

Università di Napoli - Federico II  
Facoltà di Agraria

**Appunti dal corso di Fondamenti di politica agraria**

(prof. A. Cioffi)

dispensa 1

**Introduzione al corso**

**stesura provvisoria**

**Portici, marzo 2000**

Lo scopo di questa dispensa introduttiva è individuare, almeno per grandi linee, le motivazioni alla base delle politiche agrarie attuate nei paesi economicamente sviluppati. Essa è suddivisa in due parti. Nella prima vengono descritte le principali caratteristiche del settore agro-alimentare in Italia e come siano andati cambiando i suoi assetti dagli anni '50 ad oggi. Questa discussione non ha solo una funzione conoscitiva ma ha anche l'obiettivo di evidenziare gli squilibri che si creano nel settore della produzione agricola nel corso del processo di crescita dell'economia, il cui governo è lo scopo primario della politica agraria.

La seconda parte della dispensa affronta invece le opzioni che le aziende agricole hanno di fronte per adeguare le loro strutture ai cambiamenti di scenario economico. In essa si individua quale ruolo può essere svolto dalle politiche agrarie per favorire tali adattamenti. In questa parte verrà introdotta la distinzione tra politiche strutturali e politiche di sostegno dei redditi agricoli, che saranno poi oggetto di trattazione nelle dispense successive.

### ***I caratteri del sistema agro-alimentare in Italia e la sua evoluzione***

Il valore della produzione nel settore primario – che include l'agricoltura, foreste, caccia e pesca- nel 1997 è stato di poco superiore a 70.000 miliardi. A questa somma vanno aggiunti 10.121 miliardi di contributi alla produzione, derivanti in larga parte dall'applicazione delle politiche comunitarie per il sostegno diretto dei redditi agricoli (tabella 1). Poiché i consumi intermedi, ovvero le spese per l'acquisto di mezzi di produzione a logorio totale di provenienza extra-aziendale, sono stati pari a 19794 miliardi, il valore aggiunto è stato di 60501 miliardi. Il contributo del settore primario alla formazione del valore aggiunto al costo dei fattori italiano è stato pari al 3,3% del totale.

Per avere un'idea aggiornata della dimensione delle diverse componenti del settore agro-alimentare in Italia si può provare ad effettuare un conto un po' grossolano, in quanto non considera compiutamente i flussi di prodotti e di servizi che caratterizzano il settore stesso, ma comunque abbastanza efficace a descrivere le dimensioni del settore. Questo conto ha lo scopo di stimare come la spesa per consumi alimentari degli italiani si ripartisca tra settore primario, industria della trasformazione alimentare e servizi.

Il valore dei prodotti primari impiegati nel territorio nazionale (non tutto è però destinato ai consumi alimentari, come ad esempio le produzioni floricole o quelle forestali) è dato dalla somma tra la produzione nazionale e il saldo fra importazioni, 16.687 miliardi, ed esportazioni, 6.773 miliardi. Dunque, la disponibilità interna di prodotti agricoli ha raggiunto 70.415 miliar-

di. L'industria agro-alimentare italiana ha invece generato 47.535 miliardi di valore aggiunto, ai quali va sommato il saldo netto del commercio con l'estero di prodotti alimentari, bevande e tabacco (27.399 miliardi di importazioni e 20.728 di esportazioni) per un totale di 54.206 miliardi. Poiché la spesa per consumi alimentari è stato di poco superiore a 200 mila miliardi, ne deriva che per ogni 100 lire destinate a tali consumi, solo 35 coprono il valore della produzione agricola, non soltanto nazionale, 27 lire vanno all'industria alimentare e circa 38 agli altri setto-

*Tabella 1 - Il sistema agro-alimentare in Italia nel 1997 (miliardi di L.)*

Produzione vendibile	70175	
Consumi intermedi	19794	
Contributi alla produzione	10121	
Va al costo dei fattori	60502	
Valore aggiunto		%
Agricoltura, caccia e pesca	60501	3.3
Industria	522365	28.7
Servizi destinabili alla vendita	978403	53.8
Servizi non destinabili alla vendita	257221	14.1
<b>Valore aggiunto al costo dei fattori</b>	<b>1818490</b>	<b>100.0</b>
VA dell'industria alimentare	47535	
Investimenti	22246	
Consumi alimentari	201000	
Importazioni agricoltura, sel. e pesca	16687	
Importazioni alimentari, bevande e tabacco	27399	
Esportazioni agricoltura, sel. e pesca	6773	
Esportazioni alimentari, bevande e tabacco	20728	
Saldo agricoltura, sel. e pesca	-9914	
Saldo alimentari, bevande e tabacco	-6671	
Occupati (n.ro 1995)	1827000	
Aziende	3023044	

*Fonte: elaborazione dati ISTAT*

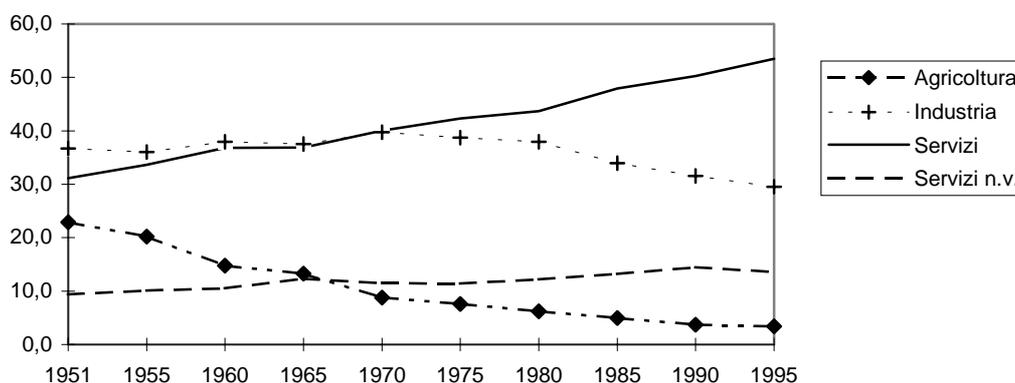
ri tra cui quello dei servizi (trasporti, distribuzione, ristorazione, etc.) ha un peso predominante.

I dati sul commercio con l'estero di prodotti agricoli ed alimentari sottolineano anche un aspetto tipico dell'economia italiana, che, essendo povera di materie prime e di prodotti di base, è orientata verso la trasformazione industriale. Infatti, se si considerano i saldi normalizzati, dati dalla percentuale del rapporto fra la differenza e la somma di importazioni e esportazioni, calcolati per consentire il confronto tra flussi commerciali di dimensione diversa, si osserva che il deficit è maggiore per i prodotti agricoli di base, -42,3%, contro -13,9% dei prodotti alimentari.

Il ridotto peso dell'agricoltura nell'economia italiana è il risultato di un processo che si è andato manifestando a partire dagli anni '50 in corrispondenza con la sostenuta crescita del PIL pro-capite in Italia e negli altri paesi dell'Europa occidentale. Esso è bene evidenziato

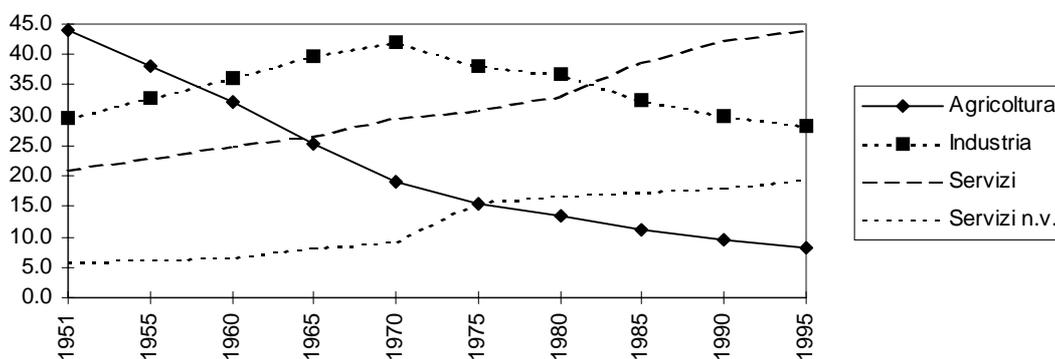
dall'andamento del contributo del settore alla formazione del valore aggiunto e dell'occupazione. Dal grafico in figura 1, che illustra l'evoluzione della quota dei diversi settori sul valore aggiunto, si osserva che il peso dell'agricoltura passa da poco meno del 25% nel 1951 al 3,5% odierno. Dal grafico si osserva pure che il peso dell'industria è oscillato intorno al 35-40% fino al 1970 per poi iniziare una lenta ma costante flessione. Il ruolo di settore trainante dello sviluppo economico in Italia, soprattutto a partire dagli anni '70, è stato dunque svolto dai servizi, sia vendibili che non vendibili (offerti dalla pubblica amministrazione).

Figura 1 - Contributo in % dei diversi settori produttivi alla formazione del valore aggiunto.



Per quanto concerne l'occupazione, il grafico in figura 2 mostra che gli addetti in agricoltura che rappresentavano poco meno del 45% nel 1951, sono oggi l'8% del totale. Fino al 1970 la quota di occupati mostra incrementi in tutti i settori produttivi, mentre nell'industria dopo quell'anno comincia a ridursi, seguendo così l'andamento del valore aggiunto.

Figura 2- Contributo in % dei diversi settori produttivi all'occupazione.



La modesta incidenza del settore primario nell'economia italiana che oggi si osserva, si manifesta nonostante la produzione del settore sia aumentata considerevolmente. Infatti, la produzione primaria, valuta a prezzi costanti del 1990, è passata da 26000 miliardi di lire del 1951 a 61600 miliardi di lire del 1996. In questo periodo i consumi intermedi sono aumentati di ben 5 volte, per cui il valore aggiunto del settore è cresciuto meno della produzione, non riuscendo a raddoppiare il valore osservato nel 1951 (tabella 2).

*Tabella 2- Andamento della produzione vendibile, consumi intermedi e valore aggiunto di agricoltura caccia e pesca a prezzi 1990.*

	PLV	Cons.Int.	Val. Agg.
1951	26026	2991	23509
1955	29334	4126	25662
1960	33764	5248	28987
1965	40747	8183	32940
1970	46406	10238	36500
1975	49534	12051	37719
1980	58788	15909	42879
1985	58794	16056	42739
1990	58366	16798	41568
1995	61536	15807	45729
1996	61633	16029	45604

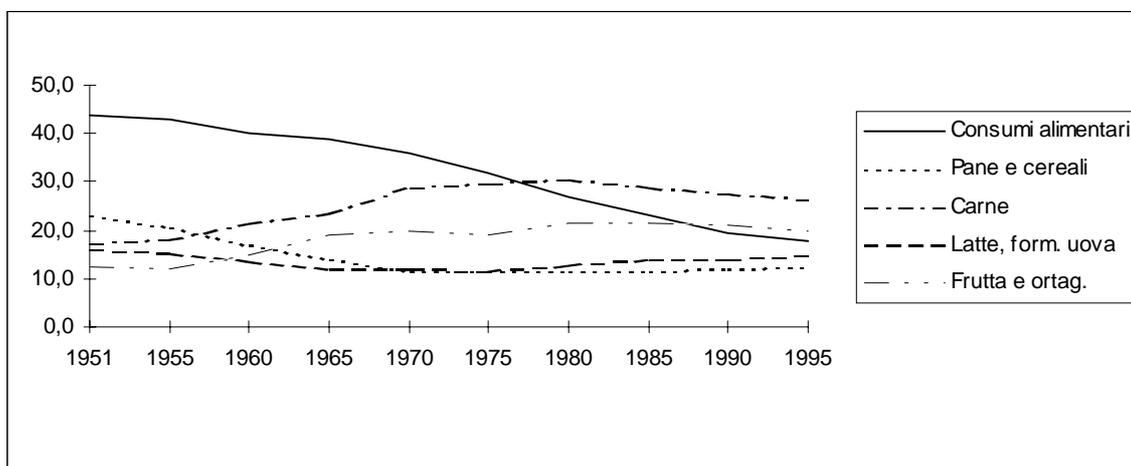
Il cospicuo incremento dei consumi intermedi è certamente uno dei fenomeni che maggiormente evidenzia l'intensità del processo di modernizzazione e di integrazione dell'agricoltura nel sistema economico nazionale ed internazionale che si è andato svolgendo dal secondo dopoguerra ad oggi. Questo fenomeno ha visto il trasferimento di un numero crescente di funzioni originariamente svolte nell'azienda agricola al suo esterno. Per avere un'idea di ciò, è sufficiente pensare a quanto avvenuto per le sementi o gli alimenti per il bestiame. In passato queste due categorie di mezzi tecnici erano prodotti esclusivamente nell'azienda agricola, mentre oggi sono acquistati prevalentemente da imprese specializzate. Il trasferimento all'esterno dell'azienda della produzione di input intermedi, congiuntamente alla meccanizzazione di molte operazioni colturali, è stato anche il principale veicolo attraverso cui si è diffusa l'innovazione tecnologica nel settore, che ha permesso il forte incremento della produttività del lavoro.

Quali sono le cause all'origine della riduzione del peso del settore agricolo nell'economia italiana? Va chiarito subito che questo fenomeno caratterizza il processo di crescita di tutte le economie e, dunque, non riguarda solo l'Italia. Una delle cause principali di quello che viene definito declino dell'agricoltura (de Stefano, 1985) va cercata nella dinamica dei consumi di prodotti alimentari durante la crescita dell'economia. A mano a mano che il reddito disponibile delle famiglie aumenta, l'incidenza di questi consumi sulla spesa totale tende a diminuire per

effetto della bassa elasticità della domanda di alimenti rispetto al reddito. Ciò fa sì che la domanda di alimenti cresca meno della domanda di altri prodotti, determinando opportunità di crescita della produzione agricola minori di quelle di altri settori.

Con l'aumento del reddito disponibile non solo si determina una riduzione del peso dei consumi alimentari, ma in questi tende a diventare sempre meno rilevante l'incidenza della materia prima agricola a vantaggio di beni e servizi aggiunti dall'industria alimentare e dal settore dei servizi. In pratica, una volta raggiunto un livello nutrizionale accettabile, i consumatori tenderanno a sostituire alimenti più poveri con altri più ricchi o considerati più salubri - come ad esempio proteine vegetali con proteine animali, grassi di origine animale con grassi vegetali, e così via. Oppure, con i cambiamenti degli stili di vita e nella struttura dell'occupazione, essi daranno preferenza crescente ad alimenti che richiedono un minore grado di trasformazione prima di essere portati a tavola o, ancora, crescerà il numero di pasti consumati fuori casa. In ogni caso la quantità di alimenti assunta resterà costante e, di conseguenza, pure costante rimarrà la quota di materia prima fornita dall'agricoltura. Dunque, l'unico fattore di crescita per la domanda di prodotti agricoli risiede nella dinamica della popolazione che però nei paesi più ricchi, come è noto, tende a rimanere stabile.

*Figura 3 - Dinamica e composizione % dei consumi alimentari in Italia.*



Un'idea della dimensione dei fenomeni di cambiamento nella struttura dei consumi alimentari appena descritta, può essere desunta dal grafico in figura 3. La linea continua rappresenta l'incidenza dei consumi alimentari sul totale: essi si riducono continuamente dal 1951 al 1995 passando dal 44% a meno del 20%. Tra le diverse categorie che compongono i consumi di generi alimentari si osserva una riduzione di pane e cereali, che inizialmente assorbivano circa  $\frac{1}{4}$  della spesa per alimenti e oggi rappresentano poco più del 10%. Invece, l'incidenza dei consumi di carne e salumi, che nel 1951 era del 17,5%, va crescendo fino a raggiungere il 30% del

1980 per poi stabilizzarsi o subire una lieve riduzione negli anni successivi. In crescita sono pure i consumi di frutta, ortaggi e agrumi, altri prodotti la cui presenza tende a caratterizzare modelli di consumi più ricchi ed evoluti, mentre latte, formaggi e uova, vedono una lieve riduzione della loro quota nella prima parte del periodo esaminato che è recuperata in quello successivo.

Nonostante il peso dell'agricoltura sia andato progressivamente riducendosi, la produttività del lavoro è cresciuta in maniera non difforme da quanto si è registrato negli altri settori. Come si osserva in tabella 3, fatto pari a 1 il valore aggiunto per addetto (una misura un po' grossolana di produttività del lavoro ma comunque abbastanza valida per rappresentare la dimensione del fenomeno) osservato nel 1951 nei diversi settori, l'indice è cresciuto in maniera uniforme in tutti i settori produttivi con la sola eccezione dei servizi non vendibili, per i quali si hanno incrementi più contenuti<sup>1</sup>.

*Tabella 3- Andamento del valore aggiunto per addetto nei diversi settori (base 1951=1).*

	Agricoltura	Industria	Servizi	Servizi n.v.
1951	1.0	1.0	1.0	1.0
1955	1.4	1.2	1.3	1.4
1960	1.7	1.6	1.9	1.9
1965	3.4	2.6	3.2	3.1
1970	5.8	5.0	6.0	5.1
1975	13.3	11.5	13.0	6.2
1980	33.2	30.9	32.8	16.8
1985	65.7	64.3	63.6	35.8
1990	80.5	92.7	87.2	53.7
1995	121.6	127.9	124.6	66.3

L'incremento del valore aggiunto per addetto in agricoltura si è realizzato nonostante una consistente riduzione della superficie agricola che da 26,6 milioni di ettari censiti nel 1961 passa a 22,7 milioni di ettari del 1990. Esso è stato determinato, da un lato, come si è avuto modo di osservare più sopra, dall'incremento del valore aggiunto in termini reali, dall'altro, e in modo più consistente, dalla fuoriuscita di un cospicuo numero di occupati (gli addetti agricoli, che nel 1951 erano 8,6 milioni, nel 1995 erano diventati 1,85 milioni). L'aumento della produttività del lavoro in un quadro di diminuzione degli occupati è stato possibile in primo luogo per effetto della diffusione di innovazioni meccaniche risparmiatrici di lavoro. Il notevole aumento del numero di trattrici e di macchine operatrici nell'agricoltura italiana ha consentito che la produzione potesse aumentare nonostante la costante e drastica riduzione degli addetti.

<sup>1</sup> Con ciò non si sta affermando che la produttività del lavoro agricolo sia divenuta uguale a quella che si osserva negli altri settori ma, piuttosto, che la crescita è stata omogenea in tutte le componenti dell'economia italiana.

La diffusione della meccanizzazione agricola in Italia fu favorita dall'introduzione nel 1952 del cosiddetto fondo di rotazione per la meccanizzazione agricola, che forniva incentivi agli agricoltori per l'acquisto di macchine. Quella legge, congiuntamente ad altri incentivi introdotti più tardi, fece sì che i trattori passassero da 50.000 del 1950 a 1,5 milioni di oggi (Fanfani, 1998). Inoltre, poiché gli incentivi erano concessi a condizione che si acquistassero macchine prodotte in Italia, tale legge consentì la nascita e la crescita dell'industria nazionale di macchine agricole, che oggi fornisce un contributo notevole all'export italiano, mentre in origine era importatrice netta.

Per quanto il numero di addetti si sia ridotto notevolmente, non altrettanto può dirsi delle aziende agricole. Come si osserva dalla tabella 4 le aziende censite, che nel 1961 erano circa 4,3 milioni, nel 1990 erano diventate poco più di 3 milioni. Inoltre, la riduzione di aziende appare più intensa negli anni '60, mentre rallenta successivamente. Poiché anche la superficie aziendale risultava ridotta da 26,5 milioni di ettari a 22,7 milioni, la dimensione media delle imprese al 1990 risultava aumentata soltanto di 1,3 ettari, passando da 6,2 a 7,5 ettari.

*Tabella 4 - Numero di aziende e superficie totale*

	1961	1970	1982	1990
Aziende	4293924	3607262	3270560	3023344
Δ %		-16.0%	-9.3%	-7.6%
Superficie	26571665	25064216	23559924	22702354
Δ %		-5.7%	-6.0%	-3.6%
<i>Media az.</i>	6.2	6.9	7.2	7.5

*Fonte: Censimenti agricoltura*

Il numero di aziende censite nel 1990 era superiore a quello degli addetti. A tale proposito va osservato che le statistiche ISTAT sulle forze di lavoro considerano come addetti agricoli gli individui in età lavorativa che prestano la loro attività principale nel settore primario. In questa categoria sono esclusi tutti coloro che svolgono la loro attività principale in settori diversi dall'agricoltura, oppure che, essendo pensionati, non sono più classificati tra le forze di lavoro, pur continuando a lavorare.

Il numero relativamente grande di imprese agricole, soprattutto se rapportato al numero di addetti, richiede qualche maggiore precisazione sulle loro caratteristiche e funzioni. Le aziende agricole censite nel 1990 sono state classificate dall'ISTAT anche in base alle loro caratteristiche tipologiche, ovvero la dimensione economica e il loro orientamento tecnico-economico. La tipologia delle aziende è definita in base ai redditi lordi standard ed ha lo scopo di consentire confronti tra realtà produttive caratterizzate da differenti produttività dei fattori. I redditi lordi standard di un'attività (coltivazione o allevamento) sono dati dalla differenza tra ricavi e costi specifici osservati in zone omogenee in base ad una tecnica di produzione rappresentativa

dell'area e dati i prezzi dei prodotti e dei mezzi di produzione. Essi sono riferiti ad un ettaro di superficie investita ad una certa coltivazione o ad un'unità di bestiame.

Data l'utilizzazione del suolo e la dimensione e composizione dell'eventuale attività di allevamento di un'impresa agricola, si calcola il reddito lordo standard complessivo da cui si deriva l'unità di dimensione economica (UDE). Essa è data dal reddito lordo standard espresso in ECU diviso 1200, che rappresenta una unità di dimensione. Sulla base dell'incidenza del reddito lordo standard delle diverse attività sul totale è invece definito l'orientamento tecnico economico.

Nella tabella 5 è riportata la distribuzione delle aziende italiane in base alla dimensione economica e il numero di giornate di lavoro prestate in esse prestate.

*Tabella 5 - Classificazione delle aziende censite nel 1990 per UDE*

	< 4 UDE	4-8 UDE	8-16 UDE	>16 UDE
Aziende	2091718	358134	233727	256967
Giornate	144903827	72619456	73346954	165488296
Giornate/Az	69	203	314	644

*Fonte: Elaborazione dati ISTAT.*

La tabella mostra che nel 1990 oltre 2/3 delle aziende italiane non superava le 4 UDE (ovvero un reddito lordo standard di 4800 ECU, che al cambio dell'epoca corrispondeva a poco più di 7 milioni di lire), occupando in media 69 giornate di lavoro all'anno.

Le aziende con una dimensione economica compresa tra 4 e 8 unità occupano mediamente 200 giornate all'anno, che restano comunque al di sotto della soglia di impegno di lavoro di una unità a tempo pieno. Dunque, sono meno di mezzo milione le aziende che in Italia raggiungono una dimensione capace di offrire lavoro ad almeno una unità di lavoro occupata a tempo pieno. Le altre sono invece imprese a tempo parziale o condotte da anziani sulle quali si tornerà più avanti.

### ***Le motivazioni dell'intervento pubblico in agricoltura***

In generale, la politica agraria viene definita come un aspetto particolare delle politiche economiche. In quanto tale, essa consiste in azioni pubbliche dirette primariamente, ma non esclusivamente, ad aziende e settori operanti nel sistema agro-alimentare. Gli obiettivi perseguiti dalle politiche agrarie sono molteplici e il loro contenuto è andato modificandosi nel tempo seguendo le trasformazioni economiche e sociali che sono andate via via manifestandosi. A questo proposito, quando verrà trattata la politica agricola comunitaria, potremo osservare quali

obiettivi le furono assegnati nei trattati istitutivi siglati nel 1957 e quali siano, invece, quelli citati nei documenti più recenti.

Per cercare di inquadrare l'oggetto delle politiche agrarie e tentare di classificare i diversi strumenti cui esse fanno ricorso, ritengo possa essere utile partire dalla considerazione che storicamente l'obiettivo comune a molte di tali politiche sia stato il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli agricoltori. Poiché, tale miglioramento passa inevitabilmente per l'incremento dei redditi a livelli paragonabili a quelli ottenuti in altri settori, può essere opportuno partire dalla definizione di redditi agricoli e individuare quale percorso consenta alle famiglie che li percepiscono di migliorare le proprie condizioni di vita.

In primo luogo è opportuno precisare che sono definiti redditi agricoli quelli provenienti da attività svolte nel settore primario. Queste possono essere sia attività di impresa che di lavoro e/o di fornitura degli altri fattori produttivi (terra e capitale) ad imprese condotte direttamente o ad altre imprese. Per le famiglie che li percepiscono, tali redditi possono non essere gli unici ed essere presenti insieme a redditi da lavoro svolto in settori extra-agricoli, rendite o pensioni. È evidente che le famiglie che percepiscono redditi agricoli di norma sono residenti in aree rurali o peri-urbane dove le attività di produzione primaria trovano lo spazio fisico in cui possono essere svolte. Dunque, i redditi agricoli sono percepiti da famiglie spesso rurali e possono non essere le loro uniche fonti di reddito. A tale proposito va osservato che in passato, quando l'attività agricola era svolta in maniera esclusiva ed era l'attività prevalente nelle aree rurali, c'era una certa coincidenza fra redditi agricoli e redditi delle famiglie rurali. E furono proprio le condizioni di povertà ed arretratezza che spesso si avevano nelle aree rurali a spingere molti paesi ad attuare politiche di intervento in agricoltura che, agendo su variabili diverse, potessero permettere il miglioramento delle condizioni di vita in tali aree.

In linea generale, nell'ipotesi di famiglie i cui redditi derivino esclusivamente dalla conduzione di un'impresa agricola e che non abbiano nessuna opportunità di integrare tali redditi lavorando all'esterno, essi possono essere migliorati attraverso due opzioni: la prima è l'aumento della produzione da ottenersi o incrementando le dimensioni aziendali oppure agendo sulle rese unitarie, o su entrambi; la seconda è invece la riduzione dei costi di produzione. Naturalmente la perseguibilità di queste opzioni è subordinata alla convenienza delle stesse.

A parità di tecnologie impiegate, l'aumento della produzione attraverso l'incremento della superficie aziendale richiede due condizioni. La prima è la disponibilità di forza lavoro familiare non pienamente occupata in azienda, il cui impiego contribuirebbe ad accrescere il reddito della famiglia. La seconda riguarda la mobilità del capitale fondiario. Poiché la disponibilità di terra è generalmente data e non modificabile, l'aumento della superficie aziendale è possibile a

condizione che altre imprese smettano la produzione e che la terra che si rende libera entri in circolazione, consentendo la formazione di unità di produzione più grandi. Vedremo più avanti che in Italia questa condizione non sempre si è verificata.

Quando non è possibile aumentare la superficie aziendale, il reddito può essere incrementato attraverso l'intensificazione degli ordinamenti produttivi e con la riduzione dei costi di produzione. In entrambi i casi si rende necessaria l'introduzione di innovazioni. Esse richiedono sia l'acquisizione di nuovi strumenti di produzione (macchine, fabbricati, mezzi tecnici), sia lo sviluppo di nuove conoscenze ed abilità indispensabili per il successo dell'innovazione.

Se le opportunità di incremento dei redditi familiari derivanti dall'esercizio dell'agricoltura sono non perseguibili o esaurite, il riequilibrio può essere ottenuto solo con l'uscita di parte o tutta la forza lavoro familiare dall'azienda. Quando si prospettano opportunità di lavoro più remunerative in zone diverse da quelle di residenza, il loro sfruttamento implica anche il trasferimento della residenza e l'abbandono, più o meno completo, dell'attività di produzione agricola. Questo modello ha caratterizzato la riduzione degli occupati in agricoltura che è stata osservata in Italia nel corso degli anni '50 e '60. In quegli anni la domanda di lavoro più attiva proveniva dalle grandi industrie situate nelle aree metropolitane del Nord Italia o Europa, la cui crescita era trainata dalla domanda estera, mentre le zone rurali esprimevano abbondante offerta di lavoro a basso costo. Tale situazione determinò intensi flussi migratori che avevano origine dalle zone rurali del paese, meridionali in particolare. Essi erano spesso costituiti da famiglie intere che spostavano la residenza o in paesi del nord Europa, oppure nella cintura urbana di Torino e Milano. Questo fenomeno ebbe effetti considerevoli sull'assetto socio-economico delle aree che ne furono interessate, determinando, tra l'altro, la riduzione del numero di aziende agricole di cui si è discusso prima e anche l'abbandono di molti terreni scarsamente produttivi, nei quali l'attività di produzione era esercitata da popolazioni prive di altri mezzi di sussistenza.

Dopo il 1970, l'uscita di forza lavoro dall'agricoltura ha seguito dinamiche diverse in quanto si modificarono profondamente sia il sentiero di crescita dell'economia italiana che le caratteristiche del mercato del lavoro. Gli anni '70 decretarono, infatti, la crisi della grande fabbrica e l'affermarsi di un modello di industrializzazione diffusa che ruotava attorno alla piccola e media impresa e alle reti di imprese. La diffusione sul territorio della crescita economica fu particolarmente vivace nel Nord-est e nelle regioni centrali, mentre nel Mezzogiorno la crescita economica fu garantita soprattutto dalle attività legate ai servizi e dalla spesa pubblica, attraverso trasferimenti di reddito alle famiglie e la creazione di posti di lavoro nella pubblica amministrazione.

In questo quadro le opportunità di lavoro extra-agricolo che si aprivano alle famiglie rurali provenivano dallo stesso territorio in cui era svolta l'attività di produzione agricola. Ciò, congiuntamente al miglioramento delle reti di trasporto e di comunicazione, rese possibile l'affermarsi del part-time aziendale e della pluriattività familiare. Questo modello, diversamente dal precedente, consentiva la continuazione delle attività di produzione agricola che erano svolte dalla famiglia insieme alle altre.

L'affermarsi di questo nuovo modello organizzativo dell'agricoltura italiana fu dovuto anche a due ulteriori fattori. Il primo fu la scarsa mobilità fondiaria, l'altro lo sviluppo del contoterzismo. Il cattivo funzionamento del mercato fondiario, che si manifestò con alti valori fondiari del tutto sganciati dalla remuneratività delle attività agricole, e con la scomparsa di nuovi contratti di affitto, dipese da due fatti. Il primo fu l'affermarsi del possesso della terra come bene in se, indipendentemente dalla produzione che vi si realizzava, in quanto bene reale il cui valore era al riparo dell'inflazione, che in Italia negli anni '70 e '80 fu particolarmente elevata. Questo implicò la scarsissima convenienza ad acquistare terreno per svolgervi attività di produzione agricola e, dunque, la rarefazione degli acquisti di terra per incrementare le dimensioni aziendali o avviare una nuova impresa.

Se le compravendite di terreni per usi agricoli divennero sempre più rare, ancora più rari furono i trasferimenti dei diritti all'uso dei terreni in base a contratti d'affitto. Le cause furono in primo luogo l'aumento dei valori fondiari, che, evidentemente, non poteva non riflettersi sui canoni di affitto. Ma questa situazione fu anche determinata dalla legislazione sui contratti agrari che poneva pesanti ipoteche sulla capacità dei proprietari di rientrare in possesso dei terreni al termine dei contratti, disincentivando la cessione dei terreni.

Il cattivo funzionamento del mercato fondiario in Italia ha implicato la pratica impossibilità per le imprese di modificare la loro dimensione. Ciò ha significato la permanenza di imprese agricole piccole e piccolissime la cui principale funzione era il mantenimento della residenza della famiglia oppure la conservazione dei tradizionali modelli di consumo alimentare.

Un contributo decisivo alla diffusione del part-time e della pluriattività familiare in contesti in cui i redditi agricoli andavano gradualmente perdendo la loro importanza venne dal contoterzismo. Attorno alle imprese che offrivano i servizi di esecuzione delle operazioni meccanizzate fu possibile l'adozione di ordinamenti estensivi, che permettevano al lavoro familiare svolto in azienda di conseguire una remunerazione paragonabile a quella ottenibile in altre attività, quantunque non sufficiente per rappresentare l'unica fonte di reddito per la famiglia stessa. In sintesi, l'impossibilità di pervenire a dimensioni di scala adeguate a causa del cattivo funzio-

namento del mercato fondiario, indusse la riorganizzazione aziendale intorno alle imprese contoterziste.

Il mercato del lavoro non può essere considerato omogeneo ed indifferenziato. Nella realtà esso si presenta articolato in segmenti differenti. La qualificazione professionale e l'età sono i fattori che maggiormente contribuiscono a tale segmentazione. Tutto ciò ha implicazioni sulla trasferibilità della forza lavoro tra settori produttivi. In particolare:

- a) il passaggio di un lavoratore da un settore all'altro non è sempre possibile in quanto la professionalità posseduta da ciascuno è generalmente specifica al settore di provenienza e non utilizzabile in altri;
- b) in generale, individui che hanno superato una certa soglia di età trovano estremamente difficile cambiare occupazione, sia perché ritenuti meno produttivi di lavoratori più giovani, sia perché rispetto a questi è meno probabile che essi riescano ad acquisire competenze tali da consentirne l'impiego in una nuova attività lavorativa.

Bisogna anche osservare che la segmentazione del mercato del lavoro è crescente con il grado di sviluppo di un'economia. Infatti, il passaggio a livelli di sviluppo via via più elevati generati dalla specializzazione del lavoro, implica la creazione di figure professionali più numerose e con competenze estremamente differenziate. Per cui, proprio nei paesi più sviluppati, le possibilità che i lavoratori agricoli hanno di trovare un'occupazione alternativa sono più ridotte e, se esistono, sono lavori che richiedono poca qualificazione professionale, relativamente più precari e che forniscono remunerazioni inferiori.

Le caratteristiche del mercato del lavoro appena accennate fanno sì che le opportunità di lavoro extra-aziendali sono più ampie per le componenti più giovani delle famiglie agricole. Per cui nelle situazioni in cui le aziende agricole non sono più in condizione di fornire una remunerazione competitiva ad almeno una unità di lavoro, si determina una spinta sui componenti più giovani della famiglia verso la ricerca di occupazioni extra-aziendali che possano offrire redditi più elevati. In questi casi, l'azienda continua ad essere gestita dai componenti più anziani della famiglia nella prospettiva di ridimensionare/abbandonare l'attività una volta pensionati. Nel lungo termine, se gli eredi non troveranno conveniente vendere/affittare l'azienda, questa assumerà la funzione primaria di soddisfare i bisogni alimentari e/o residenziali delle loro famiglie, mentre gli ordinamenti produttivi andranno estensificandosi con il ricorso ai servizi dei contoterzisti.

Questo insieme di fenomeni contribuisce a spiegare perché, sebbene le aziende agricole censite in Italia nel 1990 fossero oltre 3 milioni, meno di 1/3 erano da considerare come attività di impresa in senso tradizionale e perché la gran parte dei conduttori era costituita da anziani.

Il processo di crescita dell'economia impedisce dunque ai fattori impiegati nelle aziende agricole di mantenere livelli di remunerazione paragonabili a quelli acquisibili in altri settori dell'economia, rendendo non competitiva l'occupazione del lavoro familiare in azienda. La perdita di competitività delle imprese agricole genera una situazione di squilibrio che, da un lato, impone che tali imprese ricerchino nuovi assetti produttivi ed organizzativi e, dall'altro, genera una domanda di sostegno dei redditi, che, almeno nel breve periodo, le aiuti ad affrontare i processi di aggiustamento.

In termini di politica agraria, gli interventi che possono essere realizzati sono sia politiche per il sostegno dei redditi aziendali, sia politiche che aiutano le imprese agricole nei processi di aggiustamento strutturale in modo da recuperare la competitività. Le politiche di sostegno dei redditi, come vedremo diffusamente più avanti, direttamente o indirettamente favoriscono maggiori redditi aziendali.

Le politiche strutturali possono prevedere azioni dirette alle imprese agricole o altre che, invece, tendono ad incidere sul contesto in cui queste ultime operano, in modo da favorire maggiori livelli di competitività. Le prime sono dette politiche delle strutture aziendali e le seconde politiche infrastrutturali. Sono classificate tra le politiche strutturali l'insieme di interventi che tendono a stimolare gli investimenti aziendali, l'aumento delle dimensioni aziendali, l'adozione di innovazioni tecnologiche.

A stretto rigore anche le politiche strutturali potrebbero essere considerate in senso ampio come politiche di sostegno dei redditi agricoli. Ciò in quanto tendono a favorire processi allocativi delle risorse agricole che consentono loro di percepire redditi di equilibrio. Tuttavia, mentre le politiche di sostegno intervengono direttamente nella formazione dei redditi aziendali, le politiche strutturali sono destinate a migliorare il funzionamento del mercato dei fattori della produzione e a creare le condizioni affinché gli agricoltori possano accedere a tali mercati, in modo da modificare la dotazione strutturale delle imprese. Esse si differenziano dalle politiche di sostegno dei redditi perché hanno l'obiettivo di mettere in condizione le aziende agricole e le famiglie che le conducono di raggiungere autonomamente remunerazioni e redditi di equilibrio. Nello stesso tempo, favorendo, una riallocazione delle risorse impiegate tra i diversi settori produttivo generano maggiori livelli di efficienza dell'intera economia di un territorio.

Le politiche infrastrutturali tendono a incentivare la fornitura di servizi a più imprese in modo da accrescere la produttività delle risorse da queste impiegate. Esempi di queste politiche sono la creazione di reti irrigue, la formazione professionale, la divulgazione agricola, la ricerca applicata in agricoltura, gli incentivi alle organizzazioni dei produttori etc. Nell'insieme esse

hanno lo scopo di migliorare il contesto in cui operano le imprese attraverso la creazione di nuove opportunità di sbocchi commerciali e di accrescere la produttività delle risorse aziendali.

Negli ultimi anni si fa sempre più spesso riferimento alle politiche di sviluppo rurale. Esse hanno l'obiettivo di conservare l'ambiente rurale dai rischi di un progressivo degrado, attraverso la creazione di condizioni che permettano la permanenza in tali ambienti di una quota di popolazione. Queste politiche prevedono azioni miranti a favorire lo sviluppo delle aree rurali non necessariamente attraverso l'agricoltura, che da sola non è in condizioni di garantire redditi sufficienti per la popolazione. In linea generale si punta alla diversificazione delle attività economiche favorendo la diffusione di iniziative individuali in settori diversi dall'agricoltura (servizi, artigianato etc.) che puntano sulla valorizzazione delle peculiarità locali. Queste attività devono favorire l'integrazione dei redditi agricoli e fornire occasioni di lavoro per le componenti più giovani della popolazione che, diversamente potrebbero essere attratte da opportunità di lavoro che si presentano in altre aree.

Per quanto concerne l'attività agricola, le politiche di sviluppo rurale tendono a favorire la diversificazione della produzione, puntando su eventuali prodotti di nicchia per i quali esista un qualche vantaggio competitivo da potere sfruttare. L'integrazione dei redditi aziendali, quando le condizioni esistono, può essere realizzata anche con attività agrituristiche. Inoltre, come vedremo in dettaglio più avanti, si predispongono programmi agro-ambientali che favoriscono la conservazione di tali ambienti.

## **Bibliografia**

de Stefano, F. *Principi di politica agraria*, Bologna, il Mulino, 1985.

Fanfani, R., *L'agricoltura in Italia*, Bologna, il Mulino, 1998.