

DARIO CASATI*

Il terreno agricolo come bene limitato sempre più indispensabile

LA TERRA E L'UOMO: UN RAPPORTO UNICO

Indiscutibilmente vi è un particolare legame che unisce l'uomo alla terra, forse retaggio di tempi remoti, forse connesso al miracolo della produzione di alimenti e di altri beni fondamentali per l'umanità o, forse ancora, legato a un insopprimibile concetto di proprietà che si collega a essa, ed è questo legame che rende la terra un bene diverso da tutti gli altri. La principale conseguenza è che ogni questione che riguardi i rapporti fra l'uomo ed essa suscita un interesse molto elevato sul piano politico, sociale, economico e personale. Questo legame rende di fatto unico il rapporto fra uomo e terra e quindi ancora più delicato ogni intervento che si voglia compiere su di esso. Alla ricerca delle ragioni di questa situazione si possono trovare molte possibili spiegazioni che si riconducono sostanzialmente alle caratteristiche di fondo della terra, quelle che ne sono l'implicito elemento distintivo. Probabilmente la principale è data dalla sua assoluta irriproducibilità: la terra disponibile è quella che si trova in natura, non se ne può aggiungere, anche se di fatto se ne può consumare per usi diversi da quello agricolo. Per quanto banale come osservazione, da essa ne scaturisce una seconda su cui occorre riflettere: essendo in quantità fissa, ne deriva la caratteristica della limitatezza. Una caratteristica che va intesa nel suo duplice significato, quello ovvio e immediatamente percepibile e quello economico che dà origine al concetto di valore: essendo limitata e soggetta a essere scambiata, tanto minore è l'offerta, che è fissata dal limite della non riproducibilità, tanto maggiore sarà il prezzo che chi la richiede sarà disponibile a pagare.

* *Università di Milano*

Un altro aspetto di grande stimolo alla riflessione è costituito dalla esclusività del possesso, individuale o collettivo che sia: quella determinata superficie di terreno essendo unica è allo stesso tempo in uso esclusivo a qualcuno, che può essere un individuo o una comunità o l'intera collettività. La storia, e non solo quella dell'agricoltura, non manca di molteplici esempi in proposito. Anche questo aspetto non è privo di conseguenze, perché implica che l'uso che deriva dal possesso sia altrettanto "esclusivo", al punto che nelle regole che governano le società si sia sentito sempre più necessario imporre dei vincoli che, ad esempio nel caso del nostro Paese, sono inseriti nella Costituzione¹.

Nasce dalla non riproducibilità e dalla limitatezza, oltre che dall'esclusività del possesso, il concetto di rendita come fenomeno peculiare legato alla terra che occupa un posto di enorme rilievo nello sviluppo della teoria economica. Un aspetto particolare del rapporto con la terra.

Accanto a questi, però, vi sono altri elementi che si aggiungono nel determinarne la specificità. Il primo, che ha colpito molto l'umanità sin dall'antichità classica, è la capacità della terra di produrre ricchezza "nuova", una proprietà che aveva colpito i Fisiocratici che l'avevano posta alla base delle loro teorie economiche e che, in effetti, anche ai nostri tempi suscita qualche riflessione, perché anche se la produzione agricola risente dell'immissione di mezzi di produzione, è pur vero che, tranne limitate eccezioni più apparenti che sostanziali, il supporto fornito dalla terra è essenziale per ottenere la produzione agricola che è superiore alla quantità di seme immessa nel suolo e, aggiungiamo, anche alle quantità di mezzi impiegati nel processo produttivo.

Infine possiamo citare un altro aspetto, anch'esso talmente ovvio da apparire banale, ma su cui una riflessione si impone: la capacità di produrre alimenti che sono indispensabili per la vita. Dunque, non solo la potenzialità produttiva in generale, ma quella di procurare all'umanità quegli alimenti necessari alla sopravvivenza che nessun'altra attività è in grado di ottenere.

INSOSTITUIBILITÀ E IRRIPRODUCIBILITÀ: DUE ASPETTI SU CUI RIFLETTERE

Indubbiamente fra le caratteristiche specifiche della terra soprattutto due

¹ L'art. 42, infatti, al secondo comma recita: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». Accanto alla precisazione della funzione sociale, al successivo comma si precisa, per quanto riguarda i limiti che «la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale».

sono quelle che la rendono radicalmente diversa da ogni altro bene: la sua insostituibilità, per gli impieghi in cui essa è utilizzata e che sono fondamentali per l'uomo, e la sua irriproducibilità, che la rende unica e preziosissima. Se si combinano fra loro queste due caratteristiche si comprende perché, sia pure con modalità e criteri alle volte lontanissimi fra loro, sia così diffusa la preoccupazione generale nei suoi confronti. È davvero un bene prezioso da proteggere, da salvaguardare e, per quanto riguarda i suoi impieghi ai fondamentali fini produttivi, da far rendere conservandone e, se possibile, migliorandone la potenzialità produttiva. Tralasciando gli utilizzi diversi da quelli agricoli, tutto ciò pone alle persone più responsabili una serie di interrogativi che si possono riassumere in uno solo, cioè come conciliare queste caratteristiche con la necessità di crescente aumento della produzione per nutrire un'umanità in espansione numerica e con bisogni alimentari in evoluzione quantitativa e qualitativa. La risposta a questa domanda nel tempo è stata duplice. Per una decina abbondante di secoli si è cercato di utilizzare la terra per produrre alimenti semplicemente assecondando la sua naturale capacità produttiva e mettendo in atto accorgimenti per migliorarne la produttività mediante tecniche di coltivazione frutto di osservazione empirica. Per tutto questo lunghissimo arco di tempo che si è aperto con la "scoperta" dell'agricoltura, le vicende dell'umanità, la sua espansione demografica, il suo benessere, sono stati condizionati dall'offerta agricola. Dal momento in cui nacque l'agricoltura gli incrementi di produttività sono stati modesti. Il massimo rendimento raggiunto in epoca romana è dato da un rapporto di 10 a 1 fra prodotto ottenuto e seme usato, ad esempio, dopo la caduta che seguì la fine dell'impero romano, non fu superato fino agli inizi del '700 quando iniziò un importante periodo di razionalizzazione e ottimizzazione delle tecniche agronomiche. Per tutti questi secoli i destini dell'umanità stessa furono sottoposti all'alea delle calamità naturali, delle pestilenze, delle carestie provocate da bassi raccolti, delle guerre combattute per il cibo: un elenco lunghissimo di fattori che hanno condizionato e sono stati condizionati dalle variazioni di produttività.

Con le scoperte scientifiche dell'800 e con la loro applicazione al modo di produzione agricolo si è visto che la soluzione era insita proprio nelle potenzialità della terra ed è stata individuata nella possibilità di incrementare la produttività. Questa soluzione, pur con i limiti che riconosciamo, in particolare nel non aver risolto totalmente il problema della sotto nutrizione di una larga quota di popolazione mondiale, rimane ancor oggi l'unica ragionevolmente percorribile. Le tecniche agronomiche più razionali, prima, e poi, dall'800, l'applicazione delle scoperte scientifiche e delle leggi della produzione hanno fatto crescere la produttività, reso più stabili i raccolti e, di conseguenza,

permesso l'incremento della popolazione e il miglioramento delle condizioni di vita. Il problema che si pone è come, e fino a quale limite, la produttività possa essere ulteriormente incrementata.

QUANDO E DOVE PUÒ CRESCERE LA PRODUTTIVITÀ?

La crescita della produttività agricola che si è sviluppata a partire dalla seconda metà dell'800 ha assunto caratteristiche e modalità diverse nei vari periodi e nelle singole grandi aree mondiali. Fino alla metà del '900 le rese sono aumentate a livello mondiale per l'effetto combinato di un'intensa crescita nei paesi sviluppati e di una relativa stagnazione nei PVS, una dinamica duplice che trova molteplici spiegazioni sia nelle differenti condizioni climatiche, agronomiche e culturali esistenti nei diversi contesti, sia nel contesto extra agricolo che tuttavia è in grado di influenzare la dinamica produttiva. Non dobbiamo infatti dimenticare il percorso storico che si è compiuto nel mondo e che ha visto una serie di cambiamenti che hanno contemporaneamente tratti comuni e varianti specifiche. Sono i decenni in cui si avviano importanti processi di mutamento nella struttura della proprietà fondiaria, col passaggio da forme collettive a forme individuali o di gestione associata, con esiti alterni e senza giungere a un unico modello mondiale che sarebbe stato impossibile (Federico, 2005). È anche il periodo delle riforme fondiarie in numerosi paesi e, storicamente, anche degli interventi di bonifica e di messa a coltura di importanti aree agricole che erano rimaste in condizioni di minore intensità colturale. Giunge al culmine il processo di colonizzazione e si aprono le condizioni, in particolare dopo la seconda guerra mondiale, per quello di decolonizzazione che in molti casi pone importanti interrogativi a cui dare risposte concrete, sui modelli agricoli e produttivi da adottare nei singoli contesti anche in relazione alle scelte di politica economica, sociale, e alle ricadute su quella agraria, che i paesi adottano. I risultati della prima metà del secolo XX sono importanti, ma ancor più lo saranno quelli che si conseguono nella seconda metà. Se nella prima ad esempio il progresso agricolo è guidato emblematicamente dall'aumento delle rese del frumento mentre rimane rilevante la stabilità di quelle del riso, dopo la seconda guerra mondiale la produttività aumenta in tutte le aree in particolare, per riso e frumento, grazie ai risultati della *Rivoluzione verde* che trovano le condizioni per propagarsi in tutto il mondo. La produttività anche in Africa sale, ma a tassi inferiori a quelli dei paesi sviluppati e alla media mondiale. Tuttavia, a partire dagli anni '90 del Novecento gli incrementi rallentano e la crescita si ferma nei paesi sviluppati, mentre continua a pro-

	Popolazione (mld di abitanti)	Superficie agricola (mld di ettari)	Sup. agricola pro capite (m2/abitante)
1950	2,5	1,3	5.200
1975	4,1	1,4	3.400
2005	6,3	1,5	2.500
2025	8	1,4	1.900
2050	9,1	1,5	1.600

Tab. 1 *Popolazione mondiale, superficie agricola e superficie agricola per abitante*

Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO e World Bank

gredire nei Pvs. Un risultato interessante, ma che in una prospettiva mondiale non è sufficiente perché la popolazione continua a crescere ed entro il 2050 dovrebbe raggiungere, secondo previsioni già corrette al ribasso, 9,1 miliardi di esseri umani che, oltre a consumare di più, vogliono migliorare la loro alimentazione.

Siamo dunque di fronte all'effetto congiunto dell'incremento di popolazione e dell'aumento dei consumi procapite che determina una spinta costante all'insù della domanda di alimenti, motivo non ultimo dell'instabilità prodotta dalle ricorrenti crisi di mercato provocate dallo squilibrio domanda/offerta, crisi che poi sono state amplificate dalla speculazione sulle materie prime. La prima risposta e la più ovvia a questa situazione consiste nel pensare di ampliare la superficie coltivata, ma sappiamo tutti che la disponibilità di terre da coltivare da tempo è sostanzialmente costante, che un incremento in futuro è ragionevolmente escluso e che, comunque, si tratterebbe di terreni di fertilità molto ridotta che non a caso sono stati sin qui trascurati. Se così è e se, al contempo, la popolazione continua a crescere, è evidente che la superficie pro capite è tendenzialmente in calo (tab. 1) e quindi non vi è soluzione ragionevole diversa dalla ricerca di una maggiore produttività che avvenga secondo logiche di sostenibilità che devono essere non solo vagamente ambientalistiche, ma anche concretamente fondate su criteri economici, come una corretta definizione di sostenibilità impone siano (National Research Council of the National Academies, 2010).

POPOLAZIONE E DISPONIBILITÀ ALIMENTARE

Lo sviluppo agricolo che si è verificato a livello mondiale, in particolare dopo la seconda guerra mondiale, portando all'ampliamento delle superfici coltivate e all'incremento delle rese produttive ha consentito alla produzione di aumentare secondo tassi di incremento superiori a quelli della popolazione (tab.

	Tasso % (1961-2007)
Superfici a cereali	0,15
Produzioni cereali	2,12
Rese cereali	1,97
Popolazione	1,66

Tab. 2 *Tassi di variazione media annua di lungo periodo dei cereali e della popolazione mondiale*

Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO

	Tasso % (1961-2007)
Riso	1,75
Mais	2,04
Frumento	2,05
Totale	1,97

Tab. 3 *Tassi medi annui di variazione di lungo periodo delle rese dei principali cereali*

Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO

2). Infatti la popolazione è cresciuta a un tasso dell'ordine dell'1,7% mentre la produzione complessiva ha registrato un 2,2% che è il frutto dell'incremento combinato delle produzioni vegetali e di quelle animali (Alexandratos e Bruisma, Fao 2012). Per utilizzare un indicatore più semplice, e allo stesso tempo in grado di rendere conto dell'evoluzione dell'offerta agricola sia per uso umano diretto, sia per l'alimentazione animale, si possono considerare i tassi medi annui di incremento della produzione dei cereali (Casati 2012b e 2012c) che mostrano come questi abbiano registrato un incremento della produzione di oltre il 2% annuo, dipendente dall'aumento della superficie dello 0,15% e delle rese dell'1,97%. Secondo le valutazioni di Alexandratos e Bruisma (2012) nel complesso della produzione agricola per lo stesso periodo si può ritenere che l'aumento della superficie coltivata abbia contribuito per il 20% di quello totale della produzione, mentre il restante 80% va ascritto ai miglioramenti di produttività. Secondo le nostre valutazioni effettuate sui tre principali cereali (tab. 3) il tasso di incremento medio annuo del 2% circa è il risultato di dinamiche differenti degli stessi cereali, con il frumento che sale del 2,05%, il mais del 2,04% e il riso dell'1,75%. Il periodo di maggiore crescita è quello che fa seguito alla seconda guerra mondiale, in cui gli incrementi conseguiti hanno consentito di produrre a tassi di incremento superiori a quelli della popolazione. La situazione muta nel primo decennio degli anni 2000, con un rallentamento più evidente nei paesi sviluppati e poi, a partire dalla seconda metà di quel decennio, con gli effetti negativi della crisi mondiale. I buoni risultati del periodo non hanno tuttavia eliminato il problema della sottonutrizione di una consistente quota di popolazione mondiale, anche se,

sulla base dei trend che erano emersi verso la fine del Novecento furono fissati, in occasione del World Food Summit Fao del 1996, ambiziosi obiettivi di miglioramento anche di questo aspetto, che furono poi di fatto ribaditi nei Millennium Goals in vista del negoziato WTO/Gatt avviato fra 1999 e 2000. In entrambe le occasioni lo strumento fondamentale individuato fu quello dell'introduzione nei processi agricoli e nelle operazioni post raccolta di ulteriori innovazioni in grado di incrementare la produttività. L'esplosione della crisi nel decennio seguente ha dimostrato che gli obiettivi erano troppo ambiziosi e che non si poteva contare solo su di essa se venivano a mancare le condizioni di contesto come le politiche di stimolo e gli incentivi finanziari che determinano, come insegna la storia, le premesse per lo sviluppo agricolo (Federico, 2005, 2009).

I risultati conseguiti a livello mondiale in ogni caso contengono un'importante insegnamento. Se consideriamo l'evoluzione della produzione agricola mondiale negli ultimi 50 anni si rileva innanzitutto che essa sale in tutto il mondo fino alla metà del decennio 2000/2010, anche se già all'inizio del decennio era in rallentamento. L'aumento relativamente maggiore, misurato sulla base dei tassi di incremento medio annuo si realizza nei Paesi in via di sviluppo, mentre è minore in quelli sviluppati dove alla fine degli anni '90 inizia a calare. Come effetto di questa crescita la disponibilità pro capite aumenta nonostante l'effetto demografico e quello reddito che si produce nella maggior parte delle aree mondiali. Fino all'inizio della crisi si riduce in assoluto e in percentuale il numero di coloro che soffrono di sottanutrizione, un risultato che nonostante il crollo del 2009 non viene sostanzialmente compromesso dalla crisi. Nel complesso dell'intero periodo la produzione totale supera la domanda, ma non sarà più così dal 2007 con l'inizio della crisi, quando le fluttuazioni dei prezzi non consentono di accedere ai prodotti alimentari e, in qualche paese, nemmeno ai mezzi di produzione necessari per incrementare la produzione.

Una riflessione di fondo sulla situazione della produzione agricola, in ogni caso, mostra che le crescenti necessità di una popolazione in forte espansione sono state sostanzialmente soddisfatte, addirittura riducendo il fenomeno della sottanutrizione, grazie agli incrementi di produzione conseguiti e che dipendono, ormai quasi esclusivamente dalla produttività, essendo in via di drastica riduzione i terreni da porre a coltura. Una riflessione che porta a considerare, ancora più che in passato, il ruolo fondamentale della terra disponibile su cui deve reggersi un incremento di produzione necessario a soddisfare i fabbisogni di una popolazione mondiale che nel 2050 farà registrare un incremento del fabbisogno del 60% secondo le stime riviste nel 2012 dalla Fao (Alexandratos e Bruisma, 2012).

	.000 di individui
1861	25.756
1911	35.695
1961	49.904
2001	56.961
2009	59.752

Tab. 4 *La popolazione italiana negli ultimi 150 anni*

Fonte: nostre elaborazioni su dati FAO

LA SITUAZIONE ITALIANA: UNA VISIONE DI LUNGO PERIODO

I fenomeni descritti brevemente a livello mondiale trovano riscontro anche nella realtà italiana, sia pure in tempi diversi e con modalità specifiche della situazione del nostro paese e cioè di un paese che ha sviluppato un proprio percorso evolutivo che lo ha condotto a essere oggi fra i più sviluppati. Considerando la sua evoluzione possiamo prendere in esame la crescita della popolazione in un periodo di tempo di un secolo e mezzo e cioè dall'Unità nazionale (tab. 4). Tenuto conto delle variazioni successivamente intervenute nella superficie nazionale, la popolazione è più che raddoppiata, passando da 25,7 milioni di persone a poco meno di 60 milioni. Un conto molto sommario svolto sulla superficie agricola totale indica che all'inizio del Novecento essa era pari a 8.500 metri quadrati per persona, nel 1961 era scesa a 5.500 e negli anni 2000 a 2.500. Tuttavia occorre considerare che nella superficie agricola totale sono compresi anche che i boschi che mediamente ne occupano attorno al 20% e che, quindi, la superficie agricola utile per persona andrebbe ridotta in proporzione. La contrazione della superficie agricola totale e procapite è un fenomeno tipico dello sviluppo e che in un paese densamente popolato come il nostro e che presenta una quota di terreni collocati in pianura pari a meno di un quarto, su cui si esercita la competizione con le altre attività per l'utilizzo dei suoli, risulta particolarmente sensibile. Se si considera la ripartizione della superficie agricola totale fra le diverse colture, ad esempio, si vede che i seminativi scendono in percentuale dal 46,4% dell'inizio del secolo, corrispondenti a 13,2 milioni di ettari, al 45,4% degli anni '60, e cioè a 12,4 milioni di ha, per ridursi negli anni 2000 al 28,8% e cioè a circa 5,1 milioni di ettari. Nonostante una contrazione così rilevante la produzione agricola del paese è costantemente aumentata nel tempo. L'ampio arco di tempo considerato rende più difficile fornire indicatori sintetici dell'evoluzione. Se, tuttavia, consideriamo la dinamica quantitativa di alcune delle principali produzioni possiamo renderci conto dei sensibili incrementi produttivi realizzati nonostante la riduzione della superficie. Un calcolo (Casati, 2012a) indica che la

	FRUMENTO	RISONE	PATATE	C. BOVINA
1861/70	127,7	10,0	24,4	3,7
1911/20	154,9	15,1	25,7	7,7
1961/70	166,2	7,2	44,7	19,6
oggi	145,7	9,0	39,2	24,1
	C. SUINA	VINO	OLIO OLIVA	ZUCCHERO
1861/70	3,9	83,9	6,9	2,2
1911/20	5,4	112,1	4,5	4,6
1961/70	8,1	110,5	9,6	25,0
oggi	44,8	43,9	14,0	27,3

Tab. 5 *Consumi pro capite di alcuni prodotti agricoli (Kg/anno)*

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

	PROTEINE	GRASSI	CARBOIDRATI	CAL.TOTALI
1861/70	86,4	63,2	414,3	2.628
1911/20	95,5	60,1	428,2	2.694
1961/70	85,4	89,2	423,1	2.897
oggi	111,4	158,8	443,3	3.646

Tab. 6 *Consumi giornalieri e apporto calorico totale (dati in gr. e cal. pro capite al giorno)*

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

produzione totale di frumento si era moltiplicata per un fattore 2,5 negli anni '60, ma in seguito si è ridotta, pur rimanendo circa il doppio di quella del periodo fra la fine dell'800 e l'inizio del '900 con una superficie che però era oltre il doppio. La produzione di riso, a parità di superficie investita, si è moltiplicata circa di quattro volte, quella di mais di un fattore superiore a 4, quella delle patate è raddoppiata nonostante il fatto che la superficie si è ridotta di 6 volte. La produzione di vino è triplicata, quella di olio è più che raddoppiata. Il numero di capi bovini allevati, oltre all'incremento di peso medio conseguito, era negli anni '60 circa il triplo dell'inizio del secolo, ed è poi sceso, quello dei suini si è moltiplicato per un fattore pari a sei, la produzione di latte è superiore di oltre dieci volte a quella iniziale, del triplo rispetto agli anni 1911/20, del 50% nei confronti degli anni '60 quando però il patrimonio bovino era nettamente superiore, come abbiamo visto. L'aumento della produzione totale appare con tutta evidenza frutto dell'incremento della produttività e cioè delle rese unitarie per ettaro o per capo.

Occorre considerare, per altro verso, che nello stesso arco di tempo anche i consumi, totali e pro capite, sono cresciuti per l'effetto congiunto dell'incremento di popolazione e per l'effetto reddito (tabb. 5 e 6). Mentre la tabella 5 presenta i dati espressi in quantità fisiche e quindi si collega a quelle preceden-

ti relative alla produzione, la tabella 6 intende fornire un'indicazione dell'evoluzione in unità che esprimano la dinamica globale dei consumi. Pertanto si è fatto ricorso, sia pure con una serie di limiti connessi alle unità usate, al consumo misurato in kcalorie procapite giornaliere e in grammi procapite giornalieri per i nutrienti considerati e cioè proteine, grassi e carboidrati, per cogliere l'evoluzione qualitativa dei consumi.

La quantità di calorie che ancora negli anni '60 era inferiore a 2.900, sale a oltre 3600. Il consumo di proteine arriva a 111 grammi dopo essere giunto a 95 già nella prima metà del '900, e dopo aver realizzato la sostituzione di quelle di origine vegetale con quelle animali. Il consumo di grassi sale a 158 grammi, il triplo del periodo iniziale e poco meno del doppio degli anni '60. Infine quello di carboidrati sale di un 10% portandosi a 443 g/giorno a persona. Appare evidente come, nonostante la contrazione della superficie, l'aumento della popolazione e l'incremento dei consumi (effetto demografico e effetto reddito), il sistema produttivo abbia fornito un rilevante contributo sul versante dell'offerta di prodotti agricoli, specialmente se si considera che il passivo della bilancia alimentare non si è aggravato nel corso del tempo.

In estrema sintesi si può dire che la produzione sia aumentata per effetto degli incrementi di produttività che è stato possibile conseguire anche se la terra disponibile si riduceva. Vi è stato, in sostanza, un importante incremento della produttività totale che si è espresso negli scorsi decenni nel nostro paese. Ma dall'inizio degli anni 2000 questo meccanismo mostra di incepparsi. La produttività sale, ma con tassi minori che in passato o addirittura nulli e quindi non è in grado di compensare la riduzione di terra coltivata. Con l'avvio della crisi il fenomeno si rende maggiormente evidente, con una chiara stasi produttiva, ma la ripresa che si è registrata nel 2008 con una produzione record, mostra che la produttività può aumentare ancora se viene stimolata con incrementi dei prezzi come è avvenuto fra 2007 e 2008, con un parallelo stimolo a investire in mezzi tecnici e innovazione permettendo al nostro sistema paese di affrontare con maggiore tranquillità la tempesta che ha colpito l'agricoltura mondiale e, di riflesso, anche la nostra.

QUALI PROSPETTIVE PER IL SISTEMA AGRICOLO ITALIANO: IL PROBLEMA DELLA PRODUTTIVITÀ

Le prospettive del sistema agricolo italiano, in realtà, non sono facili da delineare né, come molto spesso si sente dire, addirittura di semplice soluzione, anche se esistono alcuni aspetti che possono determinare un esito favorevole, seppure a certe

condizioni. Innegabilmente il sistema emette vistosi segnali di un crescente affanno, anche se questi vengono coperti da un insieme di fatti positivi che nascondono i problemi di fondo. In sintesi la situazione è questa: anche negli anni della crisi i consumi crescono a un passo più veloce di quello della produzione agricola totale e di quella alimentare. Ciò fa sì che l'equilibrio del sistema si rompa e si debba compensare la carenza con un consistente ricorso alle importazioni, in particolare di materie prime agricole destinate alla produzione di alimenti trasformati. La carenza che si manifesta sul piano dell'offerta viene compensata e consente, anzi, di stimolare l'esportazione di prodotti alimentari. In termini di bilancia commerciale agricola e alimentare il maggior valore unitario delle esportazioni nasconde il fenomeno della crescente insufficienza in termini quantitativi che viene compensato in termini monetari dal maggior valore delle esportazioni, con il risultato che il deficit degli scambi si presenta solo in lieve crescita o stazionario. Alla base di questo squilibrio si colloca una rottura dei trend di crescita di domanda e offerta agricola complessiva che determina il sorgere di una nuova situazione rispetto al passato (fig. 1 e 2). Le due figure sono tratte da un recente studio di Pretolani (Pretolani 2012) e mostrano con chiarezza la dinamica dei fenomeni in corso ricorrendo come indicatore delle quantità prodotte e consumate alle kcalorie e riportando le dinamiche a un indice 1980-1982 = 100 per la superficie, per la popolazione e per le altre grandezze. Come si vede la figura 1 mostra il calo tendenziale della superficie coltivata nel periodo in esame e mostra come la produzione totale sia cresciuta sensibilmente per effetto degli incrementi di produttività. Trova così conferma lo schema di crescita delineato in precedenza, ma nello stesso tempo, si può notare come l'andamento della produttività, al di là delle ovvie irregolarità presentate, dall'inizio degli anni 2000 stia di fatto rallentando e fermandosi. Ciò porta alla rottura dell'equilibrio che si può rilevare dalla successiva figura 2 che mostra le dinamiche dell'offerta e della domanda di prodotti alimentari poste a confronto con quella demografica e viste nel contesto nazionale e in quello della sola regione Lombardia. Per quanto riguarda l'intero paese si nota come i consumi seguano di fatto la dinamica demografica, mantenendosi al di sopra di essa dalla metà degli anni '90 e poi, in misura minore, negli anni 2000, mentre la produzione segue un andamento diverso e di fatto cede, facendo allargare la forcella fra offerta e domanda. Il confronto con la Lombardia, che ricordiamo è la prima regione per quanto riguarda la produzione agricola di cui fornisce circa il 14%, non è così contrastante come si potrebbe ritenere. Infatti la dinamica della popolazione e della domanda sono molto simili a quelle nazionali corrispondenti, mentre quella della produzione si mantiene su valori più elevati, ma mette in evidenza la stessa rottura del trend di crescita in coincidenza con quella nazionale a partire dalla metà degli anni '90 circa. L'analisi di questi dati induce a svolgere qualche considerazione a

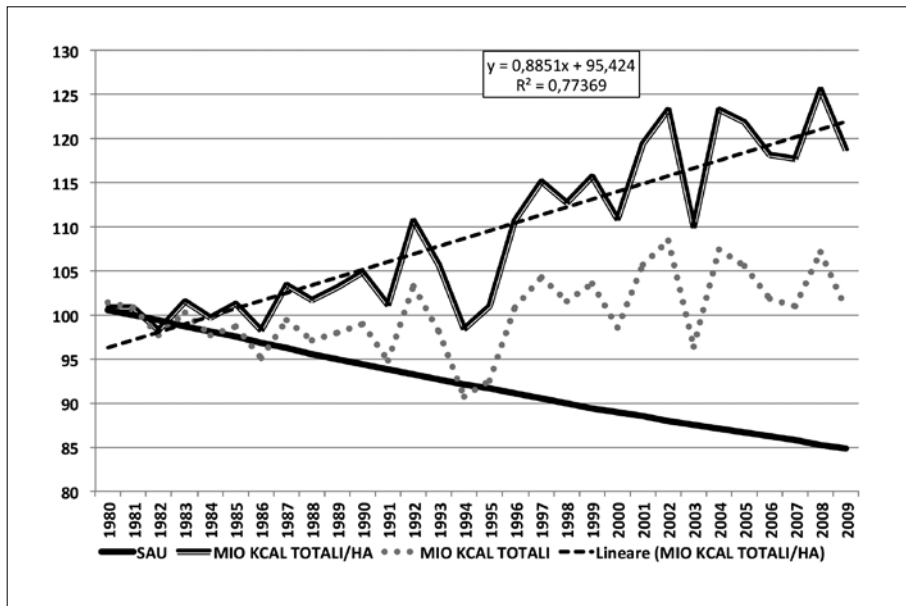


Fig. 1 *Dinamica della produttività per ettaro nell'agricoltura italiana (indice 1980/82 = 0)*
 Fonte: R. Pretolani "Le dinamiche dell'agricoltura lombarda e il consumo di suolo" cit.

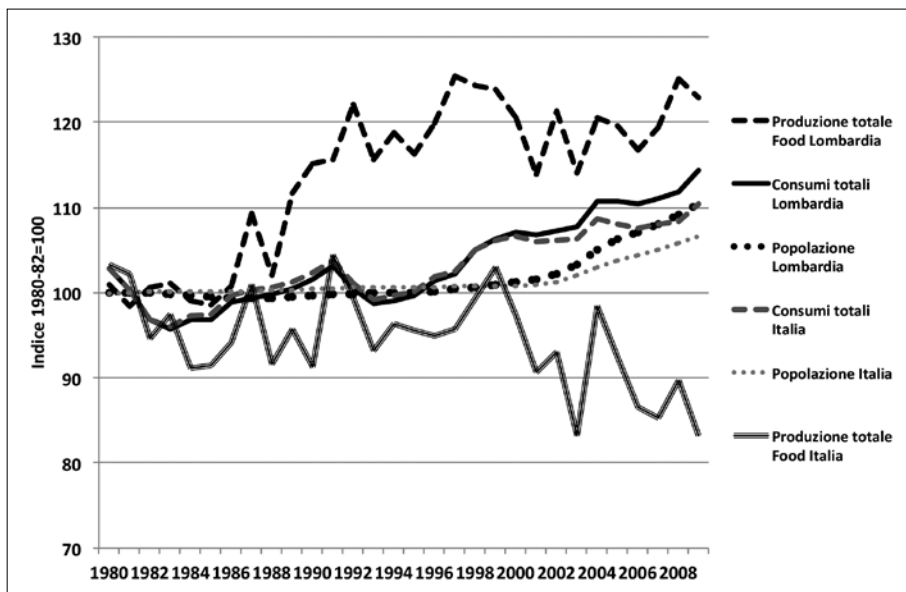


Fig. 2 *Confronto fra evoluzione della domanda e dell'offerta agricola e dinamica della popolazione (Italia e Lombardia)*
 Fonte: R. Pretolani "Le dinamiche dell'agricoltura lombarda e il consumo di suolo" cit.

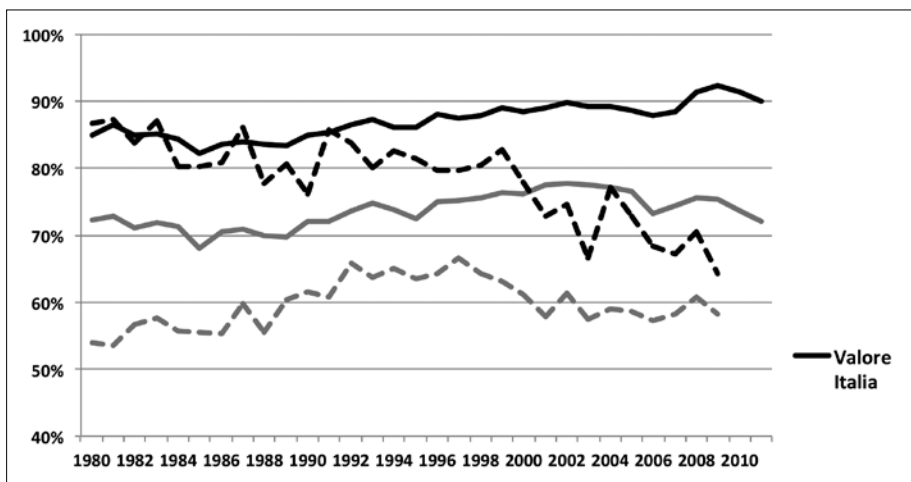


Fig. 3 *Dinamica dei tassi di autoapprovvigionamento in valore e quantità (Italia e Lombardia)*

Fonte: R. Pretolani "Le dinamiche dell'agricoltura lombarda e il consumo di suolo" cit.

partire dal fatto che il risultato finale è un peggioramento dell'auto approvvigionamento in termini quantitativi (fig. 3), un fenomeno che l'economia del paese deve tenere in debita considerazione, anche in termini strategici per un futuro che si presenta incerto per gli equilibri alimentari. I tracciati della figura 3 indicano come, a livello nazionale e della regione Lombardia, il tasso di autoapprovvigionamento calcolato in valore non subisca sensibili peggioramenti, mentre quello in kcalorie, cioè in quantità, tenda parallelamente a deteriorarsi. Il peggioramento dell'autoapprovvigionamento in sé non è grave se vi sono prodotti da esportare per compensare il costo delle importazioni e infatti in termini economici la bilancia agricola e alimentare non si aggrava. Si può rilevare che in genere l'Italia è un paese che trasforma, dunque può esserlo anche per gli alimenti, ma la questione trattandosi di materie prime e di prodotti strategici è in realtà più complessa ed è messa in evidenza dai due tracciati relativi alle quantità.

LA SCOPERTA DEL PROBLEMA DELLA PRODUZIONE AGRICOLA INSUFFICIENTE

Le forti tensioni che si sono verificate sui mercati agricoli mondiali insieme agli squilibri fra offerta e domanda emersi di recente negli anni della crisi fanno riscoprire il problema del deficit agricolo e inducono un inatteso ritorno di interesse a un tema come quello del consumo dei suoli che negli anni sembrava essere stato accantonato. È opportuno ricordare che

nel nostro paese la bilancia agricola e alimentare è in rosso praticamente da quando si elaborano statistiche in merito, con alcune rarissime eccezioni legate ai periodi bellici. Quanto alla questione del consumo dei suoli, si può ricordare che esistono almeno due fasi della nostra storia recente in cui esso fu affrontato dalla politica in vista dell'adozione di provvedimenti specifici di politica agraria. Il primo risale a subito dopo la seconda guerra mondiale, quando fu emanata una legge sulle terre incolte e mal coltivate che non ebbe concreti effetti pratici, ma che risentiva di un contesto che portò il paese ad avviare la Riforma Agraria, sul versante dei contratti e su quello fondiario, che tuttavia non venne mai completata, superata dagli eventi. La seconda, ai tempi della prima crisi energetica, quando si ritornò sul tema sotto l'incalzare del drammatico passivo della bilancia commerciale alterata dal rialzo delle materie prime energetiche. Il tema affrontato conteneva un tentativo di ritorno a una concezione autarchica dell'economia che era antistorico oltre che antieconomico e comunque non realizzabile a causa del vincolo comunitario e della Pac, e dunque non condusse a provvedimenti operativi, anche in questo caso superato dagli eventi. Il parallelo confronto con l'attuale situazione di crisi spiega perché oggi, con l'aggravamento registrato, si riaffaccino tentazioni protezionistiche e autarchiche che sono tuttavia antieconomiche e antistoriche. Le strade da percorrere sono altre, come si può facilmente intendere.

IL DIFFICILE EQUILIBRIO COSTI/RICAVI E LA PRODUTTIVITÀ

Forse può essere opportuno ritornare alle radici del problema della messa a coltura dei terreni secondo il loro grado di fertilità (produttività) che fu spiegato già da Ricardo che tuttavia ragionava su sistemi economici chiusi e quindi senza il correttivo di un sistema di scambi che oggi è fortemente sviluppato.

Nell'attuale sistema economico è chiaro che i terreni i cui costi di produzione sono superiori ai prezzi non possono entrare nel circuito produttivo, a meno che i prezzi dei prodotti salgano sino a coprire i costi. È un dato di fatto che si può facilmente riscontrare anche nel caso dei prodotti energetici fossili come carbone, gas e petrolio. Quando il prezzo sale tornano convenienti giacimenti temporaneamente divenuti extramarginali o tecniche estrattive costose e per questo accantonate.

Nel caso dei prodotti agricoli, con maggiore evidenza, il problema è incrementare la produttività per ridurre i costi unitari. L'introduzione di norme

come l'obbligo di rimettere a coltura determinati terreni poco fertili e quindi abbandonati o l'imposizione di un vincolo sui terreni per legarli forzatamente all'impiego agricolo indipendentemente dalla convenienza economica, non lo risolve. Infatti tutto ciò manterrebbe in produzione, o costringerebbe a rientrarvi, terreni meno fertili e quindi con costi unitari elevati e fuori mercato a causa della possibilità di ricorrere a importazioni a prezzi inferiori. La strada da percorrere è, con tutta evidenza, diversa.

VINCOLO DEI TERRENI: UNA SOLUZIONE ALLA LORO LIMITATEZZA?

Nel difficile percorso della definizione di provvedimenti di politica economica da adottare per conciliare l'esigenza primaria del risanamento dei conti pubblici con quella di fornire un impulso alla ripresa dell'economia che è ormai caduta in una fase di recessione conclamata, si è inserita negli ultimi tempi una proposta governativa, sotto forma di disegno di legge mirante a introdurre, sulla falsariga di quanto già fatto ad esempio in Germania, un vincolo sui terreni agricoli per evitarne l'erosione da parte delle altre attività e per garantire la conservazione di uno specifico quantitativo di terreni agricoli in produzione. Nel momento in cui scriviamo queste considerazioni non si dispone di un testo di proposta di legge definito, mentre sono diffuse dichiarazioni che ne sintetizzano il contenuto. Al di là di osservazioni di merito sul contenuto, che per queste ragioni sarebbero premature, sembra interessante qualche riflessione sul senso della proposta nel contesto di questa relazione. In effetti nella parte che precede si è dato quasi per scontato che la terra coltivata nel nostro paese non possa espandersi, ma anzi sia soggetta a un'erosione analogamente a quanto è avvenuto sino a oggi. In questo senso l'ipotesi vincolistica si pone nella logica di cercare di frenare una riduzione disordinata per salvaguardare le aree agricole e la produzione che da esse si può ricavare, dunque affrontando un problema che si pone sempre più alla luce dei trend illustrati. Tuttavia perché il vincolo possa essere efficace ai fini proposti, serve che i terreni siano competitivi con quelli più produttivi e con quelli dei paesi da cui si importa, cosa che non sempre è realistica se gli stessi terreni sono in procinto di cambiare destinazione o sono stati accantonati, anche senza altra destinazione, come la proposta sembra intendere. Il problema perciò si sposta sul versante dei costi unitari di produzione che devono essere competitivi. Quindi non si capisce come possa la legge costringere a produrre sapendo che lo si farebbe in perdita e addirittura vincolando la proprietà a usi che questa non intenderebbe sostenere. In realtà si incorrerebbe in un vincolo all'esercizio della libertà di impresa e del diritto di proprietà di difficile realizzazione, sia sul piano

giuridico sia su quello operativo. L'agricoltore nel suo lavoro opera su un piano di libertà imprenditoriale che non è compatibile con una logica di forzatura. Il suo comportamento rifugge dai vincoli aggiunti a quelli tipici dell'attività agricola e che sono numerosi, ed è quello che ci ha descritto magistralmente Einaudi (1937) e che riportiamo: «Il rozzo contadino, il quale cinge con una siepe il campo, vi edifica una casa per sé e vi fa crescere frutta e viti ed olivi e fiori, forse non ha mai meditato sulla libertà, eppure istintivamente si sente libero. Pur tentando di dominarle, egli è servo delle stagioni, della pioggia, della siccità, della grandine ma non è servo di altro uomo. Sa che, se i suoi prodotti sono belli e buoni, potrà sempre permutarli con le altre cose a lui bisognevoli vendendoli sul mercato a uomini, i quali rendono servizio a lui come egli lo rende ad essi». Sembra più che evidente che le strade da percorrere siano altre, soprattutto che non consistano nell'imposizione di nuovi vincoli ai tanti che già esistono e con cui la libertà dell'imprenditore agricolo si scontra ogni giorno.

LA LIMITATEZZA DEI TERRENI AGRICOLI E LA LOGICA DELLA TASSAZIONE FONDIARIA

Sempre negli ultimi tempi è emerso con crescente interesse il tema dell'incremento della tassazione fondiaria nel quadro del generale inasprimento della tassazione realizzato ai fini del risanamento del bilancio pubblico. Un incremento dell'imposizione, tuttavia, costituisce uno stimolo all'impiego extra agricolo dei terreni alla ricerca di una remunerazione compatibile con la tassazione maggiorata, piuttosto che uno strumento volto a risolvere il problema della limitatezza della terra disponibile e della necessità di incrementare la produzione e, quindi, la produttività. Tra le altre considerazioni, sembra di notare un contrasto, in questo senso, con gli intenti della proposta di legge sul vincolo ai terreni agricoli. Pur consapevoli delle ragioni di carattere generale che impongono gli aumenti di prelievo fiscale, riteniamo che, al contrario, serva un sistema fiscale che stimoli l'uso agricolo e non che lo penalizzi alzando i costi generali che gravano sull'attività. L'incremento della tassazione fondiaria, in realtà, assume un aspetto di imposizione patrimoniale che lo inserisce nel dibattito su quest'ultima che è stato recentemente particolarmente vivace anche sul piano politico. Nel caso dell'agricoltura la maggiore, non l'unica, variazione del carico fiscale è costituita dall'aumento dell'Imu sugli immobili. La nuova Imu agisce sui soli immobili, urbani e agricoli, indipendentemente dall'utilizzo produttivo, con ciò creando un aggravio che non è coerente con gli obiettivi di stimolo della produzione che si vogliono perse-

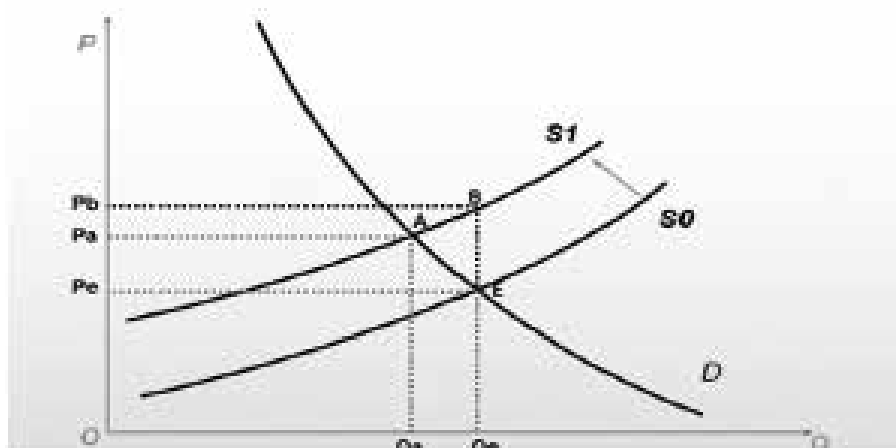


Fig. 4 Effetto di un incremento della tassazione fondiaria

guire almeno in agricoltura. Le modalità di imposizione, legate alla doppia scadenza annuale, fanno sì che essa risulti una patrimoniale particolare, con applicazione prolungata nel tempo, e svincolata dal reddito, ma basata solo sul patrimonio colpito. La terra per l'attività agricola è lo strumento produttivo insostituibile, non rappresenta certo un patrimonio improduttivo o un indice di ricchezza, ma include nel suo valore gli investimenti incorporati nel tempo nel bene fondiario. Un incremento della tassazione, in questo senso, avrebbe effetti economici negativi sul circuito economico.

UN'ANALISI ECONOMICA DEGLI EFFETTI DI UN INCREMENTO DELLA TASSAZIONE FONDIARIA

Il maggiore prelievo fiscale dovuto alla nuova tassa ha l'effetto per l'imprenditore di far salire i costi di produzione e quindi agisce sulla curva di offerta spostando il punto di equilibrio verso un prezzo più elevato e una quantità richiesta minore (fig. 4). La curva di offerta preesistente, indicata come S0 diventerebbe la curva S1, con la conseguenza che il punto di equilibrio con la domanda passerebbe da E ad A. Se la domanda vuole ugualmente la quantità corrispondente al vecchio punto di equilibrio deve essere disposta a sostenere una spesa complessiva molto più elevata, cosa incompatibile con la situazione attuale della domanda legata alla dinamica della crisi. Ma poiché operiamo in un sistema economico aperto agli scambi, la quota mancante di prodotto verrebbe coperta con maggiori

importazioni che produrrebbero un aggravio della bilancia commerciale agricola e una riduzione dei prezzi interni. Occorre notare, inoltre, che le importazioni avvengono a prezzi di mercato mondiale esposti a variazioni più forti di quelle riscontrabili sul mercato interno, ma in genere più bassi, con ciò stimolando il consumatore a rivolgersi a questa produzione. Un maggiore ricorso al mercato mondiale avrebbe comunque un'influenza sugli equilibri mondiali perché ridurrebbe l'offerta e incrementerebbe la domanda in un contesto complessivo che, come quello interno, è dominato dalla limitatezza della terra coltivata e dal rallentamento dei tassi di incremento dell'offerta a fronte di un incremento della domanda tenuto a freno dalla crisi e dalla prospettiva di una crescente carenza a livello mondiale quando la crisi passerà.

In sintesi, e per tornare alla situazione italiana, gli effetti negativi dell'incremento della tassazione fondiaria sul sistema economico, innalzamento dei prezzi e conseguente calo della domanda uniti a incremento delle importazioni per controbilanciare la minore produzione interna, e sulla componente agricola, in termini di minori redditi e maggiori oneri, supererebbero il beneficio derivante dal previsto maggior incremento delle entrate per lo Stato. Il tutto in un contesto in cui l'insostituibilità della terra coltivata e la necessità di stimolare la produzione spingono in tutt'altra direzione.

RIASSUNTO

La terra coltivata non è un bene come tutti gli altri, per questo motivo ogni intervento attuato su di essa suscita un interesse elevato. Fra le ragioni di questo fenomeno si collocano la sua assoluta limitatezza, l'esclusività del possesso, la formazione del fenomeno della rendita, la produzione di beni insostituibili nell'alimentazione. La terra nel mondo e in Italia ha sostenuto l'aumento della popolazione e dei consumi, legato all'effetto demografico e all'effetto reddito. Dopo la seconda guerra mondiale il tasso di crescita delle rese ha superato quello dei consumi favorendo un miglioramento dello stato alimentare del mondo grazie agli incrementi di produttività, ma dai primi anni 2000 questo equilibrio sembra essersi guastato e la crisi ha aggravato questa realtà.

L'aumento del carico fiscale sulla terra la considera esclusivamente sotto il profilo patrimoniale, trascurando gli investimenti incorporati nei secoli e la finalizzazione produttiva. Allo stesso tempo la proposta di vincolare all'uso agricolo i terreni, impedendone la mobilità, rappresenta un intervento negativo e che costringe a mantenere a coltura le terre meno produttive. L'insieme di queste misure è contraddittorio, oltre che discutibile. Un'analisi economica dell'aumento della tassazione indica che incrementa i costi e quindi i prezzi, riduce la domanda e favorisce le importazioni da altri paesi.

ABSTRACT

Agricultural Land, an even more scarce and needed Asset. Agricultural land is an asset different from any other, so each action carried out on it arouses a high interest, mainly because of its shortage, the exclusivity of ownership, the generation of economic rent and production of food. Cultivated land in the world and in Italy has sustained the growth of population and consumptions, due to demographic and revenue effects. After the second world war the growth rate of yields overcame that of consumptions, allowing an improvement of food security, thanks to agricultural productivity increases. Nevertheless, from the beginning of the 2000s, this situation has worsened, also due to the crisis.

The recent increase in the tax burden on land is mainly based more on estate logic, rather than on investment and destination to agricultural production. At the same time, the proposal of constraining the land to the agricultural use, hampering the land mobility, represents a negative intervention that forces to maintain in production low productivity land. All these measures are contradictory and questionable. An economic analysis of taxation increase indicates a rise of costs and prices, leading to demand reduction, and imports growth from other countries.

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDRATOS N., BRUISMA J., FAO (2012): *World Agriculture towards 2030-2050. The 2012 Revision*, Fao Rome, Esa Working Paper n. 12-03.
- CASATI D. (2012a): *I progressi conseguiti e le prospettive dei settori produttivi legati all'economia nazionale*, «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili – anno 2010», Serie VIII, Vol. 7, Tomo II, pp. 689-710 (Giornata di Studio “150° Anniversario dell'Unione Nazionale. Riflessioni di Georgofili di fronte al nuovo orizzonte globale”, Firenze - 24 novembre 2010).
- CASATI D. (2012b): *La PAC e la situazione alimentare del mondo*, «I Georgofili. Quaderni 2012-I», suppl. a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili – anno 2012», Serie VIII, Vol. IX, pp. 7-23 (convegno “La Riforma della PAC”, Firenze - 30 gennaio 2012).
- CASATI D. (2012c): *Il frumento, alimento chiave per l'umanità*, in AA.VV., *Il frumento, la più importante fonte di cibo per l'umanità*, Sant'Angelo Lodigiano, 12 ottobre 2012, in corso di stampa.
- EINAUDI L. (1937): *Il tema per gli storici dell'economia: dell'anacoretismo economico*, in «Rivista di storia economica», a. II, n. 2.
- FAO (2012a): *Crop Prospects and Food Situation*, n. 3, October 2012, Fao, Rome.
- FAO (2012b): *Food Outlook*, November 2012, Fao, Rome.
- FEDERICO G. (2005): *Feeding the world: an economic history of agriculture, 1800-2000*, Princeton University press, Princeton Oxford.
- FEDERICO G. (2009): *Breve storia economica dell'agricoltura*, Il Mulino, Bologna.
- International Grains Council (2012): *Grain Market Report*, n. 427, 25 October 2012, London
- National Research Council of the National Academies (2010): *Toward Sustainable Agricultural Systems in the 21st Century*, The National Academies Press, Washington.

- PRETOLANI R. (2012): *Le dinamiche dell'agricoltura lombarda e il consumo di suolo*, Milano, 10 ottobre 2012 in corso di stampa, conferenza tenuta alla Società Agraria di Lombardia il 28 novembre 2012.
- USDA (2012): *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, Washington.