

AGRICOLTURA, TERRITORIO E AMBIENTE: UN RAPPORTO IN EVOLUZIONE

ROMANO PRODI(*)

Le posizioni all'interno dei diversi Paesi della CEE, i contrasti fra governi, ministeri delle finanze e dell'agricoltura, organizzazioni professionali, denotano un così incredibile stato di confusione, che è sostanzialmente molto difficile farsi un'idea precisa della situazione odierna. La cosa che più mi ha sorpreso, è che non c'è nessun dato di calcolo dettagliato, da parte dei singoli Paesi, sul guadagno che deriverebbe o meno dagli eventuali cambiamenti proposti. Sono tutte ipotesi prive dei relativi conteggi economici e si va verso un'ipotetica seconda rivoluzione delle norme che regolano l'agricoltura europea senza avere un'idea specifica delle possibili conseguenze. Ma ora vorrei fare solo alcune riflessioni, partendo dal tema dell'incontro di oggi per arrivare alle ipotesi future per l'agricoltura in Europa.

Rapporto agricoltura-ambiente

Primo: il problema dei rapporti fra agricoltura e ambiente; non è facile anche qui delinearlo, proprio perché, mentre l'agricoltura è la scienza e la tecnologia più antica dell'umanità, le scienze ambientali sono nate adesso. Il primo rapporto un po' organico sui problemi ambientali è del 1952. Ve ne sono altri completi soltanto negli anni sessanta, mentre i trattati sull'agricoltura risalgono ai tempi dei romani e anche prima. L'aspetto estremamente interessante è che fino alla rivoluzione industriale era l'uomo a doversi difendere dalla natura e direi che solo da una generazione o poco più il problema si è invertito, cioè è la natura che deve difendersi dall'uomo. Dobbiamo quindi cambiare tutta una serie di riferimenti, di mentalità che sono lenti da modificare. Basti pensare al problema della dura lotta contro la malaria, cessata nel momento in cui ci si è accorti di doverla frenare perché il DDT aveva controindicazioni d'altro tipo. Abbiamo altri mille casi in cui si prospetta in modo totalmente diverso e opposto questo rapporto tra uomo e natura. I problemi che si presentano ad un'economia agricola che deve fare un esame di queste situazioni, sono di non facile soluzione. La prima osservazione è questa: l'agricoltura continua a stupire per la sua potenzialità e capacità

Abstract

By using new technological products, agriculture has changed production techniques and structures, influencing the existing relation with environment. This relation concerned more and more economic and social phenomena, asking for quick solutions. Some economic measures should be used no longer as administrative tools, through control rules, but as economic tools. In spite of the objective problems, the PAC reform represents both a change towards a higher interest for environment and territory safeguard and an attempt to keep well balanced international trade relations.

Résumé

A travers l'utilisation de nouveaux produits technologiques, l'agriculture a changé ses techniques et ses structures de production, ayant influencé son rapport avec le milieu. Ce rapport a de plus en plus concerné les phénomènes économiques et sociaux, qui demandent des solutions immédiates. Des interventions de politique économique doivent être mises en place, non pas en tant qu'instruments administratifs, par le biais de normes de contrôle, mais en tant qu'instruments économiques. Tout en posant nombreux problèmes, la réforme de la PAC pourrait être un changement intéressant, se préoccupant du milieu et de la sauvegarde du territoire, qui conserve toutefois l'équilibre dans le «scénario» international des rapports commerciaux.

di rinnovamento di produzione, di assorbimento di tecnologie e per i suoi aumenti di produttività. Rimane cioè uno dei settori a più rapido progresso tecnologico. Tutto questo convive con i problemi dell'agricoltura che noi ben conosciamo: in termini di produzione per addetto, di produzione per ore, di produzione per unità di superficie. Noi troviamo che anche nell'ultima generazione l'agricoltura ha continuato a stupire e questo ha gravato sui rapporti con l'ambiente e ha reso ancora meno facile la soluzione, proprio perché questi obiettivi sono stati raggiunti attraverso tecnologie nuove, prima conosciute solo in piccola parte. Non solo tecnologie meccaniche, ma chimiche e biologiche, che hanno portato ad un rinnovamento totale nelle strutture produttive dell'agricoltura. Questo pone dei problemi molto forti nel rapporto con l'ambiente, sempre correlati con discorsi di carattere economico. Non posso evidentemente dimenticare di essere un economista e quindi debbo partire da questa situazione. E' chiaro che nei rapporti fra agricoltura e ambiente non possiamo non applicare il calcolo economico, in modo serio e sereno, partendo però da una serie di problemi che non sono impostabili con calcolo economico. Per esempio, quando abbiamo una situazione di avvelenamento, di danno oggettivo del territorio o della natura, il problema del calcolo economico salta e non si deve neanche porre: l'inquinamento delle falde, ad esempio, deve essere zero, non è un problema economico. Credo che dobbiamo agire con onestà intellettuale partendo da alcuni aspetti del rapporto fra agricoltura e ambiente che non possono essere affrontati sotto l'aspetto economico: perché non è

giusto, perché il veleno è veleno. In altri casi ancora l'aspetto economico va messo in secondo piano, come quando il danno non è sicuro, non è misurabile e quindi il livello di rischio è troppo elevato. Vale anche qui il caso dell'inquinamento delle falde freatiche, per il quale non sono ancora disponibili strumenti tecnici per una misurazione seria che ci forniscano indicazioni, per esempio, su come il pericolo si diluisca nel tempo e quindi sull'entità stessa del pericolo. Evidentemente non possiamo applicare il calcolo economico quando ci troviamo di fronte a situazioni di particolare emergenza (ad esempio diossina, inquinamento forte delle città) dove i rimedi non possono tener conto di valutazioni di ordine economico, ma devono comunque essere fatti. In altri casi invece, il problema dei rapporti con l'ambiente si presenta come un problema che ha delle caratteristiche economiche e in cui la scienza si trova molto spesso impreparata. Cosa straordinaria sono i pareri contrastanti anche sui problemi più importanti, che sui mass-media angosciano l'umanità. Vi porto come esempio due fatti di cui sono venuto a conoscenza da seri rapporti scientifici negli ultimi mesi. Prima di tutto, che un'equipe di studiosi inglesi interpreta l'aumento dell'anidride carbonica nell'atmosfera come un fatto positivo e non negativo, contro tutte le tesi comunemente esistenti. Non solo, ma da un rapporto recente di ricerche via satellite risulta che improvvisamente compaiono in Amazonia una quantità di foreste di 347.000 ha superiore a quelle che erano state censite nell'anno precedente. Si tratta di quelli che sono stati chiamati ironicamente gli «instant trees», gli alberi apparsi di colpo. Ecco allora il primo

(*) Presidente del Comitato Scientifico, Nomisma, Bologna.

discorso, di andare avanti con la conoscenza reale dei problemi, con l'analisi, con la ricerca empirica, con metodo scientifico, perché altrimenti noi spesso dibattiamo su tesi fra di loro molto contrastanti. Una seconda osservazione è questa. Dobbiamo nel nostro atteggiamento distinguere fra fenomeni planetari e fenomeni localizzabili in una determinata area. Fenomeni planetari sono ad esempio l'anidride carbonica, l'effetto serra, le piogge acide, per i quali la politica del singolo governo ha scarsissima importanza. Se noi analizziamo il problema delle emissioni delle centrali elettriche, è inutile che facciamo un discorso severo sull'Italia o sull'Europa, quando dovessimo avere un grande sviluppo di centrali per la produzione di elettricità in Cina. Parlo proprio della Cina perché è un Paese in evidente fase di crescita tecnologica, crescita che richiederà molta energia che verrà prodotta col carbone e questo Paese non ha carbone salvo nei deserti del nord difficilmente accessibili; si tratta di carbone inquinato che produce anidride solforosa in quantità enorme durante la sua combustione. Se noi affrontiamo questo problema in un modo parziale, limitandoci all'Italia o anche all'Europa, non risolviamo nessun problema. In questo caso diventa molto più utile per la politica generale fare un discorso di depurazione delle future centrali che verranno costruite in Cina. Voi capirete dunque quale dimensione ha in questi casi il problema, quando gli sforzi di tutti i Paesi potrebbero essere resi vani dall'azione di un solo Paese. In altri casi ancora il discorso, se non è a carattere mondiale è comunque a carattere internazionale, in altri invece è più stretto, a carattere nazionale. Qui dobbiamo fare un'altra riflessione. Molto spesso nella politica ecologica, soprattutto per quel che riguarda l'agricoltura, assistiamo ad una stra-

na gara dei singoli governi a porre standards i più severi possibili, senza poi badare che vengano o meno rispettati. Anche la posizione degli standards da parte degli organismi internazionali come ha detto infatti Lansberg, uno degli osservatori più acuti in materia, è stata fatta il più delle volte per fare bella figura, mentre invece il progresso in campo ecologico non è fatto di standards astratti, ma è fatto di analisi, conoscenze dei dati, confronti fra politiche, studio dei successi e dei fallimenti delle politiche adottate. Un progresso fatto cioè passo per passo, empirico, serio, difficile, che esige soprattutto un grandissimo coordinamento politico, in quanto troppo spesso il problema ecologico crea concorrenza sleale. Così come a volte accade quando una norma è estremamente severa - come avviene nel caso di molti prodotti agricoli a cominciare dalle carni - e contrasta con norme meno severe all'estero, con conseguente danneggiamento della produzione interna a causa dell'importazione di prodotti provenienti dall'estero a prezzi più favorevoli. Questo è un problema di politica economica quotidiana che noi non possiamo non affrontare con estrema serietà e in modo organico. Nel caso delle politiche agricole questo diventa evidente proprio perché lo strumento ecologico è diventato in economia uno degli strumenti tipici per avere una politica di difesa dell'economia stessa e una politica di concorrenza sleale la potremmo definire in termini molto semplici.

Quali interventi di politica economica

Qui si pone un grosso punto interrogativo: in tutta questa lotta per il miglioramento del

rapporto fra agricoltura e ambiente, per il progresso dell'ecologia, per un mondo produttivo meno violento contro la natura, possiamo andare avanti solo con lo strumento di carattere amministrativo, o esiste un altro strumento? Ci sono anche strumenti economici? Secondo me negli ultimi tempi abbiamo utilizzato in modo esagerato lo strumento amministrativo. Ci siamo semplicemente fidati ed intendiamoci: questo è assolutamente indispensabile; la legislazione con gli standards delle norme, l'obbligo del loro rispetto è il primo passo, ma non può essere la base di ogni politica ecologica. Accanto a questa, molto spesso abbiamo rinunciato agli strumenti economici che sono di grande efficacia anche se a volte possono sembrare contraddittori, come ad esempio l'imposizione di un costo per la materia inquinata prodotta, quando è stato sperimentato con intelligenza molto meno costosa e molto più efficace la lotta all'inquinamento. Un esempio classico che viene fatto in questi casi, è il problema degli standards d'inquinamento industriale in uno Stato americano, in cui è stata presa la decisione — in genere la più frequente in questi casi — di ridurre alla metà l'emissione dagli stabilimenti industriali di determinate sostanze tossiche. Ci si è trovati però di fronte ad un fenomeno abbastanza interessante: la diminuzione di emissione del 50% comportava un costo di 4 \$/t per l'industria della carta, industria che aveva una produzione molto inquinante ed in cui i progressi di risanamento potevano essere ottenuti molto facilmente. Nell'industria della birra costava invece circa 600 \$/t.

Questi produttori erano localizzati nella stessa area, sullo stesso fiume e si trovavano nella stessa situazione. Ora è chiaro che in questo caso ridurre l'inquinamento del 50% in tutti e due i casi, produce un'allocatione delle risorse non giusta, perché si può parimenti ridurre l'inquinamento con costi molto differenti. Ed è proprio in questo caso che conviene adottare una politica di mercato, anche con il supporto di prassi amministrative di riduzione, che lascino però libere le imprese di vendersi i diritti fra di loro. Con una spesa analoga a questa si avrà potenzialmente un'enorme riduzione dell'inquinamento, molto più importante per la comunità che non quella di una semplice misura amministrativa.

Ho fatto questo esempio perché noi viviamo in un Paese molto poco abituato a questi discorsi così empirici, ma anche così seri. Un Paese in cui la maestà della legge in senso astratto domina riguardo all'efficacia reale del provvedimento che viene preso. E' quindi secondo me di fondamentale importanza meditare su tutti questi fatti. La base di ragionamento deve essere data da obblighi di legge e provvedimenti amministrativi, ed è estremamente importante e utile che nell'ambito di questo vi sia un possibile gioco del mercato, non solo per diminuire i costi o per aumentare l'efficienza della politica ecologica, ma anche per abituare l'im-



presa al serio discorso dell'ecologia come costo reale, immediato. Bisogna quindi abituare i produttori a prendere provvedimenti in materia fin dall'inizio della costruzione degli impianti. Il messaggio profondamente importante è quello di cominciare ad affrontare il problema ecologico anche con un'impostazione economica seria, che deve essere affrontata da tutti i protagonisti della vita economica.

Passando all'agricoltura in senso più stretto, di fronte a grossi cambiamenti è chiaro che non posso non fare alcune riflessioni, pur se rapide e sintetiche, su quello che sta avvenendo in questo momento nel mondo agricolo, sia come paure che come speranze di cambiamento. Noi abbiamo da due anni il mondo agricolo europeo in una situazione di tempesta, di ripensamento globale delle sue strutture. Nel 1988 abbiamo cominciato ad avere delle proposte di riforma dei mercati agricoli, e questo non ha ancora portato a nessuna riforma della PAC. E' una discussione ancora in corso, anzi è diventata talmente infuocata che una buona parte del problema del fallimento del GATT - che fortunatamente viene ripreso, essendo il commercio internazionale uno degli aspetti più importanti per la nostra futura ricchezza - è dipeso proprio dalla politica agricola.

Assistiamo come sempre al ritorno delle filosofie di base. Quando nacque l'Europa si scontravano due filosofie: quella britannica, riassumibile nella filosofia dell'aiuto al contadino per sostenere il reddito dell'agricoltura e la filosofia francese, per un'agricoltura più efficiente, più di grandi produttori, che spingeva invece a tenere elevati i prezzi e non il reddito. La Gran Bretagna era fuori dal Mercato Comune, la Francia dominava intellettualmente e politicamente la CEE: fu così adottata in pieno la politica di sostegno dei prezzi. Successivamente questa dottrina ebbe in Sikko Mansholt il teorico fondamentale. Non dobbiamo dimenticare che Mansholt ha sempre insistito, e continua ancora oggi all'età di 82 anni, sull'inutilità dei discorsi teorici sull'agricoltura. Viviamo in una realtà agricola in cui un 20% di agricoltori efficienti produce l'80% del prodotto agricolo europeo; la direzione verso cui dobbiamo andare è dunque quella di pochi agricoltori, efficientissimi. L'agricoltura è un settore economico, non è una struttura caritativa, sociale. L'intervista che egli ha rilasciato poche settimane fa è di estremo interesse e di notevole violenza verbale nei confronti del suo attuale successore Mac Sharry. Ancora oggi si scontrano dunque le filosofie di base. La filosofia di Mansholt, quella francese di vecchio tipo, ha avuto estremo successo sotto un certo aspetto. L'Europa sta diventando un produttore di surplus in quasi tutti i settori dell'agricoltura. E' inutile che stia a citare i dati, ma nel 1990 siamo arrivati a produrre il 15-20% in più degli alimenti di cui abbiamo bisogno. Ed è un'eccedenza che aumenta ogni anno, perché la domanda è sostanzialmente statica mentre l'offerta e la capa-



cià produttiva sono sostanzialmente in aumento. Allora torna fuori la vecchia idea che è condensata nel rapporto Mac Sharry; non più il problema del sostegno dei prezzi, ma il ritorno a un sostegno al reddito dell'agricoltura e un calo dei prezzi che è previsto molto più rilevante di quello che i giornali hanno scritto, commentando le proposte Mac Sharry. Nel caso dei cereali, ad esempio, noi abbiamo previsto delle diminuzioni di prezzo nel medio-lungo periodo che sono di oltre il 40%. Anzi il piano della DG VI prevede che l'intervento nei prezzi dei cereali sarà ridotto del 47% nello spazio di 3-4 anni. Un piano quindi estremamente drastico, estremamente forte, che prevederà naturalmente un aiuto finanziario agli agricoltori e non più soltanto agli agricoltori maggiori ma, con una proporzionalità diversa, anche agli agricoltori minori. Ritorniamo cioè alla vecchia politica inglese che prevedeva in Gran Bretagna i sussidi agli agricoltori e non ai prezzi. E' interessante, quasi un'ironia della sorte, che questa nuova politica di Mac Sharry venga contestata proprio dagli agricoltori inglesi, perché nel frattempo è cambiata tutta l'agricoltura europea. Abbiamo così il grande blocco degli agricoltori che va dall'Est Inghilterra, parte della Gran Bretagna, del Nord della Francia e dell'Olanda che ovviamente si oppongono a questa politica, perché sono le strutture che godano di maggiori vantaggi dalla politica esistente. La Francia - unico Paese sul quale si ha qualche dato su guadagni o perdite conseguenti alla nuova linea d'azione - è divisa in due: si trova a rimetterci, con questa politica, nella parte nord e nell'area di Parigi, ma viene a guadagnarci nella parte centrale, così come la Germania viene a guadagnarci in Baviera, dove ci sono cioè le aziende di minor superficie.

Siamo quindi di nuovo in piena bagarre fra grandi schieramenti di interessi, di problemi molto precisi e specifici. Vi devo dire che per quanto concerne la posizione italiana in materia - abbiamo seguito tutti le posizioni politiche, i problemi, le lamentele - non ho trovato dati seri di supporto su quali sono gli specifici interessi su cui posizionare l'Italia di fronte a questa nuova, enorme battaglia che in qualche modo si dovrà concludere, perché ricordiamoci che nel frattempo è cambiato radicalmente il rapporto di potere e di interessi fra l'agricoltura e gli altri settori. Questo dibattito non si è svolto 20 anni fa, bensì si svolge nel 1991 in cui le strutture industriali vogliono dalla CEE i soldi per la ricerca scientifica; le grandi infrastrutture internazionali si rivolgono in parte ai mercati privati ma richiedono fondi anche alla Comunità e per questo esistono tutte le politiche non agricole di training, di rinnovamento delle strutture scientifiche e scolastiche che richiedono alla CEE quantità enormi di denaro.

Nello stesso tempo ci troviamo di fronte ad una diversa realtà agricola: le ultime statistiche della CEE mostrano che il 55% degli agricoltori supera i 55 anni. Il problema di passare al sussidio diventa fascinoso anche per grande parte del mondo agricolo, perché si sente vicino ad un momento in cui è più sentito un discorso di pensione che di produzione. Ecco perché è così delicato e complicato il momento. La proposta di Mac Sharry, pur se sa di ritorno al passato, è innovativa ed è talmente dirompente nell'ambito dell'Europa, che sta spaccando fra di loro i Ministeri dell'Agricoltura con quelli delle Finanze, oltre che le posizioni delle associazioni nei diversi Paesi.

Non si sono tuttora riaccorpati i punti di vista e gli interessi europei di fronte a queste proposte. Io credo che siamo in una situazione di grandissimo interesse, e che ci tocca molto da vicino anche il discorso del rapporto ecologico e dell'intensivazione delle colture. Perché il problema del sostegno dei prezzi viene legato a tutta una serie di norme e di finanziamenti all'agricoltura, viene legato ai sussidi agli agricoltori minori, a sussidi perché vengano lasciate non coltivate determinate aree- con tutto il complessissimo dibattito sul set-aside e sulle sue conseguenze sul prezzo delle unità fondiari e quindi se sia utile o meno la mobilità, che serve in queste situazioni, della proprietà fondiaria. L'ultima osservazione che volevo fare, è che in questo dibattito il Mediterraneo non esiste. E' una cosa straordinaria: il dibattito è diretto dal cuore dell'Europa, dal Nord, dal Sacro Romano Impero della nazione germanica, eppure io credo che ci dovrebbero essere delle posizioni estremamente interessanti anche negli altri Paesi. In linea puramente teorica la posizione Mac Sharry dovrebbe favorire l'agricoltura italiana più di quanto non la limiti, ma non abbiamo ancora prospetti precisi, posizioni, anche perché questo è un grosso esame di coscienza che tutti dobbiamo fare: quando si tratta di trasformazioni globali il patteggiamento di conservazione diventa il patte-

giamento immediato, dominante. Si parte con una posizione di conservazione che dopo è difficilissimo da rimuovere.

L'Italia si trova un pò in questa situazione e credo che, sotto molti aspetti in modo comprensibile, di fronte alle novità si sia chiusa a riccio; è però poi mancata e manca tuttora una seconda fase propositiva che valuti e pesi gli interessi in termini generali. Mi sembra che queste possano essere osservazioni utili ai discorsi che verranno nella giornata di oggi e che andranno su aspetti molto più tecnici sui quali è chiaro che io non posso addentrarmi; vorrei comunque nuovamente evidenziare come l'equilibrio fra l'agricoltura e l'ambiente, il rapporto con l'ecologia, con i modelli d'intensità di coltivazione, abbia un'importanza determinante. Purtroppo non posso inoltrarmi troppo in un argomento che mi premeva moltissimo e che mi sono guardato con estrema curiosità e che è la conseguenza del nuovo rapporto con l'Est-europeo. Nessuno sa i conti; tutto il nostro mondo ipotizza il rapporto con l'Est-Europa come un nuovo mercato che si apre. Ma cosa compriamo noi da loro? E' sempre stato chiaro che quando si sono allargati i mercati, anche se nessuno pensa che l'Est-Europa arrivi nel Mercato Comune, questi Paesi hanno scelto l'Occidente, quindi lo scambio di beni con l'Occidente, almeno l'Ungheria, la Polonia e la

Cecoslovacchia, oltre evidentemente alla Germania Est. Ma guardate che quando io ho fatto diligentemente l'elenco dei prodotti potenziali da esportare da questi Paesi, ci ho messo i prodotti agricoli, la siderurgia, i beni elettrici. In poche parole ho fatto la lista delle sole cose che questi Paesi riescono a produrre. Non possiamo non cominciare a fare un'analisi di questo tipo ed a verificare che cosa implica questa trasformazione per noi. Pochi sono gli aspetti interessanti per buona parte dell'agricoltura italiana, dato che, esclusa l'Ungheria, nessuno di questi Paesi fa concorrenza ai prodotti per i quali l'Italia è più forte commercialmente, però non è un discorso che noi possiamo considerare non esistente. Si aggiunge un territorio coltivabile pari quasi alla metà di quello del Mercato Comune, oltre un terzo almeno.

E' quindi una grandissima rivoluzione anche questa. Anche qui mi limito soltanto a lanciare il problema e a invitare ad un'analisi dettagliata dei singoli aspetti di questo, proprio perché anche in vista di tali novità io credo che dovremo modellare la nostra futura politica agricola.

Relazione tenuta al convegno «Agricoltura, territorio e ambiente in Italia, oggi» svoltosi a Bologna il 15 aprile 1991, promosso dall'Accademia Nazionale di Agricoltura-Bologna.

CENTRE INTERNATIONAL
DE HAUTES ETUDES AGRONOMIQUES
MEDITERRANEENNES

INSTITUT AGRONOME
MEDITERRANEEN DE MONTPELLIER



INTERNATIONAL CENTER
FOR ADVANCED MEDITERRANEAN
AGRONOMIC STUDIES

MEDITERRANEAN AGRONOMIC
INSTITUTE OF BARI

A l'occasion du premier «Salon méditerranéen de l'alimentation» organisé par la Fiera di Levante à Bari, se tiendra du 1er au 3 octobre 1992 un colloque international sur:

LES INDUSTRIES ALIMENTAIRES EN MEDITERRANEE

Il s'agit d'une manifestation organisée par le Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes, avec le concours de la Commission des Communautés Européennes, Agropolis et Nomisma.

L'objectif de ce colloque est d'analyser les problèmes et les perspectives des systèmes alimentaires en Méditerranée. Il s'adresse à un triple public — scientifique, institutionnel et professionnel —.

Principaux thèmes:

- Les grandes tendances de l'agro-alimentaire dans le monde, et en Méditerranée.
- Situation des industries agro-alimentaires dans les différents pays, notamment en Italie.
- Evolution des modèles de consommation alimentaire, conséquences sur l'industrie alimentaire.
- Innovation technologique et diffusion industrielle.
- Rôle de la grande distribution.
- Dynamique des filières et conséquences sur les bassins de production.
- Evolution prévisible des industries alimentaires en Méditerranée, politiques communautaire et nationales.

Pour informations:

CIHEAM-IAM
3191 route de Mende

34033 MONTPELLIER cedex 1 - Tél.: (67)046010 - Fax: (67)542527