

SCUOLA ESTIVA DI SVILUPPO LOCALE

“SEBASTIANO BRUSCO”

UNDICESIMA EDIZIONE

Dinamiche territoriali e occupazione:

quale ruolo hanno le politiche agricole nelle aree interne?

di Francesco Mantino¹

1. Introduzione

Le aree rurali in Europa registrano una costante perdita di popolazione e di occupazione. Questa tendenza non avviene dappertutto, ma è circoscritta alle aree più periferiche. Come vedremo in dettaglio, lo spopolamento e la riduzione della base occupazionale rischia di depauperare irreversibilmente proprio queste aree, rendendo impossibile qualsiasi processo di innovazione e di innesco di attività imprenditoriali nel futuro. Si approfondisce il divario tra aree rurali e aree urbane, ma non solo: tra aree periferiche e resto del territorio. Si pone dunque un serio problema di disparità territoriale che travalica la classica distinzione urbano-rurale e interessa anche una dicotomia rurale urbanizzato-rurale periferico.

A fronte di questo approfondirsi di disparità, quale ruolo ha giocato la PAC nel mantenimento di un tessuto vitale di occupazione agricola? Negli ultimi quindici anni questa politica settoriale ha registrato notevoli cambiamenti, indotti da ripetute riforme (ancora in corso). Diversi studiosi si sono interrogati sull'impatto di queste riforme sulle trasformazioni strutturali del settore, sul reddito e sull'occupazione. In particolare, l'attenzione sulla variabile occupazione è dovuta a due fattori: a) il fatto che le aree rurali vedano ancora una rilevante presenza di occupazione agricola, anche nelle economie sviluppate dell'Europa (CE, 2011): nelle aree classificate come «prevalentemente rurali» il settore primario occupa il 5% del valore aggiunto e il 16% dell'occupazione; b) il fatto che l'agricoltura, al pari degli altri settori, debba contribuire alla strategia occupazionale (la Strategia di Lisbona nel periodo 2007-13 e la strategia EUROPA 2020 nel periodo 2014-20).

Diversi sono gli studi che hanno alimentato il filone dell'impatto occupazionale della PAC. Di recente Tocco et al (2012) hanno compilato un'esaustiva e chiara ricognizione dei fattori condizionanti il mercato del lavoro in aree rurali: a) la struttura dell'occupazione; b) il framework regolativo che governa il mercato del lavoro; c) le

¹ Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, CREA-Politiche e Bioeconomia, Roma.

politiche che incidono sul lavoro, inclusi sussidi e schemi d'intervento. Tra questi ultimi rientrano molti strumenti compresi nella PAC. Sul ruolo della PAC i giudizi sono molto controversi e contraddittori: alcuni autori affermano che la PAC abbia contribuito a ridurre l'esodo agricolo e rurale, anche se alla prova dei fatti la fuoriuscita del lavoro agricolo dal settore ha proseguito la sua corsa, pur se a ritmi più lenti e decrescenti nell'ultima decade. Altri studiosi hanno sostenuto che, sebbene la PAC possa aver rallentato l'esodo, non ne ha alterato la direzione nel lungo periodo.

Gli obiettivi di questo capitolo sono i seguenti:

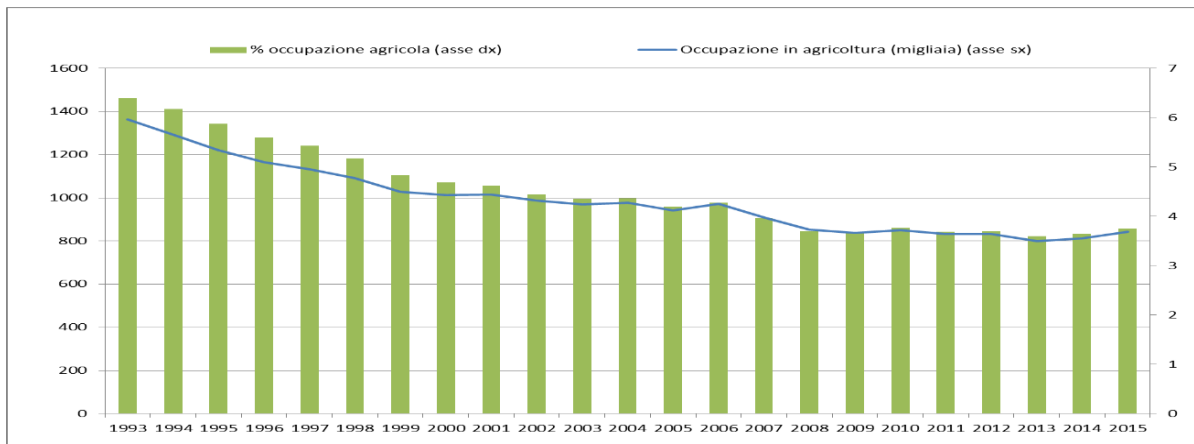
- 1) valutare l'impatto occupazionale della PAC nelle sue diverse componenti (1° e 2° pilastro) e negli strumenti di policy che vanno a comporre i due pilastri nel periodo 2007-14;
- 2) esplorare se questo impatto varia nei diversi contesti territoriali, prendendo come base di riferimento la classificazione ufficiale utilizzata nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che distingue quattro tipologie di aree: poli urbani, aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e ultra-periferiche. In tal modo si vuol verificare l'ipotesi che gli effetti della PAC dipendono fortemente dal contesto territoriale e che questo impatto finisce per generare ulteriori disparità territoriali;
- 3) valutare quali siano le altre determinanti dell'occupazione agricola nell'ambito di un modello econometrico.

2. Le tendenze strutturali nei mercati del lavoro agricolo

I mercati del lavoro agricolo si presentano in modo alquanto differenziato in Italia. Alle classiche differenze regionali (Nord, Centro, e Mezzogiorno) si aggiungono almeno due tipi di segmentazione dei mercati: a) una tra mercato "primario" (con salari relativamente più alti, maggiore stabilità nel tempo e rispetto delle regole contrattuali) e mercato "secondario" (con bassi salari, forte stagionalità, precarietà nel tempo e assenza o quasi di regole contrattuali); b) una seconda segmentazione è di tipo territoriale dentro una stessa regione, tra aree "centrali" e aree interne. Nelle aree "centrali" vi è una domanda di lavoro da parte della filiera agro-alimentare che ha caratteristiche simili al mercato del lavoro "primario", mentre nelle aree interne la domanda di lavoro è connotata da impieghi a bassa produttività e maggiore precarietà, tipiche del mercato "secondario".

La segmentazione dei mercati si unisce ad altre tendenze di fondo del mercato del lavoro agricolo negli ultimi venti anni. La prima tendenza è la costante riduzione occupazionale in agricoltura, che si è notevolmente attenuata nell'ultimo decennio, complice anche la crisi economica che ha visto il settore agricolo in funzione anticongiunturale. Tra il 1993 e il 2008 il peso dell'occupazione agricola sul totale è passato dal 6,4% (1,4 milioni circa di unità) al 3,7% (854 mila unità) e da quel momento è rimasto stabile fino al 2015 (figura 1).

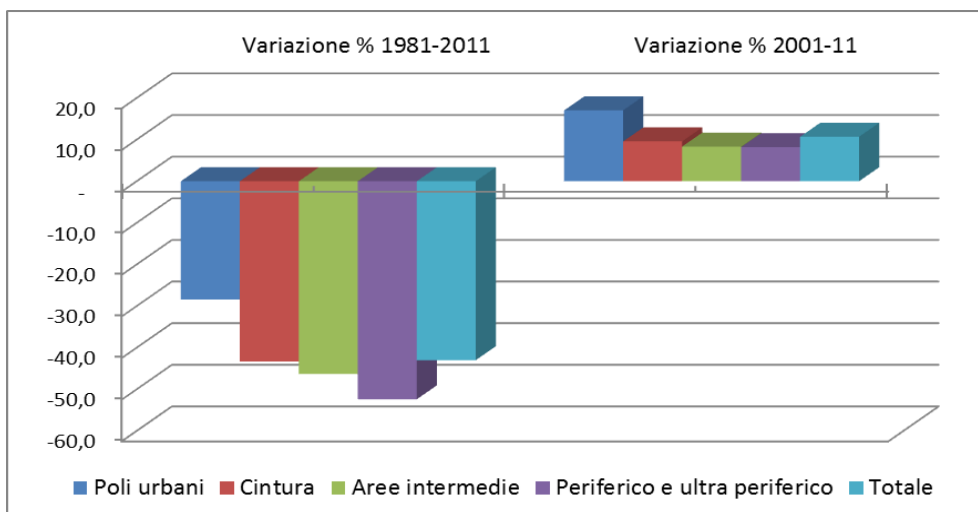
Figura 1 – Tendenza di fondo dell'occupazione agricola in Italia (1993-2015)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La contrazione del lavoro agricolo ha colpito tutte le aree, ma si è rivelata un'autentica emorragia di risorse umane nelle aree interne, dove ha comportato la fuoriuscita di più della metà di tutte le risorse lavorative esistenti all'inizio degli anni '80 (figura 2). Nell'ultimo decennio, come si è già detto, questa contrazione ha subito un'inversione di tendenza generalizzata a tutte le aree, ma particolarmente sensibile nei poli urbani, probabilmente grazie all'emergere di forme di integrazione urbano-rurale con le filiere corte e le diverse forme di agricoltura multifunzionale.

Figura 2 – Tendenze di lungo periodo dell'occupazione agricola per tipo di area (1981-2011)



Fonte: elaborazioni su dati censimento generale agricoltura, varie annate.

La seconda tendenza strutturale è l'aumento della componente salariata del lavoro, a fronte di una diminuzione di quella familiare. Questo non sembra dovuto ad una crescente «professionalizzazione» dell'agricoltura (Esposti e Merlino, 2016), quanto

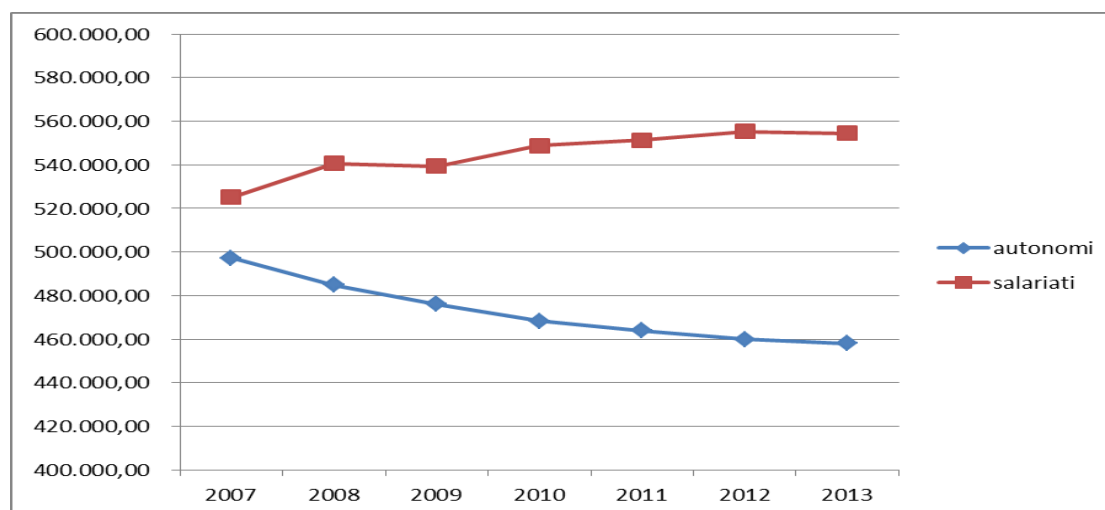
piuttosto alla fuoriuscita di componenti familiari dall'azienda (i giovani che vanno a lavorare fuori, gli anziani che escono dall'attività lavorativa, le donne in cerca di lavoro extra-aziendale), da un lato, e al crescente ricorso a manodopera precaria e a bassi salari, dall'altro. L'aumento della componente salariata è verificabile sia nel lungo periodo attraverso i dati censuari, sia nel medio periodo, attraverso i dati INPS. Ma il peso del lavoro salariato non coincide nelle diverse fonti: dal censimento agricolo risulta che la componente salariata è intorno al 16% nel 1982 e arriva al 20% nel 2010 (tabella 1). In realtà il suo peso nel tempo ha addirittura superato la componente familiare e nell'ultimo decennio la forbice si è allargata a favore dei salariati, che nel 2013 contano il 55% degli occupati registrati presso l'INPS² (figura 3).

Tabella 1 – Composizione del lavoro agricolo in azienda tra familiare e salariato (%)

Tipo di aree	composizione lavoro aziendale 1982				composizione lavoro aziendale 2010			
	Familiare	Salariato fisso	Salariato saltuario	Totale	Familiare	Salariato fisso	Salariato saltuario	Totale
A – Polo	79,6	6,2	14,3	100,0	75,0	6,2	18,9	100,0
B - Polo intercomunale	82,3	4,9	12,8	100,0	73,1	4,8	22,2	100,0
C – Cintura	84,0	5,5	10,5	100,0	79,8	6,4	13,8	100,0
D – Intermedio	85,8	3,6	10,7	100,0	81,2	3,9	14,9	100,0
E – Periferico	84,3	2,6	13,1	100,0	83,7	2,8	13,5	100,0
F - Ultraperiferico	85,5	3,0	11,5	100,0	84,5	1,6	13,9	100,0
Totale complessivo	83,9	4,5	11,5	100,0	80,1	4,9	15,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni dati censimento generale agricoltura, varie annate.

Figura 3 – Evoluzione degli occupati agricoli autonomi e salariati (2007-2013)



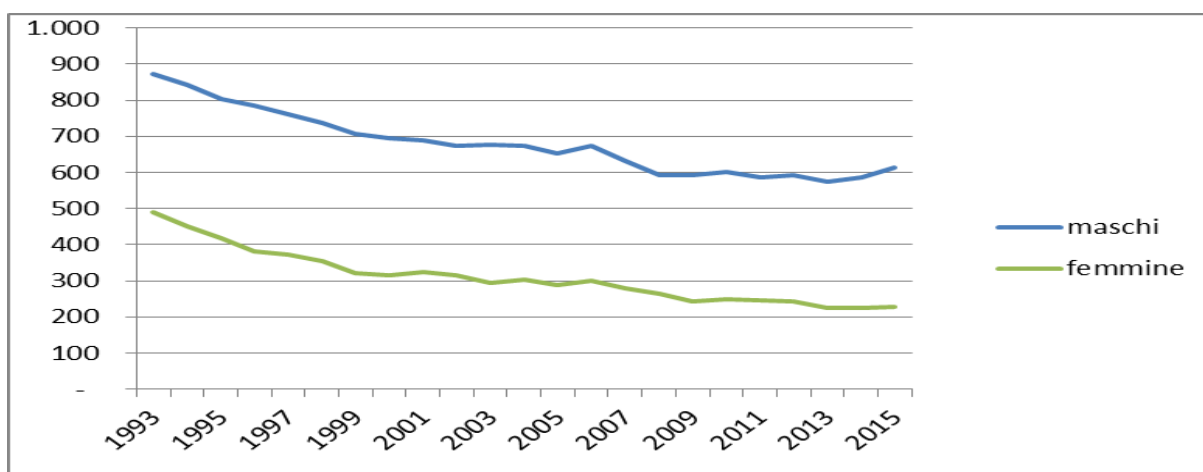
² La differenza tra dati censuari e dati INPS è dovuta al fatto che non tutti i lavoratori agricoli sono obbligati all'iscrizione INPS e soprattutto al fatto che il censimento agricolo rileva una forte presenza di lavoro familiare part-time e saltuario, che risulta impiegato solo in certe fasi di punta del processo produttivo agricolo, come la raccolta ad esempio.

Fonte: nostra elaborazione su dati INPS

La componente salariata saltuaria cresce in tutte le aree dove c'è una forte domanda stagionale di lavoro, quindi in tutte le aree più intensive: questo dato viene confermato guardando alla composizione del lavoro aziendale nel 2010 (tabella 1), in particolare nei poli urbani e nei poli intercomunali, dove il lavoro saltuario, da solo, rappresenta il 20% circa del lavoro totale rilevato dal censimento agricoltura. Questo dato è certamente sottostimato, ma non sono disponibili dati diversi dal censimento a livello comunale.

Se guardiamo più a fondo il lavoro familiare, emergono due tendenze: da un lato, il più accentuato ridimensionamento dell'occupazione femminile in agricoltura, in netta controtendenza con quanto è avvenuto in altri settori; dall'altro, il basso ricambio generazionale dei conduttori, frutto della fuoriuscita dei giovani dal settore (Esposti e Merlino, 2016). La caduta dell'occupazione femminile appare evidente nell'ultimo decennio (1993-2015) (figura 4), durante il quale si dimezza, passando dal 36% dell'occupazione agricola totale al 28% del 2013.

Figura 4 – Evoluzione degli occupati agricoli maschi e femmine (1993-2015, in migliaia)

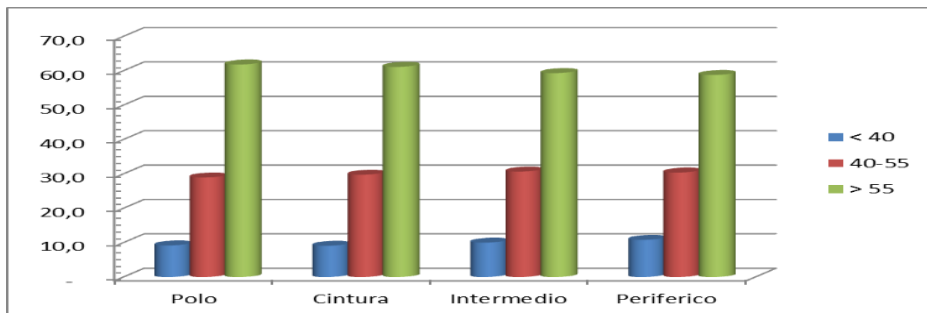


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Per ciò che riguarda invece l'occupazione giovanile, il ridimensionamento ha colpito soprattutto le aree centrali, dove il mercato del lavoro è più dinamico e quindi le opportunità per i giovani della famiglia contadina sono maggiori. Infatti, se guardiamo al profilo dei conduttori per classi di età, ci sono in proporzione più anziani nei poli e nelle aree di cintura e invece più giovani nelle aree periferiche (figura 5). Questo contraddice una narrativa che vuole una maggiore presenza di anziani nelle aree periferiche. In queste aree i giovani rimangono più frequentemente a condurre un'azienda, sia a titolo part-time sia full-time (figura 6), probabilmente per l'esistenza di aziende medie più grandi e/o per l'assenza di reali e più remunerative occupazioni extra-aziendali in loco. Trovare un'occupazione stabile implicherebbe in molti casi non solo l'abbandono dell'azienda paterna, ma anche i luoghi di origine, scelta che molti non vogliono fare. Questo discorso non riguarda naturalmente solo i conduttori, ma anche l'intero nucleo familiare: la quota di familiari sotto i 40 anni è proporzionalmente

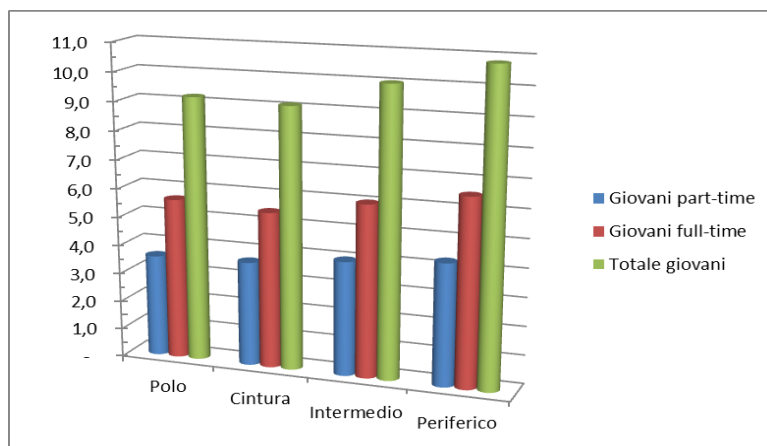
più elevata nelle aree periferiche e in quelle intermedie che nei poli e nelle aree di cintura. Questo vuol dire due cose rilevanti: che i giovani, anche se impegnati fuori azienda, contribuiscono a fornire un contributo lavorativo non irrilevante soprattutto nelle aree più povere; in secondo luogo, letto insieme al ruolo dei giovani tra i conduttori, che il patrimonio di risorse umane potenziali per una valorizzazione delle aziende agricole in aree periferiche non si è completamente esaurito. Almeno, non dappertutto.

Figura 5 – Distribuzione % dei conduttori agricoli per classi di età in ciascun tipo di area nel 2010



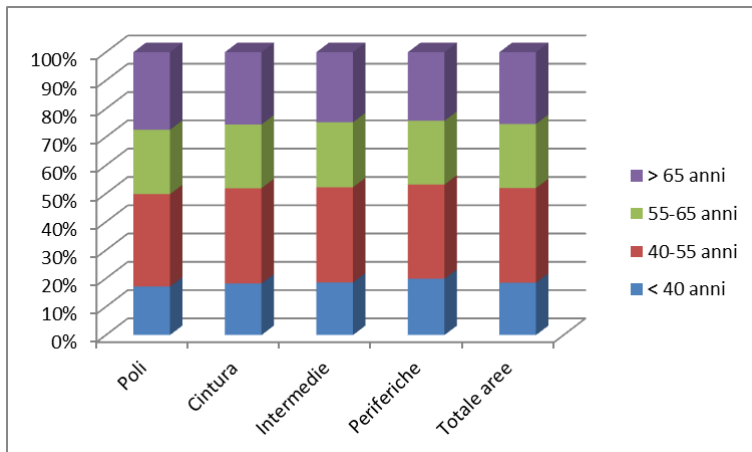
Fonte: nostre elaborazioni su dati censimento generale agricoltura 2010, ISTAT

Figura 6 – Quota % di giovani conduttori agricoli (full-time, part-time e totali) in ciascun tipo di area nel 2010



Fonte: nostre elaborazioni su dati censimento generale agricoltura 2010, ISTAT

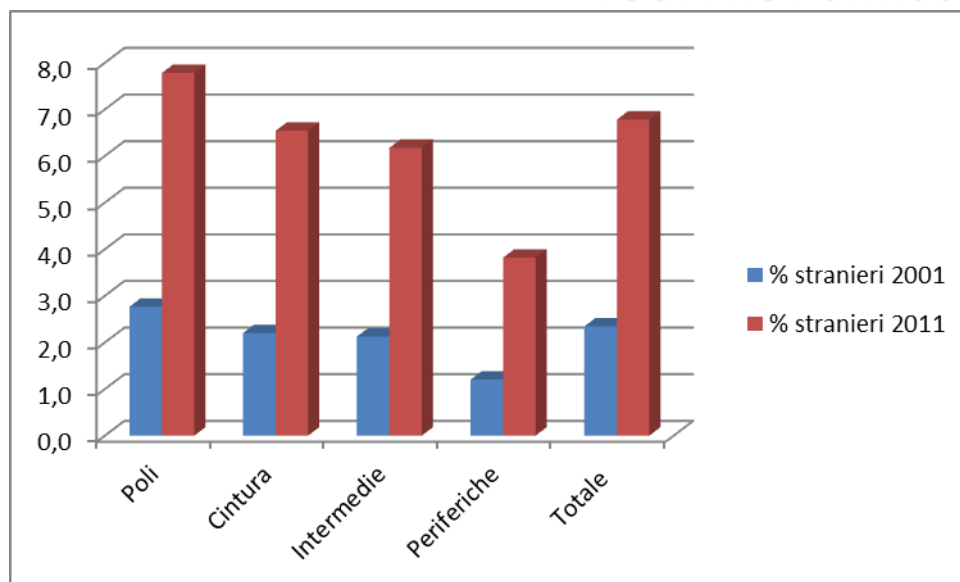
Figura 7 – Distribuzione % dei componenti familiari per classi di età in ciascun tipo di area nel 2010



Fonte: nostre elaborazioni su dati censimento generale agricoltura 2010, ISTAT

Un'altra tendenza strutturale dell'occupazione agricola è il crescente ruolo assunto dagli immigrati, sia di quelli provenienti da altri paesi dell'Unione Europea, sia da paesi extra-UE. Si tratta naturalmente di una tendenza in continua crescita e difficile da quantificare. Secondo la rilevazione annuale ISTAT, i lavoratori stranieri in agricoltura ammonterebbero a poco più di 100 mila unità nel 2013 (13,5% dell'occupazione agricola complessiva). In realtà, la presenza straniera è più elevata, perché nascosta nell'ampia quota di lavoro irregolare in agricoltura: secondo l'indagine annuale INEA-CREA nel 2013 sarebbe addirittura di 300 mila unità (37% dell'occupazione agricola totale) e nel 2015 sarebbe cresciuta a 405 mila unità, la cui provenienza è quasi ugualmente ripartita fra paesi UE ed extra-UE. Una grande quota viene utilizzata per lavori stagionali e saltuari nelle colture più intensive, sia a Nord sia al Sud del paese. Va a soddisfare le ingenti esigenze delle attività agricole più labour-intensive, cui la manodopera familiare non riesce a far fronte nelle aziende medio-piccole; oppure più frequentemente nelle aziende più grandi che ovviamente tendono a impiegare lavoro a basso costo nelle stagioni di punta (raccolta, irrigazione, ecc.) e in molte aree di pianura irrigua. Nelle aree interne l'uso della manodopera immigrata è proporzionalmente meno intenso, viene destinato alle attività zootecniche estensive, inclusa la cura e la sorveglianza delle greggi ovi-caprine, e all'olivicoltura. Se guardiamo alla presenza di stranieri nelle diverse aree, trova conferma la forte presenza e la maggiore crescita nelle aree "centrali" (figura 4.8).

Figura 4.8 – % di stranieri per tipo di area nel 2001 e nel 2011



Fonte: nostre elaborazioni su dati censimento ISTAT popolazione

3. Metodologia e dati utilizzati

Il modello econometrico è basato sulla domanda di lavoro in agricoltura (variabile dipendente), che dipende da una serie di variabili, tra le quali sono incluse anche diverse variabili di policy:

$$AWU_i = f(\Sigma Z_{it}, \Sigma P_{it}, \Sigma u_i)$$

$$P_{inv_{it}} = f(\Sigma Z_{it}, \Sigma P_{ke_{it}}, \Sigma u_i)$$

dove

AWU_{it} , il lavoro impiegato in azienda, espresso in unità di lavoro annue full-time nell'i-mo comune;

Z_{it} , il set di variabili strutturali aziendali e di contesto nell'i-mo comune;

P_{it} , le variabili di policy agricola nel periodo 2007-15 nell'i-mo comune, che includono anche gli strumenti che finanziano gli investimenti aziendali ($P_{inv_{it}}$);

$P_{inv_{it}}$, le variabili di policy agricola che finanziano gli investimenti aziendali nel periodo 2007-15 nell'i-mo comune;

$P_{ke_{it}}$, le variabili di policy agricola che finanziano interventi a favore della formazione, consulenza e innovazione nel periodo 2007-15 nell'i-mo comune

u_{it} il valore dei residui nell'i-mo comune.

Per stimare questo modello si è fatto ricorso al metodo generalizzato dei momenti (GMM)³. Poiché è molto probabile che l'uso di alcune policy non sia esogenamente determinato ma sia influenzato dalle caratteristiche delle imprese e del contesto in cui esse si collocano, allora l'uso del metodo GMM consente di produrre stime dei parametri di regressione più corrette sotto il profilo statistico.

Il data-base contiene variabili quantificate a livello comunale (LAU2 nella nomenclatura EUROSTAT), tratte dal censimento generale dell'agricoltura del 2010, dal censimento generale della popolazione del 2011, dalle indagini annuali ISTAT sulla popolazione e infine dalla banca dati dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). Tutte le informazioni sono disponibili a livello comunale per l'universo degli 8098 comuni italiani.

La variabile dipendente è misurata in unità lavorative annue (agricultural working unit, AWU), dove un'unità di lavoro corrisponde a 270 giornate lavorative/anno. Poiché la rilevazione censuaria delle giornate impiegate è riferita al 2010, il dato comunale è stato proiettato al 2016 sulla base del tasso di variazione degli occupati agricoli in ogni

³ Un modello differente, basato su due metodi (OLS-Ordinary Least Squared e 2SLS-Two Stages Least Squared) è stato impiegato nel lavoro pubblicato di recente in Mantino (2019), ottenendo risultati molto simili a quelli presentati in questo studio.

provincia. Naturalmente, due distinte proiezioni sono state calcolate per il lavoro familiare e per quello salariato, in quanto si tratta di componenti del lavoro agricolo che manifestano dinamiche diverse.

Tra le variabili esplicative possiamo distinguere due gruppi: variabili relative alla struttura aziendale e variabili di contesto. Tra le variabili relative alla struttura aziendale il modello prevede la dimensione economica dell'impresa (misurata dalla produzione agricola standard, PS) e la % di superficie aziendale irrigata sulla superficie complessiva. La variabile PS rappresenta la dimensione aziendale e può essere considerata una proxy dei fattori fissi aziendali. Le variabili familiari includono la presenza di un conduttore giovane per la quale si ipotizza una relazione positiva con l'occupazione (la presenza di un conduttore giovane imprime un certo impulso ad accrescere l'impegno lavorativo in azienda). Tra le variabili di contesto sono state incluse il rapporto tra il tasso di occupazione del comune (2011) e la presenza di immigrati nel comune (media annua nel periodo 2001-2011). Il tasso di occupazione identifica l'effetto del mercato del lavoro sull'azienda; la presenza di immigrati rappresenta invece l'effetto della presenza di manodopera disponibile in loco a costi più bassi della manodopera salariata regolare, data la segmentazione del mercato del lavoro, e dovrebbe avere un effetto atteso positivo sull'impiego di lavoro salariato in azienda.

Tra le variabili di policy agricola sono comprese, per il primo pilastro:

- i pagamenti unici aziendali erogati per comune nel periodo 2007-13;
- i pagamenti accoppiati erogati per comune nel periodo 2007-13, previsti dall'art. 68 del *Reg. Ce 73/2009*, per diverse attività produttive (avvicendamento biennale, latte, vacche nutrici, bovini macellati, ovi-caprini, tabacco, *danae racemosa*, olio d'oliva, barbabietola da zucchero).

Per il pilastro dello sviluppo rurale, invece, sono inclusi come variabili esplicative cinque gruppi omogenei di policy:

- gli investimenti strutturali in agricoltura, considerati come somma degli investimenti nelle aziende agricole, degli aiuti ai giovani, alle imprese di trasformazione;
- gli investimenti ambientali (investimenti non produttivi e investimenti forestali);
- gli investimenti rurali, quelli cioè diretti al contesto rurale nel suo complesso (infrastrutture rurali, diversificazione aziendale, infrastrutture e servizi alla popolazione di piccola scala, turismo rurale, rinnovamento dei borghi rurali, piccole imprese artigianali e manifatturiere, Leader e cooperazione);
- i pagamenti ambientali (che includono i pagamenti agro-ambientali, foreste-ambiente, le aree Natura 2000 e il benessere animale);
- i sussidi per le aree con svantaggi naturali.

La seconda equazione del modello ha lo scopo di spiegare perché il consumo di politiche di investimento può differire da comune a comune: tra le variabili esplicative sono state incluse anche le politiche di sostegno della formazione e della consulenza alle imprese, seguendo l'assunzione che queste ultime favoriscano gli investimenti nelle aziende e, per questa via, concorrano a creare occupazione.

4. Risultati del modello

I risultati sono presentati per il modello GMM (tabella 4). Ciascun territorio risponde in modo diverso alle sollecitazioni della PAC, così come anche alle altre variabili strutturali e di contesto. Nella tabella 4 sono illustrate le stime dei coefficienti di regressione in Italia e per tipo di area: interne (periferiche e ultra-periferiche nella nomenclatura nazionale), intermedie e poli urbani e aree di cintura.

Le variabili aziendali esercitano una forte influenza sull'occupazione, con segno positivo: all'aumento della dimensione economica e della % di superficie irrigua, l'occupazione agricola totale cresce in modo più significativo che nel caso delle altre variabili. Un aumento della dimensione aziendale del 10% provoca un aumento dell'occupazione di poco più del 2% circa, che rappresenta un impatto significativo. La presenza di un conduttore giovane è la variabile capace di influenzare più di tutte l'occupazione (con un effetto crescita del 6%). La crescita del tasso di occupazione dell'area, invece, favorisce la riduzione dell'impiego di lavoro in azienda, perché un tasso di occupazione più elevato coincide con l'esistenza di opportunità maggiori di lavoro fuori azienda in loco, con un relativo effetto attrazione verso altre attività a scapito dell'azienda. La presenza di manodopera immigrata in zona, invece, favorisce l'occupazione agricola, probabilmente in connessione con la sostituzione della manodopera familiare e la convenienza ad impiegare lavoro a salari più bassi, come quelli erogati generalmente ai lavoratori immigrati. In ogni caso appare chiaro che la manodopera immigrata non sottrae lavoro a quella già esistente, anzi garantisce una copertura di forza lavoro che viene impiegata in attività più remunerative fuori azienda.

Le variabili di policy evidenziano una chiara dicotomia tra strumenti del primo pilastro, da un lato, e secondo pilastro della PAC, dall'altro: il pagamento unico aziendale e i pagamenti disaccoppiati, esercitano un impatto non significativo sull'occupazione, fatta eccezione per le aree interne, dove il pagamento unico ha un effetto positivo ma del tutto trascurabile in termini quantitativi. Questi risultati, almeno per il primo pilastro, sono abbastanza controversi, perché altri modelli in letteratura (Dupraz, P. e Latruffe, L., 2015; Kaditi, E.A., 2013; Petrick, M. e Zier, P., 2012) ci dicono che gli effetti sono generalmente negativi. Per le misure del secondo pilastro, invece, quei modelli indicavano degli effetti trascurabili, mentre nel caso italiano le nostre stime rivelano effetti positivi, in particolare per le misure di investimento (sia gli investimenti aziendali in generale, sia quelli ambientali). Gli effetti più rilevanti sono negli investimenti agricoli e in particolare proprio nelle aree interne, perché favoriscono un

recupero di competitività delle aziende e quindi anche la crescita dell'occupazione (e non la sostituzione come suggeriscono alcuni degli studi menzionati più sopra). Gli investimenti rurali, invece non hanno effetti statisticamente significativi in alcuna area, probabilmente perché la loro entità è stata troppo poco rilevante per generare un qualche effetto nel periodo esaminato (2010-2016).

Tabella 4 – Risultati delle regressioni con metodo GMM sull'occupazione agricola al 2016

Variabile	Italia	Aree interne	Aree intermedie	Aree urbane/cintura
Costante	0.358**	0.458	0.614**	0.259
<i>Variabili PAC:</i>				
pagamenti accoppiati	0.000	0.012	0.001	0.009**
Pagamento unico aziendale	0.004	0.036**	0.014	0.007
aiuti investimenti agricoli	0.093***	0.173***	0.051**	0.047**

This document was truncated here because it was created in the Evaluation Mode.

