

Una politica del cibo per l'Europa

di Olivier De Schutter

L'attenzione a Bruxelles è di nuovo focalizzata sulla PAC, la politica agricola comune. Il ciclo di riforme in corso potrebbe vedere ulteriori aggiustamenti per il periodo successivo al 2020. Il buon risultato di queste riforme deve essere valutato in termini politici: il “successo” di una riforma della PAC è quello in cui una politica creata sessant'anni fa viene ingegnosamente riformulata, ribilanciata e ridefinita in modo tale da andare incontro alle aspettative mutevoli e da distribuire il grado di insoddisfazione in modo più o meno equo. Ma una riforma della PAC di “successo”, così concepita, può andare e venire senza alcun progresso significativo rispetto alla necessità di affrontare la sfida di costruire sistemi alimentari sostenibili in Europa. Il problema della PAC non è solo ciò che fa, ma anche ciò che *una politica agraria* in generale non fa e non può fare.

L'Europa ha bisogno urgentemente di una *politica del cibo* (o di una politica comune del cibo). Ci sono cinque motivi-chiave per cui questo passaggio risulta necessario, e i tempi sono ormai maturi affinché si realizzi.

1. Allineare le politiche sugli stessi obiettivi (collegare le varie politiche di settore)

La prima ragione è quella più ovvia. Il modo in cui noi produciamo il cibo e lo mangiamo è influenzato da una serie di politiche: dai sussidi per i coltivatori alle scelte fatte dalle mense scolastiche, dai vantaggi per la salute promessi sulle etichette dei prodotti alimentari alle strategie di mercato dell'industria alimentare, dalle attribuzioni di quote di produzione al ruolo delle società caritatevoli nella distribuzione del cibo inutilizzato alle famiglie povere ai programmi di sostegno del reddito, dalle campagne educative sulla buona alimentazione alle politiche di conciliazione vita-lavoro fino alle politiche commerciali. Tutte queste politiche rientrano nell'ambito di competenza di diversi dipartimenti, ognuno con un ruolo rilevante: agricoltura, salute, educazione ambientale, affari sociali e commercio.

Le attuali politiche a livello dell'UE sono estremamente specializzate e poco allineate. Per esempio, mentre alcune misure di sviluppo rurale prevista dalla PAC mirano a favorire l'attività delle piccole aziende, le politiche di sicurezza alimentare della stessa UE sono responsabili dell'imposizione di vincoli regolativi che queste piccole aziende non possono permettersi di rispettare. Allo stesso modo, mentre le politiche di sviluppo europee sostengono gli agricoltori dei paesi in via di sviluppo perché siano competitivi nei loro stessi mercati e mentre l'Europa giura di perseguire una «coerenza nella politica per lo sviluppo» – in altre parole che anche le politiche che non riguardano i paesi in via di sviluppo debbano sostenere e non contrastare gli sforzi per lo sviluppo –, le politiche di commercio internazionale continuano a incoraggiare i produttori europei di carne suina e di prodotti lattiero-caseari a trovare nuovi mercati di esportazione (per esempio attraverso misure di promozione) determinando, di conseguenza, una concorrenza sleale nei mercati interni dei produttori dei paesi in via di sviluppo. Oppure, per fare un terzo esempio, l'Unione Europea con gli accordi di Parigi o il SDG ha assunto precisi impegni per affrontare il cambiamento climatico, ma, sebbene l'agricoltura sia responsabile del maggior impatto sugli impegni dichiarati dall'UE, la maggior parte delle politiche adottate incoraggiano le economie di scala a vantaggio delle grandi unità produttive e dei criteri produttivi altamente industrializzati che sono esattamente l'opposto di quel che sarebbe necessario per un vero mutamento ecologico.

Queste discrepanze mostrano i limiti dell'approccio attuale in cui le politiche che spingono in direzioni diverse raggiungono obiettivi differenti e non sono capaci di realizzare sinergie. Queste politiche non si amalgamano e sono inefficaci sia individualmente sia collettivamente. È necessaria una politica per il cibo che sia in grado di riportare a coerenza queste politiche e di allinearle intorno a obiettivi comuni.

2. Attrezzare la sperimentazione locale (oltre i livelli delle politiche)

Un altro tipo di sfasatura la si può osservare tra i diversi livelli di governo dei sistemi del cibo. Attualmente i sistemi del cibo vengono rimodellati da innovazioni che si muovono molto velocemente e che vanno da pratiche di offerta pubblica all'emergere di iniziative di cittadini volte a connettere i produttori locali con i consumatori urbani. Tuttavia, finora sono stati pochi i tentativi capaci di legare sistematicamente le iniziative a livello locale con le politiche adottate a livello nazionale o di UE. I sistemi del cibo sono perciò soggetti a imperativi che confliggono potenzialmente e possono agire l'uno contro l'altro.

In tutte le aree in cui sono stati attribuiti poteri alla UE, le politiche a livello europeo dovrebbero continuare a fissare la direzione garantendo un terreno di confronto. Ma questo è solo un pezzo del puzzle ed è necessario che queste politiche siano complementari a misure prese ad altro livello. Per esempio, i governi nazionali possono tracciare la strada per far crescere una nuova generazione di agricoltori introducendo regimi fiscali favorevoli e programmi di formazione professionale. Spesso sono le autorità locali quelle più adeguate per migliorare l'accesso a diete salutari attraverso la pianificazione urbana e le pratiche di approvvigionamento pubblico. In effetti i comitati per la politica del cibo che sbocciano in vari comuni in tutta Europa stanno già aprendo la strada per realizzare sistemi territoriali del cibo sostenibili.

Piuttosto che rimpiazzare una visione *top down* con un'altra, l'effettivo valore aggiunto di una politica del cibo per l'Europa (o di una politica comune per il cibo) dovrebbe consistere in un insieme di obiettivi comuni e nel mettere tutto sotto un unico tetto, potenziando al contempo la sperimentazione e promuovendo strade diverse e complementari in direzione di un sistema del cibo sostenibile. La stessa dispersione tra livelli politici può essere vista come un vantaggio nella misura in cui riesce a favorire forme di politica sperimentale in cui autorità di diverso livello lanciano politiche che – siano esse destinate al successo o al fallimento – possono rappresentare un insegnamento. Comunque l'obiettivo finale e la visione che lo sostiene devono essere coerenti. L'attuale mancanza di coordinamento, lungi dal fornire libertà di sperimentazione, la scoraggia poiché il sistema generale di fondo rimane inerte e, in assenza di una politica unica del cibo, ostacola il cambiamento o quanto meno non lo sostiene. La sperimentazione del sistema del cibo richiede un ambiente funzionale che una politica comune può favorire. Tutto ciò non per imporre uniformità ma per sostenere una diversità di approcci e accelerare l'apprendimento collettivo.

3. Andare oltre il produttivismo e adattarsi alle nuove sfide

L'attuale assenza di coordinamento tra settori e tra livelli di governo rafforza la tendenza delle politiche a essere pesantemente *path dependent*. Fin dagli anni Cinquanta il nostro sistema del cibo si è basato sull'obiettivo di aumentare la produttività della terra. Siamo stati ossessionati dall'idea di dover provvedere a una grande quantità di cibo in modo da garantire che sia alla portata di tutti, comprese le famiglie a basso reddito. Gli agricoltori sono stati gradualmente incoraggiati a divenire fornitori di materia scadente per l'industria della trasformazione e i bisogni dei consumatori

sono stati considerati soddisfatti dall'arrivo sul mercato di calorie a basso prezzo. Le parole d'ordine sono state efficienza, economie di scala, basso prezzo e quantità.

Questo modello è stato compattato da una serie di componenti che è andata co-evolvendosi nel corso degli anni. Scelte tecnologiche, sussidi e criteri di tassazione, investimenti nelle infrastrutture, quadro normativo: tutti fattori convergenti nel preservare il sistema in atto. Queste componenti sono coerenti con gli stili di vita frenetici che danno priorità alla convenienza e svolgono un ruolo significativo per spiegare il successo del cibo trasformato o iper-trasformato.

Dalla fine del secolo scorso è emersa una serie di priorità differenti. Piuttosto che la sola efficienza sono emerse come interesse prioritario la resilienza nei confronti delle condizioni meteorologiche avverse o degli shock economici. Ciò ha valorizzato il bisogno di sostenere le aziende di più modeste dimensioni e quello di arginare il processo di concentrazione della terra come prerequisito per preservare il tessuto sociale e l'integrità ecologica nelle aree rurali d'Europa. Inoltre l'aspettativa nei confronti dei sistemi di cibo e dei sistemi agricoli non è più semplicemente quella di produrre una sufficiente quantità di calorie, ma cibo di alta qualità e nutritivo oltre che la diversità nelle diete.

Queste revisioni non sono venute per caso. Esse rappresentano una forma di "contro-movimento", come avrebbe detto Polanyi, risultante da una crescente coscienza delle sfide che gli approcci produttivisti del passato ora ci impongono di affrontare. Le famiglie povere, specialmente le donne, sono quelle maggiormente colpite: l'economia del cibo a basso prezzo, che era volta a sostenere l'accesso di queste famiglie al cibo, ora le sta facendo ammalare. L'UE ha davanti a sé un'epidemia di problemi di salute pubblica con più di metà degli adulti che sono sovrappeso oppure obesi. Malattie collegate alla dieta, come il diabete tipo due e le malattie cardiache, sono responsabili del 70% dei decessi nell'UE. Con un terzo dei bambini tra i sei e i nove anni sovrappeso o obeso, il problema sta chiaramente peggiorando. La ricaduta socioeconomica è parimenti problematica. Dal 2003 al 2013 una fattoria su quattro è scomparsa dal paesaggio europeo mentre l'area coltivata complessiva è rimasta stabile e ciò suggerisce come ben poco sia stato fatto per sostenere la capacità di sopravvivenza delle fattorie di piccola scala.

Ciò nonostante l'attuale sistema resta largamente inerte di fronte a queste sfide. Politiche frammentate con obiettivi non connessi e poco allineati non sono adatte a produrre un cambiamento nelle priorità e nei risultati di un sistema ormai bloccato su molti fronti. Migliorare una parte del sistema (per esempio tassando il cibo spazzatura o apportando piccoli cambiamenti al complesso dei sussidi a favore delle piccole imprese) servirà a poco per

cambiare il sistema nel suo complesso. Ciascuna di queste riforme sarà facilmente assorbita e imbrigliata e il sistema *mainstream* si autoperpetuerà adattandosi alle nuove aspettative ma rimanendo vincolato a priorità obsolete poco adatte alle sfide che abbiamo davanti. Solo una politica coordinata, capace di produrre cambiamenti in tutte queste differenti componenti può avere un impatto sistematico e superare l'inerzia del sistema.

4. Andare oltre la tirannia delle scelte di breve periodo e provocare una transizione

Abbiamo bisogno di una politica del cibo per sfuggire alla tirannia del breve periodo. La sfida verso la sostenibilità richiede niente di meno che una trasformazione dei sistemi di produzione del cibo e di coltivazione. Il modello industriale-produttivista prima descritto ha raggiunto i suoi limiti e non può andare oltre i suoi stessi termini (ovvero la continua espansione della produzione e dei raccolti) senza considerare gli effetti sulla sostenibilità ambientale e sociale. Ciò che si richiede è un modello di agricoltura fondamentalmente diverso basato sulla diversificazione delle fattorie e dei paesaggi agricoli, sulla sostituzione dell'impiego di prodotti chimici, sull'ottimizzazione della biodiversità e sulla stimolazione delle interazioni tra specie differenti come parte di strategie olistiche volte a produrre un incremento della fertilità nel lungo periodo, sistemi agricoli salutari e condizioni di vita sicure.

Questo cambiamento non può avvenire da un giorno all'altro. Si basa su un insieme di compensazioni. È possibile abbandonare un sistema di produzione del cibo a basso costo senza danneggiare le famiglie più povere che possono permettersi solo cibo di qualità scadente che i supermercati offrono a prezzi scontati? Possiamo imporre ulteriori limiti di natura ecologica agli agricoltori senza ridurre i livelli produttivi e quindi aumentando la dipendenza dalle importazioni? Possiamo combattere la sovrapproduzione senza privare le associazioni benefiche della possibilità di usare cibo non venduto per distribuirlo alla gente dei quartieri poveri?

Queste sono questioni fondamentali che devono essere affrontate attraverso una serie di passi successivi opportunamente definiti all'interno di una visione integrata di lungo periodo per la transizione da un sistema di cibo all'altro. Ma in assenza di questa visione, noi restiamo semplicemente paralizzati dai compromessi e continuiamo a guardare a correzioni di breve periodo prescindendo dai problemi che restano inevasi.

Gli attuali sistemi politici ed economici, in effetti, sono intrappolati all'interno di una logica a breve termine. La natura dei cicli elettorali determina ricambi regolari e il bisogno di risultati immediati. E questo mal si adatta a sostenere una transizione i cui vantaggi non sono visibili imme-

diatamente, dato il tempo necessario per ricostituire la salute e la fertilità del suolo, incrementare la biodiversità dei sistemi produttivi e, alla fine, raccogliere pienamente i benefici di una resilienza migliorata. Nel frattempo i risultati a breve termine sono quelli che motivano gli investitori e pertanto limitano la capacità delle grandi imprese a investire in maniera significativa sui cambiamenti di lungo periodo. Le preoccupazioni di breve periodo sono dominanti in particolare nel settore della distribuzione al dettaglio, dove i dettaglianti sono condizionati dalle aspettative che essi stessi hanno creato tra i consumatori per cibo a buon mercato e vario tutto l'anno. Ciò si ripercuote lungo tutta la catena. Con poche alternative ai compratori e venditori al dettaglio dominanti, i coltivatori hanno visto ridursi i loro margini sino al punto di accontentarsi di andare alla pari senza alcuna possibilità di passare alle pratiche sostenibili sempre più richieste dai consumatori.

Perciò la sfida non è quella di passare da una serie di priorità a un'altra, ma di passare da un pensiero concentrato sul breve periodo a un pensiero concentrato su lungo periodo adottando una strategia pluriennale, definendo scadenze chiare, costruendo alleanze per realizzare questi cambiamenti e assegnando responsabilità alle diverse branche di governo, soltanto così ci si può muovere in direzione di una visione differente. Ciò richiede l'individuazione di un nuovo sentiero: non semplicemente una visione degli obiettivi, ma anche un senso di come si raggiungono. Abbiamo bisogno di calcoli retrospettivi, parametri per misurare i progressi, strumenti politici per coordinare i cambiamenti ai diversi livelli e nei diversi settori: abbiamo bisogno di una politica del cibo.

5. Rivitalizzare la democrazia del cibo e ricostruire legittimità

C'è un quinto motivo per cui abbiamo bisogno di una politica del cibo: perché può essere una politica del popolo. Le scelte politiche del passato in genere si erano basate su quello che gli scienziati politici chiamavano una volta la logica della "pattumiera": i problemi erano individuati sulla base delle soluzioni che sembravano più a portata di mano e, se soluzioni del genere non erano disponibili, i problemi venivano semplicemente ignorati per convenienza. Il fatto che tali soluzioni venissero proposte in generale dall'industria agroalimentare spiega in gran parte il dominio di questo settore nel sistema politico; l'altra parte della spiegazione naturalmente risiede nel puro e semplice potere di *lobbying*. In questo processo sono state completamente trascurati i problemi di lungo periodo relativi alla salute dei suoli e delle persone. Dobbiamo rivendicare il controllo sul sistema del cibo: la democrazia del cibo è allo stesso tempo un fine e un

mezzo, un modo per consolidare la democrazia al di là del rituale delle elezioni e un modo per assicurare che gli interessi generali non siano sacrificati sull'altare di interessi economici strettamente definiti.

Di fondo, l'impegno dei cittadini a favore di sistemi di cibo sostenibili è già presente ma nell'attuale contesto è semplicemente sottoutilizzato. I cittadini europei si preoccupano della propria salute e certamente sono preoccupati della crescente diffusione di obesità e di NCD. Si preoccupano, inoltre, della manutenzione della campagna e dell'economia locale, che in molte parti d'Europa è largamente dipendente dalla industria agroalimentare. Oltre a questo, molte persone sono coinvolte in iniziative locali di acquisto di cibo direttamente dai coltivatori o volte a migliorare il cibo delle mense scolastiche o, ancora, ad appoggiare lo sviluppo sostenibile (per esempio utilizzando prodotti del commercio equo e solidale per le loro organizzazioni, per i loro luoghi di lavoro ecc.). Le persone coinvolte hanno un interesse comune e un ruolo determinante nelle politiche dell'Unione Europea che definiscono i sistemi del cibo. La sfida è quella di unire questi gruppi dispersi e di far sentire la loro voce in dibattiti che rientrano oggi sotto l'etichetta di "agricoltura" (o di altre politiche settoriali) e si concentrano sulle scelte politiche dell'UE, dalle quali molta gente si sente distante. Allargando la lente dall'agricoltura ai sistemi di cibo e costruendo una politica del cibo a partire da iniziative locali, si può rafforzare il crescente impegno della gente nei confronti del cibo.

Nella misura in cui le politiche del cibo saranno allineate agli interessi e alle iniziative di una vasta area di organizzazioni, i loro risultati saranno più efficienti. Ma daranno anche un contributo a ricostituire la legittimità delle politiche pubbliche e in particolare quelle dell'Unione Europea. La crisi di legittimità che l'Europa sta attraversando ci dà ora un'opportunità: ci obbliga a ripensare la democrazia e a far sì che le persone diventino protagonisti dell'integrazione europea. Dobbiamo superare gli attuali tentativi di imitare la democrazia rappresentativa a livello europeo (come è stato fatto sin dalle prime elezioni del Parlamento europeo del 1979), o di coinvolgere i parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'UE (che in pratica ha significato moltiplicare le occasioni di veto nel sistema, col rischio di rendere ancora più difficile per l'Europa rispondere alle sfide emergenti). Dobbiamo anche andare oltre l'idea che qualsiasi iniziativa presa a livello dell'UE significhi meno spazio per gli Stati membri e per gli attori subnazionali nel progettare politiche che rispondano ai loro bisogni specifici. Non c'è necessariamente un contrasto tra più UE e più margine di manovra a livello nazionale e subnazionale. Al contrario, le politiche dell'UE possono consentire sforzi locali e nazionali nella riforma dei sistemi di cibo, consentendo agli attori locali di realizzare cambiamenti e promuovere l'educazione attraverso la sperimentazione in tutta l'UE.

Una politica del cibo per l'Europa che coinvolga in maniera significativa la gente nella diagnosi dei problemi e nel cercare le soluzioni, una politica che riprenda il controllo sul sistema del cibo sottraendolo all'agribusiness e alle *lobbies* agricole – in altri termini, una politica del cibo della gente – può aiutare a ricostituire una legittimità dell'UE agli occhi dei suoi cittadini.

Per questi cinque motivi, una politica del cibo per l'Europa è una priorità urgente. È venuto il tempo di ri-allineare le politiche con le sfide che abbiamo di fronte, con i desideri dei cittadini e con la rinascita del progetto europeo.