

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Le agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite

n. 93 – marzo 2014

Approfondimenti

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

Le agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite

di Marco Zupi

a cura del CeSPI
(Centro Studi di Politica Internazionale)

L'Italia ospita, a Roma, tre agenzie del sistema delle Nazioni Unite, con un mandato specifico e teoricamente complementare sul piano strategico, che definisce un vero e proprio sistema ONU nel settore agro-alimentare: due istituti specializzati come la FAO (con funzioni normative, assistenza tecnica, formazione e diffusione di conoscenze di tecniche e tecnologie) e l'IFAD (con funzioni di leva di attività finanziarie per lo sviluppo rurale attraverso la concessione di prestiti) e un organo sussidiario comune a ONU e FAO, il WFP (con funzioni operative di distribuzione di aiuti alimentari). Inoltre, sempre a Roma è presente Bioversity International, parte del consorzio globale che riunisce centri di ricerca che si occupano di povertà rurale, sicurezza alimentare, nutrizione e sostenibilità ambientale - il Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR – e che ha recentemente promosso un esteso programma di ricerca su agricoltura per nutrizione e salute. Infine, è stato istituito il Comitato sulla sicurezza alimentare (CFS). Si tratta di un sistema potenzialmente strategico per l'Italia e per la comunità internazionale, al di là dei limiti che oggi palesa. Il presente approfondimento analizza il peso del Polo romano nell'ambito della cooperazione multilaterale, il peso italiano nelle agenzie romane in relazione a quello nelle diverse organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, i benefici economici della presenza del Polo romano per l'Italia, i temi al centro del dibattito internazionale di oggi, gli orientamenti strategici delle Agenzie del polo romano e, infine, il contributo potenziale dell'agroalimentare territoriale italiano.

marzo 2014

INDICE

1. Premessa	1
2 Il peso del Polo romano nell'ambito della cooperazione multilaterale	6
3 Il peso italiano nel sistema delle Nazioni Unite	11
4. I benefici economici della presenza del Polo romano per l'Italia	14
5. I temi al centro del dibattito internazionale di oggi	20
6. Gli orientamenti strategici delle agenzie del Polo romano	25
7. Il contributo potenziale dell'agroalimentare territoriale italiano	29

Il presente approfondimento si basa sui risultati di raccolta di informazioni, interviste e analisi dati rese possibili dal contributo e sostegno della Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero Affari Esteri (DGCS-MAE). In particolare, l'autore ha potuto giovare, nel corso degli ultimi mesi, sia di numerose discussioni sugli argomenti sintetizzati in questo approfondimento con i referenti della DGCS-MAE (in particolare, il Min. Marco Ricci, con il sostegno costante del Direttore generale Giampaolo Cantini), con la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'ONU a Roma (nella persona dell'Amb. Gianni Ghisi, del Vice Rappresentante Permanente Luca Fratini e del Rappresentante permanente aggiunto Valentina Muiesan), con l'Ambasciatore d'Italia a Madrid Amb. Pietro Sebastiani e, grazie ai loro uffici, coi diversi referenti anzitutto italiani presso FAO, IFAD, WFP e *Bioversity International*, sia delle indicazioni emerse durante la consultazione promossa nell'ambito della rete informale dell'*Italian Development Studies Network* (IDS Network) sul tema della sicurezza alimentare.

1. Premessa

Il diritto all'alimentazione adeguata è perno della cooperazione internazionale e trova il suo fondamento nel diritto internazionale nell'art. 25 della **Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 ed è stato poi ripetutamente ribadito, come nel caso dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti civili e politici** adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1966. La vocazione italiana, in particolare della sua capitale, a essere centro del mondo in materia di cooperazione intergovernativa nel settore delle politiche agro-alimentari e poi di sicurezza alimentare ha una lunga storia.

Il 7 giugno 1905 la Convenzione di Roma istituì l'Istituto Internazionale d'Agricoltura (IIA), operativamente in funzione dal 1908 e deputato anzitutto alla raccolta e pubblicazione di informazioni statistiche; nel maggio del 1922 la Conferenza economica di Genova ne riconosceva la status, equiparandolo al *Bureau International du Travail* di Ginevra. Nel 1930 l'IIA curò il primo censimento agricolo mondiale, che poi avrebbe acquisito una sua regolarità di svolgimento a cadenza decennale.

Nel 1935, nell'ambito della Società delle Nazioni fu costituito un comitato misto sui problemi agricoli ed alimentari e il 18 maggio 1943 il Presidente degli Stati Uniti, Franklin D. Roosevelt inaugurò in Virginia, all'Homestead Hotel, Hot Springs, la **Conferenza delle Nazioni Unite sull'alimentazione e l'agricoltura** che istituì la commissione provvisoria di 44 Stati (cui si aggiunse informalmente la Danimarca) presieduta dal canadese Lester B. Pearson, con il compito di elaborare lo Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, la FAO (*Food and Agriculture Organization*).

La prima sessione della Conferenza della FAO si tenne a Chateau Frontenac nel Quebec, dal 16 ottobre all'1 novembre 1945 e nel giorno dell'inaugurazione 34 paesi sottoscrissero la costituzione della FAO, istituendola formalmente con l'entrata in vigore del relativo trattato¹. La Conferenza, con un delegato per ciascun membro,

¹ A. Di Blase, S. Marchisio (1992), *L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)*, F. Angeli, Milano.

diventò da subito l'organo plenario e supremo della FAO, prima agenzia specializzata delle Nazioni Unite, che si occupò inizialmente dello smaltimento delle eccedenze e della partecipazione ai programmi di assistenza tecnica delle Nazioni Unite. **Su iniziativa degli Stati Uniti, la sede della FAO fu inizialmente fissata a Washington; l'Italia divenne paese membro della FAO il 12 settembre 1946;** a seguito della decisione adottata dalla Conferenza generale **nella quinta sessione nel 1949, la sede fu trasferita dal 1951 a Roma, nell'edificio messo a disposizione dal Governo italiano,** progettato negli anni Trenta e che fu in precedenza la sede del Ministero dell'Africa Italiana (quello che in precedenza si chiamava il Ministero delle colonie del Regno d'Italia), Ministero soppresso nel 1953.

Dal 1951, dunque, Roma ospita la sede centrale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), che ha l'obiettivo - attraverso la raccolta, analisi e diffusione di informazioni relative a nutrizione, agricoltura e alimentazione; le raccomandazioni di azioni nazionali o internazionali; l'assistenza tecnica - di elevare i livelli nutrizionali e le condizioni di vita, incrementare la produttività agricola e migliorare la condizione delle popolazioni rurali nel mondo in via di sviluppo e che, in occasione della **38^a Conferenza, a giugno del 2013, ha accettato la domanda di adesione quali nuovi stati membri di Brunei, Singapore e Sudan Meridionale,** portando così il totale a 197 membri (194 nazioni, un'organizzazione - l'UE - e due membri associati - le isole Far Oer e Tokelau).

La Conferenza elegge il Consiglio, composto da 49 membri con mandato triennale a rotazione, che è l'organo esecutivo dell'Organizzazione; sempre la Conferenza elegge per un periodo di sei anni il Direttore Generale, che gestisce gli affari correnti e determina la politica generale. Direttore generale dal 1 gennaio 2012 e in carica fino al luglio 2015 è il brasiliano **José Graziano da Silva,** già ministro straordinario in Brasile per la sicurezza alimentare durante il governo di Luiz Inácio Lula da Silva e responsabile per l'attuazione del programma Fame zero.

Dieci anni dopo il trasferimento a Roma della FAO, durante la conferenza annuale della stessa organizzazione nel 1961, il direttore dei programmi di aiuto alimentare degli Stati Uniti (*US Food for Peace Programmes*) sotto la Presidenza Kennedy, George McGovern, propose l'istituzione di un programma di distribuzione alimentare. Si trattava di una **risposta di fronte alle emergenze alimentari e alle spinte verso l'adozione di una nuova food aid policy;** nel 1962 la FAO e l'Assemblea generale delle Nazioni istituirono su base sperimentale, per la durata di tre anni, il **Programma alimentare mondiale** (*World Food Programme, WFP*), con un'unità amministrativa subordinata al Direttore Generale della FAO²; nel 1965 il WFP **fu ratificato come principale braccio operativo per la distribuzione degli aiuti alimentari delle Nazioni Unite, l'assistenza e la sicurezza alimentare di rifugiati, sfollati e degli altri soggetti** bisognosi in situazioni di guerre, conflitti civili e disastri naturali, fondato sulla disponibilità delle eccedenze dei prodotti agricoli.

² D. J. Shaw (2001), *The UN World Food Programme and the development of food aid*, Palgrave MacMillan, New York.

Nel tempo, il WFP ha acquisito crescente autonomia rispetto alla FAO da cui inizialmente derivava e, con il Piano Strategico approvato dal Consiglio del WFP nel 2008, l'agenzia per gli aiuti alimentari è diventata l'agenzia per l'assistenza alimentare, con una gamma di strumenti più ampia per rispondere alle emergenze alimentari. **Le Nazioni Unite e la FAO controllano il WFP attraverso il Consiglio di amministrazione (*Executive Board*), un organo intergovernativo composto da 36 membri, con mandato triennale, eletti per metà dall'ECOSOC e per metà dal Consiglio della FAO.** Il Consiglio di amministrazione del WFP esprime un parere consultivo al Segretario delle Nazioni Unite e al Direttore Generale della FAO che eleggono il Direttore Esecutivo del WFP, in carica per un periodo di cinque anni.

Dal 5 aprile 2012 il Direttore Esecutivo in carica fino al 2017 è Ertharin Cousin, già ambasciatrice degli Stati Uniti presso le agenzie romane delle Nazioni Unite e in precedenza - durante la Presidenza Clinton - membro del board del Fondo internazionale per lo sviluppo rurale (*International Fund for Agricultural Development, IFAD*).

In occasione della prima Conferenza mondiale sull'alimentazione del 1974 e in concomitanza con il verificarsi di prolungate crisi alimentari che colpivano soprattutto i paesi dell'Africa sub-sahariana, fu presa la decisione di istituire una nuova istituzione finanziaria per finanziare specifici progetti di sviluppo agricolo e per combattere la fame e la povertà rurale attraverso un'ampia gamma di strumenti finanziari, a cominciare dal credito³.

Nel **1977 veniva istituito il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD)**, istituzione finanziaria con status di Istituto specializzato delle Nazioni Unite che permetteva sul piano politico agli stati arabi esportatori di petrolio riuniti nell'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (OPEC) di veder riconosciuto il proprio status di potenze mondiali, a seguito del rialzo dei prezzi petroliferi del 1973, attraverso una forma particolare di partenariato tra tre categorie, poi definite liste: paesi membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), stati membri dell'OPEC e paesi in via di sviluppo.

Sottoscritto lo statuto da novantuno Stati ed entrato in vigore **il 30 novembre 1977**, l'IFAD iniziò ad operare nel 1978. Il Consiglio dei governatori è l'organo plenario composto da due rappresentanti (in qualità di titolare e di supplente) per ogni Stato membro; il Consiglio dei governatori elegge il Consiglio di amministrazione, composto da 18 Stati membri (e 18 Stati supplenti) per un periodo di tre anni, e gli delega funzioni di gestione e indirizzo; a sua volta, il Consiglio dei governatori elegge a maggioranza qualificata, per un periodo di quattro anni, il Presidente del Fondo. Attualmente, il Presidente dell'IFAD è il nigeriano **Kanayo Nwanze**, eletto per un secondo mandato nel 2013, in precedenza vicepresidente del Fondo e prima ancora direttore generale del Centro africano per il riso (*Africa Rice Center*) per un decennio.

³ V. Buonomo (1988), *Un programma contro la fame: il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo*, Città nuova, Roma.

Si tratta di tre enti del sistema delle Nazioni Unite, per comodità agenzie, con un mandato specifico e teoricamente complementare sul piano strategico, che definisce un vero e proprio sistema ONU nel settore agro-alimentare: due istituti specializzati come la FAO (con funzioni normative, assistenza tecnica, formazione e diffusione di conoscenze di tecniche e tecnologie⁴) e l'IFAD (con funzioni di leva di attività finanziarie per lo sviluppo rurale attraverso la concessione di prestiti) e un organo sussidiario comune a ONU e FAO, il WFP (con funzioni operative di distribuzione di aiuti alimentari).

Agenzie che hanno segnato tappe importanti nei decenni passati in materia di orientamento delle politiche di sviluppo e di appuntamenti internazionali di primo piano, come nel caso della Conferenza mondiale sulla riforma agraria e lo sviluppo rurale del 1979, il Patto sulla sicurezza alimentare mondiale nel 1985, la Conferenza internazionale sulla nutrizione del 1992, il Vertice mondiale sull'alimentazione del 1996 che definì la sicurezza alimentare (in termini di accesso di tutti a cibo sano e nutriente, sufficiente a rispettare i bisogni dietetici e le preferenze alimentari ai fini di una vita attiva e in salute) e sui cui risultati l'importanza del monitoraggio apparve tanto importante da portare all'istituzione del **Comitato sulla sicurezza alimentare (CFS)**.

L'adozione nel 1996 del principio del diritto di ogni essere umano al cibo, diritto di avere accesso regolare ad una quantità di cibo sufficiente, adeguata dal punto di vista nutrizionale ha rappresentato un punto fondamentale per l'adozione dell'approccio allo sviluppo fondato sui diritti e attualmente circa 60 paesi al mondo proteggono costituzionalmente tale diritto al cibo.

Peraltro, parlando di sistema o polo romano delle Nazioni Unite in materia di agricoltura e sicurezza alimentare, occorre menzionare per completezza anche la presenza di **Bioversity International**, parte del consorzio globale che riunisce centri di ricerca che si occupano di povertà rurale, sicurezza alimentare, nutrizione e sostenibilità ambientale - *il Consultative Group on International Agricultural Research*, CGIAR – e che ha recentemente promosso un esteso programma di ricerca su agricoltura per nutrizione e salute.

In ambito internazionale, il **2010 è stato l'anno della biodiversità**, accolto anche come formale inaugurazione del decennio (2011-2020) sulla biodiversità; al contempo l'alleanza del CGIAR ha completato nel 2011 il processo di riforma, formulando 15 programmi di ricerca. Coerente, perciò, all'interno della cornice del Polo romano sulla sicurezza alimentare, la nutrizione e lo sviluppo rurale è la presenza di **Bioversity International**, che persegue finalità strategiche in relazione in particolare al terzo target del primo MDG (il dimezzamento fra il 1990 e il 2015 della percentuale di popolazione che soffre la fame). **Bioversity International ha la sede centrale a Maccaresse** e quattro uffici principali a livello regionale, responsabili di programmi (Cali in Colombia,

⁴ Sul piano operativo, con il passare degli anni la FAO ha visto diminuire significativamente il ruolo di ente esecutore per la realizzazione di progetti agro-alimentari a valere su risorse dell'UNDP, a seguito del crescente ruolo assunto direttamente dell'Ufficio dell'UNDP per l'esecuzione dei progetti.

Montpellier in Francia, Nairobi in Kenya e Serdang in Malaysia) e altri dieci uffici regionali.

L'istituto ha un *Board of Trustees*, presieduto da Paul Zuckerman e composto da 13 membri (tra cui l'italiano Claudio Lenoci⁵), che delega le funzioni gestionali e operative al Direttore Generale, che ha un mandato quinquennale, rinnovabile una seconda volta. Dal 2013, il Direttore Generale è la statunitense Ann Tutwiler, già vice Direttore generale alla FAO.

L'accrescersi delle disuguaglianze e il persistere della povertà, la pressione sulle terre e sul cibo dovuta all'aumento della domanda mondiale, all'accaparramento delle risorse naturali in funzione dell'approvvigionamento energetico e al deterioramento degli ecosistemi rendono ancor più urgente, nell'ambito della definizione di una nuova agenda di sviluppo post 2015, **il nodo della sicurezza alimentare e della nutrizione**. In tale contesto, sono state organizzate nel corso del 2013 una serie di consultazioni a livello globale, al fine di creare uno spazio di discussione accessibile ai diversi stakeholder (governativi e non governativi) interessati.

Il dibattito ha ricevuto un contributo fondamentale dalla consultazione tematica globale su fame, sicurezza alimentare e nutrizione (*High-level consultation on Food Security and Nutrition*, HFSN) organizzata a Madrid, il 4 aprile, da FAO e WFP in stretta collaborazione con l'IFAD, *Bioversity International* e il Rappresentante Speciale del Segretario Generale per la Sicurezza Alimentare e la Nutrizione. I documenti e le posizioni emerse nel corso delle consultazioni ed espressi dai vari attori interessati dal processo hanno contribuito a portare sotto i riflettori alcuni temi chiave intorno ai quali strutturare il dibattito attuale.

Considerando in particolare l'Italia, la presenza sul nostro territorio del "Polo" delle Nazioni Unite in tema di agricoltura e sicurezza alimentare rappresenta sicuramente un grande asset per definire un terreno prioritario per intervenire nel dibattito in corso sul post-2015, tenuto conto soprattutto della riconosciuta sensibilità e vocazione dei territori italiani e delle popolazioni che li abitano sulle tematiche connesse al cibo, della priorità tradizionalmente assegnato dalla cooperazione bilaterale italiana ai temi connessi alla sicurezza alimentare e, infine, dell'appuntamento dell'Expo di Milano nel 2015, che sarà dedicato proprio al tema "Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita" e che vuole includere tutto ciò che riguarda l'alimentazione.

Per questa ragione il presente approfondimento analizza il peso del Polo romano nell'ambito della cooperazione multilaterale (cap. 2), il peso italiano nelle agenzie romane in relazione a quello nelle diverse organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite (cap. 3), i benefici economici della presenza del Polo romano per l'Italia (cap. 4), i temi al centro del dibattito internazionale di oggi (cap. 5), gli orientamenti strategici delle Agenzie del polo romano (cap. 6) e, infine, il contributo potenziale dell'agroalimentare territoriale italiano (cap. 7).

⁵ Già Sottosegretario di Stato per gli Affari esteri nel settimo governo di Giulio Andreotti e coinvolto all'inizio degli anni novanta negli scandali legati all'inchiesta sugli scandali delle tangenti nella Cooperazione allo sviluppo.

2 Il peso del Polo romano nell'ambito della cooperazione multilaterale⁶

Nel caso dell'Italia, guardando ai finanziamenti erogati, dal 1995 la componente multilaterale è stabilmente e significativamente superiore rispetto a quella bilaterale (su cui si è concentrata in modo particolare la contrazione delle risorse complessive italiane in termini percentuali rispetto al RNL). In media, **tra il 1990 e il 2011 i Paesi DAC-OECD hanno avuto una componente multilaterale che si è attestata stabilmente attorno al 30% dell'APS totale**; per quanto riguarda **il nostro Paese** la percentuale è stata esattamente il doppio, pari al 60%; nel 2011, la percentuale del multilaterale ha raggiunto il 60,6%. **Nel caso dell'Italia, cioè, quasi 2/3 degli aiuti sono veicolati attraverso il canale multilaterale.**

Tornando al dato complessivo del multilaterale dei Paesi DAC, esso si associa al ruolo predominante delle Istituzioni dell'UE, **che sono arrivate a rappresentare il 38,2 % del multilaterale totale nel 2009**, per poi scendere ed attestarsi al 32,8% nel 2011 (13,1 miliardi di \$); per quanto riguarda più correttamente la media dei Paesi membri dell'UE - escludendo l'Italia - si tratta di un valore che è sempre oscillato attorno alla soglia del 50% del totale multilaterale.

Nel caso dell'Italia, che destina un ammontare di risorse per l'APS (rispetto al RNL) molto più basso della media DAC ed una percentuale molto più alta di multilaterale sul totale APS erogato, **la quota percentuale del multilaterale canalizzata attraverso le istituzioni dell'UE è molto più alta della media DAC** e, tranne rari casi, più alta della media degli altri Paesi membri dell'UE. In particolare, le gravi difficoltà economiche patite in questi ultimi anni dai Paesi mediterranei dell'Europa hanno determinato, **per effetto dell'incomprimibilità dei trasferimenti al bilancio comunitario**, un ulteriore incremento della quota degli aiuti multilaterali canalizzati attraverso le istituzioni dell'UE (di fatto, la metà di tutti gli aiuti italiani).

È una caratteristica che ha accomunato Italia, Grecia, Portogallo e Spagna: si tratta dei soli 4 Paesi che nel 2011 hanno superato la soglia del 60%, registrando livelli rispettivamente del 73,4%, 94,6%, 78,3% e 61,1%. **La situazione è opposta a quella dei Paesi scandinavi membri dell'UE e dei Paesi Bassi**: Danimarca (34,6%), Finlandia (37,7%), Svezia (19,2%) e Paesi Bassi (34,2%). In valore assoluto, i trasferimenti all'UE dell'Italia sono molto maggiori di quelli di Grecia, Portogallo e Spagna, risultando il quarto Paese (con 1,6 miliardi di dollari nel 2010), dopo Germania (2,9 miliardi), Francia (2,7 miliardi) e Regno Unito (2,1 miliardi).

In breve, l'Italia rappresenta un'anomalia sia per la sua predilezione multilateralista (nel periodo 2008-2010 il 74% del totale dell'APS lordo è andato al multilaterale) sia per il fatto di essere anche molto europeista (il 44% del totale dell'APS è veicolato dalle istituzioni dell'UE), a differenza di Paesi come Svezia, Lussemburgo e Paesi Bassi che destinano solo il 9-10% del totale dell'APS alle

⁶ I paragrafi 2-4 si basano su: M. Zupi (2013), *L'Italia e il multilaterale: il caso del polo romano delle Nazioni Unite. Presenza italiana, strategie e opportunità per il Paese*, CeSPI, DGCS-MAE, Roma, settembre.

istituzioni dell'UE, dando invece particolare importanza al tema della sicurezza alimentare e al sistema ONU per lo sviluppo.

Sulla base dei dati DAC, nel 2011 subito dopo le istituzioni dell'UE si trova lo sportello soft del Gruppo Banca Mondiale - l'IDA - quale principale beneficiario di finanziamenti dei Paesi DAC al sistema multilaterale degli aiuti internazionali, con 9,5 miliardi di dollari. Al terzo posto, sempre nel 2011, si trova il sistema delle entità del sistema NU, con 6,5 miliardi di dollari.

A rigore, si dovrebbe tener conto anche del cosiddetto aiuto multi-bilaterale, cioè la componente bilaterale utilizzata per contributi finalizzati a specifici interventi canalizzati dalle organizzazioni internazionali nella veste di agenzie d'implementazione di iniziative bilaterali (cosiddetto *non-core* o *earmarked*). Nel 2010, ad esempio, i contributi contabilizzati come multi-bilaterali sono stati pari al 44,1% dei contributi al multilaterale e al 13% dell'APS totale; sommando queste due voci (multilaterale e multi-bilaterale) si arriva ad una percentuale pari al 42,2% dell'APS totale nel caso dei Paesi DAC; nel caso dell'Italia si supera addirittura l'80% del totale.

Il grosso dell'aiuto multi-bilaterale va a favore del sistema NU e in particolare a un'agenzia come il WFP che, per sua natura, opera sulla base di contributi finalizzati alla realizzazione di specifiche azioni di emergenza. Il Gruppo Banca Mondiale è il secondo beneficiario per importo ricevuto.

Nel caso del sistema delle Nazioni Unite, è inoltre utile operare una distinzione tra contributi per attività operative di sviluppo e assistenza umanitaria, pur tenendo presente che non esiste una classificazione standard armonizzata a livello internazionale per operare una tale distinzione.

Nel 2010, combinando flussi multilaterali e multi-bilaterali di tutti i *donors*, 22,9 miliardi di dollari sono andati a favore di attività operative di sviluppo a lungo termine (15,6 miliardi) e di assistenza umanitaria (7,3 miliardi), cui si aggiungono 7,8 miliardi di dollari per operazioni di *peace-keeping* e 5,3 miliardi per la definizione di standard e norme globali e azioni di *advocacy*. In termini percentuali, ciò significa che alle attività operative di sviluppo è andato il 63% delle risorse finanziarie per attività gestite dal sistema delle NU (42,8% per quelle a lungo termine e 20,2% per quelle di assistenza umanitaria), mentre alle operazioni di *peacekeeping* è andato il 22%.

Complessivamente, **il Polo romano delle Nazioni Unite è il sottosistema più rilevante per l'azione della cooperazione allo sviluppo del sistema ONU**, sia per pertinenza del mandato concentrato sostanzialmente nell'obiettivo specifico 1C degli MDG (dimezzare, tra il 1990 e il 2015, la proporzione di coloro che soffrono la fame, in particolare, tradotto nei due indicatori della percentuale di bambini sottopeso sotto i cinque anni di età e della popolazione sotto il livello minimo di apporto calorico), sia per l'ammontare di risorse complessivamente gestite per le attività operative di sviluppo e sia per quanto specificamente orientato a favore dell'Africa.

Infatti, combinando i finanziamenti delle tre organizzazioni si ha un ammontare che oscilla nell'intero periodo tra un quarto e un quinto - nel 2008-09 anche più -

del totale dei finanziamenti ottenuti dal sistema NU (in particolare il WFP è oscillato tra il 14 e il 22% del totale delle erogazioni del sistema delle NU).

Tab. 1 - Contributi alle NU per le attività operative di sviluppo, milioni di dollari correnti (2005-11)

Contributi a:	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UNDP a/	4	4	4 831	4	4 981	5 327	5 015
UN-Women	225
UNFPA	505	518	660	769	732	838	894
UNICEF	2	2	2 979	3	3 233	3 650	3 681
WFP	2	2	2 709	5	4 100	3 872	3 617
FAO	539	698	849	1	1 080	1 122	1 125
IFAD	158	261	488	278	543	449	337
UNHCR	1	1	1 266	1	1 756	1 857	2 071
ITC	46	45	41	47	47	58	62
UNAIDS	188	258	283	285	275	261	260
UNCTAD	36	30	38	31	35	34	43
UNEP	129	115	165	208	199	220	196
UN-HABITAT	109	102	137	91	134	168	208
UNODC/UNDCP	103	124	225	290	227	272	248
UNRWA	562	590	647	764	900	848	997
ILO	375	398	441	471	455	460	502
UNESCO	524	518	547	481	469	483	492
UNIDO	235	184	238	259	245	288	222
WHO	1	1	1 972	1	1 683	1 880	1 772
Altre agenzie b/	254	292	318	447	443	423	445
UNOCHA	140	160	173	267	170	200	227
UNDESA	93	53	90	57	77	68	73
OHCHR	47	55	61	77	76	70	71
Regional	65	48	57	61	87	66	69
Sub-totale Polo	3	3	4 046	6	5 723	5 443	5 078
Totale Contributi	17	17	19	22	21	22 914	22
Quota Polo romano	21,2	21,1	21,1	28,2	26,1	23,8	22,2
A prezzi costanti	19	19	19	22	22	22 914	21

Fonte: Elaborazioni su dati UNDESA/OESC/DCPB (2013). I dati 2011 sono preliminari

a/ UNCDF e UNV

b/ IAEA, ICAO, IMO, ITU, UPU, WIPO, WMO e World Tourism Organization.

c/ ECA, ECE, ECLAC, ESCAP, ESCWA.

d/ Tenendo conto di inflazione e variazione dei tassi di cambio.

All'interno del sistema del Polo romano, nel corso degli ultimi anni il peso del WFP è sceso dall'80,85% (2005) al 71,22% (2011), mentre quello della FAO è aumentato dal 14,82% (2005) al 22,14% (2011) e quello dell'IFAD dal 4,33% (2005) al 6,63% (2011).

Il WFP è l'organizzazione che ha ricevuto l'importo maggiore e che registra anche il campo di variazione più ampio in termini assoluti ma più basso in termini relativi (calcolato attraverso il coefficiente di variazione) e il tasso di incremento medio

annuo più basso: ha ricevuto nei sette anni circa 25 miliardi di dollari (in media circa 3,5 miliardi l'anno), con un tasso di crescita medio annuo del 3,5% (ma in calo ininterrotto dal 2008) e registrando variazioni da un anno all'altro fino a 2,3 miliardi di dollari, con un coefficiente di variazione non elevato (pari a 24), ma superiore rispetto a quello medio del sistema NU (pari a 13).

All'opposto del WFP, l'IFAD è l'organizzazione che ha ricevuto l'importo minore, ma che registra anche il campo di variazione minimo in termini assoluti (ma il più alto in termini relativi) ed il tasso di incremento medio annuo più alto: ha ricevuto nei sette anni circa 2,5 miliardi di dollari (in media, circa 350 milioni l'anno), cioè un decimo del WFP con un tasso di crescita medio annuo, però, del 13,5% (ma in calo ininterrotto dal 2009) e registrando una variazione massima tra gli anni considerati pari a 385 milioni di dollari, con un coefficiente di variazione pari a 39 (che risulta essere l'indice di volatilità più alto di tutto il sistema NU).

Il caso della FAO è simile per molti aspetti a quello dell'IFAD: ha ricevuto nei sette anni circa 6,5 miliardi di dollari (in media, circa 920 milioni l'anno), cioè un quarto del WFP, con un tasso di crescita medio annuo, però, del 13% (ma in calo ininterrotto dal 2009) e registrando una variazione massima tra gli anni considerati pari a 586 milioni di dollari. In modo invece simile al WFP, registra un coefficiente di variazione contenuto, pari a 25, il che nel caso della FAO è peraltro associato alla peculiarità di essere l'unica organizzazione ad aver registrato ininterrottamente nel periodo considerato - seppure a tassi diversi nel tempo - una crescita dei finanziamenti.

Per quanto riguarda l'ampiezza del portafoglio di paesi in cui operano le agenzie del Polo romano, la FAO ha un portafoglio molto ampio, raggiungendo ben 158 Paesi beneficiari (solo la WHO ne ha avuti di più in ambito Nazioni Unite, con 179 Paesi). Per inciso, è un numero superiore a quello delle cooperazioni bilaterali che hanno mediamente un livello di dispersione superiore alla media della cooperazione multilaterale. Anche IFAD e WFP sono nella parte alta (cioè superano la media e la mediana del sistema delle NU che sono entrambe intorno a 75 Paesi), seppure molto distanziate dalla FAO, avendo avuto 96 e 92 Paesi beneficiari.

Tab. 2 - Spese per le attività operative di sviluppo, dettaglio regionale, milioni di dollari correnti (2011)

	Sistema		% di tot			% di tot			% di tot		
	NU	(%)	WFP	WFP	NU	FAO	FAO	NU	IFAD	IFAD	% di NU
Africa	8.466,6	46,9	2.348,4	63,0	27,7	385,3	47,3	4,6	249,4	45,4	2,9
Asia e Pacifico	4.951,0	27,4	875,8	23,5	17,7	251,9	30,9	5,1	208,2	37,9	4,2
Americhe	2.255,4	12,5	285,4	7,7	12,7	109,3	13,4	4,8	62,6	11,4	2,8
Asia occidentale	1.783,8	9,9	217,1	5,8	12,2	44,6	5,5	2,5	20,9	3,8	1,2
Europa	589,1	3,3	1,1	0,0	0,2	23,6	2,9	4,0	8,6	1,6	1,5
Totale	18.045,9	100	3.727,8	100	20,7	814,8	100	4,5	549,6	100	3,0

Fonte: Elaborazioni su dati UNDESA/OESC/DCPB (2013). I dati 2011 sono preliminari

Il Polo romano delle NU spiega oltre un terzo (35,2%) dell'intero ammontare di spese delle NU in Africa. Si tratta, in altri termini, del sottosistema più rilevante per l'azione della cooperazione allo sviluppo del sistema delle NU, sia per pertinenza del mandato concentrato sostanzialmente nell'obiettivo specifico 1C degli MDG, sia per l'ammontare di risorse complessivamente gestite per le attività operative di sviluppo e sia per quanto specificamente orientato a favore dell'Africa.

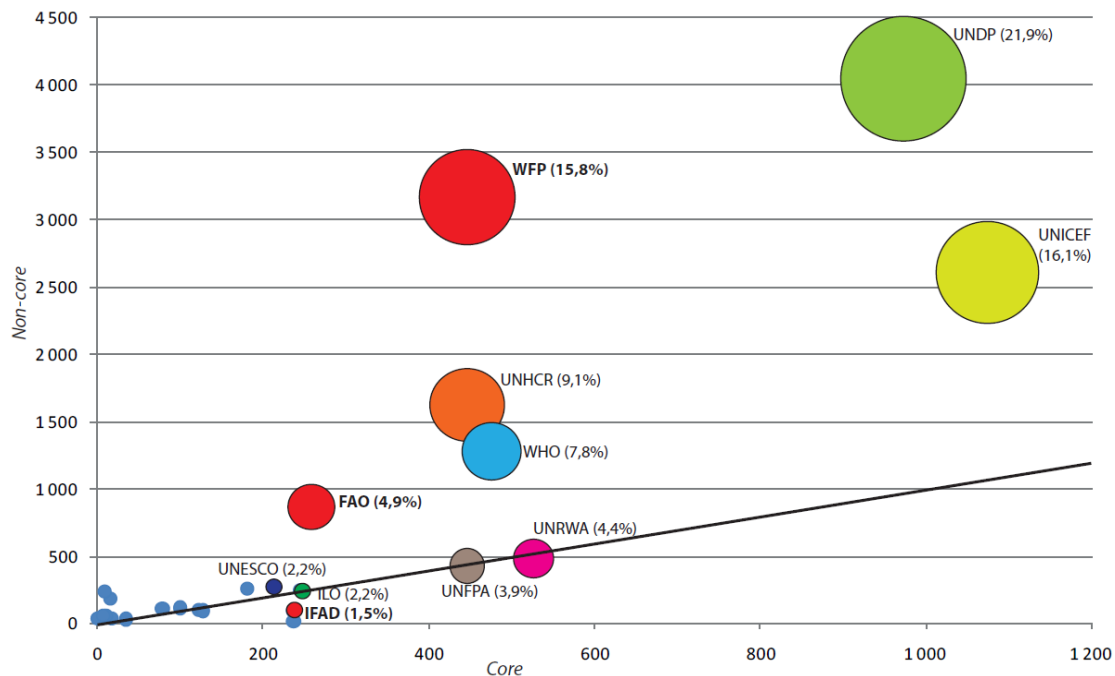
In sintesi, il peso rilevante delle tre agenzie del Polo romano all'interno del sistema multilaterale e, più in particolare, del sistema delle Nazioni Unite, è evidente. In realtà, il grosso delle attività operative del sistema delle NU è concentrato in pochissime entità, all'interno di un totale di 39 entità (agenzie, fondi e Commissioni) del sistema.

Le prime tre (**che potremmo chiamare il G-3 delle NU, il Gruppo delle tre più grandi: UNDP, UNICEF e WFP**) hanno gestito il 53% del totale delle risorse del sistema delle NU nel 2011. UNICEF e WFP si equivalgono come ammontare di risorse complessive, per quanto il WFP abbia una componente *Non-core* - prevalente in quasi tutte le entità, che nel grafico che segue sono al di sopra della diagonale - molto più rilevante (peraltro nel 2011 questa componente del WFP ha registrato una caduta in valore assoluto rispetto agli anni precedenti, il che ha permesso eccezionalmente all'UNICEF di superare il WFP e collocarsi al secondo posto, dietro solo all'UNDP, per ammontare di contributi destinati alle attività operative).

Se si considerano le prime sei entità, o G-6 delle NU (incluso, UNHCR, WHO e FAO), esse hanno gestito nel 2011 oltre i tre quarti del bilancio complessivamente erogato per attività operative dal sistema NU (75,6%). Se si considerano le prime 11

entità (aggiungendo UNRWA, UNFPA, ILO, UNESCO e IFAD), il G-11 arriva a spiegare circa il 90% del totale.

Fig. 1 - Peso delle risorse erogate dalle entità del sistema delle NU, milioni di dollari correnti (2011)



Fonte: Elaborazioni su dati UNDESA/OESC/DCPB (2013). I dati 2011 sono preliminari

3 Il peso italiano nel sistema delle Nazioni Unite

Guardando ai primi 50 contribuenti del sistema delle NU, combinando le componenti *Core* e *Non-Core* a fini di sviluppo, **l'Italia è risultata nel 2011 il dodicesimo donatore con 262 milioni di dollari**: 126 come componente *Core* (quattordicesimo donatore) e 137 milioni come *Non-Core* (undicesimo donatore), il che rappresenta un profilo abbastanza bilanciato in termini di valore.

Il dettaglio della classifica dei primi 15 contribuenti al sistema NU mostra come l'Italia, considerando separatamente la componente *Core* e quella *Non-Core*, sia undicesima nella lista *Non-Core* e quattordicesima in quella *Core*. Tra i G7, solo la Francia dà meno dell'Italia (versando però di più alla componente *Non-Core*), mentre versano di più i Paesi scandinavi (Norvegia, Svezia e Danimarca) e i Paesi Bassi, il cui apporto è particolarmente alto in termini pro capite.

Tab. 3 - I 15 principali contribuenti del sistema delle NU: posizione in classifica (2011)

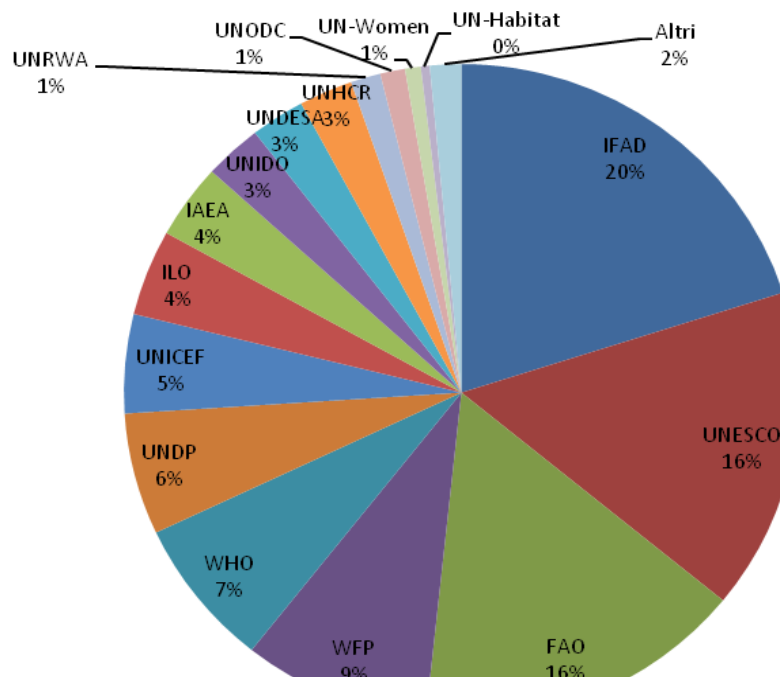
		<i>Core</i>	%	<i>Non-Core</i>	%	<i>Contributo pro capite (\$)</i>	<i>% del RNL</i>
1	USA	1	12,8	1	9,5	4,8	0,010
2	Giappone	3	7,3	2	7,4	8,1	0,018
3	Regno Unito	5	7,1	3	7,3	16,4	0,043
4	Norvegia	2	7,8	4	4,6	162,6	0,183
5	Paesi Bassi	6	6,3	6	3,3	36,6	0,074
6	Svezia	4	7,2	7	2,8	64,0	0,120
7	Canada	9	3,4	5	4,1	15,7	0,034
8	Germania	7	4,7	9	1,9	5,0	0,011
9	Australia	13	2,7	8	2,7	16,9	0,037
10	Spagna	10	3,4	10	1,9	7,4	0,024
11	Danimarca	8	3,6	12	1,3	52,5	0,087
12	Italia	14	2,6	11	1,5	4,3	0,012
13	Francia	11	3,1	13	0,8	3,5	0,008
14	Finlandia	12	2,9	16	0,8	39,2	0,081
15	Svizzera	15	2,4	15	0,8	24,0	0,031

Fonte: Elaborazioni su dati UNDESA/OESC/DCPB (2013). I dati 2011 sono preliminari

Se la percentuale dei contributi italiani si è attestata nel 2011 sul 2,6% del totale alla componente *Core* e 1,5% di quella *Non-Core* a favore delle operazioni di sviluppo promosse dal sistema delle NU, è utile guardare verso quali entità si è più concentrato l'intervento italiano. Utilizzando le informazioni più disaggregate per entità del sistema delle NU, si possono combinare i dati relativi al finanziamento delle operazioni di sviluppo (quelli indicati sopra) e quelli per le attività umanitarie.

Se si guarda al contributo in termini assoluti versato dall'Italia, **ben il 60,7% di tutti i contributi versati dal nostro Paese a 27 entità del sistema delle Nazioni Unite si concentra a favore di 4 agenzie**: le tre agenzie romane (IFAD 20,08%, FAO 15,8% e WFP 8,98%) e l'UNESCO (15,82%). Aggiungendo WHO (7,32%) si arriva a 5 agenzie su cui si concentrano i due terzi di tutti i contributi italiani al sistema delle NU.

Fig. 2 - Ripartizione dei contributi italiani alle diverse entità del sistema ONU (2011)



Fonte: Elaborazioni su dati UNDESA/OESC/DCPB (2013). I dati 2011 sono preliminari

Anzitutto c'è l'IFAD, di cui l'Italia è di gran lunga primo contribuente per la parte Core (19,2% di tutti i contributi versati dai Paesi membri nel 2011), con un importo di 45,68 milioni di dollari, ben superiore a quello di qualsiasi altro Paese membro. Per la parte *Non-Core* (15,67% del totale di contributi, con un importo di 15,49 milioni di dollari) l'Italia è seconda solo a quanto versato dalla Commissione Europea, che utilizza l'IFAD come canale di trasmissione anche delle risorse al *Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)*.

L'importo versato complessivamente all'IFAD rappresenta il 20,08% del totale versato al sistema delle NU dall'Italia. Occorre tenere presente che, per la particolare natura di Fondo, a differenza delle altre RBA, l'IFAD opera soprattutto a credito (solo il 10% delle risorse è destinato a dono). Nel corso dell'ottavo *Replenishment* (2010-2012) l'IFAD ha gestito crediti e doni per 3 miliardi di dollari.

Per quanto riguarda la FAO, l'Italia è il sesto contribuente per la parte Core (5,06% di tutti i contributi versati dai Paesi membri nel 2011), con un importo di 13,11 milioni di dollari, dietro a Stati Uniti (58,5 milioni), Giappone (42,9 milioni), Germania (22,1 milioni), Regno Unito (17,1 milioni) e Francia (16,3 milioni). L'Italia è poi il sesto contribuente per la parte *Non-Core*, con un importo di 35 milioni di dollari (4,05% del totale), dietro a Commissione Europea (204 milioni di dollari), Spagna (86,6 milioni), Stati Uniti (83 milioni) e Giappone (36 milioni); e dietro anche entità del sistema NU (131 milioni) e donatori privati (44 milioni). Combinando le due componenti, con 48,16 milioni di dollari nel 2011 l'Italia è dietro, ben distanziata,

rispetto a Commissione Europea (204 milioni), Stati Uniti (141,5 milioni), Spagna (94,3 milioni) e Giappone (78,9 milioni).

Per quanto riguarda il WFP, che tra le tre RBA è quella che ha il bilancio più consistente con 3.617 milioni di dollari nel 2011, oltre tre volte quello della FAO (1.125 milioni) che a sua volta è oltre tre volte quello dell'IFAD (337 milioni), l'Italia è il dodicesimo contribuente per la parte *Core* (3,31% di tutti i contributi versati dai Paesi membri nel 2011) con un importo di 14,7 milioni di dollari ed è soltanto il ventitreesimo contribuente per la parte *Non-Core*, con un importo di 12,7 milioni di dollari. Combinando le due componenti, l'Italia è al ventiduesimo posto come contribuente di un'entità che vede i Paesi nordici, oltre che i membri del G7, nelle prime posizioni, ma anche la Spagna precedere l'Italia.

Comparando, infine, la lista dei 24 Paesi in via di sviluppo (PVS) attualmente prioritari per la politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo ed i principali 24 Paesi beneficiari delle tre agenzie romane delle Nazioni Unite emerge il maggiore grado di corrispondenza con FAO (10 Paesi tra i primi 24, 4 tra i primi 4) e WFP (9 tra i primi 24, 6 tra i primi 6) e molto meno - come del resto era lecito presumere, trattandosi di un Fondo che opera a crediti d'aiuto - con IFAD (6 sui primi 24, ma nessuno tra i primi 6, essenzialmente asiatici).

4. I benefici economici della presenza del Polo romano per l'Italia

La presenza delle agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite rappresenta uno specifico *asset*, traducibile sul piano contabile in termini di costi e benefici che si distinguono per natura e importo da quelli riconducibili alla presenza finanziaria italiana nelle altre articolazioni del sistema ONU.

Il primo indice di "ritorno economico" della presenza di un Paese, in questo caso l'Italia, all'interno del sistema delle Nazioni Unite è offerto dal valore relativo alle commesse vinte a valere su **tutti i contratti di procurement**.

I primi 10 Paesi fornitori di beni e servizi per il sistema delle Nazioni Unite spiegano il 44% del totale in valore del procurement nel 2011. L'Italia si colloca ottava in classifica generale, con il 3% del valore totale delle commesse, salendo al quarto posto nella componente "servizi". Occorre dire che dietro questo dato generale si nasconde una tendenza degli ultimi anni che, almeno dal 2009, indica uno sforzo delle NU per ridurre il livello di concentrazione che assegnava tradizionalmente ai primi 10 Paesi una quota elevato del totale delle commesse di procurement, cercando in particolare di incentivare una maggiore partecipazione di imprese provenienti dai PVS, le cui forniture complessive di beni e servizi hanno sfiorato nel 2011, per la prima volta, la soglia del 60% di tutte le forniture legate al sistema UN.

Tab. 4 - I primi 10 Paesi in classifica per servizi di procurement, milioni di dollari (2011)

	Beni	Servizi	Totale	% del totale
1 USA	409,9	1.124,9	1.534,8	10.8%
2 Svizzera	386,5	349,3	735,9	5.2%
3 India	658,0	66,6	724,6	5.1%
4 Russia	143,6	453,6	597,2	4.2%
5 Afghanistan	66,8	470,5	537,3	3.8%
6 Belgio	413,5	41,8	455,3	3.2%
7 Francia	374,2	62,5	436,7	3.1%
8 Italia	236,0	187,3	423,3	3.0%
9 Danimarca	298,0	124,4	422,4	3.0%
10 Regno Unito	260,6	156,4	417,0	2.9%
Top 10	3.247,1	3.037,4	6.284,5	44,0%
Totale	7.065,6	7.210,5	14.276,0	100,0%

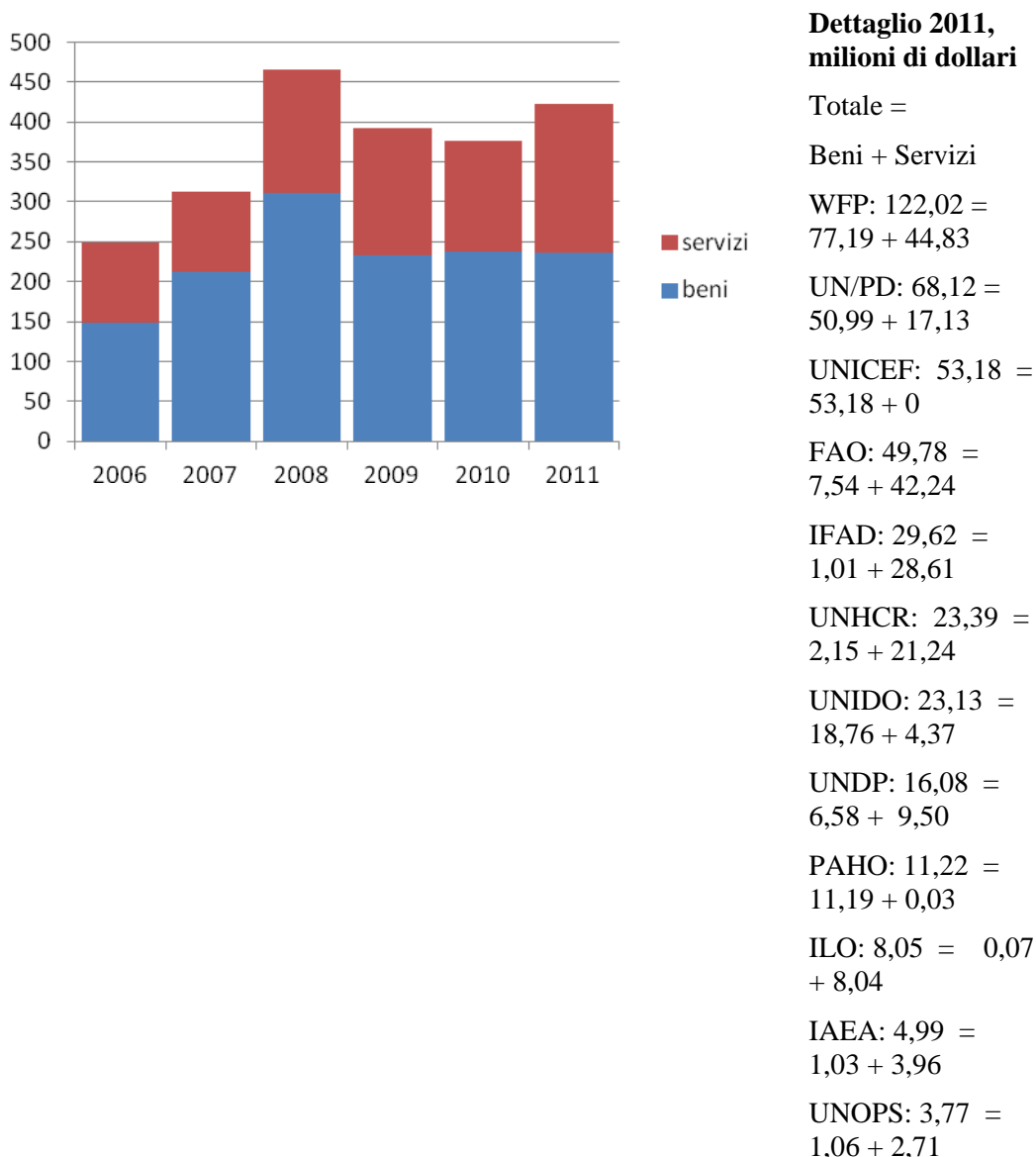
Fonte: UNOPS (2012), *2011 Annual Statistical Report on United Nations Procurement*, New York.

Sul fronte del procurement nei PVS, soprattutto WFP (1.451,8 milioni in fornitura di beni e 1.265,3 milioni in fornitura di servizi), preceduta solo da UNDP (e nella componente specifica dei beni, anche da UNICEF), ma anche la FAO (122,2 milioni in fornitura di beni e 45,6 milioni in fornitura di servizi) sono due entità molto importanti per il giro di affari creato.

Molto più contenuto è invece il "mercato" legato all'IFAD (910 mila dollari in fornitura di beni e 46,2 milioni in fornitura di servizi). L'Italia ha visto aumentare il valore assoluto del procurement legato al sistema UN, passato da 249 milioni di dollari nel 2006 (148,1 milioni nella componente dei beni e 100,9 milioni in quella dei servizi) a 423,3 milioni di dollari nel 2011 (236 milioni nella componente dei beni e 187,3 milioni in quella dei servizi).

In pratica, come contribuente del sistema delle NU, l'Italia nel 2011 ha versato complessivamente 304,7 milioni di dollari (262 milioni di dollari per le sole attività correlate allo sviluppo), **mentre il sistema Italia ha ottenuto, in commesse, 423,3 milioni di dollari.**

Fig. 3 - Il trend italiano nel procurement legato al sistema UN (milioni di dollari)



Fonte: Elaborazioni su dati UNOPS (2012).

La partecipazione delle imprese italiane che hanno dimostrato capacità concorrenziale alle gare internazionali bandite dal sistema UN e che, in termini quantitativi, è misurata attraverso il numero e il valore dei contratti assegnati alle imprese italiane a fronte di forniture di beni e servizi occorrenti per la realizzazione di progetti o programmi nei PVS, è un importante fattore che contribuisce ad ampliare il campo operativo del mondo imprenditoriale italiano.

L'aggiudicazione dei contratti si è concentrata, per quanto riguarda la componente dei beni, in vaccini, prefabbricati, cibo, motori e generatori elettrici, impianti idrici e sanitari, autoveicoli; per quanto riguarda i servizi, invece, nella realizzazione di spedizioni, voli charter, pubblicità e informazione, consulenza di ingegneria, servizi legati alla gestione degli affitti di immobili uso ufficio e servizi ambientali.

Il dettaglio del 2011, relativo alla distribuzione dei 423,3 milioni di dollari assegnati a imprese italiane, mostra come le tre RBA siano tra le entità del sistema UN che offrono i maggiori ritorni in termini assoluti.

I risultati sono estremamente positivi in cinque casi: i ritorni, calcolati come percentuale italiana sul totale del *procurement* affidato ad imprese di Paesi DAC, sono di gran lunga superiori a quelli di qualsiasi altro Paese nel caso di FAO e IFAD (rispettivamente il 63,5% e 72,3%) e UNIDO (49,4%), mentre sono secondi nel caso di WFP (21,3%, dietro a USA) e ILO (13,1%, dietro a Svizzera).

È evidente dai dati percentuali la presenza di quello che si potrebbe definire un "effetto gravitazionale" legato alla localizzazione della sede centrale dell'entità del sistema UN: la rendita di posizione goduta dal sistema Italia nel caso delle RBA trova infatti conferma anche nel caso della Svizzera, in relazione alle entità che hanno sede a Ginevra (come dimostrano i casi di ILO e UNHCR, oltre ovviamente all'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra - *United Nations Office at Geneva*, UNOG - che è il più ampio ed importante centro operativo internazionale delle Nazioni Unite, ospitando circa 9 mila e 500 funzionari), e in quello dell'Austria, con la sede di Vienna (come dimostrano i dati di UNIDO e dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica - IAEA - ospitati nel Centro delle Nazioni Unite a Vienna, che ospita oltre 4 mila funzionari).

Guardando al rapporto tra commesse vinte da imprese italiane e contributi versati alle entità del sistema delle NU (entrambi i valori espressi in dollari statunitensi) è possibile calcolare un indice di ritorno: un valore pari a 1 indica che il saldo netto è zero, valori maggiori di 1 indicano un saldo netto positivo; ovviamente, il valore assoluto degli importi è molto importante (a fronte di un contributo molto alto in valore assoluto, un indice appena superiore a 1 rappresenta un beneficio maggiore rispetto a valori più alti dell'indice relativi ad entità che ricevono contributi molto esigui).

Nel 2011 il confronto tra il valore assoluto degli importi movimentati e gli indici di ritorno corrispondenti evidenzia come, considerando complessivamente il sistema delle NU, **l'indice di ritorno per l'Italia sia stato positivo, pari a 1,39**. Scorrendo le principali agenzie, ordinate nella tabella 5 da sinistra a destra per importi decrescenti di valore delle commesse vinte, le tre agenzie risultano quelle - insieme all'UNICEF - che hanno assicurato gli apporti maggiori.

In particolare, il **WFP** è l'agenzia che ha la leva maggiore (un indice pari a 4,46, inferiore solo a quello dell'UNFPA che, però, si basa su importi molto esigui) e il valore assoluto delle commesse aggiudicate nettamente più alto, pari al 28,8% di tutte le commesse vinte dall'Italia; la FAO registra un saldo finanziario sostanzialmente in pareggio (indice pari a 1,03) con un'elevata movimentazione di importi (contributi superiori a quelli versati al WFP e inferiori soli all'IFAD e, di pochissimo, all'UNESCO); l'IFAD è - tra le principali agenzie - quella che ha un risultato opposto all'WFP e, cioè, un saldo netto molto negativo (un indice di ritorno pari a 0,47, che significa che il *procurement* assicura meno della metà di quanto versato come contributi) a fronte del più elevato contributo versato dall'Italia al sistema delle NU.

Tra le altre principali agenzie si segnala l'UNICEF, che ha un'ottima performance finanziaria per l'Italia (indice di ritorno pari a 3,59) e, all'opposto, la cattiva performance dell'UNESCO (indice di ritorno pari a 0,06).

Tab. 5 - Rapporto contributi/*procurement* totale dell'Italia per principali entità NU (2011)

Totale													
contributi	WFP	UNICEF	FAO	IFAD	UNHCR	UNIDO	UNDP	WHO	ILO	IAEA	UNESCO	UNFPA	UNRWA
304,71	27,35	14,83	48,16	61,17	7,84	8,44	18,24	22,31	12,88	11,21	48,20	0,39	4,37
423,27	122,02	53,18	49,78	29,62	23,39	23,13	16,08	11,22	8,05	4,99	2,73	1,93	1,42
1,39	4,46	3,59	1,03	0,48	2,98	2,74	0,88	0,50	0,63	0,45	0,06	4,90	0,32

Fonte: Elaborazioni su dati UNOPS (2012) e UNDESA/OESC/DCPB (2013).

Oltre ai benefici economici per il sistema Italia derivanti dalle commesse a valere sui contratti di *procurement*, **un'altra proxy dei ritorni è quella relativa alla presenza di personale italiano nelle agenzie**. Anche in questo caso il vantaggio posizionale dovuto all'ospitare le sedi centrali delle agenzie del polo romano è evidente.

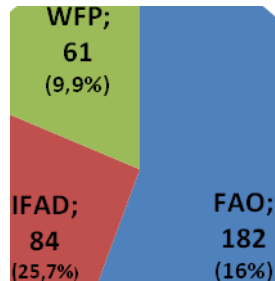
Infatti, combinando tutto lo staff regolare (direttori - DIR - e professional - PRO - più amministrativi e supporto - GS -) delle tre agenzie romane, quasi un terzo (il 31,11%) di tutto il personale è di nazionalità italiana: 1.224 persone su 3.934. Ciò si traduce in una stima grossolana e prudenziale di 100 milioni di dollari l'anno (utilizzando un compenso medio di 80 mila dollari, tenuto conto del fatto che nel 2011 la retribuzione netta - *salary* più il *post-adjustment* pari al 63% del *salary* - era di 63 mila dollari per un P1 neo-assunto e senza persone a carico, mentre era di 161 mila dollari per un D2 sempre al primo anno di lavoro).

Tenuto altresì conto della percentuale di staff italiano sul totale degli esperti nei progetti dell'intero sistema delle Nazioni Unite (2,7%), **si può, sempre in modo prudenziale, stimare un effetto prossimità positivo nell'ordine di almeno 60 milioni di dollari l'anno**.

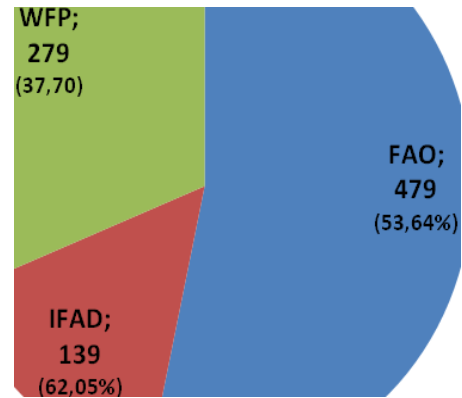
L'IFAD è l'agenzia con numero totale di staff più basso (327 persone come DIR & PRO; 224 come GS), ma la percentuale più alta di italiani sia tra i DIR & PRO che tra il GS; **la FAO è l'agenzia con il personale più numeroso** (1.136 persone come DIR & PRO; 893 come GS) e la percentuale di italiani un po' più bassa in termini relativi ma che, in valore assoluto, dà oltre il 50% delle presenze italiane sia per quanto riguarda i DIR & PRO che il GS; **il WFP è l'agenzia che dà le percentuali più basse della quota italiana sul totale dello staff**, ma un numero assoluto - soprattutto per quanto riguarda il GS - significativo.

Fig. 4 - Personale di nazionalità italiana presso le sedi romane delle tre RBA (2011)

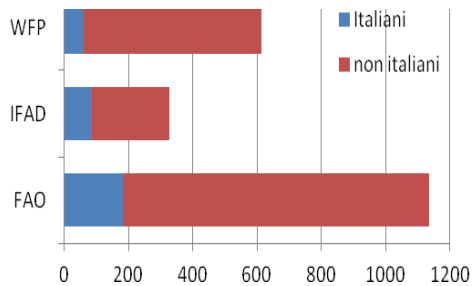
Staff Italiano: DIR & PRO = 327



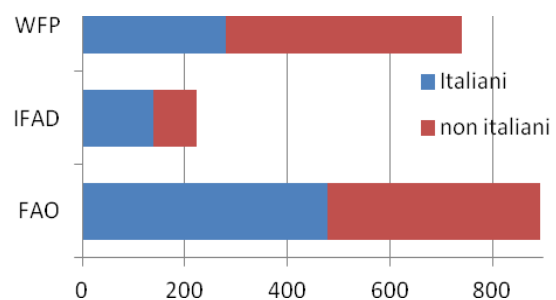
Staff Italiano: GS = 897



Italiani e non italiani: DIR & PRO



Italiani e non italiani: GS



Fonte: Elaborazioni su dati FAO, IFAD e WFP (2013).

A queste prime componenti di raffronto si può aggiungere anche una stima della quota di reddito disponibile del personale in Italia, indipendentemente dal fatto che sia italiano o no, che è speso in Italia. In base ai dati della Place to Place survey condotta dall'International Civil Service Commission (ICSC) nel 2010, in media l'84,5% del reddito disponibile (in realtà l'indagine fa riferimento solamente ai professional) è speso nel Paese ospitante. La stima è di un apporto per l'economia italiana di 500 milioni di dollari spesi in un anno.

A rigore, in modo simile a quanto fatto per le spese del personale delle agenzie sostenute in Italia, si potrebbe stimare quale sia la percentuale delle pensioni che i pensionati delle tre agenzie che risiedono in Italia - di cittadinanza italiana e non - destinano a spese in Italia, ivi comprese le retribuzioni del personale a servizio nelle abitazioni.

In questo caso, però, si dispone di quella che probabilmente è una forte sottostima del numero di pensionati, vedove o orfani (stimabile in oltre 2.500 persone), ai quali si dovrebbero applicare valori in media non molto più bassi del reddito di quanti sono in servizio.

Tab. 6 - *Integrazione più componenti analisi costi e benefici economici 2011 (milioni di dollari)*

	Costi Contributi versati	Costi Sede ospitante	Benefici diretti (<i>Procurement</i>)	Benefici spesa in Italia di staff (84,5% retribuzione)	Saldo netto
WFP	27,35	8,96	144,75	208,46	316,90
FAO	48,16	46,20	58,01	229,25	192,89
IFAD	61,17	9,09	29,70	62,26	21,70
Tot.	136,68	64,246	232,45	499,97	531,49

Fonte: Elaborazioni su dati FAO, IFAD e WFP (2013).

La voce del turismo o, comunque, delle spese vive sostenute in Italia durante i brevi soggiorni dai visitatori e i partecipanti a meeting e conferenze organizzati a Roma dalle agenzie romane è, invece, un'altra voce iscrivibile nella categoria dei "ritorni economici" difficile da stimare.

Esiste, infine, una serie di opportunità e benefici di tipo immateriale o non immediatamente contabilizzati che rappresentano ugualmente un importante beneficio da valorizzare. Sul piano degli eventi le agenzie organizzano, in proprio o in collaborazione con il MAE, diverse iniziative culturali e di sensibilizzazione, a carattere locale, nazionale, regionale e globale, a cominciare dall'annuale *World Food Day* a ottobre, che coinvolge a Roma e in altre città partenariati ampi, come l'evento sportivo della *Hunger Run* (che ha come partner: Gruppo dei Bancari Romani, Roma Capitale, Regione Lazio, Saucony Italy) o il *Match Day against Hunger* (Leghe di Calcio); lezioni e seminari universitari tenuti da esperti delle agenzie romane, campagne per la raccolta di fondi, concerti ed altri eventi culturali.

Un ultimo importante *asset* da valorizzare è rappresentato dai partenariati, come le esperienze di collaborazione con università italiane, l'ISTAT (in particolare per le attività di formazione statistica) e con altre realtà espressione della società civile.

5. I temi al centro del dibattito internazionale di oggi⁷

Se le agenzie del Polo romano rappresentano sul piano economico-finanziario un evidente beneficio economico netto per l'Italia, a fronte dei contributi finanziari erogati,

⁷ I paragrafi 5-7 si basano su: M. Zupi (a cura di) (2013), *Agricoltura, sicurezza alimentare e nutrizione all'interno del nuovo framework per lo sviluppo. Orientamenti strategici sul tema, le agenzie ONU del Polo Romano e posizioni italiane*, CIRPS, Roma, ottobre.

e se il ruolo delle stesse agenzie è di grande rilievo nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite e in relazione al primo MDG, **è molto importante inquadrare il ruolo potenziale delle agenzie in relazione agli sviluppi del dibattito internazionale in materia di agricoltura sostenibile**, sviluppo rurale e sicurezza alimentare, cioè guardando al piano strategico.

In particolare, negli ultimi anni l'inclusione di un solo target specifico sulla malnutrizione all'interno degli MDGs non si è rivelata un mezzo efficace per affrontare le cause profonde e strutturali che generano i problemi della malnutrizione e dell'insicurezza alimentare. Di conseguenza, al di là della importante previsione di uno *stand alone goal* per fame e nutrizione, molte voci che si sono espresse in questi ultimi mesi circa la definizione di un'agenda di sviluppo per il post-2015 auspicano una maggiore attenzione alle cause sotterranee e tra loro interconnesse che generano l'insicurezza alimentare.

È da inscrivere in una tale prospettiva la richiesta di considerare sicurezza alimentare, nutrizione, agricoltura sostenibile, degrado e accesso alle risorse ambientali come tematiche trasversali del nuovo *framework*, con un conseguente approccio intersettoriale all'insieme dei problemi e la sempre più pressante necessità, evidenziata già da molti attori nel corso degli ultimi anni, di una stretta associazione tra il concetto di nutrizione a quello di sicurezza alimentare, allo scopo di sottolineare il nesso fondamentale tra salute, cibo e produzione agricola.

Nel sottolineare lo stretto legame esistente tra salute, cibo e nutrizione, particolare attenzione viene accordata, nell'ambito delle estese consultazioni in corso, ai "primi 1.000 giorni" (periodo pre-nascita e primi due anni di vita), nel cui ambito la questione dei complementi nutrizionali non si configura come alternativa al perseguimento dell'obiettivo di una dieta nutriente e bilanciata per tutti, quanto piuttosto come parte integrante di quel *twin-track approach* consolidato nella prassi del sistema Nazioni Unite e definitivamente riconosciuto come uno dei **Principi di Roma per una sicurezza alimentare globale**.

In questa prospettiva, pur stabilendone l'importanza, si distingue l'azione di breve periodo focalizzata a fronteggiare situazioni di emergenza e, in questo caso, di deficit nutrizionali gravi soprattutto in riferimento a specifici gruppi di popolazione, da quella imprescindibile di più lungo periodo, volta a rimuovere le cause profonde del problema.

Tutto ciò mette in crisi una visione della sicurezza alimentare basata finora quasi unicamente sul calcolo dell'apporto calorico giornaliero necessario e pone questioni fondamentali riguardo alle interconnessioni tra la questione alimentare e diritti fondamentali (quello al cibo, alla salute, alla piena espressione culturale di cui le specificità gastronomiche sono una espressione universalmente riconosciuta) e alla conseguente necessità di proteggere e sostenere quelle varietà colturali che rischiano oggi di scomparire a causa dell'abbandono da parte dei produttori.

La tradizione gastronomica che caratterizza l'Italia è sicuramente un elemento centrale nel definire la consapevolezza diffusa della necessaria accettabilità culturale e non solo nutrizionale del cibo consumato, e della stretta interconnessione tra

i due concetti di qualità nutrizionali e specificità culturale (spesso derivante da una selezione anche nutrizionale operata dagli abitanti dei territori nel corso del tempo). In tale cornice, un target mirante a promuovere la produzione di alimenti altamente nutritivi (e magari “dimenticati”) delle diverse culture gastronomiche potrebbe essere una proposta interessante, che lega concettualmente i due temi chiave del dibattito, quello della nutrizione e quello dell’agricoltura su piccola scala, cercando di proporre un approccio innovativo che permetta di superare l’impasse terminologica in cui il discorso sulla nutrizione è stato trascinato.

La rinnovata attenzione che, nell’ambito del dibattito attuale viene riservata ai cosiddetti *enablers* o fattori abilitanti dello sviluppo si sta concretizzando nell’esaltazione di una nuova centralità dell’agricoltura e della necessità di pensare a trasformazioni strutturali che ne garantiscano la sostenibilità e la resilienza quale presupposto fondamentale al raggiungimento di qualsiasi obiettivo di sviluppo. Il dibattito si impernia quindi non solo sulla necessità o meno di un incremento di produzione e su come tale incremento debba essere raggiunto, ma anche su quali debbano essere gli attori fondamentali protagonisti dell’auspicata rivoluzione in ambito agricolo.

C’è un generale consenso, a tale proposito, nell’individuare quali attori siano fondamentali per raggiungere **un aumento di produzione che sia sostenibile dal punto di vista sociale ed ambientale**: i piccoli agricoltori, da sostenere grazie ad investimenti in infrastrutture, aiuti e rafforzamento delle capacità, trasferimento di conoscenze.

Questo tema centrale è trasversale ai vari ambiti di dibattito (accesso alle risorse, *empowerment* delle donne, resilienza, regolamentazione dei mercati, finanza per lo sviluppo agricolo sostenibile), e pone alcune questioni fondamentali, a partire dalla necessità di assicurare l’accesso alla terra ai piccoli contadini senza discriminazioni legate a etnia o genere, fino alla questione legata all’urgenza di stimolare e indirizzare gli investimenti in modo tale da facilitare l’ingresso dei piccoli produttori nei mercati, ponendo infine attenzione alle questioni di vulnerabilità che caratterizzano i piccoli produttori.

Rispetto al nuovo modello agricolo di riferimento, **complessivamente gli attori italiani che sono stati consultati in proposito⁸ sono d’accordo nella critica strutturale portata avanti nei confronti di una agricoltura di stampo produttivista e transnazionale**, e propongono un modello in cui il piccolo produttore riacquisti centralità, portando l’esperienza agricola dei nostri territori quale modello di

⁸ In particolare: Antonio Onorati (Presidente del Centro internazionale Crocevia), Paolo Sarfatti (Technical Director presso l’Istituto agronomico per l’Oltremare), Francesco Rampa (Programme Manager del gruppo di lavoro sulla sicurezza alimentare all’*European Centre for Development Policy Management*), Luca Colombo (Segretario Generale presso la Fondazione italiana per la ricerca in agricoltura biologica e biodinamica), Giorgio D’Amore (*Senior expert* presso ACE International Consultants S.L.), Gabriele Verginelli (consulente dell’Organizzazione di cooperazione internazionale per la pesca, l’acquacoltura, lo sviluppo, la ricerca e l’ambiente Halieus), Marina Adianopoli (esperta di sicurezza alimentare e nutrizione presso UNICEF), Elena Apollonio (Responsabile Servizio relazioni e progetti europei e internazionali della Provincia di Torino).

riferimento, non solo pensando alla scala delle attività ma anche alla diversificazione colturale e alla valorizzazione delle tipicità.

Legare l'alimentazione alle specificità culturali del territorio di riferimento è un buon punto di partenza per proporre, nell'ambito del dibattito in corso, un'attenzione al discorso della filiera corta e delle cooperative di piccoli produttori agricoli, tradizionali punti di forza dell'agricoltura italiana e potenzialmente interessanti a livello internazionale soprattutto alla luce delle distorsioni dei beni agricoli sui mercati internazionali e delle conseguenti crisi alimentari che hanno interessato numerosi paesi a partire dal 2007.

La combinazione delle crisi alimentare, finanziaria e climatica, tra loro strettamente interconnesse e rispetto alle quali occorre predisporre azioni a livello locale, nazionale e globale, colpiscono in particolar modo le vite dei gruppi più vulnerabili. Il dibattito in corso pone per questa ragione al centro il tema della capacità di resilienza rispetto a questa complessa mappa di vulnerabilità tra loro intrecciate, sottolineando l'urgenza di ripensare il concetto di sicurezza e le sue dimensioni: temi come energia, acqua, cibo e disponibilità di terre sono correlati non soltanto tra loro e con la sicurezza alimentare e la nutrizione, ma anche a queste vulnerabilità oltre che alle tradizionali dimensioni della sicurezza intesa come libertà dalla violenza e dai conflitti.

C'è un vasto consenso rispetto alla necessità di ripensare il mercato e i sistemi alimentari a partire dal nuovo paradigma della *small scale farming*; in una tale ottica, numerosi contributi che esprimono le posizioni di organizzazioni della società civile e del mondo accademico sottolineano l'urgenza di fare esplicito riferimento, nell'ambito del nuovo *framework*, ai rischi per la sicurezza alimentare derivanti dall'attuale assetto del commercio internazionale, così come dalla produzione di biocombustibili, sottolineando la necessità di promuovere un regime di scambi internazionale che incorpori il concetto di sicurezza alimentare, e all'interno del quale gli stati investano allo scopo di facilitare l'accesso ai mercati dei piccoli produttori.

La questione della volatilità dei prezzi richiede di agire sulle cause profonde delle distorsioni di mercato, approvando norme specifiche che favoriscano la trasparenza e che limitino le speculazioni sui prezzi e quelle legate alla produzione di biocarburanti. Anche in questo caso la ricerca di soluzioni a livello globale è stimolata dalla situazione vissuta dall'agricoltura italiana, di cui viene sottolineata la crescente deregolamentazione con conseguente rischio di aumentare la volatilità dei prezzi agricoli.

Un modello agricolo inclusivo e sostenibile non basta a garantire un sistema alimentare funzionante: accanto ai problemi legati alla produzione ci sono quelli legati alla distribuzione del cibo, che rappresentano, secondo alcuni rappresentanti del mondo accademico e non governativo, ostacoli ancora più pregiudizievole al raggiungimento della sicurezza alimentare. In una tale ottica, viene posta da numerosi attori, anche italiani, la necessità di garantire non solo la sicurezza, ma anche la sovranità alimentare dei popoli, intesa come controllo sul cibo e sulle risorse necessarie a produrlo, da

ricondurre necessariamente ai territori e ai sistemi di rappresentanza locale al fine di garantire la partecipazione di tutti nel determinare le politiche agricole e commerciali.

Un'esigenza avvertita da tutti gli attori coinvolti nei processi di consultazione è, infine, quella di definire un sistema di *governance* globale innovativo, che abbia al centro la tutela dei beni pubblici globali e che si fondi sui principi universalmente riconosciuti di trasparenza, *accountability*, *ownership*. I temi centrali che emergono dal dibattito sono quelli di un più deciso coinvolgimento della società civile, del settore privato e delle autorità locali all'interno di un più strutturato e capillare *framework* di azione, che parta dall'architettura istituzionale e dall'impianto strategico esistenti, potenziandoli e facendo tesoro dei limiti e delle debolezze mostrate dal sistema durante il periodo di implementazione degli MDG.

In questa prospettiva, le istituzioni e le organizzazioni internazionali esistenti rimangono, per la grande maggioranza dei partecipanti al dibattito, dei referenti fondamentali, che continueranno a rivestire un ruolo chiave nell'indirizzare gli sforzi della comunità internazionale verso il perseguimento di un sviluppo sostenibile ed inclusivo. Sebbene minoritarie, non sono infrequenti le proposte miranti all'elaborazione di nuovi strumenti di diritto internazionale, da sottoscrivere con effetti vincolanti.

La riforma del sistema di *governance* globale dei processi deve mirare soprattutto a recepire le sempre più insistenti richieste di inclusione di attori non istituzionali e delle autorità locali da un lato, ed elaborare un innovativo impianto strategico di riferimento dall'altro. Secondo molti attori, anche italiani, un punto di partenza per realizzare una riforma in senso inclusivo dell'esistente sistema di *governance* è quello di ripartire dal ruolo trainante che dovrebbero giocare, in tema di sicurezza alimentare, a dispetto di quanto accada oggi, le tre agenzie del Polo romano, riqualificandole strategicamente, e in particolare di partire dal *Committee on Food Security* (CFS), che rappresenta un nuovo e interessante laboratorio di sperimentazione di un modello inclusivo di *governance* su questioni globali.

Le necessità della diversificazione e del coinvolgimento di nuovi attori all'interno del *framework* in costruzione emerge soprattutto se si considerano le riflessioni generate dalla necessità di elaborare un nuovo modello di finanza per lo sviluppo, in particolare per quel che riguarda lo sviluppo rurale. La centralità delle risorse interne e dell'inclusione di tutti gli attori, compresi quelli privati, sono i temi centrali del dibattito, che ruota intorno all'elaborazione e alla proposta di strumenti che possano facilitare il coordinamento e massimizzare l'impatto delle iniziative esistenti, grazie ad una struttura che coinvolga governi, agenzie internazionali, organizzazioni della società civile, autorità locali ed espressioni dell'imprenditorialità economica e finanziaria.

La necessità di identificare nuovi target e nuovi indicatori in tema di sicurezza alimentare e nutrizione è un tema ricorrente nei documenti e nelle posizioni espresse da governi, organizzazioni internazionali e della società civile, nella consapevolezza che l'elaborazione di un *framework* maggiormente articolato determinerà inevitabilmente la necessità di un set di indicatori più sofisticato.

All'obiettivo zero hunger e alla previsione di specifiche linee di base, diverse da paese a paese, a partire dalle quali misurare i progressi ottenuti da ognuno di essi, ponendo limiti temporali specifici per il loro raggiungimento, si associa la riflessione riguardante gli indicatori e l'importanza di descrivere e misurare la natura multidimensionale della fame e della malnutrizione. Ciò implicherebbe il conseguente passaggio dagli indicatori prevalentemente calorici utilizzati ad oggi in ambito Nazioni Unite, e in particolar modo con riferimento alla FAO, verso l'elaborazione di nuovi "indicatori nutrizionali", maggiormente adatti a misurare la complessità del fenomeno nelle sue diverse manifestazioni. A tali proposte si sommano quelle di indicatori volti alla misurazione di altre dimensioni imprescindibili al fine di garantire la sicurezza alimentare, che si focalizzano sull'individuazione, analisi e misurazione delle determinanti strutturali del fenomeno.

6. Gli orientamenti strategici delle agenzie del Polo romano

Proprio il richiamo alla necessità di riforma del sistema di *governance* globale e, conseguentemente, ad un posizionamento adeguato delle agenzie del polo romano evidenzia l'importanza di guardare ai processi di elaborazione strategica realizzati recentemente dalle stesse agenzie del polo romano.

Nel 2007, si è conclusa la valutazione indipendente commissionata dalla FAO ad un gruppo di valutatori esterni all'organizzazione. Il rapporto finale contiene una serie di raccomandazioni raccolte sotto lo slogan "**Reform with Growth**", che confermano la necessità di riforme profonde di un organismo in crisi, la cui utilità all'interno del sistema multilaterale viene tuttavia ribadita e di cui, pertanto, si chiede il rilancio e lo sviluppo secondo nuove linee.

Nel gennaio 2012, il **nuovo direttore Generale Graziano Da Silva** ha lanciato il processo di definizione del nuovo quadro strategico denominato *Strategic Thinking Process* che ha guidato la revisione dello *Strategic Framework* per il nuovo periodo di riferimento (2010-19) e la preparazione del *Medium Term Plan* per il quadriennio 2014-17, allineandoli al nuovo approccio sviluppato dopo il lavoro di valutazione e riforma.

Il disegno strategico è stato articolato in **cinque obiettivi principali**:

1. contribuire allo sradicamento della fame, insicurezza alimentare e malnutrizione;
2. incrementare e migliorare la fornitura di beni e servizi da parte dei settori agricolo, forestale e della pesca in maniera sostenibile;
3. ridurre la povertà rurale;
4. rendere possibile un sistema agroalimentare inclusivo ed efficiente a livello locale, nazionale e internazionale;
5. aumentare la resilienza dei mezzi di sostentamento a rischi e crisi.

Ai cinque obiettivi si aggiungono **due obiettivi trasversali** che sono:

1. l'integrazione delle questioni di genere in tutti gli aspetti del lavoro

2. il miglioramento della governance.

Alcuni elementi interessanti del quadro strategico approntato attorno agli obiettivi emergono dalla descrizione dei singoli punti. Ad esempio, affiora in molti passaggi la volontà di attivare l'organizzazione sul fronte della pressione a tutti i livelli e soprattutto su governi nazionali e altri organismi internazionali per impegnarli al conseguimento degli obiettivi adottati.

L'asse strategico sembra in questo senso spostarsi decisamente sul fronte politico, delineando ulteriormente il ruolo della FAO come organismo di indirizzo e guida e puntando, pertanto, su un rinnovato prestigio e forza politica che, dopo il processo di riforma, dovrebbe dotarla di capacità di incidere sui decisori politici a livello globale. Il tema è trasversale a tutti gli obiettivi così come il riferimento alla sostenibilità (ambientale, economica e sociale), indicando come il processo di elaborazione strategica abbia assimilato il lavoro compiuto a livello internazionale fino alla Conferenza Rio+20.

Interessante è anche il riferimento alla sostenibilità dei consumi che si affianca a quella delle produzioni come unica possibilità per far fronte al crescente bisogno di incrementare l'accesso al cibo. Il richiamo ai consumi non è di poco conto perché presuppone la promozione di politiche per ridurre distorsioni e cattive pratiche molto diffuse che derivano soprattutto dall'aver delegato alle logiche di mercato la questione dell'educazione alimentare.

L'azione FAO, così come traspare dal quadro strategico, punta a intervenire rafforzando il ruolo della politiche pubbliche per rendere sostenibile il sistema alimentare mondiale. Nell'intero impianto è significativo l'accento sulla dimensione sociale e sulla centralità del tema trasversale della *governance* e con essa del ruolo e delle capacità del decisore e regolatore pubblico di piegare il sistema verso i tre pilastri della sostenibilità.

La *governance*, definita come complesso di regole, organizzazioni e processi attraverso i quali si articolano gli interessi pubblici e privati, appare come uno dei nuclei centrali se non il vero cuore del quadro strategico, anche ribilanciando il peso dei diversi *stakeholders*.

Le altre due organizzazioni del polo romano hanno basato la costruzione del proprio impianto strategico su un processo meno elaborato rispetto a quanto realizzato dalla FAO. In entrambi i casi, tuttavia, le logiche alla base del rinnovamento del quadro strategico di riferimento hanno seguito un percorso simile che comprende l'analisi del contesto internazionale e la presa d'atto dei profondi cambiamenti in corso, sulla cui base dare risposte alla necessità di adeguarsi rapidamente alle nuove sfide.

Nel caso dell'IFAD la valutazione esterna realizzata nel 2005 ha centrato l'attenzione sulla necessità di riaffermare la competenza e il ruolo complementare di IFAD sulla sua "nicchia". Il nuovo quadro strategico è stato approvato e pubblicato nel 2011 con validità quinquennale, sarà quindi oggetto di revisione già nel prossimo biennio.

La differenza nell'approccio adottato rispetto al caso FAO è evidente fin dalla premessa, in cui viene annunciato come le nuove sfide non rendano necessario a IFAD di apportare cambiamenti radicali, quanto piuttosto di costruire su quanto appreso e sperimentato nel trentennio di attività nel campo della lotta alla povertà rurale e del sostegno alla piccola produzione.

Anche IFAD ha definito cinque obiettivi strategici principali puntando a promuovere:

1. una base per una maggiore resilienza della popolazione rurale al cambiamento climatico, al degrado ambientale e alle trasformazioni del mercato;
2. l'accesso dei poveri a servizi orientati alla riduzione della povertà, al miglioramento dell'alimentazione, all'incremento dei redditi e alla costruzione della resilienza;
3. la capacità per i poveri e per le loro organizzazioni di gestire in modo fruttuoso, sostenibile e resiliente le imprese rurali o di beneficiare delle opportunità di impiego;
4. la capacità dei poveri di influenzare politiche e istituzioni che interessano i loro sistemi di sostentamento;
5. la creazione di un ambiente istituzionale e politiche capaci di sostenere la produzione agricola e attività rurali non agricole a tutto campo.

Come è evidente, **il quadro strategico così articolato appare estremamente più circoscritto e allo stesso tempo molto più mirato** rispetto a quello alla base del lavoro FAO. La forza e, in qualche modo, anche la debolezza che affiora dall'intero impianto risiede nella robusta convinzione che la produzione agricola su piccola scala sia la più importante realtà quando si affronti il tema della sicurezza alimentare e della lotta alla povertà. Il punto di partenza molto forte è, cioè, che esistano le possibilità di farne il motore per risolvere il problema della crescita economica, della lotta alla povertà, della produzione di cibo sufficiente.

Certamente, **il grande tema dell'accesso al cibo trova in questa impostazione una quadratura del cerchio** quando si identificano i poveri produttori come base per la soluzione del maggiore problema che li colpisce. Meno immediatamente intelligibile è il possibile percorso per combinare, sempre in senso *win-win*, l'esigenza di aumentare la produttività, sostenibilità e resilienza in un contesto caratterizzato da degrado quantitativo e qualitativo delle risorse naturali.

Nel caso del WFP, infine, la specificità nel mandato rispetto alle altre organizzazioni emerge, se si vuole, ancora più chiaramente, confermando l'impressione generale che l'intero polo abbia imboccato la strada del cosiddetto maggiore "efficientamento" delle attività, cercando anche di evitare il più possibile sovrapposizioni e invasioni di campo, in nome di un'auspicata azione sinergica.

Il documento che attualmente costituisce il punto di riferimento strategico del WFP è il più recente prodotto strategico dell'intero polo romano, essendo stato pubblicato nel

giugno 2013, con validità per il quadriennio 2014-2017. Anche in questo caso il punto di partenza è la riaffermazione di una volontà di operare in continuità con il lavoro pregresso, così come viene ribadito più volte il carattere umanitario dell'agenzia.

Il nuovo quadro strategico, oltre ad aggiornare la definizione degli obiettivi e dei goal, ne realizza una strutturazione che contribuisce a rendere più immediatamente leggibile un sistema di orizzonti strategici ordinati secondo un progressivo ampliamento che risale la catena causale.

1. Così, in linea con la *core mission* dell'agenzia, il primo obiettivo interessa il tempo brevissimo, possibilmente istantaneo, della risposta alle crisi umanitarie, bloccandone gli effetti con l'azione di pronto soccorso che stabilizza le funzioni vitali delle comunità coinvolte dall'emergenza alimentare.

2. Successivamente, procedendo per cerchi concentrici, la struttura strategica punta l'attenzione sul rafforzamento della resilienza, cioè della capacità delle popolazioni e delle loro istituzioni di resistere alle crisi.

3. Nel terzo passaggio, l'orizzonte si amplia ulteriormente con l'obiettivo di agire sulla causa della crisi, prevenendo il rischio che essa scoppi.

4. Infine, il quarto obiettivo assume un orizzonte sistemico e di più lungo periodo, proponendo di intervenire sempre sul tema specifico della nutrizione e della sicurezza alimentare, lette, tuttavia, in questo contesto, come causa a loro volta di insicurezza perché primariamente responsabili del basso livello del capitale umano che rappresenta un fattore cruciale nel determinare i cicli della fame.

Proprio per l'importanza che riveste il modello della CFS già ricordato, è utile ricordare come durante la XXXIV sessione della stessa CFS nell'ottobre 2008, gli stati membri decisero di avviare il processo di riforma del Comitato. La riforma è stata salutata con favore dalla società civile.

Alcuni elementi in particolare sono in evidenza, fra questi la centralità politica assunta dal riformato CFS all'interno dell'architettura istituzionale globale, dove si qualifica come spazio per la collocazione dell'autorità pubblica internazionale in tema di agenda alimentare, superando la frammentazione attuale. Gli altri elementi su cui si centra l'attenzione sono l'inclusività, già affiorata come punto rilevante del processo di costruzione della riforma, l'orientamento a produrre azioni concrete e tangibili all'interno dell'agenda internazionale e il collegamento con tutti i livelli istituzionali e operativi, compreso quello dell'azione sul campo. Infine, la società civile ha sottolineato l'importanza della menzione esplicita del "diritto al cibo" fra gli obiettivi chiave.

In particolare, l'elaborazione del *Global Strategic Framework* (GSF) avanza una serie di raccomandazioni che formano il quadro strategico di riferimento per l'azione coordinata che il CFS si propone di perseguire:

- a. l'adozione del cosiddetto *twin-tracks approach* (riduzione nell'immediato della vulnerabilità e incremento della resilienza nel lungo termine);
- b. la promozione degli investimenti realizzati dai piccoli produttori e le donne;

- c. affrontare le cause strutturali della volatilità dei prezzi intervenendo a livello globale;
- d. superare la condizione di inferiorità delle donne nell'accesso alle risorse e alle opportunità di sviluppo delle attività economiche;
- e. aumentare la produttività e la produzione in maniera socialmente, economicamente e ambientalmente sostenibile;
- f. la lotta alla sottoalimentazione e il miglioramento della dieta;
- g. il rafforzamento delle istituzioni e delle regole che presiedono all'accesso alle risorse e la responsabilizzazione di tutti gli stakeholder incluso il settore privato;
- h. la sicurezza alimentare delle popolazioni colpite da crisi che si protraggono nel tempo per effetto di reiterati disastri naturali, conflitti o debolezza istituzionale.

7. Il contributo potenziale dell'agroalimentare territoriale italiano

Come evidenziano numerosi passaggi contenuti nei documenti strategici delle agenzie romane e nel dibattito internazionale, gli obiettivi di sostenibilità della produzione alimentare, lotta alla povertà e alla malnutrizione richiedono l'adozione di un approccio sistemico e multisettoriale.

Il livello territoriale è probabilmente l'unico livello in cui la comunità umana ha tentato di dare risposte sistemiche trovando anche soluzioni sostenibili. Tuttavia, l'elaborazione di politiche e iniziative non può evidentemente fermarsi al livello locale. C'è, al contrario, bisogno di inserire l'elaborazione che parte dalla dimensione territoriale all'interno dei processi decisionali e di regolamentazione e pianificazione degli interventi che coinvolgono i livelli istituzionali di dimensione superiore, legando cioè in rete lo sviluppo di soluzioni maturate a livello territoriale, agendo a livello nazionale e sovranazionale quando sia necessario coordinare o unificare, superando la dimensione locale e affrontando tematiche regionali e globali con iniziative a carattere trans-frontaliero e multilaterale.

Sulla base di quest'ordine di considerazioni l'articolazione delle specializzazioni delle agenzie romane dell'ONU e soprattutto il percorso di rinnovamento intrapreso dalla FAO, così come la riforma del CFS e la conferma della sua collocazione a Roma, presentano numerose opportunità per attivare un dialogo con il sistema italiano, potenziando una riflessione che segua l'ottica sistemica e multilivello.

Se si guarda a quanto emerso dalla recente *High Level Consultation (HLC) on Hunger, Food Security and Nutrition in the Post 2015 Development Framework* ospitata a Madrid il 4 aprile 2013, molto di quanto viene frequentemente evidenziato come elemento di forza del sistema agroalimentare italiano (e mediterraneo) rientra fra le parole chiave.

Ad esempio, quando si analizzano le esperienze di valorizzazione dei patrimoni (eno)-gastro-culturali come via per incrementare la redditività dell'agricoltura su piccola scala affiorano le parole d'ordine suggerite a Madrid:

- migliore possibilità di commercializzazione;
- ruolo dei consumatori;
- cura, ripristino e miglioramento delle risorse naturali e della biodiversità in agricoltura e zootecnia;
- opportunità per i giovani imprenditori agricoli e ruolo delle donne (depositarie dei saperi);
- miglioramento del contenuto nutritivo dei prodotti.

Se, al contempo, si guarda ai documenti che riassumono gli assi strategici adottati dalle agenzie del polo romano, la consonanza è meno evidente.

È certamente diversa, ad esempio, la valutazione dell'importanza che viene riservata al tema della scala produttiva e geografica come fattore di orientamento per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, resilienza, lotta alla povertà rurale, *gender empowerment*, eccetera. Non sembra, cioè, presa sufficientemente in considerazione la possibilità di lavorare per raggiungere gli obiettivi menzionati spostando risorse dalla produzione basata sulle grandi estensioni che giustificano e rendono possibile l'utilizzo di grandi macchinari e, in agricoltura, elevati input chimici.

La domanda sull'opportunità di valorizzare, anche con l'elaborazione di politiche nazionali e sovranazionali adeguate, i sistemi di produzione agricola, pesca e sfruttamento delle foreste basati su metodi artigianali e fondati sulla piccola impresa non sembra essere stata posta con sufficiente nettezza.

Chi più enfatizza questa opzione è l'IFAD che, tuttavia, sembra considerare l'orientamento dell'azione sulla piccola scala un passaggio inevitabile (tautologico) per affrontare il tema della povertà rurale e non un mezzo per raggiungere la sostenibilità e la sicurezza (anche sanitaria) della produzione di cibo.

Anche il WFP cita i piccoli produttori come strumento per migliorare la sicurezza e accesso al cibo con *pro-smallholders procurement* e altre azioni per favorire i piccoli produttori, ma senza nominare la differenza negli effetti delle tecniche sull'ambiente e la differenza della qualità dei prodotti.

L'impianto di raccomandazioni inserite dal CFS nel suo *Global Strategic Framework* è molto orientato alla valorizzazione della piccola produzione. Anche in questo caso, tuttavia, manca l'accento ad una riflessione sul collegamento fra metodi produttivi non industriali, sostenibilità ambientale, qualità nutrizionale dei prodotti e maggiori possibilità di commercializzazione e reddito e quindi sostenibilità socio-economica.

L'associazione fra piccoli produttori è un secondo elemento che emerge dall'impianto CFS. Su entrambi i temi, l'esperienza del sistema agro-alimentare

italiano rappresenta un terreno di ricerca di grande interesse sia per la capillare diffusione dei metodi produttivi sostenibili e di elevatissima qualità, sia per le diverse formule cooperative adottate dai piccoli produttori e dal rapporto istaurato con l'associazionismo e la cooperazione dal lato del consumo, un altro fronte che le strategie multilaterali non sembrano considerare.

La grande apertura del nuovo CFS alla società e agli attori del comparto agro-alimentare è, in questa ottica, una grande occasione di rimediare ad anni di impermeabilità aprendo al dialogo con il sistema italiano. Un dialogo che aprendo canali di comunicazione fra sistemi produttivi, società civile e istituzioni locali italiane e organismi di cooperazione multilaterale rappresenta un'opportunità di rafforzamento ed evoluzione anche per la cooperazione italiana allo sviluppo.

Ciò significa anche, potenzialmente, contribuire a promuovere un modello culturale di sviluppo agricolo e a definire correlate strategie e politiche che sfidino e riqualifichino il significato della produttività - non intendendola in chiave riduzionista come resa produttiva o quantità di output per unità di superficie, ma in chiave più olistica come capacità di assicurare sicurezza alimentare, equità sociale e protezione dell'ambiente -, ponendosi anzitutto il problema di come produrre, a beneficio di chi e a quali costi (incorporando le cosiddette esternalità che rimandano a un'idea di sviluppo fondata su più pilastri: economico, sociale, ambientale e politico). In altri termini, significa sfidare l'idea che ci sia un modello unico di agricoltura efficiente e produttiva, basata sull'agricoltura industriale, ad alta intensità di capitale ed energia, basata sulla meccanizzazione e l'uso di fertilizzanti chimici come chiave per la sicurezza e sovranità alimentare.

In sintesi, il tema della sicurezza alimentare, della nutrizione e dell'agricoltura sostenibile è sicuramente per l'Italia un ambito tematico prioritario per la sperimentazione di approcci coerenti e innovativi ai diversi livelli istituzionali, in virtù di una riconosciuta sensibilità e vocazione dei territori italiani e delle popolazioni che li abitano alle tematiche connesse al cibo, unita alla priorità che la politica bilaterale di cooperazione italiana allo sviluppo ha tradizionalmente assegnato ai temi connessi alla sicurezza alimentare e alla presenza sul nostro territorio del Polo delle Nazioni Unite che riunisce i principali organismi che lavorano sui temi della sicurezza alimentare, dell'agricoltura e dello sviluppo rurale.

In particolare, la presenza sul territorio italiano delle sedi di queste agenzie potrebbe essere in futuro un elemento decisivo nel permettere la nascita e lo sviluppo di un dialogo integrato a vari livelli (sovranaZIONALE, nazionale, locale), con una conseguente e auspicabile valorizzazione del patrimonio scientifico, culturale e produttivo agro-alimentare italiano, soprattutto in vista della centralità che potrebbe assumere, all'interno del nuovo *framework* in costruzione, anche e soprattutto su impulso italiano, l'azione prioritaria a favore dei piccoli produttori agricoli quale strategia di lotta alla povertà e contemporaneamente di tutela dell'agrobiodiversità e della sostenibilità ambientale dell'agricoltura.

A questo processo l'Italia può apportare, infatti, un decisivo contributo grazie alla capillare presenza di filiere agro-alimentari di eccellenza, caratterizzate da una produzione su piccola o media scala e da un forte legame con il territorio e con le risorse naturali, umane e culturali che esso esprime, oltre che grazie allo sviluppo dei distretti produttivi e delle reti cooperative, che costituiscono ancora oggi un importante fattore di coesione territoriale in contesti specifici, pur tra grandi difficoltà, elementi di vulnerabilità e disattenzione politica. In particolare, i settori agro-alimentare e manifatturiero, spesso tra loro integrati e interconnessi, eleggono il territorio a rappresentare il momento di congiunzione delle diverse dimensioni economiche espresse da unità produttive spesso coincidenti con il nucleo familiare .

Ed è proprio la coesione territoriale a diventare il fattore determinante dello sviluppo locale e - più specificamente in relazione ai temi dell'agroalimentare - rurale e ad essere oggi un tema di particolare rilevanza strategica per l'Italia anche rispetto al processo di definizione della Politica agricola comune in ambito europeo, rappresentando allo stesso tempo una problematica condivisa con vaste aree del pianeta. Le politiche di sviluppo territoriale dovrebbero in una tale prospettiva strategica ribaltare la logica residuale con la quale si guarda alle aree rurali, migliorando i servizi e la qualità della vita (fruizione di informazione, servizi, cultura), in modo da limitare l'esodo dalle campagne e i processi di urbanizzazione massiccia.

La propensione strategica italiana a valorizzare il proprio contributo rispetto all'approccio territoriale allo sviluppo sostenibile e ai temi legati a sicurezza alimentare e agricoltura sostenibile rende, tuttavia, necessario riconsiderare anche il rischio costituito dalla progressiva diminuzione dei fondi a disposizione di enti locali ed altri attori della cooperazione territoriale, per i quali diventa quindi sempre più difficile innescare processi cooperativi veramente fruttuosi con altre realtà del mondo; ciò si concretizza spesso in una rinnovata attenzione al territorio stesso, che diventa fulcro di una serie di azioni di sensibilizzazione e di educazione volte ad alimentare quella coscienza della comunità, già individuata come paradigma chiave all'interno del dibattito in corso a livello internazionale.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 84 Una valutazione delle priorità strategiche per l'Italia (CeSI – dicembre 2013)
- n. 85 La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (CESPI – dicembre 2013)
- n. 86 La comunità dell'Africa Orientale e il Corno d'Africa (CESPI – dicembre 2013)
- n. 87 La cooperazione nella difesa ed il Consiglio europeo di dicembre: la situazione e le opzioni per l'Italia (IAI – dicembre 2013)
- n. 88 L'Africa australe (CESPI – dicembre 2013)
- n. 89 Il ruolo della comunità internazionale, dell'Unione Europea e dell'Italia nel processo di stabilizzazione della Libia (ISPI – dicembre 2013)
- n. 89-bis L'unione africana e il ruolo dei paesi leader di fronte alle crisi regionali (ISPI – dicembre 2013)
- n. 90 Il futuro della NATO e l'Italia (IAI – marzo 2014)
- n. 91 Terrorismo, conflitti etnici, instabilità: le sfide del Corno d'Africa (CeSI – marzo 2014)
- n. 92 La politica estera europea a quattro anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed il SEAE: bilanci e prospettive (IAI – marzo 2014)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>