possono dipendere sia dagli aumenti/diminuzioni del valore dei beni sia dagli effetti inflazionistici o deflazionistici della moneta, mentre l'indice dei prezzi reali non prende in considerazione la componente inflazionistica e corrisponde solo all'effettiva perdita o incremento di valore dei beni.

In questo caso, la diminuzione dell'indice dei prezzi reali a partire dagli anni '60 denota il progressivo deterioramento del valore delle *commodities* agricole, mentre l'aumento del valore nominale è dato esclusivamente dall'effetto dell'inflazione e coincide con la perdita di valore della moneta e non con l'aumento del valore dei beni che infatti, come dimostra il *real price index*, non c'è stato.

La crisi energetica del 1973 ebbe ingenti ripercussioni anche nel settore agricolo. L'indice dei prezzi reali raggiunge in termini assoluti il valore più alto nel '74. La crisi fu dovuta principalmente ad un'improvvisa e inaspettata interruzione del flusso dell'approvvigionamento di petrolio dai Paesi appartenenti all'Opec (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*) ai Paesi importatori di greggio. Tali restrizioni fecero esplodere il prezzo del petrolio che presto contagiò anche i prezzi dei beni di tutti gli altri settori.

L'anno 1987 corrisponde nel grafico ad un *turning-point* cioè ad un punto di svolta nell'andamento dei prezzi alimentari⁶. Dopo quasi tre decenni di continua diminuzione, la caduta dell'indice reale rallenta e si stabilizza intorno a valori prossimi a 100. Ad eccezione del debole aumento del '95, fino all'anno 2005 non si verificano fluttuazioni significative. A partire dal 2006 gli aumenti si fanno sempre più consistenti sia in termini nominali che reali. Il 2006, il 2007 e il primo semestre del 2008 si distinguono per una vera e propria "impennata" del livello dei prezzi e segnalano un'effettiva inversione di tendenza dell'economia.

Le previsioni future⁷ avevano mostrato una stabilizzazione del livello dei prezzi e una loro progressiva e lenta diminuzione che si sarebbe prodotta in un arco di tempo più dilatato, tuttavia i recenti sviluppi testimoniano un calo considerevole e gettano ulteriori perplessità sull'avvenire dei mercati agricoli internazionali.

Il *Food Price Index* può essere scomposto in 5 componenti principali (tab. 1.1):

1. Indice dei prezzi della carne (*Meat Price Index*)
2. Indice dei prezzi dei derivati del latte (*Dairy Price Index*)
3. Indice dei prezzi dei cereali (*Cereals Price Index*)
4. Indice dei prezzi degli oli e grassi (*Oil and Fat Price Index*)
5. Indice dei prezzi dello zucchero (*Sugar Price Index*).

⁶ È opportuno precisare che il punto di svolta cade proprio nell'anno 1988 perché la base di prezzo scelta è quella 2000=100, tuttavia, a prescindere dalla base scelta, non è erraneo asserire che fin dagli anni Novanta la caduta del livello dei prezzi rallenta.

⁷ Previsioni elaborate da OECD-FAO per il 2008-2017.

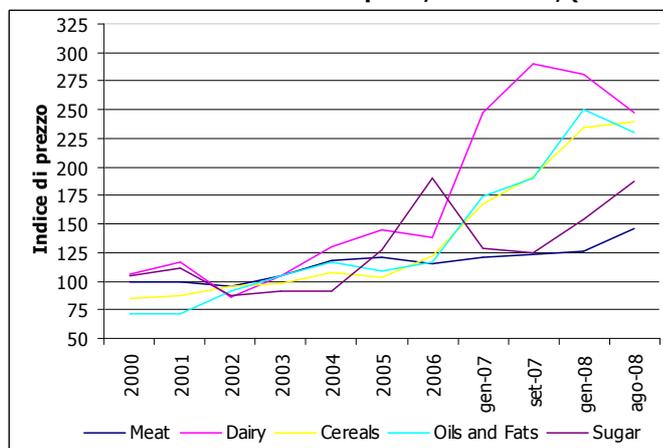
Tab. 1.1 - Caratteristiche dei sotto-indici

<p>Food Price Index: Consists of the average of five commodity group price indices mentioned above weighted with the average export shares of each of the groups for 1998-2000: in total 55 commodity quotations considered by FAO Commodity Specialists as representing the international prices of the food <i>commodities</i> noted are included in the overall index.</p>
<p>(1) Meat Price Index: Consists of three poultry meat product quotations (the average weighted by assumed fixed trade weights), four bovine meat product quotations (average weighted by assumed fixed trade weights), two pigmeat product quotations (average weighted by assumed fixed trade weights), one ovine meat product quotation (average weighted by assumed fixed trade weights): the four meat group average prices are weighted by world average export trade shares for 1998-2000.</p>
<p>(2) Dairy Price Index: Consists of butter, SMP, WMP, cheese, casein price quotations; the average is weighted by world average export trade shares for 1998-2000.</p>
<p>(3) Cereals Price Index: This index is compiled using the grains and rice price indices weighted by their average trade share for 1998-2000. The grains Price Index consists of International Grains Council (IGC) wheat price index, itself average of nine different wheat price quotations, and one maize export quotation; after expressing the maize price into its index form and converting the base of the IGC index to 1998-2000. The Rice Price Index consists of three components containing average prices of 16 rice quotations: the components are Indica, Japonica and Aromatic rice varieties and the weights for combining the three components are assumed (fixed) trade shares of the three varieties.</p>
<p>(4) Oil and Fat Price Index: Consists of an average of 11 different oils (including animal and fish oils) weighted with average export trade shares of each oil product for 1998-2000.</p>
<p>(5) Sugar Price Index: Index form of the International Sugar Agreement prices.</p>

Fonte: www.FAO.org

Anche se in modo differenziato la caratteristica comune a tutti gli indicatori è l'aumento drastico avvenuto a partire dal primo trimestre del 2007. Il *Meat Price Index* ha subito la crescita relativamente più moderata rispetto agli altri 4 indici, anche se dal 2000 al 2008 è riscontrabile un aumento del 40%. Lo *Sugar Price Index* mostra un picco nel 2006 in cui assume un valore pari a 190 che si ripresenta poi nell'agosto del 2008 con valori simili. Il *Diary Price Index* a partire dalla seconda metà del 2006 ha subito una forte impennata che sembra attenuarsi a cavallo tra il 2007 e il 2008 (fig 1.5, tab. 1.2).

Fig. 1.5 - Andamento del Food Price Index scomposto, 2000-2008, (2002-2004=100)



Fonte: FAO, 2008

Tab. 1.2 - Scomposizione del Food Price Index, (2002-2004=100)

	Food Price Index ¹	Meat	Dairy	Cereals	Oils and Fats	Sugar
2000	92	100	106	85	72	105
2001	94	100	117	87	72	111
2002	93	96	86	95	91	88
2003	102	105	105	98	105	91
2004	113	118	130	108	117	92
2005	116	121	145	104	109	127
2006	126	115	138	122	117	190
2007	156	121	247	168	174	129
2007 - September	170	124	290	191	190	125
2007 - October	174	122	297	197	202	128
2007 - November	179	126	302	199	221	130
2007 - December	186	123	295	219	226	137
2008 - January	195	126	281	234	250	154
2008 - February	215	128	278	277	273	173
2008 - March	217	132	276	276	285	169
2008 - April	214	132	266	278	276	161
2008 - May	215	142	265	270	280	155
2008 - June	219	144	263	273	292	156
2008 - July	213	143	264	255	273	183
2008 - August	201	146	247	240	230	188
2008 - September	188	140	218	228	209	173

Fonte: FAO, 2008

Questo indice nel novembre del 2007 assume un valore che è quasi il triplo di quello assunto nel 2000: 106 nel 2000 e 306 nel 2007.

L'Oils Price Index e il *Cereals Price Index* sembrano invece in continua ed esponenziale crescita dagli inizi del 2006, i due indici raggiungono i valori massimi rispettivamente ad aprile e a marzo del 2008. A partire dal luglio del 2008 si assiste ad una significativa contrazione del livello di tutti gli indici.

I dati più recenti dimostrano che la situazione non si è ancora stabilizzata poiché, nonostante i prezzi siano in calo, sussiste una forte volatilità degli stessi in quasi tutte le *commodities* principali.

2. I FATTORI CHE HANNO DETERMINATO LA CRISI DEI PREZZI ALIMENTARI

2.1 Complessità dell'analisi

L'analisi volta all'individuazione dei fattori che hanno determinato la crisi alimentare è complessa e multidimensionale. Gli studi e le ricerche realizzati dai maggiori organismi internazionali quali *World Bank*, *Food and Agricultural Organization*, *International Monetary Found* sono approdati a risultati dissimili e a volte contrastanti.

La crisi alimentare mondiale, inoltre, ha trovato molto più spazio nei *mass media* rispetto alla letteratura scientifica. Tv, radio giornali hanno parlato diffusamente della crisi alimentare mondiale soprattutto in relazione all'emergenza scatenatasi per le popolazioni povere del mondo e per i Paesi in via di sviluppo.

Vi è una sostanziale eterogeneità nella misurazione e valutazione degli eventi che rende ostica una quantificazione precisa e univoca dei fenomeni. I mezzi di comunicazione di massa hanno raccolto e amplificato le notizie, proponendo una grande quantità di commenti e diagnosi che complicano e offuscano una chiara visione del problema e, a volte distorcono, la reale natura dei fatti.

Il caso più clamoroso e, forse, più dibattuto è, ad esempio, quello del ruolo giocato dalla nuova domanda, reale e potenziale, di cereali e oleaginose per usi energetici. L'USDA (*United States Department of Agriculture*) sostiene che l'impatto dell'aumentata produzione di biocombustibili sull'incremento dei prezzi alimentari mondiali è riconducibile soltanto ad un 2-3% del totale aumento dei prezzi mentre un'analisi condotta dalla *World Bank* stima che il peso della produzione di biocombustibili sull'impennata dei prezzi ammonta a circa un 65%⁸.

La molteplicità e la complessità delle cause è data dal fatto che l'interpretazione della crescita esplosiva dei prezzi agricoli rimanda a temi di natura profondamente diversa come i rischi della globalizzazione, la sostenibilità dei modelli di crescita economica, il formidabile sviluppo delle economie emergenti, gli effetti delle politiche di cui è oggetto l'agricoltura nel mondo, le

⁸Bahn H., 2008.

scelte che alcuni Paesi stanno facendo sul versante energetico, e persino, le conseguenze tangibili dei cambiamenti climatici ⁹.

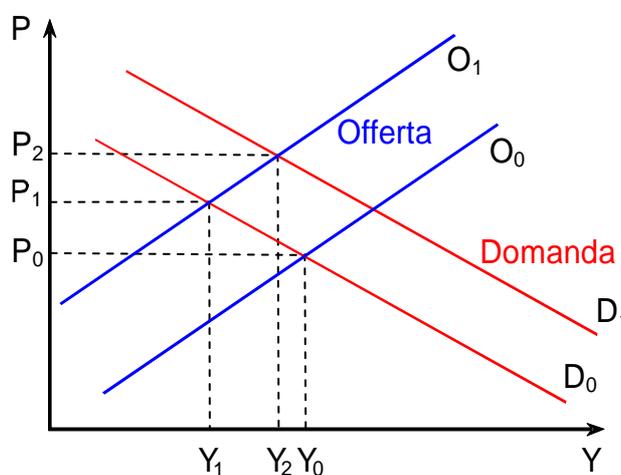
Nonostante la quantificazione del peso giocato dai diversi fattori sia complessa, molti studiosi concordano sul coinvolgimento di alcuni elementi-chiave e sull'individuazione, dal punto di vista "qualitativo", di un insieme di cause comuni.

Nella crisi alimentare si sono intrecciati elementi generali di contesto ed altri specifici del settore agricolo. Nel loro insieme, tali elementi sono classificabili secondo vari criteri: diretti - indiretti, correlati alla domanda - correlati all'offerta, strutturali - transitori.

Questa trattazione non si prefigge l'obiettivo di quantificare l'incidenza dei vari fattori ma cerca di illustrare l'analisi qualitativa della crisi privilegiando la classificazione dei fattori basata sul modello della domanda e dell'offerta.

2.2 I fattori correlabili al modello domanda-offerta

L'equilibrio del mercato agro-alimentare mondiale è dato dalla convergenza di molteplici "forze", forze riconducibili al modello della domanda e dell'offerta¹⁰:



In presenza di una curva di domanda stabile D_0 , la contrazione della curva di offerta, da O_0 a O_1 , produce una diminuzione delle quantità di beni venduti

⁹De Filippis, Salvatici, 2008.

¹⁰ Il grafico è uno dei tanti esempi di come potrebbero aumentare i prezzi in virtù del meccanismo domanda-offerta ed ha unicamente l'obiettivo di introdurre il criterio utilizzato per la classificazione dei fattori.

(da Y_0 a Y_1) e un aumento del prezzo di mercato (da P_0 a P_1). L'espansione della curva di domanda da D_0 a D_1 produce un aumento del prezzo di mercato (da P_1 a P_2) che corrisponderà all'incrocio tra la nuova curva di offerta O_1 e la nuova curva della domanda di mercato D_1 . Il risultato finale dato dalla contrazione dell'offerta e dall'espansione della domanda corrisponde ad una quantità a disposizione dei consumatori più ridotta e ad un prezzo, per tale quantità, che è aumentato sia per effetto dell'offerta che per effetto della domanda.

2.3 Il rallentamento nella crescita dell'offerta

È opportuno precisare che, in realtà, nei mercati agricoli internazionali non si è assistito ad una vera e propria contrazione dell'offerta quanto piuttosto ad un rallentamento nella crescita della produzione. Quindi la diminuzione non corrisponde ad una crescita negativa ma ad un andamento calante nei tassi di crescita della produzione che parallelamente all'espansione dei tassi di crescita della domanda ha determinato l'effettivo restringimento dell'offerta nei mercati agricoli internazionali ed il conseguente aumento dei prezzi.

I tassi di crescita della produzione di cereali e semi oleosi mostrano un rallentamento che dura da molti anni. Tra il 1970 e il 1990 il tasso medio annuo di crescita è stato del 2,2% ma a partire dal 1990 la crescita della produzione è scesa all'1,3%. Le proiezioni per i prossimi 10 anni stimano che la crescita sarà ancora più contenuta, pari 1,2% (tab. 2.1).

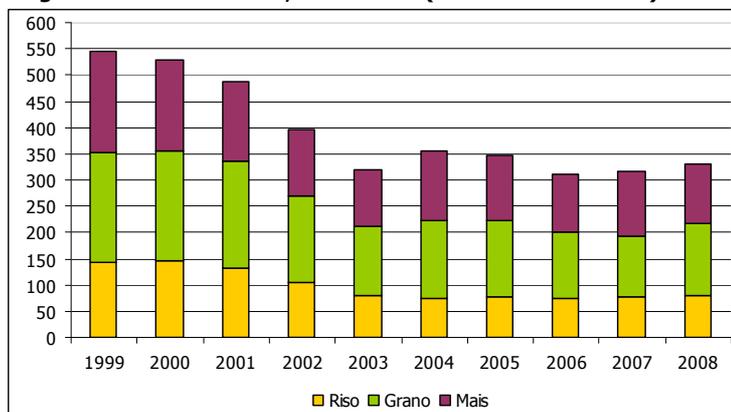
Tab. 2.1 - Andamento della produzione di prodotti agricoli di lungo periodo

	<i>1970-1990</i>	<i>1990-2007</i>	<i>2009-2017</i>
Produzione	2.2%	1.3%	1.2%

Fonte: USDA, 2008

Parallelamente alla diminuzione nei tassi di crescita della produzione, si assiste alla riduzione degli *stocks* (fig. 2.1).

Fig. 2.1 - Stock di cereali, 1999-2008 (milioni di tonnellate)



Fonte: USDA, 2008

Negli ultimi 10 anni il calo nelle scorte dei tre principali cereali (riso, grano e mais) è stato costante e considerevole. Le scorte mondiali di riso dal 1999 al 2008 sono diminuite del 43,6%, quelle di orzo del 35% e quelle di mais 72,3%. I tassi medi annui di variazione che hanno portato ad un così forte calo nelle scorte sono stati negativi e pari al 5,5% per il riso al 4,2% per il grano e al 5,3% per il mais (tab. 2.2).

Tab. 2.2 - Diminuzione delle scorte mondiali di cereali (1999-2008)

<i>1999-2008</i>	<i>Riso</i>	<i>Grano</i>	<i>Mais</i>
Variaz. %	43,6%	35%	72,3%
Tasso medio annuo di variazione	5,5%	4,2%	5,3%

Fonte: elaborazione dati USDA, 2008

La riduzione dell'offerta aggregata di prodotti agricoli è dovuta ad una serie di cause, elementi ed eventi raggruppabili in quattro categorie principali:

- 1) calo della produttività
- 2) avverso andamento meteorologico
- 3) aumento dei costi di produzione
- 4) protezionismo dei Paesi ricchi

Il calo della produttività e il protezionismo dei Paesi ricchi possono essere considerati fattori di carattere strutturale in quanto persistono da più tempo ed hanno caratterizzato l'andamento di medio - lungo termine dell'offerta di

prodotti agricoli. L'avverso andamento meteorologico e l'aumento dei costi di produzione sono, invece, fattori di natura maggiormente congiunturale poiché dipendono dal contesto economico ed ambientale sviluppatosi di recente e non hanno, a differenza degli altri due, determinato l'offerta dei prodotti agricoli di medio - lungo termine bensì quella di breve termine, accentuando, in questo senso, l'effetto di contrazione dell'offerta indotto dagli altri due fattori. L'aumento dei costi di produzione è imputabile alla forte crescita del prezzo del greggio degli ultimi anni e l'avverso andamento meteorologico è un fattore generalmente considerato di carattere transitorio.

È stato proprio il sovrapporsi delle dinamiche strutturali e congiunturali ad avere dato luogo all'eccessiva riduzione della produzione e all'eccessivo calo degli *stocks* e ad aver causato l'impennata dei prezzi agroalimentari.

2.3.1 Il calo della produttività

Le rese del settore agricolo, nel periodo 1990-2007, sono cresciute in misura inferiore rispetto agli anni Settanta ed Ottanta nonostante la superficie coltivata su scala mondiale si sia mantenuta pressoché costante, il tasso di crescita dell'area coltivata è passato da 0,15% a 0,14%.

La crescita media della resa degli ultimi 17 anni è stata dell'1,1% contro il 2% delle due decadi precedenti (tab. 2.3).

Tab. 2.3 - Produttività del settore agricolo (tasso medio annuo composto)

	1970-1980	1990-2007	2009-2017
Rese	2.0%	1.1%	0.8%
Area	0.15%	0.14%	0.39%
Popolazione	1.7%	1.4%	1.1%
Produzione pro-capite	0.56%	0.11%	0.02%

Fonte: USDA, 2008

Anche i tassi di crescita della popolazione si sono ridotti ciò non è servito a far aumentare il livello di produzione pro-capite che, al contrario, è diminuito dagli anni Settanta al 2007 dello 0,46%.

Le previsioni future non migliorano il quadro attuale poiché l'USDA prevede che i tassi di crescita delle rese scenderanno ulteriormente arrivando ad uno 0,8%.

Il decremento dei tassi di produttività è imputabile agli scarsi e inadeguati investimenti, da parte dei governi e degli organismi internazionali, nelle attività di Ricerca e Sviluppo per il settore agricolo.

Negli ultimi 20 anni la stabilità dei prezzi a livello globale ha cullato le aspettative dei *policy-makers* nella falsa idea che il rischio di una crisi alimentare non potesse più manifestarsi e ha in questo modo assecondato la propensione dei governi ed istituzioni a ridurre i fondi destinati alla R&S.

Nel 1980 il 30% dei prestiti della Banca Mondiale era destinato a finanziare progetti agricoli, mentre nel 2007 tale percentuale è scesa al 12%¹¹. La riduzione degli investimenti in R&S non ha riguardato il settore privato, ma in esso la ricerca è stata orientata alla riduzione dei costi più che all'aumento delle rese e al miglioramento delle tecnologie. La ricerca nel settore pubblico sembra invece più focalizzata sul miglioramento delle rese e sull'innovazione ma negli ultimi tempi non ha ricevuto il supporto adeguato.

2.3.2 L'avverso andamento meteorologico

Eventi meteorologici avversi, dannosi per l'agricoltura e a volte devastanti per la società sono stati, di recente, sempre più diffusi e violenti compromettendo l'offerta mondiale di prodotti agricoli. La criticità di tali fenomeni aumenta nel momento in cui si prende in considerazione la loro crescente irregolarità, imprevedibilità ed intensità.

"...C'è chi pensa che le avversità atmosferiche vadano ormai considerate esse stesse fenomeni strutturali più che congiunturali, in quanto l'aumento della loro frequenza sarebbe un segnale del cambiamento climatico in atto..." (De Filippis, Salvatici, 2008).

Condizioni meteorologiche avverse amplificano gli effetti negativi di una bassa produttività della terra. Alluvioni e siccità durature hanno un impatto immediato sui raccolti e quindi sulla produzione e la distribuzione degli alimenti generando emergenze di sostentamento e di salute per le tutte le popolazioni.

Tali fenomeni hanno interessato recentemente diverse regioni specializzate nella produzione di prodotti agricoli e in particolar modo di cereali.

La siccità che attanaglia le regioni temperate dell'Australia è diventata ufficialmente la più lunga e la più calda della storia e sta avendo pesanti conseguenze sui raccolti di frumento, orzo, avena e riso di cui il Paese è fra i primi esportatori. Il direttore per le analisi climatiche dell'Ufficio Nazionale di

¹¹ De Filippis, Salvatici 2008.

Meteorologia australiano, David Jones, ha descritto come senza precedenti storici la siccità che da 12 anni colpisce le regioni meridionali del Paese.¹²

In Cina, nell'arco del 2007 e dei primi mesi del 2008 si sono verificati eventi meteorologici estremi e contrastanti: siccità nel Nord del Paese e inondazioni a Sud, le economie di interi villaggi imperniate su agricoltura e allevamento sono disastrose e lo Stato stesso fatica ad intervenire su molteplici fronti. Nel Guangdong, un'importante zona agricola, dove si produce riso, frutta e verdura, 860 mila ettari di terreno sono stati danneggiati dagli allagamenti. Sfortunatamente, a tali eventi si sommano le scosse di terremoto che hanno devastato la provincia del Sichuan provocando danni che ammontano a circa sei miliardi di dollari a causa della perdita di circa 350 mila tonnellate di grano, 20 mila ettari destinati a sementi di riso¹³.

Nei primi mesi del 2008 le alluvioni nel Mid West degli Stati Uniti hanno sommerso il 10% del terreno coltivato a mais. Le piogge torrenziali hanno imperversato su Iowa, Illinois, Missouri, Indiana, Wisconsin e Minnesota con diverse località finite sott'acqua a causa dello straripamento dei principali corsi fluviali, primo fra tutti il Mississippi. La regione dell'Iowa, considerata il granaio degli Stati Uniti da dove partono il 60 per cento del mais, un terzo della soia e un quarto del frumento commercializzati a livello mondiale, è stata la più danneggiata, gli ettari di terreno coltivati a mais colpiti dall'alluvione ammontano a 1,2 milioni¹⁴.

La comunità internazionale riconosce che all'origine dei fenomeni atmosferici estremi risiede una condizione atmosferica "anormale", scaturita dall'effetto serra e dal riscaldamento globale. Le emissioni dei gas serra da parte di molti Paesi sono tuttora elevate poiché gli obiettivi del protocollo di Kyoto¹⁵ non sono stati ancora completamente rispettati.

Gli Stati Uniti responsabili per più di un 30% delle emissioni totali¹⁶ di diossido di carbonio non hanno ancora aderito al trattato, l'Australia che aveva firmato ma non ratificato il protocollo, lo ha fatto tardivamente nel dicembre del 2007.

¹² ANSA, 13 Ottobre, 2008.

¹³ Coldiretti, 2008.

¹⁴ Coldiretti, 2008.

¹⁵ Il Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici è un accordo internazionale che stabilisce precisi obiettivi per i tagli delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra, del riscaldamento del pianeta, da parte dei Paesi industrializzati. È l'unico accordo internazionale che sancisce una limitazione delle emissioni ritenute responsabili dell'effetto serra, degli stravolgimenti climatici, del surriscaldamento globale. Si fonda sul trattato *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Unfccc), firmato a Rio de Janeiro nel 1992 durante lo storico Summit sulla Terra.

¹⁶ Per emissioni totali si intende emissioni cumulate dal 1751 (anno preso come inizio del periodo di industrializzazione).

Cina, India e altri Paesi in via di sviluppo sono stati esonerati dagli obblighi del protocollo di Kyoto perché non reputati tra i principali responsabili delle emissioni di gas serra durante il periodo d'industrializzazione, ma la graduatoria di emissioni di CO₂ nel 2007 vede in testa la Cina con una quota di emissioni sul totale pari al 24%, gli USA sono al secondo posto col 21% seguiti dall'UE con il 12%. L'India si attesta al quarto posto con l'8% e la Russia al quinto col 6%.

Avversità climatiche sono già state osservate in passato più volte, tuttavia, in questo frangente, hanno avuto effetti molto più marcati e duraturi in quanto si sono verificati in uno scenario caratterizzato, da stock particolarmente bassi e da una domanda sostanzialmente rigida rispetto ai prezzi.

2.3.2.1 Clima e sicurezza alimentare

L'attenzione dei maggiori organismi internazionali è sempre di più rivolta al ruolo che i cambiamenti climatici rivestono per l'agricoltura. Durante il *summit* mondiale avvenuto a Roma nel giugno del 2008 la FAO ha evidenziato come i cambiamenti climatici rappresentino una delle principali sfide con cui il genere umano dovrà confrontarsi per molti anni a venire, soprattutto in considerazione del suo impatto sulla produzione alimentare e sull'accesso al cibo. Gli agrosistemi del pianeta cominciano ad essere in crisi per gli ormai sempre più frequenti cambiamenti anomali delle temperature e delle precipitazioni e la sempre maggiore frequenza ed intensità di siccità da una parte e di inondazioni dall'altra.

Gli agenti atmosferici alterano le quattro dimensioni della sicurezza alimentare (*food-security*): la disponibilità alimentare (*food-availability*), l'accessibilità alimentare (*food-accessibility*), l'uso alimentare (*food-utilization*) e la stabilità del sistema alimentare¹⁷. L'incidenza delle varie dimensioni e l'impatto aggregato sulla *food-security* differisce nel corso del tempo e da regione a regione in relazione al livello di sviluppo socioeconomico del Paese. L'insicurezza alimentare persiste principalmente in quelle aree geografiche dove la meccanizzazione e l'innovazione tecnologica nel settore agricolo è assente o marginale, dove cioè l'uomo non ha mezzi idonei per governare con più facilità le forze avverse della natura. Da questo punto di vista i Paesi più poveri sono indubbiamente più penalizzati rispetto a quelli ricchi poiché questi ultimi sono dotati di maggiori "risorse alternative" (sistemi di trasporto efficienti, maggiori capacità di immagazzinamento scorte, maggiore ricchezza che si traduce in maggiore possibilità di acquisto) necessarie per sopperire alla temporanea mancanza di cibo.

¹⁷FAO, 2008.

All'interno di un singolo Paese gli effetti di condizioni meteorologiche sfavorevoli sul mercato alimentare sono particolarmente incisivi per le aree rurali dove i raccolti e le rese subiscono una contrazione immediata. Per le aree urbane l'impatto è indiretto ma amplificato poiché dovuto ad un coacervo di fattori quali l'aumento dei prezzi dei prodotti, l'eventuale danneggiamento della catena distributiva, il peggioramento degli standard di vita, il crollo del potere di acquisto. Raccolti esigui contraggono l'offerta anche a livello sovranazionale riducendo l'ammontare delle merci esportate e le quantità a disposizione dei Paesi importatori.

La FAO sottolinea l'importanza del continuare ad agire sulle cause del cambiamento climatico, riducendo l'inquinamento ed in particolare le emissioni di gas serra, ma è anche cruciale intervenire sui suoi effetti, per trovare modi per adattarvisi e fornire risposte per rafforzare la capacità di resistenza sia degli individui che dei sistemi agricoli.

2.3.3 L'aumento dei costi di produzione

La preoccupazione circa la crescita dei prezzi dei prodotti agricoli ha portato un numero crescente di studiosi ad interessarsi agli aspetti legati alla produzione.

I costi di produzione dipendono:

- dalla produttività dei fattori
- dal prezzo dei fattori

La produttività dei fattori in una generica impresa è strettamente correlata all'implementazione di tecniche produttive e organizzative efficienti e all'avanguardia, nonché alla propensione degli agenti economici, pubblici e privati, ad investire in innovazione, formazione e ricerca. Nell'impresa agricola la produttività non dipende esclusivamente dalla "predisposizione all'innovazione" ma anche da altri fattori imponderabili e allo stesso tempo notevolmente influenti come le condizioni meteorologiche (copiosità delle piogge, temperature favorevoli, clima mite). In questo senso l'attività agricola è svantaggiata rispetto ad altre attività poiché sottoposta ad un maggior grado d'indeterminatezza della produttività dei fattori.

Il prezzo dei fattori produttivi è correlato alle caratteristiche del mercato della fornitura: al numero dei fornitori, al loro potere contrattuale, alla loro capacità di influenzare il prezzo del bene fornito nonché alle dinamiche della domanda e dell'offerta.

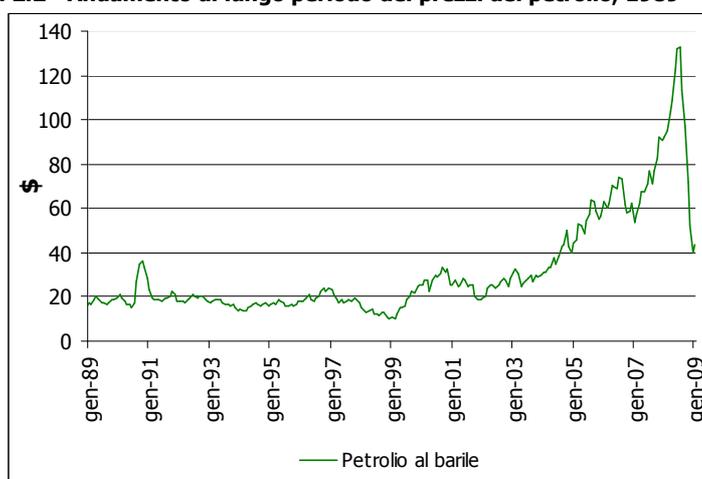
Tra i principali fattori di produzione il petrolio e i suoi derivati rivestono un ruolo determinante nel settore agricolo poiché vanno ad influenzare il costo

complessivo a carico dei produttori e il prezzo al consumo di quasi tutti i prodotti agroalimentari.

È stato detto che: "...ogni minaccia all'approvvigionamento petrolifero è una minaccia alla sicurezza alimentare..." (Lester Brown, 2005).

Il prezzo del petrolio ha sperimentato negli ultimi mesi un andamento nettamente contrastante (fig. 2.2).

Fig. 2.2 - Andamento di lungo periodo dei prezzi del petrolio, 1989 - 2009



Fonte: EIA (Energy Information Administration), 2009

Dopo la forte accelerazione (in atto da quasi un decennio, 1999-2008) che aveva spinto il valore del petrolio al barile nel luglio del 2008 oltre i 130 dollari, nei primi mesi del 2009 esso è sceso al di sotto dei 40 (\$/barile) evidenziando un calo vertiginoso pari a circa il 70%.

È stato il forte incremento avvenuto nell'arco degli anni addietro (2006-2007) ad aver determinato la crescita dei costi di produzione nel settore agricolo e ad aver contribuito all'impennata dei prezzi. Il caro petrolio, infatti, genera un effetto "a valanga" che dal produttore si scarica sul consumatore finale a seconda dell'elasticità al prezzo della domanda.¹⁸

Tuttavia, il recente "crollo del greggio", dovuto essenzialmente alla forte recessione economica e alla crisi finanziaria scatenatasi nel mese di ottobre 2008 e tuttora in atto, ha rimarcato l'estrema volatilità dei prezzi dell'oro nero. Tali rapide fluttuazioni dei prezzi del petrolio generano instabilità e incertezza nel settore agricolo e soprattutto difficoltà nell'individuare quale sarà l'effetto finale sui prezzi futuri delle *commodities*.

¹⁸ Il "consumatore-medio" è poco sensibile alle variazioni di prezzo relative ai beni alimentari di prima necessità come pasta, latte, uova.

I prezzi del petrolio e dei prodotti alimentari sono legati fra loro sia dal lato dell'offerta che dal lato della domanda (attraverso l'incremento della richiesta di derrate agricole per la produzione dei biocarburanti, cfr. cap. 2.4).

Dal lato dell'offerta, la filiera agricola impiega molta energia per produrre gli alimenti e per farli giungere sulla tavola del consumatore, l'aumento del prezzo del petrolio contribuisce a spingere verso l'alto, attraverso l'incremento dei costi, i prezzi dei prodotti alimentari. Fatta eccezione per la terra e il bestiame, il petrolio e i suoi derivati possono essere considerati input basilari dell'attività agricola, costituendo la voce di costo più rilevante sul totale dei costi di produzione agricoli.

Per ciò che concerne la produzione agricola in senso stretto, si calcola che essa consumi un quinto dell'energia dell'intero sistema alimentare (20%)¹⁹. In agricoltura l'energia derivante dal petrolio serve per:

- a) le macchine agricole: la meccanizzazione dell'agricoltura ha permesso lo sfruttamento di grandi superfici, prima possibile con il solo lavoro animale e dell'uomo²⁰. I trattori permettono di coltivare immensi appezzamenti di terreno in minor tempo e con maggiore efficienza tuttavia attraverso un consumo massiccio di carburante. L'uso di pompe meccaniche per estrarre l'acqua ha permesso di aumentare la produzione agricola perfino in zone aride, ma ha alimentato il bisogno di energia per l'agricoltura.
- b) la fertilizzazione: l'aumento dei prezzi delle *commodities* agricole ha spinto l'agricoltura mondiale ad investire maggiormente per intensificare la produzione e ottenere migliori rese. I fertilizzanti chimici sono un prodotto dell'industria petrolchimica il loro consumo è necessario all'agricoltura per sopperire alle carenze dei concimi biologici. Il prezzo dei fertilizzanti sul mercato internazionale è cresciuto molto negli ultimi due anni in seguito ai rincari del petrolio. In particolare i concimi fosfatici e potassici hanno visto le loro quotazioni moltiplicarsi per 4 o 5, mentre gli aumenti dei concimi azotati sono stati del 50-60%²¹. Serie difficoltà si impongono per quelle economie che dipendono dalle importazioni per il proprio approvvigionamento di fertilizzanti e di materie prime atte a produrli. In Italia, a titolo di esempio, tutto il fosforo e il potassio sono

¹⁹Earth Policy Institute, 2005.

²⁰ Nei primi del '900 servivano 20 cavalli per tirare immense e pesanti trebbiatrici e aratri nei campi; e per tutto l'inverno queste bestie dovevano essere accudite e nutrite, utilizzando anche cibo che sarebbe potuto essere usato per gli uomini.

²¹ www.yara.it.

importati, oltre il 50% dell'azoto impiegato in agricoltura è di origine estera e la rimanente parte è prodotta nazionalmente utilizzando gas metano come materia prima (incidente per oltre l'80% dei costi), ma che tuttavia viene, anche esso, importato.

- c) la coltivazione e il mantenimento di prodotti in ambienti speciali: le imprese serricole fanno uso del gasolio per riscaldare le serre e gli ambienti dove si coltiva, nella zootecnia i consumi di carburante derivano dal riscaldamento delle stalle dagli impianti di mungitura. In aggiunta i raccolti sono spesso concentrati in grandi magazzini di stoccaggio alimentati con derivati del petrolio.

Per quanto riguarda l'intero sistema alimentare, dall'analisi delle componenti di costo emerge come, oltre alla produzione agricola, il petrolio entri a far parte di ogni singola fase in misura preponderante. Il trasporto dei prodotti, la loro trasformazione, il confezionamento e la refrigerazione lungo tutto il processo sono tutte attività ad alta intensità energetica. Si stima che il 20% dell'energia totale consumata dal sistema alimentare sia imputabile alla produzione agricola il 14% al trasporto, il 16% alla lavorazione industriale, il 7% nel confezionamento, il 4% alla vendita al dettaglio, il 7% alla ristorazione e fornitura, il 32% alla refrigerazione domestica²² (fig. 2.3).

Il prezzo del petrolio risulta, dunque, una variabile vincolante e decisiva per tutte le imprese lungo la filiera alimentare. Il trasporto, in primis, rappresenta una componente critica per i mercati agricoli più di quanto non sia stato in passato. Mercati sempre più aperti e spostamenti più frequenti fanno sì che l'energia consumata nei trasporti diventi una spesa in crescita per il settore alimentare. Nei Paesi industrializzati, infatti, il cibo viaggia sempre di più, si calcola che gli alimenti percorrano in media tra 2.500 e 4.000 chilometri per arrivare dal produttore al negozio²³. I prezzi record delle spedizioni non solo hanno fatto salire il costo dei trasporti, ma hanno anche indotto le imprese a cambiare le rotte geografiche del commercio, con molti Paesi che adesso ricorrono per le proprie importazioni a fornitori più vicini al fine di risparmiare su questo fronte.

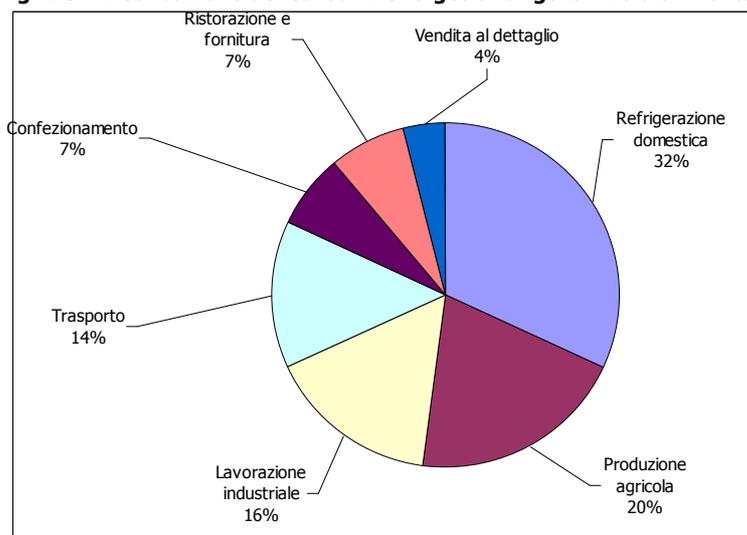
Inoltre, i ritmi di vita dell'attuale società e i nuovi modelli di consumo richiedono una lavorazione dei cibi più sofisticata attraverso l'uso di molteplici tecniche ad elevato consumo energetico: la disidratazione, la liofilizzazione, l'impiego di prodotti chimici (quali gli additivi, gli antisettici, gli antiossidanti), la pastorizzazione e la sterilizzazione, la refrigerazione e la surgelazione,

²² Murray, 2005.

²³ Si pensi ai jumbo-jet refrigerati che permettono di avere primizie durante tutto l'anno.

l'irradiazione, la fermentazione, la conservazione in atmosfera controllata, l'inscatolamento, il confezionamento con pellicole, scatole, singole confezioni di materia plastica.

Fig. 2.3 - Distribuzione dei consumi energetici lungo la filiera alimentare



Fonte: Earth Policy Institute, 2005

2.3.3.1 L'aumento dei costi di produzione nel settore dell'allevamento

Il settore dell'allevamento merita delle considerazioni aggiuntive poiché rispetto all'agricoltura non solo ha risentito dell'effetto "caro-petrolio", protrattosi fino ad agosto 2008) ma ha anche subito in maniera diretta l'aumento di prezzo registrato dai prodotti cerealicoli.

I mangimi e quasi tutti i prodotti necessari per l'alimentazione animale sono a base di cereali e rappresentano la voce di costo più rilevante nel settore zootecnico e della produzione della carne: i costi del mangime incidono per un 60-70% sui costi totali di mantenimento del bestiame²⁴.

Negli ultimi due anni si sono registrati aumenti indiscriminati di tutti gli input dell'attività produttiva (manodopera, energia, trasporti) ma i costi di alimentazione sono quelli che per gli allevatori hanno subito il maggiore incremento. Gli aumenti vanno da un 40 ad un 60% a seconda delle specie allevate²⁵.

Le caratteristiche del mercato dell'allevamento sono assimilabili a quelle della concorrenza perfetta in cui vi è un elevato numero di

²⁴Bahn H., 2008.

²⁵ Bahn H., 2008.

imprenditori in competizione tra loro che si comportano da agenti *price-takers*. L'allevatore non ha la possibilità di fissare o influenzare il prezzo del bene che acquista poiché sussistono condizioni di mercato che rendono impossibile o irrilevante qualsiasi strategia di modificazione del prezzo stabilito da altri. Il mercato dell'allevamento, infatti, è un mercato frammentato in cui gli operatori sono generalmente di piccole dimensioni e detengono una quota di settore relativamente piccola. L'allevatore, inoltre, in quanto operatore *price-taker*, non ha la piena possibilità di trasferire integralmente a valle l'aumento subito nei prezzi degli input²⁶. L'assorbimento dei costi da parte degli allevatori, in misura totale o parziale, da un lato agevola il consumatore che non risente dell'aumento del valore finale del bene, ma dall'altro, danneggia il produttore riducendo i suoi margini di profitto.

Non tutte le imprese riescono a "sopravvivere" e per molti le perdite sono insostenibili. Alcuni sono costretti a ridimensionare o, al limite, abbandonare l'attività contraendo in questo modo l'offerta sul mercato finale. I prezzi della carne e dei prodotti caseari al dettaglio che non sono aumentati in seguito all'incremento dei costi di produzione, aumenteranno, in questo caso, per effetto della riduzione dell'offerta finale. Inoltre non sussisterà una sincronia nei vari processi di aggiustamento posto che i settori con cicli di produzione più brevi, come l'avicoltura, risponderanno agli aumenti in maniera più celere rispetto ad altri settori dove i cicli di produzione sono più lenti.

2.3.4 Il protezionismo dei Paesi ricchi

Le cause dell'insufficienza nell'offerta agricola a livello mondiale sono rintracciabili anche nelle scelte di politica economica portate avanti sia dalle economie avanzate che dalle istituzioni finanziarie internazionali nei Paesi in via di sviluppo negli ultimi 30 anni.

Il protezionismo e il sostegno ai prezzi di mercato che è stato garantito agli agricoltori dei Paesi sviluppati per molti anni ha avuto pesanti ripercussioni sul settore agricolo e sulle economie dei Paesi in via di sviluppo²⁷.

Le ragioni del protezionismo sono molteplici e vanno ricercate nell'ambito del cosiddetto "patto sociale" alla base della politica agricola, e nella necessità

²⁶La legge dell'equilibrio economico impone che i ricavi reintegrino i costi e remunerino i fattori produttivi impiegati ma dall'altro lato, in questo settore, il prezzo al consumatore finale non può aumentare nella stessa proporzione in cui sono aumentati i costi di produzione.

²⁷Listorti, 2007.

di garantire, all'indomani del secondo conflitto mondiale, la sicurezza alimentare ai cittadini. Nel caso dell'Unione Europea le misure protezionistiche messe in atto per sostenere il settore agricolo sono consistite principalmente nel meccanismo dei prezzi alti e garantiti e nel protezionismo alle frontiere realizzato tramite prelievi variabili e tariffe alle importazioni e restituzioni alle esportazioni.

Le politiche protezionistiche dei Paesi avanzati hanno fatto sì che per diversi decenni eccessive quantità di beni primari invadessero il mercato internazionale facendone scendere il prezzo. I sussidi e i sistemi protezionistici a favore del settore agricolo hanno fatto crescere enormemente la produzione dei Paesi avanzati generando livelli di offerta di molto superiori al reale fabbisogno interno. Le eccedenze generate nel corso del tempo si sono riversate sui mercati agricoli internazionali determinando un deterioramento dei prezzi delle *commodities*, inoltre, grazie ai meccanismi di *dumping*, le merci esportate potevano competere con i prodotti agricoli degli altri Paesi poiché il livello dei prezzi era tenuto artificialmente basso dai premi alle esportazioni, i quali garantivano ai produttori un livello "minimo" di redditività. I premi alle esportazioni, nella forma delle restituzioni, consistono, infatti, in una compensazione aggiuntiva agli esportatori che eguaglia il prezzo estero a quello interno per far in modo che la remunerazione finale sia uguale a quella alta e garantita all'interno del Paese.

L'effetto del *dumping* è quello di generare depressione dei prezzi agricoli internazionali ma anche instabilità. In situazione di bassi prezzi i produttori meno efficienti generalmente escono dal mercato e questo contribuisce mediante la riduzione dell'offerta a far sì che nella stagione successiva i prezzi siano più alti.

Le oscillazioni dei prezzi colpiscono maggiormente i mercati non protetti rispetto a quelli protetti e l'instabilità si scarica spesso sui Paesi che devono ricorrere alle importazioni alimentari per far fronte alla domanda interna, e che quindi risultano più vulnerabili perché hanno un grado di apertura al commercio maggiore.

I Paesi poveri a causa del protezionismo sono divenuti nel corso del tempo maggiormente dipendenti dalle importazioni alimentari. I prezzi mondiali bassi per i beni agricoli, indotti dalle politiche protezionistiche dei Paesi sviluppati, non solo hanno reso poco remunerative le produzioni ed esportazioni dei Paesi in via di sviluppo, ma hanno reso l'importazione alimentare più conveniente per questi ultimi.

La convenienza ad importare ha indebolito i sistemi rurali dei Paesi poveri compromettendone il potenziale produttivo e la capacità di rinnovamento

tecnologico e strutturale, ha messo in crisi l'agricoltura tradizionale con conseguenze evidenti quali lo spopolamento delle campagne e l'inurbamento.

Per di più, in molti Paesi in via di sviluppo, le politiche pubbliche, sollecitate anche dalle istituzioni finanziarie internazionali, hanno sostenuto i settori manifatturieri e la specializzazione nelle colture d'esportazione (principalmente prodotti tropicali e foraggeri), rendendo così più debole la loro autonomia alimentare. I Paesi in via di sviluppo specializzati nella produzione di cacao, caffè e alimenti foraggeri diversificano poco la produzione e l'esportazione e pertanto l'attività degli agricoltori è spesso esposta ad un maggior rischio.

Il risultato finale è che il potenziale produttivo mondiale di derrate agricole si è ridotto nel corso del tempo, poiché buona parte dei Paesi più poveri sono divenuti importatori netti di cibo e la loro dipendenza dal resto del mondo in termini di alimenti è aumentata, con gravi conseguenze sia per le problematiche strutturali, legate a fame e povertà, sia per lo sviluppo futuro del settore agricolo, che nelle economie povere risulta essere uno dei principali pilastri dell'economia.

2.4 L'espansione della domanda

I prezzi dei prodotti agroalimentari mondiali sono aumentati sia per effetto della contrazione dell'offerta sia per effetto dell'espansione della domanda. Tra le cause imputabili dell'aumento della domanda mondiale di prodotti agricoli si evidenziano:

- 1) crescita demografica;
- 2) sviluppo economico dei Paesi emergenti;
- 3) cambiamento delle abitudini alimentari;
- 4) ruolo dei biocarburanti.

Anche per i fattori legati alla domanda è possibile fare una distinzione tra elementi di natura congiunturale ed elementi di natura strutturale. In particolare, la crescita demografica e lo sviluppo economico dei Paesi emergenti sono elementi che persistono da diverso tempo e che hanno influenzato la domanda mondiale di lungo termine, pertanto possono essere considerati elementi di carattere strutturale. Mentre, la trasformazione delle abitudini alimentari e il ruolo dei biocarburanti, pur essendo fattori che tenderanno a permanere nel tempo e quindi di carattere non transitorio hanno, in questo contesto, un ruolo maggiormente congiunturale in quanto, solo di recente, hanno

influenzato l'andamento effettivo della domanda mondiale di prodotti agroalimentari.

2.4.1 La crescita demografica

La crescita della popolazione mondiale ha raggiunto negli ultimi 50 anni ritmi elevatissimi: dai due miliardi e mezzo del 1950 la popolazione del pianeta si attesta attualmente intorno ai 6 miliardi e supererà probabilmente gli 8 miliardi nel 2025. La crescita esponenziale è dovuta essenzialmente a fattori di ordine demografico come la diminuzione dei tassi di mortalità e l'aumento della speranza di vita della popolazione. Fattori generati soprattutto dal miglioramento delle condizioni dell'igiene, della sanità e della vita quotidiana.

La diminuzione dei tassi di mortalità rappresenta l'elemento caratterizzante della prima fase (fase espansiva) del fenomeno della transizione demografica avvenuta di recente nei Paesi in via di sviluppo²⁸. È stato proprio questo fenomeno ad aver contribuito maggiormente alla crescita della popolazione mondiale negli ultimi decenni (fig. 2.4).

Vi sono zone del pianeta in cui i ritmi di crescita sono ancora molto elevati: Kenya 4,1%, Tanzania 3,7%, Congo ex- Zaire 3,2%, Pakistan 2,9% e sono prevalentemente Paesi poveri o Paesi in via di sviluppo che si trovano ancora negli stadi espansivi iniziali della transizione demografica.

L'aumento della popolazione ha spesso evocato, fin dai tempi del reverendo Malthus, previsioni catastrofiche sulla possibilità di produrre alimenti in quantità sufficienti per tutti e, nonostante sia ampiamente dimostrato che la fame nel mondo rappresenti un problema di accesso e non di disponibilità di risorse, i sostenitori delle tesi malthusiane tornano sempre a godere di un certo credito ogniqualvolta emergono delle tensioni sui mercati²⁹.

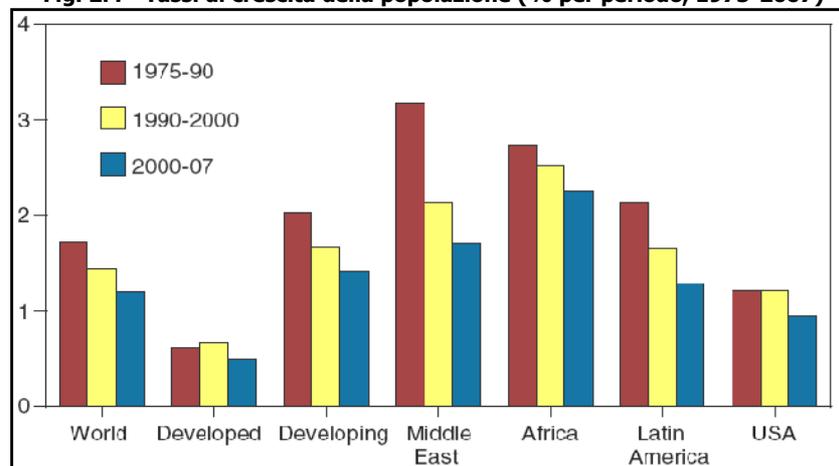
Anche se i tassi di crescita della popolazione mondiale, fin dalla prima metà degli anni Settanta, stanno rallentando, si stima che il livello aggregato aumenterà nei prossimi sette anni in media di 75 milioni di individui l'anno³⁰.

²⁸ Il modello della transizione demografica prevede che la diminuzione dei tassi di mortalità, dovuta al miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie, genera, in presenza di elevati tassi di natalità, una forte spinta alla crescita demografica. I tassi di natalità, secondo tale modello, diminuiscono tardivamente rispetto ai tassi di mortalità, poiché influenzati da fattori meno immediati e meno oggettivi di quelli che influenzano la mortalità, fattori quali lo stile di vita, i modelli ideologici, le credenze che cambiano con l'aumento del reddito individuale.

²⁹ De Filippis, Salvatici, 2008.

³⁰ Trostle, 2008.

Fig. 2.4 - Tassi di crescita della popolazione (% per periodo, 1975-2007)

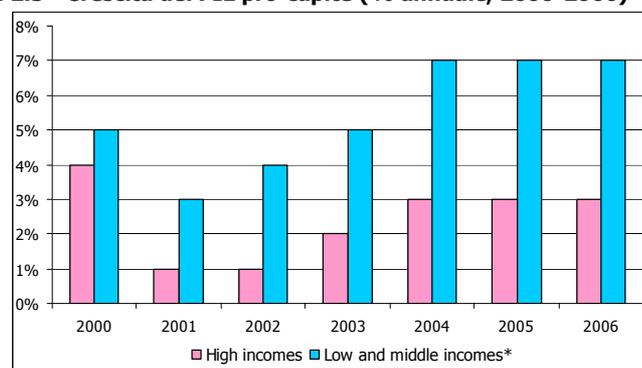


Fonte: USDA, Agricultural Projections to 2017

2.4.2 Lo sviluppo economico dei Paesi emergenti

Il tasso medio annuo di crescita dell'economia mondiale degli ultimi 30 anni si attesta intorno al 3%. I Paesi in via sviluppo³¹ sono stati i reali propulsori di tale crescita mentre le economie occidentali (Europea e Stati Uniti in particolare) hanno registrato, nelle ultime tre decadi, tassi di crescita inferiori alla media mondiale (fig. 2.5).

Fig. 2.5 - Crescita del PIL pro-capite (% annuale, 2000-2006)



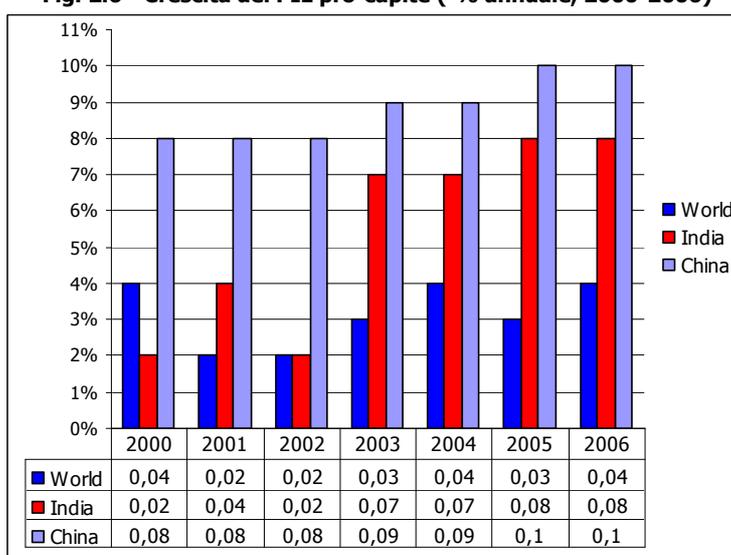
Fonte: World Development Indicators, 2008, * esclusa l'India

³¹ L'espressione *developing countries* venne utilizzata a partire dal secondo dopoguerra e rispecchia la classificazione adottata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) quando, nel 1949, il livello del sottosviluppo fu fissato al di sotto di un reddito annuo di 200 dollari pro capite. Nel corso dei decenni, i dati economici e demografici mondiali si sono ampiamente modificati per alcuni Paesi. Il divario tra ricchi e poveri si è ulteriormente ampliato ma un ristretto gruppo tra essi è effettivamente riuscito a conseguire risultati di rilievo, come l'India, la Cina, la Corea del Sud, oltre a Grecia e a Jugoslavia. Per questi Paesi l'utilizzo di tale espressione potrebbe risultare obsoleto e inadeguato.

Il divario nella crescita della ricchezza media tra Paesi ad alto reddito e Paesi a medio - basso reddito si accentua tra il 2000 e il 2006.

Lo sviluppo economico ha riguardato soprattutto vaste e popolate aree geografiche come India e Cina. Il tasso medio annuo di crescita del PIL pro-capite (2000-2006) per la Cina è stato del 9% mentre per l'India del 5,7%³² (fig. 2.6).

Fig. 2.6 - Crescita del PIL pro-capite (% annuale, 2000-2006)



Fonte: World Development Indicators, 2008

La popolazione totale di queste due regioni ammonta a 2 miliardi e mezzo circa di individui e rappresenta il 40% della popolazione mondiale. L'eccezionale aumento della ricchezza media di un così ingente numero di consumatori ha costituito un forte stimolo per la domanda mondiale di prodotti agricoli. Di fatto la crescita della domanda mondiale è stata trainata dall'aumento della domanda nazionale di questi due Paesi.

Inoltre, per i Paesi in via di sviluppo, l'incidenza della spesa per alimenti sul paniere medio di consumo è molto più rilevante rispetto alle economie sviluppate e quest'aspetto ha contribuito a trainare l'espansione della domanda mondiale di prodotti agricoli.

Tuttavia, secondo alcune analisi prodotte dalla FAO, l'origine dell'ascesa dei prezzi delle derrate agricole non sarebbe da ascrivere alla pressione svolta dalla domanda dei Paesi emergenti. Nella stagione agricola 2007/2008, né Cina, né India avrebbero svolto un ruolo significativo nel mercato mondiale legato alle

³² PIL pro-capite, PPP, prezzi costanti 2005, WDI 2008.

importazioni cerealicole. La Cina, infatti, continua ad essere un esportatore netto di mais, mentre le importazioni di grano da parte dell'India appaiono relativamente contenute rispetto ai livelli di consumo interno. Il contributo di questi Paesi all'aumento della domanda mondiale di prodotti agricoli è più legato al cambiamento degli stili di vita e delle loro abitudini alimentari.

2.4.3 Il cambiamento delle abitudini alimentari

Nei Paesi in via di sviluppo il maggior reddito a disposizione delle famiglie ha generato oltre che un cambiamento quantitativo della domanda di beni alimentari anche un cambiamento qualitativo.

Nella spesa per consumi alimentari dei Paesi dell'est asiatico si sta verificando una progressiva sostituzione degli alimenti di base (grano, riso, mais etc.) con alimenti a maggior contenuto proteico come carne, prodotti lattiero - caseari, pesce ma anche frutta. La trasformazione delle abitudini di consumo, dettata da stili di vita "occidentalizzati", riguarda centinaia di milioni di consumatori ed è destinata a rafforzarsi nei prossimi anni: le proiezioni della FAO stimano incrementi nel consumo di prodotti proteici compresi tra il 50% e il 100% tra il 2009 ed il 2025³³.

L'aumento dei consumi di carne genera indirettamente un aumento più che proporzionale della domanda di cereali per l'alimentazione del bestiame. Secondo alcuni studi, infatti, occorrerebbero 3 kg di cereali per produrre 1 kg di carne suina, e ben 8 kg per 1 kg di carne bovina (tab. 2.4).

Tab. 2.4 - Quozienti di conversione dei mangimi in carne

<i>Categorie di animali</i>	<i>Pounds di mangime necessari per produrre un pound di carne</i>
Pollo	2,6
Maiale	6,5
Manzo	7,0

Fonte: Ephraim Leibtag, "Corn Prices Near Record High, But What About Food Costs?" In Amber Waves, February 2008

I quozienti di conversione dei cereali usati come mangimi in carne variano molto a seconda della categoria di animali allevati e delle tecniche utilizzate per la produzione.

³³ INEA, 2008.

Le colture foraggere infine distolgono terra dalla coltivazione di prodotti destinati all'alimentazione umana contraendo ulteriormente l'offerta di beni primari. Il cambiamento qualitativo delle abitudini alimentari costituisce un fattore di spinta particolarmente robusto, destinato a crescere di importanza negli anni futuri, data l'alta elasticità rispetto al reddito che la domanda di alimenti proteici ha mostrato nei Paesi emergenti, recentemente coinvolti in processi di crescita industriale e di urbanizzazione.

2.4.4 Il ruolo dei biocarburanti e l'effetto del petrolio dal lato della domanda

I prezzi del petrolio e dei prodotti agroalimentari, oltre ad essere legati dal lato dell'offerta, sono legati fra loro anche dal lato della domanda. Nello specifico, l'aumento del prezzo del petrolio fa aumentare la richiesta di fonti energetiche alternative la quale, a sua volta, genera una domanda derivata di prodotti agricoli (indispensabili per la produzione di biocarburanti) che si somma a quella già esistente creando ulteriori pressioni sui prezzi di quest'ultimi.

Con il termine biocarburanti si fa riferimento ad una pluralità di prodotti tra i quali i principali sono il biodiesel e il bioetanolo. Il biodiesel è ottenuto dagli oli vegetali ricavati dalla colza, dal girasole e dalla soia. Il bioetanolo è prodotto dalla fermentazione, in alcool, dello zucchero contenuto in colture ricche di amido o di saccarosio, quali i cereali, la canna da zucchero, la barbabietola e la cassava. Entrambi sono utilizzati puri o miscelati, rispettivamente con il gasolio o con la benzina³⁴.

A partire dalla crisi petrolifera degli anni Settanta e in conseguenza della volatilità dei prezzi intrinseca al mercato del petrolio, nonché alle rilevanti problematiche ambientali connesse al consumo dei combustibili fossili, molti Paesi hanno guardato con crescente interesse alle fonti energetiche rinnovabili come risposta, ancorché parziale, al problema energetico.

L'acuirsi degli svantaggi legati alla sicurezza e al costo degli approvvigionamenti del greggio nonché all'inquinamento generato dalle emissioni di anidride carbonica, hanno fatto sì che negli anni più recenti siano stati attivati strumenti di politica energetica volti ad incentivare l'utilizzo di fonti energetiche alternative.

Molte colture energetiche di prima generazione non sarebbero state redditizie in assenza di politiche di sostegno e protezione, introdotte quando i prezzi agricoli erano ancora bassi con l'obiettivo di ridurre sia la dipendenza dalle fonti energetiche fossili, sia le emissioni di CO₂.

³⁴A. Zezza, 2007.

Le politiche di sostegno si sostanziano in incentivi finanziari alla produzione di biocarburanti.

Il TSE (*Total Support Estimate*) stima il valore totale del sostegno economico fornito dallo Stato all'industria dei biocarburanti e include gli incentivi al consumo, benefici fiscali, barriere all'importazione, sussidi agli investimenti, aiuti alla ricerca pubblica. Nel 2006, gli Stati Uniti sono il Paese che ha fornito maggiori incentivi alla produzione di biocarburanti, pari a 6,7 miliardi di dollari, in particolare il bioetanolo ha beneficiato di quasi la totalità dei contributi erogati dal Paese. In Europa invece il contributo all'industria dei biocarburanti è stato pari a 4,7 miliardi di dollari dei quali 3,1 sono andati alla produzione di biodiesel (tab. 2.5).

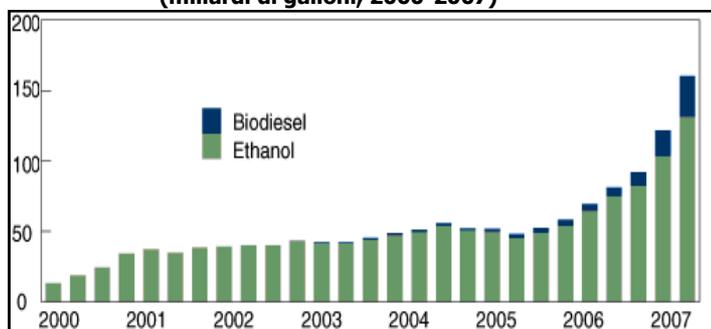
Tab. 2.5 - Total Support Estimate in alcuni Paesi OCSE (miliardi di dollari) 2006

	<i>Etanolo</i>	<i>Biodiesel</i>	<i>Totale biocarburanti</i>
Stati Uniti	5,4-6,6	0,5-0,6	5,9-7,2
Unione Europea	1,6	3,1	4,7
Canada	0,15	0,013	0,11
Australia	0,035	0,021	0,05
Svizzera	<0,001	0,009	0,01
Totale	7,2-8,4	3,6-3,7	10,8-12,1

Fonte: FAO 2008

Grazie a tali incentivi la produzione mondiale di biocarburanti dal 2000 al 2007 è triplicata, l'aumento più significativo è stato sperimentato dal bioetanolo mentre la produzione di biodiesel è stata molto più contenuta (fig. 2.7).

Fig. 2.7 - Aumento della produzione mondiale di biocarburanti (miliardi di galloni, 2000-2007)

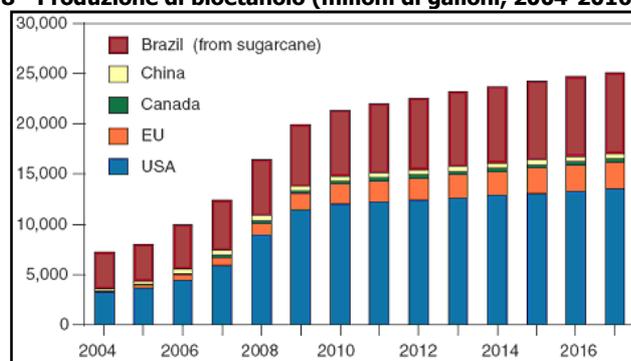


Fonte: International Energy Agency, 2008 N.B.: 1 US gallon = 3,7 litri

Gli Stati Uniti sono il maggior esportatore mondiale di mais e il maggiore produttore di bioetanolo (fig. 2.8).

Fin dal 2004 la produzione americana di bioetanolo è stata superiore alla quantità complessivamente realizzata da tutti gli altri maggiori produttori: Brasile, Cina, Canada e Unione Europea. Il ruolo propulsivo delle politiche implementate è stato, in questo senso, determinante. Nel 2005, l'uso e gli investimenti nel settore statunitense dei biocarburanti sono stati fortemente stimolati dall'*Energy Policy Act*³⁵ che ha sancito un contenuto minimo di miscelazione obbligatoria.

Fig. 2.8 - Produzione di bioetanolo (milioni di galloni, 2004-2016)



Fonte: USDA Agricultural Projections to 2017. N.B.: 1 US gallon= 3,7 litri

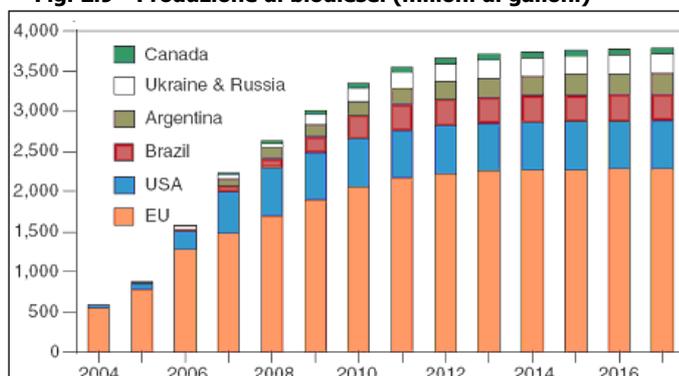
Le politiche proattive hanno indotto cambiamenti strutturali nel mercato americano dei biocarburanti e hanno avuto rilevanti ripercussioni sull'equilibrio tra domanda e offerta di mais nel mondo. L'aumento della produzione americana di bioetanolo ha alimentato la crescita della domanda mondiale di cereali e ha sottratto parte dei terreni destinati alla produzione di cereali alimentari. Secondo le stime, la produzione statunitense di bioetanolo assorbirebbe circa il 25% della produzione nazionale di granoturco. Queste cifre sono, tuttavia, discordanti e sottoposte a continui riesami da parte dei maggiori organismi internazionali³⁶.

Il maggiore produttore di biodiesel è invece l'Europa (fig. 2.9). La crescente preoccupazione per un approvvigionamento energetico stabile, sicuro e rispettoso dell'ambiente, ha fatto sì che la promozione dei biocarburanti nei trasporti divenisse una priorità dell'agenda pubblica europea.

³⁵ Statuto approvato dal Congresso degli Stati Uniti il 29 Luglio del 2005 e firmato dal presidente George Bush l'8 Agosto del 2005. L'Atto rappresenta uno dei primi tentativi ufficiali di combattere i crescenti problemi in campo energetico e istituisce incentivi fiscali e prestiti per la ricerca di fonti energetiche alternative.

³⁶ Commissione Europea, 2008.

Fig. 2.9 - Produzione di biodiesel (milioni di galloni)



Fonte: USDA Agricultural Projections to 2017. N.B.: 1 US gallon= 3,7 litri

Nell'ambito della politica energetica per l'Europa, la Commissione si è impegnata ad incoraggiare la produzione e l'utilizzo dei biocarburanti proponendo di fissare un obiettivo minimo obbligatorio per l'utilizzo degli stessi, da raggiungere entro il 2020, pari al 10% del totale del mercato dei carburanti per veicoli. Tale proposta ha ricevuto l'approvazione del Parlamento e del Consiglio attraverso l'adozione della "direttiva *biofuels*" del 2003.

Nonostante le incresciose polemiche insorte con la crisi alimentare sulla sostenibilità ambientale e sociale degli obiettivi prefissati, il Parlamento ha ribadito, compatibilmente con la sostenibilità e con l'andamento del mercato agricolo, l'impegno europeo sul fronte delle fonti energetiche rinnovabili, approvando (a dicembre 2008) il pacchetto clima-energia detto anche "obiettivo del 20/20/20" volto a conseguire, entro il 2020, la riduzione del 20% delle emissioni di gas serra inoltre portare al 20% il risparmio energetico europeo e innalzare al 20% il consumo di fonti rinnovabili.

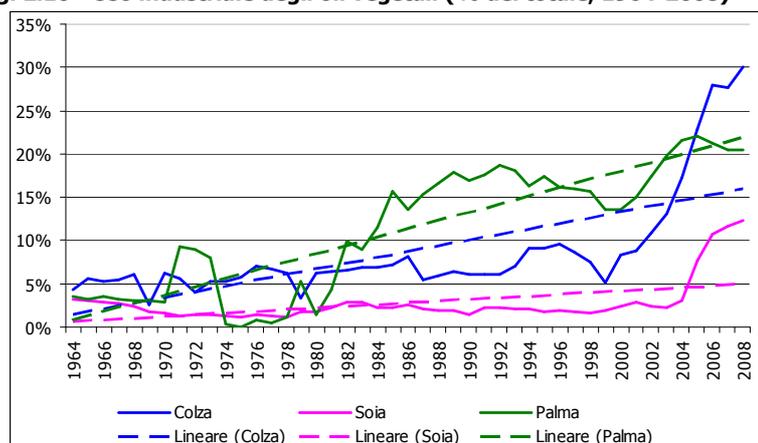
Come detto lo sviluppo della domanda di prodotti agricoli è indirettamente correlato all'andamento del costo del greggio. L'aumento del prezzo del petrolio stimolando la ricerca di fonti energetiche alternative e la produzione di carburanti biologici intensifica la domanda di prodotti agricoli per usi energetici. Tale domanda addizionale di prodotti agricoli, in concomitanza di un'offerta globalmente più ridotta, genera pressioni al rialzo sul livello dei loro prezzi e sottrae terra alla coltivazione di cereali per uso alimentare.

Con l'aumento dei prezzi di benzina e diesel, dunque, alcuni prodotti agricoli sono divenuti competitivi nel mercato energetico, tramutandosi in preziose risorse alternative al greggio. Secondo alcuni, la domanda potenziale del mercato energetico globale è talmente ampia da poter determinare una

rottura strutturale della secolare tendenza al declino dei prezzi agricoli in termini reali, che in parte sembra già essersi verificata³⁷.

È indicativo osservare come l'uso industriale di oli vegetali, essenziali per la produzione di bioetanolo e biodiesel, dal 1964 ad oggi sia notevolmente incrementato (fig. 2.10).

Fig. 2.10 - Uso industriale degli oli vegetali (% del totale, 1964-2008)



Fonte: USDA, 2008. NB: le rette sono regressioni lineari dei dati USDA

Dai bassissimi livelli degli anni Sessanta, nel 2008 l'utilizzo industriale, in percentuale sul totale, dell'olio di colza è arrivato al 30%, quello dell'olio di palma al 20% e quello dell'olio di soia del 12%.

La questione ampiamente dibattuta all'interno della FAO e che desta preoccupazione per l'avvenire dei Paesi più poveri ed affamati è il fatto che i biocarburanti riducono la disponibilità di prodotti agricoli a scopo nutrizionale.

Con lo sviluppo dell'industria dei biocarburanti, oltre alla spinta al rialzo dei prezzi dei beni agricoli, dovuta al manifestarsi di una domanda addizionale, si verifica una riallocazione delle risorse produttive proprie dell'agricoltura. Si sottraggono terra, capitale e lavoro alla produzione di beni agricoli destinati all'industria alimentare e si trasferiscono alla produzione di beni agricoli per l'industria dei biocarburanti. La domanda di prodotti agricoli per usi energetici spiazza la domanda degli stessi per usi alimentari e genera dei conflitti d'interesse tra industria alimentare ed industria energetica.

³⁷ Schmidhuber, 2008.

2.5 Cause esterne al modello della domanda e dell'offerta

Vi sono poi dei fattori non strettamente correlabili al modello della domanda e dell'offerta ma che hanno contribuito in misura determinante ad amplificare gli effetti della crisi. Esse sono: la speculazione finanziaria, l'utilizzo del dollaro come numerario e l'adozione di politiche a breve-termine.

2.5.1 La speculazione finanziaria

Il ruolo della speculazione è rilevante soprattutto in relazione al contributo che fornisce in termini di spinta alla formazione e realizzazione delle aspettative sui prezzi.

Negli ultimi venti anni l'attività di commercio nazionale e internazionale di prodotti agricoli si è trasformata radicalmente: da "semplice" attività di scambio è divenuta una complessa attività di gestione del rischio che lega indissolubilmente i mercati finanziari all'attività commerciale.

Fino a qualche decennio fa' l'attività di *trading*³⁸ su strumenti finanziari collegati alle *commodities* agricole, era di esclusiva competenza degli investitori istituzionali come gli *hedge funds*³⁹. Tuttavia, negli anni più recenti, questa attività è stata caratterizzata da una serie di cambiamenti che le hanno permesso di godere di maggiore attenzione e partecipazione da parte del pubblico. Al pari di quanto avviene per altre materie prime anche i prodotti agricoli sono divenuti oggetto di frequenti speculazioni sui mercati finanziari.

Nel mercato delle *commodities* agricole gli strumenti finanziari maggiormente utilizzati sono i contratti *futures*⁴⁰. Sul mercato dei *futures* operano due tipologie di attori: gli *hedgers* e gli speculatori. I primi sono generalmente gli agricoltori, i grossisti e i primi trasformatori che usano il mercato come strumento di copertura del rischio; i secondi lo usano invece per i propri investimenti finanziari e per accrescere i propri profitti. I contratti *futures* permettono il trasferimento del rischio di prezzo delle *commodities* dagli *hedgers* agli speculatori e hanno in particolare le seguenti caratteristiche:

- sono accessibili a tutti gli operatori;
- non hanno limitazioni di quantità;
- hanno costi minimi per gli utenti.

³⁸ Attività di acquisto e vendita di strumenti finanziari.

³⁹ I fondi *hedge* (in inglese *hedge funds*) detti anche, in italiano, fondi speculativi, nascono negli Stati Uniti negli anni Cinquanta. La legge statunitense prescrive che gli investitori abbiano un patrimonio di almeno un milione di dollari o entrate nette per oltre 200.000 dollari.

⁴⁰ I *futures* sono contratti stipulati in borsa che prevedono la consegna futura di certe quantità di un bene o merce o valore mobiliare a un prezzo concordato nel momento della stipula e a una determinata data.

A partire dall'agosto del 2007 gli investimenti in titoli legati, direttamente o indirettamente, ai prezzi dei prodotti alimentari è notevolmente aumentato: solamente nel primo semestre del 2008 il volume globale delle negoziazioni che hanno interessato *futures* e *options* sul grano è cresciuto del 32% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente⁴¹. I maggiori investimenti in titoli, oltre a rilevare un maggior ricorso dei produttori a strumenti di copertura dal rischio, è indicativo della crescita delle opportunità di investimento nel settore agricolo.

In momenti di incertezza, caratterizzati da elevati livelli di volatilità dei prezzi, le operazioni sui mercati finanziari, siano esse speculative o funzionali alla gestione del rischio da parte degli agricoltori, tendono a sensibili incrementi, contribuendo ulteriormente alla volatilità dei prezzi.

Tre ordini di fattori hanno alimentato la crescita degli investimenti speculativi nel mercato delle *commodities* agricole:

- a) aspettative al rialzo;
- b) liquidità;
- c) crisi del mercato immobiliare statunitense.

Le aspettative di prezzo si formulano sulla base di previsioni e cioè sulla base di ciò che si pensa accadrà nell'economia reale in un futuro prossimo. Nella bolla *food and energy* le aspettative al rialzo sono state dettate dalla "concreta" previsione, da parte degli investitori e operatori finanziari, di un'imminente scarsità nell'offerta di prodotti agricoli dovuta sia fattori congiunturali sia alla crescente domanda di cibo ed energia da parte dei Paesi emergenti in vigore da tempo⁴².

Inoltre la politica monetaria molto espansiva che è prevalsa negli Stati Uniti, e quindi nel mondo, negli ultimi dieci anni si è accompagnata ad una serie di "bolle speculative" che non a caso hanno avuto origine in America e si sono poi diffuse nel resto del mondo. La FED (*Federal Reserve*) attraverso la riduzione dei tassi di interesse ha stimolato l'offerta di moneta delle banche commerciali alle imprese e ai privati irrorando il sistema economico-finanziario di abbondante liquidità.

Parallelamente, l'insostenibilità dei mutui *sub-prime*⁴³ ha determinato il crollo delle vendite immobiliari e il conseguente calo nei prezzi delle case. Le perdite nel settore immobiliare e la cospicua disponibilità di denaro nelle tasche

⁴¹ INEA, 2008.

⁴² Vaciago, 2008.

⁴³ Prestiti che vengono concessi ad un soggetto che non può accedere ai tassi di interesse di mercato, in quanto ha avuto problemi pregressi nella sua storia di debitore. I prestiti *subprime* sono rischiosi sia per i creditori sia per i debitori, vista la pericolosa combinazione di alti tassi di interesse, cattiva storia creditizia e situazioni finanziarie poco chiare associate a coloro che hanno accesso a questo tipo di credito.

dei privati ha dirottato gli investimenti in settori più "riparati" e a minor rischio come, appunto, quello delle *commodities* agricole.

Le cause delle frequenti bolle speculative vanno rintracciate anche tra altri fattori: la progressiva semplificazione delle procedure di accesso ai mercati finanziari e agli strumenti derivati, la diffusione delle informazioni su questi strumenti e sul loro utilizzo, la diversificazione dei prodotti e servizi finanziari ma, soprattutto, le poche limitazioni sugli investimenti di mero carattere speculativo.

La distinzione tra l'aumento dei prezzi attribuibile al modificarsi dei valori fondamentali e la parte invece dovuta ad una "bolla speculativa", indotta da condizioni monetarie particolarmente espansive, non è quantificabile, ma è quanto mai appurato che le due spiegazioni non sono alternative, bensì in questo, come in altri casi analoghi del passato, esse sono complementari.

Alla luce dei numerosi fattori che hanno generato la crisi dei prezzi alimentari è opportuno precisare che i fenomeni speculativi sono soprattutto una manifestazione amplificatrice della crisi più che una causa effettiva della stessa.

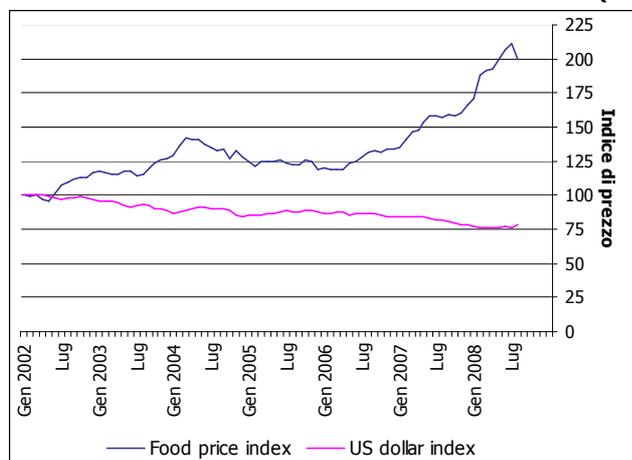
2.5.2 Il dollaro come numerario

Altra questione rilevante è l'utilizzo del dollaro come numerario. Il dollaro è l'unità in cui sono misurati i prezzi della maggior parte dei beni ed è la moneta più utilizzata come mezzo di pagamento. La maggior parte dei prodotti agricoli ed alimentari scambiati internazionalmente sono espressi in dollari.

Il dollaro, anche a causa della strategia espansiva della *Federal Reserve*, ha subito un considerevole deprezzamento che ha contribuito ad alimentare la spinta inflazionistica sui prezzi dei beni agroalimentari. In linea generale, per compensare la perdita di valore subita dalla moneta, il prezzo dei beni (espresso nella stessa moneta) deve aumentare di circa la medesima proporzione. In altre parole per far sì che i beni mantengano il loro valore immutato, il loro prezzo deve salire in proporzione pari, o quasi, al deprezzamento della moneta. È per questo che la maggior parte delle *commodities* agricole, a causa del deprezzamento del dollaro, hanno dovuto "adeguare" il loro valore aumentandolo.

Dal 2002 la moneta statunitense ha iniziato il suo lento deprezzamento nei confronti delle valute dei Paesi OCSE e in un secondo momento anche nei confronti delle valute dei Paesi in via di sviluppo (fig. 2.11).

Fig. 2.11 - Deprezzamento del dollaro e Food Price Index a confronto (2002=100)



Fonte: Board of Governors of Federal Reserve System, 2008

Il fatto che il dollaro abbia perso terreno ha, in primo luogo, attutito il reale impatto dell'aumento dei prezzi mondiali nelle economie esterne all'area dollaro. Nella prima metà di 2008, per esempio, l'indebolimento del dollaro rispetto all'euro ha reso i prezzi in euro dei prodotti più bassi, tuttavia, gli utenti finali, pagando un minor prezzo, hanno aumentato la loro richiesta spingendo ulteriormente verso l'alto i prezzi dei beni nominati in dollari. In secondo luogo, tutti quei Paesi le cui valute non si sono rafforzate rispetto al dollaro hanno subito per intero gli effetti dell'aumento dei prezzi dei prodotti in dollari.

Alcuni studiosi ritengono opportuno eliminare le quotazioni delle materie prime in dollari ed esprimerle in base ad un paniere di valute (in cui il peso di ogni singola valuta sia equivalente a quello della sua nazione rispetto all'economia mondiale) ricalcolato annualmente per impedire che la diminuzione di valore di una singola valuta faccia aumentare i prezzi delle stesse.

2.5.3 L'adozione di politiche a breve-termine

I timori dei *policy-makers* di fronte al propagarsi della crisi hanno alimentato l'adozione di politiche a breve-termine che, pur arginando, da un lato, le immediate ripercussioni negative sulle fasce dei consumatori più vulnerabili, hanno esacerbato, dall'altro, gli effetti negativi del mancato incontro tra domanda e offerta di prodotti alimentari. Le misure che hanno particolarmente amplificato la crisi sono state in maniera particolare:

- Restrizioni quantitative alle esportazioni
- Aumento dell'imposizione fiscale sulle esportazioni

Si tratta di misure intese a proteggere il mercato interno da insufficienze dell'offerta e da *shock* dei prezzi nel breve periodo. Esse producono tuttavia ulteriori tensioni sui mercati agricoli internazionali, andando in particolar modo a discapito dei Paesi importatori di prodotti alimentari. In una logica di medio termine, queste restrizioni inviano al mercato il segnale sbagliato, disincentivando gli agricoltori ad investire e ad aumentare la produzione e contribuendo a squilibrare i mercati regionali. A titolo di esempio, nel mercato del riso, importati Paesi esportatori al fine di proteggere i propri consumatori hanno introdotto barriere alle esportazioni contribuendo ad alimentare la volatilità del prezzo del riso nel breve termine a danno di tutti i Paesi importatori.

3. LE CONSEGUENZE DELLA CRISI ALIMENTARE MONDIALE

3.1. Analisi degli effetti

La crisi dei prezzi alimentari ha dato luogo ad un cambiamento strutturale nell'economia mondiale sia per le caratteristiche e i fattori coinvolti sia per gli effetti che si sono manifestati in tutti i Paesi tanto a livello macroeconomico quanto microeconomico.

Tutte le analisi hanno dimostrato come il livello elevato dei prezzi alimentari non sia stato un fenomeno congiunturale ma piuttosto un dato destinato a persistere nel medio termine, anche se non ai livelli record raggiunti di recente⁴⁴.

Le conseguenze più visibili dell'impatto economico della crisi sono state le rivolte cittadine, l'irrequietezza e il malcontento sociale che si è diffuso soprattutto nelle zone urbane dei Paesi poveri dove l'aumento dei prezzi si è avvertito con maggior intensità. Molti Paesi importatori hanno cercato di assicurare, con quantitativi adeguati, le richieste della domanda e hanno adottato misure a sostegno delle categorie più indigenti. Allo stesso tempo, i Paesi esportatori hanno tentato di proteggere i loro mercati tenendo sotto controllo i prezzi dei prodotti interni e limitando, o addirittura impedendo, le esportazioni, il che ha generato ulteriori pressioni ed instabilità nei mercati internazionali.

Meno evidenti sono state le difficoltà che le famiglie meno abbienti dei Paesi ricchi hanno dovuto affrontare a causa dell'improvviso calo del loro potere di acquisto. Pur non essendo gravi e critiche come la malnutrizione o l'insicurezza alimentare, le problematiche sociali hanno compromesso la qualità e lo stile di vita di molti individui.

L'analisi degli effetti della crisi verrà realizzata sulla base di due criteri: il livello di sviluppo e la posizione commerciale netta del Paese per quanto riguarda i prodotti alimentari. Nel primo caso si commenterà separatamente la differenza sostanziale tra gli effetti verificatisi nei Paesi ricchi e nei Paesi poveri, mentre, attraverso il secondo criterio, si individueranno le diverse conseguenze dell'aumento dei prezzi a seconda che il Paese sia importatore o esportatore di prodotti agroalimentari.

⁴⁴ Commissione Europea, 2008.

3.2. Gli effetti della crisi in relazione al livello di sviluppo economico del paese

La natura e la portata degli effetti della crisi variano, in primo luogo, a seconda del livello di sviluppo economico del Paese. Le conseguenze per le nazioni povere sono state molto più drammatiche ed evidenti rispetto a quelle delle nazioni ricche, dove la crisi ha avuto un effetto significativo ma meno importante.

Per le nazioni povere la crisi dei prezzi alimentari ha, infatti, accentuato ed esasperato le debolezze di società già strutturalmente segnate da fame e miseria.

3.2.1 I Paesi sviluppati

Per quanto riguarda i Paesi sviluppati, l'aumento dei prezzi dei beni alimentari, parallelamente all'aumento dei prezzi dei beni energetici, ha determinato una forte spinta inflazionistica. Negli Stati Uniti, i dati riportati dall'USDA (*United States Department of Agriculture*), stimano un aumento dell'indice dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari tra il 5 ed il 6% per il 2008, corrispondente ad un incremento medio della spesa annua per famiglia di circa 350 dollari⁴⁵. Nell'Unione Europea, secondo la Commissione, l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari ha raggiunto il 7% nel marzo 2008: una percentuale significativa soprattutto per un Paese come l'Italia, dove le famiglie meno abbienti spendono in consumi alimentari una quota del proprio reddito consistente (pari al 27%)⁴⁶.

In generale l'inflazione ha colpito maggiormente i cibi trasformati per i quali i prezzi delle materie prime, sia agricole che energetiche, incidono in proporzione maggiore rispetto a quelli non trasformati, quali ortofrutticoli e carne. Nell'UE, l'inflazione dei cibi trasformati (comprese categorie quali "pane e cereali" e "latte, formaggi e uova", ma esclusi l'alcol e il tabacco) è passata dal 2,3% del luglio 2007 al 9,4% del marzo 2008. Anche l'inflazione degli alimenti non trasformati è passata dal 2,6% dell'agosto 2007 al 4,2% del marzo 2008, ma si è trattato di un aumento più graduale e meno esteso di quello che ha interessato la prima categoria⁴⁷. Come accennato, le differenze osservate nell'evoluzione dei prezzi dei prodotti alimentari trasformati e dei prodotti non trasformati sembrano dovute principalmente a effetti di "composizione". La categoria dei "prodotti alimentari trasformati" include quei beni prodotti a partire dalle materie prime più toccate dagli aumenti dei prezzi sui mercati

⁴⁵ De Filippis, Salvatici, 2008.

⁴⁶ De Filippis, Salvatici, 2008.

⁴⁷ Commissione Europea, 2008.

internazionali, ossia i cereali e i prodotti lattiero - caseari. I costi delle materie prime per la categoria dei "prodotti alimentari non trasformati", compresi la carne e il pesce, sono aumentati in misura nettamente inferiore. Inoltre, i consistenti aumenti dei prezzi dei carburanti e dell'energia potrebbero avere avuto un effetto più grande sui prezzi dei prodotti alimentari trasformati.

Nonostante ciò, tra i Paesi sviluppati, l'Unione Europea è la regione che ha risentito meno della crisi alimentare. Le ripercussioni sui prezzi al consumo in Europa sono state contenute in virtù di tre ordini di fattori:

- a) L'apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro utilizzato come numerario (cfr. par. 2.5.2.)
- b) La diminuzione della percentuale di materie prime alimentari nei costi di produzione dei generi alimentari rispetto all'energia e alla forza lavoro. Il maggior grado di trasformazione dei beni ha reso l'incidenza del costo delle materie prime minore rispetto agli altri input produttivi, l'aumento del prezzo delle materie prime agricole ha inciso in misura minore sul totale dei costi di produzione⁴⁸.
- c) L'incidenza relativamente minore dell'alimentazione sulla spesa totale delle famiglie (attualmente una famiglia media nell'UE-27 destina al cibo circa il 14% del reddito totale).

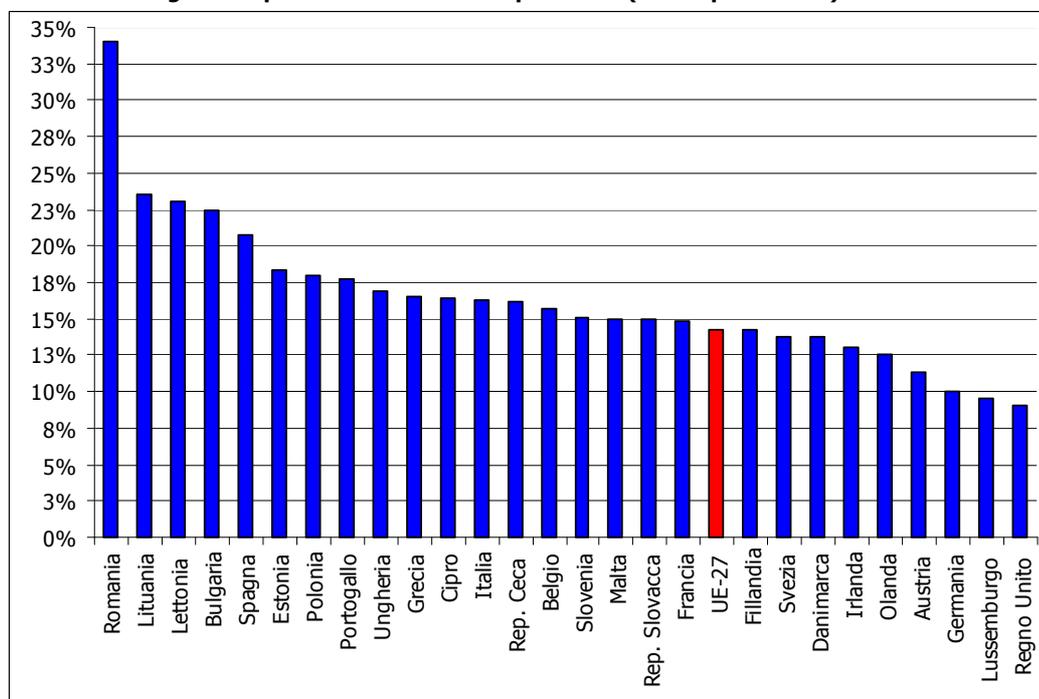
Per i consumatori appartenenti all'UE-27, l'aumento medio della spesa alimentare indotto dal rincaro dei prodotti agricoli tra febbraio 2007 e febbraio 2008 si attesta al 5%, con un'erosione del potere d'acquisto per la famiglia media UE dello 0,7%⁴⁹. L'effetto, seppur contenuto a livello aggregato, si è manifestato diversamente a seconda degli Stati membri e delle fasce sociali nei singoli Stati.

Le variazioni possono ascrivere alle differenze tra gli Stati in termini di strutture di mercato, abitudini di consumo e livelli di reddito e di spesa per l'alimentazione delle famiglie (fig. 3.1). I rincari dei generi alimentari, che hanno raggiunto il 5-7% circa nell'UE-15, sono stati molto più elevati nei nuovi Stati membri (21,8% in Bulgaria e 17% in Estonia).

⁴⁸ Nel caso del pane, la materia prima, il frumento, incide solo per un 5% sui costi di produzione totali rispetto alla forza lavoro, all'energia e al capitale, che costituiscono i principali fattori di costo (Commissione Europea, 2008).

⁴⁹ Commissione Europea, 2008.

Fig. 3.1 - Spesa alimentare media per Paese (% su spesa totale)



Fonte: Commissione Europea, 2008

Il dato coincide con l'alta incidenza della spesa alimentare sul bilancio familiare, la cui percentuale spazia dal 9% del Regno Unito al 34% della Romania. Inoltre le famiglie più povere destinano all'alimentazione una percentuale molto superiore del proprio bilancio rispetto alla media di tutte le famiglie, pari ad esempio, al 56,8% in Romania, al 43,4% in Lituania, al 42% in Bulgaria, al 38, 2% in Lettonia, al 30,7% in Slovacchia e al 27,2% in Ungheria⁵⁰.

3.2.2 I Paesi in via di sviluppo

Per i Paesi in via di sviluppo la situazione è molto più drammatica; la principale conseguenza della crisi dei prezzi agricoli è l'aumento del numero degli affamati e dei poveri.

Si tratta spesso di Paesi colpiti da fame cronica, dove le caratteristiche territoriali e climatiche ostacolano l'autosufficienza alimentare e dove la spesa media degli individui poveri per il cibo può raggiungere il 70-80% della spesa totale.

⁵⁰ Commissione Europea, 2008.

La crisi alimentare colpisce le fasce più deboli della popolazione, in particolar modo quelle nelle zone urbane che spendono una quota consistente del loro reddito per comprare il cibo. Tuttavia, anche le zone rurali risultano compromesse poiché spesso i piccoli agricoltori sono anche acquirenti netti di prodotti alimentari.

Il ricorso alle importazioni estere è inevitabile ma il maggiore costo di approvvigionamento, determinato dagli alti prezzi, obbliga a ingenti riduzioni quantitative. Di fronte a prodotti alimentari sempre più costosi, le famiglie povere modificano la propria dieta ricorrendo a cibi più economici che sono, in molti casi, meno nutrienti e variati di quanto sarebbe necessario, ed inoltre possono essere anche costrette a sacrificare altre spese altrettanto necessarie o importanti, come ad esempio quelle relative alla salute e all'istruzione dei figli.

Le proteste violente e i tumulti recenti in America Latina, Africa e Asia rendono conto del carattere immediato e estremo degli effetti dei rincari su queste popolazioni e mettono a repentaglio anni di progressi verso la realizzazione dei *Millennium Development Goals*⁵¹. Nell'ottobre scorso, il presidente della Banca Mondiale, Robert Zoellick, aveva asserito che gli aumenti dei prezzi hanno determinato dall'inizio del 2008 un aumento di 100 milioni di "nuovi poveri", che si sono sommati a quelli già esistenti.

Infine l'aumento dei prezzi agricoli ha alimentato tassi di inflazione già elevati e crescenti. Le banche centrali di molti Paesi (ad esempio Cina, Cile, Messico) hanno risposto con politiche restrittive mentre le autorità monetarie di molti Paesi sviluppati, in primo luogo gli Stati Uniti, si sono mosse in senso contrario. Una conseguenza indiretta è stata quindi l'ampliamento del differenziale dei tassi di interesse tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo.

Tra Paesi ricchi e Paesi poveri le differenze negli affetti generatisi sono sostanziali ed incontrovertibili, è per tale ragione che, anche le misure e gli interventi politici studiati ed applicati, sono di natura profondamente diversa.

⁵¹ I *Millennium Development Goals* (Obiettivi del Millennio) delle Nazioni Unite sono otto obiettivi che tutti i 191 stati membri dell'ONU si sono impegnati a raggiungere entro il 2015. Tra questi vi sono : sradicare la povertà estrema e la fame, e, in particolare, ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno; garantire una piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti, compresi donne e giovani; ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che soffre la fame.

3.3. Gli effetti della crisi in relazione alla posizione commerciale del paese

Gli effetti della crisi possono anche essere analizzati in relazione alla posizione commerciale netta del Paese, ossia in base al ruolo importatore o esportatore del Paese verso il resto del mondo.

In linea generale, un incremento dei prezzi dei prodotti agroalimentari pregiudica le economie che dipendono dalle importazioni estere per il soddisfacimento della domanda interna e avvantaggia i Paesi esportatori i quali, pur sperimentando spinte inflazionistiche interne, sono beneficiati dal maggior valore delle loro esportazioni.

In particolare, nei Paesi importatori si verificheranno un aumento del costo delle importazioni (per unità di prodotto importato) e un peggioramento delle ragioni di scambio, mentre nei Paesi esportatori si verificheranno un aumento del ricavo delle esportazioni (per unità di prodotto esportato) e un miglioramento delle ragioni di scambio.

Le regioni e i Paesi che sono stati maggiormente colpiti dall'aumento dei prezzi agricoli sono tutto il continente africano, le Filippine, l'Indonesia e la Cina. I Paesi che invece hanno tratto maggior vantaggio dai rincari delle colture alimentari sono gli Stati Uniti (frumento, granturco, riso, soia), l'Argentina (frumento, granturco, riso, soia), il Brasile (granturco, riso, soia), il Canada (frumento, ravizzone), il Paraguay (granturco, soia), l'Uruguay (granturco, riso, soia), la Russia (frumento), la Thailandia (riso, manioca), il Vietnam (riso) e l'Australia (frumento)⁵².

3.3.1 Le ragioni di scambio

Le ragioni di scambio sono date dal rapporto tra la variazione dei prezzi all'esportazione e la variazione dei prezzi all'importazione in un determinato intervallo di tempo.

Nel periodo di riferimento si registra un miglioramento delle ragioni di scambio per un Paese quando l'indice $(\Delta p_{exp}/\Delta p_{imp}) > 1$ cresce e cioè quando i prezzi dei prodotti ceduti all'estero hanno un incremento percentuale maggiore (o un decremento minore) rispetto a quello dei prezzi dei prodotti acquistati all'estero. Ciò equivale a dire che si può ottenere un'unità di bene e servizio importato con una minore quantità di beni e servizi esportati.

⁵² Commissione Europea, 2008.

Viceversa, nel caso di un peggioramento delle ragioni di scambio, si ottiene un'unità di bene importato con una maggiore quantità di beni esportati.

Per i Paesi esportatori l'incremento percentuale di prezzo dei beni agroalimentari è stato molto maggiore rispetto a quello degli altri prodotti acquistati dall'estero e pertanto le ragioni di scambio sono migliorate. Al contrario, per i Paesi importatori, l'incremento percentuale di prezzo dei prodotti agroalimentari acquistati dall'estero è stato molto maggiore rispetto a quello degli altri beni esportati e pertanto le ragioni di scambio sono peggiorate.

L'andamento delle ragioni di scambio è un fattore molto importante per determinare la bilancia commerciale di un Paese. Quando le ragioni di scambio peggiorano, a parità di altre condizioni, il Paese ha minori entrate e maggiori uscite, quindi il saldo della bilancia commerciale si deteriora⁵³. Tale effetto negativo viene corretto solo se il peggioramento delle ragioni di scambio, proprio perché rende le esportazioni meno costose, ne fa aumentare la domanda estera, e rendendo le importazioni più costose ne fa diminuire la domanda interna⁵⁴. In ogni caso, in presenza di un peggioramento delle ragioni di scambio, il Paese subisce un disavanzo commerciale oppure deve rinunciare ad una certa quantità di beni importati, conseguenze che sono entrambe deleterie per le economie povere del mondo.

3.3.2 Il tasso di cambio

Oltre alla posizione commerciale, un'altra variabile che definisce come l'aumento dei prezzi agroalimentari si ripercuote nell'economia interna è la politica del tasso di cambio.

La politica del tasso di cambio influenza il modo in cui i prezzi alimentari internazionali vengono tradotti nei prezzi domestici. Il tasso di cambio può essere fisso (e rispettare una determinata parità con una moneta estera) oppure flessibile. Generalmente i Paesi che hanno un tasso di cambio fisso stabiliscono la parità della propria moneta o con il dollaro o con l'euro.

Per i Paesi che hanno la valuta interna agganciata al dollaro, le importazioni sono diventate molto più costose a causa del forte deprezzamento sperimentato dalla divisa americana (ved. par. 2.5.2) e le

⁵³ Questa prima conseguenza del peggioramento delle ragioni di scambio è detta "effetto prezzo".

⁵⁴ Questa seconda conseguenza del peggioramento delle ragioni di scambio è detta: "effetto quantità".

esportazioni più attrattive per gli altri Paesi che non hanno la propria valuta agganciata al dollaro. Al contrario, per i Paesi che hanno la valuta interna agganciata all'euro, le importazioni sono diventate meno costose a causa dell'apprezzamento della divisa europea rispetto alle altre principali valute, ma le esportazioni sono divenute meno attrattive per il resto del mondo.

Per i Paesi con il cambio fissato con il dollaro l'aumento complessivo dei prezzi dei generi alimentari è dato dall'aumento effettivo dei prezzi più l'aumento dovuto al deprezzamento del dollaro.

Per i Paesi con il cambio fissato con l'euro l'aumento interno dei prezzi dei generi alimentari è più contenuto, in quanto è dato dall'aumento effettivo dei prezzi dei beni meno l'entità dell'apprezzamento della divisa europea (tab. 3.1).

I Paesi che applicano una politica di tasso di cambio flessibile subiscono un apprezzamento della moneta se sono esportatori netti mentre subiscono un deprezzamento se sono importatori netti. L'apprezzamento per i Paesi esportatori deriva dal fatto che l'aumento della domanda di beni agroalimentari genera un aumento della domanda della moneta interna e quindi un apprezzamento della stessa. Per i Paesi importatori si verifica il contrario, cioè un calo della domanda di moneta e quindi un deprezzamento di quest'ultima.

È possibile sintetizzare la situazione dei vari Paesi utilizzando una tabella a doppia entrata dove nelle righe c'è il ruolo del Paese sul commercio estero: importatore o esportatore netto e, nelle colonne, la politica di tasso di cambio applicata.

Tab. 3.1 - Posizione commerciale e politica del tasso di cambio, effetto congiunto

	TASSO DI CAMBIO FLESSIBILE	TASSO DI CAMBIO FISSO	
		ANCORATO AL DOLLARO	ANCORATO ALL'EURO
IMPORTATORI NETTI DI PRODOTTI ALIMENTARI	<ul style="list-style-type: none"> -deprezzamento della moneta interna - il volume delle importazioni si riduce - l'offerta interna di prodotti alimentari si riduce -aumento del livello interno dei prezzi -i produttori sono più favoriti dei consumatori 	<ul style="list-style-type: none"> -aumento del costo delle importazioni in moneta locale -il volume delle importazioni si riduce -contrazione dell'offerta interna -aumento del livello interno dei prezzi (maggiore di quello in regime di cambio flessibile) -consumatori fortemente penalizzati, -situazione più favorevole per i produttori 	<ul style="list-style-type: none"> -l'aumento del costo medio delle importazioni sarà inferiore rispetto all'aumento dei prezzi a livello mondiale - il volume delle importazioni si ridurrà meno -la riduzione dell'offerta interna sarà più contenuta -l'aumento dei prezzi interni sarà più contenuto -produttori più favoriti rispetto ai consumatori
ESPORTATORI NETTI DI PRODOTTI ALIMENTARI	<ul style="list-style-type: none"> -apprezzamento della moneta interna -riduzione delle esportazioni -aumento dell'offerta interna -riduzione livello interno dei prezzi 	<ul style="list-style-type: none"> -aumento del prezzo delle esportazioni espresse in moneta locale -esportazioni incoraggiate -riduzione dell'offerta interna -aumento livello interno dei prezzi -produttori più favoriti rispetto ai consumatori -consumatori più favoriti rispetto al cambio flessibile 	<ul style="list-style-type: none"> -aumento più contenuto del prezzo delle esportazioni espresse in moneta locale - esportazioni meno incoraggiate -riduzione dell'offerta interna più contenuta -aumento livello prezzi interni più contenuto -consumatori più favoriti rispetto ai produttori

Fonte: ISFP Guide, FAO 2008.

3.4. Le caratteristiche dei paesi importatori netti di alimenti

È stato analizzato come gli effetti della crisi alimentare siano stati molto più gravi e negativi per i Paesi in via di sviluppo rispetto ai Paesi sviluppati. L'incremento dei prezzi ha aumentato il numero di poveri ed affamati, che destinano al consumo alimentare quasi due terzi del loro reddito. A tal proposito si stima che un aumento nei prezzi alimentari del 20% nell'arco di 25 anni, ossia una variazione ben minore di quella registrata negli ultimi due anni, faccia aumentare il numero delle persone affamate di 440 milioni di unità⁵⁵.

⁵⁵ FAO, 2008.

È stato esaminato inoltre come i Paesi maggiormente danneggiati dall'aumento dei prezzi sono soprattutto quelli che più dipendono dall'importazione di alimenti.

In particolare, l'aumento del prezzo delle importazioni alimentari contribuisce al deterioramento della bilancia dei pagamenti attraverso l'ampliamento del deficit di parte corrente e riduce le quantità di alimenti complessivamente importate.

Da un recente studio della Banca Mondiale⁵⁶ si riscontra in maniera evidente una maggior tendenza dei Paesi poveri ad essere importatori piuttosto che esportatori di alimenti⁵⁷ e che i Paesi a basso reddito importatori netti di alimenti non sono affatto un gruppo omogeneo ma presentano caratteristiche assai dissimili (tab. 32.).

Secondo tale studio, dei 196 Paesi analizzati 131 sono importatori netti di cibo; tra questi, 20 sono Paesi industrializzati, 69 sono Paesi a medio reddito e 42 sono Paesi a basso reddito (tab. 3.2)⁵⁸.

La maggior parte dei Paesi a basso reddito sono importatori netti di alimenti (42 Paesi su 58), anche se l'impatto delle importazioni di prodotti alimentari sull'economia interna di questi Paesi è stato spesso sovrastimato.

Secondo questo studio, infatti, i deficit dovuti alle importazioni alimentari nella maggior parte dei Paesi a reddito basso non rappresentano una percentuale significativa delle importazioni totali nazionali. Infatti, nel gruppo dei Paesi a basso reddito solo 6 economie hanno deficit nelle importazioni di alimenti superiori al 10% delle loro importazioni totali (Yemen, Haiti, Eritrea, Guinea Bissau, Benin e Senegal). Inoltre nelle ultime due decadi le economie in via di sviluppo, ad eccezione dei Paesi dell'Africa sub-sahariana, hanno sperimentato importanti miglioramenti nella bilancia commerciale per quanto riguarda la voce prodotti alimentari.

⁵⁶ *Who are the net food importing countries?*, Policy Research Working Paper, WB, 2008.

⁵⁷ La categoria "alimenti" viene intesa come *raw food*. Secondo lo *Standard International Trade Classification* questa categoria comprende le seguenti classi: *meats and dairy products, grains and cereals, vegetables and fruits*, ed esclude la classe dei *cash crops* (fichi, noci, semi di cacao, caffè ed altri prodotti tropicali), i *processed food* (carni, frutta, verdura che hanno subito processi di trasformazione) e i *seafood* (pesce e frutti di mare).

⁵⁸ In questo caso vengono considerati Paesi a medio reddito quelli con un PIL pro-capite compreso tra 3.000 e 14.500\$ mentre quelli a basso reddito hanno un PIL pro-capite inferiore ai 3000\$.

Tab. 3.2 - Classificazione dei Paesi in base alle importazioni di alimenti, 2005

GRUPPI DI PAESI	N° di Paesi		
	ESPORTATORI NETTI	IMPORTATORI NETTI	TOTALE
Paesi industrializzati	13	20	33
Paesi a medio reddito	36	69	105
Esportatori di petrolio	3	17	20
Paesi con conflitti civili	1	3	4
Piccole isole	5	25	30
Atri Paesi a medio reddito	27	24	51
Paesi a basso reddito	16	42	58
Esportatori di petrolio	2	5	7
Paesi con conflitti civili	1	7	8
Altri Paesi a basso reddito	13	30	43
Mondo, totale	65	131	196

Fonte: World Bank, 2008

In secondo luogo molte delle economie che hanno consistenti “deficit alimentari”, ovvero che non riescono a produrre le quantità necessarie a soddisfare la domanda interna, sono spesso esportatori netti di petrolio o Paesi caratterizzati da conflitti interni (in particolare, tra i 42 Paesi a basso reddito ed importatori netti di prodotti alimentari, 5 sono esportatori netti di petrolio e 7 hanno conflitti interni).

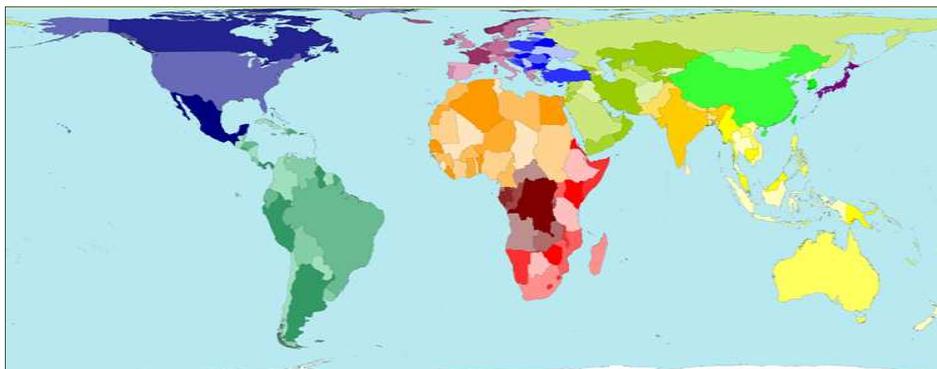
Nel primo caso, l’aumento delle entrate petrolifere contribuisce a sostenere il costo delle importazioni di alimenti, mentre nel secondo caso i problemi vanno molto al di là della dipendenza alimentare. I Paesi afflitti da rivolte e guerre civili che sono grandi importatori di alimenti sono i più vulnerabili e soffrono i maggiori rischi di approvvigionamento, e per questo necessitano di un’assistenza speciale da parte delle istituzioni internazionali.

L’ausilio di cartogrammi aiuta ad evidenziare la tendenza dei Paesi poveri ad essere importatori piuttosto che esportatori di alimenti.

Un cartogramma è una carta geografica sulla quale vengono rappresentati dati statistici, con colori e dimensioni diverse a seconda dei valori del fenomeno osservato, relativi al territorio che la cartina rappresenta (fig. 3.2). I cartogrammi vengono utilizzati per dare una visione istantanea del rapporto tra territorio ed entità del fenomeno e sono un valido ausilio sia per quanto riguarda l’analisi del fenomeno a livello globale sia per l’immediatezza delle informazioni fornite attraverso l’impatto visivo.

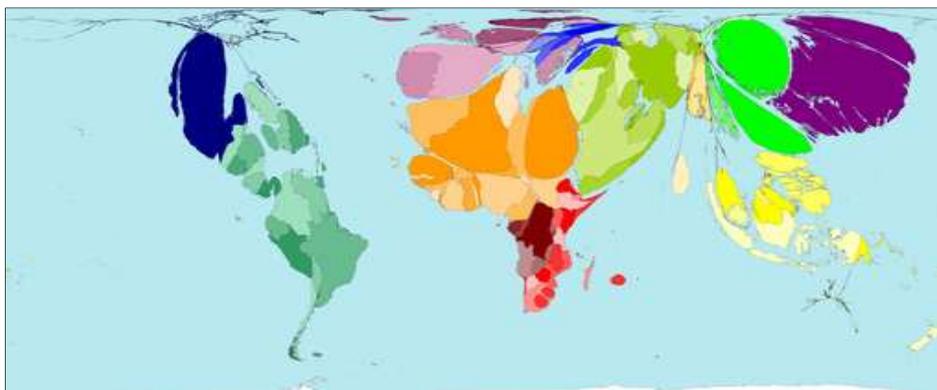
Prendendo come riferimento l'export e l'import mondiale di cereali, piuttosto che l'intera categoria di prodotti alimentari, è evidente come la maggior parte dei Paesi a basso reddito sono importatori netti di cereali (fig. 3.3) ed, inoltre, come alcune regioni molto sviluppate sono esportatrici nette di tali prodotti (fig.3.4).

Fig. 3.2 - Cartina del mondo a colori



Fonte: www.worldmapper.org, 2002

Fig. 3.3 - Cartogramma sulle importazioni di cereali per regione



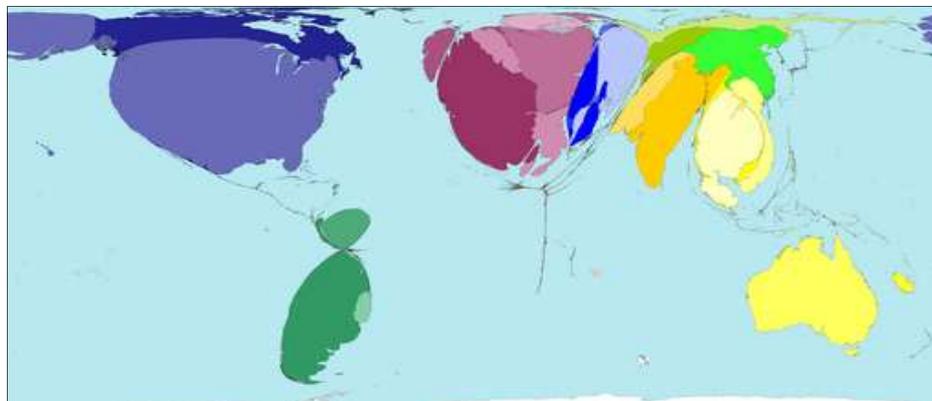
Fonte: www.worldmapper.org, 2002

Nel cartogramma delle importazioni la dimensione della regione è proporzionale alla quota⁵⁹ di importazioni mondiali di cereali che essa riceve (misurati in dollari americani).

Nei casi in cui le esportazioni totali dei cereali superano le importazioni, il territorio scompare come ad esempio l'Australia.

⁵⁹ Si parla di quota perché si intende il rapporto tra importazioni del Paese ed importazioni mondiali.

Fig. 3.4 - Cartogramma sulle esportazioni di cereali per regione



Fonte: www.worldmapper.org, 2002

Confrontando la cartina del mondo a colori con quella modificata per il valore delle importazioni si osserva che le regioni con valori più alti di importazioni sono l’Africa settentrionale, il Medio Oriente, alcuni Stati dell’Africa Occidentale (Senegal, Guinea, Liberia, Costa d’Avorio), la Spagna e il Portogallo in Europa, il Giappone, l’Indonesia e la Malesia nel continente Asiatico.

Per quanto riguarda le esportazioni, la dimensione del territorio, in questo caso, è proporzionale alla quota⁶⁰ di esportazioni realizzate dal Paese (misurate in dollari americani). Nei casi in cui le importazioni superano le esportazioni, il territorio si riduce: l’immagine più emblematica è quella del continente africano, che “scompare”.

L’America settentrionale (Stati Uniti e Canada), l’Australia, l’Europa centrale e l’Argentina, invece, non dipendono dalle importazioni estere per l’approvvigionamento di prodotti cerealicoli; il loro territorio risulta, quindi, molto ingrandito nel cartogramma delle esportazioni e rimpicciolito in quello delle importazioni. Queste quattro grandi regioni sono tra i principali esportatori mondiali di cereali (in modo particolare di grano) e anche (ad eccezione dell’Argentina) le tre aree economiche più ricche del mondo.

⁶⁰ Si parla di quota poiché si intende il rapporto tra esportazioni del Paese ed esportazioni mondiali.

4. LE POLITICHE DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

4.1 La cooperazione multilaterale e il modello del doppio binario

I provvedimenti politici adottati per far fronte alla crisi alimentare sono costituiti da misure o prescrizioni che i governi dei vari Paesi coinvolti hanno implementato al fine di arginare o limitare gli effetti negativi, sia a livello macroeconomico che a livello microeconomico, del rapido innalzamento dei prezzi.

Anche i provvedimenti adottati, come gli effetti prodottisi, variano notevolmente a seconda del livello di sviluppo del Paese considerato.

Le misure implementate sono state molto più articolate e rilevanti per i Paesi in via di sviluppo rispetto ai Paesi sviluppati, in cui i provvedimenti hanno influenzato marginalmente l'andamento effettivo dei mercati e dell'economia. I Paesi ricchi hanno prevalentemente promosso azioni di controllo e monitoraggio dei propri mercati interni ed iniziative a favore dei più indigenti, potenziando, soprattutto, l'aiuto verso i Paesi più duramente colpiti.

A tal proposito, nel quadro delle politiche adottate, riveste un ruolo particolarmente significativo il concetto di cooperazione multilaterale.

Nell'era della globalizzazione le questioni inerenti allo sviluppo diventano sempre più complesse. Problemi come la povertà, le guerre, l'inquinamento ambientale non si fermano più alle frontiere nazionali ma richiedono una collaborazione solidale di tutti i Paesi, i popoli e le organizzazioni. La cooperazione multilaterale gioca quindi un ruolo cruciale, concentrando le forze dei singoli donatori e facilitando il coordinamento politico.

Generalmente, nei Paesi in via di sviluppo l'aiuto multilaterale contribuisce a risolvere problemi che, a causa della loro complessità, della loro sensibilità politica, della rilevanza globale o del volume finanziario occorrente eccedono le possibilità dell'aiuto bilaterale. Se la cooperazione bilaterale allo sviluppo si occupa soprattutto di problemi locali, il vantaggio delle istituzioni multilaterali risiede nel fatto che esse possono partecipare a piani di riforma globali, a programmi ed a progetti integrali d'importanza nazionale o regionale.

Si osserverà come la buona riuscita della maggior parte delle azioni politiche implementate dai Paesi più poveri sia il frutto di un'efficiente cooperazione multilaterale. L'allarme di una crisi umanitaria imminente e il cambiamento strutturale degli equilibri economici hanno focalizzato l'attenzione e la preoccupazione della comunità internazionale verso due obiettivi principali:

1. L'assistenza alle popolazioni povere e disagiate;
2. Il rilancio dell'agricoltura.

Il consolidarsi di uno scenario sempre più critico e irreversibile ha reso evidente la necessità di adottare risposte immediate di tipo emergenziale a sostegno dei soggetti più vulnerabili ma anche dell'implementazione di programmi di sviluppo agricolo efficaci nel medio - lungo termine. Nell'ambito di questa dicotomia prende piede il modello del doppio binario, un modello promosso e studiato dalla FAO per fronteggiare la crisi nei Paesi in via di sviluppo.

Gli effetti negativi della crisi alimentare possono essere distinti, in un'ottica politica, in conseguenze di breve termine e in conseguenze di medio - lungo termine.

Nel breve periodo il benessere netto dei poveri del mondo risulta bruscamente compromesso. L'inflazione dei prezzi alimentari si ripercuote negativamente non solo sulle popolazioni povere urbane, ma anche su quelle rurali. Nelle aree rurali dei Paesi in via di sviluppo, esiste una nutrita schiera di compratori netti di generi alimentari (piccoli agricoltori, braccianti agricoli, famiglie non coltivatrici, famiglie senza terra che dipendono dalle rimesse, ecc.) che risultano fortemente penalizzati. I rincari producono maggior povertà, malnutrizione e vulnerabilità ad ulteriori shock esogeni.

Nel medio e lungo termine, invece, l'aumento dei prezzi alimentari offre agli agricoltori nuove opportunità di guadagno e potrebbe far aumentare il contributo dell'agricoltura alla crescita economica. I prezzi alimentari rappresentano un'eccellente opportunità per incrementare gli investimenti nel settore agricolo, sia pubblici che privati, e per dare impulso alla produzione.

In questa prospettiva, il rialzo dei prezzi alimentari ha imposto fin da subito una pianificazione politica fondata su due linee d'azione e per questo chiamata modello del doppio binario.

Se, quindi, da un lato si richiedono risposte immediate che forniscano un'assistenza d'emergenza alle popolazioni più povere e denutrite, dall'altro si ritengono opportune politiche efficaci nel medio - lungo periodo che permettano di rilanciare l'agricoltura e rafforzare le comunità rurali.

Come risposta di breve periodo è necessario incrementare urgentemente la disponibilità di cibo a livello locale. In particolare, per i compratori netti di alimenti che non hanno accesso ai mercati locali, per motivi fisici (assenza di prodotti) o economici, risulta necessario fornire aiuti alimentari in natura, buoni e sovvenzioni e alleviare le drammatiche condizioni delle popolazioni più colpite da fame e povertà.

Parallelamente è necessaria la distribuzione ai piccoli contadini di sementi, fertilizzanti, mangimi animali ed altri fattori produttivi mediante buoni o sovvenzioni, in modo da aumentare l'offerta di prodotti agricoli nel medio termine. I contadini poveri devono avere maggiore accesso ai fattori produttivi, soprattutto alla terra ed alle risorse idriche.

Le risposte di lungo termine prevedono invece un coordinamento internazionale delle politiche di tutti i Paesi coinvolti. Le misure commerciali unilaterali, decise dai singoli Paesi per garantire la disponibilità di cibo a livello nazionale, possono esacerbare l'instabilità dei mercati e avere conseguenze sulla sicurezza alimentare in altri Paesi. Da questo punto di vista è importante coordinare le politiche e assumere decisioni nell'ottica della sicurezza alimentare mondiale.

I governi, con l'appoggio dei loro partner internazionali, devono impegnarsi con i necessari investimenti pubblici e creare un ambiente favorevole capace di attrarre gli investimenti privati, garantendo nel contempo che i più vulnerabili siano protetti dalla fame e sfruttando il fatto che per la prima volta in 30 anni vi è un incentivo fondamentale per dare impulso al settore agricolo.

4.2 Analisi delle politiche nei Pvs

Studi empirici dimostrano che non esiste una soluzione politica universalmente applicabile e valida per tutti i Paesi in via di sviluppo, poiché a seconda delle condizioni e delle problematiche prevalenti in una determinata regione vi sono misure politiche più efficaci e più appropriate rispetto ad altre meno valide. Un mix efficace di misure politiche e di azioni programmatiche deve essere adattato alle specifiche necessità locali ed essere concordato con i principali *stakeholder*⁶¹ siano essi consumatori, produttori o partner commerciali.

Ogni misura politica presenta caratteristiche e aspetti distinti ma, nel loro insieme, possono essere classificate in una delle seguenti tre grandi categorie:

- 1) Politiche orientate al commercio;
- 2) Politiche interne orientate al consumatore;
- 3) Politiche interne orientate al produttore.

A prescindere dalla categoria politica considerata e dal tipo di misura adottata nell'ambito di ciascuna categoria, il primo aspetto da porre in rilievo è che l'intervento dello Stato comporta necessariamente un costo, un'uscita

⁶¹Il termine *stakeholder* indica i soggetti "portatori di interessi" nei confronti di un'iniziativa economica, sia essa pubblica o privata.

finanziaria che grava sul bilancio pubblico in misura maggiore o minore a seconda dell'intervento applicato.

In un Paese dove il reddito medio pro-capite è basso (ad esempio 1000 dollari l'anno) il cibo rappresenta l'elemento di spesa principale per la maggioranza della popolazione. Ciò sta a significare che qualsiasi misura diretta a sostenere il consumo e la produzione di alimenti avrà un impatto molto rilevante sul bilancio statale: ad esempio modifiche del regime fiscale, del regime tariffario o l'applicazione di sussidi alla produzione avranno conseguenze notevoli per le entrate e le uscite dello Stato. Tanto maggiore è l'importanza del mercato alimentare, in termini di consumo e di produzione, per il Paese, tanto maggiore risulta l'impatto sull'economia e la finanza pubblica. Tali implicazioni di bilancio possono comportare, da un lato, la ricerca di fonti esterne di finanziamento, dall'altro, tagli alla spesa pubblica su altri fronti per evitare che il deficit pubblico aumenti minando la stabilità macroeconomica del Paese.

Pertanto, indipendentemente dal tipo di misura, sia essa correlata al commercio o a sostegno della produzione o del consumo, l'intervento politico richiede la mobilitazione di risorse di bilancio, che può avvenire attraverso la riallocazione delle risorse già esistenti (tagli di spesa su altri fronti) oppure attraverso un aumento del deficit pubblico (ricerca di fonti esterne di finanziamento).

Qualora si verifichi una riallocazione delle risorse già esistenti è importante, in un'ottica di lungo-periodo, non compromettere i fondi stanziati per i programmi di sviluppo quali istruzione, sanità o infrastrutture poiché l'esito finale sarebbe controproducente.

Qualora lo Stato voglia aumentare la spesa si deve tenere in considerazione il fatto che superato un certo limite il livello del deficit di bilancio risulta inaccettabile: le conseguenze dell'aumento del deficit sono in primis l'accumulazione di debito pubblico, l'aumento dei tassi d'interesse, il deterioramento del valore della moneta. Inoltre l'aumento incontrollato del debito pubblico comporterebbe l'utilizzo di riforme di aggiustamento strutturale, misure che hanno dimostrato, in passato, di essere estremamente costose dal punto di vista sociale⁶².

In questo senso è preferibile dirottare l'utilizzo di risorse già esistenti verso usi ritenuti prioritari. Molti Paesi hanno adottato soluzioni in questa direzione

⁶² L'espressione "riforme di aggiustamento strutturale" fa riferimento, in questo contesto, alle politiche del *Washington Consensus* ossia a quei "pacchetti politici standard" che vennero elaborati e applicati negli anni ottanta dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale per risolvere la crisi di debito dei Paesi in via di sviluppo. Tali riforme si sono rivelate fallimentari dal punto di vista sociale poiché hanno portato, nel breve-medio termine, ad una maggiore iniquità nella distribuzione del reddito tra gli individui e hanno aumentato i livelli di povertà assoluta.

implementando misure di austerità e aumentando le risorse destinate al settore agricolo.

Tab. 4.1 - Analisi delle politiche nei PVS

POLITICHE ORIENTATE AL COMMERCIO	POLITICHE ORIENTATE AL CONSUMATORE	POLITICHE ORIENTATE AL PRODUTTORE
1) Riduzione dei dazi all'importazione	1) Politiche fiscali a) Riduzione aliquota IVA sui beni agro-alimentari b) Riduzione barriere al trasporto interno c) Riduzione imposta sul carburante	1) Politiche di mercato a) Gli osservatori di prezzo b) Analisi della catena del valore c) Favorire la contrattazione d) Prezzo minimo garantito
2) Agevolazioni fiscali per gli importatori	2) Politiche di mercato a) Impulso ai finanziamenti esterni b) Aiuti alimentari in natura c) Requisizione delle scorte d) Regolamentazione dei prezzi	2) Politiche di supporto alla produzione a) Fornitura di sementi e fertilizzanti b) Input voucher c) Credito collettivo d) Organizzazione di fiere e) Finanziare l'import di fertilizzanti f) Sussidi all'utilizzo di fertilizzanti g) Istituzione di un fondo di garanzia pubblico h) Disincentivi alla produzione animale i) Aumento delle aree coltivabili j) Controlli di efficienza k) Mantenimento del territorio l) Limitare la lavorazione dei prodotti agricoli m) Controllo degli agenti infestanti n) Migliorare l'informazione
3) Supporto finanziario all'importazione		
4) Semplificazione delle procedure doganali	3) <i>Safety nets</i> a) Trasferimenti in denaro o <i>voucher</i> b) Trasferimenti in natura c) Sussidi d) Misure di miglioramento del reddito disponibile	
5) Sottoscrizione di contratti <i>forward</i>		
6) Restrizioni alle esportazioni		

Fonte: IFSP guide, FAO 2008

I Paesi relativamente più ricchi grazie a entrate petrolifere, altre risorse minerarie o con un forte settore industriale e dei servizi, in cui i flussi finanziari sono una componente significativa dell'economia, possono aumentare le entrate dello Stato attraverso l'applicazione di imposte sulle transazioni finanziarie. Molte di queste misure sono state adottate in diversi Paesi emergenti; tuttavia, se le tasse sono troppo elevate l'afflusso di capitali potrebbe ridursi e molti finanziamenti potrebbero spostarsi verso altre destinazioni.

La tabella 4.1 illustra sinteticamente come è stato affrontato lo studio delle politiche nei Paesi in via di sviluppo e fungerà da impianto analitico per tutta la discussione dei prossimi paragrafi. Vengono considerate separatamente le tre

macro categorie: prima le politiche orientate al commercio poi quelle orientate al consumatore ed in ultimo quelle orientate al produttore. Le politiche orientate al commercio sono principalmente sei e vengono analizzate separatamente mentre quelle orientate al consumatore possono essere suddivise in tre sottogruppi che sono in ordine di esposizione: politiche fiscali, politiche di mercato e *safety nets*. Infine, le politiche orientate al produttore sono state divise in due gruppi principali che sono rispettivamente politiche di mercato e politiche di supporto alla produzione. Anche nell'ambito di ciascun sottogruppo, sia per quanto riguarda le misure orientate al consumatore che quelle al produttore, le politiche vengono analizzate separatamente e rispettando l'ordine fornito dalla tabella.

4.2.1 Le politiche orientate al commercio

L'adozione di misure orientate al commercio ha rappresentato la risposta politica più diffusa e frequente, da parte dei governi nazionali, alla crisi dei prezzi agro-alimentari. L'obiettivo principale delle politiche rivolte al commercio internazionale è quello di tutelare il mercato interno dall'esplosivo aumento dei prezzi che travolge i mercati mondiali.

Le misure orientate al commercio possono essere suddivise in sei principali sottogruppi (tab. 4.1):

1. riduzione dei dazi all'importazione;
2. agevolazioni fiscali per gli importatori;
3. supporto finanziario all'importazione;
4. semplificazione delle procedure doganali;
5. sottoscrizione di contratti *forward*;
6. restrizioni alle esportazioni.

Le prime quattro sono misure giudicate positivamente dagli organismi internazionali poiché agevolano una maggiore apertura al commercio tra Paesi e favoriscono il contenimento dei prezzi a livello nazionale. Le seconde due, invece, sono misure sconsigliate in quanto esasperano la situazione nei mercati internazionali riducendo l'offerta e aumentando la volatilità dei prezzi.

Nei paragrafi che seguono, le misure presentate verranno brevemente analizzate.

4.2.1.1 La riduzione dei dazi all'importazione

La riduzione dei dazi all'importazione rientra nell'ambito delle politiche di riduzione delle barriere tariffarie. Le tariffe imposte sui prodotti "in entrata" determinano un aumento del loro prezzo interno e scoraggiano l'attività di

importazione. La riduzione o l'eliminazione dei dazi all'importazione facilita l'ingresso di merci nel Paese, ne aumenta indirettamente l'offerta interna e frena le pressioni al rialzo sui prezzi provenienti dai mercati internazionali.

Le tariffe devono essere ridotte o rimosse sia sui prodotti alimentari finali che sui prodotti intermedi necessari per la produzione agricola ed alimentare. In particolare si tratta di prodotti agricoli, attrezzature e strumenti per l'agricoltura, fertilizzanti o altri input rilevanti per l'attività produttiva come ad esempio il petrolio.

A seconda della tipologia di beni considerati (intermedi o finali) la riduzione dei dazi all'importazione comporta effetti diversi.

Nel caso di beni finali, si verifica una diminuzione diretta del prezzo delle merci importate che contribuisce a contenere il livello interno dei prezzi e a sostenere il consumo. Inoltre, l'abbassamento dei costi d'importazione rende più attraenti le merci importate a scapito di quelle locali, accrescendo la concorrenzialità del mercato interno e ridimensionando la protezione di cui godono i produttori nazionali.

Nel caso di beni intermedi, ossia nel caso di beni che entrano a far parte del processo produttivo agricolo o alimentare (input agricoli, macchinari), la riduzione dei dazi doganali abbassa il prezzo degli input dell'attività produttiva determinando la riduzione dei costi di produzione e un aumento dell'efficienza nel settore agricolo. L'abbassamento dei costi di produzione, inoltre, può essere trasferito al consumatore attraverso un abbassamento del prezzo finale del bene. Pertanto, la diminuzione dei costi di produzione da un lato stimola direttamente l'attività di produzione interna, ma dall'altro anche quella di consumo tramite la riduzione indiretta dei prezzi finali. Tuttavia l'effetto incentivante della produzione è, in questo caso, predominante rispetto a quello sul consumo che risulta più incerto.

4.2.1.2 Le agevolazioni fiscali per gli importatori

Un altro mezzo per stimolare l'attività d'importazione e migliorare la disponibilità interna di prodotti agroalimentari è quello di ridurre le imposte fiscali a carico degli importatori. Una possibile riduzione del peso fiscale può avvenire attraverso la diminuzione delle accise⁶³ sui prodotti importati siano essi finali o intermedi. Gli esiti di tale provvedimento sono simili a quelli della riduzione dei dazi all'importazione: esso abbassa i costi di importazione, aumenta l'offerta interna, genera un effetto contenitivo sul livello dei prezzi finali e alimenta il consumo interno di prodotti alimentari.

⁶³ Tasse o tributi pagati in base alla quantità di prodotto importato.

Sia la riduzione delle tariffe che delle imposte comportano implicazioni negative per il bilancio pubblico poiché rappresentano una decurtazione di fonti di reddito importanti per i Paesi in via di sviluppo: la loro riduzione determina quindi minori entrate ed un possibile aumento del disavanzo pubblico. La progressiva accumulazione di deficit aumenta il debito pubblico e comporta una maggiore instabilità macroeconomica.

Pertanto la riduzione dei dazi e delle imposte deve essere compensata da un aumento apprezzabile del volume delle importazioni al fine di rendere l'adozione di queste due misure conveniente e vantaggiosa per l'economia interna.

4.2.1.3 Il supporto finanziario all'importazione

Ulteriori incentivi all'attività d'importazione possono essere forniti dall'autorità pubblica attraverso strumenti di supporto finanziario nella forma di prestiti, sussidi o sovvenzioni. Questa tipologia di provvedimenti contribuisce ad abbassare i costi d'importazione, aumenta l'offerta interna di prodotti attraverso l'aumento del volume delle merci importate e genera un effetto contenitivo sul livello dei prezzi finali. Qualora molti Paesi adottino questa misura potrebbero però verificarsi effetti indesiderati come un aumento eccessivo della domanda di importazioni, che provocherebbe pressioni al rialzo sui prezzi delle *commodities* nei mercati internazionali.

I sussidi alle importazioni rappresentano una fonte di spesa per il bilancio statale e a parità di entrate pubbliche incrementano il disavanzo dello Stato.

4.2.1.1 La semplificazione delle procedure doganali

Le procedure doganali e gli aspetti regolamentari e burocratici, la diversità tra amministrazioni locali ed estere nonché la lingua e la moneta rappresentano le componenti essenziali dei costi di transazione nel commercio internazionale. Mentre gli aspetti culturali e alcuni aspetti istituzionali non possono essere modificati, le procedure burocratiche ed amministrative possono essere riorganizzate e razionalizzate determinando un abbassamento significativo di questa componente dei costi d'importazione. La semplificazione delle procedure doganali facilita l'attività d'importazione dei beni finali ed intermedi e aumenta l'offerta interna di tali prodotti. È una misura consigliabile da un punto di vista macroeconomico poiché non deteriora il bilancio statale avendo un impatto minimo e a volte irrilevante sulle entrate e sulle uscite pubbliche.

Tuttavia l'alleggerimento del sistema procedurale potrebbe implicare un peggioramento della qualità degli alimenti e degli altri prodotti importati a causa della minore attenzione o dei minori controlli effettuati alla frontiera.

4.2.1.2 La sottoscrizione di contratti *forward*

Un'adeguata disponibilità di prodotti agroalimentari nel mercato interno può essere garantita attraverso la sottoscrizione di contratti *forward*⁶⁴, i quali sanciscono, nell'ambito dei mercati speculativi, lo scambio futuro di una determinata quantità di beni ad un determinato prezzo. Il prezzo di scambio futuro viene formulato, normalmente, sulla base dell'andamento del prezzo di mercato, pertanto, tali contratti, pur assicurando l'approvvigionamento quantitativo delle merci, non risolvono il problema dell'andamento al rialzo dei prezzi che, al contrario, si aggraverà. Attraverso la sottoscrizione di contratti *forward* da parte delle agenzie d'importazione (private o statali) dei vari Paesi, la domanda futura di *commodities* aumenterà, si formeranno aspettative di prezzi al rialzo che incentiveranno ulteriormente l'attività speculativa. Nel breve termine peggiorerà la situazione anche nei mercati reali poiché i prezzi dei beni aumenteranno.

Nel quadro della programmazione politica di breve termine tale provvedimento è, quindi, poco raccomandato.

Si ricorda, inoltre, come la speculazione finanziaria, connessa alla crisi dei mutui *sub-prime* e alla politica espansiva della *Federal Reserve*, sia stata una delle principali cause, esterne al modello della domanda e dell'offerta, che ha determinato la crisi.

4.2.1.3 Le restrizioni alle esportazioni

I divieti e le limitazioni all'attività di esportazione fanno sì che la produzione realizzata resti all'interno dei confini nazionali contribuendo ad aumentare la disponibilità interna di prodotti e in questo modo a contenere il livello dei prezzi al consumo. Le restrizioni all'esportazione si concretizzano in imposte o tasse sui prodotti esportati, in limitazioni alle quantità esportabili da ciascun produttore o in misure più drastiche quali proibizioni o divieti.

Provvedimenti di questo tipo sono stati emanati da molti Paesi eccedentari nella produzione agricola e alimentare. Tuttavia la riduzione delle quantità esportate da parte di queste nazioni ha esacerbato la situazione nei mercati internazionali restringendo ulteriormente l'offerta dei prodotti e innalzando il livello dei prezzi.

⁶⁴ I *forward* sono detti anche contratti a termine.

L'implementazione di queste misure, oltre ad avere effetti controproducenti nel contenimento dei prezzi a livello internazionale, rende inefficace l'adozione di tutte quelle misure (adottate dagli altri Paesi) volte a liberalizzare ed incrementare il livello delle importazioni. Le restrizioni quantitative all'export, infatti, riducono il volume degli scambi internazionali e ne aumentano la volatilità, a danno dei Paesi importatori. Le limitazioni all'esportazione, inoltre, disincentivano gli attori economici locali ad espandere la produzione generando situazioni di ulteriore scarsità nel medio - lungo termine.

Sono queste le motivazioni che inducono i maggiori organismi internazionali a sconsigliare l'implementazione di tale misura.

4.2.2 Le politiche interne orientate al consumatore

Le misure orientate al consumatore rappresentano quell'insieme di provvedimenti ed azioni volte a salvaguardare la posizione del consumatore finale nell'ambito del mercato interno. Tali misure possono essere suddivise in tre principali sottogruppi principali:

1. politiche fiscali;
2. politiche di mercato;
3. sistemi di protezione sociale;

Le misure orientate al consumatore sono state largamente implementate dai Paesi in via di sviluppo in quanto risultano efficaci nell'alleviare gli effetti microeconomici negativi dell'aumento dei prezzi dei generi alimentari. Esse offrono una risposta più mirata alle problematiche più urgenti, quali fame e malnutrizione.

Le politiche fiscali sono analizzate nel prossimo paragrafo mentre quelle di mercato e i *safety nets* sono analizzate in maniera separata negli altri due paragrafi che seguono (cfr. tab. 4.1).

4.2.2.1 Le politiche fiscali

Nel gruppo delle politiche fiscali rientrano tre principali provvedimenti:

- a) la riduzione delle aliquote fiscali sui beni agricoli,
- b) la riduzione delle barriere al trasporto interno,
- c) la riduzione delle imposte sul carburante.

a. Riduzione dell'aliquota fiscale sui beni agroalimentari

La riduzione e o la rimozione delle imposte sul valore aggiunto o di qualsiasi altra imposta che grava sul prezzo dei beni agroalimentari è il

principale intervento di natura fiscale. La diminuzione delle imposte abbassa il prezzo finale dei beni, contribuisce a migliorare il potere di acquisto dei consumatori e limita la riduzione del consumo generata dall'aumento dei prezzi. I gruppi sociali con bassi livelli di reddito pro-capite risultano maggiormente avvantaggiati da tale provvedimento poiché i prodotti alimentari rappresentano la fonte primaria di spesa.

Le riduzioni e le eventuali rimozioni delle aliquote fiscali non debbono necessariamente essere uniformi per tutte le tipologie di prodotti, ma possono variare in base alla natura e alla disponibilità del prodotto considerato. Generalmente le categorie di beni meno trasformati (cereali grezzi) e che hanno sperimentato un considerevole calo nell'offerta beneficiano dei maggiori sgravi fiscali, mentre per i prodotti trasformati o la cui disponibilità sia maggiore si avranno riduzioni fiscali più contenute. I prodotti alimentari possono essere detassati anche in base all'apporto nutrizionale e al ruolo che rivestono nella dieta delle persone più bisognose come donne in gravidanza, bambini, anziani, malati.

La riduzione delle imposte comporta una diminuzione del gettito fiscale che in molti Paesi deve essere compensata da tagli di spesa in altri ambiti onde evitare un oneroso aumento del disavanzo pubblico.

Tale misura, inoltre, risulta poco efficace in presenza di mercati poco concorrenziali. Nei mercati più concentrati, infatti, è probabile che siano i rivenditori finali a trarre vantaggio dalla riduzione del peso fiscale lasciando il prezzo al consumatore inalterato e appropriandosi della maggiore rendita.

b. Riduzione delle barriere al trasporto interno

Un'altra misura che rientra nell'ambito delle politiche fiscali è la rimozione delle barriere al trasporto interno e l'eliminazione di eventuali pedaggi. Molti governi dei Paesi in via di sviluppo applicano controlli relativamente al transito delle merci e impongono il pagamento di pedaggi o tasse di trasporto tra regioni e distretti limitrofi. In alcuni casi, per reagire all'aumento di prezzo, i governi centrali e locali accentuano tali controlli e aumentano i pedaggi sulle zone di frontiera. Queste pratiche ostacolano la continuità e la stabilità dei flussi commerciali interni, alimentano le divergenze di prezzo tra zone di produzione-importazione e mercati di sbocco, indirettamente incoraggiano il contrabbando e la corruzione. L'eliminazione delle barriere interne al commercio agevola l'afflusso dei prodotti verso le zone più periferiche, genera una maggiore uniformità di prezzo sul territorio e contribuisce a attenuare l'innalzamento dei prezzi stessi.

La riduzione dei pedaggi di trasporto riduce i proventi delle autorità locali. È opportuno, pertanto, vagliare la necessità di misure compensative che reintegrino le mancate entrate laddove la tassazione al trasporto risulta una fonte di reddito significativa per i governi locali.

Dall'altro lato, il governo centrale deve monitorare la formazione di eventuali differenziali di prezzo e individuarne le cause, essere in grado di imporre sanzioni e cercare di stimolare il comportamento concorrenziale degli agenti economici.

La detassazione del trasporto può essere parziale e riguardare esclusivamente il transito dei prodotti agricoli e alimentari e non coinvolgere gli altri prodotti. Tuttavia, il trasporto congiunto di beni alimentari e non-alimentari, che risulta molto frequente nei Paesi in via di sviluppo, può rendere difficoltosa la distinzione e quindi preferibile una detassazione totale invece che parziale.

c. Riduzione dell'imposta sul carburante

Oltre alla riduzione delle imposte indirette sul valore aggiunto e all'eliminazione di eventuali pedaggi interni, un'altra delle misure orientate al consumatore prevede la riduzione dell'imposta sul carburante. Il petrolio è un input essenziale all'interno della filiera agro-alimentare (cfr. par.2.3.3 e 2.3.4) e il carburante è la principale fonte di spesa per i trasportatori. Il costante aumento del prezzo del greggio, verificatosi fino agli inizi dell'agosto 2008, oltre ad aver causato il corrispondente incremento dei prezzi del carburante ha determinato anche un considerevole aumento dell'imposta sullo stesso (essendo, quest'ultima, computata in percentuale sulla base di prezzo nella maggior parte dei Paesi⁶⁵).

La diminuzione dell'aliquota abbassa il costo del carburante e riduce il prezzo delle merci trasportate inoltre restringe i differenziali di prezzo tra aree di produzione-importazione e mercati di consumo, infine grazie a questa misura le zone periferiche risultano meno penalizzate in termini di approvvigionamento.

La tassazione dei carburanti rappresenta un'importante fonte di reddito per il bilancio statale, onde evitare disavanzi pubblici eccessivi la detassazione dovrebbe essere limitata al carburante utilizzato per il trasporto di prodotti agricoli o alimentari. Tuttavia risulta difficile effettuare una detassazione differenziata poiché, il trasporto, soprattutto in molti Paesi africani, non è così specializzato. I prodotti alimentari vengono spesso trasportati insieme a merci di altra natura e risulterebbe difficoltoso ed impreciso effettuare distinzioni.

⁶⁵ Si fa riferimento all'imposta sul valore aggiunto e non all'accisa sui carburanti che, a differenza, dell'IVA, viene computata sulla base dei quantitativi prodotti.

Nell'ambito delle politiche fiscali, infine, rientrano altre tipologie di riduzione o esenzione fiscale come ad esempio quelle sul reddito. La diminuzione delle imposte sul reddito non beneficia direttamente le classi sociali più povere ma piuttosto le classi sociali medie che partecipano attivamente all'economia formale e che percepiscono un reddito per il quale pagano dei tributi allo Stato. Nonostante ciò, la detassazione del reddito migliora il potere di acquisto delle classi medie e frena la diminuzione del consumo generatasi con l'esplosione dei prezzi.

Un'ultima considerazione riguarda il fatto che in tutte le misure volte alla detassazione o alla riduzione delle imposte sussiste un *trade-off* tra la riduzione dei prezzi finali e il deterioramento delle entrate per il governo. Pertanto, l'implementazione delle politiche fiscali deve essere subordinata alla valutazione di opportunità e di fattibilità macroeconomica. L'adozione di politiche troppo onerose per il bilancio pubblico comporta una serie di scompensi per il sistema economico generale tra cui la riallocazione delle risorse a detrimento di altri programmi importanti per lo sviluppo, l'aumento dei disavanzi pubblici, l'accumulazione del debito pubblico, la maggiore instabilità macroeconomica e la maggiore dipendenza dalle fonti di finanziamento esterno.

4.2.2.2 Le politiche di mercato (*market management*)

La maggior parte delle politiche di mercato, dette anche di *market management*, prevede una maggiore partecipazione dello Stato nell'economia: lo Stato risulta direttamente coinvolto nell'attività economica, influenzando le dinamiche legate alla domanda e all'offerta. Tale coinvolgimento pubblico può scoraggiare il dinamismo e l'iniziativa degli attori privati: pertanto, nell'ambito di queste politiche e al fine di migliorare l'efficienza dei mercati, è necessario rafforzare la fiducia e generare sinergie costruttive tra settore pubblico e privato.

Le politiche di *Market Management* si possono raggruppare in quattro categorie principali:

- a. Impulso ai finanziamenti esterni;
- b. Aiuti alimentari in natura;
- c. Requisizione delle scorte private e rilascio delle riserve pubbliche;
- d. Controllo dei prezzi dei beni principali attraverso la regolamentazione.

a. Impulso ai finanziamenti esterni

I governi dei Paesi in via di sviluppo e in particolare quelli appartenenti al gruppo dei *Low Income-Food Deficit Countries*⁶⁶, devono ricercare fonti esterne idonee per il finanziamento al fine di alleviare il peso eccessivamente oneroso delle importazioni alimentari. In questo senso il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale svolgono un ruolo primario e determinante nel garantire un adeguato afflusso finanziario, ma è opportuno individuare fonti alternative attraverso processi di cooperazione multilaterale, accordi di aiuto con i Paesi più sviluppati e altri partner internazionali. La mancata mobilitazione di risorse finanziarie addizionali può pregiudicare la stabilità macroeconomica dei Paesi poveri e compromettere la continuità di altri programmi importanti per lo sviluppo. I Paesi, infatti, sarebbero costretti a utilizzare buona parte delle risorse finanziarie nazionali per rispondere al fabbisogno alimentare interno divenuto economicamente molto più gravoso. La differenza tra questa misura e quella del supporto finanziario all'importazione, commentata in precedenza nell'ambito delle misure orientate al commercio, è sottile e risiede principalmente nel soggetto finanziatore. Mentre nel caso precedente è il governo che cerca di reperire risorse interne o esterne idonee per il finanziamento, in questo caso è un soggetto esterno che elargisce i fondi necessari.

Inoltre, l'importazione alimentare garantita da un adeguato supporto finanziario esterno risulta molto meno costosa rispetto ai tradizionali aiuti alimentari, i quali utilizzano costosi meccanismi di distribuzione che risultano onerosi tanto per i Paesi donatori quanto per i Paesi riceventi⁶⁷. L'importazione alimentare "finanziata", invece, rende i prodotti disponibili ai consumatori finali attraverso l'utilizzo dei normali canali di mercato sostenendo lo svolgimento e il mantenimento delle consuete attività di acquisto e vendita anche nelle zone

⁶⁶ La lista dei *Low Income Food-Deficit Countries* (LIFDCs) è stata elaborata dalla FAO alla fine degli anni Settanta al fine di affrontare e approfondire le problematiche legate all'insicurezza alimentare. Gli LIFDC sono tutt'oggi definiti come Paesi:

- **poveri**: con un reddito pro-capite inferiore al livello, stabilito dalla *World Bank*, che garantisce l'idoneità all'assistenza da parte dell'IDA (*International Development Association*). Tale livello è pari a circa 1.395 dollari americani.
- **importatori netti di alimenti**: le importazioni di generi alimentari di base devono aver superato negli ultimi tre anni le esportazioni. In molti casi, soprattutto in Africa, questi Paesi non riescono a produrre quantitativi sufficienti a soddisfare il loro fabbisogno interno e non possono accedere ai mercati internazionali per colmare il deficit alimentare a causa delle loro scarse riserve di valuta estera.

⁶⁷Secondo il rapporto *The State of Food and Agriculture 2006*, i principali donatori spendono circa metà del budget destinato agli aiuti alimentari nella trasformazione a livello locale dei prodotti e nel loro trasporto con vettori nazionali specializzati; in questo modo viene sprecato circa un terzo del totale delle risorse destinate agli aiuti a livello mondiale (FAO, 2006).

dove, a causa della crisi, si è prodotta una naturale contrazione del volume delle attività commerciali e di scambio.

La maggiore disponibilità di alimenti attraverso gli ordinari canali di mercato permette di frenare il rialzo dei prezzi e mitiga la tendenza dei produttori alla detenzione di scorte speculative.

Si è più volte ribadito come l'accelerazione del livello dei prezzi alimentari sia stata accompagnata da una progressiva contrazione dell'offerta di prodotti nei mercati di consumo. Alla scarsità iniziale, dovuta a fattori congiunturali (in particolare condizioni climatiche avverse e raccolti scarsi) si è aggiunta la diffusione della tendenza a trattenere le scorte da parte di agricoltori, produttori e commercianti. In presenza di prezzi al rialzo, infatti, gli *stocks* di prodotti agricoli e alimentari costituiscono una riserva di valore e una fonte di ricchezza per il futuro. Tale tendenza, tuttavia, ha esacerbato la criticità della situazione deprimendo ulteriormente l'offerta e contribuendo all'innalzamento dei prezzi.

b. Aiuti alimentari in natura

Gli aiuti alimentari in natura generano un'immediata disponibilità di cibo nelle aree maggiormente danneggiate dalla crisi e possibili riduzioni di prezzo qualora le quantità distribuite siano molto elevate.

Gli aiuti alimentari si rivelano indispensabili e non esistono alternative ad essi quando si deve far fronte a crisi umanitarie o, in alcuni casi, a situazioni di fame cronica: non vi è dubbio che milioni di vite siano state salvate grazie a questo tipo di assistenza. Nel corso della storia essi hanno svolto importanti funzioni come aiutare i bambini a continuare ad andare a scuola, integrare la dieta delle donne in stato di gravidanza, nutrire le fasce sociali più vulnerabili. La comunità internazionale vanta una lunga esperienza nel campo degli aiuti alimentari, in particolare il *World Food Programme* (WFP)⁶⁸ nel corso degli anni si è specializzato nella fornitura di grandi quantità di cibo in tempi molto rapidi.

Tuttavia, gli aiuti alimentari possono dare origine ad esiti indesiderati: nel lungo periodo, infatti, possono destabilizzare il mercato locale e mettere a repentaglio la capacità di recupero dei sistemi produttivi locali. Inoltre, il costo dell'applicazione di questa misura è molto elevato ed è opportuno sostenerlo in situazioni di reale necessità. L'approccio degli aiuti alimentari in natura deve

⁶⁸ Il WFP è un'agenzia delle [Nazioni Unite](#) ed è la più grande organizzazione umanitaria del mondo, che distribuisce cibo a circa 90 milioni di persone in 80 Paesi. Gli obiettivi principali sono quelli di aiutare le persone che non riescono a trovare o produrre cibo per sé e le proprie famiglie. Il WFP fu fondato nel 1961 quando l'allora segretario generale George McGovern, direttore dei Programmi di aiuto alimentare degli USA, durante la conferenza della FAO propose di creare un programma di distribuzione alimentare. Il WFP venne costituito nel 1963 dalla FAO e dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per tre anni su base sperimentale. Nel 1965 il programma venne ratificato.

essere applicato qualora l'acquisto dei prodotti attraverso i consueti canali di mercato sia negato o non sufficientemente rapido a risolvere una situazione di effettiva criticità. Infine, l'abbassamento di prezzo dei prodotti resta un effetto indiretto e non prioritario nell'ottica di questo approccio che, invece, è maggiormente indirizzato alla salvaguardia delle vite umane.

c. Requisizione delle scorte private e rilascio delle riserve pubbliche

Una misura forte, e pertanto vincolata alla sussistenza di una crisi reale nel Paese, è la confisca delle scorte private con l'obbligo di renderle fruibili al governo o al mercato. I beni che devono essere messi a disposizione possono essere sia venduti sul mercato al prezzo corrente sia acquistati dallo Stato, che li rivende sul mercato o li utilizza in programmi di sicurezza sociale. Lo Stato può acquistare le scorte sia al prezzo corrente che ad un prezzo ribassato; in questo ultimo caso il detentore privato, oltre a subire il costo-opportunità della mancata vendita futura, subisce anche un costo reale derivante dal minor profitto. In tutti i casi, comunque, la requisizione delle scorte genera un'immediata disponibilità di beni.

Nel caso in cui sia lo Stato ad acquistare le scorte e a rivenderle, quest'ultimo risulta direttamente coinvolto nell'attività economica influenzandone le dinamiche sottostanti legate alla domanda e all'offerta. I rivenditori privati potrebbero da un lato essere scoraggiati dall'intervento statale e ridimensionare la loro attività commerciale ma dall'altro sarebbero costretti ad applicare prezzi più contenuti.

Una variante di tale misura è il rilascio graduale di beni agricoli o alimentari conservati nelle riserve pubbliche. Nonostante il livello mondiale delle scorte sia sceso progressivamente durante le ultime tre decadi vi sono ancora riserve statali disponibili in molti Paesi in via di sviluppo che sono state mantenute per fronteggiare eventuali emergenze quali siccità, conflitti civili, calamità naturali.

La creazione di riserve fisiche pubbliche, in alcuni casi, è preferibile alla creazione di riserve finanziarie. Nonostante il costo di stoccaggio e di mantenimento delle scorte fisiche sia elevato, esso è giustificato dal fatto che in presenza di prezzi crescenti il volume di prodotti acquistabili a parità di risorse finanziarie impiegate diminuisce rapidamente. È per questo che, in una situazione di rapido aumento del livello dei prezzi, al fine di assicurare un'offerta maggiore, è più opportuno mantenere riserve in natura e non finanziarie.

Tali riserve possono essere gradualmente messe in circolazione sul mercato, oppure, possono essere rese disponibili attraverso la distribuzione

gratuita qualora la povertà e l'assenza di risorse finanziarie ne impedisca l'acquisto ai consumatori.

Nel caso di rilascio delle scorte sul mercato, il miglioramento dell'offerta e il rallentamento del rincaro dei prezzi dipenderà dal volume di scorte liberate. Qualora il volume sia basso l'effetto può essere contenuto e limitato al breve periodo (è quello che accade in molti Paesi africani dove le riserve esistenti non sono sufficienti a garantire un effetto significativo sui prezzi). Qualora le riserve siano consistenti, invece, è opportuno coordinare la liberazione delle scorte con gli attori privati (commercianti e produttori) al fine di non rendere insufficientemente remunerativa la loro attività e di non generare perdite e turbolenze nel mercato locale. La distribuzione, invece, deve essere effettuata in maniera mirata: devono beneficiarne in particolare i gruppi più vulnerabili, i poveri, le scuole e i centri sanitari.

d. Controllo dei prezzi dei beni principali attraverso la regolamentazione

In questo caso l'autorità, tramite regolamentazione, fissa un prezzo massimo per la vendita al dettaglio dei generi di prima necessità onde evitare speculazioni. Il calmiera sui beni agroalimentari principali deve essere garantito da tutti i rivenditori i quali sono sottoposti a controlli, possibili sanzioni e ammende.

Grazie a questa misura i consumatori beneficiano di un prezzo stabile e più contenuto e pertanto non sono costretti a ridurre notevolmente il loro consumo alimentare. La fissazione di una soglia massima di prezzo può definirsi un intervento trasversale in quanto non va a favore di determinati gruppi di individui ma investe tutte le tipologie di consumatori indipendentemente dal loro reddito. È un intervento facilmente applicabile e relativamente poco oneroso per il bilancio statale in quanto comporta esclusivamente un costo di monitoraggio.

Tuttavia si instaura un processo a ritroso per il quale i dettaglianti, obbligati a rispettare il calmiera, pagheranno un minor prezzo ai grossisti i quali, a loro volta, pagheranno un minor prezzo ai produttori. Tale processo fomenta lo sviluppo del mercato nero e della vendita illegale: i produttori, infatti, scoraggiati dai minori profitti, tenderanno ad evadere dal mercato e utilizzare canali alternativi per raggiungere il consumatore finale⁶⁹.

⁶⁹ Il commercio illegale o clandestino, comunemente definito *mercato nero*, si sviluppa quando l'offerta di beni (soprattutto di quelli di prima necessità) soddisfa solo una minima parte della domanda. Lo sviluppo del mercato nero può avere diverse cause, di solito legate alla capacità produttiva, strutturale o contingente, di un Paese, o alla sua facoltà di importare beni dall'estero. Si verifica ad esempio in tempo di guerra o di grandi crisi economiche, come conseguenza della penuria e del razionamento, oppure in condizioni di embargo. Il fenomeno, già molto diffuso durante la prima guerra mondiale, si fece

Spesso, inoltre, i controlli sui prezzi disincentivano l'attività produttiva e generano ricorrenti "situazioni di scarsità" caratterizzate da lunghe attese, malcontento e fame.

In questo senso, la contrattazione tra governo ed attori privati si rivela fondamentale al fine di garantire un calmiera equo che assicuri, da un lato, idonei profitti ai rivenditori e ai produttori e che, dall'altro, favorisca il contenimento del livello dei prezzi. Nonostante ciò il controllo sui prezzi non è una misura caldeggiata dagli organismi internazionali i quali raccomandano piuttosto l'utilizzo di sistemi di protezione sociale (si veda il paragrafo seguente).

4.2.2.3 I sistemi di protezione sociale (*safety nets*)

L'obiettivo prioritario dei sistemi di protezione sociale è quello di sostenere i nuclei sociali più vulnerabili e tutti quegli individui che sono stati maggiormente colpiti dagli effetti negativi della crisi. Per questo motivo, al centro del dibattito sulle *safety nets*, c'è il problema del *targeting* ossia l'identificazione di quei gruppi che generalmente restano esclusi e penalizzati dalle dinamiche socio-economiche. La strategia di *targeting* si rivela fondamentale al fine di garantire l'efficacia dei programmi e di lenire i danni più macroscopici della crisi (fame, povertà, disordini sociali).

Le *safety nets* consistono di trasferimenti in denaro o in natura (beni alimentari) e in sussidi; possono essere sia condizionati, cioè vincolati ad un qualche requisito, sia incondizionati.

È importante valutare l'interazione delle *safety nets* con i programmi di sviluppo di lungo termine e l'identificazione di eventuali sinergie e conflitti connessi.

In questo senso i programmi di sicurezza sociale possono rivelarsi solo palliativi qualora non vengano integrati con un piano di sviluppo più ampio e omnicomprensivo. Essi sono:

- a. Trasferimenti in denaro o denaro o buoni alimentari,
- b. Trasferimenti in natura,
- c. Sussidi,
- d. Misure di miglioramento del reddito disponibile.

particolarmente acuto durante la seconda, quando l'estensione dei fronti ostacolò per tutta la durata del conflitto sia l'attività industriale che quella agricola. Nei Paesi dell'Europa dell'Est fu invece pressoché cronico, a causa della scarsa efficacia produttiva e distributiva del sistema comunista.

a. Trasferimenti in denaro o buoni alimentari

Questa modalità prevede la distribuzione di denaro o di *voucher* che possono essere usati dai beneficiari per acquistare prodotti alimentari sul mercato o più spesso utilizzati in negozi dedicati. Sia i buoni che i trasferimenti possono essere forniti in maniera incondizionata a tutti gli individui oppure possono essere vincolati a determinati requisiti come ad esempio allo stato di lavoratore, di malato o di donna in gravidanza.

I beneficiari dei trasferimenti in denaro non sono sottoposti ad alcun vincolo di acquisto, sono liberi di utilizzare la somma conferitagli per comperare cibo o qualsiasi altro bene o servizio che accresca il loro benessere.

I buoni, invece, sono utilizzabili esclusivamente per l'acquisto di prodotti alimentari; molto spesso l'acquisto non può essere generico ma è circoscritto ad un determinato gruppo di beni che garantisce un maggior apporto nutritivo e calorico. Solo in casi specificatamente previsti i buoni possono essere utilizzati per acquisti alternativi e trasformarsi in una sorta di moneta parallela⁷⁰.

Entrambe le misure aiutano a migliorare la dieta dei più poveri sia da un punto di vista quantitativo (calorie apportate) che da un punto di vista qualitativo⁷¹.

Tuttavia possono anche verificarsi implicazioni negative. I trasferimenti, facendo aumentare la domanda, possono generare ulteriori pressioni inflattive qualora non ci sia un'adeguata disponibilità di prodotti sul mercato. I buoni, invece, spendibili in negozi dedicati, generalmente pubblici, possono spiazzare il mercato privato. Infine possono verificarsi episodi di appropriazione indebita, corruzione e commercio illegale.

In linea generale i trasferimenti in denaro sono preferibili ai buoni allorché la disponibilità di beni sul mercato locale sia sufficientemente ampia da garantire il non aumento dei prezzi. I trasferimenti, infatti, risultano meno costosi in termini organizzativi e applicativi inoltre stimolano e riattivano l'economia locale.

b. Trasferimenti in natura

I trasferimenti in natura prevedono il conferimento materiale di prodotti alimentari in forma gratuita attraverso l'ausilio di appositi meccanismi distributivi.

⁷⁰ *Parallel currency.*

⁷¹ I nuclei sociali più poveri dedicano più del 60% del loro consumo all'acquisto di prodotti alimentari (ISFP-FAO, 2008) i buoni e i trasferimenti incidono direttamente sul volume e sulla qualità di alimenti acquistati poiché questi rappresentano la principale fonte di spesa.

A differenza degli aiuti alimentari che sono forniti da organismi sovranazionali, i trasferimenti in natura vengono effettuati dal governo locale. Le razioni distribuite possono essere individuali o familiari, accessibili a tutti o solamente a determinati gruppi e, in alcuni casi, vincolate al rispetto di specifici requisiti (stato di gravidanza, infermità, uomo/donna lavoratore).

I prodotti alimentari distribuiti vengono reperiti dall'autorità attraverso due canali: l'acquisto locale o l'importazione.

Nel caso in cui i prodotti vengono acquistati localmente, la domanda aumenta stimolando la produzione nel periodo successivo ma, qualora l'offerta sia scarsa, l'acquisto locale provoca pressioni inflattive e contribuisce all'aumento dei prezzi.

Nel caso in cui i prodotti siano importati la domanda locale resta invariata e l'offerta aumenta. Le possibili riduzioni di prezzo che ne derivano dipendono dal volume di beni importato che, in ogni caso, non deve essere eccessivo, altrimenti, il sistema produttivo locale risulterebbe disincentivato e le produzioni nei periodi successivi potrebbero contrarsi ulteriormente.

c. Sussidi

I sussidi prevedono l'erogazione di un aiuto finanziario, da parte dello Stato, a qualsiasi stadio della catena di commercializzazione. In questi casi, generalmente, il sussidio interviene in fase di importazione. In questo caso il prezzo pagato dagli importatori è pari al prezzo effettivo dei prodotti acquistati all'estero meno il valore del sussidio che invece viene pagato dallo Stato. I sussidi possono intervenire anche in fase di vendita, in questo caso ci sono negozi convenzionati accessibili a chiunque che vendono prodotti (generalmente di prima necessità) ad un prezzo inferiore rispetto a quello di mercato.

È opportuno monitorare i prezzi onde evitare che lungo la catena di commercializzazione il sussidio venga trattenuto e che siano gli intermediari a beneficiarne e non il consumatore finale.

L'esperienza di molti Paesi insegna che i sussidi comportano serie implicazioni macroeconomiche poiché sono misure di sostegno molto dispendiose che necessitano una disponibilità finanziaria notevole per il bilancio statale. Limitare il costo di tale intervento significa circoscrivere l'ambito del sussidio ai soli beni primari e a quelli strettamente necessari alla popolazione più povera.

Il costo del sussidio è legato anche alla sua rimozione; una volta applicato, infatti, è difficile revocarlo in quanto le parti sociali, i consumatori e tutti i beneficiari cercheranno di opporsi, anche inseguito ad un eventuale abbassamento del livello dei prezzi.

È opportuno pertanto negoziare anticipatamente con gli *stakeholder* il livello di prezzo al di sopra del quale lo Stato deve intervenire applicando il sussidio.

d. Misure di miglioramento del reddito disponibile

Il malcontento sociale e l'irrequietezza delle masse ha indotto i governi di molti Paesi in via di sviluppo ad adottare misure aggiuntive volte al miglioramento del reddito disponibile.

Per placare i fermenti sociali alcuni governi hanno aumentato lo stipendio di molti impiegati statali nelle maggiori aree urbane. Il loro potere di acquisto è aumentato a scapito del settore privato e delle categorie più povere della popolazione che non fanno parte dell'economia formale. Tale intervento pur sostenendo il livello di consumo interno, non è indicato da un punto di vista macroeconomico e sociale in quanto genera maggiori uscite per il bilancio statale e non assiste i gruppi più colpiti dalla crisi.

Per migliorare il reddito disponibile altri governi hanno applicato misure di agevolazione del rimborso del credito, inducendo le banche ad abbassare i tassi d'interesse e ad allungare le scadenze dei debiti. Tuttavia anche questa misura non coinvolge le categorie sociali più deboli che non avendo accesso al credito restano escluse.

4.2.3 Le politiche interne orientate al produttore

Se dal lato della domanda il rincaro dei prezzi corrisponde ad un deterioramento del potere di acquisto dei consumatori, dal lato dell'offerta l'aumento del livello dei prezzi rappresenta un'opportunità di maggiori ricavi.

Per ogni unità di prodotto venduto i produttori ottengono un rendimento maggiore, che li incentiva inoltre ad investire e a produrre di più.

In molti Paesi, tuttavia, a causa del malfunzionamento del mercato agricolo e delle asimmetrie informative⁷² che si formano lungo la filiera, gli alti prezzi non sono efficientemente trasmessi ai produttori che, pertanto, non possono beneficiare interamente dell'incentivo ad investire e a produrre. A trarre i profitti maggiori sono, molto spesso, i commercianti e gli intermediari.

Alcuni programmi che cercano di stimolare l'offerta agricola nel breve periodo possono, in questi casi, rivelarsi controproducenti e, a volte, condurre ad una situazione paradossale di collasso dei prezzi agricoli nelle zone rurali

⁷² L'asimmetria informativa è una condizione in cui un'informazione non è condivisa integralmente fra gli individui facenti parte del processo economico; una parte degli agenti interessati ha maggiori informazioni rispetto al resto dei partecipanti e può trarre un vantaggio da questa configurazione.

(maggiormente produttive) e di accelerazione degli stessi nelle aree urbane (maggiormente interconnesse con i mercati internazionali).

Nell'ambito delle misure a favore del produttore, appunto per questo, è fondamentale individuare e correggere il meccanismo di trasmissione dei prezzi lungo tutta la filiera eliminando possibili inefficienze ed ostacoli. Tali misure inoltre devono essere scrupolosamente progettate al fine di non erodere i delicati equilibri di mercato esistenti.

Le misure a supporto dei produttori possono essere suddivise in due grandi sottogruppi:

1. Politiche di mercato (*market management measures*);
2. Politiche di supporto alla produzione.

Le politiche di mercato cercano soprattutto di promuovere una contrattazione trasparente lungo tutta la filiera agro-alimentare eliminando possibili asimmetrie informative e gli abusi di potere da parte di commercianti ed intermediari che disincentivano l'attività produttiva. Le politiche di supporto alla produzione mirano invece a fornire un aiuto diretto ai produttori attraverso molteplici interventi.

4.2.3.1 Le politiche di mercato

Il problema relativo al meccanismo di trasmissione dei prezzi può essere affrontato sia da un punto di vista macroeconomico, ad esempio attraverso la creazione di sistemi nazionali di informazione (osservatori di prezzo), oppure, da un punto di vista microeconomico, ad esempio, facilitando la formazione di consorzi di produttori. Le politiche di mercato sono principalmente quattro:

- a. gli osservatori di prezzo
- b. l'analisi della catena del valore
- c. favorire ed incentivare la contrattazione
- d. istituzione di un prezzo minimo per i produttori

a. Gli osservatori di prezzo

In presenza di un'elevata volatilità dei prezzi i produttori devono poter ottenere le informazioni necessarie con rapidità e con costi di transazione⁷³ minimi o nulli.

⁷³ I costi di transazione sono quei costi, quantificabili o meno, che nascono quando nasce l'"ipotesi" di uno scambio, ed indicano sia lo sforzo dei contraenti per arrivare ad un accordo, sia - una volta che l'accordo sia stato raggiunto - i costi che insorgono per fare rispettare quanto stabilito. Sono costi di transazione:

- il costo in tempo e denaro per definire un accordo;
- il costo in tempo e denaro della ricerca dei contraenti per un dato contratto;
- i costi di ricerca di informazioni riguardanti il mercato ed i suoi agenti.

La realizzazione di sistemi d'informazione, grazie alla creazione di centri di raccolta, di analisi e di divulgazione dei dati relativi ai prezzi dei beni a livello nazionale, agevola l'abbattimento dei costi di transazione. La rapidità e l'efficienza sono dei requisiti "chiave" che consentono a tali sistemi di migliorare la qualità dell'informazione a disposizione dei produttori e di far emergere le reali opportunità di profitto esistenti. Tali centri, definibili anche "osservatori di prezzo", limitano la segmentazione dei mercati nazionali migliorando l'uniformità dei prezzi in tutto il Paese. Inoltre, l'analisi dei dati permette di identificare quelle aree in cui non si verifica un'efficiente trasmissione dei prezzi, e, attraverso un'indagine più approfondita, rivelarne le cause.

Un'altra misura, che tuttavia risulta sconsigliata nel fascicolo sulle linee d'azione immediate elaborato dalla FAO, è quella del coinvolgimento dello Stato nell'attività di commercializzazione e distribuzione. La partecipazione dello Stato ha come scopo quello di evitare che commercianti e intermediari profittino eccessivamente della loro attività contribuendo ad aumentare il livello dei prezzi finali. L'intervento dello Stato, che in principio può rivelarsi idoneo, risulta spesso inefficiente e finanziariamente insostenibile è per questo che è preferibile lasciare al settore privato la sua prerogativa.

b. Analisi della catena del valore

Parallelamente o in alternativa alla formazione di "osservatori di prezzo" è auspicabile sviluppare laboratori di analisi della catena del valore ossia gruppi di studio e di confronto che svolgono ricerche specifiche e mirate.

Attraverso i laboratori si instaurano processi di miglioramento e razionalizzazione della catena del valore che facilitano l'assunzione di decisioni e l'implementazione di azioni concertate. In questo modo si incentiva la fiducia reciproca tra gli *stakeholder*, e si riduce il rischio di comportamenti opportunistici attraverso una maggiore responsabilità ed impegno.

La polarizzazione dei profitti negli stadi finali della filiera genera forti disincentivi alla produzione situata a monte della filiera stessa; attraverso l'analisi della catena del valore, si instaura un processo di negoziazione più trasparente che può indurre ad un'apprezzabile redistribuzione dei margini di profitto lungo tutta la catena del valore.

c. Favorire ed incentivare la stipulazione dei contratti

Tramite la contrattazione i produttori o i gruppi di produttori si impegnano a fornire determinate quantità e qualità di beni ad un prezzo e ad una scadenza prestabiliti. In questo modo, per gli acquirenti, si riduce il rischio di fornitura lungo la filiera, e i produttori hanno, per i beni realizzati (finiti o semilavorati),

uno sbocco garantito ad un prezzo concordato. Attraverso tale misura, nell'ambito di un quadro normativo appropriato, tutte le parti in causa hanno i propri interessi protetti. La contrattazione, in questo senso, assicura un miglior funzionamento di tutti i processi di produzione, di commercializzazione e d'investimento.

d. Istituzione di un prezzo minimo ai produttori

Il rischio economico che grava sui produttori può ridursi grazie all'istituzione di un prezzo minimo garantito. Questa misura può essere adottata per alcuni prodotti agroalimentari principali lasciando il prezzo degli altri beni meno importanti alle fluttuazioni di mercato.

Il prezzo minimo garantito, oltre a ridurre il rischio dell'attività produttiva, rende più stabile e maggiore l'offerta nel medio termine e incentiva gli investimenti. Il valore del prezzo stabilito deve essere il risultato di una negoziazione tra tutti gli *stakeholder* appartenenti alla catena del valore; prezzi imposti dall'autorità pubblica possono, infatti, rivelarsi contro-producenti ed inefficaci.

4.2.3.2 Le politiche di supporto alla produzione

L'obiettivo principale di queste misure è quello di garantire ai produttori un accesso facilitato agli input produttivi, in maniera tale da stimolare ed incoraggiare la loro attività. La fornitura gratuita o sovvenzionata dei fattori produttivi concorre all'abbattimento dei costi a carico degli agricoltori e rappresenta una fonte di risparmio.

L'adozione di queste misure prevede, in particolare, l'implementazione di aiuti diretti ai piccoli agricoltori i quali risultano spesso acquirenti netti di beni alimentari.

Le politiche di sostegno alla produzione devono essere affiancate da idonei accordi di commercializzazione che assicurino lo sbocco di eventuali eccedenze ad un prezzo remunerativo.

Il rischio principale nell'attuazione delle politiche di supporto alla produzione è quello di creare dipendenza nei produttori. Qualora gli aiuti diventino regolari ed ordinari si creano dei meccanismi per i quali, anche in una situazione "normale" e non di crisi, gli agricoltori non risultano più autosufficienti. È pertanto indispensabile concertare un'opportuna "strategia di uscita" che individui le condizioni per le quali è lecita l'interruzione del programma di aiuto.

Un supporto immediato alla produzione può realizzarsi in molti modi:

a. Fornitura di sementi o fertilizzanti

- b. Input *voucher*
- c. Credito collettivo
- d. Organizzazione di fiere
- e. Finanziamenti all'importazione di fertilizzanti
- f. Sussidi all'utilizzo dei fertilizzanti
- g. Istituzione di un fondo di garanzia pubblico
- h. Disincentivi alla produzione animale
- i. Aumento delle aree coltivabili
- j. Controlli di efficienza
- k. Mantenimento del territorio
- l. Limitare la lavorazione dei prodotti agricoli
- m. Controllo degli agenti infestanti
- n. Migliorare l'informazione sulle possibilità d'investimento

- a. Fornitura di sementi e fertilizzanti

Qualora sussistano problemi di disponibilità o di accesso al mercato degli input produttivi si può ricorrere alla distribuzione gratuita o sovvenzionata di questi ultimi. La distribuzione sovvenzionata prevede il pagamento di un prezzo minimo per gli input forniti, mentre quella gratuita non è vincolata ad alcun corrispettivo. La consegna avviene attraverso dei *kit*, ossia pacchetti preconfezionati standard all'interno dei quali vi sono quantità specifiche di sementi e fertilizzanti.

In questi casi la selezione di specifiche colture sulla base delle loro proprietà nutritive può aumentare il consumo finale e migliorare la dieta delle comunità locali. L'effetto predominante è però quello dell'aumento dell'offerta di prodotti e in particolare quelli con cicli di coltivazione più brevi.

In alcune aree isolate e poco connesse con i principali mercati nazionali può verificarsi inoltre una riduzione del livello dei prezzi.

Anche qui, come all'interno dei *safety nets*, si pone un problema di *targeting*, ossia di corretta individuazione dei soggetti ai quali devono essere indirizzati gli aiuti. Il supporto agli operatori che svolgono produzioni su larga scala può avere un impatto più significativo e apprezzabile in termini di miglioramento dell'offerta; tuttavia, sono i produttori di piccola scala che risultano maggiormente danneggiati e che necessitano dell'aiuto immediato da parte dello Stato e degli enti sovranazionali.

Oltre al problema del *targeting* si pone anche un problema di *timing*. Il momento dell'intervento, infatti, in modo particolare nel settore agricolo, risulta fondamentale ai fini produttivi. L'approvvigionamento degli input

deve avvenire in anticipo rispetto alla stagione produttiva poiché consegne ritardate o procrastinate possono rivelarsi tanto inutili quanto inefficaci.

b. Input *voucher*

Nelle aree in cui c'è un'apprezzabile disponibilità di fattori produttivi e in cui il mercato di tali fattori è efficiente, è più opportuno procedere all'implementazione di un sistema di *voucher*. In questi casi, infatti, la consegna diretta di fertilizzanti e sementi può esacerbare la concorrenza nel mercato degli input facendo precipitare la redditività di molti fornitori. La distribuzione *ad hoc* di buoni per l'acquisto dei fattori produttivi ha il vantaggio di favorire in gruppi più indigenti senza ledere o compromettere i meccanismi di mercato esistenti.

Un'altra ragione che spinge a preferire il sistema di *voucher* rispetto alla consegna diretta di input è la sua efficacia. Similmente a quanto accadeva nelle misure a sostegno dei consumatori, i costi necessari per sostenere la politica dei *voucher* sono molto più contenuti rispetto al processo di distribuzione fisica degli input poiché il primo privilegia i tradizionali canali di mercato mentre il secondo fa affidamento su costosi meccanismi di trasporto e smistamento.

Inoltre, tramite i buoni, i produttori sono liberi di decidere, sulla base delle loro esigenze peculiari, quali input acquistare; al contrario, attraverso la consegna diretta tale libertà non sussiste poiché vengono generalmente forniti pacchetti di input o *kit* standard e quindi non modificabili.

Tuttavia, in presenza di una situazione di scarsità sul mercato degli input, i *voucher* possono avere un effetto inflazionistico contribuendo a fare aumentare la domanda e quindi il prezzo degli input stessi.

c. Credito collettivo

Questa misura prevede l'impiego di un fondo di rotazione secondo cui il capitale iniziale può essere utilizzato come presidio e garanzia dei prestiti concessi sul fondo stesso. Il credito viene generalmente concesso ad un gruppo di produttori poiché l'approccio collettivo consente di creare quelle pressioni sociali e quegli stimoli reciproci opportuni per il rimborso del credito.

Il rimborso serve poi per concedere ulteriori prestiti finalizzati allo stesso scopo (ecco perché viene definito rotativo). Utilizzando le risorse provenienti dal fondo, gli input produttivi vengono forniti anticipatamente ad un collettivo che in un secondo momento pagherà il costo degli input forniti. La problematica principale connessa a questa misura si rileva nel reperimento del fondo di rotazione. I piccoli produttori dei Paesi in via di sviluppo possono incontrare

serie difficoltà nel trovare le risorse finanziarie necessarie per la costituzione del fondo.

d. Organizzazione di fiere

La crisi dei prezzi alimentari ha messo a repentaglio la sopravvivenza di molte attività produttive e distributive contraendo il volume effettivo di scambi sui mercati. Attraverso il coinvolgimento e collaborazione dei commercianti, dei fornitori e dei rivenditori di input è possibile organizzare dei "mercati artificiali" o fiere che consentono il rafforzamento dei sistemi produttivi locali grazie alla massiccia disponibilità di input che può potenzialmente generarsi.

All'interno delle fiere è opportuno valutare che la qualità e la diversità dei prodotti forniti sia adatta al soddisfacimento delle esigenze locali e che non siano forniti input estranei ai sistemi produttivi tipici del luogo.

e. Finanziamenti all'importazione dei fertilizzanti

L'importazione di fertilizzanti risulta particolarmente importante per i Paesi che sono poveri e deficitari nell'approvvigionamento alimentare. Prodotti alimentari ed energetici sempre più cari hanno deteriorato la situazione macroeconomica di molte nazioni importatrici ed è per questo che esse necessitano di un'attenzione e di un aiuto particolare.

È necessario porre in atto opportune misure finanziarie in grado di sostenere sia l'approvvigionamento alimentare, sia quello degli input produttivi indispensabili per migliorare il potenziale produttivo del Paese.

La sussistenza di una condizione di scarsità nell'offerta dei prodotti agro-alimentari rende l'importazione dei fertilizzanti tuttavia più impellente e fondamentale al fine di migliorare anche l'offerta alimentare.

Il Fondo Monetario e la Banca mondiale svolgono un ruolo finanziario importante ma decisiva è anche la collaborazione di altri partner, siano essi Governi di altri Paesi od organismi internazionali attraverso processi di cooperazione multilaterale.

In ogni caso, il supporto finanziario all'importazione dei fertilizzanti deve essere accompagnato da politiche di lungo termine volte al miglioramento infrastrutturale dei sistemi agricoli locali. Infatti, onde evitare il protrarsi della posizione macroeconomica deficitaria dei Paesi, parte delle risorse convogliate nel settore agricolo devono salvaguardare gli obiettivi di più lungo termine come l'innovazione tecnologica, la formazione, l'accumulazione di capitale fisico e umano.

f. Sussidi all'utilizzo dei fertilizzanti

Il costante incremento dei prezzi dei fertilizzanti, dovuto all'aumento della domanda ma soprattutto all'aumento dei costi di produzione (cfr. par. 2.3), ha indotto numerosi Paesi a sostenerne e sovvenzionarne l'uso. In generale i sussidi si sostanziano in un incentivo economico che viene fornito dall'autorità pubblica e che consente di ridurre le spese a carico dei produttori⁷⁴.

In particolare, questi sussidi hanno come obiettivo quello di riabilitare l'utilizzo dei fertilizzanti (divenuti troppo cari) o aumentarne l'impiego in agricoltura. Essi permettono agli agricoltori di migliorare la loro dotazione fattoriale e di incrementare il loro potenziale produttivo.

Tuttavia l'esperienza nell'implementazione di questa misura mostra alcuni aspetti negativi.

In primo luogo lo Stato deve sempre ponderare e modulare l'erogazione del sussidio onde evitare un uso indiscriminato e dannoso di questi prodotti.

In secondo luogo l'incentivo economico migliora il potere di acquisto di molti piccoli agricoltori che hanno difficoltà nel raccogliere risorse finanziarie sufficienti per procurarsi tali input; tuttavia, i grandi produttori agricoli risultano maggiormente beneficiati rispetto ai piccoli, proprio perché il loro fabbisogno di fertilizzanti è maggiore.

È per questo che spesso i sussidi ricadono nelle mani di pochi individui politicamente potenti mentre la maggior parte dei contadini resta esclusa; inoltre, il miglioramento dei raccolti, grazie all'utilizzo dei fertilizzanti, è strettamente legato alle condizioni meteorologiche. In presenza di siccità e di scarsa copiosità delle piogge l'uso dei fertilizzanti può facilmente rivelarsi inefficace.

Infine, i sussidi ai fertilizzanti stentano ad avere un effetto durevole qualora non siano accompagnati da politiche di lungo termine e da investimenti nelle infrastrutture.

g. Istituzione di un fondo di garanzia pubblico

Oltre alle difficoltà relative al reperimento degli input produttivi, un altro dei principali ostacoli che i piccoli produttori devono affrontare è l'accesso al credito. La mancanza di garanzie⁷⁵ da parte di questi ultimi rende le banche restie alla concessione dei prestiti. L'istituzione di un fondo di garanzia governativo può sopperire tale mancanza e incentivare il sistema

⁷⁴ L'abbattimento dei costi di produzione può tradursi in una riduzione del prezzo finale dei beni alimentari qualora sussista un efficiente meccanismo di trasmissione lungo la filiera.

⁷⁵ Garanzie intese come elementi garanti del rimborso del credito.

bancario all'erogazione del credito. Tramite l'accesso a dei micro finanziamenti i piccoli agricoltori possono reperire in maniera agevolata piccole attrezzature o riabilitare quelli esistenti, comprare sementi e fertilizzanti ed, in questo modo, stimolare l'incremento dell'output finale.

I prestiti concessi devono essere sottoposti ad un costante monitoraggio sia da parte del governo che delle banche private al fine di evitare l'insolvenza dei debitori e l'estinzione del fondo di garanzia in breve tempo.

h. Disincentivare la produzione animale

Questa misura ha lo scopo di interrompere o limitare il supporto a quelle attività economicamente non sostenibili e che possono mettere a rischio il consumo alimentare degli individui. Nel settore dell'allevamento i cereali costituiscono uno degli elementi predominanti dell'alimentazione del bestiame; la limitata disponibilità di questi prodotti rende la produzione animale molto costosa, e sottrae i cereali dall'uso per il consumo umano. Disincentivando la produzione animale si intende quindi aumentare l'offerta di prodotti agricoli destinati al consumo umano e ridurre quella destinata al consumo animale.

L'adozione di questa misura richiede tempi d'implementazione lunghi, ed importanti modifiche strutturali nei sistemi produttivi.

i. Supporto tecnico e finanziario all'aumento delle aree coltivabili

L'offerta finale di prodotti agroalimentari può aumentare attraverso l'aumento delle aree coltivabili. Questa misura prevede che lo Stato fornisca i mezzi meccanici necessari per dissodare i terreni incolti oppure che disponga facilitazioni creditizie per l'acquisto degli stessi.

L'aumento dell'area coltivabile può realizzarsi anche attraverso la sospensione delle licenze di costruzione che, specialmente nelle zone peri urbane, sottraggono molto terreno all'agricoltura.

Oltre all'ampliamento della superficie coltivabile è possibile sfruttare maggiormente i terreni già utilizzati intensificando le tecniche di coltivazione, sempre nell'ottica della sostenibilità dei processi produttivi.

j. Controlli di efficienza

Sussiste una costante necessità di monitorare il miglioramento della produttività del capitale investito. A questo scopo devono essere predisposti sistemi di raccolta adeguati per valutare sia la redditività dei produttori sia quella degli utilizzatori degli input, come pure stimare la capacità di offerta dei sistemi produttivi locali e la domanda effettiva al fine di individuare un quadro

aggiornato della situazione vigente nel mercato e di tracciare concreti sviluppi futuri del settore.

k. Misure di mantenimento del territorio

Il miglioramento dell'offerta agro-alimentare nel medio lungo termine richiede l'implementazione di misure di mantenimento e conservazione dell'ecosistema agricolo. Alcune regole basilari sono l'uso consapevole dei fertilizzanti e dei concimi, l'uso sostenibile dei pesticidi maggiormente dannosi per la salute e per l'ambiente, lo sviluppo di tecniche agricole a ridotto impatto ambientale.

l. Limitare la lavorazione dei prodotti agricoli

Granaglie meno lavorate e farine meno raffinate e setacciate offrono un potenziale calorico e nutritivo maggiore per l'alimentazione umana. Tale misura prevede un accordo a livello nazionale o regionale con i produttori al fine di limitare i processi di trasformazione dei prodotti agricoli. Incoraggiando la produzione di beni meno trasformati, inoltre, è possibile incrementare l'output finale attraverso un maggior grado di estrazione di prodotto dalla materia prima.

m. Controllo degli agenti infestanti

Per migliorare la qualità e la quantità dell'output agricolo è indispensabile effettuare controlli sugli agenti infestanti sia naturali che artificiali. Oltre agli insetti dannosi per i raccolti, un'informazione inadeguata può condurre ad un utilizzo scorretto e ad un abuso di pesticidi chimici deleteri per l'ecosistema e per la salubrità ambientale.

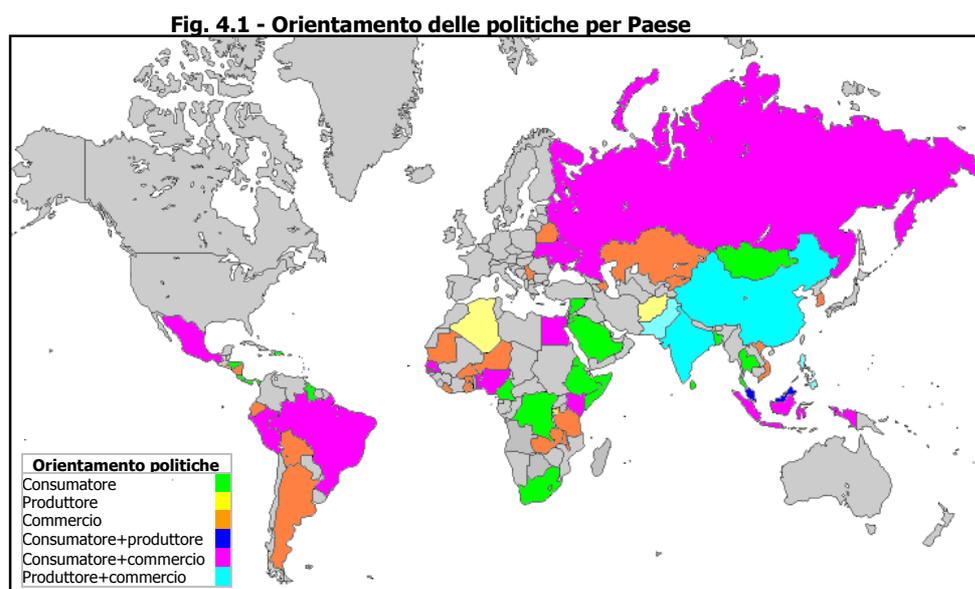
La formazione, pertanto, si rivela un elemento chiave per il successo nell'implementazione di questa misura.

n. Migliorare l'informazione sulle possibilità d'investimento

L'aumento dei prezzi dei beni agroalimentari rappresenta un'opportunità di profitto per gli operatori del settore. È utile palesare le possibilità d'investimento e far conoscere le misure più adeguate per realizzarli al fine di migliorare la produttività e la redditività dell'intera filiera.

4.3 La distribuzione geografica delle risposte politiche di breve periodo

Attraverso l'analisi delle risposte politiche adottate a livello nazionale dai Paesi in via di sviluppo è possibile individuare una distribuzione geografica delle stesse per macroregioni.



Fonte: elaborazione dati GIEWS, FAO 2008

In particolare, sono stati presi in considerazione 61 Paesi in via di sviluppo e analizzate le rispettive politiche che sono state adottate fino al luglio del 2008, ad ogni combinazione o misura politica è stato poi attribuito un colore.

Nel continente africano la maggior parte dei Paesi ha cercato di ridurre il peso fiscale a carico dei consumatori e degli importatori utilizzando prevalentemente politiche orientate al commercio e a favore degli acquirenti finali mentre i supporti diretti ai produttori sono stati limitati e poco diffusi⁷⁶. Per quanto riguarda le politiche orientate al commercio, in particolare, sono state applicate misure di sostegno all'attività di importazione attraverso la riduzione delle tariffe doganali e la semplificazione delle procedure doganali all'importazione. Per quanto riguarda le politiche orientate al consumatore si è trattato soprattutto di politiche fiscali (riduzione dell'imposta sul valore

⁷⁶ GIEWS, FAO 2008.

aggiunto) e misure di protezione sociale, dette anche *safety nets*, che si concretizzano in sussidi ai consumatori, trasferimenti in denaro ed in natura.

Il Congo, uno dei più grandi stati africani, ha diminuito l'aliquota IVA su alcuni principali prodotti come il riso, il grano, lo zucchero facendola scendere dal 18 al 5%. Il Kenya ha importato (fino al maggio del 2008) più di 270.000 tonnellate di granturco in regime *duty-free* (esente da dazi), ha rimosso inoltre l'IVA sul pane e sul riso, ha ridotto le accise all'importazione dal 35 al 10%. La Nigeria a partire da aprile del 2008 ha sospeso per sei mesi le tariffe all'importazione del riso.

In altri stati africani, anche se in misura minore, sono stati implementati interventi di regolamentazione dei prezzi finali e di sussidio al consumo: tra i casi analizzati sono soprattutto l'Egitto, l'Etiopia, il Senegal e il Cameroon i Paesi che hanno prevalentemente ricorso a queste misure anche se con forme e modalità differenti.

Le politiche di supporto della produzione sono state relativamente più diffuse nel continente asiatico rispetto a quello africano⁷⁷. In Cina, in India, in Azerbaigian, in Indonesia, in Malesia, in Pakistan e nelle Filippine i governi hanno adottato misure di sostegno ai sistemi produttivi locali attraverso l'aumento dei sussidi al settore agricolo (spesso proporzionali agli ettari coltivati), la fornitura di input produttivi (carburante agricolo), i sussidi all'utilizzo dei fertilizzanti, la garanzia di un prezzo minimo per i produttori e l'aumento delle aree coltivabili.

Il continente asiatico (sia Asia meridionale che orientale) essendo, nel suo complesso, anche un importante produttore mondiale di derrate agricole ha applicato in numerosi casi restrizioni alle esportazioni sia sotto forma di quote che di tasse. La Cina, in particolare, ha introdotto quote all'esportazione della farina di grano, del mais e del riso, ha imposto tasse all'esportazione di frumento ma ha anche dimezzato le tariffe all'importazione della carne⁷⁸ (dal 12 al 6%) e ridotto quelle relative ai semi di soia.

L'India ha proibito per il periodo luglio-ottobre 2008 le esportazioni di mais e ha introdotto un prezzo minimo a favore dei produttori di frumento. Restrizioni quantitative alle esportazioni sono state applicate anche da altri Paesi. In Bangladesh dal maggio del 2008 sono stati imposti per sei mesi divieti all'esportazione di riso; anche in Vietnam l'esportazione di riso è stata vietata. La Cambogia, l'Indonesia, l'Iran, il Kazakistan e il Nepal hanno introdotto altre restrizioni all'export.

⁷⁷ GIEWS, FAO 2008.

⁷⁸ Compatibile con il mutamento del regime alimentare, cfr. cap. 2.

A differenza degli altri stati asiatici (India e Cina in particolare) che parallelamente alle misure orientate al commercio hanno introdotto misure di sostegno alla produzione interna, la Russia e l'Ucraina pur rappresentando il potenziale agricolo dell'Asia centrale hanno preferito misure orientate al commercio piuttosto che orientate alla produzione.

La Russia e l'Ucraina hanno introdotto quote all'esportazione in particolare su orzo e frumento, la Bielorussia invece ha introdotto una tariffa del 40% sull'esportazione del grano.

Per quanto riguarda L'America Latina e i Caraibi, l'orientamento delle politiche adottate è simile a quello africano. Le misure implementate sono state prevalentemente rivolte al consumatore e al commercio. In particolare sono stati erogati trasferimenti in natura (distribuzione gratuita), in alcuni casi si è realizzata la vendita di alcune derrate agricole ad un prezzo sovvenzionato, le barriere tariffarie all'importazione si sono abbassate mentre sono aumentate quelle tariffarie e non tariffarie all'esportazione.

L'Argentina, quinto produttore mondiale di grano, ha imposto quote all'esportazione di frumento e divieti all'esportazione di mais. Il Brasile ha liberalizzato le importazioni di grano eliminando completamente le tariffe doganali per questo prodotto ma anche introdotto misure a sostegno del consumatore riducendo le tasse sull'acquisto delle farine e del pane.

L'Ecuador ha vietato l'esportazione di riso, la Guyana ha sussidiato l'acquisto della farina di frumento e a partire dal maggio del 2008 ha provveduto alla distribuzione di riso alla popolazione, in Honduras le scorte pubbliche di mais sono state liberate e vendute ad un prezzo sovvenzionato. In Messico, a partire dall'agosto del 2008 sono state importate 250 mila tonnellate di riso a regime tariffario ridotto e sono state rimosse le tariffe su frumento, mais e fertilizzanti; inoltre, i prezzi di circa 150 prodotti agroalimentari sono stati bloccati attraverso la regolamentazione.

In conclusione, l'analisi della distribuzione geografica delle politiche consente di individuare tre tendenze salienti:

1. Le misure orientate al commercio rappresentano la risposta politica più diffusa;

2. I Paesi esportatori hanno prevalentemente applicato misure restrittive all'esportazione e misure orientate al produttore;

3. I Paesi importatori hanno prevalentemente applicato misure di supporto all'importazione e misure orientate al consumatore.

In linea generale, le politiche orientate al commercio hanno rappresentato la risposta politica più diffusa tra i Paesi in via di sviluppo e sono state applicate diversamente sulla base della posizione commerciale del Paese nei confronti del

resto del mondo. I maggiori esportatori hanno prettamente applicato restrizioni alle merci in uscita dal Paese, mentre gli importatori hanno soprattutto tentato di liberalizzare e semplificare l'ingresso dei prodotti nei mercati interni.

Per quanto riguarda le politiche a sostegno del produttore e del consumatore è possibile notare un'ulteriore differenza. I Paesi esportatori hanno implementato prevalentemente politiche di sostegno alla produzione interna mentre i Paesi importatori hanno soprattutto implementato politiche di sostegno ai consumatori finali tanto di carattere fiscale, che sociale che di mercato. Inoltre sono molto rari i casi in cui vengono parallelamente implementate tutte e 3 le misure (orientate al commercio, alla produzione e al consumo) e ancora più rari i casi in cui sono state applicate congiuntamente politiche di sostegno alla produzione e politiche di sostegno al consumo. Di norma le politiche orientate al commercio sono state abbinare o a politiche di sostegno alla produzione oppure a quelle di sostegno al consumo ma non ad entrambe contemporaneamente. Ciò deriva dal fatto che gli esportatori applicano soprattutto misure orientate alla produzione piuttosto che al consumo e che gli importatori cercano, più che altro, di sostenere e sovvenzionare l'attività di consumo anziché quella di produzione. I Paesi esportatori, in un certo senso, tentano di preservare e potenziare il settore agricolo nazionale proteggendolo dalle influenze dei mercati globali e sostenendolo attraverso i finanziamenti, la fornitura di input, l'aumento delle aree coltivabili etc. Dall'altro lato i Paesi importatori hanno maggiormente concentrato i loro sforzi a sostegno del consumo locale per due ordini di motivi. In primo luogo il sostegno al sistema produttivo di per sé carente non avrebbe sortito effetti apprezzabili; in secondo luogo il consumo nei Paesi importatori risulta più penalizzato rispetto a quello nei Paesi esportatori i quali hanno maggiori capacità o "possibilità" di soddisfare il fabbisogno interno.

4.4 L'efficacia delle politiche nel tempo

Sulla base dell'analisi effettuata è possibile delineare alcuni aspetti salienti relativi alle politiche per i Paesi in via di sviluppo.

In primo luogo, tutte le politiche analizzate sono interventi volti ad affrontare e mitigare gli effetti dello shock dei prezzi agricoli nel breve e medio termine ma non rappresentano una strategia di lungo periodo volta a migliorare la sicurezza alimentare globale; tuttavia, è possibile fare una distinzione tra politiche a favore del consumatore e politiche a favore del produttore.

Le politiche al consumatore, ad eccezione dell'impulso ai finanziamenti esterni (cfr. tab. 4.1), sono maggiormente indirizzate a dare un sollievo rapido al problema della scarsità e dell'elevato prezzo dei generi alimentari, offrono risoluzioni più immediate (aiuti alimentari, rilascio delle scorte, riduzione delle imposte); ma non rappresentano una risposta duratura alla crisi dei prezzi: sono solo un sollievo momentaneo e provvisorio.

Le politiche rivolte al produttore, invece, pur essendo applicabili nel breve termine, non offrono una risposta istantanea al problema della scarsità di cibo; tuttavia, hanno un effetto più persistente nel tempo poiché vanno ad incidere sulla disponibilità dei fattori produttivi, sul mantenimento del territorio, sugli incentivi alla produzione; basti pensare all'aumento delle aree coltivabili, al controllo nell'uso dei pesticidi, al prezzo minimo garantito ai produttori.

Nell'ottica dell'approccio del doppio binario, quindi, le politiche orientate al consumatore rientrano maggiormente nell'ambito della risposta politica di tipo emergenziale volta a mitigare gli effetti negativi prodotti nel breve periodo che hanno gravato sui soggetti più vulnerabili. I trasferimenti in denaro, i buoni alimentari, le politiche fiscali volte alla riduzione delle imposte o il rilascio delle scorte sono tutte misure che necessitano di tempi d'implementazione relativamente brevi e che quindi hanno un impatto più rapido sul benessere dei consumatori finali. Al contrario, le politiche orientate al produttore, pur non essendo risposte di lungo periodo, rientrano principalmente nell'ambito delle misure volte alla ripresa del settore agricolo in termini di offerta, occupazione e produttività. La fornitura di sementi e fertilizzanti, l'istituzione di un fondo di garanzia pubblico, i sussidi alla produzione necessitano di periodi di tempo relativamente più lunghi per generare benefici per la società, ma hanno anche effetti più profondi e duraturi.

Per quanto concerne le politiche orientate al commercio, si tratta di azioni immediate e facilmente applicabili, ma anch'esse non sono una soluzione valida nel lungo termine.

Al fine di combattere efficacemente la povertà e la fame, gli interventi analizzati, che restano circoscritti e mirati ad offrire una risposta alla crisi, devono essere inseriti in una cornice politica più ampia diretta a sostenere il settore agricolo e lo sviluppo delle comunità rurali nel lungo termine. Il rilancio dell'agricoltura, previsto dall'approccio del doppio binario, non può basarsi sulle politiche orientate al produttore né tantomeno su quelle orientate al consumatore, ma deve fondarsi su strategie lungimiranti e profonde concertate a livello nazionale ed internazionale, capaci di convogliare investimenti e risorse nuove in un settore di vitale importanza per i Paesi poveri.

Un altro aspetto fondamentale da porre in rilievo è che non tutte le misure che hanno effetti positivi nel breve periodo, in termini di disponibilità e prezzi dei generi alimentari, sono valide ed efficaci anche nel lungo termine. Oltre alle restrizioni alle esportazioni, che vanno a contrarre l'offerta nei mercati agricoli internazionali e aumentano la volatilità dei prezzi, si fa qui riferimento alla sottoscrizione dei contratti *forward* che alimenta le aspettative rialziste degli speculatori sui prezzi delle *commodities*, al controllo dei prezzi alimentari attraverso la regolamentazione, in particolare tramite calmieri di prezzo, che possono disincentivare l'attività produttiva e far emergere nuove situazioni di scarsità e, infine, anche agli aiuti alimentari che risultano costosi e poco efficaci nel riattivare i sistemi produttivi locali nel medio - lungo termine.

Infine, nel lungo termine, l'obiettivo prioritario di tutte le politiche per lo sviluppo dovrebbe essere quello di generare "autosufficienza" ossia far sì che i sistemi locali siano autonomamente in grado di sostenersi. Tutte le forme di aiuto e quindi anche le politiche in risposta alla crisi possono, tuttavia, instaurare meccanismi di dipendenza da parte dei sistemi locali generando una sorta di assuefazione agli interventi predisposti. In particolare i sussidi, i trasferimenti in denaro, i buoni per l'acquisto di alimenti e di input aiutano i sistemi locali nel breve termine ma nel medio - lungo termine possono indebolirli rendendoli incapaci di reagire autonomamente. Pertanto, tutti gli interventi devono essere accompagnati da opportune "strategie di uscita" che in fase di normalizzazione della crisi moderino l'aiuto offerto al sistema al fine di ripristinarne l'autonomia.

5. LE POLITICHE DEI PAESI SVILUPPATI

5.1 L'orientamento generale

L'orientamento politico dei Paesi sviluppati in risposta alla crisi alimentare mondiale si è sviluppato lungo quattro principali direttive:

1. Potenziare gli aiuti a favore dei Paesi e delle popolazioni più povere;
2. Frenare l'adozione di misure protezionistiche dannose per i mercati;
3. Tenere sotto stretta osservazione l'andamento dei prezzi agricoli;
4. Valutare l'avanzamento delle politiche in materia di fonti energetiche alternative.

L'impatto più contenuto della crisi dei prezzi alimentari prodottosi all'interno delle economie avanzate ha sostenuto lo sviluppo di politiche volte al potenziamento del sostegno globale a favore delle popolazioni dei Paesi poveri, in cui gli effetti della crisi sono stati più importanti.

È triste constatare che un effetto perverso degli aumenti dei prezzi è che essi, facendo lievitare il costo degli aiuti alimentari, rafforzano la tendenza, purtroppo già in atto da alcuni anni, alla loro riduzione: già nel 2006 gli aiuti alimentari avevano registrato il livello più basso dal 1973, e attualmente rappresentano meno del 7% della spesa complessiva per gli aiuti allo sviluppo e meno dello 0,4% della produzione mondiale di alimenti⁷⁹.

Nelle attuali circostanze, il problema dell'insufficienza degli aiuti per lo sviluppo emerge con maggiore incisività a causa delle pressioni sui bilanci pubblici derivanti dalla necessità di far fronte alla crisi economica e finanziaria.

Tuttavia, l'impegno da parte delle maggiori potenze mondiali ad arginare le drammatiche conseguenze sviluppatesi nei Paesi poveri sembra essersi catalizzato durante tutto l'arco del 2008: la sicurezza alimentare continua ad essere una questione di massima urgenza che spinge al coordinamento politico internazionale e alla mobilitazione di risorse finanziarie.

In una dichiarazione fatta in occasione della trentaquattresima sessione della Commissione FAO sulla Sicurezza Alimentare (Roma 14-17 ottobre 2008), le raccomandazioni principali del direttore generale della FAO, Jacques Diouf, ai governi dei Paesi ricchi sono due: evitare di ridurre il volume degli aiuti destinati al settore agricolo dei Paesi in via di sviluppo e non introdurre misure protezionistiche come risposta all'evolversi della crisi finanziaria mondiale.

⁷⁹ De Filippis, Salvatici, 2008.

Oltre al potenziamento degli aiuti, infatti, l'orientamento politico auspicato per le economie avanzate è quello di non isolare i propri mercati interni agli scambi internazionali ma di favorire, o quanto meno mantenere, il grado di apertura al commercio estero onde evitare ripercussioni negative per l'intera economia mondiale.

Altre iniziative politiche dei Paesi sviluppati hanno riguardato il monitoraggio dei mercati interni ed esteri attraverso l'implementazione di osservatori di prezzo e analisi periodiche di settore soprattutto in relazione all'impatto delle politiche energetiche, agli accordi in materia di OGM e al ruolo della speculazione finanziaria.

L'analisi delle risposte politiche dell'Unione Europea offre un quadro esaustivo di quelle che sono state le misure intraprese dalle economie avanzate per far fronte alla crisi.

5.2 La risposta politica dell'unione europea

Il 20 maggio del 2008 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo "Far fronte alla sfida dell'aumento dei prezzi alimentari: Linee d'intervento dell'UE". Questa comunicazione analizza i vari fattori congiunturali e strutturali che hanno determinato il recente aumento dei prezzi dei generi alimentari, esamina le prospettive future di evoluzione dei prezzi e fornisce un quadro d'insieme delle ripercussioni a livello dei Paesi e dei nuclei familiari, nell'Unione e a livello internazionale; passa quindi a illustrare gli aspetti di una risposta dell'Unione europea a questa situazione lungo tre direttrici complementari di intervento:

1. Interventi per affrontare e mitigare gli effetti dello shock dei prezzi agricoli nel breve e medio termine;
2. Interventi volti ad aumentare l'offerta e la sicurezza alimentare a lungo termine;
3. Interventi intesi a contribuire allo sforzo mondiale per ridurre gli effetti dei rincari sulle popolazioni povere.

Nella risoluzione del 22 maggio, relativa alla comunicazione sull'aumento dei prezzi dei generi alimentari, il Parlamento europeo ha sottolineato il diritto fondamentale all'alimentazione e la necessità di migliorare l'accesso di tutti, in ogni momento, a un'alimentazione sufficiente per una vita attiva e sana.

In quest'ottica, il 18 luglio la Commissione ha proposto di istituire un apposito strumento finanziario, con una dotazione di un miliardo di euro, per aiutare gli agricoltori dei Paesi in via di sviluppo; tale strumento è stato adottato

dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei Ministri il 16 dicembre attraverso un apposito regolamento.

Di seguito si analizzano separatamente le tre direttrici di intervento UE e, nell'ambito della terza linea d'azione si commenta l'adozione del regolamento da parte del Parlamento europeo.

5.2.1 Interventi intesi a mitigare gli effetti dei rincari nel breve e medio termine

Come conseguenza diretta dei livelli eccezionalmente elevati dei prezzi sui mercati cerealicoli, sono state vendute le scorte di intervento e in un'ottica di più ampio respiro della riforma della PAC sono stati compiuti tre passi decisivi:

4. a settembre 2007, il Consiglio ha deciso di sospendere nel 2008 l'obbligo degli agricoltori di ritirare dalla produzione il 10% dei terreni seminativi
5. il 20 dicembre 2007, il Consiglio ha deciso all'unanimità di sospendere i dazi all'importazione sui cereali;
6. il Consiglio ha deciso, dal 2008, di aumentare del 2% le quote latte⁸⁰.

Queste iniziative hanno favorito un sensibile aumento dell'offerta interna di prodotti agroalimentari e un contenimento del livello dei loro prezzi; tuttavia, sono stati l'apprezzamento dell'euro e la minor incidenza della spesa alimentare sul consumo complessivo del consumatore medio europeo ad aver contribuito ad attenuare l'impatto della crisi.

A partire da Maggio 2008, nell'ambito delle risposte di breve periodo, la Commissione ha avviato altre iniziative.

In primo luogo si è mossa attivando meccanismi di monitoraggio del mercato agricolo al fine di valutare da vicino l'andamento dei prezzi all'interno dell'UE e a livello internazionale. I dati raccolti attraverso tali meccanismi permettono di pubblicare periodicamente relazioni sull'evoluzione della situazione come, ad esempio, la comunicazione del 9 dicembre⁸¹ in cui la Commissione esamina i prezzi dei prodotti alimentari in Europa e delinea una tabella di marcia per migliorare il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare.

È una delle priorità della Commissione esaminare il funzionamento della catena alimentare, soprattutto sotto l'aspetto della concentrazione e della segmentazione del mercato nei settori del commercio al dettaglio e della

⁸⁰ Consiste essenzialmente nell'assegnazione a ciascun produttore di un quantitativo di riferimento produttivo individuale (quota latte) e nell'applicazione di un prelievo supplementare su tutto il latte prodotto in eccesso.

⁸¹ "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa", Commissione 2008, 821 definitivo.

distribuzione al fine di eliminare eventuali ostacoli e distorsioni che impediscono una contrattazione trasparente ed una redditività equilibrata lungo tutta la filiera. Nella comunicazione del 9 dicembre si conclude asserendo che le forti fluttuazioni dei prezzi dei prodotti agricoli di base e dei prodotti alimentari in un periodo caratterizzato da forte incertezza sulle prospettive economiche illustrano la necessità di migliorare il funzionamento della catena europea di approvvigionamento alimentare per accrescerne l'efficienza e la competitività. Si sostiene che una migliore regolamentazione e l'applicazione rigorosa e uniforme delle regole della concorrenza e delle norme di tutela dei consumatori contribuiranno a limitare gli aumenti di prezzo a vantaggio dei consumatori europei, in particolare delle famiglie a basso reddito. Inoltre, il rispetto delle norme sulla concorrenza consentirà di correggere l'attuale frammentazione della catena di approvvigionamento alimentare e di rimuovere le barriere artificiali all'entrata per i produttori, il che permetterà di offrire ai consumatori europei la scelta più ampia possibile di prodotti alimentari di qualità. Ciò potrebbe altresì contribuire a riequilibrare il potere negoziale nell'ambito della catena di approvvigionamento alimentare.

In secondo luogo, nell'ambito delle politiche a breve termine la Commissione appronterà una revisione del programma di sicurezza alimentare europeo al fine di aumentare le risorse stanziare a favore dei più indigenti.

In terzo luogo, la Commissione indica come prioritario osservare da vicino le attività degli investitori speculativi sui mercati finanziari delle materie prime e i relativi effetti sull'andamento dei prezzi.

Le fluttuazioni dei prezzi delle materie prime agricole sono state accompagnate da un aumento dei flussi di investimenti nei relativi derivati finanziari. Ciò solleva la questione del ruolo della speculazione nella determinazione dei prezzi e pone interrogativi su possibili disallineamenti rispetto ai fondamentali economici. Occorre, secondo la Commissione, continuare a sorvegliare i mercati delle materie prime agricole per determinare il modo migliore per evitare l'eccessiva volatilità e l'accumulo di posizioni speculative dettato da comportamenti da "gregge", considerati i danni che questi sviluppi possono provocare.

Infine è interesse della Comunità evitare che i provvedimenti di breve periodo (come le restrizioni alle esportazioni) adottati per attenuare le ripercussioni dei rincari sui settori più poveri della popolazione inducano effetti di distorsione dei mercati.

5.2.2 Interventi volti ad aumentare l'offerta alimentare nel lungo termine

Per quanto riguarda gli interventi volti ad aumentare l'offerta e la sicurezza alimentare di lungo termine, si intende in primis garantire maggiore sostenibilità alla politica UE sui biocarburanti. Il regime proposto incoraggia attivamente lo sviluppo a livello europeo e mondiale di biocarburanti di seconda e di terza generazione⁸², e esamina ulteriormente in che modo l'obiettivo convenuto a livello UE (10% del biocarburante per il trasporto entro il 2020) influenzerà i prezzi di mercato e l'uso delle terre.

La politica energetica comunitaria si iscrive sempre più in una tendenza mondiale tesa a stimolare la produzione di carburanti di sostituzione. Ad adottare politiche proattive in materia figurano in particolare Paesi quali gli Stati Uniti, il Brasile, l'India e la Cina. Il rischio che la domanda di biocarburanti venga soddisfatta a discapito delle colture alimentari è forte e pertanto, per ovviare a ciò, la Commissione contempla un regime di controllo sull'impatto dei gas ad effetto serra, sulla biodiversità e sugli effetti sull'uso delle terre e prevede relazioni regolari su una vasta gamma di conseguenze economiche, sociali e ambientali, tra cui gli effetti positivi e negativi sulla sicurezza alimentare.

Dall'altro lato, l'espansione della produzione di biocarburanti e bioenergia potrebbe avere effetti positivi sul settore agricolo e della trasformazione alimentare, settore che sta risentendo dell'aumento dei prezzi dei fattori di produzione, quali fertilizzanti, pesticidi, e gasolio, nonché dei costi di trasporto e di trasformazione. Pertanto, l'UE cercherà di contribuire allo sviluppo mondiale delle fonti energetiche alternative incoraggiando, parallelamente, l'adozione di criteri di controllo e sostenibilità da parte dei consumatori e dei produttori di biocarburanti anche al di fuori dell'Unione e promuovendo attivamente lo sviluppo a livello internazionale di biocarburanti di seconda e di terza generazione.

In secondo luogo, l'UE cercherà di estendere la ricerca e le conoscenze agrarie per garantire un aumento sostenibile della produttività del settore agricolo tanto in Europa che nei Paesi in via di sviluppo, ad esempio tramite nuove varietà vegetali e sistemi di coltivazione più avanzati tali da assicurare rese superiori e più stabili, un uso più razionale delle risorse idriche, una maggiore resistenza alle malattie e agli stress ambientali e un ricorso minore ai

⁸² Le materie prime per la produzione di carburanti di seconda generazione spaziano dalle colture non alimentari, quali le colture energetiche, a fonti alternative quali gli oli vegetali riciclati, il grasso animale, i sottoprodotti dell'industria silvicola, i residui della silvicoltura, i rifiuti solidi e le graminacee.

pesticidi. In questo senso l'UE ha ribadito il forte sostegno al sistema di ricerca agraria internazionale (in particolare al CGIAR, il gruppo consultivo per la ricerca agraria internazionale), al quale sono attualmente destinati circa 32,5 milioni di euro, copertura destinata ad essere raddoppiata nel 2009 fino a raggiungere una media di 63 milioni di euro l'anno nei prossimi tre anni.

Infine, la produzione di OGM continua a crescere nei Paesi terzi e con essa la domanda di semi di soia e di farina di soia, anche nell'UE, dove l'allevamento dipende fortemente dalle importazioni di proteine vegetali, essenzialmente semi di soia e derivati. In contrasto con la rapida espansione a livello mondiale, la produzione di OGM, sia per i mangimi che per i biocarburanti, è vincolata in Europa. In forza della normativa comunitaria, nell'Unione vige un sistema rigoroso che preordina la commercializzazione degli OGM ad un'autorizzazione concessa sulla base di criteri efficaci e scientifici. Questa normativa continuerà a trovare applicazione da parte della Commissione che provvederà ad evadere le domande di autorizzazione e, considerate le attuali circostanze particolari, presterà particolare attenzione alla questione delle importazioni di mangimi, in linea con le procedure contemplate dalla normativa.

5.2.3 Interventi per attenuare gli effetti della crisi a livello internazionale

Per accentuare il contributo all'attenuazione degli effetti dei rincari a livello internazionale la Commissione europea si è impegnata a promuovere una politica di libero scambio e a lavorare alla chiusura dei negoziati del Doha Round del Wto⁸³. I negoziati di Doha offrono ai Paesi in via di sviluppo notevoli vantaggi potenziali: l'apertura di nuove opportunità di mercato potrebbe incrementare le entrate delle esportazioni, stimolare la produzione agricola e agevolare l'accesso alle derrate, attenuando in tal modo i rincari alimentari.

L'attuale crisi economica e finanziaria ha accentuato la tentazione delle maggiori potenze economiche a ricorrere a misure protezionistiche: il raggiungimento di un accordo a livello internazionale sul fronte del commercio si rivela una necessità imprescindibile. È per questo che al termine di un incontro informale avvenuto a margine del Forum Economico Mondiale di Davos a fine gennaio 2009, i rappresentanti dei ministri del commercio dei Paesi partecipanti hanno rinnovato il loro impegno a non ricorrere ad un aumento

⁸³ Round negoziale che ha avuto inizio con la Quarta Conferenza Ministeriale del WTO tenutasi a [Doha](#) in [Qatar](#) nel [novembre 2001](#), e ha presentato fasi altamente conflittuali senza che, fino ad ora, si sia potuti giungere ad un accordo finale.

delle misure protezionistiche per far fronte alla crisi, e a cercare di giungere ad un accordo entro la fine del 2009⁸⁴.

L'attuale situazione di grande incertezza che contrassegna i mercati internazionali insieme alla minaccia di una recessione mondiale, oltre a spingere alcuni Paesi a ricorrere a misure protezionistiche, potrebbe indurre i Paesi a rivedere gli impegni internazionali presi nei confronti degli aiuti allo sviluppo. La Comunità europea ha però reagito positivamente, un altro elemento saliente della risposta comunitaria di lungo termine è, infatti, il potenziamento del contributo dell'Unione allo sforzo globale per ridurre gli effetti della crisi sulle popolazioni povere e la disponibilità a tener fede agli impegni umanitari presi.

La Commissione, che intende controllare attentamente l'evoluzione del fabbisogno di aiuti umanitari, sta vagliando diverse possibilità di stanziare ulteriori fondi per contribuire alla gestione corrente o alle attività previste dalle organizzazioni internazionali, nonché per coprire eventuali bisogni imprevisti in futuro.

Il primo stanziamento è stato sancito con l'approvazione del regolamento del 16 dicembre 2008 che istituisce uno strumento di risposta rapida all'impennata dei prezzi alimentari nei Paesi in via di sviluppo: si tratta, in particolare, di uno strumento di finanziamento specifico, complementare agli strumenti di finanziamento esterni esistenti nell'ambito comunitario. L'obiettivo primario della nuova norma è quello di aumentare l'approvvigionamento di prodotti alimentari per le popolazioni locali e di soddisfare rapidamente il loro fabbisogno immediato. La strategia di risposta della Comunità dovrebbe in particolare cercare di stimolare una reazione positiva sul piano dell'offerta da parte del settore agricolo dei Paesi in via di sviluppo riducendo al tempo stesso, in misura considerevole, gli effetti negativi della volatilità dei prezzi alimentari sulle popolazioni più povere. Inoltre data l'urgenza dell'intervento, le misure previste dal regolamento devono seguire procedure decisionali efficienti, flessibili, trasparenti e rapide per il loro finanziamento.

Tale regime si innesta in una strategia globale volta a contribuire alla sicurezza alimentare nei Paesi in via di sviluppo: la Comunità europea è infatti intenzionata a fornire sostegno a soluzioni strutturali di medio e lungo termine e a promuovere un aiuto coordinato con gli altri partner internazionali. Il partenariato globale per i prodotti alimentari e l'agricoltura contribuirà a colmare in modo sostanziale le carenze nei finanziamenti necessari per i Paesi in via di sviluppo.

⁸⁴ G. Listorti, 2009.

5.2.4 Sintesi ed ultimi sviluppi

Nell'ambito delle misure di breve termine, dopo il sostenuto calo dei prezzi agroalimentari avvenuto negli ultimi mesi, i dazi all'importazione dei cereali sono stati ripristinati ad ottobre del 2008. La stessa normativa di sospensione dei dazi all'importazione prevedeva una revoca immediata nel caso in cui i quantitativi importati o la disponibilità sul mercato comunitario fossero sufficienti a garantire un maggiore equilibrio tra domanda e offerta. Per quanto riguarda l'abolizione del *set aside* e la graduale estinzione delle quote latte, si tratta di interventi di mercato che rientrano nell'ambito di un più ampio processo riformatore della PAC iniziato nel 2003 con la Riforma Fischler e portato avanti attraverso la verifica sullo stato di salute della PAC (*Health Check*) che si è concluso il 20 novembre del 2008. Il *set aside* è stato definitivamente abolito a partire dal 2009 mentre per l'abolizione definitiva delle quote latte bisognerà attendere il primo aprile del 2015.

L'intento dell'Unione europea è quello di contribuire ad aumentare la capacità di produzione interna di beni agroalimentari, in una fase caratterizzata da un eccesso di domanda a livello globale e dalla riduzione delle scorte strategiche mondiali.

Il monitoraggio dell'andamento dei prezzi sia al consumo che alla produzione resta una priorità importante della Commissione europea, e si ritiene opportuno sviluppare, nel quadro della FAO, un osservatorio internazionale dei prezzi dei prodotti agricoli, dei fattori di produzione e dei prodotti alimentari, onde permettere il monitoraggio di tali dati anche a livello globale ed evitare, soprattutto, elevati disallineamenti dei prezzi rispetto ai fondamentali economici, tipici delle bolle speculative.

Nel medio lungo termine l'Unione Europea mira ad un coordinamento delle politiche a livello mondiale per assicurare che l'approvvigionamento alimentare non venga compromesso dalla spinta alla produzione di energie rinnovabili: l'aumento della produzione di biocarburanti e di bioenergie dovrebbe, al contrario, puntare ad un impatto positivo sul settore agroalimentare il quale subisce pesantemente le ripercussioni dei prezzi elevati dell'energia.

Gli investimenti in tecnologia e innovazione nel settore dell'agricoltura e della produzione agricola si rivelano degli elementi strategici dell'agenda politica comunitaria non solo per migliorare la qualità dei prodotti offerti all'interno dell'UE ma soprattutto per fronteggiare la fame e la malnutrizione che affliggono ancora un numero molto elevato di persone nel mondo.

Tuttavia, nell'attuale contesto di crisi finanziaria ed economica è difficile da parte degli Stati membri e in generale da parte dei Paesi sviluppati mantenere fede a tutti gli impegni presi, sia commerciali che finanziari.

Nella riunione ad alto livello sulla "Sicurezza alimentare per tutti" (Madrid, 26-27 gennaio 2009) l'Unione Europea ha ribadito l'impegno nell'assicurare all'intervento umanitario un migliore coordinamento internazionale e, nel contempo, a mantenere sotto pressione gli Stati membri, e anche i paesi terzi, affinché non siano fatti passi indietro nelle politiche di aiuto e di libero scambio.

Tuttavia, l'ammontare degli aiuti finanziari devoluti sembra ancora essere lontano dagli obiettivi prefissati durante il vertice mondiale della FAO tenutosi a Roma il 3-5 giugno del 2008.

6. LE PROSPETTIVE FUTURE

I prezzi delle materie prime e di alcuni beni agroalimentari hanno registrato un significativo calo a partire dalla seconda metà del 2008, e soprattutto nel corso degli ultimi mesi. Ciò è stato dovuto essenzialmente al miglioramento dell'effetto di alcuni fattori congiunturali che, in origine, invece, avevano amplificato l'aumento dei prezzi agricoli: condizioni meteorologiche più favorevoli, riduzione dei prezzi dell'energia e rimozione di alcune restrizioni all'esportazione. Un altro contributo importante alla diminuzione dei prezzi è stato dato dall'offerta mondiale che ha reagito rapidamente e vigorosamente all'aumento dei prezzi: la produzione cerealicola mondiale è stata crescente nell'arco del 2008, permettendo il raggiungimento di livelli ottimali. Il rapporto della Fao di novembre 2009 sottolinea come la ripresa della produzione cerealicola sia per lo più avvenuta nei Paesi industrializzati, dove gli agricoltori erano meglio attrezzati per rispondere ai prezzi sostenuti. La capacità di risposta dei Paesi in via di sviluppo, al contrario, è stata molto limitata a causa della ristrettezza nei mezzi di produzione.

Tuttavia, la rapidità con cui i prezzi delle *commodities* agricole sono scesi di recente non è spiegabile solo attraverso il miglioramento dei fattori legati all'offerta. Gli altri fattori alla base dell'attuale riduzione sono *in primis* il rallentamento economico globale dovuto alla crisi finanziaria, seguito poi dall'apprezzamento del dollaro e dal crollo del prezzo del greggio.

La crisi finanziaria degli ultimi mesi ha amplificato la tendenza al ribasso dei prezzi, ha contribuito a restringere i mercati creditizi ed ha introdotto una grande incertezza sulle prospettive economiche e agricole per l'anno prossimo. La volatilità dei prezzi e le difficoltà nell'accesso al credito potrebbero tradursi in una riduzione dei seminativi e dunque in raccolti ridotti. In considerazione poi del fatto che le scorte continuano ad essere basse, uno scenario di questo tipo potrebbe riaprire la strada ad una nuova ondata di prezzi alimentari sostenuti l'anno prossimo. Con l'aggravarsi della crisi finanziaria, inoltre, i prestiti bancari, gli aiuti ufficiali allo sviluppo e gli investimenti diretti esteri potrebbero essere compromessi minando ulteriormente la stabilità macroeconomica e la sicurezza alimentare in molti Paesi in via di sviluppo. Pertanto, nel breve-medio termine il calo dei prezzi agricoli non dovrebbe destare troppo ottimismo ma soprattutto preoccupazione ed incertezza, come indicato dallo stesso direttore generale della FAO, Jacques Diouf, in occasione della trentaquattresima sessione della Commissione FAO sulla Sicurezza Alimentare (Roma 14-17 ottobre 2008).

Nel lungo termine, le previsioni della FAO e dell'OCSE⁸⁵ sembrano offrire un quadro migliore. I prezzi dei prodotti di base potrebbero abbassarsi rispetto ai livelli più alti dello scorso anno, ma non si prevede che tornino ai livelli antecedenti il 2006.

Dopo i picchi raggiunti, i prezzi scenderanno lievemente per assestarsi, nel medio periodo, su livelli più alti di quelli registrati negli ultimi dieci anni. Si prospetta comunque un riequilibrio tra i fattori che sostengono l'offerta di prodotti agricoli e i fattori che sostengono la domanda, sia di cibo e di foraggio per animali che per la produzione di biocarburanti. Tale riequilibrio renderà possibile una riduzione dei prezzi reali, seppure più lieve che in passato.

I fattori strutturali legati all'espansione della domanda permarranno nel lungo termine. I cambiamenti delle abitudini alimentari, l'urbanizzazione, la crescita economica e demografica continueranno a guidare la richiesta di alimenti nei Paesi in via di sviluppo, mentre la domanda di biocarburanti rappresenterà una parte considerevole dell'intera domanda di beni agricoli soprattutto nelle economie avanzate e resterà un fattore rilevante della spinta al rialzo dei prezzi dei prodotti agricoli.

Da lato dell'offerta agricola, per il periodo considerato dalle prospettive FAO-OCSE, 2008-2017, non si prevede un aumento sostanziale del livello delle scorte; gli effetti del cambiamento climatico comporteranno una maggiore variabilità degli eventi meteorologici e una maggiore incertezza sulle rese agricole future. L'estensione delle aree coltivabili e gli investimenti pubblici e privati per l'innovazione e una maggiore produttività agricola, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, miglioreranno le prospettive di offerta contribuendo ad aumentare la base produttiva e a diminuire le probabilità di impennate ricorrenti dei prezzi dei prodotti di base. Tuttavia, rispetto al passato, secondo le prospettive, si potrebbe registrare una maggiore volatilità dei prezzi alimentata dal ruolo crescente della speculazione finanziaria nei mercati agricoli internazionali.

Per quanto riguarda il commercio internazionale di prodotti agricoli, si prevede che, nei Paesi in via di sviluppo, oltre alla consolidata crescita delle importazioni alimentari, aumenterà anche il livello delle esportazioni per quasi tutte le tipologie di prodotti. In particolare, si prevede che alla diminuzione della quota delle esportazioni dei Paesi OCSE corrisponderà un aumento delle esportazioni dei Paesi emergenti.

I Paesi meno sviluppati, in particolare i Paesi importatori netti di alimenti, risentiranno maggiormente dell'aumento e della volatilità dei prezzi dei prodotti

⁸⁵ OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017, 2008.

di base. Bisognerà quindi aumentare la loro capacità domestica di offerta investendo nell'istruzione, nella formazione, nei servizi, nella ricerca e nello sviluppo, e nelle infrastrutture fisiche. Ma si tratta di rimedi a lungo termine. È quindi importante, nel breve periodo, garantire un commercio di prodotti di base efficiente per agevolare il loro approvvigionamento.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Per un trentennio, in Europa e nel mondo si è assistito ad un calo in termini reali dei prezzi dei generi alimentari. Tra il secondo semestre del 2007 e i primi mesi del 2008 i forti rincari improvvisi dei prodotti agricoli hanno indotto un'inversione di tendenza. L'aumento dei prezzi, già in atto dal 2005, ha presentato delle caratteristiche nuove rispetto al passato: l'incremento dei prezzi ha colpito quasi tutti i principali prodotti alimentari, si è verificato in molti Paesi contemporaneamente e ha perdurato per un lasso temporale considerevole.

Il concorso di più fattori, a carattere congiunturale e strutturale, ha contribuito a determinare questa situazione.

Dal lato dell'offerta, tra le cause congiunturali sottostanti alla crescita dei prezzi dei prodotti alimentari si collocano la scarsità dei raccolti e l'aumento dei prezzi dell'energia, che ha reso più costosa la produzione agricola. Tra le cause strutturali risiedono il calo della produttività e il protezionismo dei Paesi ricchi, che ha indebolito l'autonomia alimentare di molti Paesi in via di sviluppo.

Dal lato della domanda, la crescita della popolazione e lo sviluppo economico di alcuni Paesi emergenti hanno determinato un aumento della richiesta di beni alimentari, ma anche un cambiamento qualitativo, facendo incrementare il consumo di alimenti proteici, i quali hanno ampliato, indirettamente, la domanda di cereali per l'alimentazione animale.

Oltre alla trasformazione delle abitudini alimentari, tra le cause congiunturali legate alla domanda rientra inoltre l'espansione delle coltivazioni dei cereali destinate alle bioenergie, che hanno sottratto terra alla coltivazione di cereali per uso alimentare.

In ultimo, il rialzo dei prezzi dei generi alimentari è stato amplificato dall'aumento dell'attività speculativa da parte degli investitori internazionali, dalla svalutazione del dollaro statunitense e dall'adozione di politiche a breve termine, in particolare le restrizioni alle esportazioni.

Gli effetti del rincaro dei prodotti alimentari si sono ripartiti in maniera diseguale all'interno della popolazione mondiale e fra i diversi Paesi, esportatori e importatori di cereali. I Paesi in via di sviluppo, che sono spesso anche importatori netti di derrate agricole, hanno sperimentato le conseguenze più drammatiche della crisi, e in particolare un netto aumento del numero dei poveri e degli affamati.

Per i Paesi in via di sviluppo sono stati individuati dalla FAO una serie di interventi politico-economici classificabili in base all'orientamento: al commercio, al consumatore e al produttore. Sono tutte misure prevalentemente

studiate per affrontare e mitigare gli effetti dello shock dei prezzi agricoli nel breve e medio termine, che non rappresentano una strategia di lungo periodo volta a migliorare la sicurezza alimentare nei Paesi poveri; esse andrebbero meglio inserite nell'ottica dell'approccio del "doppio binario" che, oltre alla risposta di tipo emergenziale prevede, nel lungo termine, il rilancio dell'agricoltura quale settore di straordinaria importanza nelle economie in via di sviluppo.

Di fronte all'emergenza umanitaria, la risposta delle economie avanzate si è indirizzata soprattutto verso il potenziamento degli aiuti a favore delle popolazioni più povere e denutrite, ma non sono mancate iniziative volte al monitoraggio dell'andamento dei prezzi agricoli, alla valutazione degli obiettivi in materia di fonti energetiche alternative, al contenimento dell'adozione di misure protezionistiche.

In conclusione del lavoro presentato e alla luce delle cause, degli effetti e delle politiche implementate, è lecito dunque chiedersi se le azioni politiche intraprese abbiano contribuito efficacemente a rispondere allo shock dei prezzi agricoli, se le cause determinanti la crisi permarranno e contribuiranno a rappresentare una minaccia in futuro, e se siano necessari ulteriori adeguamenti e riforme alle politiche agricole esistenti affinché la sicurezza alimentare sia garantita a tutte le popolazioni.

Partendo dalle azioni politiche, purtroppo, il crollo finanziario avvenuto a ridosso della crisi alimentare, ha messo fortemente in discussione l'efficacia degli interventi avviati, i quali necessitano ancora di un partenariato globale per essere portati a termine. In particolare, la volontà e l'impegno, recentemente riaffermati, verso un maggiore sostegno internazionale allo sviluppo agricolo dei Paesi poveri, potrebbero sfumare di fronte ad esigenze, interne ai Paesi sviluppati, ritenute più impellenti. I Paesi in via di sviluppo non hanno sufficienti risorse per affrontare autonomamente le conseguenze della crisi alimentare, conseguenze che hanno accentuato ed esasperato le debolezze di società già strutturalmente segnate da fame e miseria. È probabile, quindi, che l'attuale ristrettezza dei mercati creditizi e le difficoltà nel reperire idonee fonti di finanziamento comporterà a livello globale un deterioramento degli indicatori sociali e serie difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi previsti dai vari interventi politici predisposti per fronteggiare la crisi alimentare.

Per quanto concerne le determinanti del rialzo dei prezzi alimentari, alcuni fattori strutturali permarranno ed altri congiunturali si riproporranno. Nel medio - lungo termine la sfida climatica ed energetica perdurerà, poiché episodi meteorologici estremi potranno ripresentarsi, il prezzo del petrolio tornerà presto ai livelli pre-crisi ed inoltre la popolazione e i consumi alimentari

continueranno ad aumentare. Nonostante ciò, tali fattori rappresenteranno delle minacce nella misura in cui i Paesi si troveranno impreparati ad affrontarli.

È per questo che, onde evitare future impennate dei prezzi agricoli, si impone, innanzitutto, una maggiore concretezza delle azioni politiche di breve-medio termine che sono già state predisposte, e il rispetto degli impegni presi da parte delle economie avanzate, che, purtroppo, resta influenzato dal superamento dell'attuale crisi finanziaria.

Possibili adeguamenti delle politiche esistenti riguarderanno la sostenibilità degli obiettivi in materia energetica ed in particolare i traguardi previsti per l'utilizzo dei biocarburanti. Inoltre, sarà necessario rivisitare le politiche internazionali di libero scambio al fine di abolire tutte le pratiche commerciali discriminatorie e distorsive dei mercati, e favorire un commercio equo con i Paesi in via di sviluppo; la chiusura dei negoziati del Doha Round sarà, in questo senso, un traguardo fondamentale da raggiungere. Inoltre, nel breve termine, sarà opportuno ed indispensabile evitare il ricorso a misure protezionistiche controproducenti e discordanti con gli obiettivi di lungo termine. Infine, è indispensabile che la sicurezza alimentare non resti solo una priorità dell'agenda politica internazionale ma che si pongano in essere azioni concrete volte al miglioramento della capacità di offerta dei Paesi poveri, per fare in modo che non siano più deficitari nella produzione alimentare, ma maggiormente autonomi ed autosufficienti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Asian development bank, Asian development Out Look 2008 Update, part.1, part.2. ;

Babcock B. A. (2008), When Will the Bubble Burst?, *Iowa Ag Review*, vol. 14 (pp. 1-3);

Bahn H. (2008), Commodity Prices Rock World Markets: Structural Shift or Short Term Adjustments?, 2nd Quarter 23 (2);

Bartolozzi F. (2008), Biocarburanti arriva l'invito a rivedere gli obiettivi europei, *Terra e Vita*, n.17;

Casati D. (2008), Crisi alimentare e politiche agricole, *Agriregionieuropa*, anno 4, n.14;

Commissione delle Comunità Europee (2008), *Far fronte alla sfida dell'aumento dei prezzi alimentari Linee d'intervento dell'UE*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 20 maggio, COM (2008) 321 definitivo.

Commissione delle Comunità Europee (2008), *I prezzi dei prodotti alimentari in Europa*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 9 dicembre, COM (2008) 821 definitivo.

Commission of the European Communities (2008), *Issues paper on high food prices*, Directorate-General For Agriculture and Rural Development, Staff working paper, Brussels, 6 May.

Commission of the European Communities (2008), *High prices on agricultural commodity markets: situation and prospects*, Directorate-General For Agriculture and Rural Development, Working document, Brussels, July.

Commission of the European Communities (2008), *The 2008 Outlook for World Agricultural Commodity Markets, MAP* (Monitoring Agri-trade Policy), Directorate-General For Agriculture and Rural Development, n.02-08, October.

Consiglio dell'Unione Europea (2009), *Contributo dell'UE alla riunione ad alto livello sulla sicurezza alimentare per tutti* (Madrid, 26-27 gennaio 2009), Gruppo "Cooperazione allo sviluppo", Bruxelles 19 gennaio, 5365/09.

De Filippis F., Salvatici L. (2008), *La bolla agricola: reazioni eccessive o interessate?*, *Agriregionieuropa*, anno 4, n.13.

FAO (2008), *Assessment of the World Food Security and Nutrition Situation*, CFS:2008/2, Committee on World Food Security, Agenda Item II, Rome, 14-17 October.

FAO (2008), *Climate change and food security: a framework document*, Interdepartmental Working Group on Climate Change, Roma 2008.

FAO (2008), *FAO's Initiative on Soaring Food Prices: Guide for immediate country level action*, May.

FAO (2008), *Food Outlook, Global Market Analysis*, June.

FAO (2008), *Growing demand on agriculture and rising prices of commodities*, Working paper, 14 February.

FAO (2008), *Initiative on Soaring Food Prices: Aiming to reduce the food insecurity caused by soaring food prices*, Programme Document, May.

FAO (2008), *National Policy Responses to High Food Prices*, Economic and Social Development Department, Policy Brief 1, July.

FAO (2008), *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*, HLC/08/INF/1, Information Document for the High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy Rome, 3-5 June.

FAO (2008), *WTO provisions in the context of responding to soaring food prices*, Fao Commodity and Trade Policy Research Working Paper, August, n.25.

Gnudi G. (2008), *Il mondo agricolo cerca soluzioni per placare la tempesta perfetta*, *Terra e vita*, n.23.

Leibtag E. (2008), *Corn Prices Near Record High, But What About Food Costs?*, Amber Waves, February.

Listorti G. (2009), *Finestra sul WTO n.13, Agriregionieuropa*, anno 5, n.16.

Listorti G. (2007), *Protezionismo, sovrapproduzione e sottoalimentazione in un mondo turbolento, Agriregionieuropa*, Corso E-learning PAC.

Manfredi E. (2008), *I volti della fame, L'Espresso*, Reportage 17 novembre.

Murray D. (2005), *Oil and Food: A Rising Security Challenge*, Eco-Economy Updates, Earth Policy Institute.

Ng F., Aksoy M. A. (2008), *Who Are the Net Food Importing Countries?*, The World Bank Policy Research Working Paper, 4457, January 2008.

OECD-FAO (2008), *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017, Highlights*.

Parlamento Europeo (2008), *Regolamento (Ce) n. 1337/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 che istituisce uno strumento di risposta rapida all'impennata dei prezzi alimentari nei paesi in via di sviluppo*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 31.12.2008, L 354.

Parlamento Europeo (2009), *Risoluzione del 13 gennaio 2009 sulla politica agricola comune e la sicurezza alimentare globale (2008/2153 (INI), Strasburgo, P6_TA (2009)0006*.

Pierangeli F., Zezza A. (2007), *Un'analisi delle dinamiche dei prezzi dei prodotti agroalimentari a livello europeo, Agriregionieuropa*, anno 3, n.11.

Rosa F. (2007) *Sinergie e multifunzionalità delle produzioni agro-energetiche, Agriregionieuropa*, anno 3, n.9.

Rava L., Segrè A. (2008), *L'esplosione dei prezzi alimentari e le determinanti del nuovo scenario di "scarsità"*, Bollettino INEA-Informa, anno I, luglio-agosto 2008, n.7-8.

Schmidhuber J. (2008), Domanda di Bio-Energia, Mercati Agricoli e Sicurezza Alimentare, *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n. 1.

Serra S. (2007), 2008 ad alto rischio di volatilità, *Terra e vita*, n.50 (pp. 8-10).

Serra S. (2008), Grano in altalena sulle borse, *Terra e vita*, n. 10 (p. 12).

Sodano V. (2008), *I mercati dei futures*, dispensa del Corso di Economia dei Mercati Agroalimentari, Università Federico II di Napoli, Facoltà di Agraria.

Sotte F. (1986) Sottoalimentazione e sovrapproduzione. Un dilemma per un mondo turbolento, *Rivista di Economia Agraria*, n. 2.

Studenti progetto "ENERGIA", ITCG "F.Galiani" (2007), Il progetto Energia, *Agriregionieuropa*, anno3, n.9.

Trostle R. (2008), Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices, USDA, Washington DC.

USDA (2007), Agricultural Projections to 2016, OCE-2007-1, February.

Vaciago G. (2008), Tre bolle un solo rimedio: il dollaro, *Il sole24ore*, 4 maggio.

Vaciago G. (2008), Alimentari ed energia: ancora una bolla?, GRUPPO 2013, Working paper n.7.

Zeza A. (2007), I biocarburanti: siamo di fronte ad un'alternativa energetica sostenibile?, *Agriregionieuropa*, anno 3, n.9.

SITI CONSULTATI

www.ansa.it

www.coldiretti.it

www.fao.org

www.fao.org/GIEWS

www.federalreserve.gov

www.ifad.org

www.inea.it

www.unctad.org

www.worldbank.org

www.worldmapper.org

www.wto.org

www.yara.it