La Comunità Europea e il paesaggio rurale: il caso del *Set Aside* (1988-1993)

Nicola Gabellieri

1. *Introduzione*

L'importante ruolo che i sistemi agricoli hanno da sempre ricoperto nel modellamento dei paesaggi rurali è stato amplificato a partire dalla fine Seconda Guerra Mondiale dalla più repentina e profonda trasformazione della loro storia. Questa evoluzione, avvenuta all'interno della cornice della Politica Agricola Comune (PAC), pone il problema su quale sia stato il ruolo della Comunità Europea nel processo che ha coinvolto le campagne europee negli ultimi sei decenni. Questo contributo cerca di ricostruire quello che Fevbre avrebbe chiamato la *creazione dello spazio*[1] compiuta dal processo di integrazione europea, concentrandosi sul provvedimento chiamato *Set Aside*, ovvero il Regolamento 2040/88, Programma di Ritiro Volontario dei Seminativi dalla coltivazione, applicato per le campagna agrarie 1988/89, 1989/90, 1990/91, 1991/92. Questo particolare momento della PAC rappresenta un punto di svolta cruciale che è stato per troppo tempo sottovalutato e che comprende un grande numero di temi di discussione come l'evoluzione del paesaggio, il problema alimentare, i cambiamenti sociali del mondo rurale. La dinamica del *Set Aside* era al tempo stesso tanto semplice quanto innovativa: gli agricoltori europei erano incoraggiati, tramite sostanziosi contributi, a non coltivare. Come politica agricola, esso segna il punto di passaggio tra due prospettive completamente diverse sul ruolo dell'agricoltura e del mondo rurale, e che coinvolgono ancora oggi il dibattito pubblico.

2. *La nascita della PAC*

Nel corso della sua relativamente breve storia la PAC ha rappresenta-

[1] L. Febvre, *La terra e l'evoluzione umana*, Einaudi, Torino 1980.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 206

to uno dei più grandi temi di dibattito tra le politiche della Comunità Europea: per Moravcsik la creazione della PAC fu una delle maggiori sfide che la nascente Comunità dovette affrontare, motivata più da ragioni geopolitiche che da motivi economici[2], al contrario di chi la definisce come «uno dei cementi più solidi della costruzione europea»[3]. Milward vede la PAC come la dimostrazione che l'integrazione non ha rappresentato un processo omogeneo, bensì solo «a bargaining of national interests» diretta conseguenza non del desiderio di trascendere lo Stato-Nazione bensì di rafforzarlo[4].

Nel Trattato di Roma (1957) il progetto di una politica agricola comune venne esplicitamente annunciato negli Articoli 38 e 39, che descrivevano gli obbiettivi che la PAC avrebbe dovuto perseguire:

a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola;
b) assicurare cosi un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
c) stabilizzare i mercati;
d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori[5].

Alla necessità di aumentare la produttività venne attribuita particolare enfasi, sia perché era vista come il mezzo per sostenere il reddito delle aziende agricole, sia perché era necessario assicurare l'approvvigionamento alimentare dopo le carestie sofferte dalle popolazioni alla fine degli anni Quaranta. Nel 1962 nasceva il Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA), ente con il compito di distribuire i finanziamenti europei, diviso nella sezione Garanzia e nella sezione Orientamento. Come illustra Fanfani[6], compito della prima sezione era quello di gestire il mercato dei prodotti agricoli, attraverso la cosiddetta *politica dei prezzi*: i prezzi sul mercato dei prodotti agricoli venivano mantenuti artificialmente alti grazie a una politica di immagazzinamento e contributi, in modo da incentivare la crescita della produzione e assicurare un reddito costante alle aziende agricole. La sezione Orientamento doveva invece

[2] A. Moravcsik, *The choice for Europe*, Routledge/UCL Press, London 1998.
[3] K.K. Patel (a cura di), *Fertile ground for Europe? The history of european integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Nomos, Baden-Baden 2009.
[4] A.S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London 1992, p 12.
[5] *Trattato di Roma che istituisce la Comunità Economica Europea*, Parte Prima, Articolo 39, 1957.
[6] R. Fanfani, *Lo sviluppo della Politica Agricola Comunitaria*, Carocci, Roma 1996.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 207

gestire i fondi destinati alla modernizzazione delle strutture agricole.

Nel progetto dei promotori, il FEOGA avrebbe permesso una progressiva omologazione delle strutture agricole europee sotto l'imperativo della crescita della produttività e della *modernizzazione* delle strutture agricole; questo processo in realtà avvenne, ma in maniera più eterogenea e disordinata di quanto ci si aspettasse. L'accento venne infatti posto sulla protezione dei prezzi, a discapito della politica strutturale, e la Politica dei Prezzi assorbì gradualmente la maggior parte del *budget* agricolo Comunitario, arrivano a disporre negli anni Settanta e Ottanta di più del 90% del totale[7].

La PAC e la "terza rivoluzione agricola"

Il *boom* economico e l'avvento della *società dei consumi* comportarono per l'Europa profondi mutamenti strutturali, con implicazioni sull'economia, la società e lo stile di vita. Lo stesso settore agricolo venne rivoluzionato, così come il suo modo di interagire con lo spazio rurale. Coppock scrive che in agricoltura avvenne il passaggio «from a kind of handcraft to an industrial operation»[8]. Bairoch ha addirittura introdotto il concetto di *terza rivoluzione agricola*[9] per definire la trasformazione tecnica e produttiva che si diffuse, seppur in modo eterogeneo. Il nuovo sistema, definito come *productive regime*[10], sancì l'integrazione dell'agricoltura nel sistema produttivo distributivo capitalista, ispirando un territorio in cui l'agricoltura dominava le relazioni economiche e sociali della campagna[11]. Geografi e storici hanno messo l'accento su vari aspetti del generale processo di trasformazione, ma in genere le novità principali riguardarono la diffusione della macchine agricole, l'introduzione di nuove varietà di semi, l'uso di diserbanti chimici e di pesticidi, l'impiego crescente di concimi chimici, la specializzazione aziendale[12]. Rovescio della

[7] *Ivi.*

[8] J.O. Coppock, *North Atlantic policy: the agricultural gap*, Twentieth Century Fund, New York 1963, p. 43.

[9] P. Bairoch, *Les trois revolutions agricoles du monde developpe, rendments et productivitè de 1800 au 1985*, in «Annales», n. 2, marzo aprile 1989, pp. 317-53.

[10] P. Lowe et al., *Regulating the new rural spaces: the uneven development of the land*, in «Journal of Rural Studies», vol. 9, 1993.

[11] L. Iacoponi, *Dal distretto agricolo al distretto rurale*, in Valorosi F. (a cura di), *Lo sviluppo del sistema agricolo nel' economia post-industriale*, Franco Angeli, Milano 2002.

[12] Cfr. P. Bevilacqua, *La mucca è savia*, Donzelli, Roma 2002; R. Pazzagli, *Agricoltura*, in Aa.Vv., *Guida all'Italia contemporanea, volume I, risorse e strutture economiche*, Garzanti, Mila-

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 208

medaglia di questa "modernizzazione" fu l'estendersi delle «degradazioni del suolo, impoverimento della terra, fenomeni erosivi, inquinamento e danni permanenti al fragile equilibrio degli ecosistemi»[13].

La PAC non fu estranea a questo modello di sviluppo; come già illustrato, la parola d'ordine della PAC risiedeva *nell'aumento della produttività* senza alcuna preoccupazione per l'ambiente o i paesaggi tradizionali agrari. Benvenuti ha sottolineato come questi principi si basassero interamente sul modello del sistema agricolo olandese[14], considerato più redditizio e *moderno*, fondato su «three developments: rationalization, specialization and expansion of production»[15]. Dopotutto, proprio dal mondo agricolo olandese proveniva colui che della PAC è considerato il padre, ovvero Sicco Mansholt[16], primo Commissario Europeo all'Agricoltura.

La crisi degli anni Settanta

A partire dagli anni Sessanta la produzione agricola conobbe la più impressionante crescita della sua storia. Questo persistente aumento permise alla Comunità di raggiungere non solo l'autosufficienza alimentare, ma di divenire in appena un decennio esportatrice netta di prodotti. Eppure il FEOGA continuò a mantenere i prezzi ad un livello conveniente per i produttori, stimolando la crescita della produzione senza tener conto delle capacità di assorbimento del mercato. La politica dei prezzi innescò un *loop* che continuò ad aumentare le spese[17]. Le montagne di burro e i laghi di vino inutilizzati che giacevano nei magazzini divennero simboli di questa dispendiosa politica.

La necessità sempre più impellente di una riforma si scontrò ripetutamente con il prevalere degli interessi particolari nazionali; le stesse aziende agricole, grandi e piccole, timorose di veder intaccati propri redditi, si

no 1998, pp. 165-193; M.J. Haeley, B.W. Ilbery, *The indutrialisation of the Countryside*, GeoBooks, Norwich 1985.

13 G. Haussmann, *Il suolo d'Italia nella storia*, in Aa.Vv., *Storia d'Italia*, Volume I, *I Caratteri Originali*, Enaudi, Torino 1982, pp. 63-135.

14 B. Benvenuti, *Il paradosso dei sistemi agricoli, il caso olandese*, in Aa.Vv., *Atti della tavola rotonda sulla costruzione del paesaggio, Globalizzazione microeconomie sviluppo sostenibile, Capri 28-9 settembre 2001*, Pensa Multimedia, Lecce 2001.

15 H.E. Karel, *Modernization of Dutch agriculture system,* Paper for the International Rural History Conference 13-16 September 2010, University of Sussex, Brighton 2010, p. 2.

16 Cfr. J. Van Merrienboer, *Mansholt, a biography*, Peter Land, Bruxelles 2011.

17 R. Fanfani, *op. cit.*, pp 160-ss.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 209

mostravano ostili ad ogni tentativo di modifica del sistema dei prezzi. Per usare la suggestiva metafora di Folmer *et alii,* «criticata fin dalla nascita […] [la PAC] nei primi anni Settanta divenne comunque una intoccabile *vacca sacra*, probabilmente perché rappresentò per anni l'unica politica comune su cui la Comunità potesse contare»[18].

Così nel 1980 il Bilancio Generale venne respinto dal Parlamento; le motivazione ufficiali sottolineavano la necessità di attuare misure «destinate a controllare le spese agricole, [...] controllare in modo ragionevole il suo costo per evitare che questo aumento incessante finisca per pregiudicare le basi stesse sua politica»[19].

Oltre al problema finanziario, iniziò a svilupparsi l'idea che il benessere dei cittadini fosse strettamente collegato alle nuove problematiche ambientali. Una nuova considerazione rivolta all'ambiente è espressa, per esempio, nelle parole di Carlo Scarascia Mugnozza, erede di Mansholt come Commissario all'Agricoltura, pronunciate all'indomani della sua nomina:

> La CEE ha avuto per missione di "promuovere lo sviluppo armonioso delle attività economiche e l'aumento sempre più rapido del tenore di vita nell'ambito della comunità". Il successo di questo compito è stato subordinato ad un criterio principale di valutazione, l'aumento della ricchezza. Ma due altri criteri devono essere aggiunti: in primo luogo l'aumento del benessere delle popolazioni. In secondo luogo la prevenzione dell'inquinamento nonché la salvaguardia delle risorse naturali. […] una decisa politica di lotta contro il degradamento dell'ambiente costituisce, a lunga scadenza, la condizione di una progressione armoniosa di sviluppo economico[20].

Il paesaggio rurale iniziò ad essere avvertito come luogo di conflittualità, sottoposto ad un processo di degrado ormai irreversibile; dopotutto, nel 1972 era stato pubblicato il Rapporto *The Limits to Growth*[21], che larga eco ebbe nelle istituzioni europee. Gradualmente, una nuova idea di gestione del territorio e del mondo rurale iniziò a farsi largo, promuovendo la *seconda generazione*[22] delle politiche agricole: negli anni Ottan-

[18] C. Folmer et al., *The Common Agricultural Policy beyond the MacSharry Reform*, Elsevier, Amsterdam 1995, p. 157 (tdr).

[19] R. Ackrill R., *The Common Agricultural Policy*, Sheffield Accademic Press, Sheffield 2000, p. 117.

[20] C. Scarascia Mungozza, *Discorso ai capi di stato e di governo*, Vertice di Parigi del 19 ottobre 1973.

[21] Commissione Meadows, *The limits to growth*, Universe Book, 1972.

[22] La definizione di "seconda generazione di politiche agricole" appare all'interno del testo della Seconda Relazione "Lo stato dell'ambiente", presentata al Parlamento Europeo nel 1979.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 210

ta si cominciò a pensare la politica strutturale come una strategia di sviluppo e valorizzazione delle aree rurali. Il primo documento che sancì in modo ufficiale questo nuovo approccio è noto come il *Libro Verde* della Commissione Europea, presentato nel 1985. Conosciuto anche come *Perspective for the Common Agricultural Policy*[23], ricapitolò le implicazioni ambientali dell'agricoltura moderna, i dilemmi finanziari associati al *surplus* alimentare e il crescente problema dello spopolamento e della marginalizzazione delle zone rurali. La Commissione intendeva sottolineare come nel futuro il ruolo dell'agricoltura non sarebbe stato solo quello di fornire cibo e lavoro ma che essa doveva divenire un fattore di valorizzazione ambientale e paesaggistico. Nel 1987 il Regolamento (CEE) N. 1760/87 presentò un termine fino ad allora mai utilizzato: *estensivizzazione delle culture*. La definizione di questa pratica era prettamente di carattere tecnico: «*la riduzione della produzione del prodotto in questione almeno del 20% senza che aumentino le capacità di altre produzioni eccedentarie*»[24]. Possiamo affermare che proprio con la scelta del termine "estensivizzazione", opposto a "intensivizzazione", l'agricoltura perse il suo carattere di produttore di beni per divenire una pratica di gestione del territorio.

Il programma *Set Aside*

Il *Programma di Ritiro delle Colture* fu la risposta della Comunità sia alla problematica ambientale che a quella economica. Nel Libro Verde, poi tradotto nelle Linee Guida della Commissione nel rapporto *A Future for Community Agriculture*[25], la Commissione criticò il sistema del supporto dei prezzi suggerendo, *inter alia*, l'introduzione di uno schema di ritiro delle colture come meccanismo risolutivo per ridurre la sovrapproduzione cerealicola, permettendo di introdurre più gradualmente una riforma strutturale degli incentivi. Nel giugno 1987 Parlamento e Consiglio Europeo esortarono la Commissione a regolare la produzione trami-

[23] Commission of European Community, *Perspective for the Common Agricultural Policy,* 8580/85, COM (85) 333, ruxelles 1985; Le indicazioni vennero tradotte nelle Linee Guida della Commissione nel rapporto "Il futuro della agricoltura comunitaria": Commissione della Comunità Europea, *A future for Community agriculture*, COM (85) 750, Bruxelles, 18 Dicembre 1985.

[24] Reg CEE1760/87, Titolo 1, Articolo 1bis, par. 2.

[25] Commissione della Comunità Europea, *A future for Community agriculture*, COM(85) 750 final, Bruxelles, 18 Dicembre 1985.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 211

te un ritiro programmato di una parte delle terre arabili[26]. Il Consiglio annunciava l'intenzione di:

- contribuire a ristabilire l'equilibrio tra la produzione e la capacità del mercato;
- contribuire a migliorare l'efficacia delle aziende mediante l'evoluzione e la riorganizzazione delle loro strutture;
- mantenere una Comunità agricola economicamente sana, anche nelle zone di montagna e nelle zone svantaggiate;
- contribuire alla protezione dell'ambiente e alla conservazione duratura delle risorse naturali dell'agricoltura[27].

L'allegato invitava gli Stati membri a istituire un «regime di aiuti inteso ad incoraggiare la riconversione e l'estensivizzazione della produzione»[28], La portata del Regolamento N. 1760 non deve essere sottovalutata in quanto, per la prima volta, la Comunità fissava in una direttiva la necessità di abbandonare quel processo lento ma costante di intensivizzazione della produzione agricola che contraddistingueva i paesi dell'Europa Occidentale da più di 20 anni. Al suo posto si cercava di incoraggiare la *estensivizzazione*, riconsiderando il rapporto stesso tra azienda agricola e produzione, tra agricoltore e territorio, tra mondo rurale e collettività.

Alla messa a riposo delle terre venne attribuita una duplice valenza: essa doveva costituire una panacea alle eccedenze cerealicole e un alleggerimento del loro onere economico; ma doveva anche rappresentare un nuovo strumento di difesa dell'ambiente. All'agricoltore si riconosceva il ruolo di garante del territorio e alla nuova agricoltura veniva riconosciuto il ruolo cardine di «protezione dell'ambiente e delle risorse naturali o del mantenimento dello spazio naturale e del paesaggio»[29].

Rimane l'interrogativo su quanto questa nuova attenzione ecologista fosse sincera o se invece tentasse di rendere più popolare un provvedimento che preludeva a un consistente taglio di finanziamenti per la popolazione rurale. Le note personali scambiate tra i funzionari della Commissione ed attualmente custodite all'Archivio Storico dell'Unione Europea di Firenze acquistano in questa ottica ancora più valore in quanto rappresentano una fonte documentale privata estranea a eventuali intenti

[26] Regolamento (CEE) N. 1760/87, *le strutture agrarie e l'adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché il mantenimento dello spazio rurale*, Consiglio Europeo del 15 giugno 1987.

[27] *Ivi*, articolo 1.

[28] *Ivi*, Titolo 01, articolo 1 bis.

[29] Regolamento (CEE) N. 1760/87, Titolo V, cap. 19.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 212

propagandistici delle dichiarazioni pubbliche. Uno dei primi accenni in merito si rintraccia in una nota personale tra due funzionari della Commissione Europea stilata nel maggio 1987, che ricapitola i principi teorici del Programma di Ritiro delle Coltivazioni:

– maîtriser la production;
– atténuer les effets économiques et sociaux dus a l'adaptation de l'agriculture aux nouvelles situations des marches;
– contribuer a la protection de l'environnement et au maintien de l'espace naturel (par le retrait de terres particulièrement fragiles ou sensibles du point de vue écologique)[30].

Nel 1988 La Stampa si apriva con un articolo dal titolo *Non giova a nessuno lasciare i campi incolti*. Il giudizio del giornale sul programma era sommariamente negativo: «anziché migliorare le potenzialità di ciascun singolo produttore qui si tende piuttosto a mortificarle», dichiarava il Presidente di Confagricoltori Piemonte. L'articolo però si concludeva con le rassicurazioni dell'eurodeputato Mauro Chiabrando: «dubito che si possa trovare una maggioranza di parlamentari disponibili a votare il provvedimento»[31]. Eppure, nonostante le opposizioni delle associazioni di categoria e la previsione dell'eurodeputato, l'elaborazione del Programma di *Set Aside* venne completata pochi giorni dopo. Il 25 aprile 1988 il Consiglio adottava il Regolamento (EC) numero 1094/88 riguardante la messa a ritiro dei terreni coltivati, approvato dal Parlamento Europeo l'11 Marzo 1988.

Gli aspetti principali dello schema erano i seguenti:
– La durata, stabilita in 5 anni;
– La percentuale minima di adesione per ogni azienda agricola, corrispondente al 20% dei propri seminativi nell'anno di riferimento. La definizione di "seminativo" comprendeva un largo ventaglio di prodotti, tra cui sopratutto cereali;
– L'entità dei sussidi alle aziende agricole;
– La destinazione delle terre ritirate, che comprendeva: il fermo completo per un periodo di cinque anni; l'utilizzo a riposo con rotazione annuale; la conversione a pascoli; l'imboschimento; il loro utilizzo per scopi non agricoli.

[30] *Note for the attention of Mr Avery*, Bruxelles, 29 September 1987, in Archivio dell'Unione Europea di Fiesole, Gjla 92.

[31] F. Binello, *Non giova a nessuno lasciare i campi incolti*, in «Stampa Sera», 21 Gennaio 1988, p. 19.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 213

Per quanto riguarda la salvaguardia del paesaggio, il *Set Aside* si affidava alla libera iniziativa delle aziende agricole, con «l'obbligo per il conduttore di aver cura dei terreni sottratti alla produzione in modo da proteggere l'ambiente e le risorse naturali»[32].

Set Aside, gli effetti

Lo schema di ritiro volontario dei terreni riguardò 5 annate agrarie, dal 1988/89 al 1992/93. Con la Riforma Mac Sharry del 1993 venne imposto un più generale *Set Aside* che rendeva la partecipazione obbligatoria per tutte le aziende, visto che il ritiro del 20% delle proprie superfici a seminativi diveniva la *conditio sine qua non* a cui era vincolata la distribuzione dei contributi europei. Questa modifica venne introdotta in quanto i risultati del regime quinquennale furono ben lontani dall'essere soddisfacenti. Inizialmente la scarsa diffusione venne imputata a fattori temporanei, come la tarda accoglienza normativa da parte degli stati nazionali e il suo carattere di novità per gli agricoltori[33]. Eppure, anche alla fine del regime quinquennale, il ritiro delle terre rimase sensibilmente modesto rispetto alle previsioni iniziali, anche se la mancanza di cifre ufficiali pubblicate dalla commissione rende difficile stilare un bilancio complessivo. Secondo Romiti e Di Iacovo, il provvedimento nei 5 anni di attuazione interessò 2 milioni e mezzo di ettari, ovvero il 6,6% della superficie comunitaria coltivata a cereali[34]. La *Situazione dell'Agricoltura nella Comunità*, organo informativo della Commissione, stima l'estensione del ritiro pari a 1,9 milioni di ettari, ovvero il 5% delle colture cerealicole. Una pubblicazione del Ministero delle Politiche Agricole accenna a 1,8 milioni di ettari[35]. Questa divergenza tra le cifre può essere dovuta sia ad un possibile desiderio della pubblicazione comunitaria di rendere più positive i risultati, sia all'imprecisione delle statistiche fornite dai paesi membri, rilasciate con grande ritardo ed soggette ripetatutamente a correzioni.

[32] Regolamento (EC) numero 1094/88, p. 9.

[33] *Ivi*, p. 18.

[34] R. Romiti, F. Di Iacovo, *La regolamentazione del set aside tra evoluzione normativa, problemi di governo e probabili impatti sulle strutture e sul territorio: il caso di alcune province della Toscana*, Dipartimento di Economia dell'Agricoltura, dell'Ambiente Agro-Forestale e del Territorio, Unipi, Pisa 1995.

[35] V. Lenucci, G. Zagnoli, *Modalità di applicazione e aspetti economici della messa a riposo*, in Ministero delle Politiche Agricole*, Set Aside, uno strumento da usare bene*, Edagricole, Bologna 1998, p. 12.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 214

Le cifre mostrano come l'applicazione del *Set Aside* sia stata molto eterogenea. L'Italia è stato il paese dove lo Schema ha avuto maggior successo, raggiungendo più di un terzo delle superfici ritirate in tutti gli Stati Membri. La Germania si colloca al secondo posto con il 27%. Le differenze furono notevoli anche all'interno dei confini degli stati nazionali: basti pensare che in Provincia di Pisa il provvedimento riguardò oltre il 50% dei seminativi.

Per quanto riguarda uno dei suoi principali obbiettivi il *Set Aside* si rivelò un fallimento completo; la produzione di cereali nella Comunità Europea non registrò mutamenti apprezzabili durante i cinque anni. Dal 1986 al 1993 si regista infatti un *trend* positivo, seppur più graduale della crescita avvenuta agli inizi degli anni Ottanta. Come commentarono numerosi osservatori[36], i coltivatori ritirarono le terre più marginali e meno fertili, concentrando il proprio lavoro su quelle produttive, rendendo così insignificante l'incidenza sulla produzione. Le stesse istituzioni comunitarie ammisero che «le contrôle a confirme que dans la plupart des cas, ce sont les terres le moins productives qui ont été retirées»[37].

Il dibattito pubblico

La novità culturale imposta del *Set Aside* è sottolineata dal dibattito che si sviluppò sia nel mondo agricolo che in quello ambientalista. In Inghilterra, per esempio, il *Set Aside* si scontrò con l'etica rurale diffusa: nel dicembre 1991 The Sunday Times pubblicò in prima pagina un articolo intitolato *Wealthy land-owners get handouts for doing nothing*[38]. La posizione dell'opinione pubblica inglese non impedì comunque al paese di divenire il quarto paese per ettari ritirati, con alcuni risultati perfino paradossali. Quotidiani britannici svelarono come la stessa Regina Elisabetta avesse aderito al programma sui propri vasti possedimenti, ricevendo più di un milione di sterline[39]. Come imprudentemente dichiarato dal capitano Mark Phillips, marito della figlia della Regina, «più che coltiva-

[36] D.J. Ansell, R.B. Tranter, *Set-Aside, in Theory and in Practice*, Center for Agricultural Strategy, Reading 1992.

[37] Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole ,Section Garantie, Cee 2643 dec 58/90, *observation relatives a l'application de la politique de retrait de terres arables dans la Communauté*, 1990.

[38] N. Rufford, D. Leppard, I. Burrell, *Wealthy land-owners get handouts for doing nothing*, in «Suday Times», 1 Dicembre 1991, p. 1.

[39] V. Cornero, *Pioggia di sterline sui campi della regina*, «La Stampa», 29 luglio 1994, p. 9.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 215

re la terra coltiviamo il sistema»: questa dichiarazione divenne una bandiera nella mani degli oppositori al Set Aside. Invece fu la Francia, dove l'opinione pubblica è sempre stata più favorevole al sostegno pubblico per l'agricoltura, a sollevare la più intensa opposizione. Secondo le rappresentanze degli agricoltori il congelamento dei terreni avrebbe costituito una minaccia per l'identità stessa della nazione francese, che riconosce le sue radici nel *corpus agricole* contadino[40]. Ricevere sovvenzioni per l'abbandono di terre era dipinto come un insulto sia alla *raison d'être* dei contadini sia alla lunga storia francese di sviluppo agricolo[41]. Anche in Italia, nonostante il buon risultato applicativo, la svolta politica fu difficilmente assimilata dagli agricoltori. L'idea ispiratrice del *Set Aside* e la sua pratica hanno costituito una novità sconvolgente per gli schemi mentali degli agricoltori italiani; un commento di Arcangelo Lobianco, presidente della Coldiretti, mostra la portata della rivoluzione culturale: «fino a dieci anni fa c'era l'imperativo categorico: produrre di più, e lo abbiamo fatto. E ora è arrivato il contrordine»[42]. A questa riflessione fece seguito nel novembre 1991 una manifestazione a Roma, con più di 300.000 agricoltori scesi dal Nord Italia che scandirono slogan come *è il momento di Set Aside la DC!*. Eppure, come abbiamo visto, gli agricoltori italiani risposero con entusiasmo: dopo le difficoltà incontrate nel corso della prima campagna, essi si resero presto conto della opportunità offerta dalla messa a riposo aderendovi in maniera più massiccia.

Anche il mondo ambientalista mantenne una posizione abbastanza eterogenea di fronte al *Set Aside*. L'interruzione delle colture intensive, con la conseguente diminuzione di *input* chimici e meccanici, avrebbe sicuramente dato sollievo a paesaggi e ecosistemi stremati dallo sfruttamento. Al tempo stesso sussisteva il timore che l'abbandono agricolo si sarebbe potuto rivelare dannoso per l'ambiente e per l'immagine di molti territori. Nel febbraio 1989 l'Unione Provinciale degli Agricoltori di Pavia organizzò un convegno per presentare una «controproposta italiana alla direttiva sul Set Aside»[43]. In quella sede, l'avvocato Claudio Fortusini commentava: «è un provvedimento che stravolge un modo millenario di pensare: nel caso del Set Aside, la finalità dell'agricoltore non è

[40] R. Neboit-Guilhot, L. Davy (a cura di), *Les Francais dans leur environnement*, Nathan, Paris 1996.

[41] H. Buller, *Agricultura structures, policy and environment in France*, in Aa.Vv., *Università di Parigi X CNRS Groupe de Recherches sociologiques, Report to CEC DG-VI*, Parigi 1991.

[42] M. Gramellini, *La rabbia verde ha trecentomila voci*, «La Stampa», 24 dicembre 1991, p. 29.

[43] *No all'abbandono delle terre*, «La Stampa», 26 febbraio 1989, p. 17.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 216

più quella di produrre, ma di cessare la produzione»[44].

Un'altra paura diffusa era che porre un freno alla *crescita* e allo *sviluppo* avrebbe avuto pesanti conseguenze sull'economia agricola e gli altri settori ad essa legati. Un articolo de La Stampa dipinge per il 1992 una situazione catastrofica:

> una smobilitazione che riguarda gli investimenti, i commerci, l'occupazione non solo agricola ma anche indotta, mentre si riducono le opportunità per l'industria come fornitrice di fattori produttivi (fertilizzanti, attrezzature, ecc) e come agroindustria[45].

L'impressione che articoli e interventi restituiscono è che il mondo agricolo italiano fosse ancora incapace di affrontare a pieno un effettivo dibattito pubblico sulle modalità delle crescita e non abbia riconosciuto i caratteri innovativi del *Set Aside*.

In alcuni casi, invece, la fantasia degli agricoltori si scatenò sui possibili usi alternativi dei campi congelati. Ecco che, allora, sorsero esperimenti di coltivazione di *kenaf* per l'estrazione della cellulosa, di girasole per il biodiesel, di barbabietole per il biotanolo. Chi attribuisce alla popolazione rurale schemi mentali ferrei e tradizionalisti non può non ricredersi davanti a soluzioni ancora più ardite e provocatorie, come la proposta della Confederazione Italiana Agricoltori di destinare le terre a una produzione alimentare per alleviare le sofferenze provocate dalla carestia in Africa: «La proposta: coltivare a cereali o altri prodotti i nostri campi messi a riposo dal piano Cee consentirebbe di assicurare la sopravvivenza delle popolazioni sottoalimentate della Somalia e dell'Eritrea»[46].

Conclusione

In termini paesaggistici, il *Set Aside* vide il recupero di pratiche culturali tradizionali come il riposo rotazionale, o maggese, oppure dell'imboschimento: come commentava la Commissione per la Campagna del Regno Unito, «it seems as the clock has been put back»[47]. In altre zone esso fu un'occasione di trasformazione della campagna in ambiti colturali di-

[44] *Ivi.*

[45] F. Tirelli, *Redditi a picco*, «La Stampa», 26 luglio 1992, p. 24.

[46] *Set Aside per sfamare la Somalia*, «La Stampa», 03 gennaio 1993, p. 28.

[47] Countryside Commission, *Agricultural landscapes: a third look*, Countriside Commission, Northampton 1997, p. 87.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 217

versi di lunga prospettiva, come per esempio la diffusione della pastorizia nella Toscana centrale. Eppure in un certo modo possiamo parlare del *Set Aside* come di una *occasione mancata*. Questa definizione è motivata dal fatto che la maggior parte delle aziende scelse di abbandonare completamente i terreni *congelati*, nonostante questo provvedimento avesse potuto rappresentare una buona opportunità per diversificare le attività agricole e migliorare la gestione delle aree rurali. Questa scelta aveva delle motivazioni economiche, visto che permetteva di concentrarsi sui terreni più fertili senza spese aggiuntive; mostrava però anche una certa arretratezza culturale del mondo sia agricolo che politico, che non compresero appieno le sue implicazioni. Come ha sottolineato Thirsk[48], togliere le terre dalla produzione senza offrire una precisa destinazione di utilizzo alternativa comportava un ulteriore abbandono di aree già marginali, più bisognose di cure; imboschimento, pascolo e riposo con rotazione avrebbero rappresentato una migliore strategia per il presente e il futuro della gestione del territorio. In teoria, l'efficacia del *Set Aside* dal punto vista ambientale è da considerarsi estremamente positiva, permettendo di ricreare condizioni di salubrità dell'*habitat*, la ricostituzione dell'*humus* nel terreno, il ritorno di insetti e uccelli[49]. In pratica però il *Set Aside* si è rivelato un provvedimento estremamente controverso a causa del mancato rispetto dei vincoli di gestione del suolo e del territorio da parte delle aziende, che ha prodotto effetti devastanti sulle aree più vulnerabili. Già negli anni Cinquanta Manlio Rossi Doria ricordava che il territorio italiano è composto da montagne o colline instabili, esposte a piogge, e provvedere alla conservazione del suolo era una necessità primaria dopo gli squilibri provocati dalle attività umane[50]. In un'intervista del 1997, Francesco Erbani, giornalista della Repubblica, chiese a Piero Bevilacqua «ma il minore sfruttamento della terra non arreca anche vantaggi?». «No, se al posto dell'agricoltura subentra un insediamento cementizio che impermeabilizza il terreno», fu la risposta dello storico[51].

Eppure il valore del *Set Aside* non può essere sottovalutato. Esso fu innanzitutto un sintomo di quello che Marsedn definisce il passaggio dal *paesaggio agricolo* al *paesaggio rurale*. Il dibattito degli anni Ottanta evi-

48 J. Thirsk, *Alternative agriculture, a history*, Oxford University Press, Oxford 1997.

49 *Ivi.*

50 M. Rossi Doria, *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali e ambiente*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 2005.

51 F. Erbani, *L'Italia dei disastri*, «La Repubblica», 23 novembre 2000, p. 47.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 218

denziò come la campagna non dovesse essere necessariamente uno spazio caratterizzato da ritardo socio-economico e dal peso predominante di un settore agricolo in ampia crisi, ma piuttosto un'opportunità di nuove possibilità e stimoli per la società[52]. Il *Set Aside* fu un simbolico tentativo di rompere l'equazione spazio rurale uguale produzione agricola, verso attività antiche o nuove come il turismo rurale. Come scritto da Bevilacqua, il ritiro ha avuto «un significato politico, culturale e perfino simbolico di insospettata portata»[53]. La produzione delle aziende più avanzate era giudicata sufficiente, occorreva coltivare di meno ma continuare a gestire il territorio; ovvero estensivizzare le coltivazioni. Una scelta in cui Bevilacqua ha voluto cogliere anche una nuova ideologia sottintesa; ovvero l'idea che sia possibile porre un limite alla crescita economica a tutti i cosi, la possibilità di piegare l'economia di mercato ai bisogni della vita sociale[54].

Per concludere, rimane da sciogliere un nodo lasciatoci da Bairoch, che ha presentato la fase storica del *Set Aside* come elemento conclusivo della Terza Rivoluzione Agricola[55]: il dubbio ci assale riflettendo sulla differenza tra la visione dell'agricoltura degli anni Sessanta e quelle che introdussero il *Set Aside* e le politiche analoghe della fine degli anni Ottanta. Il paradigma della *crescita della produzione* venne messa seriamente in discussione, introducendo nuove istanze ambientali e sociali. La risposta che possiamo offrire riconosce nei Regolamenti Comunitari che sfoceranno nella Riforma MacSharry un elemento che sfugge alla *bairochiana* schematizzazione periodica delle tre rivoluzioni, inaugurando una nuova fase per l'ambiente europeo che arriva fino ai nostri giorni.

Bibliografia

Ackrill R., *The Common Agricultural Policy*, Sheffield Accademic Press, Sheffield 2000.

Ansell D.J., Tranter R.B., *Set-Aside, in Theory and in Practice*, Center for Agricultural Strategy, Reading 1992.

Bairoch P., *Les trois revolutions agricoles du monde developpe, rendments et productivitè de 1800 au 1985*, in «A*nnales*», n. 2, marzo aprile 1989, pp. 317-53.

[52] T. Marsden et al., *Constructing the countryside*, University College London, Londra 1993.

[53] P. Bevilacqua, *op. cit.*, p. 110.

[54] *Ivi.*

[55] P. Bairoch, *op. cit.*, p. 342.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 219

Baudrillard J., *La società dei consumi*, Il Mulino, Bologna 2008.

Benvenuti B., *Il paradosso dei sistemi agricoli, il caso olandese*, in Aa.Vv., *Atti della tavola rotonda sulla costruzione del paesaggio, Globalizzazione microeconomie sviluppo sostenibile, Capri 28-9 settembre 2001*, Pensa Multimedia, Lecce 2001.

Bevilacqua P., *La mucca è savia*, Donzelli, Roma 2002.

Buller H., *Agricultura structures, policy and environment in France*, in Aa.Vv., *Università di Parigi X CNRS Groupe de Recherches sociologiques, Report to CEC DG-VI*, Parigi 1991.

Coppock J.O., *North Atlantic policy: the agricultural gap*, Twentieth Century Fund, New York 1963.

Countryside Commission, *Agricultural landscapes: a third look*, Countriside Commission, Northampton 1997.

Fanfani R., *Lo sviluppo della Politica Agricola Comunitaria*, Carocci, Roma 1996.

Febvre L., *La terra e l'evoluzione umana*, Enaudi, Torino 1980.

Folmer C. et al., *The Common Agricultural Policy beyond the MacSharry Reform,* Elsevier, Amsterdam 1995.

Haeley M.J., Ilbery B.W., *The indutrialisation of the Countryside*, GeoBooks, Norwich 1985.

Haussmann G., *Il suolo d'Italia nella storia*, in Aa.Vv., *Storia d'Italia*, Volume I, *I Caratteri Originali*, Enaudi, Torino 1982, pp. 63-135.

Iacoponi L., *Dal distretto agricolo al distretto rurale*, in Valorosi F. (a cura di), *Lo sviluppo del sistema agricolo nel'economia post-industriale*, Franco Angeli, Milano 2002.

Ilbery B.W., Bowler I.R., *Land diversion and farm business diversification in EC agriculture*, in Bolsius E.C.A., Clarck G. e Groenendijk J.G. (a cura di), *The retreat*, Nederlandse Geografische studies , Utrecht 1993, pp. 15-27.

Karel H.E., *Modernization of Dutch agriculture system*, Paper for the International Rural History Conference 13-16 September 2010, University of Sussex, Brighton 2010.

Lenucci V., Zagnoli G., *Modalità di applicazione e aspetti economici della messa a riposo*, in Ministero delle Politiche Agricole*, Set Aside, uno strumento da usare bene*, Edagricole, Bologna 1998.

Lowe P. et al., *Regulating the new rural spaces: the uneven development of the land*, in «*Journal of Rural Studies*», Vol. 9, 1993.

Marsden T. et al., *Constructing the countryside*, University College London, Londra 1993.

Milward A.S., *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London 1992.

Moravcsik A., *The choice for Europe*, Routledge/UCL Press, London 1998.

12_Gabellieri_205_ok 29-05-2013 18:56 Pagina 220

Neboit-Guilhot R., Davy L. (a cura di), *Les Francais dans leur environnement*, Nathan, Paris 1996.

Patel K.K (a cura di), *Fertile ground for Europe? The history of european integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Nomos, Baden-Baden 2009.

Pazzagli R., *Agricoltura*, in Aa.Vv., *Guida all'Italia contemporanea*, volume I*, risorse e strutture economiche*, Garzanti, Milano 1998, pp 165-193.

Romiti R., Di Iacovo F., *La regolamentazione del Set Aside tra evoluzione normativa, problemi di governo e probabili impatti sulle strutture e sul territorio: il caso di alcune province della Toscana*, Dipartimento di Economia dell'Agricoltura, dell'Ambiente Agro-Forestale e del Territorio, Unipi, Pisa 1995.

Rossi Doria M., *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali e ambiente*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 2005.

Thirsk J., *Alternative agriculture, a history*, Oxford University Press, Oxford 1997.

Van Merrienboer J., *Mansholt, a biography*, Peter Land, Bruxelles 2011.