



# Naturopa

*Naturopa*, rivista illustrata del Centre Naturopa del Consiglio d'Europa.

Direttore responsabile: Hayo H. Hoekstra.

Ogni informazione su *Naturopa* e sul Centre Naturopa può essere richiesta al Centro o alle agenzie nazionali:

- Centre Naturopa, Conseil de l'Europe, BP 431 R6 F-67006 Strasbourg Cedex
- Dr.ssa E. Mammone, Ministero dell'Agricoltura, Ufficio Relazioni Internazionali, via XX settembre, 18 - 00187 Roma.

Articolo tratto da *NATUROPA*, n° 85, 1997

Ed. Centro europeo per la conservazione della natura

Consiglio d'Europa, Strasbourg.

## Conservazione della natura e problemi fondiari

### Gli spazi naturali vittime di un diritto troppo concentrato sulle considerazioni economiche

La terra, quale fattore di produzione, è stato al centro di teorie appassionate di diversi economisti classici, da Ricardo a Marx. Da allora, il concetto di terra dei classici o dei fisiocratici è cambiato: esso viene usato oggi nel senso ristretto di suolo, elemento fondamentale e limitato per tutti gli esseri viventi.

La Raccomandazione R (89)15 del Comitato dei ministri sull'uso razionale del suolo fondamento e limite del nostro sviluppo enuncia sei funzioni del suolo: filtro, tampone e funzione di trasformazione delle sostanze nocive; base di produzione (biomassa, derrate alimentari); fondamento spaziale delle strutture socio-economiche; base del patrimonio culturale e storico.

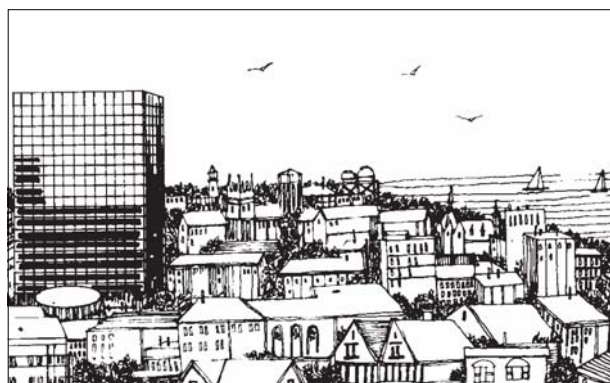
Il suolo, per via della sua quantità limitata, è oggetto di esproprio da parte dell'uomo e ha quindi un valore economico. Tuttavia, i numerosi usi del suolo possono essere incompatibili tra di loro e generare conflitti. Di conseguenza, il ruolo del diritto è importante nella determinazione della destinazione dei suoli e nel superamento dei conflitti potenziali o attuali.

Nella maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, il diritto fondiario e il diritto fiscale non prendono abbastanza in considerazione le preoccupazioni ambientali, nella misura in cui incitano direttamente alla distruzione o alla trasformazione degli ambienti naturali.

In certi paesi, il diritto fondiario incoraggia lo sfrut-

tamento economico delle terre ed è estremamente difficile riservare parcelle per usi naturali non agricoli. Il diritto fiscale impone proporzionalmente di più i beni immobiliari non costruiti piuttosto che gli immobiliari costruiti. La tassa fondiaria per il proprietario di una palude è più elevata; questo lo incita a bonificarla e a coltivarla o a rimboschirla, e ciò nonostante tutte le campagne internazionali sull'importanza delle zone umide. Il regime fiscale delle sodaglie e delle "terre incolte" è generalmente identico.

Bisogna quindi osservare che in numerosi paesi il regime giuridico e fiscale delle terre incoraggia lo sfruttamento economico di uno spazio rurale invece della conser-



vazione o della creazione di un ambiente naturale. Tale regime del patrimonio naturale è ovviamente discriminatorio rispetto al patrimonio storico e architettonico che, dal canto suo, è sottoposto a disposizioni di protezione abbastanza estese.

In queste condizioni, sembra importante procedere ad una valutazione della situazione in Europa per vedere se, e come, il diritto fondiario e quello fiscale possono essere modificati per incoraggiare la protezione e la rico-

stituzione degli ambienti naturali. In un'epoca in cui si parla sempre di più della creazione di una rete ecologica del territorio, l'introduzione di un diritto fondiario e fiscale che favorisca l'uso ecologico dei suoli sembra assolutamente necessario.

---

*Ferdinando Albanese*  
*Direttore dell'Ambiente e dei Poteri Locali*  
*Consiglio d'Europa*

---

Articolo tratto da *NATUROPA*, n° 85, 1997  
 Ed. Centro europeo per la conservazione della natura  
 Consiglio d'Europa, Strasbourg.

## Il problema fondiario

### Regole di protezione e prezzo dei terreni

La questione fondiaria svolge ovviamente un ruolo importante nella conservazione della natura. L'“utilizzo” dello spazio per lo sviluppo urbano normale, l'impianto di industrie poco o non compatibili con le zone abitate (centrali nucleari, impianti “Seveso”) o per i grandi impianti lineari (impianti elettrici ad alta tensione, strade ferrate, autostrade) invade lo spazio naturale, introduce effetti di rottura, cambia i paesaggi e gli equilibri naturali.

L'insieme degli strumenti della pianificazione fisica e della regolamentazione urbanistica ha avuto in particolare la funzione di spiegare i modi di utilizzo dello spazio e, di conseguenza, gli arbitrati necessari tra la conservazione dello spazio naturale e i suoi altri utilizzi.

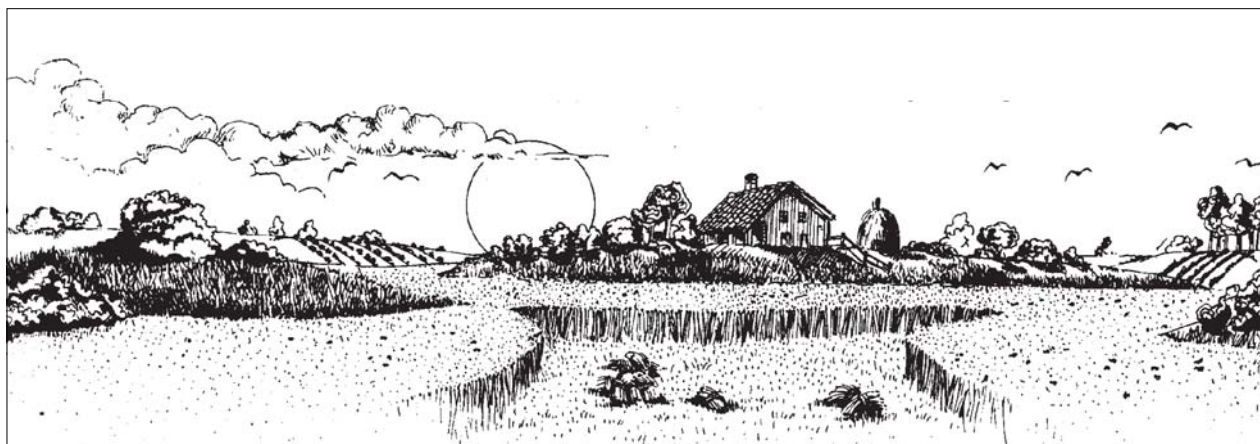
La moltiplicazione degli strumenti giuridici di protezione dello spazio è stata accompagnata da una crescente

incertezza circa la portata giuridica e le modalità di applicazione di queste regole.

D'altro canto, l'impatto di questa regolamentazione sui prezzi dei terreni pone da tempo un problema di risarcimento delle servitù che finora non è stato risolto in modo soddisfacente. Infine, da quando la “bolla” fondiaria e immobiliare della fine degli anni '80 si è sgonfiata, il dibattito si presenta in termini sensibilmente diversi: il rischio di sviluppo di sodaglie –agricole, industriali, terziarie– diventa più importante della pressione dello sviluppo.

#### Le protezioni si sono moltiplicate

Se le protezioni applicabili allo spazio si limitavano prima della guerra ad alcuni nuclei duri - foresta, spazi



molto notevoli, demanio marittimo, per esempio - il loro campo e soprattutto le modalità della regolamentazione applicabile si sono moltiplicate dopo la seconda guerra mondiale e in particolare dagli anni '60, con evoluzioni parallele di una fortissima pressione dell'urbanizzazione e di una crescente sensibilità ai problemi ambientali.

Ciò si è tradotto con la moltiplicazione degli strumenti di protezione regolamentare, quali i parchi nazionali, le riserve naturali, i siti protetti (sotto varie forme), gli elenchi di biotopi come pure, in modo più sistematico, i piani regolatori.

Due approcci si sono sviluppati, con importanza relativa e con successo variabile a seconda dei paesi. L'approccio regolamentare in primo luogo, presente in tutti i paesi europei (e in sviluppo rapido nell'Europa centrale e orientale), si basa sulla definizione di regole limitative applicabili alla proprietà privata: limitazione del tipo di uso, della densità, dell'altezza, del coefficiente d'occupazione, ecc., limitazioni che possono andare fino al divieto di costruire.

### **Un'efficacia variabile**

Queste regole si sono moltiplicate, con obiettivi distinti (turismo e svago, protezione delle specie, paesaggio ...) e sono state definite da varie entità, come i ministeri, le collettività locali od organismi ad hoc.

Dobbiamo sottolineare il rischio dovuto alla moltiplicazione di queste regolamentazioni che possono essere accompagnate da una certa confusione sugli obiettivi e sulla vocazione di queste regole come pure sull'incertezza giuridica che ne risulta.

Anche il problema delle modalità di applicazione delle regole, del controllo e delle sanzioni svolge un ruolo chiave. Questo punto è particolarmente evidente per l'applicazione dei piani regolatori che esistono in tutti i paesi ma il cui rigore è molto variabile nell'applicazione, con differenze assai importanti dal nord al sud dell'Europa.

L'altro approccio è quello dell'intervento diretto, l'acquisizione degli spazi naturali che si vuole conservare da una collettività pubblica o da un organismo ad hoc (per esempio il Conservatorio del Litorale nel caso francese). Questo approccio ha spesso un obiettivo di apertura al pubblico (nel caso delle foreste, per esempio) e la sua legittimità non può essere sospettata. Tuttavia, esso può anche derivare parzialmente dall'incapacità di applicare le regole (o di definirle). L'acquisizione pubblica sembra allora l'unico modo per proteggere con efficacia e durevolmente uno spazio. Per quanto legittimo, un intervento di questo genere diminuisce la credibilità della regolamentazione.

Oltre al costo finanziario, l'acquisizione pubblica, quando interviene su spazi che sono anche protetti dalla

regolamentazione, può rivelarsi pericolosa, introducendo l'idea che ogni proprietario cui si vieta di costruire o di trasformare il suo terreno, ha una specie di diritto di acquisto del terreno dalla collettività. Il problema richiama alla questione dell'incidenza della protezione sul prezzo del terreno.

### **Bisogna risarcire le servitù della protezione?**

La classificazione di un terreno in zona naturale non edificabile ne riduce notevolmente il prezzo di mercato. E' necessario in questo caso risarcire il proprietario per questa "perdita di valore"? Questo problema fondamentale ha avuto varie risposte a seconda dei paesi. Tuttavia, le risposte hanno in comune i punti seguenti:

- i paesi che applicano una politica chiara di risarcimento delle servitù di protezione (come per esempio la Danimarca) lo applicano in modo molto riduttivo, solo quando esiste un danno non normale e specifico;
- sembra inadeguato parlare di "perdita di valore" *stricto sensu*, finché un permesso di costruire o di assettare non è stato rilasciato. Altrimenti, significherebbe ritornare alla versione pura e dura del Codice Civile, in cui il diritto di proprietà presenta un carattere assoluto, che non è più pertinente in un ambiente urbano;
- come determinare il riferimento per calcolare la presente perdita di valore? Nessun criterio soddisfacente permette di rispondere.

Il vero problema è piuttosto di sapere chi deve pagare il costo dello sviluppo urbano che conferisce importanti plus-valute ai terreni edificabili e come far contribuire i proprietari a queste plus-valute di cui non sono responsabili.

L'esempio olandese presenta un'applicazione che ci sembra corretta del principio secondo cui le plus-valute urbane tornano alla collettività che ha un monopolio nella produzione dei terreni edificabili e garantisce così la socializzazione delle plusvalute, comprando terreni a un prezzo che non integri le plusvalute. Siamo lontani dallo spettro della "spoliazione".

### **La perequazione dei diritti edilizi**

In un'ottica più liberale alcuni hanno vantato lo sviluppo di tecniche di perequazione dei valori fondiari, in particolare tramite il trasferimento di diritti edilizi (negoziabili) tra zone effettivamente edificabili e zone non edificabili. Meccanismi di questo genere esistono solo in Francia o in Spagna.

Si può avere solo un parere riservato circa la loro applicazione. In primo luogo, essa può essere solo marginale, nonostante questi meccanismi esistano da tempo. In secondo luogo, essi hanno funzionato effettivamente solo in determinate situazioni, in particolare sotto l'autorità di

una persona o di un organismo molto potente, in contraddizione con la loro immagine di strumento di "mercato".

Infine, questo metodo è discutibile sul piano dell'etica visto che distribuisce il profitto delle plus-valute dell'urbanizzazione - dovute per buona parte dalla progressione generale del comune come pure dai lavori effettuati dalla collettività - all'interno solo del gruppo dei proprietari fondiari, che non coincide per forza con l'insieme dei contribuenti del comune.

Interessante in un contesto perfettamente controllato, questo strumento può avere solo un ruolo complementare.

### Nuovi orizzonti

Il ventaglio regolamentare di protezione dello spazio è stato ideato in un'ottica di accompagnamento della crescita, di *urban containment*, giustificato dalla forte crescita della popolazione e dall'urbanizzazione corrispondente.

Ora, vari fattori sono attualmente in corso di inversione: la popolazione è quasi stabile, e potrebbe declinare

all'inizio del prossimo secolo, e l'esodo rurale è finito nella maggior parte dei paesi europei (esso potrebbe ancora svolgere un ruolo importante nell'Europa centrale, per esempio in Polonia).

Ciò dimostra che il controllo della crescita come pure la limitazione dell'occupazione del suolo potrebbero lasciar posto a preoccupazioni legate allo sviluppo delle sodaglie: agricole in primo luogo, poi industriali, ma anche di un altro tipo: urbane, terziarie, turistiche, ecc.

Gli strumenti di gestione del territorio sono stati elaborati in un'ottica di crescita urbana; è venuta l'ora di dare la priorità al riciclaggio e alla reversibilità (quando è possibile) delle trasformazioni dello spazio. Questo cambiamento strutturale del sistema fondiario potrebbe svolgere un ruolo importante in futuro per la politica di conservazione della natura.

---

Vincent Renard  
Economista, Direttore di ricerca al CNRS,  
Laboratorio di econometria della Scuola Politecnica  
1 rue Descarte, F-75005 Paris

---

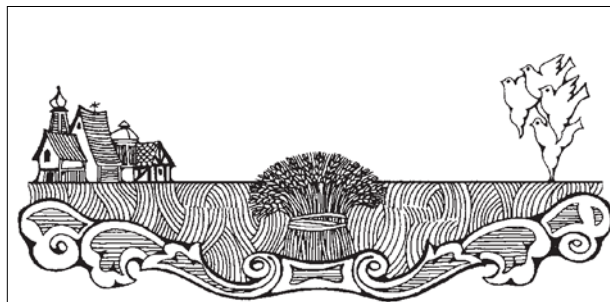
Articolo tratto da NATUROPA, n° 85, 1997  
Ed. Centro europeo per la conservazione della natura  
Consiglio d'Europa, Strasbourg.

## Utilizzo razionale del suolo, mondo rurale I lavori del Consiglio d'Europa

### Il suolo

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato nel 1972 la Carta europea dei Suoli e ha raccomandato ai responsabili della gestione del suolo di tener conto dei bisogni immediati della società moderna (urbanizzazione, industria, agricoltura, turismo), nonché il ruolo dei suoli quale elemento essenziale dei paesaggi e della vegetazione, di interesse scientifico, estetico e culturale per le popolazioni.

Anche la Conferenza europea dei ministri responsabili dell'Assetto del territorio (CEMAT) ha approvato principi generali relativi all'utilizzo razionale del suolo. Lo sfruttamento deve rispettare principi di risparmio, in modo da mantenere la diversità delle funzioni del suolo. Esso rappresenta una risorsa limitata esauribile e dal



recupero difficile e costoso e quindi merita una protezione adeguata, coordinata con le esigenze di uno sviluppo economico e sociale che va equilibrato ecologicamente.

Le scelte politiche relative all'uso del suolo devono essere definite meglio e coordinate tra i vari settori e livelli di decisione e di esecuzione; una collaborazione infrasettoriale e intersettoriale più stretta è assolutamente necessaria per tali scelte.

### Il mondo rurale

Lo spazio rurale rappresenta più dell'80% del territorio europeo; la situazione e la valutazione del mondo rurale europeo vanno quindi esaminate attentamente da tutte le istanze del Consiglio d'Europa nel quadro delle strategie da avviare a livello europeo per giungere ad un

assetto globale ed equilibrato dello spazio. Ancora recentemente, l'Assemblea parlamentare ha adottato la Carta europea dello spazio rurale che potrebbe sfociare in una convenzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

I ministri responsabili dell'Assetto territoriale hanno affermato nella Carta europea dell'Assetto territoriale, che le regioni rurali di importanza fondamentale per l'agricoltura hanno un ruolo importante da svolgere e che è indispensabile creare condizioni di vita accettabili in campagna, sul piano economico, sociale, culturale ed ecologico, come pure in materia di infrastrutture e di attrezzature. Le regioni rurali sottosviluppate e periferiche devono beneficiare di misure specifiche, diverse da quelle da adottare per le zone rurali situate vicino a grandi centri urbani. In queste zone, tuttavia, lo sviluppo dell'ambiente urbano, delle strutture socioeconomiche e dei trasporti devono tener conto, in ogni settore, delle loro funzioni specifiche e in particolare delle misure di conservazione e di assetto del paesaggio.

### Una campagna europea

Il Consiglio d'Europa ha lanciato negli anni 1987 e 1988 una Campagna europea per il mondo rurale il cui principale obiettivo era di favorire lo sviluppo delle zone rurali, garantendo la continuità e la preservazione della qualità di queste zone per le future generazioni.

Il motto adottato è stato "Conservare progredendo, sviluppare preservando". Nei numerosi seminari organizzati durante questa campagna, i punti principali suggeriti per un migliore coordinamento a livello europeo e per la ricerca di soluzioni ai problemi che superino il quadro nazionale, possono essere riassunti in questo modo:

- serie minacce gravano sul mondo rurale, sul suo quadro di vita, sulle sue attività; sotto vari aspetti la silvicoltura e la pesca sono in declino; l'evoluzione sociale ha scosso in modo significativo le strutture tradizionali del mondo rurale senza sviluppare un nuovo quadro di vita accettabile per le popolazioni rurali;
- la crisi economica che attraversiamo da vari anni provoca una riduzione della perequazione finanziaria a favore del mondo rurale, rischiando in questo modo di minacciare il fragile equilibrio tra concentrazioni urbane e spazio rurale;
- gli interventi esagerati dell'uomo, sul piano fisico e chimico, la denaturazione delle campagne con l'accumulazione di cartelli pubblicitari, l'alterazione dei paesaggi contribuiscono alla distruzione o al deterioramento dei paesaggi e dell'equilibrio tra uomo e natura in generale;
- la costruzione di edifici dalle dimensioni o di natura

inadatte, l'uso di materiali da costruzione non tradizionali e l'abbandono delle costruzioni tradizionali provocano la distruzione o il deterioramento del patrimonio architettonico rurale.

Ogni politica di assetto rurale deve avere come obiettivo fondamentale di trovare tra popolazioni rurali, uso e sfruttamento delle risorse naturali, un equilibrio che possa permettere un'economia e uno sviluppo durevoli delle zone rurali preservando lo spazio naturale di vita e di svago.

Il coordinamento e la cooperazione intercomunali o interregionali nelle zone rurali, spesso a scarsa densità di popolazione, sono indispensabili più che in ogni altro posto per garantire alle popolazioni rurali un livello di infrastrutture e di servizi pubblici soddisfacenti.

Le regioni montane, i cui problemi sono generalmente molto simili a quelli delle regioni rurali ma a un livello più importante, meritano particolare attenzione nel quadro di una politica globale dell'assetto del territorio europeo.

### Quale alternativa?

Un compenso finanziario per i servizi resi alla collettività dalle popolazioni rurali (conservazione dell'ambiente naturale per gli svaghi delle popolazioni urbane, prevenzione dei rischi di incendio di foreste, protezione dei suoli contro l'erosione per garantire la perennità della vita vegetale e animale, preservazione del patrimonio culturale e architettonico rurale, ecc.) probabilmente è giustificato; deve essere considerato come un'alternativa allo sfruttamento sempre più intensivo a breve termine dell'agricoltura e della silvicoltura per le popolazioni rurali, che devono avere un reddito sufficiente. Questa misura potrebbe arginare lo spopolamento delle zone rurali e sarebbe sicuramente compensata dalla riduzione dei costi sociali dovuti ad una concentrazione sempre più importante della popolazione nelle grandi metropoli.

La Conferenza europea dei ministri responsabili dell'Assetto del territorio, nel quadro dell'elaborazione dei grandi principi direttivi di assetto durevole e globale dello spazio della Grande Europa per il prossimo secolo, cercherà di proporre per il mondo rurale strategie che si iscrivano in una politica rurale rinnovata, allargata ai quaranta Stati membri del Consiglio d'Europa, volte ad un migliore equilibrio economico, culturale e sociale tra popolazioni urbane e popolazioni rurali come pure ad una gestione più razionale e durevole dello spazio rurale.

---

*Tarcisio Bassi*  
Vice Direttore Divisione Ambiente e Poteri Locali  
Consiglio d'Europa.

---

Articolo tratto da *NATUROPA*, n° 85, 1997  
 Ed. Centro europeo per la conservazione della natura  
 Consiglio d'Europa, Strasbourg.

## Politiche fondiari e PAC

Quale può essere l'impatto della politica agricola comune (PAC) e della politica finanziaria europea sulla conservazione della natura in Europa? In materia di politica fondiaria, la risposta è semplice: non esiste una politica unificata. Per quanto riguarda la PAC, essa ha un impatto sul fondiario, che finora ha provocato l'intensificazione degli usi agricoli delle terre. L'agricoltura svolge un ruolo fondamentale nella gestione dei paesaggi, degli spazi rurali e delle campagne. Tuttavia, questa funzione non è ben coordinata con l'attività produttiva. Il progetto di riforma della PAC proposto dalla Commissione prende maggiormente in considerazione gli aspetti ambientali. Purtroppo, rimangono ancora numerose difficoltà. Svilupperemo brevemente alcune idee.

### Un bene "locale"

Le terre agricole non sono integrate in un "mercato unico" per ovvi motivi:

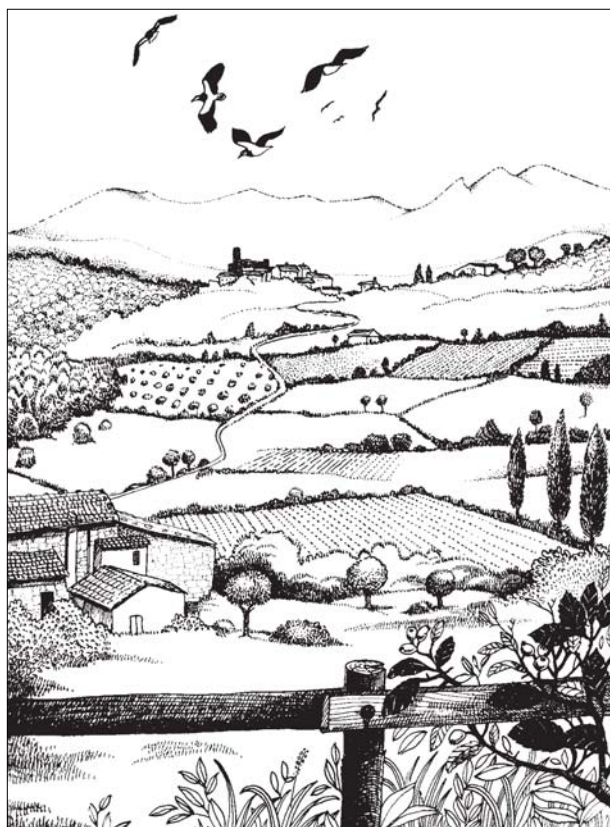
- in primo luogo, il bene fondiario è immobile e gli uomini che lo valorizzano migrano progressivamente; i mercati dove offerta e domanda di terre coincidono sono quindi mercati locali o micro-locali;
- in secondo luogo, le terre sono sottoposte a regimi giuridici diversi in materia di fiscalità, di metodi di valorizzazione, ecc. e rappresentano anche un bene patrimoniale: è necessario tener conto quindi della diversità dei diritti di successione, degli usi e costumi delle famiglie;
- in terzo luogo, la concorrenza per l'uso dei suoli varia estremamente tra agricoltura, foresta, industria, città, ecc. o il non uso, a seconda della densità di popolazione, dell'urbanizzazione, del rilievo, o delle specializzazioni produttive regionali, visto che la diversità costituisce la regola anche in questi campi.

Il fondiario rappresenta quindi essenzialmente un bene "locale" per cui è necessario evitare le generalizzazioni affrettate.

### Un mercato frazionato

Questa situazione frazionata del mercato si manifesta a vari livelli:

- in primo luogo, nel prezzo delle terre agricole: a livello di paesi, quale relazione esiste tra i Paesi Bassi o la Germania dove supera 30 milioni di Lire/ettaro e la



Francia, la Spagna o il Regno Unito dove non supera in media i 6 milioni di Lire/ettaro? Per la Francia vi sono prezzi che vanno dai 4.500 Lire/ettaro in certe piccole regioni agricole ai ... 900 milioni in altre (senza contare le transazioni eccezionali su parcelle coltivate a uva);

- in secondo luogo, nell'apertura del mercato: gli acquisti riguardano ogni anno l'1,5% delle terre agricole in Francia (da 4 a 500.000 ettari), ma una proporzione irrisoria in Germania;
- oppure, nell'attrazione dei cittadini per le piccole "fattorie" e i beni fondiari agricoli comprati per uso residenziale o per gli svaghi. Gli acquisti di questo tipo sono importanti nelle zone di montagna, boschive o vicino al litorale, ma inesistenti nelle grandi pianure agricole. In Francia, essi rappresentano certi anni circa il terzo delle superfici scambiate: in certe regio-

ni, i cittadini cacciano gli agricoltori dal mercato dei beni fondiari agricoli.

### La PAC “ai suoi inizi”

Tuttavia, fuori di questa diversità, la politica agricola comune esercita influenze dirette o indirette sul mercato fondiario. Per decenni, la CEE si è preoccupata di produrre di più, a un prezzo più basso, per essere autosufficiente e per esportare. L'aiuto ai prezzi e la modernizzazione dell'agricoltura erano le parole d'ordine della PAC fino agli anni '80. I risultati sono stati spettacolari in termini di produttività, di competitività e di fette di mercato a livello mondiale. L'intensificazione dell'uso delle terre è stato uno degli aspetti di questa rivoluzione agricola e gli economisti ne hanno denunciato gli effetti indotti: la terra era cara, rara e pregiata (in Francia si parlava di “fame di terra”). Ogni ettaro coltivabile doveva essere valorizzato, anche a scapito della natura, dei paesaggi e della qualità dell'ambiente.

### La riforma del 1992

Durante la riforma della PAC del 1992, si è iniziato a tener conto del ruolo dell'agricoltura nella qualità dell'ambiente. Bisognava limitare gli inquinamenti di origine agricola (nitrati, ecc.) e riconoscere la funzione degli agricoltori nella salvaguardia dei paesaggi, nella conservazione della biodiversità e nella gestione di spazi per le attività di svago e residenziali. In effetti, esistono zone naturali senza agricoltura, in particolare nei massicci montani, ma milioni di ettari di particolare interesse ambientale sono coltivati. In Francia, per esempio, i parchi nazionali e i parchi naturali regionali coprono circa cinque milioni di ettari che per buona parte sono abitati e coltivati. La società si interessa sempre di più di questa natura “domesticata” ma non “artificiale”.

Nella riforma della PAC del 1992, certe misure di accompagnamento andavano nel senso di una presa in considerazione della produzione di beni ambientali dall'agricoltura: gli aiuti diretti erano più importanti quando i sistemi di allevamento erano estensivi, quelli agro-ambientali hanno avuto un vero successo. Purtroppo, queste misure sono state compromesse da altre che sostenevano il movimento di intensificazione dell'agricoltura. Per esempio, il congelamento delle terre, che all'inizio interessava il 15% delle superfici con grandi colture, incitava a sfruttare più intensivamente le terre non congelate. Nello stesso modo, gli aiuti diretti versati agli agricoltori costituivano una rendita che si capitalizzava, nel prezzo delle terre, ciò che favoriva anche l'intensificazione del loro uso. Oppure, l'allevamento da pascolo, vitale per le zone montane e le colline, era trattato molto meno bene dalla riforma dell'allevamento intensivo nelle pianu-

re, che permetteva di accumulare gli incentivi ai bovini e alle grandi colture (granoturco, foraggio) e di approfittare della diminuzione del prezzo degli alimenti concentrati.

### “Il pacchetto Santer”

La riforma del 1992 non ha provocato quindi la rottura attesa da alcuni e temuta da altri. Tuttavia, oggi la situazione progredisce. In materia fondiaria, in primo luogo, visto che il prezzo delle terre continua a diminuire quasi ovunque (nel Regno Unito, è stato diviso per 2,5 dal 1983), rivelando una diminuzione della pressione fondiaria. Da un regime di “fame di terre”, si è passati ad un regime di “sazietà” nella maggior parte dei paesi: l'agricoltura abbandona terre per lasciare foreste e sodaglie (così come per l'urbanizzazione). La società richiede con più forza che l'agricoltura limiti le sue incidenze negative (cioè l'inquinamento che generano) e che accresca i prodotti positivi legati alla sua attività come i paesaggi, la biodiversità, l'assetto dello spazio. Il “pacchetto” Santer tiene conto del progetto di riforma PAC della Commissione nelle sue proposte. Per riprendere gli esempi già citati, il tasso dello 0% di congelamento obbligatorio delle terre, la riduzione del prezzo dei cereali solo parzialmente compensata da nuovi aiuti, l'abolizione dell'aiuto al granoturco da foraggio, andrebbero come si vede molto oltre le proposte del 1992.

### La produzione di beni ambientali

Tuttavia, notevoli ostacoli continuano a frenare il miglioramento della produzione di beni ambientali con l'agricoltura. Essi provengono da quello che gli economisti chiamano “le debolezze del mercato”: un paesaggio costituisce un bene che non si scambia direttamente sul mercato, la biodiversità rappresenta una ricchezza potenziale per le generazioni future, un passeggiatore si gode gratuitamente il paesaggio curato dall'agricoltore. I meccanismi del mercato non possono regolare l'offerta e la domanda in queste situazioni. È necessaria la regolazione dei poteri pubblici per limitare queste debolezze sovvenzionando i produttori per incitarli ad offrire questi beni in quantità sufficiente (e facendoli pagare per gli inquinamenti che producono). Ciò presuppone di definire un regime di proprietà dei beni ambientali, di misurarne il valore economico, di retribuire i produttori facendo pagare i consumatori o i cittadini: ovviamente, non sono problemi semplici!

---

Jean Cavailhès  
Dipartimento di Economia e di Sociologia Rurali  
Istituto Nazionale della Ricerca Agronomica  
26 boulevard du Docteur Petitjean  
BP 1607, F-21036 Dijon

---