

La fine dell'agricoltura contadina e il (lento) ritorno dei contadini. Una prospettiva interdisciplinare*

Recensione a R. PAZZAGLI, G. BONINI, *Italia contadina. Dall'esodo rurale al ritorno alla campagna*, Canterano (RM), Aracne, 2018

Luchino Ferraris

Tra diritto e società ricorre – è noto – un legame biunivoco. Se, da un lato, i pubblici poteri possono imprimere un orientamento all'andamento dei fenomeni economici e sociali nel perseguimento di determinati valori e obiettivi, è anche vero, particolarmente in un contesto democratico, che essi si trovano forse più spesso a rincorrere mutamenti che già si sono prodotti nel tessuto sociale, nel tentativo di inquadrarli ed – eventualmente – limitarli. Non fa eccezione a questo ordine di considerazioni il fenomeno *lato sensu* agricolo, che anzi a tal proposito risulta paradigmatico. Per questo la lettura di *Italia contadina. Dall'esodo rurale al ritorno alla campagna*, che nelle intenzioni degli autori è prima di tutto un'opera di ricostruzione in chiave storica della civiltà contadina dall'epoca pre-industriale fino ai giorni nostri, rappresenta una tappa essenziale anche per ogni cultore di materie giuridiche e politiche che cerchi di comprendere dal proprio angolo visuale il diritto e le politiche di sviluppo rurale e di tutela del paesaggio.

L'obiettivo dell'opera è duplice: da un lato, investigare sulle cause del declino della civiltà contadina, cercando implicitamente di distinguere il “ruolo della storia” dal “ruolo della politica” che ha talora accelerato e talora semplicemente certificato – con alterne fortune – il mutamento in

* Il presente contributo esprime le opinioni personali dell'autore e non costituisce in alcun modo la posizione ufficiale assunta dalla Commissione europea, presso la quale lo stesso autore presta servizio, in merito alle tematiche di cui tratta.

atto. Dall'altro lato, gli autori interpretano la convergenza di molteplici indizi che sembrerebbero testimoniare, in tempi recenti, un ritrovato interesse, nella nostra penisola, per il legame uomo-natura che trova una sua sintesi nel concetto di ruralità.

In tale ottica, viene offerto un rapido *excursus* della storia del mondo rurale italiano, passando anche dalle invasive scelte del regime fascista e dal successivo scoppio del secondo conflitto mondiale, a seguito del quale vi furono alcuni tentativi di una "riforma agraria" che solo parzialmente produssero l'effetto di rivitalizzare l'economia del settore.

A partire dagli anni '60, periodo prima del quale ancora l'agricoltura costituiva ancora una componente portante dell'economia italiana, gli occupati nel settore industriale e nel terziario per la prima volta superarono quelli in agricoltura. La società industriale e la globalizzazione dei mercati e dell'economia avrebbero rapidamente spazzato via l'agricoltura contadina con i suoi particolarismi, la sua struttura familiare, lo stretto legame tra città e campagna ed i suoi metodi tecnologicamente antiquati. Cominciò così un progressivo declino del mondo rurale, che portò con sé anche la distruzione del paesaggio agrario italiano, di cui i contadini erano stati in larga misura i custodi, a seguito delle contemporanee (e contraddittorie) spinte verso la cementificazione e lo spopolamento, quest'ultimo soprattutto nelle aree montane della nostra penisola. Gli autori – i quali si fanno manifestamente portatori di una visione "territorialista" ispirata dalla necessità di sostenere un modello di sviluppo volto alla riscoperta di localismo e policentrismo, specialmente tramite adeguato supporto istituzionale nelle aree più remote – intravedono tuttavia alcuni segnali di ripresa, come si evince dal crescente successo del turismo rurale e dal recente incremento degli occupati in agricoltura, anche tra le fasce più giovani della popolazione ed in zone lungamente in difficoltà come nell'Italia meridionale¹. Si potrebbe profilare dunque una sorta di nemesi dei contadini, che, dopo secoli di onnipresenza seguiti da due secoli di marginalizzazione, ricominciano lentamente a riprendere piede, sia pur in forme e contesti socio-culturali profondamente cambiati (si pensi alle "nuove" sfide dell'agricoltura,

(1) ISMEA-SVIMEZ, *Rapporto sull'agricoltura nel mezzogiorno*, Roma, 2016, pp. 16-19.

rappresentate – tra l’altro – dall’aumento del carattere stagionale e precario dell’attività agricola e dalla crescente intermediazione illegale di manodopera, specialmente straniera).

Gli autori riescono perfettamente nel non facile intento di riassumere criticamente e sinteticamente (circa 100 pagine) una storia dalle radici millenarie, fatta di spinte e contro-spinte, fornendo le chiavi di lettura corrette e non (*stricto sensu*) politicamente orientate per capire i mutamenti passati ed in corso. È dunque un’opera che si pone a pieno titolo nel solco della tradizione storiografica dell’agricoltura che nel nostro Paese ha avuto in Emilio Sereni – di cui gli autori hanno inteso peraltro riportare tre scritti in appendice² – una delle figure di maggior spicco³. Si è dunque scelto di dare la priorità alla ricostruzione strettamente storica, mettendo in rilievo preminente gli elementi funzionali alla rappresentazione del percorso circolare della storia rurale italiana, caratterizzata da un drammatico oblio e nell’ultimo ventennio – forse – da un lento ritorno. Molti dei temi toccati costituiscono quindi ottimi spunti per lo sviluppo di riflessioni interdisciplinari. Ad esempio, viene menzionato l’agriturismo come motore di rivitalizzazione del turismo rurale, ma rimane compito del giurista e dello scienziato politico approfondire le criticità dell’istituto, in particolare con riferimento ai pericoli di frode e – in certi casi – alla promozione solo superficiale di una cultura del paesaggio e del territorio. Ugualmente, gli autori mettono giustamente l’accento su un passaggio fondamentale della nostra storia agraria, ovvero l’introduzione dall’estero del mais ibrido e dei pesticidi chimici come fattore disgregante dell’agricoltura contadina; sarebbe interessante – anche in chiave storica – instaurare un parallelismo tra tali dinamiche avvenute dall’immediato dopoguerra in poi e gli odierni accordi commerciali “mega-regionali” di libero scambio che l’Unione europea con sempre maggior frequenza conclude con Paesi terzi, con le annes-

(2) Si tratta di: E. SERENI, *Vecchio e nuovo nelle campagne italiane*, Roma, Editori Riuniti, 1956; E. SERENI, *L’Alleanza nazionale dei contadini e la Conferenza nazionale del mondo rurale e dell’agricoltura*, Roma, Editori Riuniti, 1961; E. SERENI, *L’alternativa democratica. Lineamenti di una politica di riforma agraria generale*, Roma, Editori Riuniti, 1961.

(3) Tra le opere più celebri, si deve senz’altro menzionare E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma, Laterza, 2018 (prima pubblicazione 1961).

se questioni di *policy coherence* che ne derivano, in particolare rispetto alle politiche europee di sviluppo rurale.

A prescindere dal suo interesse intrinseco, vi sono due particolari ragioni di carattere generale per cui tale opera si presenta come fondamentale per un pubblico di giuristi e scienziati politici.

In primo luogo, da una lettura tra le righe del testo si può desumere come gli interventi legislativi che, a livello europeo e nazionale, si sono susseguiti nell'ultimo secolo siano stati complessivamente caratterizzati da una scarsa propensione a contrastare il passaggio da un'agricoltura contadina ad una di tipo industriale. Non è stata da meno, in particolare nelle sue prime versioni, la Politica Agricola Comunitaria (PAC), la quale dal Trattato di Roma (1957) in poi operò per una svolta macro-capitalistica di un'agricoltura che in Italia era ancora frammentata in senso produttivo, culturale e fondiario, senza contare il profondo *clivage* tra il Nord ed il Sud del Paese. Fin dai primordi, la PAC ha favorito una concezione industriale dell'agricoltura che comportava la fine della struttura familiare a vantaggio di grandi unità produttive – e dunque il tendenziale abbandono di zone collinari e montane in favore di una “discesa” verso la pianura. Il diritto nazionale non si è sottratto a questa tendenza: basti pensare agli interventi che dagli anni '60 hanno progressivamente introdotto il *numerus clausus* dei contratti agrari, la riconduzione di ogni patto atipico allo schema dell'affitto e la conseguente estinzione della mezzadria, già peraltro desueta al momento della sua formale abrogazione per il venire meno della componente familiare che ne ha sempre costituito il tratto decisivo⁴. A partire dalla seconda metà degli anni '90, il concetto di “multifunzionalità” dell'agricoltura ha comportato una parziale inversione del paradigma, mostrando più attenzione per le ricadute sociali, climatico-ambientali e paesaggistiche dell'attività agricola e ponendo le basi per una vera e propria politica europea di sviluppo rurale⁵, volta in buona parte a sostenere ed a recupe-

(4) Tale risultato è frutto di tre principali interventi legislativi: l. 15 settembre 1964, n. 756; l. 11 febbraio 1971, n. 11; e l. 3 maggio 1982, n. 203.

(5) Tale politica, parte integrante della PAC, è oggi racchiusa nel Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), GU L 347/487.

rare schemi destinati a soccombere definitivamente se lasciati in balia del naturale andamento di un'economia di mercato imperniata su una logica puramente capitalistica⁶. Pertanto, questo libro fornisce al teorico di diritto e di scienze politiche gli elementi indispensabili per una ricostruzione dei nessi tra società e diritto e del ruolo che quest'ultimo ha avuto nell'orientare (o nel prendere atto) dei mutamenti sociali avvenuti nell'ultimo secolo di storia dell'agricoltura.

In secondo luogo, la comprensione di temi e problemi del mondo rurale in una prospettiva storica è decisiva per le istituzioni pubbliche che a tutti i livelli – europeo, nazionale e regionale – si trovano oggi ad avere il compito di predisporre e mettere in atto appropriate politiche di sviluppo del territorio, operando da anello di congiunzione tra le esigenze del territorio stesso e gli schemi giuridici *standard* (adottati oggi nei loro tratti essenziali a livello europeo) concepiti per governarlo. Ciò è particolarmente vero nell'ambito della politica di sviluppo rurale dell'Unione europea, ove le autorità nazionali e soprattutto regionali (ove presenti, come in Italia) sono chiamate ad elaborare Piani di Sviluppo Rurale (PSR) poi approvati dalla Commissione europea nel caso in cui siano considerati rispondenti agli *standard* contenuti nel Regolamento (UE) n. 1305/2013. L'intervento delle autorità nazionali e regionali si giustifica, in ossequio al principio di sussidiarietà, in quanto si parte dal presupposto che tale livello di governo sia il più adeguato a tenere conto delle specificità di ciascuna area geografica e delle sue esigenze. Non può dunque che essere di aiuto, per il *policy-maker*, la conoscenza delle problematiche di cui, in senso storico, economico, culturale e sociale si deve necessariamente tenere conto per il buon governo del territorio. Un esempio paradigmatico riguarda il PSR della Regione Emilia-Romagna, un'area geograficamente eterogenea, caratterizzata dalla compresenza di aree pianeggianti, collinari e montane, ciascuna portatrice di esigenze ed interessi diversi ed in parte conflittuali, in cui tuttavolta non esiste nemmeno una misura che preveda il supporto per il man-

(6) Ad esempio, l'articolo 23 del Regolamento (UE) n. 1305/2013, al fine di porre rimedio alla separazione ormai netta tra la superficie destinata all'allevamento e quella preposta alla coltivazione dei campi, con gli effetti negativi che ne derivano – tra l'altro – in termini ambientali, prevede il supporto di attività agro-silvo-pastorali che consistono nella commistione di animali su terreni coltivati e alberati.

tenimento di pascoli e recinzioni nelle aree appenniniche. Eppure sono note le tendenze al progressivo spopolamento di tali territori, la cui vitalità dipende dunque da interventi olistici che rendano la zona attraente anche in senso economico per gli abitanti attuali o potenziali. Da una lettura delle oltre 1.200 pagine che compongono il PSR dell'Emilia-Romagna, traspare dunque complessivamente una maggiore comprensione delle problematiche che affliggono gli operatori della pianura, senza dubbio anche perché più attrezzati per farsi ascoltare, rispetto a quelle riguardanti gli operatori in aree montane, che paiono sempre più destinati a diventare vittime della storia. In tal senso, la lettura di quest'opera mostra, una volta di più, come la conoscenza intima dei problemi e delle caratteristiche proprie di un territorio rappresenti un passaggio ineludibile per le autorità preposte a governarlo.