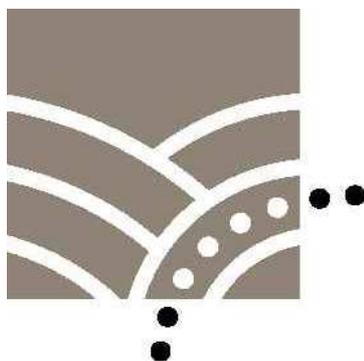


Il futuro dei giovani agricoltori
Incontro preparatorio alla Conferenza Europea
Roma, 24-25 gennaio 2003



Associazione "Alessandro Bartola"



Università Politecnica delle Marche

Giovani e impresa per una strategia a medio-lungo termine

Franco Sotte

Dipartimento di Economia- Università Politecnica delle Marche
Piazza Martelli, 8 - 60121 Ancona
Tel. 071-220 7117, Fax 071-220 7102
E-Mail: sotte@dea.unian.it - Web: www.sotte.it

1. INTRODUZIONE

Ricambio in agricoltura: questioni settoriali e territoriali

Una prima evidenza comune di tutte le analisi svolte sulla distribuzione per età in agricoltura riguarda la dinamica complessiva della presenza di giovani¹. Il segnale in nessun caso è positivo. Infatti il peso della componente giovanile è in contrazione evidente pressoché dappertutto sia in termini assoluti, che in relazione alle fasce di età più anziane².

In Europa, questo fenomeno si verifica, come è più ovvio, nei Paesi nei quali le strutture agricole sono generalmente in uno stato di maggiore arretratezza e si è avviata più di recente la contrazione dell'occupazione settoriale in relazione allo sviluppo economico e sociale (Grecia e Portogallo ad esempio, così come nei Paesi dell'Europa centro-orientale in procinto di entrare nell'UE). Ma esso caratterizza anche i paesi, come ad esempio la Gran Bretagna, l'Olanda e la Danimarca, dove non esistono analoghi problemi strutturali e il grande travaso dall'agricoltura verso l'industria e il terziario si è realizzato in tempi ormai remoti³. L'Italia comunque si colloca nelle posizioni di coda, nel 2000 solo il 5% dei conduttori agricoli ha meno di 35 anni, mentre sono più di 12 i conduttori con 55 anni ed oltre per giovane (superati soltanto dal Portogallo). In alcune regioni italiane il fenomeno assume proporzioni ancor più preoccupanti: nelle Marche ed in Umbria ad esempio il rapporto vecchi/giovani è pari a 20.

E' chiaro che il problema, ancorché si ponga con diversa evidenza quantitativa e quindi diversa enfasi a seconda dello Stato membro e della regione di cui si tratta, ha tali caratteri di pervasività, che impone di interrogarsi sulle cause remote e recenti e sulla correttezza e sufficienza delle misure predisposte. Ciò va fatto non solo in nome, come è giusto, dei pochi ma fondamentali giovani che oggi esercitano la professione agricola. Tra di essi alcuni sono entrati (più spesso sono "rimasti") perché, a differenza

¹ Si veda per tutte lo studio commissionato dal Parlamento Europeo nel 2000: European Parliament, Directorate General for Research (2000), *The future of young farmers in the European Union*, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, AGRI 134 EN, Luxembourg.

² Dal 1990 al 1997 la quota percentuale dei giovani conduttori nell'UE è scesa complessivamente da 699 a 501 mila, cioè dall'8,3% al 7,6% di tutta l'occupazione agricola della UE-15. In termini percentuali la diminuzione sia assoluta, che relativa, ha interessato tutti i paesi, Belgio e Germania esclusi, dove si è registrata solo una diminuzione in termini assoluti

³ Una documentazione analitica con alcuni commenti a corredo delle cifre è presentata nell'allegato statistico e grafico, che accompagna questo contributo scientifico.

di tanti altri loro coetanei, avevano condizioni familiari e personali di vantaggio: come una impresa familiare già avviata di adeguate dimensioni o una esperienza di mercato consolidata, una rete di relazioni fortunata. Ma la questione da porsi riguarda quei tanti, spesso anche con molto entusiasmo per questa professione e studi adeguati (diploma o laurea in scienze agrarie) per i quali la porta si è chiusa per mancanza di condizioni di base.

Anche se nuove evidenze scientifiche sono necessarie per condurre a conclusioni definitive, le analisi che sono state svolte e l'indagine che abbiamo condotto direttamente, hanno consentito di individuare alcune questioni cruciali. Esse saranno oggetto di questo contributo, il cui scopo è principalmente di fornire spunti per una riflessione più ampia di quelle finora proposte. Le quali si sono generalmente occupate di analizzare gli obiettivi e le modalità delle misure specificamente destinate a favorire l'ingresso o la permanenza delle nuove leve nella professione agricola, e a testarne l'efficienza, l'efficacia e la distribuzione. Ma hanno mancato, a nostro avviso, di cogliere la maggiore generalità del problema. Esse attengono a questioni che per semplicità possiamo definire di carattere "settoriale" e "territoriale".

Le questioni settoriali fanno riferimento agli impedimenti interni al sistema delle relazioni economico-istituzionali che regolano e governano l'esercizio dell'agricoltura in termini di accesso all'impresa e ai suoi fattori di produzione (della terra in particolare), al controllo della produzione ed alle possibilità offerte dal mercato in termini di valorizzazione delle decisioni d'impresa. Esse saranno trattate nei prossimi paragrafi. Il paragrafo 2 è così dedicato ad esaminare gli ostacoli al ricambio generazionale, mentre il paragrafo 3 tratta delle nuove opportunità che si offrono a fronte della diversificazione delle funzioni richiesta all'agricoltura dal mercato ed al passaggio della politica agraria dal tradizionale sostegno al mercato, alla valorizzazione delle sue funzioni multifunzionali.

Le questioni territoriali riguardano i legami e i condizionamenti sempre più consistenti che legano le sorti dell'imprenditore giovane e della sua impresa agricola allo sviluppo complessivo del territorio, dell'economia e della società rurali nei quali operano ed alle relazioni più complessive che si istaurano tra sistemi rurali ed urbani. Anche a questo tema sono dedicati due paragrafi. Il paragrafo 4 tratta di come il richiamo all'attività agricola e la permanenza nella professione dei giovani siano legati all'integrazione con gli altri settori economici, all'interscambio con le altre componenti sociali e, più in generale, a tutti quegli aspetti (opportunità, servizi, occasioni, ecc.) che qualificano il livello di vita. Il paragrafo 5 affronta il problema della percezione collettiva

del ruolo e della funzione dell'imprenditore agricolo giovane dalla quale derivano la capacità di attrazione sociale ed anche psicologica di questa professione e l'immagine di sé che percepisce chi la sceglie.

L'ultimo paragrafo, è dedicato ad alcune considerazioni conclusive. Esse trattano due aspetti. Il primo: quale debba essere l'ottica complessiva da osservare nel preparare la Conferenza europea sui giovani in agricoltura del prossimo mese di marzo e quali i contenuti di un pacchetto giovani di immediata operatività; il secondo: quali suggerimenti siano da seguire per approfondire la conoscenza del fenomeno del ricambio generazionale e per valutare sia la sua evoluzione nel tempo, che l'efficacia delle politiche ad esso indirizzate. A questo aspetto si associano alcune considerazioni sul ruolo della ricerca.

2. RENDITE DI STATUS E IMPERFEZIONI DI MERCATO

Privilegi di status e politiche indifferenziate

Se si vuole effettivamente operare per una inversione dell'invecchiamento e della perdita di giovani nelle campagne, la riflessione va portata più avanti del solito, non limitandosi alle sole misure specifiche per i giovani. Tutte le politiche agricole comunitarie e nazionali (comprendendo in queste, come in Italia, anche le politiche regionali) vanno discusse e analizzate alla luce dell'obiettivo del ringiovanimento nelle campagne. Anche perché, nello specifico dell'agricoltura, il loro peso è così consistente, e il loro ruolo talmente pervasivo (per come influiscono, trasfigurandoli, sugli equilibri di mercato) da costituire il riferimento primario delle decisioni individuali e collettive che presiedono al ricambio generazionale.

Spesa pubblica e agevolazioni rappresentano una quota molto consistente del valore aggiunto agricolo in Europa, come dimostrano le analisi dell'OCSE (in Italia, nel 2000 il 62,4%, secondo le stime dell'INEA)⁴. Di questo ammontare di risorse la parte di gran lunga prevalente è collegata a condizioni soggettive (l'essere agricoltore, l'essere proprietario o possessore della terra, l'abitare in zone rurali svantaggiate, il produrre prodotti

⁴ In aggiunta al consolidato della spesa e delle agevolazioni, andrebbe ovviamente considerato l'effetto indiretto sui prezzi operato dalle politiche di sostegno del mercato (attraverso il sistema dei dazi all'importazione, degli acquisti pubblici e delle restituzioni alle esportazioni) che producono un trasferimento aggiuntivo di risorse direttamente dai consumatori al sistema agricolo e agro-alimentare (una sorta di tassa occulta).

standardizzati, utilizzando tecniche standardizzate, l'utilizzare determinati fattori di produzione, il possedere uno specifico statuto giuridico, ecc.), del tutto o in grande misura indipendenti dall'esercizio dell'attività imprenditoriale, cioè dalla capacità innovativa, dalle competenze e dalle scelte amministrative e gestionali, dalle capacità di operare sul mercato, dalla valutazione e propensione al rischio dell'agricoltore.

Questa qualità di premiare lo status anziché il comportamento (il soggetto e non il progetto) caratterizza gran parte della politica di sostegno diretto, con particolare riferimento alle commodities (come cereali, oleaginose, barbabietola da zucchero ed altre colture estensive) che hanno in comune queste caratteristiche: sono tendenzialmente caratterizzate per ordinamenti produttivi semplificati e limitati avvicendamenti, sono svolte secondo tecniche produttive qualitativamente standardizzate a bassissimo impiego di lavoro e alta meccanizzazione, spesso si associano a bassi livelli di biodiversità e a pesanti riflessi sull'ambiente e sul paesaggio, mentre la loro persistenza diffusa è spiegata in molte localizzazioni esclusivamente, o in parte significativa, dal sostegno pubblico.

Per quest'ultima ragione, l'espressione "coltivare il contributo", usata per queste colture, non rappresenta come forse potrebbe sembrare una metafora, ma indica la ragione prima dell'attività. Essa si rivela, con massima evidenza, in tutti quei casi in cui, acquisito dopo la semina il diritto al contributo, non si è poi neanche raccolto, oppure come nel caso del girasole, dalla sua quasi scomparsa, dopo la semplificazione dei pagamenti diretti, che ha uniformato il girasole ai cereali.

Esiste una evidenza empirica della corrispondenza tra la diffusione delle colture ora considerate e la persistenza dell'agricoltura dei vecchi associata alla mancanza di giovani. Nelle nostre elaborazioni sulla base dei dati censuari a livello regionale si è constatata una elevata correlazione tra l'indice di invecchiamento (anziani con più di 55 anni su giovani con meno di 35) e della quota sulla produzione ai prezzi di base delle "commodities" (cereali, oleaginose, barbabietola da zucchero)⁵. Tale risultato troverebbe conferma in altre recenti ricerche⁶.

⁵ Il coefficiente di correlazione è pari a 0,58

⁶ Una conferma sostanziale dell'associazione dell'agricoltura anziana con la diffusione della coltivazione estensiva di commodities sostenute dal contributo pubblico è nel lavoro C. Russo, M. Sabbatini (2001), "Ricambio generazionale e strategie produttive nelle aziende agricole a conduzione diretta: alcune considerazioni sulla base di un'analisi tipologica", Rivista di Economia Agraria, Anno LVI, n. 1.

Politiche di trasferimento e formazione della rendita

Il passaggio dal sostegno diretto dei prezzi precedente alla riforma Mac Sharry alle compensazioni parzialmente disaccoppiate e, successivamente ad Agenda 2000, ai pagamenti diretti, non ha cambiato che marginalmente la sostanza. Il sostegno sia prima che dopo, non è stato condizionato a specifici comportamenti che ne costituissero in ultima analisi il principale obiettivo e la ragione d'essere.

Le prescrizioni relative alla cross-compliance sono state generalmente blande e inapplicate. Allo stesso modo, i pagamenti diretti (né digressivi, né transitori) hanno mantenuto il carattere compensativo, rinunciando a trasformarsi in Aiuti Transitori all'Aggiustamento (*Transitory Adjustment Assistance*, come suggerito ad esempio dal Rapporto Buckwell) cioè in aiuti finalizzati alla riorganizzazione delle aziende (per tutti quei casi in cui né il mercato, né ragioni ambientali o simili giustificano il mantenimento delle attività del passato), passando ad altre attività agricole o extra-agricole⁷. Lo stesso ragionamento potrebbe essere applicato *mutatis mutandis* anche alle produzioni zootecniche non integrate con la coltivazione, di mera trasformazione di foraggi acquistati, quando beneficiano di consistenti sostegni pubblici sotto forma di contributo non condizionato.

Gran parte delle politiche del primo pilastro della PAC riesaminate in questa luce andrebbero classificate come politiche di mero trasferimento non condizionato, a beneficio delle condizioni di status dei conduttori attuali. Nella stessa direzione operano peraltro le politiche di controllo dell'offerta (di ogni tipo: quote fisiche di produzione, diritti all'impianto, ecc.), che preconstituiscono indirettamente nuovi titoli di status per chi è titolare di una azienda agricola.

Uno stesso carattere hanno anche tante politiche nazionali di spesa e gran parte dei regimi giuridici e fiscali che non discriminano (come sarebbe opportuno) tra l'imprenditore agricolo effettivo (e il suo progetto imprenditoriale) e il conduttore assenteista o totalmente disimpegnato, o il co-erede non imprenditore. Una menzione particolare spetta qui alla politica di abbattimento del costo del carburante (l'esenzione dall'accisa per i carburanti in Italia, come in altri paesi)⁸, che costituisce di fatto un

⁷ Allan Buckwell e altri (1998), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, "European Economy", n. 5, Commissione Europea - Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari. Sugli stessi temi si veda anche: A. Buckwell, F. Sotte (1997), *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma.

⁸ Il cui peso (per dare una idea comparativa) in termini di minori entrate per lo Stato corrisponde nel 2000 a 3037 miliardi di vecchie lire (corrispondente al 25% di tutta la spesa dell'AGEA (che contiene tutta la spesa UE per l'Italia, il 40% della spesa complessiva per l'agricoltura di tutte le

ulteriore stimolo all'espansione dell'agricoltura delle commodities, a scapito peraltro di un abuso in agricoltura di energie non riproducibili (un cattivo biglietto da visita per un settore che intende qualificarsi per il suo contributo all'ambiente, al paesaggio, alla naturalità dei processi produttivi).

Gli effetti delle rendite originate dalla politica agraria

In tutte queste circostanze, i benefici pubblici creano posizioni monopolistiche, impongono rigidità e condizionamenti nel mercato dei prodotti e aumentano la scarsità relative e quella assoluta nel mercato dei fattori, specie della terra. E così si trasformano in pura rendita per gli attuali percettori, traducendosi in costi aggiuntivi di accesso alla terra, all'impresa, al diritto a produrre⁹.

Il paradosso è che chi vuole accedere alla condizione di status: la titolarità dell'impresa agricola, è tenuto a pagare prezzi che incorporano quella rendita. Per accedere all'impresa i potenziali giovani agricoltori debbono cioè anche comperare i contributi pubblici (siano essi accoppiati o disaccoppiati) e la rendita connessa a tutti i vantaggi (quote, esenzioni fiscali, agevolazioni) di cui i titolari di oggi sono beneficiari. Si tratta in tutti questi casi di un onere supplementare, che si connette alla attuale configurazione della politica agraria e del trattamento fiscale e contributivo degli agricoltori, che, nell'incertezza che caratterizza le sorti a venire della stessa politica agricola, non è affatto sicuro che si conserverà in termini di analoghi vantaggi, all'atto di una ipotetica cessione futura dell'impresa. Il giovane agricoltore è quindi chiamato a pagare per l'acquisto di un diritto soggettivo che non gli verrà probabilmente a sua volta riconosciuto in futuro.

Altro sarebbe se la spesa e le agevolazioni premiassero i comportamenti, cioè i progetti e i programmi (accoppiandosi ai risultati che i cittadini e i consumatori si aspettano dagli agricoltori). In questo caso l'accesso ai benefici dipenderebbe dall'esercizio dell'impresa e spetterebbe solo ai "comportamenti": cioè ai progetti degli agricoltori effettivamente intrapresi. I soggetti passivi, quelli cioè titolari del solo titolo di status, non avrebbero diritto a nessun sostegno, quindi nessuna rendita spetterebbe a

Regioni (autonome comprese) e due volte e mezza la spesa annuale del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (fonte INEA, Annuario dell'Agricoltura Italiana).

⁹ Una stima molto grossolana è possibile attraverso i dati dell'Annuario dell'Agricoltura Italiana dell'INEA. Sommando gli aiuti alla produzione, gli aiuti al reddito e gli aiuti alla gestione (che in gran parte hanno le caratteristiche di sostegni non condizionati) si raggiunge la quota dell'80% di tutto l'intervento pubblico in agricoltura: 23500 miliardi di vecchie lire: 45,7% di tutto il valore aggiunto agricolo.

chi abbandona (mentre invece potrebbe continuare ad essere incentivata la messa a disposizione della terra o il prepensionamento), e conseguentemente l'attività di chi rileva l'impresa sarebbe giustamente premiata.

Un commento sui pagamenti unici disaccoppiati

Una riflessione va aggiunta qui con riferimento alla proposta di pieno disaccoppiamento, contenuta nella proposta di revisione di mezzo termine della PAC. Ciò che propone la Commissione è di sostituire i differenti pagamenti (per ettaro o capo) attualmente percepiti in associazione alle colture e agli allevamenti messi in atto, con un pagamento unico aziendale. Tale pagamento unico sarebbe calcolato su base storica, facendo cioè riferimento agli ordinamenti produttivi del passato e alla perdita di valorizzazione dell'impresa connessa al contenimento delle misure di protezione del mercato. E' evidente il vantaggio per l'impresa esistente, connesso alla libertà assicurata al suo conduttore di trasformare l'ordinamento produttivo (o addirittura di arrestare la produzione) senza subire penalizzazioni. Ma, dal punto di vista del passaggio dell'impresa dal vecchio al giovane, questa politica, ove non opportunamente regolata e modulata in relazione al procedere dell'applicazione della riforma, prefigura anch'essa (ancor più evidentemente di quella precedentemente accoppiata) un privilegio di status riservato soltanto a chi già è in agricoltura e a danno di chi intenda subentrare.

Sotto questo profilo, due sono le considerazioni. La prima: il pagamento unico disaccoppiato libera le scelte imprenditoriali degli agricoltori attuali rispetto ai condizionamenti precedenti e ha anche la funzione di "olio politico" finalizzato a rendere accettabile la riforma per chi altrimenti ne risulterebbe ingiustamente penalizzato. Ma la seconda: questa situazione non può che essere transitoria e preludere ad un nuovo accoppiamento della spesa alla fornitura dei beni e dei servizi di interesse collettivo (ambientali, paesaggistici, culturali, ecc.) che i cittadini chiedono agli agricoltori e che il mercato per sua natura non può valorizzare. E' evidente come in questo secondo caso il sostegno sarebbe collegato a comportamenti volti a perseguire l'interesse collettivo.

In ogni caso, intanto che i pagamenti disaccoppiati vengono conservati e in relazione alla digressività del loro ammontare, vanno introdotte opportune misure che favoriscano il ricambio generazionale e evitino di caricare l'onere supplementare corrispondente al pagamento su basi storiche sul giovane subentrante.

Le imperfezioni del mercato della terra

Per il peso consistente delle risorse in gioco, ci siamo riferiti fin qui alla formazione artificiale di ostacoli all'accesso causata dalle politiche agricole di sostegno incondizionato. Ma non va sottaciuto il peso altrettanto rilevante degli attriti (e delle rendite relative) prodotte dal mercato, come rileva la generalità degli studi sul problema dell'accesso dei giovani all'agricoltura. In particolare nel mercato fondiario, a causa delle sue imperfezioni e dell'effetto su di esso di variabili indipendenti da quelle connesse all'esercizio dell'agricoltura, si creano sovente (come in questi anni di crisi della borsa e di basse rendite finanziarie) condizioni tali da determinare valori fondiari e affitti ben maggiori di quanto sarebbe giustificato dalla produttività dei suoli e dall'esercizio dell'attività imprenditoriale agricola.

Ci riferiamo qui all'effetto sui prezzi delle terre delle aspettative di valorizzazione urbana dei suoli agricoli, o delle attività speculative connesse alla crisi e all'incertezza dei mercati finanziari e alla capacità della terra di conservare il valore nel lungo termine. In tutti questi casi, è necessaria una meticolosa programmazione urbanistica (che introduca senza ambiguità una normativa per le destinazioni d'uso dei suoli anche nelle aree rurali) assieme all'utilizzo accorto dello strumento fiscale, che escluda o attenui la concorrenza tra rendita agricola e urbana e l'acquisizione di terreni agricoli per sole finalità speculative.

Il mercato fondiario è d'altra parte sensibile anche all'influenza di altre variabili che si riconnettono alla storia e all'assetto giuridico-istituzionale di ogni singolo Paese e territorio. La frammentazione fondiaria, la dimensione ridotta e spesso irrisoria delle aziende e delle particelle¹⁰, le norme sul trasferimento ereditario o sugli affitti di fondi rustici ecc., unendosi ai privilegi di status sopra richiamati, determinano condizioni tali da annullare spesso l'esistenza stessa di un vero mercato fondiario. I pochi scambi di terre si svolgono in condizioni di tale isolamento l'uno dall'altro che l'influenza reciproca risulta fortemente attenuata.

E' evidente come in queste condizioni, il turn-over in agricoltura sia condizionato dalla messa a punto di opportune politiche di ricomposizione fondiaria, da norme e strumenti fiscali che favoriscano l'estensione dell'affitto, da procedimenti che favoriscano il pensionamento anticipato e la messa a disposizione delle terre, da politiche che allarghino la gamma degli strumenti giuridici finalizzati a compattare e aggregare le aziende, da norme che privilegino il co-erede imprenditore agricolo, ecc.

¹⁰ E' il caso di ricordare qui come il recente censimento dell'agricoltura italiano rilevi ancora ben 963 mila aziende con dimensione inferiore all'ettaro (il 37,5% di tutte le aziende agricole censite).

L'accesso al capitale

Se la questione dell'accesso alla terra e all'impresa è centrale nel determinare le condizioni per il ricambio generazionale in agricoltura, altri impedimenti ostacolano il turn-over nell'agricoltura. Abbiamo già accennato alla questione dell'accesso ai diritti di produzione, nel caso in cui le politiche impongano controlli sull'offerta (quote, restrizioni, ecc.). In tutti questi casi, il riconoscimento di margini specifici di estensione dei diritti alla produzione riservati alle imprese condotte da giovani è cruciale. La previsione in tal senso di diritti riservati alle nuove imprese, nell'ambito delle proposte di revisione di medio termine della Pac, appare quanto mai opportuna.

Ma ancora altri impedimenti ben segnalati in letteratura all'accesso limitano il ricambio. Ci riferiamo qui in particolare alla questione della formazione del capitale di avviamento e alla necessità di sostegno alle imprese dei giovani specie nella fase di avvio, quando le necessità di finanziamento sono, in termini relativi, massimamente elevate e la possibilità di offrire garanzie reali è particolarmente limitata, mentre anche il rischio è relativamente elevato. Sotto questo profilo, l'introduzione di nuovi strumenti finanziari e di garanzia, specificamente mirati al sostegno delle esigenze di finanziamento delle nuove imprese, è cruciale. Forme analoghe al prestito d'onore previsto per il finanziamento degli studi universitari potrebbero essere studiate (con gli opportuni adattamenti) anche per l'agricoltura. Mentre opportune forme di assicurazione andrebbero introdotte a supporto tanto del rischio dell'imprenditore nelle fasi di start-up, che del suo finanziatore. Un analogo progresso andrebbe compiuto a sostegno della integrazione e aggregazione dell'iniziativa imprenditoriale condotta da giovani, individuando nuove soluzioni societarie e adattando allo scopo l'istituto cooperativo, individuando soluzioni specifiche opportunamente sostenute in fase di avvio.

3. MULTIFUNZIONALITÀ E DIVERSIFICAZIONE: LE OCCASIONI PER IL GIOVANE IMPRENDITORE

Dall'azienda agricola all'impresa diversificata

Abbiamo fin qui analizzato soprattutto le variabili che ostacolano il ricambio generazionale in agricoltura senza tener conto dell'evoluzione degli orientamenti e delle aspettative dei cittadini e dei consumatori. Come se le funzioni dell'agricoltura fossero le stesse dei tempi (l'immediato dopoguerra) in cui in Europa si è istituita la PAC e si sono, allo stesso tempo, definite e

assestare le politiche agricole nazionali. E come se, anche le richieste dei consumatori attraverso il mercato fossero le stesse di cinquanta o soltanto venti anni or sono.

Questa parte dello studio è dedicata, sia pure sommariamente, ad analizzare l'evoluzione delle aspettative dei cittadini riguardo all'agricoltura, che in parte essi esprimono, in quanto consumatori, attraverso il mercato, modificando gli orientamenti della domanda e, in parte, essi affidano allo Stato affinché, attraverso la politica agricola e le altre politiche di sviluppo rurale, assicurino la produzione di tutti quei beni e servizi di interesse collettivo (tutela dell'ambiente e del paesaggio, cura degli equilibri idro-geologici, valorizzazione dei beni culturali e sociali tipici della ruralità, conservazione della diversità e delle tipicità e identità locali) che altrimenti rischierebbero di essere rapidamente erosi e vanificati.

Il cambiamento sul fronte del mercato è evidente e si esprime in forme completamente nuove e diversificate frutto di tantissime componenti:

- l'attitudine dei consumatori, in una società a sviluppo avanzato come quella europea, ad apprezzare la varietà delle proposte alimentari e a ricercare l'originalità e la naturalità;
- il cambiamento degli stili di vita, che induce ad apprezzare oltre al contenuto organolettico e nutrizionale del prodotto alimentare, anche la gamma dei servizi ad esso aggiunti;
- le mode alimentari e i condizionamenti imposti dal sistema agro-alimentare e distributivo;
- le enormi potenzialità offerte dalle nuove tecnologie;
- le nuove opportunità per gli agricoltori connesse alle filiere corte e alla ricerca di contatti diretti con il consumatore attraverso la trasformazione e distribuzione dei propri prodotti;
- la differenziatissima richiesta di servizi di ogni genere all'agricoltura che spazia dal vasto ventaglio dei servizi agrituristici, a quelli connessi con la cura della salute e della forma fisica, a quelli didattici e culturali, a quelli ricreativi e abitativi, ecc.

Mentre si restringono insomma per gli agricoltori le opportunità di reddito nelle tradizionali funzioni connesse alla produzione di alimenti standardizzati, si apre un vastissimo campo d'iniziativa per imprenditori capaci di collocarsi in mercati differenziati¹¹. E' evidente il cambiamento di mentalità e di

¹¹ R. van Broekhuizen, L. Klep, H. Oostindie, J.D. van der Ploeg (Ed.s) (1997), *Renewing the Countryside, An Atlas with two Hundred Examples from Dutch Rural Society*, Misset, Wageningen. Pierre Stassart (Ed.) (1999), *Du Savoir aux Saveurs. 101 Chemins pour une alimentation de qualité*, Edition Fondation Universitaire Luxembourgeoise. Movimento giovanile

attitudine che si richiede a questi nuovi imprenditori. Ma è anche evidente come, rispetto alle attività a basso valore aggiunto e risparmiatrici di lavoro, in questa prospettiva possono aprirsi anche interessanti effetti moltiplicatori sotto il profilo occupazionale.

Nell'agricoltura tradizionale delle commodities, infatti, il compito prevalente dell'imprenditore risiede essenzialmente nella sua capacità di risolvere i problemi connessi alla funzione produttiva: minimizzando i costi unitari, in un contesto di mercato statico in cui i prezzi (politici) erano fissati in anticipo dall'esterno e gli sbocchi di mercato erano garantiti dalle politiche di protezione¹². Al contrario, nell'agricoltura di oggi e in quella futura il compito precipuo dell'imprenditore consiste innanzitutto nella identificazione e nella cura progettuale della "business idea" (di fronte ad un ampio ventaglio di opportunità, spesso ancora da valutare e individuare) in un contesto in evoluzione, che richiede continui aggiustamenti, mentre le qualità richieste per la sua implementazione risiedono soprattutto nella sua capacità commerciale, organizzativa e gestionale.

E' evidente il ruolo cruciale del ricambio generazionale in questo scenario. Per il loro modo di concepire le funzioni dell'agricoltura, gli anziani non posseggono le condizioni oggettive (propensione al rischio, conoscenze di base) per impegnarsi in progetti così innovativi. Essi sono stati d'altra parte educati dalla lunga esperienza delle politiche protezionistiche a concentrarsi su altri aspetti della conduzione aziendale e a considerare i loro destini ineluttabilmente condizionati e dipendenti dal sostegno pubblico.

Le nuove opportunità dell'agricoltura multifunzionale

I giovani imprenditori nell'agricoltura a venire sono chiamati ad un'altra funzione ancora, oltre quella di produrre i beni e i servizi verso i quali il mercato li sollecita. Questa funzione è al centro delle motivazioni che giustificano e rendono necessaria per l'agricoltura una cospicua politica anche in futuro.

Cadute o attenuatesi le fondamenta del vecchio patto sociale che ha giustificato la PAC e le politiche agricole nazionali dell'immediato dopoguerra (connesse all'obiettivo quantitativo della sicurezza alimentare e alle finalità redistributive per attenuare il

Coldiretti (1999), *Nuova impresa. Idee ed evoluzione dei giovani agricoltori in Italia*, Edizioni Tellus, Roma.

¹² Per questa ragione la sua attenzione (e quella dei servizi a lui riservati) generalmente si concentrava sugli aspetti tecnici interni all'organizzazione dell'impresa: la combinazione tra i fattori, la dotazione meccanica, ecc.

disagio sociale delle campagne), un nuovo patto sociale tra agricoltori e società è diffusamente evocato¹³. Il suo obiettivo è di dare sostanza all'interesse collettivo ad una agricoltura che produca, oltre ai beni e servizi richiesti dal mercato, un vasto ventaglio di altri beni e servizi di interesse collettivo (connessi alla salvaguardia ambientale, alla conservazione della biodiversità, alla manutenzione del paesaggio, alla gestione degli equilibri idrogeologici, alla conservazione del patrimonio storico, architettonico e culturale delle comunità e dei territori rurali, ecc.) che per la loro natura di *common goods* (di beni pubblici) non hanno mercato e necessitano di una esplicita valorizzazione attraverso la politica agricola.

Con una sommaria ma efficace espressione, Agenda 2000 riassume questo nuovo patto sociale tra agricoltori e società nel cosiddetto "modello di agricoltura europeo"¹⁴ ponendo in evidenza come la sua "diversità rispetto ai nostri maggiori concorrenti" (gli USA *in primis*) sia costituita dal "carattere multifunzionale e polivalente dell'agricoltura".

L'orientamento è chiaro e esplicito. Esso appare anche sostanzialmente condiviso da gran parte della popolazione europea (almeno a dar fede a quanto rilevato dalle ricorrenti misurazioni dell'opinione pubblica svolte da Eurobarometro)¹⁵. Ma dal momento che attraverso la spesa di Agenda 2000 questo orientamento ha avuto una così blanda applicazione, essendo rimasta marginalmente modificata la distribuzione delle risorse tra primo e secondo pilastro, ben poco sostegno effettivo è stato di fatto riconosciuto alle iniziative multifunzionali.

¹³ F.Sotte (1997), "Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società", *La Questione Agraria*, 65.

¹⁴ Proponendo di perseguire una agricoltura competitiva "sempre più capace di affrontare il mercato mondiale senza dover ricorrere artificialmente a sovvenzioni, sempre meno tollerate sul piano internazionale" (...) "dai metodi produttivi sani, rispettosi dell'ambiente, atti a fornire prodotti di qualità che soddisfino le esigenze dei consumatori" (...) "poliedrica, ricca di tradizioni, la cui finalità non è solo produrre, ma anche salvaguardare la varietà del paesaggio e mantenere in vita comunità rurali vivaci e attive, capaci di generare occupazione". Su questa l'Europa deve dotarsi di una nuova politica agricola "più semplice e più comprensibile, che tracci una linea di demarcazione netta tra quello che va deciso in comune e quello che è di spettanza degli Stati membri" e che sia "in grado di spiegare chiaramente che le spese che essa occasiona sono giustificate in quanto permettono di adempiere le funzioni che la società si aspetta dagli agricoltori". Commissione Europea (1997), *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, Bollettino dell'Unione Europea, Supplemento n.5.

¹⁵ EOS Gallup Europe (2000), *The Public's Attitudes Towards the CAP*, Eurobarometer flash survey, n° 85, Brussels.

L'agricoltore: una professione di sintesi

Ma il futuro può riservare ben altre convenienze e opportunità. Il futuro in questo senso è già cominciato e le proposte di riforma sotto la *Mid Term Review* possono aprire prospettive del tutto nuove. Man mano che, attraverso graduali azioni di redistribuzione della spesa (a seguito della modulazione dinamica e della decisione di congelare la spesa a titolo del primo pilastro in concomitanza con l'allargamento, ecc.) si amplieranno le dotazioni finanziarie riservate nel secondo pilastro ai "pagamenti per i beni e servizi ambientali, culturali e paesaggistici"¹⁶ e si estenderà l'azione di "greening" (di condizionamento ambientale) del primo pilastro, incrementando e rendendo più stringente l'effetto condizionante delle forme di modulazione e di cross-compliance¹⁷.

"Ciò che ci si aspetta dal mestiere dell'agricoltore - così si esprime il *Gruppo di Bruges* - è che progressivamente si trasformi in una professione di sintesi, all'incrocio tra la produzione, la protezione della natura e la gestione del territorio. Così facendo, esso si aprirà alla flessibilità, dando piena sostanza a quella che oggi si chiama pluriattività e che sarà domani l'imprenditoria rurale"¹⁸

E' evidente il potenziale economico e occupazionale che si aggiungerebbe per i giovani agricoltori a quello già oggi attivato dalle nuove prospettive di mercato a fronte di un effettivo abbandono delle politiche di oggi (origine di rendita e di costi di ingresso aggiuntivi) a beneficio di una effettiva valorizzazione su base contrattuale di tutti i contributi multifunzionali. Basti pensare a come in alcune localizzazioni (si pensi alla montagna o alle aree a parco naturale), la produzione di *common goods* possa diventare prevalente o addirittura esclusiva, nei confronti della produzione per il mercato. E come di conseguenza dalla valorizzazione dei servizi multifunzionali dipenda gran parte della rinascita agricola di quelle aree, non solo per gli effetti diretti sul primario, ma anche per i benefici che un territorio e un paesaggio ben curato possono indurre ad altri rami dell'economia come il turismo.

Il passaggio da una agricoltura rivolta soltanto alla produzione per il mercato ad una agricoltura multifunzionale

¹⁶ Di "*Environmental and Cultural Landscape Payments*" parla per l'appunto il citato Rapporto Buckwell del 1998

¹⁷ J.M.Sumpsi Viñas A. Buckwell, (2002), "Greening the CAP: the Future of the First Pillar", ARL/DATAR Workshop on "Desirable evolution of the CAP: a contribution", 23 September, Brussels

¹⁸ Gruppo di Bruges (2002), *L'agricoltura alla svolta*, Associazione "Alessandro Bartola"- Franco Angeli Editore, Milano. Si veda anche a riguardo il volume

finalizzata anche alla produzione di beni e servizi di interesse collettivo richiede professionalità e soluzioni tecnico-organizzative specifiche. Anche di questo aspetto dovrà tener conto la riorganizzazione del sistema della formazione professionale e dei servizi cui abbiamo accennato precedentemente con riferimento alla diversificazione dell'agricoltura per il mercato.

Quali servizi per l'impresa diversificata e multifunzionale?

I giovani hanno uno straordinario vantaggio competitivo, rispetto a tutti gli altri agricoltori nei nuovi mercati diversificati e nell'agricoltura multifunzionale qui descritta. Essi hanno infatti maggiore dimestichezza con le tecniche di base necessarie per cimentarsi in queste attività: si pensi all'informatica, alle lingue, alla cultura di base dei primi e potenziali utilizzatori dei loro servizi (anch'essi generalmente giovani e comunque informati e culturalmente dinamici). Essi hanno anche una più lunga prospettiva temporale nella valorizzazione degli investimenti effettuati, nello sfruttamento delle competenze acquisite, nella capacità di trarre profitto dalla rete di relazioni che si costruisce attorno all'impresa diversificata e multifunzionale. Essi hanno anche maggiori aspettative, maggiore entusiasmo, da cui deriva anche una maggiore propensione al rischio.

Ma l'inserirsi e il permanere, anche in queste condizioni è complesso. Oltre ai problemi già trattati degli impedimenti all'accesso (alla terra, all'impresa, al capitale, ecc.) per l'inserimento si richiedono infatti sia doti personali peculiari, che servizi specifici, che è compito delle politiche agricole e di sviluppo rurale favorire e assicurare.

Gli apparati preposti alla ricerca, alla divulgazione, all'assistenza tecnica e gestionale sono sotto questo profilo assolutamente carenti sia in ambito pubblico, che privato, che presso le organizzazioni agricole. I servizi resi dalle istituzioni pubbliche e dalle organizzazioni di categoria sono ancora prevalentemente attrezzati per i problemi dell'agricoltura tradizionale e assolutamente carenti di fronte alle nuove domande. D'altra parte, le esperienze delle imprese innovative finora realizzate, per via del carattere pionieristico che spesso le connota e della loro eterogeneità, non sempre e non diffusamente hanno preconstituito le condizioni per giustificare la costituzione di iniziative private a loro servizio.

Ricerche condotte di recente sulle esperienze realizzate dagli imprenditori giovani e più innovativi hanno sistematicamente rilevato infatti il loro isolamento e il distacco esistente tra l'attuale offerta formativa e informativa a disposizione degli imprenditori

agricoli innovativi e le loro esigenze. Non solo. Esse hanno anche testimoniato come generalmente il rapporto con lo Stato nelle sue diverse espressioni sia caratterizzato, almeno nelle esperienze studiate in Italia (ma una analoga analisi meriterebbe di essere estesa a tutta l'Europa) non tanto per i sostegni ricevuti che spesso si limitano soltanto ad alcune misure del piano regionale di sviluppo rurale, quanto per i mille intralci incontrati di ordine burocratico, amministrativo, fiscale (cui si collegano rilevanti costi espliciti o impliciti), per risolvere i quali neanche le organizzazioni di categoria sono sufficientemente attrezzate¹⁹.

E' evidente qui il gap che va colmato. Un grande sforzo collettivo va compiuto per preconstituire una efficiente rete di servizi integrati, finalizzati alla formazione di giovani imprenditori e all'assistenza all'inserimento e al mantenimento di iniziative imprenditoriali innovative da essi condotte in Europa. Questo è un compito primario anche nelle organizzazioni agricole.

A questo scopo, per il carattere intersettoriale e integrato di molte di esse con corrispondenti attività specialistiche in settori diversi dall'agricoltura (dell' agriturismo con il turismo e la ristorazione, della trasformazione in azienda con l'industria alimentare, della distribuzione diretta con la distribuzione commerciale e il marketing, dell'*agricultural therapy* con le istituzioni di cura della salute, delle aziende scuola o museo con le istituzioni educative e culturali, ecc.) occorre favorire diffusamente l'integrazione e lo scambio di esperienze facilitando con politiche adatte l'inserimento in agricoltura di soggetti giovani provenienti da quelle altre esperienze professionali²⁰.

Si consideri d'altra parte come altrimenti, in mancanza di integrazione e data la contiguità e sostituibilità delle possibili attività, non di rado l'agricoltura possa perdere valide opportunità di mercato. E' già successo sovente nella competizione tra agriturismi e imprese di turismo rurale, in tutti quei casi in cui gli spazi commerciali che avrebbero potuto essere occupati dai primi sono stati invece conquistati (talvolta irreversibilmente) dai secondi.

¹⁹ L.Lupini (2002), "Diversifarm. Esperienze imprenditoriali innovative nell'agricoltura delle Marche", Associazione "Alessandro Bartola", Collana Tesi on-line, (in corso di pubblicazione), Senni, E. Fava (2001), "Le fattorie didattiche. Analisi economica di un'esperienza di agricoltura multifunzionale", tesi di laurea.

²⁰ I citati studi condotti sulle esperienze delle imprese innovative hanno confermato come molto di frequente all'origine dell'iniziativa intrapresa in agricoltura ci sia o una precedente esperienza formativa e professionale in altre professioni o comunque la fertilizzazione incrociata e l'integrazione tra campi differenti.

4. RICAMBIO GENERAZIONALE E POLITICHE TERRITORIALI

Le determinanti territoriali dello sviluppo agricolo

La questione giovanile in agricoltura è stata fin qui analizzata per le sue determinanti settoriali. Se ne sono tratte conclusioni relativamente alla riforma delle politiche agricole e in primo luogo della PAC.

Ma è evidente che la questione ha risvolti ben più ampi di quelli soltanto settoriali. Il ricambio generazionale in campagna non può essere concepito isolando l'esercizio dell'agricoltura dal contesto nel quale esso viene esercitato. Il giovane imprenditore agricolo, specie in fase di avvio della sua esperienza professionale, esercita una attività che sotto il profilo occupazionale offre solo parziale soluzione all'offerta di lavoro sua e della sua famiglia; e così anche la redditività aziendale è limitata, richiedendo integrazioni da altre direzioni: il lavoro integrativo per lo stesso giovane agricoltore (spesso part-time, specie all'inizio), l'occupazione per i membri non agricoltori della sua famiglia.

La stessa formazione del capitale dell'impresa agricola è condizionata dalla disponibilità in loco di risorse finanziarie provenienti dai redditi o dalle riallocazioni finanziarie che originano da altri impieghi. Questa capacità delle aree rurali di travasare risorse da un settore all'altro in relazione alle alterne congiunture economiche è nota da tempo: essa consente la sopravvivenza delle imprese nei periodi di bassa congiuntura e la tempestiva riallocazione delle risorse nelle nuove (a volte improvvise e transitorie) opportunità di mercato.

Essa è stata peraltro determinante, nel periodo di decollo dei distretti industriali sorti in molte aree rurali dell'Italia del Nord-Est-Centro, nelle corso delle fasi congiunturali avverse. In quei momenti, l'intensivizzazione agricola ha consentito di occupare e valorizzare le risorse (occupazionali e di capitale) temporaneamente in eccesso, consentendo la sopravvivenza delle imprese e il rientro alla ripresa del ciclo. La ciclicità inversamente correlata dei cicli agricoli e di quelli industriali può in sostanza giocare un ruolo molto importante nel rispondere alle esigenze di flessibilità.

Una analoga fertilizzazione incrociata è necessaria per lo sviluppo di progetti imprenditoriali agricoli innovativi e integrati. Non si dimentichi infine il ruolo dei mercati locali nello stimolare la domanda per i prodotti e servizi innovativi. Molto più di quello che si pensi, l'agricoltura innovativa dipende dalla domanda locale.

Non si trascuri neanche la forza di attrazione sulla domanda proveniente dall'esterno, che viene esercitata dalla capacità

complessiva di un territorio di rendersi riconoscibile curando la propria identità (la propria *uniqueness*) e facendone oggetto di una appropriata azione di marketing territoriale (per la quale il contributo dell'agricoltura tipica e multifunzionale è basilare).

Su questo punto è il caso di soffermarsi per sottolineare anche un altro aspetto. Quello che attiene alla capacità di un territorio di attrarre investimenti privati e spesa pubblica. Di fronte alle decisioni di investimento private, così come di fronte alle decisioni localizzative di iniziativa pubblica, i sistemi territoriali sono in concorrenza tra loro; e la capacità di farsi selezionare (la capacità di fare *fund raising*, come si usa dire anche) dipende decisamente dall'organicità dei programmi di sviluppo territoriale e dalla propria capacità di renderli effettivi e riconoscibili.

In sostanza occorre riconoscere che è finita nelle aree rurali la prevalenza agricola del passato (nell'occupazione, nella formazione del reddito, ecc.) che giustificava una sostanziale identificazione tra agricoltura e rurale²¹. Questo cambiamento è il risultato dello sviluppo economico e dell'avvenuta (o avanzata) riallocazione intersettoriale dell'occupazione dall'agricoltura verso l'industria e il terziario. Ma è anche conseguente al riconoscimento del fatto che lo sviluppo nelle aree rurali così definite è possibile (come dimostrato in tante esperienze locali), ma soltanto a patto che esso sia intersettoriale e integrato valorizzando tutte le specificità e opportunità locali in campo dell'artigianato e della piccola e media industria, dei servizi, del turismo (oltre che ovviamente dell'agricoltura e dell'agro-alimentare).

Ma è evidente che per stimolare questo processo non possono bastare le politiche agricole, come troppo spesso in passato si è assunto. Non esistono infatti in Europa e nel mondo esperienze di sviluppo in cui la politica agricola da sola (per quanto costosa alla collettività) sia bastata a produrre l'incentivo sufficiente per garantire lo sviluppo locale²². Torneremo su questo punto più avanti.

²¹ Tanto che nuove definizioni di ruralità sono state introdotte originariamente dall'OCSE e adottate poi diffusamente dall'UE, fondate su altri parametri che la prevalenza agricola: la densità demografica in particolare. OECD (1994), *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, Parigi. OECD (1996), *Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development*, Parigi.

²² Anche negli USA, il sostegno accoppiato del nuovo Farm Bill costituisce un implicito riconoscimento della incapacità anche di quella agricoltura, ancorché tecnologicamente e strutturalmente all'avanguardia, di provocare da sola le condizioni per uno sviluppo rurale autosostenuto.

Qualità della vita e servizi nelle aree rurali

D'altra parte, anche sotto un altro profilo, lo sviluppo dell'agricoltura dei giovani dipende dallo sviluppo locale complessivo. Ci riferiamo qui alla qualità della vita nelle aree rurali, alla loro attrattività, condizione altrettanto essenziale (come l'occupazione e il reddito) per assicurare la permanenza dei giovani nel territorio. Essa dipende da come i servizi pubblici e privati vengono distribuiti sul territorio e da come si assicura nelle aree rurali la mobilità fisica e la connettività virtuale.

Troppo spesso in passato, per ragioni legate al contenimento dei costi dei servizi e di contenimento della spesa la razionalizzazione dei servizi pubblici è stata realizzata privilegiando le localizzazioni centrali e trascurando le periferie. E' ovviamente giustificato che i servizi siano razionalizzati in funzione degli spostamenti di popolazione, oltre che dei cambiamenti tecnologici e dei sistemi di comunicazione. Ma è anche vero che, se allo spopolamento delle campagne si accompagna la soppressione dei servizi pre-esistenti nelle aree rurali, ancor meno incentivi ci saranno al ricambio generazionale.

E' evidente ad esempio che non ha senso mantenere i tradizionali ospedali o le tradizionali scuole nelle aree rurali. Ma è comunque necessario che la riorganizzazione dei servizi sanitari e scolastici sia realizzata non solo in funzione delle esigenze di tutta la popolazione (e non solo della maggioranza che vive in città) e di tutto il territorio (non solo di quello più urbanizzato), individuando opportune funzioni per le aree rurali.

Si consideri d'altra parte che le esigenze occupazionali nel territorio rurale, data la ridotta popolazione, sono spesso molto contenute e la domanda di lavoro nelle attività di servizio al territorio svolge spesso un ruolo molto più importante che in città nel determinare la permanenza dei giovani nelle campagne.

La qualità della vita nelle aree rurali dipende peraltro anche dalla rottura del loro tradizionale isolamento. Non è solo la questione della dotazione infrastrutturale che qui si pone. Le strade sono necessarie, ma oltre ad esse si aprono grandi prospettive con le opportunità offerte dalle risorse della comunicazione virtuale. I progetti di E-learning, E-Europe, E-Inclusion debbono dedicare una particolare attenzione alle aree rurali, come opportunamente suggerito, tra gli altri, dal Comitato Economico e Sociale²³.

²³ Comitato Economico e Sociale (2001), "Nuova economia, società della conoscenza e sviluppo rurale: le prospettive per i giovani agricoltori", Parere del 17 ottobre, CES 1314/2001 IT/ES/SOR/POT/SOR/gp/vdn/lf/rm, Bruxelles.

Secondo pilastro della PAC e politiche di sviluppo rurale

Profonde sono le implicazioni che derivano da quanto fin qui osservato relativamente alla posizione non più esclusiva dell'agricoltura nello sviluppo economico e sociale delle aree rurali e alle forti connessioni che il suo sviluppo ha con gli altri settori (come la funzione dell'imprenditore agricolo con le altre professioni) e alle altre questioni che influiscono sulla qualità della vita e sulla capacità di attrazione del territorio.

La prospettiva a lungo termine di una agricoltura sostenibile non è più concepibile senza un parallelo (precedente, per certi aspetti) sviluppo generale delle aree rurali. L'implicazione in termini di politiche di sviluppo è che se in passato si assegnava all'agricoltura il compito di rispondere alla maggior parte delle aspettative delle popolazioni residenti nelle aree rurali, oggi altre politiche costituiscono condizione necessaria per il loro sviluppo sostenibile, e in questo quadro, anche dell'agricoltura.

Tutte le altre politiche (oltre quella agricola) debbono essere adattate al nuovo ruolo dei singoli settori economici e dello sviluppo socio-economico dei territori rurali. Il disegno di una politica di sviluppo rurale, se definita come politica territoriale, supera ampiamente la sola dimensione agricola e investe le politiche industriali e dei servizi, le politiche infrastrutturali, le politiche dei servizi alla società locale (scolastica, sanitaria, ecc.), le politiche ambientali e di pianificazione territoriale, ecc.

Un programma territoriale di sviluppo rurale consiste allora innanzitutto nella individuazione di una strategia a lungo termine per lo sviluppo dell'area rurale e quindi nel disegno di tutte assieme le politiche su menzionate, avendo cura in particolare alle interrelazioni tra di esse. La distribuzione delle responsabilità tra i differenti livelli di governo va definita, a questo punto, in base al principio di sussidiarietà.

Questo implica che chi ha a cuore lo sviluppo agricolo e in particolare il ringiovanimento dei suoi protagonisti, non può limitarsi a considerare soltanto le politiche settoriali, ma deve allargare il suo sguardo e la sua capacità di proposta anche alle politiche territoriali: quelle che in Europa impiegano le risorse dei fondi strutturali (non solo FEOGA, ma anche FERS, FSE, Fondo di Coesione e SFOP) a titolo degli obiettivi 1, 2 e 3; non solo SAPARD, ma anche ISPA nei Paesi candidati, e poi LEADER+, INTERREG III, ecc. Le esperienze Leader in particolare, pur nei limiti del budget a disposizione e nella dimensione soltanto dimostrativa che li ha da sempre caratterizzati, hanno non di rado dimostrato nelle aree rurali una capacità di mobilitazione (anche agricola) più

consistente di tante politiche nominalmente agricole²⁴. Si tenga presente d'altra parte come nelle aree rurali si ponga una questione di rinnovamento generazionale anche nelle altre attività che vi sono localizzate.

L'obiettivo di congiungere strettamente tra di loro le politiche con funzioni settoriali a quelle con funzioni territoriali sarà questione centrale della riforma della PAC e di tutte le politiche europee di coesione e regionale orientate ai territori rurali. Un compito questo di grandissimo rilievo in tutta l'UE, ma che avrà un campo di applicazione specifico soprattutto nei nuovi membri dell'Europa centro-orientale. Lì infatti lo sviluppo socio-economico e la crescita della produzione agricola avranno bisogno (e provocheranno) lo sfoltoimento dell'occupazione nel settore primario. Per questo occorrono politiche di sviluppo territoriale locale capaci di fornire occupazione in loco alla forza lavoro sovrabbondante, allo scopo di creare comunità stabili ed evitare migrazioni di massa che avrebbero per l'Europa e per la costruzione europea effetti destabilizzanti.

5. PERCEZIONE COLLETTIVA DELL'AGRICOLTURA E RUOLO DEI GIOVANI

La considerazione sociale della professione agricola

Un'ultima fondamentale questione riguarda la considerazione sociale (e la relativa immagine di sé) che si associa alla funzione degli agricoltori. La capacità di attrazione che può avere presso i giovani la professione agricola dipende fundamentalmente anche da questo aspetto. E bisogna riconoscere che essa si è continuata a logorare anche più di recente.

Le motivazioni della scarsa considerazione del ruolo degli agricoltori in passato erano sostanzialmente connesse alla precarietà delle condizioni di vita e di lavoro di gran parte di coloro che vivevano di agricoltura. L'agricoltura e le aree rurali sono state per tanto tempo (anche a seguito della preferenza spesso accordata alle aree urbane e all'industria dalle politiche per lo sviluppo) i contenitori del maggiore disagio economico-sociale, della discriminazione culturale, dell'insicurezza e della disoccupazione.

²⁴ E.Saraceno (2002), "Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy", ARL/DATAR Workshop on "Desirable evolution of the CAP: a contribution", 23 September, Brussels

L'emigrazione ha assunto talvolta il carattere di una vera e propria fuga dalle campagne.

Questo fenomeno si è reso evidente quando, come in Italia dopo il periodo del "miracolo economico", verso la metà degli anni sessanta, l'esodo dalle campagne è stato dovuto più all'effetto-spinta dalle aree di origine, che all'effetto-attrazione delle aree di arrivo, dimostrato dal divario crescente tra le fuoriuscite dall'agricoltura e le entrate nelle altre occupazioni, con conseguente calo del tasso di attività complessivo.

Ma con il passare del tempo, compiutasi la necessaria redistribuzione del lavoro tra settori e della popolazione nel territorio, e dopo che in tante aree rurali si è sperimentato un significativo sviluppo complessivo, del quale indubbiamente hanno beneficiato anche gli agricoltori (ai quali peraltro non è mancato il sostegno pubblico), si sarebbe dovuto ritenere superato il tempo della discriminazione e dell'isolamento e con questo si sarebbe potuto perseguire un pieno riconoscimento collettivo della loro funzione.

Ma questo non è ancora avvenuto essenzialmente per una ragione. Perché è prevalsa in agricoltura la falsa convinzione che le possibilità di crescita del settore fossero sostanzialmente connesse alla rinuncia alle sue tradizioni policolturali e multifunzionali (così come del modello umano del coltivatore e di quello sociale della ruralità) proponendo un modello di agricoltura industrializzata all'insegna della standardizzazione e specializzazione delle produzioni, della priorità delle macchine sul lavoro umano e sulla terra, della rottura così delle tradizionali integrazioni dell'agricoltura con la natura, la società e la cultura locali.

Da queste semplificazioni origina la passività dell'agricoltura nei confronti degli interessi dell'industria dei mezzi tecnici e di quella della trasformazione e distribuzione agro-alimentare. Esse sono all'origine dei casi più eclatanti di scandali alimentari (come, tra tanti, quello della mucca pazza) o dei principali disastri ambientali che hanno interessato i territori rurali (in Italia è diffuso e ricorrente il fenomeno delle alluvioni connesse alla cattiva gestione dei suoli agricoli).

Giovani agricoltori e immagine percepita dell'agricoltura

Così, se in passato la professione agricola veniva rifiutata (dai figli degli agricoltori per primi) perché associata alla povertà, oggi essa viene spesso associata ancora nell'immaginario collettivo alla dipendenza da una tecnologia per il solo profitto e aggressiva sull'ambiente, all'impatto negativo sulla salute provocato dall'agricoltura avvelenata e finalizzata al profitto non importa come.

L'agricoltore professionale appare così in una posizione scarsamente gratificata dalla società nel suo complesso, sospettosa nei suoi confronti.

Sospinti in questa direzione anche dalle politiche comunitarie e nazionali (che premiando lo status non distinguevano le buone qualità e le buone pratiche dalle cattive) le giovani energie imprenditoriali accumulate in agricoltura sono in gran parte scappate. Mentre quelle rimaste si sono rapidissimamente adeguate. Esse hanno conquistato così la parità e forse anche un certo vantaggio economico nei confronti delle categorie sociali corrispondenti (chi ha visitato recentemente le abitazioni degli agricoltori sa del benessere che esse rivelano).

Ma contemporaneamente gli agricoltori (nel loro complesso, si intende, come categoria), lasciando indietro la loro storia hanno perso la propria identità, il sapere pratico, la dignità (anche la dignità, che mai avevano perduto in passato, neanche quando erano poveri) che costituiscono oggi gli elementi cruciali per il riconoscimento collettivo della insostituibilità del loro ruolo e che condiziona l'interesse dei giovani per quella professione.

Con l'acqua sporca della povertà, della precarietà e della fatica, si è gettato inopinatamente anche il bambino della integrazione, del polimorfismo e della multifunzionalità, che quel modello aveva per secoli accumulato. Quella stessa multifunzionalità che oggi è evocata da Agenda 2000 come fondamento del "modello di agricoltura europeo". Perdendo il passato, gli agricoltori hanno perso anche il loro futuro e oggi la professione fatica ad attrarre nuove leve.

Ovviamente va qui riconosciuto il notevolissimo sforzo che alcune organizzazioni agricole ed i governi europei svolgono per ristabilire un legame positivo e più diretto tra agricoltore e consumatore/cittadino. Ma rimane pur sempre difficile accreditare l'immagine di una agricoltura proiettata al futuro, verso la valorizzazione delle nuove funzioni che la società le chiede di svolgere, se di una agricoltura di anziani e di vecchi si tratta, quindi di una agricoltura per forza di cose rivolta al passato.

E' chiaro che la riforma della PAC e delle politiche agricole a livello nazionale necessita sostegno anche sotto questo profilo. Ma due altre azioni sono necessarie per invertire questo stato di cose. La prima che la questione del ringiovanimento imprenditoriale nelle campagne non venga considerata come un problema tra i tanti al quale rispondere intitolando ad esso marginali quote di attenzione e di spesa (questo ovviamente vale anche nell'ambito delle organizzazioni agricole quando si ritengono assolute dall'impegno nei confronti dei giovani affidandolo alle proprie organizzazioni giovanili, tollerate o omologate a seconda dei casi).

La seconda azione necessaria consiste in una campagna di informazione e documentazione per l'opinione pubblica degli adulti come dei giovani sull'agricoltura dei giovani e sul loro contributo multifunzionale agli interessi dei cittadini e dei consumatori. La buona esperienza del progetto Tellus del CEJA può essere ripresa e arricchita a questo scopo²⁵.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Giovani in agricoltura: cartina al tornasole dello sviluppo rurale europeo

L'analisi qui svolta non ha ovviamente l'ambizione di essere esaustiva. Tante sono le variabili in gioco alcune di carattere economico, altre giuridico, altre ancora sociologico o addirittura psicologico. Il ricambio generazionale in agricoltura, d'altra parte, come traspare chiaramente dal lavoro compiuto, non sarà questione di qualche anno, come d'altra parte, la ridefinizione stessa del ruolo del settore agricolo nel quadro dello sviluppo rurale sarà una delle questioni centrali nella costruzione europea. Né si tratta di un problema da risolvere con qualche linea di bilancio ad hoc o con qualche artificio normativo.

La questione dell'ingresso dei giovani in agricoltura e nelle aree rurali, assume la funzione di cartina al tornasole della effettiva corrispondenza delle politiche agricole europee nella concreta realizzazione del modello di agricoltura europeo preconizzato da Agenda 2000. Questa è l'ottica che deve animare la preparazione e la gestione della Conferenza Europea che si svolgerà a marzo, dalla quale dovrà scaturire una linea di azione per la riforma complessiva delle politiche settoriali agricole e territoriali per le aree rurali. Ma è anche urgente il varo di un pacchetto giovani di immediata operatività.

Gli studi compiuti, pur nei limiti delle (scarse) informazioni disponibili a riguardo, hanno infatti messo in luce quanto limitato sia il volume di risorse finanziarie impegnate nelle misure di sostegno all'installazione all'interno della politica di sviluppo rurale e come spesso, in diversi Paesi membri dell'UE e in diverse regioni italiane in particolare, altre priorità siano state preferite fino ad azzerare la linea finanziaria corrispondente. L'aiuto al primo insediamento nell'ambito delle misure per lo sviluppo rurale nel bilancio 2002 rappresenta in Europa il solo 2,2% del totale della

²⁵ CEJA (2002), *Tellus Project, Discovering European Agriculture*, www.ceja.org; www.ceja.educagri.fr, an education site for primary school children available in the 11 EU languages.

spesa per lo sviluppo rurale²⁶. Se si tiene conto che, come è noto, al secondo pilastro è dedicato solo 10% circa del budget complessivo della PAC, l'aiuto all'insediamento supererebbe di poco lo 0,2% del totale.

E' evidente che, per la chiara urgenza che si manifesta anche di interventi immediati, la richiesta che viene dalle organizzazioni giovanili di rafforzare il volume delle risorse a disposizione dell'inserimento giovani in agricoltura, di rendere obbligatoria la presenza della misura per gli Stati membri e per le Regioni nell'ambito della MTR va accolta e sostenuta. Così va anche sostenuta la richiesta di realizzare in corrispondenza a questo impegno un più complessivo pacchetto giovani organico, che elimini o attutisca tutti gli ostacoli immediati che frenano o bloccano il turn-over nelle campagne.

Giovani in uno scenario evolutivo: strumenti conoscitivi e compiti della ricerca

Alcune considerazioni infine riguardo alla strumentazione statistica, alle metodologie di valutazione da adottare, alle funzioni della ricerca a supporto del ricambio generazionale in agricoltura. Una significativa specificità, che connoterà, rispetto al passato, lo sviluppo dell'agricoltura nei decenni a venire, e il suo inserimento nello sviluppo complessivo delle aree rurali, sarà la molto maggiore complessità di relazioni di cui occorrerà tenere conto e che sarà necessario governare. Connessa ad essa è la maggiore incertezza sia in rapporto alle interrelazioni che legano le scelte individuali e territoriali alle variabili globali, sia perché la contrazione del regime delle protezioni esporrà più che prima gli agricoltori ai rischi e alle opportunità del mercato. In questo contesto, ha senso adottare una strategia fondata su grandi assi strategici largamente condivisi, ma poi gestita con grande flessibilità, aggiustandosi rispetto all'evoluzione dei mercati, delle preferenze sociali, dei risultati raggiunti e mancati.

Il confronto di questi anni, dalle riforme delle politiche strutturali degli ultimi anni ottanta fino ad Agenda 2000, ha consentito alla società europea di convergere saldamente su alcuni assi strategici per l'agricoltura: il modello di agricoltura europeo, la centralità degli aspetti qualitativi riassunti nella salubrità degli alimenti, le finalità multifunzionali dell'agricoltura, la tendenziale apertura dei mercati, la centralità dell'imprenditore e dell'impresa,

²⁶ Il fatto che l'Italia si discosta dalla media Europea, infatti risulta essere il Paese membro nel quale si concentra il 46% di tutta la spesa per il primo insediamento europea, così che la quota italiana per il primo insediamento sulla spesa totale del secondo pilastro raggiunge il (comunque non eclatante) 7,1%.

la visione settoriale integrata a quella territoriale, l'integrazione rurale-urbano. Non deve sfuggire l'importanza cruciale di queste acquisizioni, soprattutto se si considera che esse sono state ottenute a partire da una politica agricola orientata a tutt'altri obiettivi e nel corso di una sostanziale rifondazione dell'Europa attraverso l'allargamento da 10 a 12 e poi a 15 ed ora a 25²⁷.

Ma, poste queste linee guida, da adesso in avanti va adottata una strategia adattiva, seguendo un approccio *learning by doing* capace di aggiustamenti tempestivi sia delle politiche pubbliche che delle decisioni d'impresa. Questo riguarda in particolare i giovani in agricoltura i cui successi e fallimenti, le cui dinamiche nell'ingresso e all'uscita dal settore agricolo, vanno attentamente monitorati ed assistiti, distinguendo le imprese vere e proprie dalle aziende di minima rilevanza, che costituiscono presenze spesso solo nominali in agricoltura (che falsano le immagini statistiche del settore). Per fornire un esempio del vuoto informativo attuale, si consideri, con particolare riferimento all'agricoltura condotta dai giovani, l'importanza di tutte le forme di agricoltura di servizio (agriturismo, vendita diretta e *picking-up*, servizi per il tempo libero o formativi, ecc.) o delle entrate integrative legate ad attività esterne all'agricoltura, ma connesse alla professionalità dell'agricoltore (manutenzione boschi, cura verde pubblico e giardini privati, manutenzione stradale, trasporti, soccorso emergenze, ecc.). Tutte queste attività hanno un peso limitato nell'agricoltura in complesso, ma significativo per le imprese dei giovani. Ebbene, di tutte questa parte dell'economia delle imprese agricole si conosce quasi niente. Così come pochissimo si conoscono le condizioni economiche complessive della famiglia del giovane agricoltore.

Sotto questo profilo appare particolarmente fondata la richiesta che viene dalle organizzazioni giovanili della predisposizione di un sistema statistico aggiornato, completo ed efficace. Questo obiettivo va esteso a tutti i paesi dell'Europa, con particolare riferimento a quelli in ingresso i cui sistemi informativi presentano le maggiori lacune. L'attenzione dedicata alla integrazione delle informazioni sui giovani agricoltori può essere un terreno fertilissimo per forgiare le esperienze e i metodi da estendere in futuro a tutta l'agricoltura.

A questo impegno per il miglioramento delle informazioni e delle loro possibilità di fruizione, va associato un opportuno adeguamento dello sforzo di ricerca applicata, chiedendo di inserire

²⁷ Non si dimentichi la dimensione agricola dell'allargamento. Basti ricordare che (dati Eurostat per il 2000), con l'entrata dei dieci PECO in lista di attesa, 9 milioni di nuovi occupati agricoli (+132,5%) si sommerebbero ai 6,8 milioni dell'UE-15 attuale. Allo stesso modo, 58,6 milioni di nuovi ettari di superficie agraria (+44,5%) si affiancherebbero ai 131,6 attuali.

titoli specifici nella programmazione europea e nazionale della ricerca, con particolare attenzione all'analisi delle esperienze imprenditoriali giovanili. Questa analisi si è posta anche il compito di indicare alcune direzioni. Sarà compito della discussione che saprà sollecitare, di fornire ulteriori spunti.

Bibliografia

1. A.Buckwell, F.Sotte (1997), *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma.
2. A.Buckwell e altri (1998), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, "European Economy", n. 5, Commissione Europea - Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari.
3. M.Campoli (1999), *Ridefinire un mestiere. Un percorso politico per l'agricoltura in Italia e in Europa*, EdUP, Roma.
4. CEJA (2002), *Mulifunctionality – alibi or necessity?*, Draft report on the seminar in Rome, 29th November – 1st December.
5. Comitato delle Regioni (2001), "Progetto giovani per l'agricoltura europea", Parere del 13 giugno 2001, CdR 417/2000 fin FR/IT-SAB/sr/rm/lf
6. Comitato Economico e Sociale (2001), "Nuova economia, società della conoscenza e sviluppo rurale: le prospettive per i giovani agricoltori", Parere del 17 ottobre, CES 1314/2001 IT/ES/SOR/POT/SOR/gp/vdn/lf/rm, Bruxelles.
7. Commissione Europea (1997), *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, Bollettino dell'Unione Europea, Supplemento n.5.
8. Eos Gallup Europe, (2000), Eurobarometer flash survey n° 85 - The Public's Attitudes Towards the CAP, Brussels.
9. Eos Gallup Europe, (2000), Eurobarometer flash survey n° 86 - Farmer's Attitudes Towards the CAP, Brussels.
10. R.Esposti, F.Sotte and RUREMPLLO Team (1999), *Rural employment dynamics in the EU; Key Findings For Policy Consideration Emerging from the RUREMPLLO Project*, The Hague, LEI-DLO.
11. R.Esposti, F.Sotte (1995), *Dynamic tendencies in Italian agriculture*, in F. Sotte (a cura di) "The regional dimension in agricultural economics and policies", Atti del 40° seminario dell'Associazione Europea degli Economisti Agrari, CNR-RAISA, pag. 313-336.
12. R.Esposti, F.Sotte (1999), *Territorial heterogeneity and institutional structures in shaping rural development policies in Europe*, EAAE 9th Congress Warsaw, 24-28 August.
13. European Parliament , Directorate General for Research (2000), *The future of young farmers in the European Union*, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, AGRI 134 EN, Luxembourg.
14. G.Farrell, R. Lukesch: *The innovativeness of rural Europe - A contribution to the concept of innovation*, 38th Congress of the European Regional Science Association, Vienna, 1998.
15. M.Moroni (2002), *L'insediamento dei giovani agricoltori in Europa: Problemi e politiche comunitarie*, Associazione "Alessandro Bartola" – collana Tesi on-line, Ancona.
16. OECD (1994), *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, Parigi.
17. OECD (1996), *Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development*, Parigi.
18. OIGA-INEA (2002), *Giovani: prospettiva per il mondo rurale*, Bozza, settembre, Roma.
19. C.Russo, M.Sabbatini (2001), "Ricambio generazionale e strategie produttive nelle aziende agricole a conduzione diretta:: alcune

- considerazioni sulla base di un'analisi tipologica", *Rivista di Economia Agraria*, Anno LVI, n. 1, Marzo.
20. Parlamento Europeo (2000), *Relazione sulla situazione e le prospettive dei giovani agricoltori nell'Unione Europea*, Relatore Neil Parish, Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, PE 286.374.
 21. E. Saraceno (2002), "Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy", ARL/DATAR Workshop on "Desirable evolution of the CAP: a contribution", 23 September, Brussels
 22. F. Sotte, (1997), Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società, *La Questione agraria*, 65.
 23. C.Vidal, (2001), *Changes in agricultural employment*, EUROSTAT, Brussels, 2001
 24. C.Vidal, P.Marquer (2002), "Twenty Years of European Agriculture. Proportion of Young People in Agriculture Remains Stable", in *Statistics in Focus, Agriculture and Fisheries, Theme 5*, July, Luxembourg.