

Capitolo 3 La politica agricola²⁰

3.1 Evoluzione della politica agricola comunitaria

Dai primi anni sessanta fino ai primi anni ottanta la quasi totalità dell'azione comunitaria a favore del settore primario è stata caratterizzata dal sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli attuato anche tramite l'introduzione delle barriere doganali, mentre, del tutto marginale è stato l'intervento a favore del miglioramento delle strutture produttive. All'inizio degli anni ottanta sono apparsi sempre più evidenti i punti critici dell'impostazione originaria della Politica agricola comunitaria (PAC) tra i quali ricordiamo la formazione delle eccedenze produttive, l'incapacità delle misure compensative a favore delle aree svantaggiate di contrastare i fenomeni di abbandono, la crescente conflittualità tra produttori agricoli e resto della collettività causata dall'impatto delle produzioni agricole sull'ambiente e sulla salute. Dalla metà degli anni ottanta è stato così avviato un processo di revisione della politica agricola comunitaria, fino ad allora basata su un modello settoriale univocamente impostato sul sostegno alla produzione e alla competitività delle aziende, che ha condotto ad una ridefinizione degli stessi obiettivi dell'intervento pubblico in agricoltura e degli strumenti da impiegare per perseguirli. In particolare negli ultimi 15 anni sono state emanate ben tre riforme (la riforma Mac Sharry del 1992, le riforme di Agenda 2000 nel 1999 e la recente riforma di medio termine del 2003 meglio conosciuta come riforma Fishler) al fine di adeguare le norme comunitarie relative al settore agricolo ai nuovi equilibri del mercato comunitario ed internazionale, alle nuove esigenze finanziarie del bilancio dell'Unione europea e alle nuove aspettative dei cittadini e dei consumatori nei confronti della sicurezza alimentare e della salvaguardia ambientale. In particolare, per quanto concerne la salvaguardia ambientale, con la riforma Mac Sharry sono state attivate, attraverso i Regolamenti 2078 e 2080 del 1992, misure volte a sensibilizzare gli agricoltori ad utilizzare tecniche produttive rispettose dell'ambiente e ad aver cura del paesaggio rurale.

L'ultima riforma, approvata con il compromesso di Lussemburgo del 26 giugno 2003, è sicuramente la più importante in quanto cambia radicalmente il modo in cui l'Unione Europea sostiene il settore agricolo e mostra di aver acquisito piena consapevolezza del valore ecologico, etico, estetico ed economico degli equilibri ambientali e dell'oggetto "territorio", per lo sviluppo del quale ogni intervento di tipo settoriale appare ormai del tutto inadeguato.

Nella storia della PAC, l'attenzione allo sviluppo del territorio affonda le sue radici nelle finalità strutturali della "Sezione Orientamento" -istituita nel 1964 dal Fondo Europeo Agricolo di

²⁰ A cura di Bianca Maria Torquati

Orientamento e di Garanzia (FEAOG)- e nel “Memorandum sulla riforma della PAC” (II Piano Mansholt) del 1968. Tuttavia, gli interventi di sviluppo rurale così come noi oggi li conosciamo si affermano soltanto a partire dal 1988 con la riforma dei Fondi Strutturali con cui si avvia anche la concertazione o partenariato fra l’Unione europea, gli Stati nazionali e le Regioni. Dapprima la politica di sviluppo rurale viene strutturata in programmi pluriennali articolati in Obiettivi, a cui corrispondono zone geografiche con caratteristiche comuni; successivamente, con l’emanazione del Regolamento (CE) 1257/1999 sulle misure di sviluppo rurale ed il relativo regolamento di attuazione, la politica di sviluppo rurale viene estesa a tutto il territorio comunitario e vengono messi a punto piani d'intervento e programmi specifici di sviluppo. A livello regionale, i documenti programmatori più importanti sono i Programmi operativi regionali (Por), i Documenti unici di programmazione (Docup) con finalità principalmente strutturali, ed i Piani di sviluppo regionale (Psr) che contengono tutti gli interventi nel settore agricolo e le misure a tutela delle aree rurali per l'intero territorio regionale. Interventi di sviluppo rurale di grande interesse sono stati attivati, inoltre, attraverso il programma Leader (progressivamente implementato con Leader I, Leader II e Leader +) strutturato in piani di azione locali (Pal) che riguardano livelli territoriali limitati o sub regionali e hanno per oggetto piani di azione tematici (valorizzazione delle produzioni locali e del paesaggio, salvaguardia dell’ambiente). L’originalità dei programmi Leader consiste sia nelle modalità di finanziamento pubblico (pari a quasi il 70% del costo totale ripartito equamente tra Unione europea e risorse nazionali) sia nei soggetti beneficiari dei fondi strutturali, ossia i Gruppi di azione locali (Gal). I Gal consistono in raggruppamenti di partner che rappresentano sia le popolazioni rurali - attraverso la presenza degli Enti pubblici territoriali, quali comuni, comunità montane e province - sia gli interessi economici locali - attraverso la presenza delle organizzazioni degli operatori economici.

3.2 La politica agricola comunitaria e gli interventi paesaggistici

La politica agricola comunitaria, a partire dalla riforma Mac Sharry, si è sviluppata essenzialmente lungo tre direttrici principali: 1) la riduzione del protezionismo; 2) l’avvio di più incisivi interventi strutturali; 3) il miglioramento dei rapporti tra agricoltura e ambiente.

Il nuovo corso della PAC sembra essersi ispirato a quello che potrebbe essere definito un moderno approccio liberale alle problematiche economiche. Da un lato, viene infatti riconosciuto che l’operare del libero mercato conduce ad una allocazione efficiente delle risorse. Dall’altro, pare essere accettata l’idea che il mercato può garantire l’efficienza allocativa ma non quella distributiva. Da qui la necessità di operare interventi di natura strutturale a favore di territori e settori produttivi

svantaggiati. Infine, vi è il riconoscimento che in ogni caso il solo operare delle forze di mercato non determina un uso socialmente corretto delle risorse in presenza di esternalità positive.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto si ricorda come il settore primario possa per molti versi essere considerato l'unica attività economica in grado di generare sia effetti esterni negativi che positivi; ma, mentre molta attenzione è stata posta dalla ricerca scientifica all'analisi dell'impatto ambientale delle agro-tecnologie, solo scarso interesse hanno destato, specie a livello nazionale, le problematiche connesse all'analisi ed alla valutazione delle esternalità positive (Tempesta, 1997).

Tra i numerosi effetti esterni positivi delle attività primarie un ruolo di primo piano spetta alla conservazione ed alla realizzazione di paesaggi agrari gradevoli sul piano estetico, maggiormente diversificati dal punto di vista ecologico e in grado di conservare testimonianze storico - culturali del passato. Per questo motivo, fin dall'emanazione del Reg. CEE 797/1985 (art.19) la tutela del paesaggio è stata indicata quale uno dei settori prioritari di intervento dell'Unione europea accanto a misure tese a ridurre l'effetto negativo delle produzioni agrarie.

Interventi diretti a tutelare il paesaggio sono stati previsti dal Regolamento (CEE) 2078/92, nato nell'ambito della Riforma Mac Sharry, che ha sancito il principio del "sostegno del reddito" agli agricoltori attraverso dei premi concessi per compensare la prevista riduzione dei prezzi di mercato (finalità strettamente agricola). Il Regolamento 2078 ha assunto in questo contesto il triplice ruolo di: 1) completare le trasformazioni previste nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati; 2) contribuire alla realizzazione degli obiettivi delle politiche comunitarie in materia agricola ambientale; 3) contribuire ad assicurare agli agricoltori un reddito adeguato. Il regolamento 2078 di fatto ha mirato contemporaneamente ad obiettivi economici, sociali ed ambientali, incorporando così l'essenza dello sviluppo sostenibile.

Una delle regole fondamentali per raggiungere la sostenibilità dello sviluppo è prestare maggiore attenzione allo stock di capitale naturale, piuttosto che al flusso di reddito che esso rende possibile. Quindi per incitare gli agricoltori ad assumere impegni che li vincolino all'esercizio di un'agricoltura compatibile con le esigenze della tutela dell'ambiente e con la cura dello spazio rurale, l'UE ha istituito un regime comunitario di aiuti cofinanziato dal FEAOG finalizzato a compensare gli agricoltori per le perdite di reddito loro arretrate dalla riduzione della produzione e/o dell'aumento dei costi di produzione, nonché per il ruolo che essi svolgono nel miglioramento dell'ambiente (finalità sia agricola che ambientale).

Le azioni previste dal regolamento 2078 hanno riguardato prevalentemente gli aspetti ambientali intervenendo, attraverso le misure A, B e C sull'attenuazione o annullamento degli impatti negativi che l'uso di prodotti chimici o di tecniche intensive possono avere sull'ambiente. Una seconda serie di azioni hanno invece interessato più specificamente le problematiche paesaggistiche attraverso

misure miranti a ricostituire e/o conservare gli elementi naturali paesaggistici (D), alla cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati (E), alla gestione dei terreni per l'accesso al pubblico e per le attività ricreative (G).

Gli studiosi che hanno valutato l'impatto delle misure agroambientali sull'agricoltura italiana, sostanzialmente, concordano nell'evidenziare che: i) non sempre i premi sono stati adeguati alle azioni richieste; ii) le misure sono state attivate su un territorio troppo ampio e ciò rende difficile valutarne l'impatto ambientale; iii) il grado di adesione nelle aree preferenziali non è risultato elevato e in alcuni casi si è rilevato inconsistente; iv) si è verificata, per alcune colture, una specie di competizione tra premio per i seminativi e premio 2078; v) le misure paesaggistiche limitate ad interventi sporadici non sono in grado di garantire nel tempo i loro effetti positivi.

Va menzionato anche il Regolamento CEE 2080/92 con il quale è stato istituito un regime di aiuti comunitari per il finanziamento delle misure forestali nel settore agricolo che ha avuto un certo impatto sul paesaggio essendo stato pensato per raggiungere i seguenti due obiettivi: 1) sottrarre superfici alle produzioni agricole migliorando contemporaneamente il deficit di risorse forestali; 2) migliorare le relazioni tra settore agricolo e forestale con particolare riferimento all'industria del legno, al potenziamento del settore forestale in genere ed all'incremento di reddito degli agricoltori attraverso i prodotti della selvicoltura. In questo modo si sono creati circa 218.000 ha di impianti.

Nell'ambito dei Piani di sviluppo rurale e dei Piani operativi regionali (PSR/POR) delle Regioni italiane per il periodo 2000-2006, attivati con la riforma di Agenda 2000, sono state previste diverse azioni in grado di influire sul paesaggio o direttamente o indirettamente. L'esame sistematico dei PSR/POR, condotto dal Prof. F. Marangon nell'ambito del progetto Miur 2003-2005 *"Interventi Paesaggistico Ambientali nelle Politiche Regionali di Sviluppo Rurale"* ha evidenziato:

- da un lato come, accanto alle tradizionali misure agroambientali e forestali, esistano misure non necessariamente collegate all'agricoltura in senso stretto ma in grado comunque di influire sul paesaggio e l'ambiente rurale;
- dall'altro come le modalità di realizzazione dei PSR/POR, conseguentemente alle peculiarità delle realtà rurali italiane e alle libertà lasciate dal legislatore comunitario, siano, soprattutto all'interno delle misure agroambientali (F), sostanzialmente eterogenee tanto da non essere agevolmente confrontabili tra loro (Marangon, 2004).

Marangon raffronta le misure F attivate nei singoli PSR attraverso una opportuna schematizzazione basata sulla creazione, accanto alle azioni comuni ai diversi piani, di alcune azioni o categorie di azioni all'interno delle quali sono state ricomprese quelle che, pur presentando denominazione

diversa, fanno riferimento ad uno stesso ambito o attività. Tali azioni o categorie di azioni sono poi state distinte in:

- azioni senza effetti paesaggistici (SP);
- azioni con effetti anche sul paesaggio (AP);
- azioni con effetti prevalentemente sul paesaggio (PP).

Alle prime (SP) sono state ascritte le seguenti tipologie generali: il mantenimento di sostanze organiche nel suolo; la riduzione di concimi e fitofarmaci; la pianificazione ambientale aziendale; l'introduzione di sistemi di qualità ambientale e la certificazione; la salvaguardia e tutela della biodiversità di razze animali.

Le seconde (AP) fanno riferimento alle azioni che, pur non avendo come scopo principale la salvaguardia del paesaggio, riescono ad incidere anche marginalmente su di esso quali: coperture intercalari; colture energetiche; inerbimento di vigneti, frutteti, colture arboree e seminativi; fasce tampone e bordature erbacee; produzione integrata; produzione biologica; coltivazioni estensive; interventi a favore della fauna.

Le ultime (PP) sono invece quelle la cui finalità è esattamente quella di tutelare il paesaggio e quindi di influire su di esso per la sua protezione, esse sono: realizzazione e/o conservazione di elementi portanti dell'agro-ecosistema e di elementi tipici del paesaggio rurale²¹; realizzazione e/o conservazione di prati-pascoli di vario tipo, alpeggio, superfici foraggere e di sistemi pascolativi a bassa intensità; tutela e salvaguardia della flora e della biodiversità vegetale; ritiro dei seminativi per scopi ambientali; cura dei terreni agricoli abbandonati.

È opportuno sottolineare come gli effetti che le distinte azioni hanno sul paesaggio possano essere più o meno evidenti e che anche in questo caso non si tratta propriamente di interventi volti al recupero o conservazione di paesaggi tradizionali ma spesso tali azioni sovrappongono od equiparano gli obiettivi ecologici o ambientali con gli obiettivi paesaggistici. Le coperture intercalari, le colture energetiche, l'inerbimento, le fasce tampone, l'estensivazione delle coltivazioni, le produzioni biologiche e integrate influiscono senza dubbio in misura inferiore sull'aspetto paesaggistico rispetto agli interventi su prati, pascoli e alpeggi e a quelli in favore della fauna e della flora, alla tutela e salvaguardia di elementi dell'agroecosistema e del paesaggio rurale, alla cura dei terreni agricoli abbandonati e al ritiro dei seminativi per scopi ambientali.

²¹ Questa azione comprende un insieme molteplice di iniziative relative a: siepi arbustive e alberate; filari e alberi isolati; boschetti; macchie alberate; maceri; laghetti e stagni; risorgive e fontanili; zone umide; biotopi; torbiere; muretti a secco; gradonamenti; sentieri e strade forestali; fossati; coltivazioni e elementi paesaggistici tipici delle singole realtà territoriali. Tale voce risulta eterogenea e rispecchia l'impostazione dei singoli PSR.

3.3 La riforma Fischler e le scelte italiane: quali prospettive per gli interventi paesaggistici?

La riforma Fischler ha fortemente innovato la politica dei mercati che, dopo essere stata per molti anni fortemente centralista, assume per la prima volta caratteri di sussidiarietà abbastanza accentuati.

Il quadro comune di sostegno all'agricoltura delineato a livello comunitario, rappresentato dal regolamento orizzontale (Reg. Ce 1782/2003), offre infatti un *menu* di opzioni, tra cui gli Stati membri possono scegliere, analogamente a quanto avviene per il secondo pilastro della Pac²².

Le deleghe che la riforma della Pac ha assegnato agli Stati membri sono molteplici: anno di entrata in vigore del regime di pagamento unico (RPU), opzioni di disaccoppiamento parziale, regionalizzazione del RPU, utilizzo della riserva nazionale, pagamenti supplementari per tipi specifici di agricoltura²³, norme sulla condizionalità, istituzione del sistema di consulenza aziendale, ecc. Ne consegue che le scelte operate dagli Stati membri assumo un ruolo fondamentale per l'evoluzione delle aziende agricole e del sistema agroalimentare e, di questo, occorrerà tenerne conto nelle scelte inerenti i Piani di sviluppo rurale in corso di programmazione per il periodo 2007-2103.

Il carattere di forte sussidiarietà nell'attuazione della nuova Pac è stato pienamente utilizzato dagli Stati membri, come dimostra la forte diversità ed eterogeneità delle scelte compiute a livello nazionale che inducono ad affermare che la Pac, dopo la riforma Fischler, è diversa da Paese a Paese.

Due sono le scelte che, a nostro avviso, potranno influire maggiormente sull'evoluzione dei paesaggi agrari italiani: le opzioni di disaccoppiamento e le norme sulla condizionalità; ed è su queste scelte che si andranno a riflettere le strategie paesaggistiche dei Piani di sviluppo rurali regionali 2007-2013.

Tra i tre modelli principali di disaccoppiamento (totale, parziale e regionale), l'Italia ha optato per il modello di disaccoppiamento totale²⁴, motivando la sua scelta politica con la volontà di: 1) salvaguardare l'agricoltore storico; 2) utilizzare tutto il plafond finanziario nazionale; 3) accelerare il processo di posizionamento competitivo delle imprese sul mercato, attraverso gli strumenti della riforma che consentono un'allocazione più efficiente delle risorse; 4) semplificare la gestione amministrativa e ridurre i costi amministrativi (Mipaf, 2004).

²² Il secondo pilastro della Pac attraverso il Reg. Ce 1257/1999 offre un ventaglio di 22 misure (esteso a 28 misure con il Reg. Ce 1783/2003, approvato congiuntamente agli altri regolamenti della Riforma Fischler), a cui gli Stati membri (o le Regioni) possono attingere per la formulazione dei PSR (Piani di Sviluppo Rurale).

²³ Sono i pagamenti supplementari dell'art. 69 del Reg. Ce 1782/2003, che hanno acceso un vivace dibattito in Italia.

²⁴ L'Italia, in realtà, non ha applicato un disaccoppiamento totale al 100%, in quanto ha adottato l'art. 69, che rappresenta una forma di disaccoppiamento parziale, ma l'esiguità della componente accoppiata suggerisce di classificarlo nella fattispecie del disaccoppiamento totale. Il grado di disaccoppiamento complessivo dell'Italia è, infatti, del 92% (Frascarelli A., Sidea 2005)

Con questa scelta l'Italia si è presa anche la responsabilità di una notevole disparità nell'assegnazione del sostegno disaccoppiato dovuta alle forti diversità tra le tipologie produttive, così come ha accettato di correre il rischio di un accelerato abbandono delle produzioni zootecniche e delle conseguenze degli effetti distorsivi che potranno verificarsi sul mercato fondiario e degli affitti.

Il regime della condizionalità²⁵ definisce i vincoli che gli agricoltori devono rispettare per acquisire i pagamenti diretti. Essi, in qualche modo, vanno a giustificare la spesa che la collettività destina al settore agricolo. Infatti a fronte di tali pagamenti, l'agricoltore fornirebbe alla collettività, come contropartita, servizi relativi alla qualità degli alimenti, alla tutela dell'ambiente, alla salvaguardia del paesaggio e al benessere degli animali.

La condizionalità consiste nell'osservanza da parte degli agricoltori di due categorie di impegni:

- i Criteri di Gestione Obbligatorie (CGO), chiamati atti;
- le Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali (BCAA), chiamate norme.

I CGO sono direttive e regolamenti emanati dalla fine degli anni '70 fino al 2002 che riguardano l'ambiente, la sanità pubblica, la salute delle piante e degli animali, l'igiene ed il benessere degli animali.

Le BCAA sono disposizioni, perlopiù a carattere agronomico, per prevenire l'erosione, per tutelare la presenza di sostanza organica nei terreni, la struttura del suolo e il mantenimento del livello minimo dell'habitat, per la manutenzione degli oliveti, nonché disposizioni strutturali per il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio.

Tutti gli agricoltori che beneficiano di pagamenti diretti sono tenuti a rispettare gli impegni dei CGO e delle BCAA²⁶, pena la riduzione dei pagamenti diretti a seguito del riscontro di violazioni ai requisiti richiesti. All'obbligo del rispetto dei CGO e delle BCAA si applicano delle deroghe per i casi di circostanze eccezionali o di forza maggiore, per i casi disciplinati dalle buone pratiche agronomiche del Piano di sviluppo rurale, nonché per le misure agroambientali (es. biologico).

Si ricorda che gli impegni della condizionalità devono essere rispettati su qualsiasi superficie agricola dell'azienda beneficiaria di pagamenti diretti, inclusi i terreni per i quali non si percepiscono aiuti diretti.

Le norme sulla condizionalità, quindi, fanno aperto riferimento ad alcuni elementi caratteristici del paesaggio e di ciò occorre tenerne in debito conto nella predisposizione delle misure del nuovo Piano di sviluppo rurale. Così come occorre tener presente che gli elementi paesaggistici, come ad

²⁵Insieme di atti e norme definiti dal Consiglio europeo (allegati III e IV del Reg. CE n. 1782/2003).

²⁶In seguito all'emanazione del DM 4432/st, le Regioni e le Province autonome sono state chiamate a fornire entro il 15 febbraio 2006, l'elenco degli impegni applicabili a livello territoriale. In assenza di tali provvedimenti, valgono gli impegni definiti a livello nazionale.

esempio i terrazzamenti e i muretti a secco, sono un'espressione di una articolata e complessa relazione economica, sociale e territoriale oramai compressa nel suo senso originale che ha la necessità di essere ricomposta, con finalità diverse, affinché tali elementi abbiano senso di esistere al di là del solo impatto paesaggistico. In altre parole il terrazzamento, così come il muretto, devono entrare a far parte dell'economia rurale quale sistema aperto e integrato, che produce valori di scambio e che per questo motivo è influenzabile dalle fluttuazioni dei mercati e dalle dinamiche dell'economia.

Per quanto ci compete vi è la necessità di una scelta politica ben determinata per sistemare la questione della compensazione dei servizi non commerciali generati dalle attività agricole. La questione è quella delle esternalità positive generate dai produttori agricoli; cioè, funzioni svolte effettivamente, ma che non hanno alcun compenso dal mercato come la funzione paesaggistica.

Su questo aspetto è necessario porsi degli interrogativi:

- i premi relativi al disaccoppiamento hanno il ruolo di garantire la produzione dei beni agro-alimentari, che, alla luce delle profonde crisi sociali e politiche presenti a livello internazionale, si stanno proponendo come beni ad alto contenuto strategico oppure vanno considerati, viste anche le norme di condizionalità, come compensazioni monetarie delle esternalità positive?
- con il disaccoppiamento parziale, utilizzato dalla maggior parte dei paesi europei, si è voluto probabilmente sostenere la vitalità di moltissime altre imprese a monte ed a valle della fase primaria, rendendone meno probabile la disattivazione imprenditoriale ed assicurando condizioni di crescita dei sistemi meno controverse (significato politico implicito del disaccoppiamento). In Italia abbiamo a che fare con il disaccoppiamento totale: dove ci porterà?
- Se si condivide il significato politico implicito del disaccoppiamento ci si deve chiedere perché le risorse pubbliche destinate alle imprese agricole, che sono in grado di avvicinarsi a finalità extra-agricole condivise da tutta la collettività, dovrebbero gravare in modo esclusivo sul budget finanziario della politica agricola?

Le Regioni dovranno, tenendo ben presente che i prossimi anni saranno radicalmente diversi da quelli passati, cercare di individuare, quanto meno, una priorità tra le azioni presenti nel piano che tenga conto del nuovo scenario disegnato con la riforma di medio termine e, soprattutto, che proponga procedure che siano in grado di esaltare l'efficacia della spesa ai fini dello sviluppo. Tutto ciò, avendo, comunque, ben presente un aspetto di fondo: la radicale modifica della politica di mercato avviata dalla riforma Fischler. Nel periodo di applicazione del vecchio PSR (2000-2006), le azioni di piano dovevano confrontarsi con una PAC che prevedeva premi accoppiati. Nel nuovo PSR (2007-2013) le azioni di piano si confronteranno con una PAC caratterizzata da premi disaccoppiati.

Il mutamento della PAC deve essere considerato in modo determinante nella definizione delle azioni del PSR e c'è da attendersi che gli imprenditori agricoli, così come cambieranno il loro atteggiamento nei confronti delle scelte produttive, muteranno il loro interesse nei confronti delle azioni del PSR.

3.4 Paesaggi e sviluppo rurale in Italia: materiali per la politica agraria²⁷

La storia contemporanea del paesaggio rurale italiano costituisce un esempio della intercompenetrazione che sempre si verifica fra i cambiamenti epocali della realtà socio-economica e l'innovazione dei principi e dei modelli conoscitivi della stessa realtà. Il paesaggio rurale, cinquant'anni fa, ha conosciuto una grande trasformazione, che si è giocoforza tradotta in idee radicalmente nuove sulla sua stessa concettualizzazione. E da almeno una decina di anni sembra immesso in un altro processo di trasformazione, di cui ancora, sempre sul piano della elaborazione concettuale, stiamo cercando di identificare organicamente i caratteri. Pensiamo all'Italia quale è stata sino agli anni cinquanta, un paese semi-industrializzato, nel quale la stragrande quota dei territori era profondamente agricola e rurale, un'Italia quindi contrassegnata, da tante zone agrarie diverse, intese secondo la definizione stretta di Serpieri (1929). E dunque, luoghi di produzione, prevalentemente agro-zootecnica, ma al tempo stesso luoghi di vita, ossia luoghi in cui l'interazione sociale comprende, insieme coi fenomeni connessi con le attività produttive, le altre molteplici sfaccettature della vita collettiva. In ogni zona agraria serpieriana, di fatto, potevamo individuare una comunità umana, una società locale, con l'intero vissuto quotidiano fatto dei comportamenti necessari alla sua riproduzione materiale e immateriale, ovverosia economica e culturale.

Di più: dal fatto che la comunità umana organizzata in una zona agraria intrecciasse un rapporto di intima interazione con l'ambiente naturale, derivava che la zona agraria stessa si potesse inquadrare non soltanto nei termini, banali, di un'area agricola omogenea, ma in quelli molto più pregnanti, di un vero e proprio territorio, relativamente delimitabile e quindi distinguibile da tutti gli altri. Dove per territorio si intende appunto il risultato dell'interagire fra un certo ambiente naturale (contenitore di risorse originarie) e il gruppo umano organizzato che in esso è insediato e in esso ha apportato, e continua ad apportare, le trasformazioni necessarie perché acquisisse, in passato, e conservi e riproduca (attualmente) i requisiti di luogo di produzione e di vita.

La forma esteriore, visivamente percepibile e osservabile in termini di analisi geografica (cioè attraverso una sistematica e sintetica gamma di elementi interconnessi teoricamente definiti) di ciascuno di questi territori consisteva in un paesaggio altrettanto univocamente distinguibile da tutti

²⁷ Paragrafo liberamente tratto da Musotti F. (2004)

gli altri, fermo restando che molte zone agrarie potevano presentare fra loro forti omogeneità, le quali si traducevano in altrettanto consistenti omogeneità paesaggistiche.

Il mondo delle zone agrarie definite da Serpieri comincia a sgretolarsi nel secondo dopoguerra. Il boom economico che si innesta sulla ricostruzione coincide con la modernizzazione dell'agricoltura. Modernizzazione che significa, ovviamente secondo le modalità consentite dalle caratteristiche del settore, inserimento nel macro modello dominante di organizzazione e regolazione sociale. Il macro modello di tipo taylorista-fordista-keynesiano (in particolare taylorista-fordista sul piano dell'organizzazione produttiva, con l'applicazione sempre più spinta della parcellizzazione scientifica del lavoro, e keynesiano sul piano della domanda, per il rilievo dell'intervento pubblico e il sostegno al livello reale dei salari).

Dal lato dell'offerta, per l'agricoltura, ne scaturisce un autentico sovvertimento dei modelli di produzione: sviluppo della meccanizzazione, diffusione degli inputs chimici, allentamento delle pratiche rotazionali, specializzazione e semplificazione degli ordinamenti colturali, concentrazione degli investimenti nelle aree più fertili e, per meccanica conseguenza, veloce abbassamento altimetrico della cosiddetta linea della marginalità, ossia del fronte al di sopra del quale le colture sono messe fuori mercato da costi unitari, espliciti ed impliciti, che sopravanzano i prezzi unitari.

Sul lato della domanda si implementano invece robuste politiche di garanzia: cioè meccanismi ammortizzatori delle congiunture di mercato, volti a stabilizzare i redditi agricoli tramite il collocamento sicuro delle derrate, al limite con l'intervento di agenzie statali. In condizioni simili l'agricoltura moltiplica le rese unitarie degli oggetti di lavoro (l'ettaro di superficie, il capo di bestiame), si ristruttura o, almeno, tende a ristrutturarsi su dimensioni di scala unitarie più ampie e riesce a operare un distacco fra volume delle produzioni e ammontare quantitativo degli stessi oggetti di lavoro (superfici coltivate, capi allevati).

Un'agricoltura che sembra sempre più potente nel rimuovere i vincoli ecologici che l'avevano imbrigliata per secoli e quindi in grado di rompere i legami che avevano tenuto insieme gli elementi costitutivi del paesaggio. E dalla quale la sovrappopolazione resa insostenibile dalla rivoluzione tecnologica origina un esodo che coincide in buona parte con un esodo anche rurale e quindi con l'erosione demografica e sociale di tanti piccoli centri ricchi di storia (sebbene storia minore) e di preziosa cultura civica.

Ma c'è dell'altro: la progressiva industrializzazione dell'agricoltura (che è appunto l'effetto dell'applicazione dei principi tayloristi-fordisti) corrisponde giocoforza con l'integrazione in mercati di raggio sempre più ampio, al limite transnazionali, e va a svuotare il tradizionale rapporto città-campagna. Le città, che perdono progressivamente il ruolo di mercati locali, stilizzabile cioè

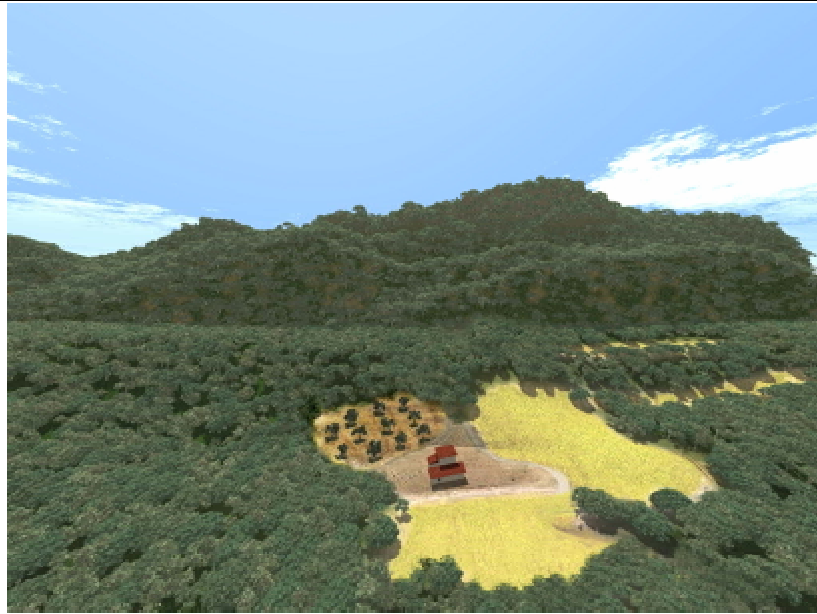
con un modello di “stato isolato” alla Von Thunen, sono sempre meno in grado di influenzare il governo e i modi di evoluzione delle campagne circostanti. Non solo: con la loro disordinata espansione invadono le fasce di campagna più prossime, che trasformano in miscuglio rurbanco (o periurbano che dir si voglia) tanto distruttivo di prezioso tessuto agricolo-paesaggistico quanto creativo di uno, spesso, scadentissimo tessuto urbano, magari riscattato qua e là, funzionalisticamente, dall’insediamento di grandi infrastrutture. In effetti tra fordismo agricolo e decomposizione del rapporto città-campagna esiste una interdipendenza causale diretta, per cui sono da leggere come due facce dello stesso fenomeno.

In simili condizioni l’ideologia dello sviluppo di cui si fanno tramite economisti e geografi agrari, è tale che il paesaggio in se stesso finisce per perdere la propria antica centralità e ogni attenzione nei suoi confronti viene etichettata come indulgenza al più vieto e conservatore descrittivismo. Per gli economisti e geografi il punto focale dell’analisi dell’agricoltura diviene l’evoluzione strutturale, da indirizzare in chiave fortemente efficientistica-produttivista (Grillotti 1992)

Con l’insorgere della cosiddetta “stag-flazione”, il modello di sviluppo e di regolazione socio-economici fordista-keynesiano comincia a entrare in serie difficoltà a metà degli anni settanta, trenta anni dopo la fine della seconda guerra mondiale, “i trenta gloriosi” come dicono i francesi. In agricoltura, all’interno della CEE almeno, le stesse difficoltà si fanno sentire con qualche ritardo negli ottanta e sono in qualche modo “certificate” dalla riforma Mac Sharry.

A dispetto dei grandi beneficiari della vecchia politica agricola, in effetti la crisi della regolazione fordista-keynesiana si è delineata sotto tutti i punti di vista più critici: i) la formazione di eccedenze produttive costose in fase di gestione e politicamente dirompenti in fase di smaltimento; ii) l’artificializzazione non trasparente dei processi produttivi di alimenti; iii) il crescente inquinamento delle aree a più forte concentrazione produttiva; iv) il dissesto idro-geologico delle aree soggette ad alta rarefazione antropica perché extra-marginali; v) la contrazione della bio-diversità; vi) il degrado del paesaggio (da un lato semplificato fino alla decomposizione e dall’altro abbandonato ad una rinaturalizzazione incontrollata); vii) l’impoverimento, sotto i colpi della massificazione commerciale, di tante culture locali del produrre e del consumare.

È sembrato in certi anni che il sapere codificato, formale, riuscisse ad assumere un tale sopravvento sui saperi contestuali, locali, che alcuni sono arrivati a vedere un’agricoltura come de-territorializzata, perché capace di ridurre i suoi ambienti naturalistici e sociali a puri e semplici involucri.



A



B

Uno degli effetti degli indirizzi volti all'aumento della produttività e al miglioramento tecnologico, grazie anche alla PAC, è stato la creazione di estese monoculture e la dissoluzione del mosaico paesistico tradizionale legato alle produzioni tipiche come illustrato in questa simulazione riguardante la creazione di un vigneto specializzato. A parte la minore qualità del paesaggio, non sempre queste operazioni ottengono il risultato economico sperato (Elaborazione DISTAF-Università di Firenze).

Ma il post-fordismo ha generato forti anticorpi nei confronti di tutto ciò. La ridefinizione delle organizzazioni produttrici di merci che lo connotano, orientata su linee di flessibilità e versatilità sotto certi aspetti “spietate”, deriva da un cambiamento radicale dei consumi e, più a fondo, della cultura del consumo. Che diventa decisamente sofisticata nel senso della differenziazione, in accordo coi gusti di un ceto medio sempre più agiato e ampio.

Per il mondo agricolo si è così intravista la necessità, a distanza di quaranta anni, di ridefinire ancora il contratto con le altre componenti sociali, e in particolare di reimmergersi nella grande varietà dei luoghi da cui le dinamiche del fordismo avevano cercato di astrarlo. Reimmergersi nei luoghi, con tutti loro saperi specifici, per offrire prodotti sempre meno standardizzati e sempre più tipici, ma anche per offrire una varietà di servizi che non sarebbero neppure concepibili fuori di un radicamento territoriale: di salvaguardia e arricchimento delle risorse naturali (in senso fisico e biologico), di riscoperta e divulgazione di giacimenti eno-gastronomici, di risocializzazione a tante sub-culture locali, di presidio demografico ed istituzionale, di ospitalità turistica alternativa, di fruizione del paesaggio.

Per il paesaggio, in effetti, l'evoluzione lungo la storia che abbiamo cercato di ricostruire è stata davvero straordinaria, così straordinaria che costringe a cambiare persino le definizioni. Nella prima parte del secolo scorso il paesaggio, in termini di teoria dei beni, si poteva definire un'esternalità pubblica locale: ovverosia il prodotto indiretto dell'attività colturale e d'allevamento, a fruizione caratterizzata da non escludibilità (da parte dei produttori nei confronti dei fruitori) e non rivalità (tra i fruitori) e che prende corpo in quanto risultato sistemico, per via d'integrazione orizzontale e verticale, di una moltitudine di operatori di uno stesso luogo.

Dalla fine degli anni cinquanta, per almeno tre decenni, una simile e delicata architettura sistemica è stata intaccata, dove più dove meno. Adesso, la stessa architettura deve essere congruamente rigenerata perché il paesaggio "ritorna sulla scena" non più da esternalità pubblica locale ma da vero e proprio bene pubblico locale. Ovverosia, se fino a cinquanta anni fa, prima del periodo del "rifiuto", costituiva il risultato indiretto di processi produttivi indirizzati ad altro, adesso si configura come obiettivo diretto, primario, di processi produttivi. La produzione-costruzione del paesaggio è in effetti ormai sempre più pacificamente intesa come uno degli assi portanti della cosiddetta agricoltura multifunzionale.

Ma la produzione di un bene pubblico, ci avverte al tempo stesso la teoria economia, è intrinsecamente soggetta a sottodimensionamento e quindi chiama in gioco con forza tutte le politiche pubbliche che sono in grado di aiutarla.

Una questione cruciale, in questo senso, a nostro avviso diventa la compatibilità fra la scala (territoriale) di riferimento più congrua per le politiche del paesaggio che è costituita dal sistema locale rurale (il paesaggio è la forma esteriore del sistema locale rurale) o dal sub-sistema rurale, in sistemi locali aventi natura diversa, e la scala (aziendale) di definizione degli incentivi agli operatori (cioè gli agricoltori) che, integrandosi fra loro, possono produrre il paesaggio rurale. Una compatibilità che richiede grande coordinamento fra gli agenti (privati, semi-pubblici e pubblici) della società locale e che potrebbe entrare talora in conflitto con filosofie e istituzioni tradizionali della politica agraria, che hanno sempre avuto come target l'imprenditore singolo. Il rischio è ovviamente minore laddove esista già un patrimonio paesaggistico di prim'ordine e si tratta di continuare su una traiettoria individuata e bene assestata. Viceversa è alto laddove un paesaggio di pregio ancora non esiste e quindi non potrebbe che essere il risultato di una strategia territoriale da definire ex-novo, in primo luogo negli obiettivi.

Problema del tutto diverso, ovviamente, è quello degli spazi rurali delle periferie urbane, delle aree cosiddette periurbane. In questo caso non è nemmeno appropriato parlare di spazi rurali, perché in termini sociali quelle aree di rurale non hanno più niente. Si tratta in effetti di spazi verdi (quindi di ben altra cosa rispetto a un territorio), per la salvaguardia e la gestione dei quali, sulla base di premesse teoriche della economia urbana, è del tutto necessaria l'implementazione di strumenti di regolazione fortemente innovativi (Camagni 1994).

