

**POLITICA AGRICOLA COMUNE E PAESAGGIO AGRARIO**  
**Relazioni e fattori di influenza della PAC sull'evoluzione dei Paesaggi Agrari d'Italia.**

**A cura dell' Arch. Roberto Zompi<sup>1</sup>**

Breve premessa

La PAC (Politica Agricola Comune) ha avuto un insieme di compiti il principale dei quali è stato, certamente, quello di accompagnare e sostenere il settore economico primario, garantendo l'indipendenza alimentare della Comunità da altri Stati e la sopravvivenza di un intero sistema industriale basato sulle attività agricole<sup>2</sup>. In quanto tale, si è data una struttura ed ha agito con gli strumenti propri di una politica economica. Subordinatamente, è stata la prima grande politica comunitaria (1962) che ha operato nel principio della coesione, anticipando, operativamente, molti dei valori unitari che si andranno a concretizzare tra il 1957 (Trattato di Roma) e il 1992 (Trattato di Maastricht). (Zagnoli 2005<sup>3</sup>).

Si è perseguito questo "obbiettivo" attraverso l'attivazione di un flusso finanziario che dalle città viene spostato verso le campagne. Il meccanismo di distribuzione delle risorse, pagato dai consumatori prevalentemente insediati nelle aree urbane, ha reso sostenibile la persistenza delle popolazioni sui territori agricoli, avvicinando il reddito delle attività colturali ai redditi degli altri settori economici, e arginando, di conseguenza, il fenomeno dell'esodo rurale attraverso la riduzione delle disuguaglianze sociali. In questa chiave è possibile considerarla una politica di coesione.

In altri termini, invece, è possibile interpretare la PAC come una politica di territorio, in grado di condizionare una parte consistente degli usi del suolo. Questa, di fatto, esercita la sua azione su una dimensione che supera il 90% della superficie dello spazio europeo, ovvero su quello lasciato libero dagli insediamenti urbani e comunque insediato. Di questa porzione, i territori agricoli coprono la parte prevalente e sono il luogo in cui si intrecciano ruoli e funzioni che vanno oltre quelli strettamente legati alla produzione primaria. La PAC mette mano a questi esprimendosi attraverso le tecniche della politica economica pur escludendo dalle strategie di attuazione qualsiasi strumento rivolto, direttamente ed in modo esplicito, al territorio in una qualsiasi delle sue forme.

L'impalcatura politica della PAC ha subito, nel cinquantennio di vita, una serie di trasformazioni strutturali e strumentali in relazione alla necessità di adattamento al mutevole contesto socioeconomico, incidendo sui paesaggi con diversa efficacia.

---

<sup>1</sup> Architetto, specialista in Architettura dei Giardini e Progettazione del Paesaggio.

Docente a contratto presso la Prima Facoltà di Architettura "L.Quaroni" in "Cartografia tematica" e "Progettazione del Paesaggio"

2AA.VV., La politica agricola europea nell'Ue allargata, X Rapporto Agricoltura, Nomisma 2005 Roma ed. A.G.R.A.

3 Op. cit. in nota 2, cap.5.

Le relazioni con il contesto territoriale sono state di differente peso in funzione delle priorità emergenti durante le diverse tappe storiche che ne hanno contraddistinto il percorso.

In particolare, gli effetti prodotti nel periodo più recente, con l'ingresso dello Sviluppo Rurale sullo scenario PAC, non sono ancora chiaramente identificabili o comunque restano di difficile interpretazione. Al contrario, sono più evidenti quelli consolidati a partire dai primi anni '60 e la fine del secolo, in particolare, è possibile collegare in modo più o meno netto alcune trasformazioni dovute ai comportamenti condizionati dalle opportunità offerte dai diversi meccanismi di sostegno.

Lo studio che propongo pone l'accento proprio sui meccanismi e misure che hanno originato le alterazioni sul paesaggio, più che approfondire la parte relativa ai segni ed alle strutture. In questo caso, le indicazioni relative agli usi agricoli del suolo, disponibili a diversi livelli di aggregazione e dettaglio presso gli istituti di statistica e gli enti di ricerca, potrebbero fornire alcune indicazioni significative alle quali riferire, seppure in via indiretta, alcune informazioni sulle strutture del paesaggio.

È da notare che uno studio che metta in relazione PAC e paesaggio agrario non è stato ancora condotto in via sistematica. Non sono, infatti, reperibili pubblicazioni a riguardo e tanto meno rapporti di peso provenienti dagli ambienti istituzionali. Mi trovo, pertanto, nella necessità di costruire, innanzitutto, il quadro complessivo del fenomeno, prima di poter scendere ad un livello di studio più di dettaglio ed entrare nella specificità di alcuni casi di studio.

#### L'Architettura generale della PAC

La politica agricola, così come è stata incastellata, è una politica economica di settore che, nel senso più ampio, si può definire: *“una azione di governo tesa ad innescare e sostenere l'adeguamento dell'organizzazione della produzione [...] all'effettiva estensione del mercato. L'oggetto dell'intervento non deve limitarsi ad un aggiustamento strutturale degli impianti produttivi, ma deve comprendere l'organizzazione complessiva della produzione nella sua articolazione di fasi, siano esse interne ad una stessa impresa oppure articolate tra diverse imprese, sulla base di rapporti funzionali di produzione e mercato.”*<sup>4</sup>

In pratica, si afferma che: il ruolo di una politica economica di settore è quello di stabilire le condizioni affinché gli operatori possano adattarsi al mercato attraverso processi di riallocazione delle risorse e ottimizzazione dei processi produttivi. Allo stesso tempo, individua almeno due linee di azione: il sostegno diretto alle aziende e la costruzione di un “sistema” che, indirettamente, facilita e rende competitiva l'attività di impresa.

Nello specifico, i due assi strategici, predisposti dalla politica agricola comune, si dividono in: strategie dirette, afferenti al così detto “primo pilastro” (politiche dei prezzi e dei mercati), e strategie indirette, coordinate nel “secondo pilastro” (politica delle strutture)<sup>5</sup>.

---

4 Zamagni S. (a cura di), *Politica economica*, Utet, Torino 1998

citato nel rapporto Nomisma 2005.

5 Lizzi R. *La Politica agricola*, il Mulino, Bologna, 2002.

Le strategie di tipo diretto, finalizzate a regolare la produzione attraverso meccanismi di intervento sui prezzi e di controllo dei mercati, vengono attuate:

- attraverso la regolazione degli scambi commerciali extraeuropei;
- con la disposizione di dazi doganali a sostegno delle esportazioni;
- disponendo il sostegno al prezzo del prodotto (alcuni prodotti) nei mercati interni, attraverso la gestione delle eccedenze produttive ed il contingentamento delle produzioni;
- il sostegno ai redditi degli agricoltori.

In prima battuta, si intravedono una serie di condizionamenti che, a partire dal piano puramente economico, calano su quello territoriale; tra questi le influenze sulle scelte produttive che riguardano la specie e le varietà preferibili e le tecniche colturali necessarie per garantire tali produzioni e ottimizzare il rapporto costi-ricavi.

Le strategie di tipo indiretto, sono finalizzate ad incentivare e favorire lo sviluppo e la modernizzazione del settore primario e sono caratterizzate da un basso grado di intrusività nel mercato, tendono, piuttosto, a costruire un sistema organico fertile che contribuisce a facilitare le attività di scambio, di innovazione e competitività. Per quanto attiene la PAC le strategie supportate sono:

- sostegno e regolamentazione del mercato del lavoro;
- promozione e ricerca scientifica, formazione degli operatori, assistenza tecnica;
- miglioramento della struttura aziendale, finalizzato a perseguire alcuni obiettivi specifici riferiti ad altre politiche (ambiente, competitività, sicurezza alimentare, ...);
- sostegno alla realizzazione o mantenimento delle infrastrutture a supporto delle attività nei campi: irrigazione, viabilità, elettrificazione.

Anche questo tipo di strategie è in grado di dare luogo a delle trasformazioni del territorio che incidono sulla figurabilità del paesaggio: prima di tutto attraverso l'introduzione di nuovi elementi strutturali come strade e servizi a rete ma anche tramite la diffusione di nuove tecniche colturali ed il trasferimento di queste tra diversi territori, esponendo il paesaggio al rischio di omologazione ed alla perdita del sapere tecnico proveniente dalla tradizione storica locale.

La PAC, almeno nel suo primo decennio di applicazione a partire dal 1962, quando si predispose il meccanismo di finanziamento strutturale della politica agricola attraverso il FEOGA (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia), ha operato, in prevalenza, attivando le politiche riferite al modello strategico di tipo diretto, i cui dispositivi, afferenti alla sezione garanzia del fondo, promettevano un effetto immediato sull'economia.

Anche da uno sguardo superficiale al quadro storico, si comprende come la preferenza accordata agli strumenti di attuazione diretta sia, in qualche misura, una scelta obbligata alla luce della impellente necessità di quietare la crescente tensione sociale generata dalla "contrapposizione" dei diversi sistemi economici, che stava procurando movimenti migratori interni ed esterni insostenibili; era urgente dare vigore al settore economico più debole e portare il sistema in equilibrio. Nel nostro paese, l'occupazione agricola, alla fine del secondo dopoguerra, è pari circa al 43% della forza lavoro totale e perde bruscamente dimensione nei venti anni seguenti, '50-60, in coincidenza della

trasformazione del sistema economico globale da prevalentemente agrario a prevalentemente industriale: quando dagli 8,9 milioni di occupati in agricoltura degli inizi degli anni '50 si passa ai 3,5 milioni all'inizio degli anni '70 (Fanfani 2004<sup>6</sup>).

Le misure di attuazione orizzontali, non predisposte per adattarsi alle diverse realtà locali, ma, sommariamente previste uguali per tutti gli stati, e la relativa semplicità dell'apparato amministrativo procedurale per l'erogazione ed il controllo del sostegno hanno effettivamente consentito di arginare i fenomeni di impoverimento delle popolazioni rurali e ridotto il fenomeno di abbandono delle attività e degli ambiti territoriali agricoli nell'arco di un decennio.

L'obiettivo è stato, in realtà, solo parzialmente centrato: è nota, infatti, una certa disparità nell'applicazione della politica per quei territori più fragili, prevalentemente montagna e alta collina, dove i meccanismi di sostegno si sono mal adattati a realtà fortemente specializzate o ai contesti poco permeabili alla trasformazione, per la natura stessa del modello insediativo agricolo, basato sulla piccola e piccolissima proprietà, non interessata alla dimensione industriale. Invece, nei territori in cui la dimensione e le strutture aziendali sono state più ricettive al portato attuativo, la PAC ha contribuito profondamente ad orientare le scelte colturali ed incentivare l'adozione di tecnologie e tecniche premianti, incidendo sugli ordinamenti tradizionali non in grado di competere, sul piano del rapporto costi/ricavi, con le tecniche a maggior contenuto tecnologico o più facilmente riconvertibili a queste.

Il secondo pilastro PAC dispiega la sua efficacia sulla politica delle strutture, la cui amministrazione è affidata direttamente agli enti locali, a compensare l'intervento alto, direttamente gestito dalla Commissione europea, a cui fa capo il primo pilastro.

Come detto, la politica strutturale ha il compito di operare per strategie indirette a supporto dell'impresa e del contesto operativo dell'attività agricola, favorendone lo sviluppo ed il mantenimento nei territori. Questa parte sostanziale della politica, che oggi tendiamo ad identificare sotto il paradigma dello sviluppo rurale, incardina, più direttamente di quanto non faccia il primo pilastro, i principi della coesione.

L'avvio della politica delle strutture inizia il suo corso nel 1972, con il riconoscimento comunitario della necessità di realizzare un contesto favorevole allo sviluppo del settore economico, indipendentemente dalla politica di mercato e dall'opportunità di favorire gli interventi sui sistemi economici alla dimensione locale, fornendo strumenti da attuare direttamente a livello delle comunità e degli ambiti geografici locali, con una "plasticità" nettamente diversa da quella prevista per la politica del primo asse.

I macro obiettivi, contenuti nei Regolamenti Cee<sup>7</sup>, attuativi della politica delle strutture, prevedono una serie di interventi diretti alle aziende (almeno nella prima fase, poi lo sviluppo rurale che si afferma con Agenda 2000 sposterà il peso sul territorio), coerenti con quanto fino a quel momento applicato.

---

6 Fanfani R. L'agricoltura in Italia, dalla riforma agraria alla crisi della Parmalat, Bologna 2004, Ed. il Mulino

7 Direttive 72/159; 72/160; 72/161 Cee

Le misure prevedono in sintesi:

- sostegno agli investimenti delle imprese agricole;
- incentivi al prepensionamento per favorire il ricambio generazionale;
- azioni a favore della qualificazione professionale;
- fuoriuscita delle imprese marginali e sostegno nella riconversione professionale per chi abbandona l'attività agricola.

Queste azioni, definite socio strutturali, andranno progressivamente ad aumentare di importanza, cresceranno di numero e diversificheranno il campo di azione. A questo ramo afferiscono tutte le azioni sostenute attraverso i fondi strutturali finanziatori degli interventi verticali individuati per obiettivi, a partire dagli anni '90 le misure specifiche Leader, dopo Agenda 2000 lo Sviluppo Rurale che arriverà ad affermarsi come terzo asse.

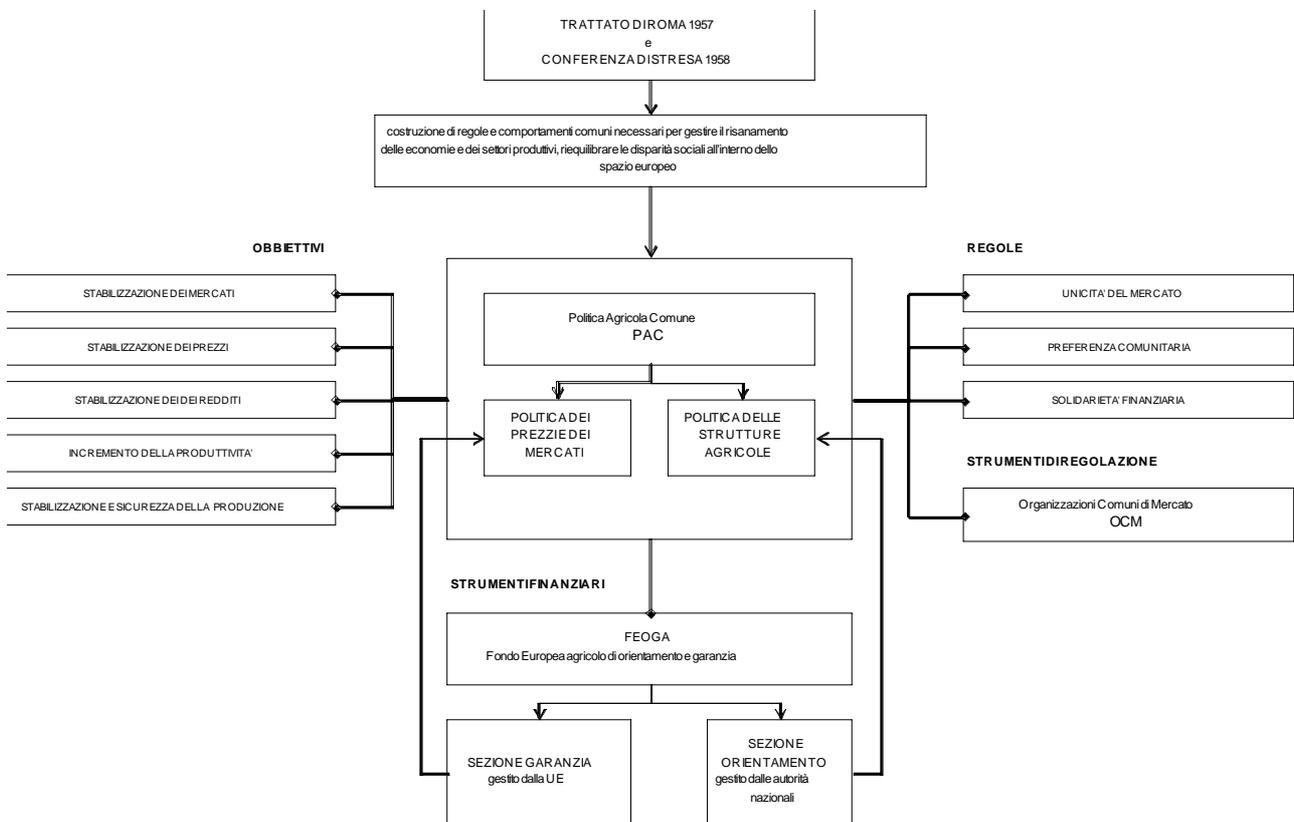


FIGURA 1 SCHEMA GENERALE DELLA STRUTTURA DELLA PAC, COSÌ COME È STATA OPERANTE TRA IL 1962 ED I PRIMI ANNI '90

## Il primo periodo 1962 – 1984

Come si è accennato, fattori socio-economici congiunturali, interni ai paesi CEE, e la situazione globale, che registrava la perdita di tenuta delle quote di mercato delle produzioni europee in presenza di condizioni di competitività inadeguate o instabili verso paesi extraeuropei (dovute al declino dei prezzi alla produzione con conseguente scarsa redditività dei salari che metteva a rischio la persistenza delle attività agricole, esponendo la comunità ad una grave perdita di tenuta del settore economico primario), hanno indotto ad attivare la politica dei prezzi e regolazione dei mercati, come meccanismo di immediata reazione. Gli obiettivi, prefissati per garantire le condizioni di risanamento, sono stati individuati attraverso misure di stabilizzazione dei mercati, del prezzo e dei redditi, l'incremento della produttività e la successiva stabilizzazione a garanzia della sicurezza di approvvigionamento.

A grandi linee, il meccanismo prevedeva il supporto ai redditi dei lavoratori agricoli per via indiretta, attraverso il sostegno del prezzo del prodotto garantito all'agricoltore ad una cifra non di mercato, ma sufficiente a far ritenere remunerativa l'attività. Così detto accoppiamento.

Il prodotto, conferito dagli agricoltori di area CEE, veniva pagato all'azienda ad un valore convenientemente fissato dalla Comunità (prezzo d'intervento) e riversato sul mercato insieme a quello di provenienza extraeuropea, reso commercialmente omogeneo attraverso l'introduzione dei dazi doganali che riportavano confrontabile il prezzo, sul mercato interno. Questo, così stabilizzato, non era sottoposto alle oscillazioni, generalmente al ribasso, del valore commerciale dei prodotti. In pratica si dava all'agricoltore la garanzia di ottenere un ricavo unitario minimo, a prescindere dalle oscillazioni del mercato reale, accoppiando la misura del sostegno alla quantità di prodotto.

Questo intervento, di grande impatto economico, avrebbe dovuto garantire, indiscriminatamente ed indipendentemente dal contesto territoriale e dalla qualità del prodotto, qualsiasi azienda. Di fatto, ha distribuito iniquamente i benefici su quelle imprese più grandi, maggiormente produttive e in grado di ottimizzare i processi indirizzandoli verso colture estensive, escludendo dal sostegno, o quanto meno penalizzando, le aziende di piccole e piccolissime dimensioni, distribuite sui territori più difficili: collina e montagna, e che rappresentano, maggiormente, l'agricoltura italiana.

Lo strumento con cui la PAC attua la politica dei prezzi è l'OCM (Organizzazione Comune del Mercato), una per ogni categoria o insieme di prodotti assimilabili o afferenti ad una specifica filiera. In prima istanza, nel 1962 vennero fissati i prezzi d'intervento di latte, frumento e di tutti gli altri prodotti a prevalente significato industriale, come la barbabietola da zucchero, il tabacco, i cereali in genere, ecc... In buona sostanza, venivano regolate strettamente le produzioni mediamente significative per tutta la comunità, meno protette sono state, invece, le colture oleaginose (semi oleosi e olio d'oliva) e, meno ancora, frutta, ortaggi, carne suina e pollame.

Questa discriminante ha finito per influire su alcuni territori, marginalizzando i suoi effetti sugli altri. Se consideriamo che: le coltivazioni di maggiore diffusione nel paese corrispondono ad ordinamenti promiscui (cereali e fruttifere varie), si comprende come la maggiore redditività di alcuni prodotti, artificialmente indotta, abbia di fatto indirizzato verso la monospecializzazione colturale anche quei territori dove le condizioni socioeconomiche, pedoclimatiche e morfologiche non vocavano alle produzioni estensive o dove erano ancora resistenti le sistemazioni tradizionali,

di fatto forzando la trasformazione del paesaggio verso caratteri meno distintivi delle identità locali storicizzate.

In una larga generalizzazione, credo sia possibile affermare che i territori rappresentativi del paesaggio agrario storico abbiano subito l'azione della PAC in via preferenziale, secondo due schemi tra loro parzialmente sovrapposti:

i territori di pianura e bassa collina, dove l'agricoltura nelle diverse epoche è stata declinata con maggior fortuna in termini industriali, il condizionamento è stato forzato nella direzione della selezione dei prodotti e l'abbandono delle coltivazioni tradizionali, come ad esempio la "piantata padana"<sup>8</sup> o la marcita. Questa evoluzione è materialmente indotta dalla introduzione delle regole OCM che rendono conveniente la grande produzione e materialmente prodotta dal conseguente rinnovamento del processo e delle modalità di produzione. Queste si traspongono sul campo nel ricorso alla chimica ed alla eliminazione degli elementi percepiti come disturbo alla produzione principale in quanto competitivi con questa per superficie e risorse.

Ciò ha prodotto: incremento dell'inquinamento, perdita di diversità biologica, impoverimento dei cicli ecologici, tutto manifestato da una complessiva perdita di figuratività del paesaggio agrario. Compaiono, invece, nuovi edifici funzionali allo stoccaggio, alla prima trasformazione del prodotto ed al rimessaggio delle macchine.

Ulteriore conseguenza è la riduzione dell'impiego di manodopera (che però è specializzata nell'uso di macchine e prodotti), l'espulsione dei lavoratori più anziani, la specializzazione delle attività aziendali e la riduzione dei cicli integrati chiusi all'interno delle aziende dove la presenza di animali integrava, storicamente, il reddito dei campi.

La contrazione delle superfici dedicate all'allevamento zootecnico, possibile grazie alla diffusione delle tecniche di allevamento in stalla, consegue la rinuncia al pascolo ed alla riduzione del foraggio ed è favorita dall'impiego delle farine per l'alimentazione animale. Ciò ha portato sui territori agricoli la comparsa dei grandi impianti di stabulazione intensivi e la realizzazione di un indotto dovuto all'istaurarsi delle filiere industriali.

I territori collinari e di montagna, caratterizzati dagli ordinamenti promiscui e da rapporti tra attività integrate nei cicli stagionali (allevamento e agricoltura), sono ambiti in cui la dimensione della superficie agricola utile è ridotta, spesso di molto inferiore ai 5 ha ed in cui l'azienda ha un carattere decisamente familiare con economie che rasentano, o superano di poco, la sussistenza. Qui, alle altitudini maggiori, si sono manifestati fenomeni di abbandono dovuti alla impossibilità di

---

<sup>8</sup> È un tipo di sistemazione idraulico colturale di origine rinascimentale che si diffonde nei territori della pianura padana dal '700 in poi. Vicina formalmente alla piantata umbro-tosco-marchigiana, con la quale condivide l'ordinamento colturale promiscuo dove, alla produzione del grano e/o del mais, a rotazione con il prato da sfalcio, si aggiunge la vite maritata alle alberature (gelso o altre fruttifere, salicione, acero ecc.); la presenza delle alberature garantisce la produzione di frutta e biomassa per l'alimentazione animale o gli usi domestici. Le alberature sono disposte per filari paralleli nello spazio a seminativo e lungo i bordi del campo stesso distanziati mediamente 80 m.

La piantata è segnata da un disegno geometrico, costituito da una gerarchia di strade e canali di drenaggio che solcano anche i campi ad intervalli regolari. Di questi segni regolari, molti si sono consolidati e sono ancora visibili pur essendo di fatto sparite le sistemazioni.

raggiungere redditi congrui per la minore produttività dei campi dovuta ai fattori ambientali che hanno anche limitato l'impiego delle tecnologie. Già Sestini segnala tale questione.

Gli ordinamenti promiscui e la necessità di produzioni integrate hanno tenuto bassi i quantitativi unitari di prodotto e quindi reso poco o per nulla remunerativo il ricorso al sostegno con la conseguente scelta da parte delle nuove generazioni di cercare impiego nei settori industriali e localizzarsi in città.

Di questa diversa produttività si ha una traccia nelle differenze tra piantata della pianura padana e alberata<sup>9</sup> della collina dell'Italia centrale. Le sistemazioni sono molto simili tra loro ma la distanza tra i filari di alberi è mediamente più che dimezzata in collina rispetto alla pianura. Tenendo conto delle differenze podologiche e morfologiche, la presenza di una maggiore quantità di alberature coincide con la necessità di incrementare i prodotti derivati che alimentano tutta una serie di attività a corollario di quelle colturali ed in grado di sostenere il reddito.

Credo si possa affermare che proprio la dimensione di azienda e delle superfici messe a coltivo, frammentate e meno facilmente accorpabili e lavorabili (difficoltà crescenti all'aumento di quota ecc.), abbiano costituito il fattore di inerzia alla trasformazione. I processi di perdita di figurabilità del paesaggio agrario, analogamente a quanto accadeva sui territori di pianura, sono stati possibili nel luogo in cui esistevano le condizioni per modificare gli assetti proprietari e gli ordinamenti colturali. Ciò poteva avvenire lì dove era possibile adottare le nuove tecnologie che, seppure senza raggiungere i livelli di produttività delle pianure, potevano rendere vantaggiosa la trasformazione. Salendo di quota, o sulle superficie acclivi, le garanzie di remunerazione non erano commisurate ai costi per cui, dove le condizioni sociali lo hanno reso possibile, sono sopravvissute le attività agricole storicamente insediate ed il paesaggio da queste conformato, in alternativa l'abbandono è stata una scelta pressoché obbligata. (si pensi alle aree collinari sistemate a terrazze con muretti a secco).

Nel complesso gli effetti sono stati simili a quelli prodotti nei territori di pianura senza raggiungere i livelli tanto esasperati della dimensione industriale.

Nonostante la disparità di efficacia e le distorsioni prodotte sul territorio alla scala macroeconomica la PAC è stata efficace tanto da raggiungere e superare i risultati degli obiettivi prefissati.

L'incremento di superficie e produzione delle coltivazioni sostenute dal prezzo d'intervento ha fatto emergere la questione delle eccedenze produttive e ha avuto, tra gli effetti collaterali, quella di procurare la decadenza progressiva, fino alla sparizione, di alcune produzioni locali. In particolare quelle altamente specializzate per selezione del patrimonio genetico che richiedevano modalità di coltivazione dedicate.

La questione delle eccedenze è stata percepita come problema da risolvere in priorità assoluta in quanto la garanzia della remunerazione dei volumi di prodotto ha presto messo in crisi il capitolo di

---

<sup>9</sup> Le alberate sono caratterizzate dalla vite maritata al gelso o ad altre specie, disposte lungo il margine dei campi ed all'interno con un intervallo di circa 30m, talvolta in filare doppio, dalle sistemazioni dei terreni (cavalcapoggio, rittochino, ecc) e idrauliche organizzate per scoline e capifosso, necessarie al drenaggio dei terreni particolarmente ritensori. Queste sistemazioni sottintendono una molteplicità di prodotti ricavati: frumento, frutta, biomassa per l'alimentazione animale e gli usi domestici, vino, seta, ecc.

spesa programmato. La necessità di remunerare anche le quote di prodotto non assorbite dal mercato ha portato i conti fuori linea e nessun vantaggio per i consumatori che, nonostante la sovrabbondanza di prodotto, sono costretti ad acquistare a prezzi elevati pagando di persona il conto della PAC.

Nel periodo tra la fine degli anni '70 ed approssimativamente fino al 1984 si afferma la necessità di trovare una soluzione alla distorsione prodotta sul piano economico.

Solo in un successivo momento, a partire dalla seconda metà degli anni '80, emerge sulla scena socio-culturale e politica la questione ambientale<sup>10</sup> interessando anche il settore agricolo dove, in particolare, ha messo in risalto il rapporto tra disponibilità e consumo delle risorse stimolando la riflessione sul paradigma della sostenibilità ambientale. Si diffonde in questo periodo l'idea delle colture biologiche e la riscoperta dei prodotti locali<sup>11</sup>.

La diversità genetica dei prodotti, tradizionalmente coltivati per il sostentamento delle comunità locali, è andata diffondendosi in relazione alle specifiche capacità delle varietà di adattarsi ai differenti ambienti ed al passo con le tecniche agronomiche evolute in loro funzione. Come ho già detto, queste ultime si manifestano come “disegno” complesso, insieme di segni, strutture e relazioni stabilite sul territorio, ovvero paesaggio agrario. Non è quindi trascurabile il portato di questa “riscoperta” del biologico e del prodotto locale, in quanto pone l'agricoltura tradizionale a garante della sopravvivenza delle varietà e del complesso di tecniche agronomiche, componenti essenziali del paesaggio agrario.

Con l'incremento del valore di mercato di questi prodotti è pensabile ipotizzare una resistenza alla omologazione dei territori, questo meccanismo potrebbe essere convenientemente impiegato per la conservazione dei brani di paesaggio agrario riconosciuti nel valore storico<sup>12</sup> documentario e quindi patrimonio dell'umanità (non alludo solo ai territori protetti dall'UNESCO).

---

10 Sono gli anni della Legge Galasso (L.431/85) che si pone come atto legislativo fondamentale per la tutela degli ambienti attraverso provvedimenti di vincolo condizionanti la trasformazione del territorio e la disposizione dei Piani Paesistici in alternativa o coazione con i Piani territoriali di coordinamento a livello regionale.

11 Nel 1986 vede luce la associazione Slow Food che ha tra i suoi obiettivi la difesa della biodiversità, i diritti dei popoli alla sovranità alimentare, l'opposizione alla omogeneizzazione ed alla industrializzazione dell'agricoltura, alle manipolazioni genetiche.

12 L'ICOMOS (International Council, of Monuments and Sites, costola dell'UNESCO, 1964) ha eguagliato il paesaggio storico ad un monumento nel senso allargato ai tessuti insediati siano essi urbano che rurale, nel quale sia identificabile con evidenza il segno di una civiltà, di un fatto significativo o di un evento storico. Questo concetto è applicato da tempo ai giardini ed ai parchi ma fatica a trovare un suo riconoscimento sul piano degli spazi aperti in quanto non si riesce ancora a sciogliere il nodo della questione estetica e soprattutto non esiste ancora una procedura ricognitiva in grado di identificare sistematicamente il contenuto strutturale per via della complessità insita nel paesaggio stesso. Questo è costruito da segni e strutture ma non secondariamente da relazioni e contaminazioni tra aspetti dell'esistenza umana che non si prestano ad operazioni tassonomiche (Fabbri1997)

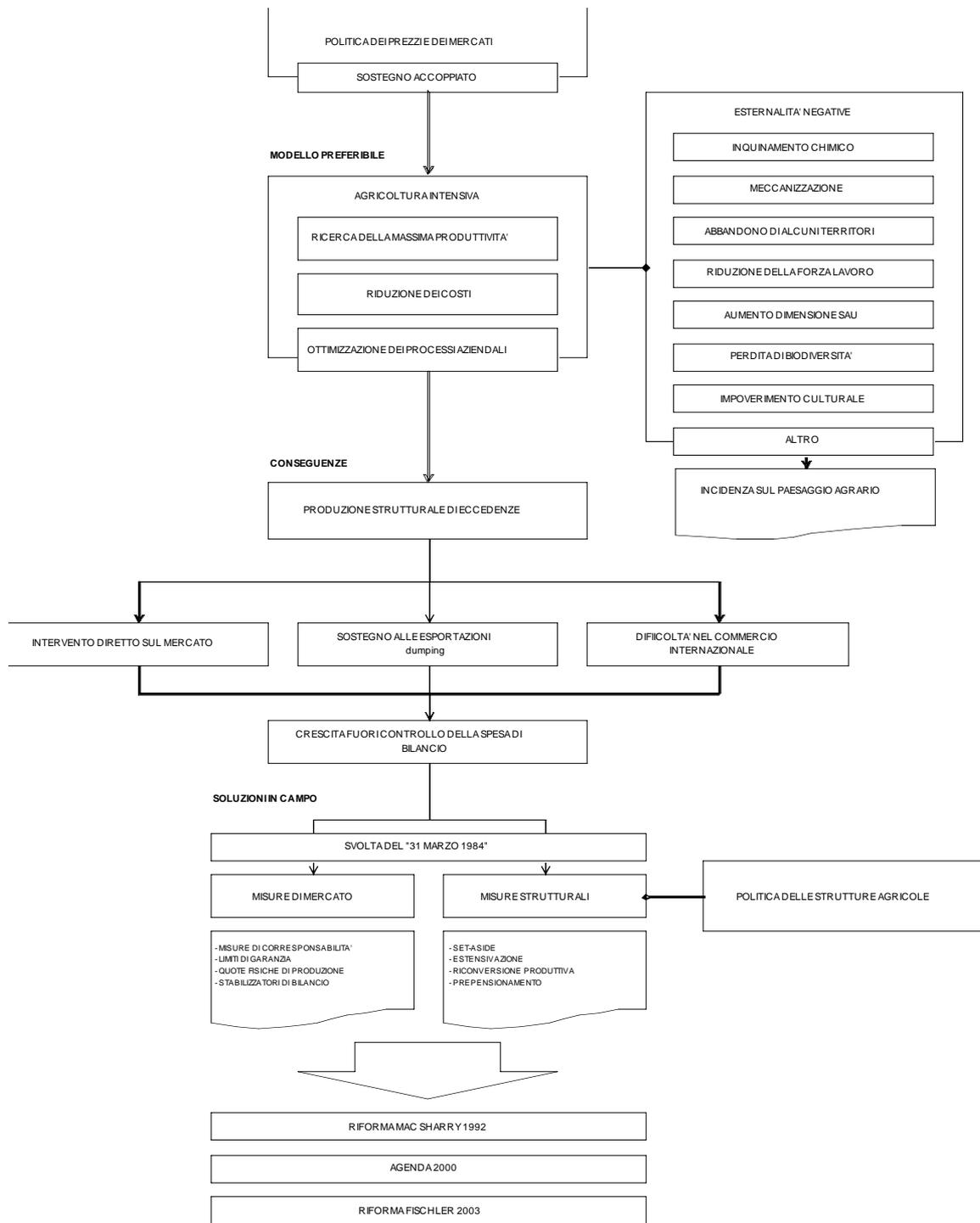


FIGURA 2 EVOLUZIONE E CONSEGUENZE INDOTTE DALLA PAC TRA GLI ANNI 60 E LA PRIMA META' DEGLI ANNI 80 INTERPRETATA ATTRAVERSO LE MISURE DEL PRIMO PILASTRO.

Dalla politica di sostegno al collasso economico, la svolta del 31 marzo 1984

La PAC nella sua prima fase, fondamentale per il rilancio dell'economia e prima politica intorno alla quale si coagula l'idea di una Europa unita, arriva a consolidare nella prima metà degli anni '80 un apparato insostenibile. Si determina la necessità di stabilire un nuovo assetto per il primo pilastro, si veda a riguardo la FIGURA 2.

Nel periodo a seguire si tenta il superamento dello stato di crisi con la così detta svolta del 31 marzo 1984, quando il Consiglio d'Europa raggiunge un accordo su un pacchetto di misure correttive alla politica agricola che prevede in sintesi:

- limiti di garanzia dei settori eccedentari;
- una restrittiva politica dei prezzi;
- un nuovo sistema agri-monetario.

Questo pacchetto si esprime attraverso i due pilastri della PAC attivando una serie di misure:

- Misure di controllo del mercato:
  - misure di corresponsabilità;
  - limiti di garanzia;
  - quote fisiche di produzione;
  - gli stabilizzatori di bilancio;
- Misure strutturali:
  - set aside;
  - estensivazione e riconversione produttiva;
  - prepensionamento.

Questa serie di interventi ed in particolar modo la individuazione di un tetto al contributo garantito, ottenuto contingentando la produzione per ogni singolo paese, sono stati gli strumenti per arginare il fenomeno delle eccedenze e limitare i volumi di spesa.

La politica dei redditi, indirettamente sostenuta dalla politica dei prezzi, viene ridimensionata spostando il peso sulla politica di regolazione del mercato. Il crollo dei prezzi agricoli sui mercati internazionali, tuttavia, rallenta il consolidamento e l'efficacia del nuovo assetto individuato per la PAC. Il fattore congiunturale determina l'inerzia all'assorbimento delle eccedenze, in particolare per quanto riguarda i cereali.

Una soluzione all'emergenza si individua nella riforma della l'OCM specifica, questa viene modificata introducendo una tassa sul volume prodotto da riscuotere al momento della prima commercializzazione. Ai coltivatori viene chiesto un contributo, detto "prelievo di corresponsabilità"<sup>13</sup>, finalizzato a sostenere lo smaltimento delle eccedenze e indirizzato verso la regolarizzazione del mercato.

---

<sup>13</sup> Il prelievo di corresponsabilità ed il prelievo di corresponsabilità supplementare, di cui al regolamento CEE del

Questa tassa, introdotta nel 1986, venne applicata fino al '92 prevedendo il prelievo del 3% sul prezzo d'intervento da applicare all'atto della commercializzazione. Le piccole aziende, con produzione non superiore alle 25t<sup>14</sup>, avevano comunque diritto ad un aiuto per la compensazione del minor guadagno. A questo provvedimento, di per se insufficiente, venne affiancato, per i produttori oltre le 25t, un contributo supplementare di un ulteriore 3% sul prezzo di intervento.

Altri sistemi di controllo della spesa affiancati alle regole di tassazione sono stati:

meccanismo della superficie massima garantita ammessa a sussidio individuata a livello comunitario e ripartita in *superfici di base garantite*, per ogni stato membro. In pratica si individua per ogni nazione la superficie complessiva per la quale è possibile sostenere i costi di garanzia dei redditi. I prodotti vengono "confinati" in una superficie massima oltre la quale, se la produzione eccede, viene ridotto il sostegno in proporzione alla dimensione dello sconfinamento.

Questo sistema ha vincolato in particolare le produzioni di grano duro, riso, piante proteiche, frutta in guscio e colture energetiche.

Meccanismo del massimale nazionale garantito, ovvero l'individuazione di una soglia massima di sostegno erogabile che ogni stato è in grado di spendere, superata la quale viene penalizzato al momento di fissare il massimale nel periodo successivo.

Meccanismo del quantitativo massimo garantito, dove il parametro considerato è la quantità di prodotto da trasformare o immettere sul mercato. Superata la soglia fissata, il sostegno decresce proporzionalmente. Questo sistema di controllo ha avuto la sua prima applicazione già nella prima metà degli anni '80, al consolidamento delle eccedenze nelle produzioni di cereali, semi oleosi, prodotti ortofrutticoli e latte. È stato, in seguito, esteso alle produzioni di tabacchi, foraggio essiccato, olio di oliva, riso e la produzione del vino. Il meccanismo prevede in genere un limite di garanzia, ovvero un massimo parametrico di prodotto oltre il quale non veniva più garantita l'erogazione del sostegno.

Una ulteriore misura di controllo di tipo strutturale per ridurre le superfici a reddito è quello del ritiro dei seminativi dalla produzione o set-aside, ovvero il regime remunerato di messa a riposo obbligatorio dei campi. Sono ammessi alla misura tutti i terreni arabili della comunità coperti da colture OCM, il coltivatore ha l'obbligo di sottrarre il 20% del seminativo per almeno 5 anni, periodo in cui il terreno doveva essere lasciato incolto o a pascolo non intensivo o destinato alla produzione di legumi da granella (lenticchie, ceci, cicerchia ecc., queste specie hanno la proprietà di

---

Consiglio n. 2727/75, riguardano tutti i cereali prodotti nella Comunità ed immessi sul mercato, con esclusione del risone. Il prelievo fiscale si applicava al momento della prima commercializzazione ed equivaleva ad una cifra pari a circa 17.000 L. per tonnellata

<sup>14</sup> Nel periodo in questione la produzione media di cereali per ettaro oscilla fra le 3t e le 5t in relazione alla scelta della specie coltivata ed alle condizioni ambientali. Il dato è estremamente variabile all'interno della gamma dei prodotti cerealicoli, il mais ha una produzione mediamente intorno ai 95q/ha mentre l'avena raggiunge a malapena i 24q/ha.

Da questi scarni dati si comprende perché durante il periodo della prima PAC il regime di accoppiamento abbia indotto a rimpiazzare molte delle colture locali con il mais e si abbia una immagine diffusa di queste coltivazioni. Questo dato, tuttavia, non è da solo sufficiente per interpretare il fenomeno, è necessario entrare nel dettaglio dell'organizzazione dell'OCM cereali perché i prezzi d'intervento non sono uguali per tutti prodotti. Tuttavia è evidente la flessione dal 1982 al 1990 della superficie utilizzata per le colture a mais. Cfr TABELLA 1

reintegrare le risorse nutritive mentre la messa a reddito di questi prodotti richiede, nella gran parte dei casi, la disponibilità di tecnologie specializzate per remunerare il raccolto).

La procedura di rotazione, che prevede l'avvicendamento stagionale di colture di specie diverse intercalata a periodi ad incolto, era stata convenientemente non applicata nella stagione della prima PAC, quando la remunerazione era accoppiata al volume di prodotto. Questo è stato uno dei fattori che maggiormente ha inciso sull'ambiente ed in particolare per quanto riguarda le componenti acqua e suolo. La rotazione e la messa a riposo del campo consente di reintegrare i nutrienti che vengono utilizzati dalle piante per il loro sviluppo e che vengono persi con il raccolto. La mancata reintegrazione per via naturale di questi complessi comporta la necessità di impiegare una quantità di fertilizzanti chimici e di fitofarmaci inducendo una concentrazione di inquinanti.

In un certo senso il regime obbligatorio del set-aside, pur forzando il tradizionale avvicendamento, è annoverabile tra gli strumenti potenzialmente in grado di ridare in parte figurabilità al paesaggio agrario e capace di supportare il recupero sulla perdita di biodiversità.

Tuttavia questo provvedimento, almeno per quanto riguarda i caratteri del territorio italiano, avrebbe dovuto essere meglio governato, alla luce della composizione prevalente delle imprese<sup>15</sup>. L'applicazione del provvedimento su ordinamenti promiscui, preferiti dalle piccole aziende, si rende poco praticabile per la compresenza di più colture contemporaneamente. Inoltre, bisogna tenere a mente che la messa a riposo di 1/5 della superficie a seminativo, per le aziende con piccole estensioni di SAU, poteva essere poco o per nulla compensativa rispetto alle potenzialità produttive dell'appezzamento distribuito sui 5 anni previsti dal regolamento.

Sempre annoverate tra gli strumenti strutturali dell' "accordo di marzo" sono: il regime di aiuti per la "estensivazione" della produzione, che prevede una rarefazione del 20% della produzione per unità di superficie non cumulabile con il set-aside, e l'incoraggiamento alla cessazione delle attività agricole dei coltivatori di età superiore ai 55 anni (prepensionamento).

---

<sup>15</sup> La dimensione media in ha della SAU (Superficie Agraria Utilizzata) delle aziende agricole in Italia nel 1982 era pari a 4,95 ha; nel 1990 è salita a 5,06 ha e nel 2000 si è stabilizzata sui 5,17 ha.

Inoltre, nel censimento dell'Agricoltura del 2000 (dati ISTAT) emerge una preponderante presenza di aziende con dimensione inferiore ad 1ha, il 38,1% ed una percentuale vicina al 6% di aziende con dimensione superiore al 20ha, come emerge dalla TABELLA 4

|                                     | 2000                 | 1990                 | 1982                 |
|-------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                                     | SUP.TOTALE           | SUP.TOTALE           | SUP.TOTALE           |
| <b>SEMINATIVI</b>                   | <b>7 329 271,40</b>  | <b>8 129 731,65</b>  | <b>8 334 972,81</b>  |
| Cereali                             | 4 051 506,15         | 4 472 667,18         | 5 116 631,75         |
| <i>Grano tenero (panificazione)</i> | 535 937,55           | 786 479,56           | 1 289 149,73         |
| <i>Grano duro (pasta)</i>           | 1 699 775,55         | 1 825 701,16         | 1 852 422,87         |
| <i>Orzo</i>                         | 291 300,83           | 490 707,05           | 381 152,79           |
| <i>Granoturco (mais)</i>            | 1 070 165,36         | 877 728,30           | 1 114 194,51         |
| <i>Riso</i>                         | 213 859,06           | 205 917,59           | 174 941,66           |
| <i>Altri cereali</i>                | 240 467,80           | 286 133,52           | 304 770,19           |
| Legumi secchi                       | 66 376,68            | 58 876,33            | 65 164,42            |
| Patata                              | 39 216,86            | 62 608,68            | 72 890,19            |
| Barbabietola da zucchero            | 225 055,18           | 257 901,47           | 245 121,83           |
| Piante Industriali                  | 511 053,28           | 574 458,64           | 105 270,18           |
| Ortive                              | 259 295,54           | 317 353,74           | 296 312,92           |
| Foraggere avvicendate               | 1 531 580,37         | 1 828 764,15         | 2 023 722,05         |
| Altri seminate                      | 645 187,34           | 557 101,46           | 409 859,47           |
| <b>COLTIVAZIONI LEGNOSE AGRARIE</b> | <b>2 458 941,11</b>  | <b>2 787 359,23</b>  | <b>2 984 411,64</b>  |
| Vite                                | 717 333,78           | 932 957,04           | 1 145 096,93         |
| Olivo                               | 1 081 255,17         | 1 033 590,72         | 1 026 124,80         |
| Agrumi                              | 132 566,41           | 172 178,84           | 169 878,70           |
| Frutta da polpa                     | 498 405,64           | 628 518,60           | 626 885,88           |
| Florovivaismo                       | 21 519,90            | 15 581,66            | 13 382,25            |
| Altre legnose                       | 7 860,21             | 4 532,37             | 3 043,08             |
| <b>PRATI PERMANENTI E PASCOLI</b>   | <b>3 418 084,25</b>  | <b>4 128 807,77</b>  | <b>4 523 119,04</b>  |
| <b>SAU Totale</b>                   | <b>13 206 296,76</b> | <b>15 045 898,65</b> | <b>15 842 503,49</b> |
| ARBORICOLTURA DA LEGNO              | 158 907,36           | 105 556,20           | 136 580,86           |
| BOSCHI                              | 4 578 546,01         | 5 509 981,98         | 5 637 610,87         |
| SUPERFICIE AGRARIA NON UTILIZZA     | 917 263,57           | 1 006 471,16         | 1 062 135,62         |
| ALTRA SUPERFICIE                    | 744 505,04           | 1 034 447,51         | 952 664,36           |
| <b>Totale</b>                       | <b>6 399 221,98</b>  | <b>7 656 456,85</b>  | <b>7 788 991,71</b>  |
| <b>Superficie Aziendale Totale</b>  | <b>19 605 518,74</b> | <b>22 702 355,50</b> | <b>23 631 495,20</b> |

| FORME DI CONDUZIONE                             | 2000                |                      | 1990                |                      | 1982                |                      |
|---|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
|   | AZIENDE             | SUP.TOTALE           | AZIENDE             | SUP.TOTALE           | AZIENDE             | SUP.TOTALE           |
| Conduzione diretta del coltivatore              | 2.459.589,00        | 13.823.091,82        | 2.893.145,00        | 15.961.093,06        | 3.061.348,00        | 16.009.888,21        |
| <i>Con solo manodopera familiare</i>            | 2.109.508,00        | 10.390.629,30        | 2.334.666,00        | 10.702.438,92        | 2.507.386,00        | 11.065.299,30        |
| <i>Con manodopera familiare prevalente</i>      | 250.773,00          | 2.046.886,39         | 379.663,00          | 3.061.334,37         | 388.049,00          | 2.853.987,86         |
| <i>Con manodopera extrafamiliare prevalente</i> | 99.308,00           | 1.385.576,13         | 178.816,00          | 2.197.319,77         | 165.913,00          | 2.090.601,05         |
| Conduzione con salariati                        | 133.004,00          | 5.748.721,83         | 118.020,00          | 6.603.521,95         | 154.484,00          | 7.149.460,21         |
| Conduzione a colonia parziaria appoderata       | 1.487,00            | 17.363,46            | 9.028,00            | 91.565,85            | 40.434,00           | 382.339,22           |
| Altra forma di conduzione                       | 745,00              | 16.341,63            | 3.151,00            | 46.174,64            | 12.904,00           | 89.807,56            |
| <b>Totale</b>                                   | <b>2.594.825,00</b> | <b>19.605.518,74</b> | <b>3.023.344,00</b> | <b>22.702.355,50</b> | <b>3.269.170,00</b> | <b>23.631.495,20</b> |
|   | SUP MEDIA           | <b>7,56</b>          | SUP MEDIA           | <b>7,51</b>          | SUP MEDIA           | <b>7,23</b>          |
| <b>TITOLO DI PROPRIETA'</b>                     |                     |                      |                     |                      |                     |                      |
| Solo in proprietà                               | 2.249.177,00        | 13.403.843,24        | 2.660.024,00        | 16.666.284,56        | 2.801.509,00        | 17.683.541,47        |
| Solo in affitto                                 | 97.353,00           | 1.451.810,36         | 95.045,00           | 1.208.337,44         | 130.966,00          | 1.409.731,99         |
| Parte in proprietà e parte in affitto           | 245.817,00          | 4.749.865,14         | 262.684,00          | 4.827.733,50         | 326.519,00          | 4.538.221,74         |
| <i>In proprietà</i>                             | -                   | 2.311.723,05         | -                   | 2.504.709,46         | -                   | 2.356.118,60         |
| <i>In affitto</i>                               | -                   | 2.438.142,09         | -                   | 2.323.024,04         | -                   | 2.182.103,14         |
| <b>Totale</b>                                   | <b>2.592.347,00</b> | <b>19.605.518,74</b> | <b>3.017.753,00</b> | <b>22.702.355,50</b> | <b>3.258.994,00</b> | <b>23.631.495,20</b> |

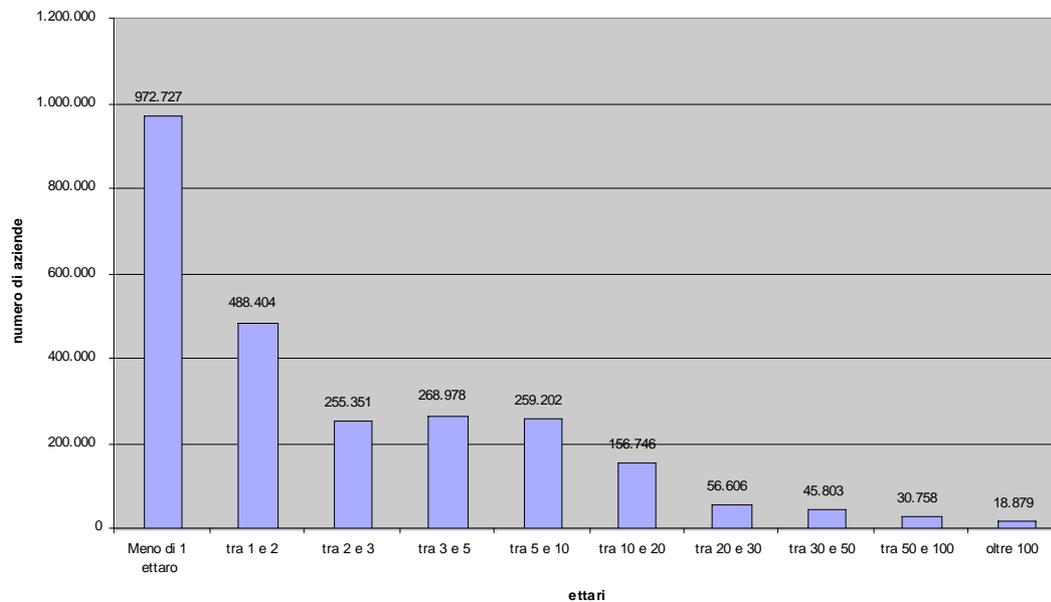
  

| FORME DI CONDUZIONE                             | 2000                |                      | 1990                |                      | 1982                |                      |
|---|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
|   | AZIENDE             | SUP.TOTALE           | AZIENDE             | SUP.TOTALE           | AZIENDE             | SUP.TOTALE           |
| Conduzione diretta del coltivatore              | 2.421.921,00        | 10.723.391,53        | 2.849.935,00        | 12.260.496,23        | 2.997.784,00        | 12.312.636,97        |
| <i>Con solo manodopera familiare</i>            | 2.073.048,00        | 7.960.784,37         | 2.293.334,00        | 8.027.760,60         | 2.446.834,00        | 8.300.228,02         |
| <i>Con manodopera familiare prevalente</i>      | 250.125,00          | 1.692.256,18         | 378.837,00          | 2.561.840,48         | 386.873,00          | 2.390.195,93         |
| <i>Con manodopera extrafamiliare prevalente</i> | 98.748,00           | 1.070.350,98         | 177.764,00          | 1.670.895,15         | 164.077,00          | 1.622.213,02         |
| Conduzione con salariati                        | 129.458,00          | 2.463.142,86         | 113.467,00          | 2.687.488,14         | 146.294,00          | 3.151.315,06         |
| Conduzione a colonia parziaria appoderata       | 1.471,00            | 12.576,30            | 9.028,00            | 71.123,24            | 40.434,00           | 307.667,35           |
| Altra forma di conduzione                       | 604,00              | 7.186,07             | 3.097,00            | 26.791,04            | 12.782,00           | 70.884,11            |
| <b>Totale</b>                                   | <b>2.553.454,00</b> | <b>13.206.296,76</b> | <b>2.975.527,00</b> | <b>15.045.898,65</b> | <b>3.197.294,00</b> | <b>15.842.503,49</b> |
|   | SUP MEDIA           | <b>5,17</b>          | SUP MEDIA           | <b>5,06</b>          | SUP MEDIA           | <b>4,95</b>          |
| <b>TITOLO DI PROPRIETA'</b>                     |                     |                      |                     |                      |                     |                      |
| Solo in proprietà                               | 2.218.898,00        | 8.352.795,03         | 2.623.888,00        | 10.449.238,34        | 2.756.792,00        | 11.201.898,75        |
| Solo in affitto                                 | 101.466,00          | 1.084.752,77         | 98.897,00           | 888.687,33           | 136.523,00          | 1.032.560,36         |
| Parte in proprietà e parte in affitto           | 233.090,00          | 3.768.748,96         | 252.742,00          | 3.707.972,98         | 303.979,00          | 3.608.044,38         |
| <i>In proprietà</i>                             | -                   | 1.794.905,84         | -                   | 1.825.053,48         | -                   | 1.752.299,70         |
| <i>In affitto</i>                               | -                   | 1.973.843,12         | -                   | 1.882.919,50         | -                   | 1.855.744,68         |
| <b>Totale</b>                                   | <b>2.553.454,00</b> | <b>13.206.296,76</b> | <b>2.975.527,00</b> | <b>15.045.898,65</b> | <b>3.197.294,00</b> | <b>15.842.503,49</b> |

TABELLA 4 NUMERO DI AZIENDE PER DIMENSIONE DI SAU

| CLASSI DI SUPERFICIE | AZIENDE | %      |
|----------------------|---------|--------|
| Meno di 1 ettaro     | 972.727 | 38,09% |
| tra 1 e 2            | 488.404 | 19,13% |
| tra 2 e 3            | 255.351 | 10,00% |
| tra 3 e 5            | 268.978 | 10,53% |
| tra 5 e 10           | 259.202 | 10,15% |
| tra 10 e 20          | 156.746 | 6,14%  |
| tra 20 e 30          | 56.606  | 2,22%  |
| tra 30 e 50          | 45.803  | 1,79%  |
| tra 50 e 100         | 30.758  | 1,20%  |
| oltre 100            | 18.879  | 0,74%  |

**Totale 2.553.454 100,00%**



Terminata la prima fase della PAC, il quinquennio conclusivo degli anni '80 è stato caratterizzato da una prima reazione allo stato di crisi con la messa in campo e la riorganizzazione di tutte le misure che sarebbero a breve confluite nella riforma Mac Sharry.

La “disintegrazione” parziale dei paesaggi agrari storici sul territorio italiano alla soglia degli anni '90 era già compiuta. I nuovi paesaggi che si stabilizzano sui territori, parziale manifestazione degli effetti della politica economica settoriale, sono conformati fisicamente dalle tecnologie affermatesi con le opportunità aperte dalla PAC.

In un certo senso la trasformazione recente è da considerare coerente con i processi evolutivi dei paesaggi se consideriamo questi conformati da segni, strutture, elementi tangibili e relazioni visibili ed invisibili tra componenti, ma anche la manifestazione della politica e delle condizioni socioeconomiche delle comunità.

Negli anni a cavallo del secolo, si stabilizzeranno le strategie per contrastare gli effetti negativi sulla economia e sull'ambiente.



FIGURA 3 PARTICOLARE DELL'AFFRESCO RAFFIGURANTE GLI EFFETTI DEL BUON GOVERNO DELLA CITTÀ, AMBROGIO LORENZETTI, PALAZZO PUBBLICO DI SIENA, 1337 1339.

## Il tentativo di svolta – la Riforma Mac Sharry

La PAC aveva dimostrato il proprio limite d'efficacia già dopo aver esaurito il compito iniziale, ovvero quello di rivitalizzare e dare movimento al settore economico primario. Oltre alle difficoltà sul piano economico sono evidenti le aperture su altri fronti di crisi non prospettate dagli scenari direttamente condizionati, mi riferisco alla componente ambientale ed al paesaggio.

Gli effetti correttivi delle distorsioni economiche vengono operati attraverso l'azione riformatrice del primo pilastro PAC (politica dei prezzi e del mercato) sottovalutando (?) o quanto meno attribuendo un ruolo subordinato al secondo pilastro (politica delle strutture), probabilmente confidando nella efficacia, a breve tempo, della leva degli strumenti economici.

Le misure strutturali, come abbiamo già detto, non sono ancora effettivamente riferite al territorio ed al sistema di sostegno che questo è in grado di esprimere. Appaiono, piuttosto, congegnate per avere ricadute dirette sui fattori economici secondari ed accessori alla produzione, rivolte direttamente alla struttura aziendale.

In questo scenario si avvia la riforma Mac Sharry del 1992 che raccoglie e dà una organizzazione coerente e strutturata alle misure PAC, in gran parte individuate già nella svolta del 31 marzo ed i cui obiettivi sono di seguito riassunti:

- contenimento delle produzioni eccedentarie;
- riduzione della spesa agricola;
- contributo dell'agricoltura al riassetto degli equilibri dei mercati internazionali così come richiesto dagli accordi GATT<sup>16</sup> (Uruguay Round) 1986-1994;
- salvaguardia ambientale.

Complessivamente la riforma cerca di ri-orientare la politica dei prezzi verso il mercato, dando spazio all'avvicinamento dei prezzi agricoli europei ai prezzi mondiali, tuttavia non sono ancora maturi i tempi per la totale eliminazione delle misure di aiuto, di fatto ancora necessarie per garantire la continuità di un sistema economico “drogato” dal sostegno, apparentemente fragile e incapace di competere sul libero mercato. Si dà comunque volta ad importanti riforme, la più rilevante delle quali è il “disaccoppiamento” del sostegno con la produzione.

Questo meccanismo, in linea di principio, avrebbe dovuto produrre una serie di effetti positivi:

- il prezzo sarebbe tornato ad essere espressione della relazione tra offerta e domanda, ciò avrebbe prodotto i fenomeni seguenti:
  - la possibilità di orientamento delle scelte imprenditoriali, ad esempio ritornare a modelli agrari ed ordinamenti meno depauperanti delle risorse ambientali;
  - possibilità concreta di tornare a produzioni di qualità ed al recupero dei prodotti tradizionali;

---

<sup>16</sup> General Agreement on Trade and Tariffs

- trasposizione dell'onere della PAC dal consumatore alle istituzioni;
- maggiore possibilità di modulazione del sostegno introducendo altri parametri a giustificazione del premio;
- minore distorsione della concorrenza a livello nazionale ed internazionale.

La scelta del disaccoppiamento ha messo le aziende nella condizione di competere per le nuove nicchie di mercato interno e per gli scambi internazionali. Il sostegno comunitario, non eliminato ancora completamente, orienta la politica del prezzo verso una politica di supporto dei redditi in maniera palese, in pratica viene garantita l'integrazione per un valore pari alla quota di mancato guadagno dovuta alla immissione sul mercato libero di alcuni prodotti, molti dei quali significativi come i cereali. Contemporaneamente per altri prodotti si applica il sostegno al prezzo sul mercato interno (nazionale) anche se per prezzi di intervento quantitativamente più bassi rispetto ai periodi precedenti.

Le compensazioni restano saldamente legate all'uso agricolo del suolo ed al mantenimento delle attività produttive il che, da un lato garantisce la continuità di presidio delle aree agricole, dall'altro non assicura una conduzione in grado di rimuovere le esternalità negative, prodotte dai modelli di preferenza sostenuti nel precedente periodo dalla PAC.

Il meccanismo di calcolo della compensazione prevede l'impiego di un parametro quantitativo calcolato sulla media di prodotto per ambito territoriale, predeterminato in sede comunitaria; per cui è indifferente se il prodotto è realmente conferito o se il raccolto è quantitativamente maggiore o minore delle potenzialità effettive del campo, in pratica, raggiunta la sufficienza fissata per la superficie media di base, non c'è più convenienza a produrre oltre o estendere le coltivazioni in quanto si ottiene il solo incremento dei costi. Altrettanto vale per le operazioni di raccolta che in alcuni casi vengono interrotte lasciando il prodotto deperire sul campo.

Insieme ai provvedimenti che attuano il disaccoppiamento, a cui ho brevemente accennato, si introducono alcune misure di accompagnamento che tendono a consolidare le condizioni che garantiscono la diminuzione delle produzioni e stabilizzano la programmazione della spesa. Si tratta di interventi che ancora hanno una efficacia indiretta sulla conformazione spaziale e figurativa del territorio pur concorrendo, su questo piano, a ridurre il danno da inquinamento e la perdita di risorsa.

In particolare:

- misure agroambientali;
  - set-aside di lungo periodo, ovvero l'avvicendamento obbligatorio delle superficie di base per le aziende così dette professionali (con produzione di seminativi superiore alle 92t)
  - riduzione dei carichi di concentrazione delle colture a cui corrisponde una minore produttività per unità di superficie
  - la promozione dell'agricoltura biologica
- il premio di prepensionamento degli agricoltori di età compresa tra i 55 e 65 anni;

- la forestazione delle estensioni non coltivate con la possibilità, premiata, di sottrarre definitivamente superfici potenzialmente coltivabili ed allo stesso tempo salvaguardare l'ambiente.

Diversamente, il secondo pilastro comincia nettamente ad acquisire i caratteri politici dell'intervento territoriale, non più a distribuzione orizzontale quanto piuttosto verticale, calato sulle esigenze locali, il piano operativo è quello della coesione. Si avviano una serie di riforme tra cui quella dei fondi strutturali che fissano 7 obiettivi<sup>17</sup> in relazione alle condizioni locali nel tentativo di riequilibrare i rapporti di disuguaglianza socioeconomica tra le diverse aree geografiche.

La complessità delle misure di aggiustamento contenute nella riforma Mac Sharry ha comportato un incremento di complessità nella pratica di gestione dei meccanismi di domanda, erogazione e controllo del sostegno. Nello scenario italiano, costellato di piccole aziende dimensionate alla scala familiare spesso connotate da un modesto livello di scolarizzazione, si è rilevata una certa difficoltà nell'accesso al sostegno, per cui di fatto questo è destinato alle aziende meglio attrezzate e strutturate con apparati gestionali adeguati, come noto localizzate nelle aree di pianura e bassa collina, nei territori già compromessi, o per meglio dire, forzati negli equilibri agricoltura/paesaggio fin dal primo periodo PAC. In questo ciclo lo 80% del finanziamento FOEGA sezione garanzia è destinato al 20% del totale delle imprese che detengono nel complesso la maggior parte dei terreni.

#### AGENDA 2000

La nuova stagione del primo pilastro PAC, iniziata negli anni '90, non ha ancora oggi del tutto esaurito il suo corso. Infatti con Agenda 2000<sup>18</sup> si prosegue sulla linea segnata da Mac Sharry. L'indirizzo fondamentale su cui si orienta la riforma è la riduzione progressiva dei prezzi predeterminati e dei margini di garanzia sulla remuneratività del prodotto, continuando il processo di disaccoppiamento del compenso dalla produzione reale.

---

<sup>17</sup> In particolare, il FESR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale che individua i seguenti obiettivi:

Obiettivo 1, promuovere lo sviluppo e l'aggiustamento strutturale delle regioni in deficit di sviluppo;

Obiettivo 2, convertire la tendenza al declino industriale nelle regioni seriamente compromesse;

Obiettivo 3, lotta alla disoccupazione di lungo termine e facilitazione alle dinamiche di impiego dei giovani e delle persone escluse dal mercato del lavoro, parità tra uomo e donna;

Obiettivo 4, riconversione ed aggiornamento dei lavoratori al cambiamento dei processi industriali;

Obiettivo 5a, accelerazione dell'aggiustamento delle strutture agricole nel quadro della riforma delle politiche agricole, la promozione della modernizzazione della pesca;

Obiettivo 5b, facilitare lo sviluppo e l'assetto strutturale delle aree rurali;

Obiettivo 6, sviluppo ed aggiustamento delle regioni a bassa densità di popolazione.

Gli obiettivi oggi sono sostenuti da diversi strumenti di finanziamento e con Agenda 2000 gli obiettivi si riducono da 7 a 3

<sup>18</sup> Il piano di azione della Ue per il periodo 2000 – 2006, Accordo di Berlino 24-25 marzo 1999.

L'impegno di spesa della PAC si sposta progressivamente dal primo al secondo pilastro, che premia la costruzione di contesti ed ambiti di condizione favorevoli allo sviluppo delle attività agricole anche fuori dalle funzioni consolidate; di fatto prende corpo il processo di territorializzazione della politica agricola, vale a dire, che si stringe il legame tra misure di intervento ed ambiti territoriali anche attraverso l'intermediazione, in Italia, delle Regioni che supportano un ruolo rilevante nella gestione delle risorse economiche.

Lo strumento di potenziamento della politica delle strutture è rappresentato dallo Sviluppo Rurale che diventa una sorta di terzo pilastro. Attraverso questo nuovo strumento si afferma il ruolo della multifunzionalità dell'agricoltura che viene definitivamente caricata di valori nuovi oltre a continuare a supportare quelli consolidati riferiti alla produzione. Si riconoscono all'agricoltura nuove funzioni tra cui quelle di presidio, conservazione dell'ambiente e del paesaggio. Contestualmente si riconosce e rafforza la consapevolezza dei bisogni delle aziende di integrare la perdita di reddito diversificando le attività storicamente consolidate.

In particolare, è proprio il riconoscimento di un ruolo su piani diversi da quelli tradizionali, come quello della conservazione dei parametri qualitativi delle componenti ambientali e del paesaggio, che lega al territorio l'attività agricola. Si potrebbe anche dire che la multifunzionalità contestualizza l'azienda ponendola all'interno di un sistema complesso di relazioni tra componenti che nel loro equilibrio caratterizzano l'ambito territoriale. La multifunzionalità, inoltre, estende il confronto tra l'azienda e gli altri operatori economici esterni alla realtà agricola e talvolta al di fuori dal contesto rurale.

La PAC di Agenda 2000 si pone i seguenti obiettivi:

- incrementare la competitività dell'agricoltura europea attraverso la liberalizzazione del mercato internazionale dei prodotti;
- garantire la sicurezza della qualità dei prodotti;
- migliorare il tenore di vita delle popolazioni che operano in ambito agricolo anche attraverso la stabilità dei redditi;
- sostenere la creazione di fonti di reddito alternative da parte delle aziende;
- garantire la sostenibilità ambientale della produzione agricola;
- semplificare i meccanismi di erogazione della PAC per contenere i fenomeni di esclusione e l'appesantimento dell'apparato burocratico in fase di gestione (pagamento unico).

Come si evince dall'elenco, sono eliminati i riferimenti all'incremento di produttività a favore della competizione tra produttori. Questa comporta, per quanto ci attiene più da vicino, il recupero e la rivalutazione dei prodotti locali di qualità che spesso coincide con un rinnovamento della tradizione e delle tecniche di produzione storiche, le uniche in grado di consentire l'allevamento delle specie "biodiverse" radicate localmente, la cui produzione è stata marginalizzata in passato dai grandi mercati e dalla ricerca in campo tecnico agronomico per la scarsa adattabilità ai processi di industrializzazione.

Nonostante la virata proposta con Agenda 2000, rimangono ancora in piedi, retaggio della vecchia politica, alcune azioni fondate sul primo pilastro PAC proseguendo la riduzione progressiva del

sostegno. Viene modificata l'OCM relativa ai seminativi riducendo il prezzo di intervento sui cereali del 15%.

Un altro cambiamento di rotta è rintracciabile sul piano della sicurezza alimentare che dal principio della "sicurezza dell'approvvigionamento" (quantità sufficiente di...) è sostituita dalla sicurezza in termini qualitativi e sanitari. Ciò significa che la produzione biologica, garantendo una minore presenza, se non l'assenza totale di inquinanti chimici, garantisce la migliore qualità del prodotto. Nel contempo è possibile un ritorno al lento processo evolutivo delle tecniche agronomiche rispettose degli equilibri tra le componenti ambientali in grado di garantire la conservazione delle risorse, il successo della produzione e disegnare il paesaggio in continuità di segni e strutture che hanno tipizzato i territori nell'arco della storia.

L'erogazione dei contributi alle aziende con Agenda 2000 viene condizionata a due fattori: clausole ambientali e modulazione. Quest'ultima misura, non obbligatoria per gli Stati, ha efficacia sul piano occupazionale e non interessa particolarmente la trattazione, mentre di rilevanza è la clausola di eco-condizionalità. Questa è una norma obbligatoria che subordina l'erogazione degli aiuti all'osservanza di norme di comportamento rispettose dei valori ambientali, in caso di violazione da parte dell'azienda la decurtazione del contributo è pari al 100% del contributo.

Attraverso l'eco-condizionalità, che troverà applicazione con la riforma Fischler a partire dal 2003, si ribadisce un legame forte con il territorio, questa misura ha come obiettivo quello di rendere sostenibile le attività agricole. Questo approccio al paradigma della sostenibilità viene ulteriormente appoggiato dalla politica di Sviluppo Rurale, dove convoglia anche il supporto ai caratteri di multifunzionalità.

Lo Sviluppo Rurale sostanzia le sue misure dalla codifica di una serie di regolamenti diversi, preesistenti alcuni da un decennio e dei quali ho già accennato. Questi vengono organizzati e riproposti a livello locale attraverso i PSR (Piani di Sviluppo Rurale) ed armonizzati alle esigenze reali del territorio in modo da poter meglio sostenere l'impalcatura del sistema rurale. La Ue stabilisce per ogni nazione un tetto di spesa che viene ripartito a livello regionale secondo un accordo tra enti e amministrazione centrale che predispone un documento di indirizzo per la formazione dei PSN di rilievo nazionale. Le Regioni devono spendere tutto il finanziamento pena la perdita del sostegno che non si cumula nell'anno successivo.

L'avvio della stagione dello Sviluppo Rurale coincide con il riconoscimento all'agricoltore di un supporto economico per l'estensione delle attività fuori dal settore tradizionale, che deve rimanere portante, i cui proventi sono destinati a integrare il reddito agricolo vero e proprio. In questo modo si riduce la consistenza sostegno al reddito.

Lo Sviluppo Rurale tenta, inoltre, di realizzare le condizioni di sistema affinché lo spazio, all'interno del quale l'azienda è inserita, sia in grado di sostenerne lo sviluppo in un rapporto di reciprocità con questa.

In estrema sintesi il meccanismo che si tende a generare prevede l'attivazione di una sorta di circolo virtuoso:

- le misure di Sviluppo Rurale facilitano la permanenza ed il lavoro delle popolazioni insediate nei territori rurali a prevalente economia agricola, sovvenzionando, in cofinanziamento con la Regione, la realizzazione di interventi a diverso livello, tra cui anche

opere di carattere infrastrutturale, di recupero della qualità ambientale e del paesaggio;

- il coltivatore, oltre a svolgere la sua funzione principale, eroga dei “servizi” come la salvaguardia del territorio dei beni ambientali, la conservazione della qualità del paesaggio, ecc. che hanno una ricaduta sulla comunità locale estesa;
  - il sistema restituisce un valore che a sua volta alimenta l’economia dell’impresa.
- È il caso di quei territori i cui paesaggi conservano un elevato grado di figurabilità, attirano un flusso turistico che sostiene le attività alternative all’agricoltura e aiuta a vendere i prodotti esportati, questi si identificano con i valori estetici e culturali espressi dal paesaggio.

Il ruolo multifunzionale dovrebbe quindi garantire una serie di esternalità, non immediatamente quantizzabili, prodotte da un accresciuto livello di scambi e relazioni coincidente con la crescita economica dell’azienda e del sistema locale all’interno della quale è inserita. Queste esternalità possono essere sfruttate dall’impresa che ne coglie materialmente il plusvalore.

Le esternalità sono, in pratica, capitale riconducibile a quattro grandi categorie. (Brunori 2000)<sup>19</sup>

1. *Capitale naturale*, ovvero la ricchezza data dalla qualità delle risorse ambientali: acqua, aria, suolo, biodiversità, ... nonché la conoscenza locale stessa di tali risorse e dei meccanismi che legano le componenti ambientali.
2. *Capitale simbolico*, ovvero l’insieme dei simboli in grado di rappresentare l’identità locale come ad esempio gli elementi che compongono le strutture del paesaggio o i manufatti rilevanti che costituiscono il patrimonio storicamente stratificato sul territorio.
3. *Capitale culturale*, ovvero l’insieme delle conoscenze delle competenze valori e tecniche che sono alla base dell’organizzazione territoriale, talvolta ben evidenti nel tessuto agrario come anche in altri settori della produzione di beni e servizi.
4. *Capitale antropologico*, dato dalla compresenza di individui che condividono una storia e una cultura locale che sono in grado di conservare, trasmettere, trasformare, in coerenza con il passato, il patrimonio culturale e mantenere viva nella comunità locale i valori e le tradizioni.

Come si può notare il capitale, nella articolazione proposta, ha un certo grado di correlazione concettuale con le componenti essenziali del paesaggio al quale, per estensione, possiamo attribuire il valore del capitale prodotto dalla concorrenza dei fattori che conformano un dato territorio.

Con gli accordi di Berlino la PAC assume un assetto diverso acquisendo un “terzo pilastro” individuato dallo Sviluppo Rurale, in sintesi l’assetto è riassumibile nello schema riportato in FIGURA 4

---

<sup>19</sup> Brunori G. 3. Rapporto sull’economia agricola della toscana, *Agricoltura, ambiente, sicurezza alimentare*, Ed. Il sole 24 ore, 200

Belletti G., Brunori G., Marescotti A. Rossi A., *Multifunctional Agriculture, Multifunctionality and rural development: a multilevel approach*, Ed. Ashgate Belgio, 2003

Brunori G. Tra globalizzazione e localismo. Quale futuro per i sistemi produttivi territoriali?, *La territorializzazione delle politiche settoriali: alcuni spunti teorici*, Ed. Liguori, Napoli 2002

## LA RIFORMA FISCHLER GIUGNO 2003

Fischler prosegue con maggiore incisività sulla strada segnata da Agenda 2000 introducendo il principio del disaccoppiamento totale che prevede il pagamento del sostegno nella forma di contributo al reddito, attraverso il solo principio di possesso del terreno ed al rispetto delle clausole di eco-condizionalità e degli standard di qualità del prodotto e di gestione delle superfici condotte.

Si ritorna al primordiale obiettivo della PAC, ovvero il sostegno al reddito che a questo punto non è più definitivamente accoppiato alla produzione, quanto piuttosto alle buone regole agronomiche che vanno nella direzione della salvaguardia ambientale.

Soltanto alcune aree e coltivazioni specifiche restano parzialmente a regime accoppiato, si tratta delle colture in ambiti territoriali difficili per cui le attività agricole rappresentano l'unica risorsa economica possibile e l'intervento si prefigura come un vero e proprio sussidio.

La politica di controllo del mercato e sostegno ai redditi viene modificata attraverso la riforma di alcune OCM, l'aggiornamento dei meccanismi di sostegno di alcuni settori produttivi e applicando il principio della "modulazione". Quest'ultimo strumento ha come obiettivo quello di accompagnare lo spostamento delle erogazioni economiche dal pilastro della politica dei prezzi alla politica di Sviluppo Rurale, e regolare il processo che porta verso la conclusione un'epoca decisamente troppo prolungata, segnata dall'assistenzialismo e dalla protezione dei mercati che non ha favorito la ricerca e l'innovazione per il deficit strutturale di comportamenti competitivi.

Materialmente è prevista la riduzione progressiva dei pagamenti diretti corrisposti ai titolari d'azienda di grande dimensione nel periodo tra 2005 e 2013, gli importi risparmiati vengono riversati sul finanziamento della sezione garanzia del FEOGA, ovvero allo Sviluppo Rurale.

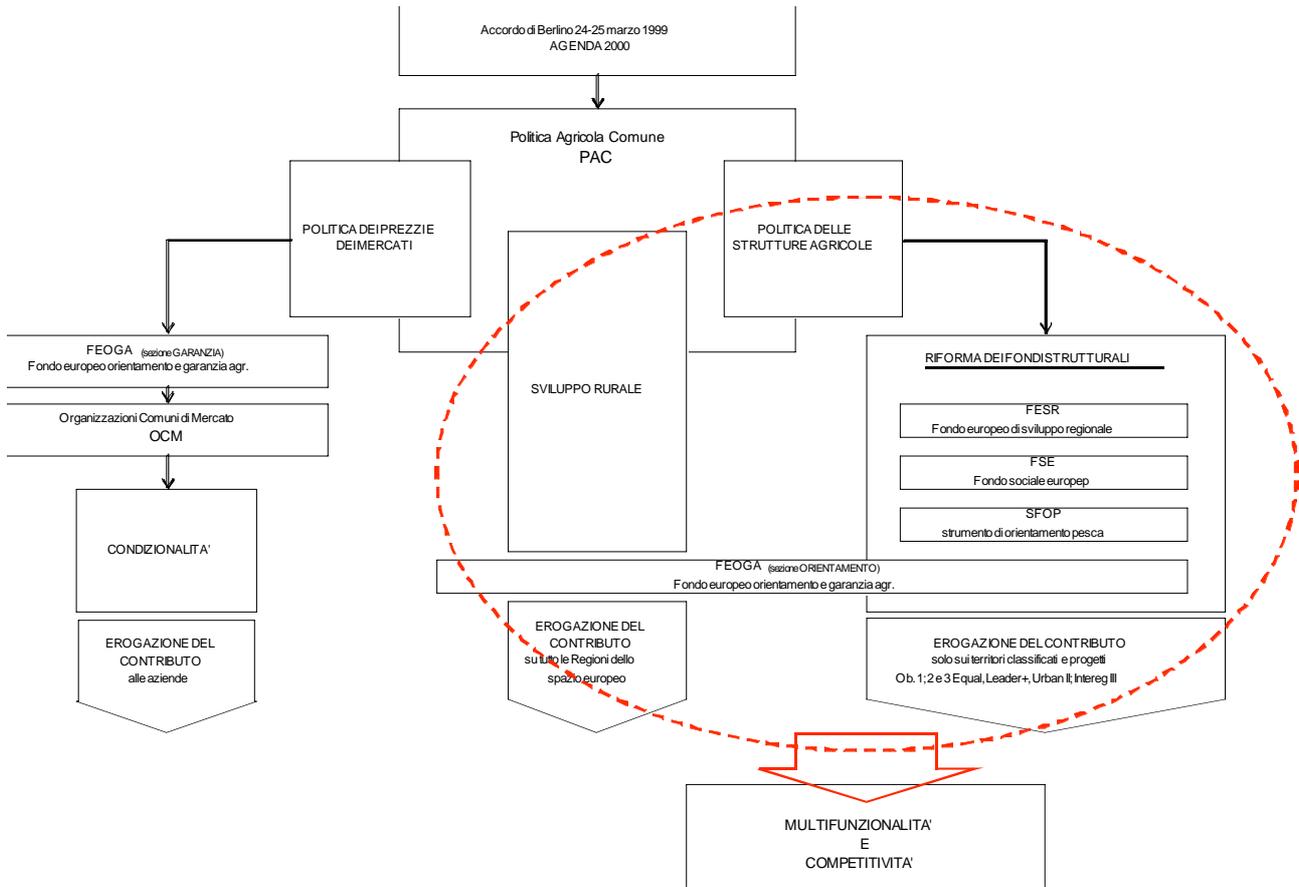


FIGURA 4 LA PAC DOPO AGENDA 2000

#### RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Le relazioni tra paesaggio agrario e PAC, da Agenda 2000 ad oggi, non sono ancora chiare, probabilmente anche perché alcune delle conseguenze di queste influenze sono in via di consolidamento sui territori o non hanno avuto quella rappresentatività tale da emergere rispetto ad un passato recente che ha fortemente conformato lo spazio agricolo. A questa analisi resta da affiancare un approfondimento di tutto quanto attiene il pilastro delle politiche delle strutture. Procedendo su questo fronte si potranno dirimere alcuni nodi riferiti al più recente periodo della PAC quando la politica delle strutture si è largamente affermata rispetto agli interventi sui prezzi e sui redditi.

Per quanto attiene il periodo tra il 1962 ed il 1999 appare più comprensibile la dinamica di ricaduta delle misure sul piano territoriale; soprattutto, si individua, nello studio delle OCM e dei dati statistici disponibili, una chiave interpretativa dei fenomeni di trasformazione che poi sarà necessario traslare sul campo del paesaggio. Le OCM sono gli strumenti attuativi della politica dei prezzi che, come abbiamo visto, ha condizionato con diversa efficacia l'intervento economico durante tutto l'arco temporale della PAC. Queste sono agganciati alle produzioni di cui è possibile studiare la distribuzione, la dimensione spaziale e produttiva. Nelle relazioni tra questi valori è possibile rintracciare gli indicatori utili ad interpretare le trasformazioni che sottendono la modificazione del paesaggio agrario. Su questo punto dovrà essere approfondito lo studio.

Roberto Zompì

*Pubblicato il 19 marzo 2007*