

FUNZIONE SOCIALE DELLA TERRA E SOVRANITÀ ALIMENTARE

FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA E SOBERANIA ALIMENTAR

SOCIAL FUNCTION OF EARTH AND FOOD SOVEREIGNTY

*Renato Briganti**

Abstract: Nel quadro generale della situazione internazionale, caratterizzata dalle tante crisi (economico-finanziaria, giuridica, politica, ecologica, sociale ecc.), questo articolo collega il livello sovranazionale e quasi “virtuale” delle decisioni globali, col livello locale della tutela giuridica della terra. La normativa nazionale, anche molto accurata e lungimirante, come ad esempio quella italiana che ruota intorno all’articolo 44 della Costituzione, risulta inadeguata di fronte allo strapotere dei veri decisori nel mercato internazionale della terra. In Italia il concetto di funzione sociale della terra era stato introdotto nella Costituzione del 1948 per arginare il latifondo, dare la terra a chi la lavorava e produrre cibo a sufficienza per tutti. Insomma, un orientamento normativo volto a tutelare i contadini e a vincolare la terra con cibo e dignità. Questo modello appare oggi scavalcato dalla dimensione internazionale che ha assunto il mercato del cibo, sempre più controllato dagli intermediari. Anche il controllo della terra, un tempo caratterizzata dallo stretto legame con la produzione di cibo, oggi appare invece fortemente orientato alla produzione di biocarburanti o beni nofood, più convenienti per chi li compravende. La diffusione del fenomeno del Land grabbing è la dimostrazione che il controllo della terra si allontana dai lavoratori e dal territorio.

Parole chiave: Diritto all'alimentazione. La Sovranità Alimentare. Diritti Fondamentali. Diritti Umani. Politiche Costituzionali. Costituzione Italiana. Commons. Funzione Sociale della Terra.

Resumo: No quadro geral da situação internacional, caracterizada por tantas crises (econômico-financeira, jurídica, política, ecológica, social etc.), este artigo relaciona o nível supranacional, e quase “virtual” das decisões globais, com o nível local da tutela jurídica da terra. A normativa em nível nacional, também muito diligente e previdente, como por exemplo a normativa italiana que se organiza em torno ao artigo 44 da Constituição, resulta inadequada de frente ao extra-poder dos sujeitos que verdadeiramente decidem no

* Doutor em Direito pela Universidade Federico II di Napoli, Itália. Professor da Universidade Federico II di Napoli, *Istituzioni di Diritto Pubblico e Diritto dell'ambiente*. Ex-Diretor do Master sobre *Finanza etica, microcredito e diritti fondamentali*. E-mail: renato.briganti@unina.it

mercado internacional da terra. Na Itália o conceito de função social da terra foi introduzido pela Constituição de 1948 para conter os latifúndios, dar a terra a quem a trabalhava e produzir alimento suficiente para todos; em síntese, uma orientação normativa voltada a tutelar os agricultores e vincular a terra ao alimento e à dignidade. Este modelo se apresenta atualmente ultrapassado pela dimensão internacional que assumiu o mercado do alimento, sempre mais controlado pelos intermediários. Também o controle da terra, antes caracterizado por um estreito laço com a produção de alimentos, hoje se apresenta direcionado à produção de biocombustíveis ou bens nofood, mais convenientes para quem lhes vende e compra. A difusão do fenômeno do Land grabbing é a demonstração de que o controle da terra se afasta dos trabalhadores e do território.

Palavras-chave: Direito à Alimentação. Soberania Alimentar. Direitos Fundamentais. Direitos Humanos. Políticas Constitucionais. Constituição Italiana. Bens Comuns. Função Social da Terra.

Abstract: In the general framework of the international situation, characterized by the many crises (economic and financial, legal, political, ecological, social, etc.), this article connects the supranational level and almost "virtual" global decisions, with the local level of legal protection of the land. National legislation, also very accurate, forward-looking, such as the Italian one that revolves around Article 44 of the Constitution, has been inadequate in the face of the overwhelming power of the real decision-makers in the international market in land. In Italy the concept of social function of the land had been introduced in the 1948 Constitution to curb the "latifundium", giving the land to those who worked and produce enough food for everyone. A regulatory approach aimed at protecting the farmers and to bind the land with food and dignity. This model looks now bypassed by the international dimension that has taken on the food market, more and more controlled by intermediaries. Also the control of the land, at first characterized by the close link with food production, now appears rather strongly oriented to the production of biofuels or nofood goods more affordable for those who sell them. The spread of the Land grabbing phenomenon is proof that the control of the land moves away from the workers and from the territory.

Keywords: Right to Food. Food Sovereignty. Fundamental Rights. Human Rights. Constitutional Policies. Italian Constitution. Common Goods. Social Function of the Earth.

:

1 INTRODUZIONE

Il rapporto tra terra, agricoltura e cibo è decisivo oggi nel contesto della crisi che stiamo attraversando. In realtà, l'attuale situazione internazionale è la conseguenza di tante "crisi" convergenti: innanzitutto quella economica, legata a doppio filo a quella dei mercati finanziari "drogati", alterati cioè da operatori scorretti, che non hanno ben interpretato i flussi e gli indicatori... o li hanno interpretati troppo bene, ma a vantaggio di pochi beneficiari; la crisi giuridica, sicuramente delle organizzazioni transnazionali nate per garantire e tutelare i diritti fondamentali, ed ancora incapaci di assicurare dignità nemmeno per la metà degli abitanti del pianeta, ma probabilmente è anche una crisi dei legislatori nazionali, ormai scavalcata dai poteri economici nella effettività delle norme e nelle decisioni importanti per i cittadini; quella politica, strettamente connessa alla precedente, perché si aprono sempre più ampie falle tanto nella "governance" quanto nel "government" globale; quella sociale, che sembra riassumere tutte queste crisi, ma che sta raggiungendo picchi di emergenze spaventose, che purtroppo diventano quasi croniche, e che generano ulteriori flussi migratori di esseri umani disperati; quella ecologica, che raggiunge livelli molto alti di preoccupazione negli addetti ai lavori, che però non viene percepita mai correttamente nell'opinione pubblica e quindi nella classe dirigente, che oscillano sempre tra il perpetrare scelte e modelli insostenibili per l'ambiente da un lato, e improvvisi catastrofismi estremi dall'altro, affinché sembri "che tutto deve cambiare rapidamente, perché nulla cambi realmente...". Inoltre, sarebbe necessario un riferimento alla crisi etica, valoriale e culturale, ma non è questa la sede per approfondire il tema. Resta opinione di chi scrive che questo livello non vada sottovalutato, in quanto generatore dei conseguenti modelli negativi (economicamente, finanziariamente, giuridicamente, politicamente, ecc.), se trascurato. Al contrario, se coltivato, valorizzato, può essere l'humus nel quale nascono percorsi alternativi, propositivi, in tutti i suddetti rami (ecco perché, ad esempio, l'università non deve ridursi a luogo di mero trasferimento tecnico di informazioni, ma passione per la scoperta del nuovo, ricerca del "non ancora pensato" e del "giusto"). Infine, c'è la grave crisi agricola, che viene elencata per ultima, ma è evidente che non si tratti di una lista verticale, bensì di interdipendenze circolari. Ogni livello è interconnesso, ogni singola crisi è collegata alle altre. Ha cause o conseguenze in

comune con gli altri settori. Il tempo dei “compartimenti stagni” è finito da un pezzo, se mai è esistito... La saggezza orientale ci insegna che “un battito di ali di farfalla in Asia può provocare uragani in America latina o in altre parti del mondo”, per dire che l’interdipendenza dei Paesi e dei fenomeni ha raggiunto il grado più alto della storia dell’umanità, immersi come siamo in quella che oggi chiamano “globalizzazione o mondializzazione”. Anche l’agricoltura in generale ed il diritto agrario e dell’ambiente, in particolare, hanno subito questo processo irreversibile di dipendenza globale-locale. Così, una politica agraria locale o una disciplina giuridica nazionale subiscono decisioni prese altrove, di solito in luoghi geograficamente ed economicamente lontanissimi. Sul punto torneremo in seguito, col caso eclatante della normativa europea in materia di arance o di cacao, ma appare già chiaro che il quadro giuridico in campo agricolo non sta certo virando nella direzione della tutela effettiva dei diritti dei piccoli produttori, e tantomeno dei consumatori a carattere familiare.

2 I RAPPORTI INTERNAZIONALI SULL’AGRICOLTURA

Per analizzare la situazione internazionale in materia agricola occorre iniziare dai dati più completi e verosimili che abbiamo a disposizione, e quindi dai Rapporti annuali della FAO e dell’UNDP¹. Partendo dalla considerazione importante che circa metà della popolazione mondiale lavora in agricoltura, non possiamo quindi prescindere da questo tema se vogliamo affrontare con serietà quello della tutela dei diritti fondamentali, inteso su scala globale, che è oggi il livello che incide di più sulle scelte significative. Non è affatto un ambito marginale, anche se viene molto ben nascosto agli occhi dei consumatori del nord del mondo. Si dilata sempre più la distanza tra chi produce cibo in Asia, Africa e America latina e chi lo consuma in Europa e Nord America. Coltivare la terra è di gran lunga il lavoro più praticato del pianeta, ma nelle grandi città del “nord economico” del mondo non si ha assolutamente questa percezione, pur essendo queste grandi città inondate dai beni agricoli. Ciò accade perché il mercato, ormai globalizzato, ha relegato le popolazioni urbane al solo ruolo di consumatori con vista e memoria corta. Vista corta perché non devono vedere da dove viene il prodotto. Memoria corta perché non devono ricordare cosa facevano le generazioni precedenti per produrre cibo. Questo fenomeno è ancor più grave in un Paese come l’Italia, non solo a forte vocazione di agricoltura di qualità, ma anche

con un dignitoso passato contadino di massa. In media oggi arriva nelle città una quantità molto maggiore del fabbisogno giornaliero procapite, mentre per paradosso il cibo scarseggia proprio per quei lavoratori che lo producono.

Inoltre, altro dato crescente a livello globale, è che più della metà della popolazione mondiale vive in aree rurali. Non solo ci lavora dunque, ma abita in zone in cui i diritti e la sopravvivenza stessa delle persone sono legati strettamente alla terra ed al suo stato di salute. In questi casi, ovviamente, cambiamenti climatici, alluvioni, inondazioni o al contrario siccità e desertificazione, non sono solo un problema lavorativo, di perdita momentanea o definitiva di impiego, da relegare al sindacato o alla contrattazione non mediata col datore di lavoro, ma compromettono tutti gli aspetti della vita.

Sempre dai Rapporti internazionali si evince un altro dato collegato ai precedenti, e cioè che le persone sotto la soglia di povertà spendono più del 30 per cento del loro magro reddito in cibo (è la voce di spesa di gran lunga maggioritaria del loro bilancio). Vuol dire che il loro reddito viene dalla terra (attraverso la produzione e vendita di cibo) ed in alta percentuale torna alla terra (attraverso l'acquisto di cibo). E' quindi molto probabile che l'impatto della crisi alimentare nel mondo sia principalmente pagata da questo tipo di persone, e cioè le più povere tra i poveri, che la subiscono due volte, come manodopera prima e come consumatori di cibo dopo. A questo si sovrappone l'altro collegamento immediato trala crisi alimentare recente e le violente rivolte degli ultimi mesi. E' ovvio che moltitudini di persone che non possono alimentarsi dignitosamente si ribellano con disperazione, soprattutto se comprendono che non è la terra a non dar loro cibo a sufficienza, ma sono scelte (economico finanziarie prima che politiche) di mercato, lontane da loro. Mi sia consentito di sconfinare rapidamente in un tema delicato, come quello delle rivolte che hanno caratterizzato una parte significativa della regione nordafricana²: analizzando ad esempio il caso tunisino, pur riscontrando tante implicazioni complesse alla base delle proteste (dal colonialismo al neocolonialismo), non si può ignorare che tutto sia nato dalla rivolta del pane, e della insofferenza di larghe fasce di popolazione per l'aumento, ai loro occhi ingiustificato e insostenibile, dei prezzi delle materie prime fondamentali per l'alimentazione (la farina su tutte, ma non solo). Naturalmente si è innescato su questo disagio un movimento di protesta, inizialmente giovanile, particolarmente legato agli studenti, che poi ha coinvolto la

grande maggioranza della popolazione e che è riuscito addirittura a ribaltare un regime liberticida e dittatoriale consolidato da molti anni. Ma il dato centrale qui è che questa, come tante altre proteste significative, è nata dal problema che tocca più da vicino le persone e cioè il cibo.

Tornando agli indicatori internazionali, anche se il contributo dell'agricoltura al P.i.l. mondiale è molto limitato, da sempre esiste un cospicuo intervento economico dei governi in questo settore, che è sempre stato fortemente conteso da tanti interessi. E questo anche perché l'agricoltura offre *commodity*, insieme al settore estrattivo, su cui si basa la partenza del ciclo economico.

A fronte di tanta attenzione apparente dei governi e delle organizzazioni sovranazionali, e di tanti investimenti pubblici e privati nel settore agricolo, si aggrava nel pianeta la situazione della “sicurezza alimentare”, cioè la difficoltà per milioni di persone di avere accesso alle proteine, alle vitamine, ai carboidrati, ecc., necessari per sopravvivere in salute. Insomma, nonostante la normativa specifica di settore e nonostante le dichiarazioni di intenti (non ultimi gli MDG: *Millennium Development Goals*, Obiettivi di sviluppo del millennio, e tra questi obiettivi garantire la sicurezza alimentare a tutti), i governi non riescono ancora a distribuire il cibo che possa fornire energia sufficiente per la sopravvivenza. Ciò significa che in ampie regioni, ad esempio, del continente asiatico, magari si arriva anche ad un'alimentazione minima giornaliera procapite, ma questa alimentazione è monoproteica, o costituita sempre dallo stesso alimento, e quindi causa rapidamente malnutrizione e malattie. Indicatori ancora peggiori si rilevano nel continente africano, dove la sottonutrizione si somma alla malnutrizione, e l'obiettivo della sicurezza alimentare per tutti sembra un lontano miraggio.

L'aspetto più inaccettabile di questa situazione è che, in modo speculare, di fronte alla dilaniante crisi dell'alimentazione troviamo una eclatante “crisi di sovrapproduzione”. Di cibo se ne produce anche troppo... Le nostre economie “drogate”, alterate da protezionismi e neocolonialismi, inducono mercati interni ed esterni ad una enorme produzione su scala di massa di prodotti agricoli standardizzati, che possono anche essere di qualità scadente, ma che devono principalmente costare poco all'intermediario. Questa è una conseguenza diretta dell'approccio liberista, che provoca prima un allargamento forzato dei mercati dei paesi ricchi, poi quando si arriva a saturazione o allo scontro tra produttori del nord e del sud allora si introduce la strategia

dell'indebitamento (come un enorme piano keynesiano di indebitamento privato, consumatori, imprese, e governi in parte). In questo processo gioca un ruolo importante la finanziarizzazione dei mercati, per garantire profitti alti agli intermediari.

Oggi, di fronte al collasso di questo sistema, si sta ritornando alle domande centrali della crisi di sovrapproduzione, e cioè: per chi si produce? come e quanto si produce?

Domande banali, forse scontate, ma che per molti anni non ci si è posti.

Sia i giuristi che gli analisti economici sono abituati da tempo a ragionare sullo squilibrio del diritto al cibo e della produzione agricola, ma ciò avveniva principalmente nei cosiddetti Paesi del sud del mondo³, mentre adesso il fenomeno cresce anche nella ricca Europa. Nel Rapporto 2014 del Consiglio d'Europa sulla coesione sociale⁴ nell'Europa a 28 Paesi⁵, con l'ingresso del blocco orientale siamo arrivati ad una cifra che sfiora il 40% di fabbisogno agricolo insoddisfatto. Questa cifra era impensabile qualche anno fa, e si può tradurre nel dato che esistono sempre più "europei" che non riescono ad avere accesso ai beni agricoli essenziali. Troppi per un'area che si percepiva a benessere diffuso. Ma l'altro dato inquietante è che ciò non avviene perché la terra ci da pochi prodotti o perché i produttori non vogliono più coltivare, bensì perché distruggiamo quella che consideriamo sovrapproduzione. Qui il dato dei beni agricoli mandati al macero ogni anno in Europa rasenta la beffa, perché l'ultimo rapporto su dati 2014 indica quasi il 40% della produzione totale distrutta per scelte di mercato. Il cosiddetto agrobusiness incassa gli aiuti dell'Unione Europea per sovrapprodurre, dopo di che ha maggiore convenienza a lasciar marcire il prodotto agricolo che ad ingegnarsi per portarlo sul mercato. In un certo senso, potremmo dire che il paradosso ha portato l'Unione Europea, da una parte, ad aver bisogno di quasi il 40% di beni agricoli in più per gli europei che non hanno accesso al cibo, e dall'altra parte ha il "problema" di dover smaltire il 40% circa di sovrapproduzione ritenuta superflua dai mercati agricoli (che ovviamente a valle di questo processo diventa "rifiuto" e quindi un costo sociale e ambientale, non solo economico).

E' chiaro che il link tra questi dati può portare a semplificazioni eccessive, ma sicuramente i due aspetti della PAC (Politica Agricola Comunitaria) non possono essere sempre letti separatamente e da esperti diversi, come se si trattasse di compartimenti stagni. In epoca di interdipendenze strette tra i fenomeni, non ci possiamo permettere queste leggerezze. Inoltre,

le cifre emerse, per quanto arrotondate, possono sembrare eccessive ad una prima lettura, ma viste dal nostro osservatorio italiano sembrano molto verosimili, sia che le leggiamo dal nord sia dal sud del nostro Paese. Infatti, solo per citare due esempi su tutti, nel profondo nord, in Trentino, in Val di Non, a fine stagione si distruggono percentuali di mele simili alle percentuali di arance distrutte nel profondo sud, in Sicilia. Vediamo pertanto che il fenomeno europeo non è estraneo alle dinamiche nazionali italiane e sta diventando sempre più un dato caratteristico di tutti i sistemi agricoli complessi.

Andrebbe in questa sede fatto cenno anche allo spinoso tema delle quote europee del latte, ma la questione complessa e articolata, che ha avuto conseguenze drammatiche per i nostri piccoli produttori, non fa altro che confermare una tendenza chiara di politiche economiche e giuridiche che vengono calate dall'alto, da una UE che viene vissuta come meramente burocratica. Non meravigliano pertanto le clamorose manifestazioni di dissenso (ahimè non sempre pacifiche...) che hanno coinvolto i bellicosi allevatori in Sardegna ed il cosiddetto "movimento dei forconi" in Sicilia.

Il limite fisico della produzione agricola, l'aderibilità degli alimenti stagionali, i legami culturali con alcune tecniche tradizionali, le consuetudini alimentari, il legame tra cibo e salute, hanno creato le condizioni perché si sviluppasse un movimento culturale e giuridico molto critico con questo quadro generale. Ricercatori ed analisti della sostenibilità, consumatori ed agricoltori critici, persino alcuni legislatori nazionali illuminati, hanno cominciato a contrapporre a queste politiche dominanti, che producono fame da una parte e sovrapproduzione dall'altra, un'agenda positiva, una visione sistemica radicalmente diversa. Non tanti NO di categoria. Non singole proteste locali quindi. Non tipici movimenti NIMBY (acronimo usato per indicare la frase Not In My Back Yard, cioè "non nel mio giardino", "non dietro casa mia"), costituiti da persone che sono contrarie ad un micro-cambiamento che danneggia principalmente loro, che li colpisce nei loro interessi particolari. Bensì una scuola di pensiero incredibilmente ampia che coinvolge milioni di persone verso un cambiamento di rotta generale. Ciò è possibile perché il cibo e l'agricoltura sono davvero trasversali a tante questioni dell'attuale agenda internazionale, molto più di quello che si pensi. Inoltre cibo e questione agricola sono anche trasversali alle politiche locali ed europee. Ad esempio, è sempre più stretto il legame tra agricoltura locale e commercio

internazionale. Nonostante l'impatto economico possa sembrare limitato sui volumi generali del commercio (se si pensa alle nuove tecnologie, per esempio), l'agricoltura è la causa principale dello stallo dei più importanti negoziati commerciali internazionali. Del resto, per capirne l'incidenza, basta pensare al fatto che quando gli Usa hanno aperto al settore agricolo nel commercio internazionale, immediatamente dopo hanno dato vita addirittura al Wto⁶.

Oggi i più grandi esportatori sono molto aggressivi in campo agricolo (come ad esempio Brasile e Argentina) e riescono ad alzare la voce al tavolo delle trattative. Altri Paesi continuano a mantenere politiche protezionistiche (come l'India). La costante è che si riscontra una forte influenza dell'agro-business sui negoziati. Le imprese private sempre più potenti che hanno ormai industrializzato e controllato l'agricoltura, decidono per tutti.

3 DALL'OLIGOPOLIO ALL'OLIGOSPONIO

A questo punto occorre affrontare il tema della grande concentrazione di poche imprese multinazionali e “traders” nei processi decisionali delle politiche in campo agricolo. Secondo uno studio della Campagna di Riforma della Banca Mondiale⁷, il solo 14 per cento degli competitori nel mercato agricolo globale influenza la quasi totalità dei prezzi. E' chiaro che questo crea instabilità, e produce uno squilibrio non solo democratico, ma ovviamente distributivo della ricchezza. Si concentrano in poche mani sia le decisioni che i profitti. Come spesso accade, se salta l'equità nella regolamentazione salta anche l'equilibrio economico, e immediatamente la disparità produce disastri sociali.

Mentre storicamente il rapporto diretto in campo agricolo tra produttori e consumatori era tutto sommato semplice da disciplinare, oggi la situazione si complica notevolmente. Certo, anche quel rapporto storico “elementare” aveva le sue tante sfaccettature, e il diritto agrario italiano ce lo ricorda. Ma il processo graduale ed inesorabile di allontanamento tra le due parti “contraenti” ha reso veramente arduo il compito di disciplinare questa relazione. Innanzitutto, l'allontanamento è diventato prima solo fisico, poi anche temporale. Nel senso che l'industrializzazione dell'agricoltura, i processi produttivi su larga scala, l'affermarsi della GDO (Grande Distribuzione Organizzata) e la globalizzazione del mercato agricolo hanno indotto il prodotto a viaggiare moltissimo, nello spazio e poi anche nel tempo. Ad esempio, se il mercato

globale, ed in particolare gli attori principali di questo mercato, decidono che conviene produrre in Asia un determinato bene agricolo destinato al consumo europeo (per motivi che non riguardano né la qualità del prodotto, né gli interessi del consumatore, né quelli del piccolo produttore...), questo dovrà non solo percorrere migliaia di chilometri prima di arrivare sullo scaffale e poi sulla tavola europea, ma dovrà anche viaggiare per settimane o mesi prima di essere consumato. Se pensiamo alla deperibilità dei prodotti agricoli stagionali, comprendiamo bene come il processo sopra descritto renda necessario un abbondante uso in questo tipo di agricoltura delocalizzata, di conservanti e antiparassitari che accompagnino e proteggano questi lunghi viaggi.

L'impiego massiccio di sostanze chimiche a questi fini, consente di ottenere grandi quantità da produrre e trasportare, nonché bassi costi di produzione, ma purtroppo questi prodotti si sono spesso rivelati tossici per il lavoratore o per il consumatore. Senza contare che hanno contaminato le terre coltivate rendendo più difficili le future coltivazioni, e sul lungo periodo rischiano di compromettere l'intera agricoltura.

La domanda spontanea (ingenua o provocatoria) è quindi :perché il produttore continua a produrre beni agricoli dannosi e insostenibili? E perché, dall'altro canto, il consumatore continua ad acquistarli?

Per quanto le domande siano immediate, le risposte hanno bisogno di meditazione ed articolazione. Un primo livello di risposta ragionata sembrerebbe portarci a dire :perché non lo sanno! Esiste quindi innanzitutto un problema di “asimmetria informativa”. Questo problema tradizionalmente riguardava solo il consumatore, che aveva a disposizione meno informazioni sul prodotto che acquistava rispetto al produttore. Qui la legislazione in tutto il mondo ha fatto dei passi avanti interessanti, introducendo obblighi di etichettatura, di tracciabilità della filiera produttiva, di trasparenza sulla qualità del prodotto. Nonostante ciò, permane una situazione di disparità di informazioni tra i due contraenti, che ci fa continuare a dire ancora che il consumatore resta “contraente debole”⁸. La novità invece risiede nel fatto che anche il produttore, inteso nel senso di colui che attraverso il suo lavoro crea o trasforma quel bene dalla terra, spesso non ha a disposizione tutti gli elementi per conoscere la nocività delle materie utilizzate, senza comprendere gli effetti che possono avere su se stessi, sulla terra e sul consumatore finale. Per i prodotti alimentari complessi, nella stragrande maggioranza dei casi

ilbracciante agricolo non riesce nemmeno a vedere il prodotto finito, e nemmeno a intravedere la fine della lunga catena della filiera produttiva, esattamente come avviene nella catena di montaggio delle produzioni industriali. Ma senza arrivare ad alimenti particolarmente complessi, si pensi ai piccoli produttori di materie prime, dette “coloniali” (ad esempio il caffè o il cacao). Chi ha lavorato per settimane sui chicchi di caffè in Messico o sulle fave di cacao in Venezuela potrebbe tranquillamente ignorare il processo di lavorazione che porterà alla miscela in polvere in una torrefazione italiana, oppure alla tavoletta di cioccolata in Belgio. Oltre ad ignorare cosa mangerà il consumatore finale, dove e quando, il produttore ignora anche il perché deve sforzarsi di far produrre tanto di più alla manovalanza⁹ e alla terra¹⁰, con gravi rischi di sicurezza per entrambi.

Una seconda risposta alle domande di sopra è perché non decidono loro!

Ma allora chi è a decidere alla fine, se non è né il produttore iniziale né il consumatore finale? Se sono tutti e due “contraenti deboli”, allora chi è il contraente forte? E’ chiaro che sulla scena del mercato si sono affacciati dei soggetti che non sono più nuovi, ma nuova è la loro forza plenipotenziaria: gli intermediari. Compratori di tonnellate di beni agricoli a basso costo e bassa dignità, che diventano a loro volta rivenditori massicci di beni alimentari di bassa qualità da smerciare rapidamente al 3x2 nella GDO. Vecchi e nuovi attori del mercato che però prima erano competitors tra loro, erano concorrenti su una scacchiera con tanti giocatori, oggi se la sono comprata del tutto la scacchiera, decidendone le regole del gioco. In un meccanismo che sfugge a tutte le legislazioni di settore, al di fuori di qualsiasi normativa nazionale, che per quanto ben fatta non possiede la scala adeguata per arginare questi fenomeni globali. Fenomeni che violano al tempo stesso i diritti dei produttori (per le condizioni di lavoro) e dei consumatori (per la dannosità del prodotto finale scadente).

Spesso le aziende agricole locali (quasi sempre di piccole dimensioni) che vendono la materia prima grezza o semilavorata, hanno un solo grande compratore, che quindi ha molte informazioni in più rispetto a loro, e che il più delle volte riesce a modificare anche i processi produttivi, oltre ovviamente al prezzo della negoziazione. Il coltello dalla parte del manico, in questi casi, è passato in mano ai pochi compratori in grado di stare sul mercato internazionale, che pagano sotto costo i beni agricoli per rivenderli in tutto il mondo. Questo avviene perché

il mercato locale non può assorbire tutta l'ampia produzione che è stata sollecitata, e perché quasi sempre il territorio non possiede know-how e macchinari necessari per la trasformazione finale, che il mercato globale aspetta. Quindi la conclusione inevitabile è che il compratore "unico" (o i pochi compratori, quasi sempre uniti in "cartello") ha gioco facile perché rappresenta l'unica alternativa possibile per il produttore locale. Questi compratori, imponendo quindi prezzo e qualità della produzione, diventano il vero decisore e pertanto controllore di quel segmento di mercato.

Il mercato subisce dunque una "strozzatura", come una clessidra che ha un imbuto a monte, tra tanti produttori senza tutele nel sud del mondo, che vendono a poche imprese multinazionali, ed un imbuto a valle, tra le stesse multinazionali che rivendono ai tanti consumatori inconsapevoli nel nord del mondo.

Gli studiosi di diritto pubblico dell'economia hanno ragionato per molti anni nell'intento di arginare i processi di fusione/accorpamento di imprese, le quali finivano per costituire monopoli ed oligopoli che concentravano in poche mani il controllo di mercati strategici per lo sviluppo, anche in campi che andavano a toccare quelli che oggi chiameremmo i "beni comuni". Tutta la normativa italiana ed europea, e poi la conseguente attività dell'Autorità di garanzia sulla concorrenza, hanno avuto come obiettivo dichiarato quello di garantire una effettiva applicazione della regola della concorrenza sui mercati, e quindi quello di respingere con decisione gli oligopoli. Senza che questo obiettivo sia mai stato pienamente raggiunto, nel frattempo si è invece fatto strada il fenomeno descritto sopra, detto appunto "oligopsonio", ovvero la concentrazione di pochi compratori di un determinato prodotto ed il conseguente aumento del potere decisionario da parte di questi. Il fenomeno può sembrare ad una prima lettura, opposto all'oligopolio, ma è in realtà la seconda faccia della stessa medaglia, perché in alcuni casi è direttamente la GDO a comprare il prodotto all'ingrosso dai piccoli imprenditori agricoli per poi rivenderlo nei supermercati¹¹. La riduzione degli interlocutori sul mercato transnazionale (sempre di meno e sempre più grandi) crea quella strozzatura di cui si parlava prima, che rende meno fluido il commercio dei beni della terra e meno trasparente il controllo.

4 LA DIFFICILE ARMONIA DELLA DISCIPLINA GIURIDICA IN AGRICOLTURA

Un settore così articolato e complesso, con ripercussioni in tutti gli ambiti della vita umana, è molto difficile da contenere e disciplinare in un solo ramo del diritto.

Innanzitutto, il primo legame evidente è tra *agricoltura e salute*. Se è vero che “noi siamo quel che mangiamo”, è ancor più vero che controllare e regolamentare la qualità della produzione agricola incide direttamente sulla qualità della vita delle persone. In questo caso il riferimento non è solo alle normative internazionali in campo sanitario, che non sono state in grado di evitare (qualche volta a malapena di arginare) le epidemie che si sono susseguite negli ultimi anni, soprattutto nei Paesi poveri, e che sono arrivate a contagiare anche la “sicura” Europa; ma occorre pensare anche alle conseguenze che hanno avuto (per quel che abbiamo già riscontrato) e che avranno in futuro (che ancora non abbiamo percepito) le maglie troppo larghe della disciplina degli allevamenti animali, che spinti dalla necessità di produrre quantità inimmaginabili solo pochi anni fa, hanno fatto il passo più lungo della gamba, perdendo il controllo della filiera e causando fenomeni noti, come quello della cosiddetta *mucca pazza*, oppure come l'emergenza sanitaria da colibatteri nelle *Big farm per i Fast food* nel sud degli Stati Uniti, ed anche tanti altri problemi meno noti¹².

Lo squilibrio dei prezzi sui mercati agroalimentari, poi, si ripercuote immediatamente sul rapporto tra *agricoltura e lavoro*. C'è una forte spinta al ribasso degli standard del lavoro nel settore agricolo, sia naturalmente per la retribuzione, ma anche per la sicurezza sul lavoro, per l'uso di sostanze tossiche, che magari incrementano le quantità prodotte, ma sono dannose per il lavoratore e per la terra. Col diffondersi della logica del *contract farming*, si produce un precariato strutturale, che nel nostro sud Italia si trasforma spesso nel fenomeno del “caporalato”¹³, fino ai casi gravissimi di sfruttamento medioevale della manodopera immigrata non regolarizzata e quindi ricattabile. Alcuni studi che hanno analizzato il rapporto tra immigrazione ed agricoltura nel sud Italia hanno utilizzato, senza esagerazioni, il parallelo con la schiavitù¹⁴.

Se si prova a ragionare sulle cause di questi fenomeni sopra descritti, si arriva a comprendere che la recente crisi alimentare è dovuta principalmente al rapporto tra *agricoltura e finanza*, ed in particolare alle speculazioni finanziarie transnazionali. Si calcola che almeno il 30 per

cento dell'aumento dei prezzi in campo agricolo del 2011-2012, ed ancora di più nel 2012-2013, sia stato causato dalle speculazioni internazionali¹⁵.L'incremento degli investimenti nel settore dei derivati (e dei cosiddetti titoli spazzatura) collegato a commodities agricole è stato esponenziale.Dopo il crollo del settore immobiliare e dell'investment banking, oggi c'è di nuovo grande attenzione su petrolio e derrate agricole. Il rischio subito si trasferisce sulle derrate (vista la privatizzazione degli stock). Sarebbe fondamentale per uscire dalla crisi un diverso ruolo della finanza nell'accesso al credito in zone rurali (dove ci sono garanzie sempre minori e con maggiori volatilità). Infatti, tutto l'esteso e virtuoso fenomeno della Microfinanza¹⁶ nasce principalmente in contesto rurale, ed anche in Italia deve essere riconosciuto il ruolo storico delle casse rurali, per giungere fino all'esperienza della Banca Popolare Etica.

Il rapporto tra *cibo e terra* ci riporta poi con grande evidenza alla *questione sociale*, sempre più esplosiva. La reale applicazione delle politiche di Riforma agraria manca in molti Paesi, con conseguenze principalmente pagate dai popoli indigeni, quelli con un legame ancestrale con la terra. Nel nord del mondo l'agricoltura si sta caratterizzando per nuove e diverse forme di gestione del territorio (dal biologico, all'agriturismo su piccola scala, agli orti urbani, ecc), nate come anticorpi sociali di reazione al rapporto cibo/terra divenuto snaturato, ma queste virtuose esperienze restano di nicchia anche se a sponsorizzarle è stata la moglie del Presidente degli Stati Uniti (è noto in tutto il mondo l'orto della Casa Bianca impiantato all'indomani dell'insediamento di Obama e coltivato con le scuole a scopo didattico). Il grosso della produzione agricola resta ancora fortemente industrializzato, e la nuova catena di montaggio si allontana sempre più dalla terra (e dai reali bisogni alimentari delle persone). Le piccole esperienze di agricoltura partecipata e di qualità, sono interessanti, ma devono ancora riuscire a "fare sistema". Una volta realizzata la divisione equa della terra in piccoli appezzamenti, si apre spesso la delicata e non sempre risolta questione del coordinamento tra le varie piccole realtà locali, ed il lavorare insieme deve trasformarsi in una rete di servizi e distribuzione che riesca ad accorciare la filiera. Sul tema dell'approccio cooperativo versus individualismo, il caso italiano resta molto interessante, fin dalle prime cooperative agricole e dal mutualismo dell'800.

Non sfugge ormai ai ricercatori di tutto il mondo la relazione tra *cibo e cambiamento climatico*. La produzione agricola emette oggi il 10-15 per cento di CO2 del pianeta, ed incide sul

totale sempre più ogni anno. L'industrializzazione in agricoltura ha portato ad un forte aumento di emissioni nocive, e parallelamente ad una riduzione di capacità di assorbimento dei suoli. Il rapporto tra i due temi è bidirezionale, perché non solo la produzione di cibo incide sull'effetto serra e sull'equilibrio del clima, ma anche al contrario l'impatto del *climatechange* è veramente forte sull'agricoltura, e si esaspererà ancora di più, anche alla luce del fallimento dei tanti vertici internazionali, da Copenaghen a Parigi, che cercavano di arginare la deriva con nuovi accordi oppure di rinsaldare i vecchi protocolli, aggiornandoli.

Volendo ulteriormente allargare lo sguardo per una visione di insieme sui mercati agricoli, appare evidente il legame tra *cibo e governance globale*. Quello che succede nel settore agricolo è un caso emblematico dello scontro di *governance* in ambito Onu (nelle sedi FAO, IFAD, ecc) versus altre sedi (come IFI, WTO, G8, G20). Si stanno spostando gradualmente i luoghi delle decisioni reali in campo agricolo. Quindi la tendenza davvero preoccupante porta a tavoli sempre più ristretti, sempre meno multilaterali, e sempre meno trasparenti. Con la crisi alimentare si accentua una forte pressione sulla FAO per ridurre ulteriormente il suo ruolo, e c'è uno scontro in atto sul nuovo potere da attribuire alla Banca mondiale e al Fondo Monetario Internazionale¹⁷.

Il passaggio logico seguente è la crisi del rapporto tra *cibo e democrazia*. Non si può girare intorno al fatto che chi controlla veramente il mercato del cibo, decide in sostanza i processi globali. Si dovrebbe affrontare il tema del *Codex alimentarius* (organi tecnocratici che decidono gli standard), ma questa non è la sede opportuna. Resta però utile chiedersi sempre, prima e dopo la lettura della normativa di settore: Chi decide davvero gli standard dei prodotti? Chi decide i prezzi agricoli? Chi decide cosa va prodotto e utilizzato in un territorio? E domanda non da poco: Chi decide cosa è la povertà? Sono ancora i due dollari al giorno indicati in sede Onu?

A valle di questi brevi "appunti" sintetizzati per temi, la considerazione cui si deve giungere è che oggi non è possibile per un giurista (ma direi per ogni analista in campo ambientale o agroalimentare) fotografare e approfondire solo la disciplina specifica di settore. Con le "interdipendenze" tematiche evidenziate sopra e con le interdipendenze tra Paesi, ormai indissolubilmente collegati tra loro, qualsiasi intervento normativo in campo agricolo o ambientale deve tener presente le implicazioni con gli altri livelli. Pertanto, insieme alla fine dei

compartimenti stagni tra le materie descritte, è necessario rendersi conto anche del legame locale/globale e viceversa. Questo vale tanto per una legge regionale o nazionale, quanto per una direttiva comunitaria. Si pensi ancora al caso già descritto delle conseguenze locali, a Rosarno, in Calabria, di una norma comunitaria sulle arance (per chiamare un prodotto “aranciata” in Europa, non era più necessario il 12% di arance nel prodotto, e quindi crollato il prezzo delle arance e con esso la dignità del lavoro nel settore), senza pensare alle conseguenze sui consumatori. In questo caso, come nell’arcinota “direttiva Nestlé” (che consente di produrre “cioccolato” senza il 7% minimo di burro di cacao,) si riducono i costi del grosso produttore (meglio dire “intermediario”, che compra le materie prime semilavorate e le rivende sul mercato internazionale), ma si mettono in ginocchio i piccoli coltivatori di fave di cacao, che per anni avevano prodotto non per il mercato interno, locale, ma per un solo o pochissimi compratori stranieri (ennesimi esempi di oligopsonio), che poi porteranno a lontani consumatori inconsapevoli un prodotto finito di qualità inferiore. Con la normativa che si è susseguita in questi ultimi anni nei vari livelli nazionali e sovranazionali, e nei vari rami dell’agroalimentare, si è dimostrato di non riuscire ad avere un vero sguardo di insieme, e soprattutto lungimirante, che tuteli i veri soggetti deboli della filiera, che sono piccoli produttori e consumatori finali. E’ vero che gli elementi di complessità evidenziati in questo paragrafo rendono il lavoro del legislatore contemporaneo veramente difficile, perché trovare unitarietà ed armonia in contesti così articolati e ramificati è improbo. Però l’insieme di queste politiche normative, più che miope, sembra strumentalizzato ed orientato dai veri vincitori di questa complicata situazione, cioè i nuovi soggetti forti del mercato globalizzato, gli intermediari del cibo.

5 IN PRESTITO DAI NOSTRI FIGLI: OGM E DIRITTI INVIOLABILI

La saggezza tradizionale dei nativi d’America ci insegna che “la terra non l’abbiamo avuta in eredità dai nostri padri, ma in prestito dai nostri figli”, e questo comporta che la dobbiamo restituire in condizioni dignitose, in modo che sia possibile trarne nuovamente frutti. Se la modifichiamo irrimediabilmente abbiamo fatto un danno non solo alla terra, ma anche ai nostri discendenti e quindi a noi stessi. Questo approccio filosofico-culturale non andrebbe

dimenticato, per esempio in riferimento alle recenti decisioni normative di alcuni Paesi in tema di Organismi Geneticamente Modificati (OGM).

Dentro il macrocosmo della tutela del consumatore nel settore agricolo, non possiamo ignorare il microcosmo della disciplina di questi OGM, sui quali tanto si è scritto, sia in dottrina che in giurisprudenza, sia in modo respingente che in modo accogliente. Alcuni giuristi si sono espressi per un severo controllo (la maggioranza), altri per una cauta apertura in prospettiva di possibili futuri benefici per l'agricoltura (pochi, a dire il vero). Resta però nell'opinione pubblica una gran confusione, ed il consumatore medio finisce strangolato tra acquisizione inconsapevole e passiva di alimenti OGM provenienti da paesi extraeuropei, ed improvvise campagne catastrofiste dei mezzi di comunicazione, che generano solo paure non documentate, invece di fare seria informazione.

Il dibattito si è radicato sia in ambiti scientifici che presso l'opinione pubblica, ma innanzitutto giova ricordare che l'Unione Europea non ha mai autorizzato nessuna produzione OGM sul suolo europeo, grazie al voto a maggioranza qualificata del Consiglio dei Ministri UE, ovvero l'organo preposto alle decisioni in materia. In questo si riscontra una diversa accoglienza di queste sperimentazioni tra Stati Uniti ed Europa. Negli Usa si vuole far passare gli investimenti in agricoltura OGM come la dimostrazione di una apertura alla ricerca, alle novità che possono arrivare dalla biotecnologia, ed in sostanza una apertura al futuro. Giuridicamente questa scelta "politica" viene difesa col principio secondo cui "si può produrre (e quindi vendere) qualsiasi cosa, fino alla prova che questa cosa faccia male alla salute". Da noi europei questo principio viene ribaltato in "si può produrre (e quindi vendere) tutto ciò che è stato provato che non faccia male alla salute". Non è solo un "anticipo della prova", ma è anche un ribaltamento dell'onere preventivo sul produttore-venditore, che deve dimostrare la non dannosità. Invece nell'altro caso il rischio grosso che si corre è quello di far cadere l'onere della prova sul consumatore finale, che deve dimostrare il danno subito quando il danno è già avvenuto. Questo approccio naturalmente innesca congrui meccanismi risarcitori a valle, ma siamo sempre nell'ambito di risarcimenti di danni già avvenuti e spesso irreparabili. Al contrario, l'approccio inverso consente di partire dai principi di "prevenzione e precauzione" che in teoria dovrebbero riuscire ad evitare che il danno avvenga sui consumatori.

In generale, la comparazione sopra descritta, e necessariamente semplificata¹⁸, non ci riporta solo una differenza filosofico-culturale tra i due approcci, ma dimostra anche una maggiore o minore invadenza degli interessi privati sui reali decisori. Tutto il sistema comunitario, almeno in questo campo, non si è mai voluto esporre direttamente, conscio dei pericoli da tempo accertati, di danni alla salute e alla biodiversità, dovuti agli organismi transgenici. In Unione europea è passata la posizione (condivisa anche dall'opinione pubblica europea) che si debba solo scoprire "come ci faranno male" e non "se" ci faranno male gli OGM. Con una normativa completamente aperta, ci sottoporremo a rischi e sperimentazioni ancora all'inizio, un po' come "cavie umane", situazione contestata anche negli Stati Uniti. Purtroppo anche in Europa però, da qualche anno, stanno passando le cosiddette "tolleranze" di OGM, accettate negli alimenti senza obblighi di etichettatura. E ciò accade pur se è chiara alla comunità scientifica europea l'irreversibile contaminazione dell'ambiente e dell'agricoltura da parte degli OGM, definita dalla stessa DIR 2001/18/CE in materia, a seguito del rilascio nell'ambiente ed a causa del Trasferimento Genico Orizzontale (TGO) di particelle di DNA transgenico non digerito, che si diffondono attraverso le catene alimentari e i microrganismi. Con rischi imprevedibili ed incommensurabili, per l'uomo, e tutta la biodiversità planetaria¹⁹. E' per questi motivi che, prima di introdurre gli OGM in Italia addirittura nelle coltivazioni, probabilmente verranno sottoposti ad una Moratoria Nazionale ed Internazionale, forse di livello europeo, applicando il principio di precauzione e i criteri di Biosicurezza, ovvero la tolleranza zero nelle sementi e negli alimenti, per evitare rischi per la salute e l'ambiente. La corretta informazione dei consumatori è un diritto sancito anche da una recente sentenza della Corte di Giustizia UE. Diritto messo a rischio dalle soglie cosiddette di (in) "tolleranza" senza etichettatura (9 grammi per ogni chilogrammo di componente alimentare). Le norme europee in tal senso sono molto chiare (vedi ancora la Dir. 2001/18/CE), dove immissione nell'ambiente significa anche importazione di alimenti e prodotti OGM e derivati, che oggi contaminano i mangimi e numerose derrate alimentari. L'EFSA, l'ente che dovrebbe garantire la sicurezza alimentare, basa oggi i suoi Pareri scientifici (ben inteso, non vincolanti) solo sui dati forniti da grosse imprese come la Monsanto o dalle altre ditte produttrici di OGM, proprietarie dei brevetti²⁰. Il regolamento dell'EFSA dovrà pertanto, come richiesto dal Parlamento UE, essere revisionato con l'inserimento obbligatorio dei pareri scientifici

indipendenti²¹. La politica della "coesistenza" sarebbe una contraddizione in termini, dal momento che non ci sarebbe più agricoltura libera da OGM, in caso di rilascio ambientale di coltivazioni transgeniche, ma questa è solo una raccomandazione della Commissione, pertanto non vincolante, come citato espressamente anche nella sentenza del Consiglio di Stato, che intenderebbe, secondo alcune interpretazioni, autorizzare la semina di OGM in Italia. Germania e Francia hanno fatto un brusco dietrofront in tal senso sugli OGM, di fronte all'evidenza dei pericoli per la salute e l'ambiente, accertati dalle ricerche indipendenti pubblicate in questi anni. È utile rammentare che nessuno Stato membro, con l'adesione all'Unione ha rinunciato ai propri diritti nazionali, Costituzionali ed inviolabili alla salute e all'ambiente integro, potendo in ogni caso applicare in tali materie delle norme più restrittive e garantiste, rispetto alle indicazioni Comunitarie. Le quali, tuttavia, dovrebbero riferirsi all'applicazione rigorosa del "Principio di Precauzione", ovvero dell'esclusione di ogni rischio per la salute e l'ambiente su ogni nuova tecnologia proposta in commercio. Principio giuridico troppo spesso scavalcato da procedure permissive, ad esempio, per i pesticidi, senza tenere conto del criterio di "comparazione", ovvero dell'inutilità di tali tecnologie, facilmente sostituibili con quelle ecologiche.

Gli OGM per il momento (e sia detto senza preclusioni ideologiche per il futuro, che magari ci riserverà nuove frontiere sicure della ricerca, che adesso non conosciamo) rappresentano per gli agricoltori un rischio di perdita della sovranità alimentare²². Le imprese che li difendono, come ad esempio la Monsanto, hanno recentemente ricevuto sanzioni molto pesanti in Europa, ma non tanto per i danni causati agli agricoltori, quanto per pubblicità ingannevole ai consumatori²³.

6 SOVRANITÀ ALIMENTARE ED EFFETTIVITÀ DEI DIRITTI IN CAMPO AGRICOLO

Mentre il futuro della sperimentazione transgenica appare contraddittorio, una parte significativa del mondo scientifico sta dedicando allo studio ed utilizzo della biodiversità naturale, determinata dal proprio DNA, "codice ecologico perfetto" evolutosi in miliardi di anni di vita sul pianeta, "una memoria genetica regolata da leggi fisiche perfette, inviolabile per il semplice

rispetto della vita e dei diritti umani"²⁴. E' interessante seguire gli sviluppi delle scienze che nel terzo millennio cercheranno di applicare il paradigma di "Conoscenza ed utilizzazione ecologica della natura". Ciò potrebbe consentire di puntare a livello locale su produzioni *made in Italy* di qualità, valorizzandola tradizionale biodiversità dei territori.

L'Agricoltura Biologica non è più solo una nicchia, oggi è sostenuta con oltre 200 miliardi di euro dalla Comunità Europea attraverso i Piani di Sviluppo Rurale delle regioni, con pagamenti agroambientali obbligatori e prioritari, atti a compensare i minori redditi e maggior costi per gli agricoltori, più un 20%, per il beneficio sociale complessivo che ne deriva (100% a fondo perduto ed esentasse). L'Agroecologia di coltivatori tradizionali e moderni sarebbe sufficiente a sfamare due volte l'intero pianeta, soprattutto se teniamo conto che invece l'agricoltura industriale delle imprese multinazionali oggi alimenta circa 10 miliardi di bovini, animali che mangiano almeno quanto 20 miliardi di persone. Gran parte degli agricoltori e soprattutto allevatori europei è indebitata con le banche, che obbligano a produrre di più per ripianare i debiti. Non solo orientano la produzione, ma il raccolto non compensa i costi e i debiti aumentano, finché la banca non vende la terra dei contadini per rientrare del credito²⁵. I fondi europei per l'agricoltura biologica potrebbero contribuire anche a ridurre la spesa sociale per le malattie degenerative, che oggi supera il 70% dei bilanci regionali. Questi finanziamenti sarebbero sufficienti a riconvertire in produzione biologica gran parte dell'agricoltura europea. In Italia, con la riforma a medio termine della PAC, avremmo circa 20 miliardi di euro disponibili per questa conversione *culturale, ma soprattutto culturale*. Purtroppo però, da almeno venticinque anni dall'avvio delle misure agroambientali europee nel 1992, divenute obbligatorie e prioritarie nel 2000, le Regioni scoraggiano le adesioni degli agricoltori alla produzione biologica, riducendo in maniera arbitraria i relativi pagamenti agroambientali ed inserendo misure concorrenziali spesso non conformi, come l'Agricoltura Integrata, che secondo le norme UE dovrebbe prevedere la "sostituzione prioritaria dei pesticidi chimici di sintesi", mentre in realtà oggi rappresenta un semplice elenco di pesticidi chimici ammessi in quantità molto superiore al normale uso in agricoltura convenzionale. Tale distrazione di fondi è in contrasto con gli obiettivi comunitari, che prevedono il potenziamento dell'Agricoltura biologica, in particolare nelle aree intensive e per le colture ortofrutticole, dove è forte l'uso della chimica ed è necessario compensare gli impegni degli agricoltori biologici. Il risultato di queste politiche regionali distorte è che, mentre nel nord Europa l'impiego di pesticidi chimici è stato drasticamente

ridotto già dalla fine degli anni 90, in Italia le vendite di pesticidi di sintesi e le loro quantità di impiego sulle superfici coltivate convenzionali sono aumentate. Per questo gli agricoltori dell'Umbria, Marche, Toscana e Campania sono ricorsi ai tribunali amministrativi con vertenze attualmente in corso e decisive per il futuro dell'agricoltura italiana biologica e tradizionale.

Concludendo, il punto centrale non pare essere solo il modello di produzione agricola biologica o meno, ma il tema più ampio della cosiddetta “sovranità alimentare”, cioè il diritto degli agricoltori di decidere cosa produrre sulla loro terra (senza dover subire scelte etero dirette, prese in Paesi lontani), collegato al diritto dei consumatori di scegliere cosa consumare in modo sano (senza influenze e ingerenze mediatiche e soprattutto senza asimmetrie informative). Oggi invece ci troviamo di fronte ad un allontanamento graduale e preoccupante tra produttore e consumatore, su scala globale, al quale, si aggiunge un allontanamento graduale anche tra produttore e prodotto finito. Quella enorme percentuale di coltivatori diretti, braccianti agricoli, dipendenti delle big farm dell'agrobusiness, spesso non vedono nemmeno il frutto finale del loro sudore e del loro lavoro. I milioni di lavoratori delle coltivazioni di caffè delle imprese agricole multinazionali, passano gran parte del loro tempo sulla terra, sulla pianta o al limite sul chicco lavorato, ma non hanno quasi idea del prodotto finito che arriverà al termine della lunga filiera produttiva. Quel chicco deve essere tostato e macinato in lontanissime torrefazioni, e poi espresso in qualche bar, dove finirà ad un prezzo esorbitante che il produttore non immagina minimamente. Questa distanza è diventata siderale tra le persone (tra di loro) e tra le persone ed i prodotti del loro lavoro, e quando queste distanze riguardano il lavoro della terra diventa tutta la filiera diventa insostenibile.

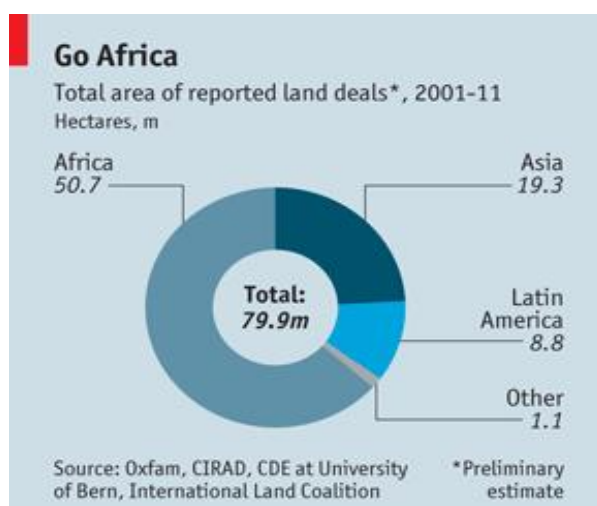
7 DALLA COSTITUZIONE ITALIANA AL “LAND GRABBING” OSSIA L'ACCAPARRAMENTO DELLE TERRE

L'articolo 44 della Costituzione italiana sanciva in modo definitivo la cosiddetta “funzione sociale della terra”, cioè il fatto che la terra dovesse essere insieme produttrice di cibo e lavoro, e quindi dignità. Infatti, con questo obiettivo, recita: “Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media

proprietà”.Questo approccio italiano contenuto nella Costituzione entrata in vigore nel 1948 sembra antico e superato, ma trova riscontro, naturalmente integrato e attualizzato, nel nuovo costituzionalismo latinoamericano, e nelle costituzioni di Ecuador (2008) e Bolivia (2009) che dedicano una grande attenzione alla distribuzione della terra ed al diritto alla alimentazione²⁶. Soprattutto si comprende il collegamento tra i due argomenti, mentre per decenni sia le politiche internazionali che le normative statali nazionali, avevano tenuto i temi nettamente separati, come se riguardassero due categorie diverse di destinatari.

A leggere l’indirizzo costituzionale italiano in materia, sembra indicare l’esatto opposto del dilagante fenomeno del “Land grabbing”, cioè l’accaparramento globale di terre, destinate alla produzione agricola o alimentare esternalizzata, che viene guidato da Stati (si pensi alla Cina), e più di frequente da investitori privati o corporations.

Analizzando questo fenomeno a livello globale, si registrano chiaramente le tendenze di “stranierizzazione” (*extranjerizaci3n*), cioè di internazionalizzazione della terra e di allontanamento del “proprietario” dal territorio, e questo conduce ad una sorta di neocolonialismo se non di neoimperialismo, ma soprattutto di spoliazione delle risorse. Si pensi che tra il 2001 ed il 2011, circa **80m ha** sono stati oggetto di negoziazioni con investitori stranieri, e più della metà nel continenteafricano, principalmente inGran Bretagna, Francia, Germania e Italia (International Land Coalition).



- Circa 1/10 della superficie agricola del Sud Sudan è in fitto.

- Sono in corso negoziazioni che potrebbero portare gruppi sauditi a controllare il 70% delle aree coltivate a riso del Senegal (GRAIN).
- Tra il 2005 e il 2009, circa 20m ha hanno cambiato proprietà (International Food Policy Research Institute 2009).
- I “global agricultural investment” sono stimati in 45m ha (World Bank 2010).
- Circa 111m ha acquistati in 4 anni (75% in Africa) ↑12 volte (WB2011).
- Aree scelte per commodity crops, fuel crops, investimenti e servizi ambientali in Sud America, America Centrale, Sud-Est Asiatico ed ex USSR
- Accordi Daewoo in Madagascar → caduta governo
- Food riots → Primavera araba → (Food) Democracy

Tutto ciò produce scarsa trasparenza, poiché pochissimi contratti sono resi pubblici, ed “isole di ricchezza” in campagne povere²⁷, ed una sistematica corruzione delle elites locali.

Esistono diverse forme di Land grabbing: **Off shore farming, cioè Investimenti in produzione agro-alimentare**, che coinvolge Cina, Paesi del Golfo, Arabia Saudita, Giappone, Malesia, India, Sud Corea, Libia ed Egitto, in Uganda, Madagascar, Mali, Somalia, Sudan, Mozambico, Filippine, Indonesia, Laos, Thailand, Vietnam, Cambodia, Pakistan, Birmania, Brasile, Argentina, Kazakhstan, Ucraina, etc.; **Investimenti in non-food agricultural commodities e bio-carburanti**, in cui investitori privati controllano jatropha, soia, canna da zucchero e olio di palma in Argentina, Paraguay, Colombia, Brasile, Laos, Malesia, Indonesia, Madagascar, Mali e Tanzania, ed altri paesi Africani; **Progetti di re-forestazione** nell’ambito del Clean Development Mechanism, che vanno dagli **adattamenti al cambiamento climatico** (ad esempio alle Maldive), alla creazione di Aree protette o riserve naturali, in territori indigeni – per ecoturismo e aree di caccia (come in Patagonia o Tanzania), alle Special economic zones, grandi infrastrutture, siti minerari e sprawling urbani. Alla fine si contano circa 10 milioni di persone sfollate in Cina, India, Thailandia e Cambogia a causa di questo tipo di crescita economica, basata su grandi complessi turistici investimenti residenziali di migranti nei paesi di origine o pensionati.

La degenerazione di questi fenomeni attuali ha radici antiche, e possono farsi risalire alle Enclosures, a quel processo storico di recinzione e privatizzazione delle terre²⁸. Inoltre alla organizzazione coloniale (e neo-coloniale) di insediamenti e monoculture pensate esclusivamente per

l'esportazione, ed al progetto neoliberista di sfruttamento minerario e di agro-esportazione in paesi indebitati sottomessi a piani di aggiustamento strutturale. Tutto ciò ha prodotto la triplice crisi finanziaria, energetica e alimentare collegata all'accesso 'globale' alla terra per produzione offshore di cibo, carburanti e biomassa. Insomma, il Land grabbing è stato uno dei vettori della transizione verso questa situazione insostenibile, che ha creato la finanziarizzazione di una "agricoltura senza contadini", con conseguente "deregulation finanziaria", collasso del mercato dei derivati, crisi di accumulazione e investimenti speculativi in terra, cibo e biocarburanti²⁹.

A livello internazionale si rende quindi necessario un nuovo approccio al rapporto tra terra e alimentazione, basato sulla rilocalizzazione della produzione agro-industriale, e su una economia politica che abbia come obiettivo *nutrire il mondo*³⁰. In questa direzione esiste una proposta per **'Minimum Human Rights Principles'** to the UN Human Rights Council³¹, ed è molto prezioso il lavoro svolto da Via Campesina ed IPC for Food Sovereignty. *Via Campesina, nata nel 1993*, è una coalizione internazionale di 140 organizzazioni di piccoli e medi produttori agricoli, in più di 50 paesi. Nel 2002 hanno individuato i 4 pilastri della Sovranità Alimentare, durante il Forum sulla Sovranità Alimentare (IPC for Food Sovereignty) e sono il diritto al cibo, l'accesso alle risorse produttive, il modello di produzione agro-ecologico, ed il commercio coi mercati locali.

La nuova questione agraria dovrebbe passare per la riattivazione di un'agricoltura contadina o della via contadina, la rivalutazione dell'agricoltura, della ruralità e del cibo come essenziali per la sostenibilità sociale ed ecologica, per la questione agraria del cibo ovvero della riproduzione sociale.

Questo percorso è necessario anche in Italia, dove nonostante il lungimirante dettato costituzionale citato all'inizio di questo paragrafo, il destino delle terre demaniali desta preoccupazione. Nel maxi emendamento alla legge di Stabilità, l'articolo 4 quater prevede la vendita dei terreni agricoli demaniali per risanare il debito pubblico.

Terreni di proprietà dello Stato (ha):

Amministrazione o Ente pubblico	269.375,50
Ente o Comune che gestisce proprietà collettive	445.123,65
Totale	714.499,15 di SAU

In Italia ben 1.955.734,71 di superficie agricola totale (SAT), sono ripartiti tra sole 2.600 aziende.

Invece le terre coperte da varie forme di usi civici o proprietà collettiva sono > 1mil ha. Quindi si riscontra una concentrazione eccessiva della proprietà delle terre agricole ed un problema molto grave dell'accesso alla terra come diritto. Occorre quindi anche in Italia ancorare il prezioso articolo 44 della Costituzione al concetto di Sovranità alimentare, inteso come il diritto dei popoli ad un cibo sano e culturalmente appropriato, prodotto attraverso metodi ecologici e sostenibili, e a definire i propri sistemi alimentari e agricoli³².

NOTE

- ¹ La FAO è la Food and Agriculture Organization e l'UNDP è United Nations Development Programme, cioè il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo. Studiano ogni anno gli indicatori di sviluppo e crescita, Paese per Paese. Le edizioni disponibili più recenti sono quelle del 2014 e del 2015.
- ² Per molti mesi, le cosiddette “primavere arabe” hanno coinvolto gran parte del Maghreb, ribaltando il regime di Ben Ali in Tunisia, Gheddafi in Libia, Mubarak in Egitto, ma parzialmente anche Mauritania, Libano, ecc.
- ³ Ovviamente si parla sempre di un “sud” economico, cioè di aree povere di Asia, Africa, America Latina, ma anche di alcune regioni del nord geografico (Europa e Stati Uniti con percentuali crescenti di nuove povertà).
- ⁴ Vedi Gilda Farrel (a cura di) Trend in social cohesion, n. 23, Council of Europe Publishing 2014, dal titolo Towards a European shared social responsibilities: challenges and strategies.
- ⁵ Con l'ingresso della Croazia nel 2013 l'Europa era arrivata a 28 Paesi, ma poi nel 2016, dopo Brexit, si prepara un ritorno a 27.
- ⁶ Il WTO è il World Trade Organization, Organizzazione Mondiale del Commercio, sede molto discussa dei principali negoziati internazionali.
- ⁷ Cfr. il loro rapporto pubblicato sul sito www.crbm.it ed articoli di Antonio Tricarico e Giulia Foschi.
- ⁸ Si pensi a casi eclatanti come le numerose azioni penali contro la Coca Cola light oppure la Diet Coke, per uso non segnalato di *aspartame* nei prodotti dietetici, senza informare il consumatore delle gravi conseguenze sull'organismo.
- ⁹ A questo proposito, non si contano i casi di denunce per violazione dei diritti fondamentali dei lavoratori in campo agricolo, da parte di Amnesty International e Medici senza frontiere in tutto il mondo, del Centro Nuovo Modello di Sviluppo e Mani Tese in Italia, e dei tanti sindacati locali, che riscontrano crescenti abusi in particolare sulle condizioni di salute dei braccianti delle piantagioni di

caffé (contro Segafredo) e cacao (contro Nestlé). Interessante ma drammatica la situazione nel settore della frutta, tradizionale ponte di colonialismo e neocolonialismo fin dai tempi della statunitense UnitedFruit. Più recentemente si veda Rigoberta Menchu, premio Nobel per la pace, nel volume “Il mio nome è Rigoberta” sullo sterminio di coltivatori di banane in Guatemala, oppure il sito del Centro Nuovo Modello di Sviluppo sul caso dei tumori alla pelle dei coltivatori di ananas causati dai metodi indotti dalla Del Monte in Kenya.

- 10 Sulle procedure scorrette ed invasive, adottate per rendere la terra più produttiva, e denunciate da Greenpeace e dall'associazione Crocevia, si consultino i siti web delle due ONG. Per un approfondimento, si veda Vandana Shiva, Beni comuni.
- 11 In realtà un caso di oligopsonio molto studiato in materia, non riguarda la GDO, ma un fast food, l'arcinoto MC Donald, più famoso per essere con Burger King e Pizza Hut un oligopolista. In verità, prima di essere uno dei pochi venditori di hamburger e panini, rappresentano il principale “compratore” di bovini, polli, patate, insalate, pomodori, cetrioli e formaggi dell'intero continente nordamericano. Ovviamente ciò condiziona il suo potere di acquisto e quindi anche il prezzo e la qualità di questi beni. Alla fine i produttori avranno tutti un solo compratore, che detterà le regole più del mercato e del legislatore...
- 12 Si veda, tra gli altri l'eccellente documentario “FoodInc.”, dettagliata inchiesta sulla normativa statunitense in materia di allevamenti di bovini, oppure il divulgativo “Oversize me” che dimostra le conseguenze di questo sistema produttivo sull'alimentazione del cittadino medio.
- 13 In Italia per “caporalato” si intende un fenomeno diffuso di sfruttamento giornaliero o occasionale di braccianti agricoli (ma frequente anche in edilizia) non tutelati da nessun contratto. Reclutati da spietati intermediari di manodopera che portano principalmente immigrati a lavorare nei campi.
- 14 In questo caso, si pensi alla “guerra tra poveri” esplosa a Rosarno, in Calabria, all'indomani della direttiva europea sulle arance, che ha fatto inasprire il conflitto tra imprenditori agricoli calabresi, produttori di agrumi, ed i raccoglitori in larga parte di origine africana, sottopagati e tenuti in condizioni disumane. Si veda, tra gli altri, il documentario “La guerra delle arance” sulla guerriglia urbana scoppiata nel gennaio 2010 in Calabria.
- 15 Dati pubblicati nel Rapporto della Campagna per la riforma della Banca Mondiale sul sito www.crbm.it.
- 16 Sull'inizio delle esperienze di Microfinanza nei Paesi del sud del mondo, con particolare riferimento al Bangladesh, si veda soprattutto Mohammad Yunus, “Il banchiere dei poveri”, Feltrinelli.
- 17 Per tutto il paragrafo si veda R. Fanfani, “L'agricoltura in Italia: dalla riforma agraria alle colture biologiche. Come era e come è la nostra agricoltura”, Il Mulino, 2000.
- 18 Il tema merita certamente ulteriori approfondimenti, ma sui principi di prevenzione e precauzione vedi anche Consiglia Botta, Il principio di precauzione.
- 19 Si veda Giuseppe Altieri, Il "codice ecologico" perfetto.
- 20 La questione dei brevetti è davvero spinosa e per comprenderne la vastità si rimanda agli accordi TRIPS, sulla proprietà intellettuale, negoziati in sede World Trade Organization.
- 21 Sui pericoli accertati per la salute degli OGM, si veda ArpadPusztat, “L'assicurezza degli OGM”, Edilibri, Milano.

- ²² Si pensi, ad esempio, al fatto che molte erbe infestanti sono ormai resistenti al Roundup, l'erbicida chimico che vieneirrorato in modo massiccio sulle coltivazioni OGM, che si assorbe nei semi delle piante OGM (di soia e di mais, cotone, colza, ecc.) "resistenti ai disseccanti chimici totali", che vengono mangiati dagli uomini e dagli animali. Con conseguente accumulo nell'ambiente e nelle acque. Un rischio di avvelenamento collettivo, che si bio-accumula nelle catene alimentari e nelle carni degli animali alimentati con OGM. Lo dimostra il fatto che la cosiddetta soglia di "tolleranza" dei residui del disseccante chimico negli alimenti è stata notevolmente aumentata con l'entrata in commercio degli OGM. Questo prodotto chimico è potenzialmente molto pericoloso e non ancora testato, viene pubblicizzato come biodegradabile, mentre si è rivelato tossico per le cellule, responsabile secondo una ricerca svedese, dell'epidemia di linfomi non Hodgkin (un tumore del sangue) e di mortalità delle cellule della placenta.
- ²³ Ci sarebbe tanto da approfondire sulla legislazione comparata che disciplina le produzioni di OGM, ma in questa sede sia consentito citare solo il Trasferimento Genico Orizzontale del DNA transgenico inserito negli OGM, molto instabile e reattivo, in quanto estraneo alla specie animale, il quale, si diffonde nell'ambiente e lungo le catene alimentari, passando dai microrganismi alle acque, al sangue e agli apparati digerenti.
- ²⁴ Michele Trimarchi, candidato al Premio Nobel per la Pace, "Il codice ecologico perfetto", 1986.
- ²⁵ Anche in Italia circa 800.000 agricoltori hanno chiuso la loro attività negli ultimi 10 anni e gli agricoltori rappresentano ormai meno del 3% della popolazione italiana.
- ²⁶ Si veda Milena Petters Melo, Thiago Rafael Burckhart, Aportes do "novo constitucionalismo latino-americano": alimentação como direito fundamental no quadro da soberania alimentar, Apresentado no VI Congresso Internacional Constitucionalismo E Democracia. O Novo Constitucionalismo Latino-Americano "Constitucionalismo Democrático e Direitos: Desafios, Enfrentamentos e Perspectivas" Rio de Janeiro – UFRJ, 23-25/11/2016, In press.
- ²⁷ "In many cases public institutions were unable to cope with the surge in demand... Land acquisitions often **deprived local people, in particular the vulnerable, of their rights**... Consultations, if conducted at all, were superficial... and **environmental and social safeguards were widely neglected.**" (WB 2011).
- ²⁸ "Le pecore mangiano gli uomini" (Thomas More, *Utopia*, 1516)
- ²⁹ Rising food prices, peaking oil production, emission mandates, and stalled investment funds find material resolution in the land grab, accompanied by an ideology of enclosure in the name of humanity (food) and the environment (green fuel). Whether agricultural investments can resolve the profitability crisis of capital in general is in question, but the short answer may be that the logic of financialization is to privilege futures over productivity gains". McMichael, ETC, 2010.
- ³⁰ Since the 1980s and years afterwards, - this process will doubtless become more pronounced in the future - **control over land has lost much of its importance as an element of power**. With current globalisation, new production technologies, commercialisation, consumption, the ever-growing role of the multinational companies, true **agricultural power is found before and after the process of production itself**. Those that control loans, materials supply, the dissemination of new technologies, such as transgenic products, on one hand and those that control national and international product warehousing systems, transportation, distribution and retail sales to the consumer, on the other, have real power. Via Campesina, Announcing The World Forum On Agrarian Reform, 2004.

³¹ ‘these are minimum principles in the sense that ‘a large-scale investment in land will not necessarily be justified, even though it may comply with the various principles listed [in the RAI principles]’ (De Schutter, UN Special Rapporteur).

³² *Dichiarazione di Nyeleni* 2007, Forum Internazionale sulla Sovranità Alimentare.

RIFERIMENTI

ASSOCIAZIONE RUA CAMPESINA, *Dichiarazione di Nyeleni* 2007, Forum Internazionale sulla Sovranità Alimentare, 2007.

BRIGANTI Renato, *Il diritto all'acqua tra beni comuni e servizi pubblici*, Napoli, ESI, 2012.

FANFANI Roberto, *L'agricoltura in Italia: dalla riforma agraria alle colture biologiche. Come era e come è la nostra agricoltura*, Bologna, Il Mulino, 2000.

FARREL Gilda, (a cura di) *Trend in social cohesion*, n. 23, Council of Europe Publishing 2014, dal titolo Towards a Europe shared social responsibilities: challenges and strategies.

LIBERTI Stefano, *Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, Minimum fax, 2011.

LUCARELLI Alberto, *Crisi della demanialità e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale. Verso i beni comuni*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Napoli, ESI, giugno 2016.

MELO Milena Petters e BURCKHAR Thiago Rafael, *Aportes do “novo constitucionalismo latino-americano”: alimentação e direitos fundamentais no quadro da soberania alimentar*, Apresentado no VI Congresso Internacional Constitucionalismo e Democracia. O Novo Constitucionalismo Latino-Americano “Constitucionalismo Democrático e Direitos: Desafios, Enfrentamentos e Perspectivas” Rio de Janeiro – UFRJ, 23-25/11/2016, In press.

MELO Milena Petters, *Cidadania e direitos humanos*, Florianópolis, Prismas, 2010.

MELO Milena Petters, *Modernidade jurídica: do direito natural aos direitos humanos e fundamentais*, Revista jurídica FURB, Blumenau, 2014.

PIEROBON Alberto, *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Rimini, Maggioli, 2012.

SHIVA Vandana, *Campi di battaglia*, Edizioni Ambiente, 2009.

SHIVA Vandana, *Il bene comune della terra*, Bologna, Feltrinelli, 2006.

SHIVA Vandana, *India spezzata*, Milano, il Saggiatore,, 2008.

SHIVA Vandana, *Ritorno alla terra*, Fazi Editore, 2009.

SHIVA Vandana, *Terra Madre. Sopravvivere allo Sviluppo*, Torino, UTET, 2002.

TRICARICO Antonio, *La truffa del biodiversityoffsetting*, Roma, Re-common, 2016.

Recebido: 5-9-2016

Aprovado: 18-12-2016

