

Condizioni e modi determinanti lo sviluppo sostenibile nel settore agricolo. (Parte prima)

F. Lechi*

1. Sviluppo, scelte pubbliche, ambiente

I problemi dello *sviluppo economico* e delle scelte pubbliche sono stati a lungo al centro delle analisi degli economisti, data l'importanza sostanziale di questi temi nella società moderna. Lo sviluppo economico e il suo rilievo nella storia contemporanea sono la logica conseguenza delle opportunità offerte dalle scoperte scientifiche e dalle applicazioni tecniche che ne sono derivate e che hanno permesso un miglioramento rivoluzionario nel tenore di vita di miliardi di esseri umani.

La conoscenza della logica delle scelte collettive è particolarmente attuale sia perché permette di comprendere il processo dello sviluppo che perché consente di intendere il modo con cui vengono affrontati i *problemi sociali* posti dalla complessità della società in cui viviamo e le loro interconnessioni con gli aspetti economici. In questo senso sono di particolare interesse sia il meccanismo decisionale in sé che quello della trasmissione dei desideri della popolazione a chi deve prendere le decisioni.

Sino a pochi anni or sono è stata data invece minore attenzione a un terzo tipo di problemi, quello dell'*ambiente*, che è divenuto centrale più di recente, con l'urgenza dell'impatto dello sviluppo soprattutto sulla biosfera (Cannata, Barde e Gerelli, Venzi, Grillenzoni).

Le tre problematiche vanno viste assieme, nel loro complesso, e il modo di affrontarle congiuntamente ha dato luogo a diverse posizioni. (Batie, Barbier, Francis, Siebert, Cory).

Da un lato vi sono coloro che danno preminenza ai problemi ambientali. Gli "ecologisti estremisti" negano validità alla stessa logica dello sviluppo economico, hanno avversione al progresso tecnico e al rischio ecologico, ritengono negativa la stessa espansione dell'uomo sul piano demografico. Posizioni di ambientalisti più moderati e consapevoli della complessità dei problemi vedono comunque nelle risorse naturali disponibili

* Prof. Ordinario di Politica Agraria nell'Università di Milano

un limite allo sviluppo, mettono in forse la capacità previsiva dei modelli economici e quindi la possibilità di scontare al presente fatti futuri, negano la razionalità di analisi solamente economiche, sostenendo così che lo stesso concetto di esternalità è fuorviante dato che i problemi ad esso connessi sono in realtà "interni" al sistema. Per questi si deve minimizzare l'uso delle risorse anche a costo di una ridotta capacità di produzione di beni. Non a caso questi movimenti sono sviluppati nei paesi ricchi, mentre sono embrionali in quelli poveri in cui i bisogni materiali sono a livelli ridotti, anche se proprio là invece i problemi ambientali sono spesso più acuti.

Dall'altro lato nel campo degli economisti vi sono coloro che sono convinti della tuttora preminente importanza dei problemi della produzione e distribuzione, e anche qui vi sono diverse angolature di analisi: per gli economisti attenti ai problemi ambientali, e collegati alla logica dell'economia del benessere, il problema fondamentale è quello delle risorse scarse, da valutare come beni "pubblici" (da cui non è possibile escludere l'uso dei singoli consumatori) e come tali da trattare mediante una logica e un controllo collettivo, delle esternalità, da internalizzare, delle valutazioni "etiche" o meglio sociali da inserire nelle funzioni del benessere, come obbiettivi o vincoli. In questa logica si muove la gran parte degli economisti che si dedicano ai problemi dello sviluppo, specie di quello dei PVS.

Altri economisti, con più ottimismo, ritengono che il libero mercato, se lasciato a sé, è in grado di dare le risposte volute, ingenerando tecnologie atte a risolvere i problemi ambientali. Per questi la scarsità delle risorse viene risolta automaticamente dalla valutazione elevata che il mercato viene a dare loro.

Se si scartano le posizioni estreme, la gran parte degli studiosi è consapevole dell'importanza dei problemi ambientali, ma entro il quadro del sistema produttivo e distributivo, dato che in natura "non vi sono pasti gratis" e che non si può prescindere dai complessi bisogni dell'uomo moderno. E' pur vero che tali bisogni mutano nel tempo e che le scale di valori sociali ed economici si modificano, come è chiaro a chi legge attentamente la storia, ma è altrettanto corretto storicamente rilevare come oggi gli uomini considerano desiderabile e finalmente possibile la soddisfazione di quei beni e servizi che il progresso tecnico ha reso accessibili a tutti. I bisogni di un ambiente tutelato, la necessità di non sfruttare le risorse oltre un livello che ne mantenga nel tempo la consistenza sono essi stessi valori sempre più sentiti dagli uomini, ed è quindi evidente la necessità di uno sviluppo "sostenibile", ossia compatibile con le necessità ambientali. Poche cose peraltro sono più pericolose di una falsa unanimità.

Occorre allora definire con precisione cosa si intende analiticamente per sviluppo sostenibile e come lo si vuole ottenere. (Batie, Francis, Barbier).

In letteratura vi sono molte definizioni, e il comune denominatore è quello di una acquisizione dei concetti di protezione ambientale nel modello "economico". Tra le varie definizioni si accetta qui quella, maggiormente diffusa, di sviluppo sostenibile come quello che dà risposta ai bisogni di oggi senza compromettere le possibilità delle prossime generazioni di dare risposta ai propri mantenendo e migliorando la qualità delle risorse di base. Appaiono invece poco interessanti, per coloro che sono abituati a dare corpo scientifico alle analisi, le definizioni come quella di Francis, per cui lo sviluppo sostenibile è una "filosofia" che include aspetti ambientali e sociali, e che si pone quindi come una nuova ideologia totalizzante: troppi uomini in questo secolo hanno pagato le conseguenze di questo tipo di impostazioni perché se ne possa essere attratti.

Senza perdere tempo in definizioni analitiche, che peraltro finirebbero per essere limitative, può essere utile passare ad esaminare i vari problemi posti dal problema ambientale allo sviluppo economico; in particolare occorre qualche approfondimento sui concetti di ambiente, di sviluppo, di scelte politiche.

2. Problemi ambientali

Nel termine generico di ambiente si assommano più aspetti, che necessitano di una breve analisi per potere essere inseriti in modo razionale nella logica dello sviluppo sostenibile.

a) - Il primo aspetto è quello dell'equilibrio ecologico della biosfera (flora e fauna), collegato strettamente a quello della salute umana. Il vero problema è quello di individuare a cosa ci si riferisce quando si parla di equilibrio. Quello "naturale assoluto" di per sé esclude la presenza dell'uomo moderno, nella attuale consistenza demografica, che per la sua sola presenza altera la natura: tale concetto non è compatibile con una logica realistica né è ovviamente accettabile dalla nostra cultura. Occorre allora rifarsi all'equilibrio di carattere antropocentrico, e il problema diviene quello di definire i parametri che individuano tale stato, in relazione a un accettabile rapporto tra uomo moderno e natura. In questo va a sua volta rigorosamente definito quale sia il livello desiderato di standards per la salute umana, e tale livello va individuato nella sua globalità, dato che tra i determinanti della stessa vi è tra gli altri la sufficiente disponibilità alimentare: poiché dalla produzione dei cibi possono derivare aspetti negativi, per certune variabili "ecologiche" (input chimici ad esempio),

occorre allora definire un compromesso accettabile tra i diversi standards desiderabili.

b) - Un altro aspetto è quello del clima e dell'equilibrio idro-geologico. Anche qui occorre essere d'accordo su cosa si intende esattamente con tale termine: ovviamente anche per questo aspetto il riferimento non può essere che l'uomo.

Non avrebbe senso altrimenti preoccuparsi del tasso di anidride carbonica, che in ere passate aveva livelli ben più alti di oggi, o delle frane in montagna, che in realtà sono piuttosto un risultato di equilibrio (o disequilibrio) naturale, dato che è proprio della natura il crescere delle montagne per le spinte della crosta terrestre e il loro livellarsi per l'azione degli elementi. Diviene necessario individuare i problemi naturali che possono portare danni all'uomo e ai suoi insediamenti.

c) - L'equilibrio delle risorse naturali (esauribili, riciclabili, rinnovabili) è di interesse in buona parte economico e va quindi trattato in relazione ai bisogni dell'uomo. In particolare questo argomento interessa molto da vicino l'agricoltura e il suo sviluppo, dato che la terra e l'acqua sono la base su cui si attua l'attività del settore. Va in ogni caso sottolineato come il livello delle risorse rinnovabili è legato all'uso delle tecniche, e che queste possono addirittura migliorare lo stock di risorse, come appare evidente nelle agricolture delle zone progredite in cui ancora sono seguite le pratiche di cura fondiaria (Pianura Padana).

Si tratta quindi di affrontare questi fondamentali problemi sotto l'aspetto naturalistico, evitando contenuti puramente emotivi, ma inquadrandoli nei fini e nella logica delle scelte pubbliche, che contemplano in un "sistema" globale anche quelle dell'economia, ossia della produzione e distribuzione dello stock e del flusso dei beni e quelle sociali della distribuzione.

Nell'analisi economica devono allora divenire parte integrante dei "modelli" le variabili delle risorse, dell'uso delle stesse nel tempo e dell'impatto attuale e futuro delle attività produttive.

3. Economia dello sviluppo ed economia ambientale

I presupposti delle ragioni dello sviluppo sono individuati dall'analisi economica nelle stesse ipotesi di base dell'economia, ossia nel comportamento umano che ricerca in modo coerente il benessere da parte dei singoli o gruppi.

Di qui si ricavano le variabili, fondamentali per capire il processo di crescita, dell'uso del progresso tecnico, dell'accumulazione e della distri-

buzione sociale. Ove vi sia la ricerca di benessere e siano utilizzati con correttezza i meccanismi complessi delle scelte individuali e collettive di una società si ha una maggiore e diffusa disponibilità di beni e servizi: l'uomo moderno cerca ovunque di cogliere l'opportunità offerta dalla tecnologia, e sino a quando vi saranno ancora bisogni materiali essenziali insoddisfatti, il meccanismo dello sviluppo sarà elemento fondamentale della nostra società, né potrà essere razionalmente negato. Peraltro come detto, tra i bisogni essenziali vi sono anche quelli "ambientali" e, inoltre, il perseguimento del miglioramento va posto su un orizzonte temporale ampio, così che i risultati positivi attuali non pregiudichino livelli futuri di benessere. Occorre allora pensare in termini di sviluppo capace di non arrecare variazioni irreversibili alla natura e di limitare i danni all'uomo verificando in modo più responsabile i vantaggi *reali* del benessere. Va ricordato, e in termini anche solo economici, che le risorse naturali non erano "beni economici" quando erano abbondanti in relazione al loro bisogno, mentre sono ora divenuti beni scarsi e pertanto hanno un "valore" ancorché non espresso dal "mercato". La stessa tecnologia va indirizzata e utilizzata secondo moduli compatibili con le caratteristiche della natura.

L'inserimento dei problemi e delle variabili ambientali entro la logica e l'analisi economica comporta problemi di metodo e di analisi in quanto molti aspetti della natura richiedono una logica cui non bastano i soli concetti e metodi tradizionali. Inoltre buona parte delle variabili è di carattere "pubblico", esterno al mercato, ciò che limita le analisi quantitative basate su dati "oggettivi" di mercato e quindi richiede valutazioni e giudizi derivati da scale di valori determinati in via esogena al meccanismo "economico".

L'imprevedibilità di alcuni fenomeni naturali deve fare considerare con maggiore attenzione gli elementi di rischio e di incertezza, pur rimanendo scontata l'impossibilità di una previsione "certa".

Se le analisi economiche tradizionali peccano di incompletezza, di certo le analisi degli ecologisti mancano di frequente di rigore metodologico, e occorre quindi svolgere le analisi relative all'ambiente in modo altrettanto rigoroso di quelle della teoria economica, escludendo gli aspetti "etici", che vanno introdotti nel momento decisionale o politico assieme a quelli sociali.

Sull'inserimento delle variabili ambientali nella logica dell'economia, o quanto meno in una logica che connetta i diversi aspetti, occorrono alcune precisazioni.

Si richiede, in sede logica, di definire un nuovo punto di equilibrio. In economia si hanno a disposizione i criteri per definire l'ottimo economi-

co, l'ottimo paretiano, ma manca analogo strumento per definire tale punto, o luogo dei punti, per l'ecologia, dato che di frequente non si hanno riferimenti precisi sull'equilibrio desiderato. Questo è diverso concettualmente da quello economico (Barde e Gerelli) e le connessioni tra i diversi modelli richiedono metodi in gran parte da esplorare. Poiché i diversi modelli analitici e logici vanno collegati tra di loro è necessario definire i criteri dell'equilibrio naturale, che peraltro per un economista come già detto non possono essere che quelli che fanno riferimento all'uomo. Sino ad oggi la letteratura fornisce in tale senso parametri, che peraltro sono spesso controversi, e che trovano definizione per lo più in sede politica; occorre in tale quadro comprendere (Bauer e Burger) come i diversi parametri possano trovare sintesi in un compromesso (trade-off) con i punti ottimali economici, e a tale scopo sono indispensabili strumenti analitici ad hoc e una logica di scelte che non può che essere quella "politica".

Gli strumenti analitici dell'economia vanno in ogni caso rivisitati, anche se continuano ad essere utili, e ad esempio vanno considerate tecniche quali quelle dei costi e benefici, in quanto insufficienti. Tali analisi sono sempre più di frequente sostituite, per visioni non settoriali, da valutazioni di impatto ambientale (Polelli), da analisi multicriteri, da ricerche di "sistemi" (Sali, Sali e Giacomelli).

Alcune precisazioni sull'analisi costi e benefici possono meglio chiarire quanto affermato: in questa metodologia si ipotizza che le funzioni individuali di utilità abbiano uguali e lineari utilità marginali tra individui e che le utilità future siano scontate in base a criteri standard e meccanici, e questo può portare a risultati, magari corretti per il presente, ma errati per il futuro. Peraltro, poiché le decisioni devono essere comunque prese, e poiché ogni decisione attuale influisce di per sé sul futuro, il problema è pur sempre quello di prevedere per il futuro un risultato accettabile, adottando correttivi e cautele atte a determinare il minor danno possibile alle prossime generazioni.

Poiché i modelli non sono facilmente organizzabili in "sistemi" onnicomprensivi, che potrebbero per la loro difficile individuazione portare a risultati errati o alla stasi decisionale, occorre ancora prendere in esame le esternalità, cercando di internalizzare e produrre in modo collettivo i beni "pubblici".

4. Le analisi delle scelte politiche.

Il problema delle scelte nello "sviluppo sostenibile" richiede che si conoscano con sufficiente precisione i dati (attuali e futuri) del sistema e

che si dia un ordine di priorità agli obbiettivi e una logica di compromesso tra gli stessi in un procedimento di carattere "politico". Le scelte e le priorità non sono ovviamente gli stessi in paesi già soddisfatti nei bisogni di base e in quelli che tali bisogni hanno ancora da coprire.

Vanno quindi individuate le funzioni obbiettivo, che possono essere il risultato di logiche deduttive o di compromessi tra politici e gruppi, o più probabilmente di un assieme di tutto questo (Rausser).

Una funzione che desse comunque priorità assoluta a una "natura" spesso astratta ed escludesse la logica dello sviluppo, può divenire pericolosa per lo stesso problema ambientale, presentando alternative improbabili e rigetto di temi che, al contrario, sono essenziali nelle loro soluzioni per tutti. (Lechi, Casati, 1989). Appare ovvio a ogni osservatore razionale come non sia proponibile il ritorno a povertà come quelle di un tempo o il mantenimento di un sottosviluppo, anche se solo attenuato, con necessarie riduzioni dell'attuale livello demografico.

Nelle scelte normative occorre riferire i principi a un quadro rigoroso di scelte e di scala di valori, che può solo avere una concretizzazione in sede di decisione politica. Gli strumenti forniti dai concetti dell'economia pubblica (beni pubblici, esternalità), appaiono in tale quadro molto utili, e allo stesso modo sono essenziali, specie nel momento normativo, le ricerche dell'economia del benessere e quelle della "nuova politica economica". Nelle analisi di politica occorre allora impostare modelli interpretativi coerenti e razionali, e occorre integrare le variabili economiche con quelle politico-sociali in modelli di quadro organici.

In ogni caso vanno definiti gli obiettivi in ordine di priorità, e vanno quindi individuati i vincoli e gli strumenti atti a raggiungere gli scopi. Dalle analisi va ricavato il costo degli interventi e chi deve pagare tale conto, dato che ogni scelta ha un suo costo diretto o indiretto, e produce spostamenti di benessere. Come si collega ad es. la produzione di cibo, ovviamente indispensabile all'uomo, con una protezione elevata dell'ambiente naturale? Chi paga per le scelte che comportano minor disponibilità di beni e servizi? L'analisi deve fornire le alternative, ma la risposta non può che derivare dalle scelte politiche. (Crabtree; Jarish; Wossink e Tamminga).

L'ipotesi di una funzione obbiettivo va svolta entro una data tecnologia, che peraltro può modificarsi nel tempo, cambiando le regole: il come la tecnologia si sviluppa è a sua volta il risultato (almeno in parte) di scelte, e quindi il processo appare complesso, e non risolvibile con indicazioni aprioristiche.

Un problema a parte è quello degli strumenti, che vanno dai vincoli, ai premi (esternalità positive), agli oneri (esternalità negative) e in propo-

sito esemplificazioni concrete potranno di seguito meglio esplicitare i concetti.

5. Problemi economici, sociali e ambientali del settore agricolo.

I problemi dello sviluppo sostenibile del settore agricolo richiedono analisi di carattere sia conoscitivo che normativo e che devono comprendere, per essere complete, sia gli aspetti economici, che quelli sociali e ambientali.

D'altra parte gli equilibri di flora e fauna, della salute umana, quelli idrogeologici, il mantenimento e miglioramento delle risorse naturali rinnovabili (terra e acqua) sono di per sé legati al sistema produttivo agricolo, che più che altri è in modo intrinseco un fatto assieme di attività umana e di uso delle risorse naturali. L'uomo agricoltore ha plasmato nei secoli la natura, che è oggi in gran parte del mondo il risultato della sua attività. Anche in passato i rapporti dell'attività agricola e zootecnica con l'ambiente hanno avuto alterne vicende, trovando forme adeguate di equilibrio ove la tecnologia permetteva, in un lungo adattamento, di trovare le soluzioni più adatte.

In passato nei paesi tropicali l'equilibrio è stato raggiunto con modesti livelli di presenza umana, in quelli temperati il clima e il livello tecnologico più elevato hanno consentito pratiche colturali assieme di buona intensività e rispettose della natura, consentendo forti addensamenti umani.

Più di recente il ritmo accelerato delle innovazioni tecnologiche e l'incremento della popolazione, che ne è stata in parte la conseguenza, hanno comportato un rapporto con l'ambiente che ha fatto emergere squilibri e pericoli per la disponibilità futura delle risorse; inoltre nei paesi sviluppati si è manifestata una maggiore sensibilità ambientale nella popolazione, oramai soddisfatta nei bisogni essenziali, così che il problema del rapporto agricoltura-natura si è posto in modo diverso che nel passato.

Il fenomeno dello sviluppo produttivo dell'agricoltura ha avuto luogo con aspetti diversi. L'incremento della produttività ha determinato una riduzione dei costi, che a sua volta ha ingenerato prezzi più bassi, con ovvi vantaggi per i consumatori: questo ha dato luogo, attraverso la competizione del mercato, a un abbandono dei terreni extramarginali, e a una intensività accentuata nelle terre più fertili, con impiego di fertilizzanti, antiparassitari e con lavorazioni non sempre attente a una corretta manutenzione dei suoli. Si è avuta nel contempo una specializzazione e

una concentrazione nelle produzioni e negli allevamenti che ha determinato accumuli di sostanze inquinanti nei terreni e nelle acque. Allo stesso tempo gli insediamenti umani e le attività industriali hanno portato a inquinamenti di cui il settore primario è stato a sua volta vittima.

I maggiori problemi derivanti dalle moderne pratiche agricole sono oggi individuati così nell'inquinamento di suolo, acqua, aria e cibo derivanti dall'aumento di prodotti chimici e dai liquami zootecnici, nel degrado dei suoli, acqua, boschi, paesaggi, nelle riduzioni di biotipi e delle diversità genetiche.

Si tratta ora di verificare in modo corretto i limiti effettivi degli attuali sistemi produttivi e la possibilità di modificarli, valutando la coerenza delle modifiche con la necessità di produrre la quantità di cibi richiesta e con i maggiori costi da sostenere, indicando chi e come deve sostenerli. Si tratta anche di ricercare le tecniche che aiutino a risolvere tali problemi restituendo all'agricoltura quel compito di settore capace di contemperare le necessità produttive con quelle di protezione ambientale che le è stato sempre proprio.

Il problema è al tempo tecnico, economico e sociale e va affrontato in modo differenziato nei paesi sviluppati e nei PVS, nei paesi temperati e in quelli tropicali, pur ricordando che le interrelazioni sono oggi strettissime in un mondo che si è fatto sempre più piccolo per i nuovi mezzi tecnici di trasporti e comunicazioni (Norse, FAO).

Per l'analisi presente si restringono le considerazioni ai paesi temperati, sia nelle zone ad agricoltura estensiva che a quella intensiva. In tali paesi nonostante certe apparenze i problemi sono nell'insieme meno difficili da affrontare per l'elevato livello di capacità di innovazione tecnologica raggiunta e, soprattutto, poiché vi è stato risolto il problema dell'alimentazione. Nei PVS per molto tempo ancora dovranno trovarsi difficili compromessi tra il problema della fame e quello dell'ambiente (FAO).

Per svolgere le analisi occorre avanzare alcune ipotesi che si riferiscono alle situazioni presenti dei paesi sviluppati. Gli obiettivi da raggiungere sono quelli di un equilibrio naturale e della salute finalizzati all'uomo e assieme della necessità di produrre una quantità di cibo necessario a una determinata autosufficienza (quindi entro un mercato sostanzialmente chiuso per grandi aree quali la C.E., gli S.U., il Giappone). Si ipotizza di operare entro un sistema di libero mercato, in cui la collettività interviene per produrre i beni pubblici, per eliminare le esternalità, per ripartire i redditi e i costi secondo una funzione determinata da criteri espressi dalla società attraverso un sistema democratico di preferenze.

In mancanza di un modello coerente di equilibrio naturale si utilizza-

no i coefficienti di vincoli ambientali derivati da scelte politiche, tenendo presente che questo non è un limite di grande portata, dato che poi anche gli stessi equilibri economici e sociali derivano in definitiva da scelte di tale tipo. Si ipotizza anche che le regole istituzionali siano uguali per tutti, e che le legislazioni si adeguino a tale assunto. Ove si dovessero porre vincoli, oneri o si dessero vantaggi ai singoli, questi devono avere una loro valutazione dando luogo a corresponsione di sussidi o a esazione di tributi.

Per trovare soluzioni in un complesso equilibrio economico-sociale-ambientale gli obbiettivi vanno posti in ordine, indicando i possibili trade-off tra gli obiettivi in contrasto tra di loro in modo che possa venire trovato poi un compromesso che deve essere poi il risultato di una contrattazione politica.

I problemi nella ricerca di soluzioni ritenute valide sono numerosi, e verranno meglio affrontati in dettaglio nelle relazioni successive. A grandi linee si indicano ora i temi di maggiore rilievo per grandi aggregati, ai quali i casi specifici possono poi riferirsi; si considerano quindi i problemi da un lato delle zone in via di estensivizzazione e dall'altro di quelle a coltura intensiva (Sheele).

Nelle prime i problemi maggiori derivano da una scarsa attività di manutenzione delle risorse, per l'abbandono della pratica colturale. Qui più che altrove si intrecciano i problemi ambientali con quelli sociali ed economici, e lo sviluppo sostenibile richiede che si favorisca la permanenza dell'attività agricola sul territorio, portando i redditi degli addetti a livelli competitivi. Tale azione non può venire esercitata tramite il mercato dato che la produzione non è concorrenziale, e il bene pubblico "produzione di servizi ambientali" va pagato dalla collettività. L'onere viene caricato in questo caso sui contribuenti, dato che si tratta di una redistribuzione di ricchezza ai fini dell'obbiettivo di massimizzazione di un benessere globale. I contribuenti vanno in questo caso tutelati facendo in modo che l'intervento sia il meno costoso, verificando se il sussidio dell'agricoltura sia conveniente rispetto alla forestazione con regimazione idrogeologica attuata da tecnici specializzati.

Le problematiche tecniche e strutturali delle aree in via di estensivizzazione sono state analizzate in Italia in modo diffuso in numerosi studi di economia montana e collinare e in progetti finalizzati del C.N.R. che hanno avuto per oggetto le aree marginali; oggi appare necessario procedere oltre verificando assieme agli aspetti ambientali anche quelli dei costi per la collettività e dei riparti tra diversi gruppi sociali.

Nelle zone ad agricoltura intensiva i problemi in esame appaiono più complessi e articolati, e gli scenari - tipo che verranno proposti da Grillen-

zioni sono a testimoniare l'articolazione dei casi. In queste aree è necessario infatti trovare un corretto equilibrio tra la protezione dell'ambiente e la necessità di una produzione economica di beni alimentari. La riduzione dei problemi dell'inquinamento causata dai mezzi chimici (fertilizzanti, antiparassitari) e dai rifiuti organici delle colture e degli allevamenti comporta costi maggiori, che possono derivare sia da prezzi maggiorati per intervento pubblico dei mezzi produttivi volti a ridurre l'uso che da costi unitari aumentati per la riduzione delle produzioni indotti da vincoli alle produzioni o all'ampiezza delle imprese. Tra questi sono evidenti i maggiori oneri derivanti da limiti alla concentrazione degli allevamenti o agli obblighi di depurazione.

Si hanno allora diverse implicazioni di carattere economico. Se il mercato è in equilibrio (offerta uguale alla domanda) i maggiori costi di scaricano sui prezzi, ossia si risolvono in un onere più elevato per il consumatore, che così paga per un ambiente più valido; forme di decoupling possono traslare gli oneri sui contribuenti.

In caso di eccedenze produttive si ha una situazione diversa. Le riduzioni delle produzioni che si rendono necessarie (e che si hanno con calo di prezzi reali o con quote) sono in linea con gli obbiettivi di un minor impatto ambientale. In tale situazione la riduzione dei prezzi o quella delle produzioni che induce costi unitari più alti determina minore reddito per i produttori, con conseguenti problemi di carattere sociale, data anche la struttura del settore.

I problemi tendono a complicarsi quando si vogliono allargare le aree del mercato, abbandonando l'ipotesi di autoapprovvigionamento dei prodotti; è quanto richiedono alcune parti nelle trattative del GATT. In tale caso le zone meno concorrenziali tendono a ricreare i problemi indicati per le aree intensive, mentre le zone più favorite vedono sottolineati gli inconvenienti delle intensività. I produttori possono venire posti in posizione differenziata ove esistano nei mercati diverse forme di protezione ambientale, e lo stesso problema della salute umana diviene più difficile da inserire nel contesto economico, dato che spesso viene utilizzato per creare barriere non tariffarie, piuttosto che per migliorare lo stato dei prodotti.

Gli interventi generalizzati pongono già problemi di complessa soluzione; a questi vanno aggiunti quelli che vedono la necessità di interventi localizzati, per aree, derivanti da specifiche situazioni ambientali e sociali, come accade ad esempio nel caso di terreni vulnerabili. L'intervento pone i singoli produttori di tali territori in situazioni di difficoltà concorrenziale creata dalle scelte della collettività, che nel quadro istituzionale ipotizzato deve allora intervenire per ricreare le situazioni di parità nel mercato. Si tratta in tal caso di porre in atto una struttura

atta a risarcire coloro che sono penalizzati, scaricando sul contribuente gli oneri necessari per ottenere i vantaggi ambientali. Allo stesso modo, si ricorda, il contribuente si avvantaggia per gli oneri imposti a singoli produttori per impedire che si formino esternalità negative.

I problemi sociali e di politica elettorale tendono a rendere più complesse le decisioni. Infatti per l'agricoltura non vi è solo il problema dello spostamento di redditi tra produttori, consumatori e contribuenti, ma anche quello di variazione di redditi all'interno del settore: tra gli obiettivi politici vi è anche di frequente quello di una società che privilegia le imprese familiari agricole. Tale obiettivo in alcuni casi va nel senso delle scelte ambientali (cura del territorio, limiti alla concentrazione degli allevamenti), ma in altre si scontra con tali scelte, per la maggiore intensità delle colture, e può essere in contrasto con obiettivi di efficienza, determinando alla lunga abbandoni di zone coltivate in caso di mercato aperto.

Un cenno a parte meritano i problemi delle agricolture senza mezzi chimici, chiamate organiche. Tali sistemi produttivi, che hanno minor impatto sull'ambiente, comportano costi più elevati, e non sarebbero in grado da soli di fornire l'offerta necessaria alla domanda. Il loro spazio nel quadro indicato può venire ritagliato o con sussidi, che hanno senso solamente in zone delimitate, ove altri sistemi produttivi non siano effettivamente consigliabili, o mediante prezzi più elevati dei prodotti; questi peraltro sono possibili, e in nicchie di mercato ridotte, solo se il consumatore è in grado di percepire la differenza tra i prodotti, l'apprezza, ed è disposto a pagarla. L'onere delle scelte volte a incentivare questi sistemi produttivi è a carico del contribuente, e va quindi reso esplicito.

Tutte le problematiche sin qui svolte richiedono studi attenti che vadano a individuare i vantaggi, gli oneri e chi li deve sostenere. E' a questo proposito da sottolineare la carenza di analisi, specie nel nostro Paese, che valutino in modo quantitativo gli aspetti economici di scelte così impegnative, mentre peraltro gli organi decisionali sono premuti da gruppi diversi e agiscono senza potere avere i sufficienti supporti di conoscenza.

6. Le politiche "strutturali" e ambientali della C.E. e i compiti degli studiosi

I problemi delle scelte economiche e assieme sociali e ambientali sono stati da tempo affrontati dalla C.E., che anche nella sua politica agraria ha inserito nell'ultimo decennio in modo deciso le indicazioni di carattere naturalistico.

La C.E. pone a base della sua politica il principio della compatibilità dello sviluppo con la protezione ambientale, e ritiene anzi che questa sia il presupposto di una economia vitale nel tempo (Nola).

Le disposizioni comunitarie si sono susseguite numerose. Già nel 1976 con la direttiva 464/76 erano stati indicati i livelli accettabili degli elementi inquinanti nell'acqua, e a questa altre sono seguite con particolare riferimento all'acqua potabile e all'acqua di falda (68/80). La direttiva 778/80, particolarmente importante per i prodotti di uso agricolo (anticrittogamici), ha dato luogo a lunghi dibattiti e ad applicazioni diversificate dei vari Paesi, con la Germania su posizioni più restrittive di Francia e Regno Unito. Anche la V.I.A., introdotta con la direttiva 337/85 in via obbligatoria per le grandi opere civili, ha dato luogo a recepimenti diversificati.

Più in particolare per quanto riguarda il settore agricolo la Commissione ha voluto fornire la logica di fondo delle nuove linee politiche in un documento, il Com. (88) 338, conseguente al Libro verde (Com.(85) 500), nel quale sono fornite le linee programmatiche, entro le quali si è sviluppata poi di seguito la regolamentazione comunitaria.

In particolare la politica agricola della C.E. cerca di armonizzare gli obiettivi economici conseguenti alla "svolta del 31.3.84" con quelli ambientali e sociali, focalizzando l'attenzione sui problemi della salute umana e su quelli delle risorse naturali rinnovabili. Gli strumenti si concretizzano sempre più in regolamenti, obbligatori in toto per gli Stati, lasciando solo ad alcuni casi specifici l'impiego delle direttive. Gli interventi sono molto diversificati, e vanno da aiuti per attuare misure compatibili con l'ambiente nelle zone vulnerabili, o per limitare i danni a singoli produttori derivanti dalle politiche generali, a vincoli, a investimenti diretti, a premi per le colture di qualità, all'abbandono (controllato) dei terreni e all'incentivo di pratiche meno intensive. Sono previsti anche "contratti di gestione" con i produttori, sull'esempio di quanto già attuato nei Paesi Bassi e in altri Stati (Slangen).

La legislazione comunitaria parte dalle direttive strutturali degli anni '70, e le modifica con il Reg. 797/85 che viene man mano implementato e indirizzato ai nuovi obiettivi con altri disposti.

Già il Reg. 1760/87 introduce il concetto di pratiche compatibili con l'ambiente, che vengono quindi concretizzate con il regolamento sul ritiro dei seminativi (1084/88) e con quello sugli aiuti all'estensificazione (4115/88). Senza entrare nei dettagli di tali regolamenti, si riscontra la preoccupazione di collegare sempre l'aspetto economico (aiuto ai produttori marginali) con quello sociale (protezione delle imprese in difficoltà) con quello ambientale (riduzioni delle intensificazioni). I regolamenti 768/89

e 3813/89 con altri successivi prevedono aiuti transitori e misure per collegare il set-aside con sostegni di redditi per le imprese più bisognose di aiuti.

Per ottenere tutto questo sono stati fortemente arricchiti i Fondi, inclusi il FEOGA, Sezione orientamento.

La logica è quindi globale ed è sensibile la variazione di rotta dal passato. Si ha piuttosto l'impressione che, una volta di più, le direttive strutturali daranno vantaggi a quei paesi che sono maggiormente attrezzati e culturalmente pronti ad applicarle.

In Italia i pregiudizi produttivistici (sono di fresca memoria le leggi sulle terre incolte e abbandonate degli anni '70) e quelli sociali (la terra come strumento di lavoro piuttosto che come risorsa e assieme mezzo produttivo), comprensibili solo come un complesso non ancora superato di una "fame di terra" che ci viene dal passato, e che è in realtà superata, potrebbero impedirci di cogliere un'occasione particolarmente favorevole per la collina, la montagna, le stesse zone vulnerabili della pianura. Occorre oggi fornire la base culturale e tecnica per trovare soluzioni adeguate alla nostra realtà e, ancora una volta, occorre sollecitare studi che portino a quantificare a livello globale e settoriale i vantaggi e gli svantaggi economici, sociali e ambientali derivanti da una corretta applicazione della nuova linea decisionale. Le decisioni di carattere "politico" richiedono infatti, per essere il più possibile corrette, che siano disponibili dati e soluzioni alternative. Il compito degli studiosi è quello di fornire coefficienti e valori standard, oggi molto carenti (Francis). E' anche quello di elaborare modelli che colleghino i diversi aspetti, valutando le potenzialità di uno sviluppo sostenibile, compatibile con i diversi obbiettivi.

L'entità di valori non traibili dal mercato comporta la necessità di stime, sia quantitative che qualitative. Qui si misura la necessità da un lato di una sensibilità al dato "tecnico" e dall'altro lato di una capacità nel cogliere gli aspetti non quantificabili.

Tutto questo richiede analisi approfondite, che comportano l'impiego della logica dell'economia agraria e dell'estimo.

Il metodo di analisi deve essere di carattere economico, e non può prescindere dalla logica economica deduttiva oggi consolidata, anche se per molti studi è necessario ricorrere a induzioni di dati, non sempre inquadrabili in sistemi rigorosi (Lechi).

Un compito importante è quello di inserire gli aspetti sociali (agricoltura verso il resto dell'economia, classi di imprese agricole interessate etc.) ricordando peraltro che le analisi degli studiosi devono essere oggettive, ed evitare giudizi di valore (esaltazione o condanna del produttivismo, di scelte di consumi), e termini emotivi come "spreco", iniquo, fallimento

ecc., propri eventualmente nel momento politico della contrattazione tra politici e gruppi di interesse.

Fanno invece parte del bagaglio degli studiosi l'analisi dei costi, dei sussidi, degli oneri e delle imposizioni fiscali, e delle conseguenze di tutto questo a livello economico, sociale e ambientale.

Molti sono i temi di analisi specifica, e si possono ricordare le analisi sull'uso delle risorse (terreno, acqua), sul loro consumo alternativo e totale, i problemi dei beni culturali e del paesaggio, le valutazioni qualitative degli inquinamenti e dei modi di evitarli, le valutazioni di impatto ambientale, i danni subiti dal settore agricolo per effetto di altre attività e così via.

Bibliografia

1) Barbier B. Edwards, *Economics Natural-Resource Scarcity and Development, Conventional and Alternative Views*, Earthscan Publications Limited, London 1989.

2) Barde J.P., Gerelli E., *Economia e politica dell'ambiente*. Il Mulino, Bologna 1981.

3) Batie S.S., *Sustainable Development: Challenges to the Profession of Agricultural Economics*, American Journal of Agricultural Economics, December 1989.

4) Bauer S.-Berger G., *Agricultural and Ecosystem Research: Case study Rhine-Sieg/Germany*, Paper presented at the XXIV Seminar on "Environment and Agricultural Resource Management", Viterbo, 24-26 January 1991.

5) Cannata G. (a cura di), *Saggi di economia dell'ambiente*, Giuffrè Editore, Milano 1974.

6) Casati D., Ferraresi G. Prushicky M., Lechi F. e altri, *Ricerca per la definizione della tipologia di un Parco Agricolo e per la verifica della sua attuabilità*, Dattiloscritto in corso di pubblicazione, Comune di Milano, Settembre 1989.

7) Cory D.C., *L'Economia dell'ambiente e delle risorse naturali: un'introduzione ai problemi, alla letteratura e alle esigenze della ricerca in materia*, La Questione Agraria, n. 37, 1990.

8) Crabtree J.R., *Policy Instrument for Achieving Conservation Objectives*. Paper presented at the XXIV seminar on "Environment and Agricultural Resource Management", Viterbo, 24-26 January 1991.

9) FAO: *Socio-Economic Aspect of Environmental Policies in European Agriculture*, Seventeenth Regional Conference for Europe, Venice, Italy, 3-7 April 1990.

10) Francis A.C., Butler F.C., King D.L., (edited by), *Sustainable Agriculture in Temperate Zones*, John Wiley and Sons, Inc., New York 1990.

11) Grillenzoni M., *Agricoltura e impatto ambientale: come gestire l'età del cambiamento*, Annali dell'Accademia Agraria di Pesaro, Vol. XXII, 1990.

12) Grillenzoni M., *La valutazione delle risorse fondiari e territoriali*, Convegno di Studi "Le professioni tecniche nella valutazione di beni produttivi e di risorse", Bologna 14 Settembre 1990.

13) Jarish J., *Evaluation of Environmental Policy Strategies in Agriculture: an Ecologic-Economic Approach*, Paper presented at the XXIV Seminar on "Environment and Agricultural Resource Management", Viterbo, 24-26 January 1991.

14) Lechi F., *Presidential Address, VIth European Congress of agricultural Economics*, The Hague 3-7 September 1990.

15) Lechi F., *Il Paesaggio bene economico nei possibili scenari dell'agricoltura*, Ateneo di Brescia, in corso di pubblicazione.

16) Nola L., *The ECC's Environmental Policy*, EAAE, Paper presented at the XXIV Seminar on "Environment and Agricultural Resource Management", Viterbo, 24-26 January 1991.

17) Norse D., *Trade-Offs Between the Environment and Agricultural Development*, Paper presented at the XXIV Seminar on "Environment and Agricultural Resource Management", Viterbo, 24-26 January 1991.

18) Polelli M., *Valutazione di impatto ambientale*. Reda Roma 1981.

19) Rausser G.C., *Political Economics Markets: Perts and Pests in Food and Agriculture*, American Journal of Agricultural Economics 64 n. 5 Dec. 1982.

20) Sali G.-Giacomelli P. *L'analisi multicriteri quale strumento di valutazione dell'autoimpatto ambientale in agricoltura*, estratto dal Volume "Problemi economici dei rapporti tra agricoltura e ambiente, Atti del XXV convegno di studi della SIDEA, Ancona Ottobre 1988, INEA 1989 Società Editrice Il Mulino.

21) Sali G., *Economia dell'Ambiente e analisi degli Investimenti forestali*, estratto da "Il bosco e l'ambiente-aspetti economici, giuridici ed estimativi, Atti del XVII Incontro Ce.S.E.T., Firenze, Aprile 1987.

22) Scheele D., *Agricultural Intensification, Consequences for the Rural Environment*, Paper presented at the XXIV Seminar on "Environment and Agricultural Resource Management", Viterbo, 24-26 January 1991.

23) Siebert H., *Economics of the Environment, Theory and Policy*, Springer-Verlag, Berlin Heidenberg 1987.

24) Slagen L.H.G., *An Evalutation of Management Agreements, ReserveAreas and Hill Farming Agreements in Dutch Agriculture; Programme costs.* Dattiloscritto Università di Wageneingen, Luglio 1990.

25) Venzi L., *Agricoltura e Ambiente: loro interdipendenze e interrelazioni*, estratto dal Volume "Problemi economici dei rapporti tra agricoltura e ambiente, Atti del XXV convegno dei studi della SIDEA, Ancona Ottobre 1988, INEA 1989 Società Editrice Il Mulino.

26) Wossink G.A.A.-Tamminga G.F., *Scenarios Integrating Environmental and Agricultural Development for Model Studies at Farm and Sector Levels*, Paper presented at the XXIV Seminar on "Enviroment and Agricultural Resource Management", Viterbo, 24-26 January 1991.

Summary

Beside the problems of development and distribution of wealth the ones of the environment are becoming crucial. All of them have to be analyzed in an integrated way within the concept of sustainable development, which requires a precise qualification. Also the concept of "environment" is complex and has been analyzed in its different components. The philosophy utilized to search an environmental equilibrium connected to the economic and social ones is based on the "anthropocentric view", that is on the utility of human beings considered in a broad sense. In this way the environmental variables can be introduced into the economic and social models. The decisions have to follow the logic of the collective choices, so it is necessary a rational formalization in terms of goals, instruments, evaluation of costs and benefits, cost distribution among consumers, producers, tax-payers.

Agriculture has specific and complex problems, here considered with respect to developed countries and particularly to the recent EC decision.

Résumé

En outre des problèmes du développement et de la distribution de la richesse ceux-là du l'environnement viennent de devenir cruciaux. Tous doivent être analysés dans une manière intégrée, et on parle de développement soutenable, concept qui doit être bien qualifié. Aussi le concept de environnement est complexe et doit être analysé dans ses composants. Pour une recherche de l'équilibre environnemental lié à ceux économique et social on se réfère à une vision "anthropocentrique" c'est à dire de l'utilité pour l'homme. De cette façon les variables environnementales peuvent être reliées à celles économique et sociales dans le modèles analytiques. Les décisions sur le développement soutenable doivent suivre la logique de choix politiques, et ça impose une formalization rationnelle en termes de objectifs, de instruments, de évaluation de coûts et des avantages, de distribution des coûts entre les consommateurs, producteurs et contribua-bles.

Le secteur agricole a problematiques spécifiques et différenciées, qui sont ici considérées en particulier pour les pays développés et les décisions récentes de la CE.