1. La bilancia agricolo-alimentare
di Guido Fabiani

1. Introduzione

Nell'arco degli ultimi trent'anni il deficit agricolo-alimentare ha costituito un fenomeno economico la cui importanza è stata sempre valutata in subordine all'andamento di altri fenomeni e processi economici.

È stato considerato irrilevante quando le esportazioni industriali ne compensavano in surplus la crescita; ha destato preoccupazioni quando si è accompagnato alla prima fase di aumento delle importazioni energetiche; è ritornato ad essere secondario in confronto all'incontenibile deficit petrolifero. Ora che quest'ultimo si ridimensiona drasticamente e, assieme alla caduta del dollaro, sembra attenuare il vincolo estero e creare delle opportunità di sviluppo, bisognerà assumere una piú precisa posizione nei confronti del livello desiderabile di dipendenza alimentare del paese.

L'oscillazione tra posizioni estreme, di allarme o indifferenza, verificatesi nel passato rispetto alla Bilancia agricolo-alimentare (BAA) ha fatto sí che questo problema sia rimasto affidato solo a politiche settorialistiche piú o meno finalizzate ad incrementi produttivi. Quasi che l'attenuazione del deficit fosse un obiettivo in sé, di natura strettamente settoriale, avulso da condizionamenti di ordine interno e internazionale, e pertanto di importanza piú o meno rilevante a seconda delle logiche e delle opportunità di settore prevalenti.

Ciò ha significato tener fuori questo problema da un articolato disegno di politica economica cosciente delle compatibilità dell'intero sistema e dell'esigenza di contenere e governare i condizionamenti che provengono dal contesto internazionale.

I problemi di domanda e di offerta a monte dell'attuale deficit non sono semplicisticamente riconducibili alla manovra piú o meno possibile dell'una o dell'altra variabile, ma sottendono oggi un intreccio di questioni ben piú complesso che, in ultima analisi, attengono alla desiderabile configurazione strutturale del sistema economico del paese e ad una quota parte non indifferente della politica economica conseguente.

Molte di queste questioni, da quelle di natura internazionale a quelle settoriali piú specifiche, con vari tentativi di valutazione e di impostazione, sono oggetto di approfondite analisi di merito presentate nei numerosi contributi che completano questa relazione. Relazione, appunto, che non analizzerà nel dettaglio — e con elaborazioni originali — la BAA italiana, ma, utilizzando conoscenze già acquisite, si soffermerà solo sui piú

significativi aspetti evolutivi e strutturali, sui fattori determinanti del deficit e, soprattutto, sui problemi che esso richiama in una visione di politica economica non settorialistica.

2. Consumi e produzioni agricolo-alimentari

Il primo ordine di problemi che conviene affrontare attiene agli andamenti della domanda e dell'offerta interna, principali determinanti del deficit.

L'andamento comparato degli indici dei consumi alimentari e delle produzioni agricole (tab. 1) dà una prima idea generale del diverso comportamento che si è avuto sui versanti contrapposti della domanda e dell'offerta dal 1960 ad oggi. Durante il primo decennio, quando i cambiamenti nella distribuzione del reddito e nella composizione sociale e territoriale della popolazione sono stati piú intensi, è stato sensibile l'impatto di questi fattori sui consumi alimentari stimolandone una crescita non troppo distante dagli altri consumi. In questo periodo il volume reale della produzione agricola cresce al tasso notevole del 3,2% contro il 5,0% dei consumi alimentari, e si viene cosí a determinare quell'ampio ricorso alle importazioni che rimarrà in seguito un vero zoccolo duro, difficilmente assottigliabile in termini reali. Dal 1970 a tutt'oggi i consumi alimentari riducono fortemente il ritmo di crescita rispetto al decennio precedente arrivando a tassi annui dell'1,6% e 1,3%. Sembra, cioè, esaurirsi progressivamente l'effetto reddito nel suo impatto quantitativo, mentre due elementi vanno presi in considerazione. Il primo attiene alla sostanziale rigidità complessiva dei consumi alimentari che, nel difficile andamento del reddito disponibile nel periodo 1981-85, aumentano ad un tasso medio maggiore degli altri consumi (1,3% contro 0,8%). Il secondo si riferisce al processo di riorganizzazione interna dei consumi stessi che continua anche in concomitanza della riduzione del ritmo complessivo di crescita.

Infatti, dopo il radicale cambiamento avvenuto nel decennio sessanta, ciò è visibile in maniera continua e significativa e va messo in rapporto con il consolidamento dei nuovi modi di organizzazione della società. La com-

TAB. 1. *Tassi di crescita dei consumi e delle produzioni*

	1960-70	1971-80	1981-85	1960-85
Consumi non alimentari	6,8	3,5	0,8	5,6
Consumi alimentari	5,0	1,6	1,3	2,8
Produzioni agricole	3,2	2,4	0,4	2,0

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Contabilità nazionale.

TAB. 2. *Composizione dei consumi alimentari (a prezzi 1970)*

	1960	1970	1980	1984
Pane - cereali	15,9	11,9	11,1	10,6
Carne	22,6	29,2	33,1	33,8
Pesce	3,8	3,3	3,2	3,2
Latte - formaggi - uova	14,3	12,2	12,7	13,1
Olii - grassi	5,4	5,6	5,2	5,2
Frutta e ortaggi	17,5	19,4	17,6	17,6
Patate	1,7	1,3	1,1	1,0
Zucchero	2,0	1,8	2,0	1,9
Caffè - tè - cacao	2,4	2,3	2,3	2,3
Altri generi alimentari	3,0	2,6	2,3	2,2
Bevande analcoliche	0,9	1,1	1,2	1,3
Bevande alcoliche	10,3	9,1	7,8	7,6
Totale	100	100	100	100

Fonte: ISTAT, Annuario di Contabilità nazionale 1986, tomo I.

posizione percentuale dei consumi alimentari al 1960-1970-1980 e 1985 (tab. 2) è molto chiara al riguardo ed ancora piú evidenti sono gli indici quantitativi su base triennale, e piú dettagliati, relativi all'ultimo quindicennio (tab. 3). Essi mostrano che il consumo dei beni piú «poveri» e di carattere «mediterraneo» stagnano o addirittura decrescono mentre altri (soprattutto le carni sostitutive di quelle bovine, i formaggi, la birra, l'olio di semi, il latte) crescono fortemente. Procede e si rafforza, cioè, quel processo di «continentalizzazione» del consumo che già era iniziato negli anni sessanta, a cui solo successivamente si adegua il processo produttivo agricolo [De Benedictis e De Filippis 1984; CNEL 1984].

Le produzioni agricole, dal canto loro, nel primo periodo, come si è detto, nonostante un notevole ritmo di crescita, non riescono a tenere dietro alla corsa dei consumi. Dal 1970 al 1980, invece, esse reggono un tasso maggiore (2,4% contro 1,6%) grazie soprattutto a poche annate favorevoli e, inoltre, nel secondo quinquennio, mostrano una tendenza positiva in particolare nei settori piú deficitari (è questo, come si vedrà, l'effetto dell'intervento di politica agraria che ha messo in atto un parziale approccio di *import-substitution*). Il risultato è stato un freno al peggioramento della BAA in termini reali, senza che, peraltro, la situazione sia cambiata in maniera sostanziale. Rapportando infatti i soli consumi alimentari alle produzioni agricole (tab. 4) si può notare che prodotti già ad elevato livello del rapporto C/P (carni suine, latte, formaggi, olii di semi, birra) vedono un ulteriore incremento dell'eccedenza dei consumi sulle produzioni. Per altri, con rapporto ugualmente alto, la situazione migliora di poco e rimane grave (per le carni bovine, ad esempio, i consumi alimentari eccedono ancora la produzione interna di ben il 60%). In settori importanti come il

TAB. 3. *Indici dei consumi (medie triennali in quantità)*

Prodotti	1970-72	1973-75	1976-78	1979-81	1982-84
Frumento	100	103	102	101	99
Ortaggi in complesso	100	103	108	112	113
di cui pomodori	100	107	124	131	138
Frutta in complesso	100	97	98	101	106
Frutta secca	100	92	101	97	100
Banane	100	106	100	100	111
Carni in complesso	100	113	122	136	142
bovine	100	100	98	106	107
suine	100	126	153	184	203
ovine	100	95	105	114	114
equine	100	106	131	113	106
pollame	100	126	141	151	157
conigli - selvaggina	100	134	149	177	183
frattaglie	100	106	114	118	124
Pesce in complesso	100	95	106	115	130
Latte conservato	100	107	116	124	128
Burro	100	109	109	112	112
Formaggi	100	112	125	140	152
Uova	100	108	111	110	112
Olio di oliva	100	110	96	97	100
Olii di semi	100	111	113	117	119
Grassi animali	100	103	115	152	167
Zucchero	100	108	105	114	105
Caffè	100	112	113	127	138
Vino	100	98	88	86	85
Birra	100	115	121	146	172

Fonte: Vedi tabella 2.

frumento c'è un sostanziale equilibrio — anche se con lieve tendenza al peggioramento — tra consumi alimentari e produzioni, con il passaggio ad una condizione deficitaria qualora ai consumi alimentari si sommassero gli «altri impieghi» che in questo caso sono molto rilevanti. È da notare, infine, che tra i settori con produzioni eccedentarie il rapporto in questione rimane per alcuni abbastanza stabile nel tempo (per esempio ortofrutticoli), mentre per altri passa ad una situazione estremamente critica: il pomodoro e il vino, in particolare, presentano, come è noto, il primo un problema di sbocchi per una produzione cresciuta di gran lunga piú del necessario (quasi il doppio dal 1970), e il secondo una forte caduta dei consumi (diminuiti di ben il 15% nello stesso periodo) in confronto ad un buon aumento delle produzioni (+17%).

Nel complesso, quindi, il versante produttivo, specialmente nell'ultimo periodo, non sembra aver contribuito al miglioramento della situazione, anche perché al ritmo inferiore e discontinuo dell'offerta si è confrontata una crescita continua dei consumi che sembrano rispondere con una certa rigidità alle piú generali difficoltà economiche, pur non presentando i tassi di un tempo.

TAB. 4. *Consumi alimentari su produzioni: medie triennali*

Prodotti	1970-72	1973-75	1976-78	1979-81	1982-84
Frumento	0,98	1,05	1,16	1,06	1,01
Ortaggi in complesso	0,72	0,76	0,79	0,74	0,72
di cui pomodori	0,66	0,67	0,71	0,54	0,48
Frutta in complesso	0,63	0,61	0,62	0,62	0,60
Frutta secca	0,88	0,93	0,92	0,85	1,03
Banane	—	—	—	—	—
Carni in complesso	1,41	1,40	1,35	1,34	1,32
bovine	1,86	1,77	1,64	1,64	1,61
suine	1,29	1,43	1,41	1,42	1,41
ovine	1,75	1,67	1,57	1,60	1,60
equine	3,20	5,67	4,20	4,50	4,25
pollame	1,01	1,03	1,02	1,01	1,02
conigli - selvaggina	1,17	1,21	1,16	1,15	1,10
frattaglie	1,36	1,33	1,27	1,18	1,13
Pesce in complesso	1,23	1,13	1,23	1,21	1,23
Latte conservato	1,05	1,15	1,19	1,23	1,23
Burro	1,50	1,71	1,64	1,54	1,54
Formaggi	1,19	1,27	1,29	1,34	1,36
Uova	1,04	1,03	1,03	1,04	1,08
Olio di oliva	1,27	1,21	1,20	0,97	1,08
Olii di semi	1,17	1,53	1,76	1,46	1,40
Grassi animali	0,97	0,87	0,81	0,88	0,87
Zucchero	1,35	1,34	1,22	0,98	1,27
Caffè	—	—	—	—	—
Vino	0,97	0,80	0,80	0,65	0,69
Birra	1,06	0,99	1,06	1,09	1,14

Fonte: Vedi tabella 2.

3. Evoluzione e caratteristiche della bilancia agroalimentare

Molte recenti indagini su questa materia[1] hanno portato ad acquisizioni che costituiscono ormai una compiuta base di conoscenza[2] alla quale conviene riferirsi riportandone sinteticamente gli aspetti piú rilevanti ai fini delle problematiche che si intende sollevare.

a) *L'evoluzione della Baa*

L'esplosione del deficit agricolo-alimentare va localizzata a metà degli anni sessanta sotto la spinta fortissima dei consumi. Ancora intorno al

[1] Qui si fa riferimento alla definizione allargata di BAA comprendente l'interscambio dei prodotti dell'agricoltura, silvicoltura e pesca e quelli dell'industria alimentare ed affini. Una articolazione per gruppi di voci dei dati consente di operare le opportune distinzioni tra beni alimentari e non alimentari.

[2] Ci si riferisce agli studi Fotia [1981], Bertelè e Brioschi [1981], CNEL [1984], De Filippis [1985], Pieri e Rizzi [1986], INEA [1983; 1984].

TAB. 5. *Interscambio dei prodotti agricolo-alimentari*

		Alimentari			Non alimentari			Complesso		
		Imp.	Exp.	Saldi	Imp.	Exp.	Saldi	Imp.	Exp.	Saldi
Coltivazioni[b]	1981	3.483	1.824	−1.659	832	291	−541	4.315	2.114	−2.201
	82	3.954	2.115	−1.839	958	382	−576	4.911	2.496	−2.415
	83	4.261	2.390	−1.871	1.275	419	−856	5.536	2.809	−2.727
	84	5.345	2.430	−2.915	1.511	516	−996	6.856	2.946	−3.910
	85[a]	6.311	3.138	−3.173	1.826	500	−1.326	8.138	3.639	−4.499
Allevamenti[c]	1981	4.403	169	−4.234	434	19	−415	4.836	187	−4.649
	82	5.894	185	−5.709	443	13	−429	6.336	198	−6.138
	83	5.904	193	−5.711	370	23	−347	6.274	216	−6.058
	84	5.754	284	−5.473	656	40	−616	6.410	321	−6.089
	85	7.499	418	−7.081	839	35	−804	8.338	459	−7.885
Selvicoltura	1981	20	32	+11	826	7	−819	847	39	−808
	82	24	36	+12	795	10	−785	818	45	−773
	83	30	38	+8	756	9	−747	786	47	−739
	84	47	40	−7	938	9	−929	986	50	−936
	85	51	60	+9	980	11	−970	1.031	71	−960
Ind. Trasf.[d]	1981	2.304	3.849	+1.545	1.605	213	−1.392	3.910	4.063	+153
	82	3.036	4.378	+1.342	2.073	255	−1.818	5.109	4.633	−476
	83	3.683	4.211	+528	2.300	281	−2.019	5.983	4.493	−1.491
	84	4.035	5.320	+1.285	3.150	382	−2.768	7.186	5.702	−1.483
	85	5.388	6.618	+1.230	3.406	413	−2.993	8.795	7.032	1.763

Totale A - A	1981	10.211	5.874	−4.337	3.697	530	−3.167	13.909	6.405	−7.504
	82	12.907	6.713	−6.194	4.269	660	−3.609	17.175	7.373	−9.802
	83	13.878	6.833	−7.046	4.701	732	−3.969	18.579	7.565	−11.014
	84	15.181	8.070	−7.111	6.257	949	−5.308	21.438	9.019	−12.419
	85	19.249	10.235	−9.014	7.952	960	−6.092	26.303	11.196	−15.106
Altri prodotti[e]	1981	998	216	−782	226	14	−212	1.224	230	−994
	82	1.474	249	−997	229	11	−218	1.474	259	−1.215
	83	1.360	242	−1.118	203	11	−192	1.564	253	−1.310
	84	1.600	186	−1.414	291	3	−288	1.892	190	−1.702
	85	2.306	258	−2.048	314	9	−306	2.620	267	−2.353
Complesso	1981	11.209	6.090	−5.119	3.924	545	−3.379	15.133	6.635	−8.499
	82	14.153	6.962	−7.191	4.497	670	−3.877	18.650	7.633	−11.017
	83	15.239	7.075	−8.164	4.904	744	−4.161	20.143	7.818	−12.325
	84	16.782	8.258	−8.525	6.548	952	−5.596	23.330	9.209	−14.121
	85	21.555	10.493	−11.062	7.367	969	−6.398	28.923	11.463	−17.460

[a] Dati provvisori per il 1985.
[b] Prodotti freschi inclusi tutti i semi e frutti oleosi.
[c] Compresi carni fresche e congelate, latte e crema di latte fresco e lavorato.
[d] Per i prodotti alimentari, l'aggregato comprende i derivati cerealicoli, ortofrutticoli, vitiolivicoli, zootecnici ecc. destinati all'alimentazione umana. Tra i prodotti non alimentari, sono inclusi olii e grassi per uso industriale, panelli e farine di semi e frutti oleosi, pelli crude non buone da pellicceria, piume e penne e gregge, budella e caglioli, ecc.
[e] Prodotti della pesca e della caccia, pesci secchi, salati e affumicati, pesci preparati, bevande diverse dal vino e dal vermut.

Fonte: Elaborazioni INEA pubblicati e in corso di pubblicazione.

1973 si ha un successivo e consistente balzo in termini quantitativi del saldo, poi, pur rimanendo una leggera tendenza all'aumento, in valori reali si rimane in una situazione sostanzialmente stabile, ma con una notevolissima crescita attribuibile essenzialmente alla componente monetaria (prezzi e ragione di scambio). Questa si fa particolarmente evidente negli ultimi cinque anni (tab. 5) nel corso dei quali si registra un raddoppio del saldo che giunge a 17.500 miliardi, partendo dai circa 8.500 del 1981.

In effetti questo dato è comprensivo degli scambi di tutti i prodotti agricoli ed alimentari, e include anche i prodotti della selvicoltura e dell'industria di trasformazione non connessi, neanche indirettamente, con l'alimentazione umana (ad esempio cotone, legno, pelli, ecc.). Escludendo questi ultimi, ma includendo, invece, quei prodotti che non sono di uso alimentare diretto, ma all'alimentazione umana sono comunque necessari (ad esempio panelli e sottoprodotti industriali di vario tipo per l'allevamento, ecc.), si arriverebbe ad una cifra di almeno 12.000 miliardi, che può essere considerato in termini propri l'ammontare del deficit agricolo-alimentare. È con questa precisazione, quindi, che da qui in seguito faremo riferimento al dato complessivo, peraltro corrispondente a quello fornito dalle elaborazioni della Banca d'Italia (tab. 6).

Il carattere stabilmente strutturale del deficit agricolo-alimentare è dimostrato dalla sua incidenza sul PIL che negli ultimi quindici anni oscilla di poco intorno a una media del $-2{,}4\%$ e costituisce, seconda solo al settore energetico, una componente determinante del vincolo esterno che grava sull'intera economia italiana.

Del tutto particolare, inoltre, è la *performance* della BAA nel 1985. In quest'anno il saldo negativo aumenta di quasi il 24% rispetto all'anno precedente, con un aumento analogo in termini monetari delle esportazioni e delle importazioni. Aumento, quest'ultimo, che diviene di parecchio maggiore (di 4-5 punti percentuali) per le importazioni se valutato in termini reali [3]: si desume che l'attenuazione dei prezzi alle importazioni ha stimolato un aumento del flusso in entrata con relativo impatto sul deficit. Il peggioramento del saldo è comunque in gran parte attribuibile al settore degli allevamenti che invertono la tendenza lievemente migliorativa manifestatasi in precedenza.

Rispetto al 1985 i dati parziali del 1986 (i primi nove mesi) presentano una situazione statica ($+0{,}2\%$) in termini monetari, derivante da una perdita del 2% nelle esportazioni contro $-0{,}7\%$ nelle importazioni.

[3] Questa indicazione viene fornita dai dati in elaborazione presso l'INEA che, in questo caso, considera una versione «ristretta» della BAA e dà un aumento del saldo a prezzi correnti del 21% e uno del 26% in termini reali, per un effetto di una crescita quantitativa delle importazioni maggiore delle esportazioni ($+23\%$ contro 19%).

TAB. 6. *Interscambio commerciale per grandi gruppi merceologici (saldi in miliardi di lire e in per cento del Pil)*

Voci	1970	1975	1980	1984	1985
Fonti di energia					
in miliardi di lire	−869	−5.403	−19.907	−35.793	−39.116
in per cento del PIL	−1,4	−4,3	−5,9	−5,8	−5,6
Prodotti agro-alimentari					
in miliardi di lire	−1.420	−3.600	−8.754	−14.131	−17.565
in per cento del PIL	−2,3	−2,9	−2,6	−2,3	−2,5
Prodotti della trasformazione industriale[a]					
in miliardi di lire	1.187	6.669	9.816	30.879	33.566
in per cento del PIL	1,9	5,3	2,9	5,0	4,8
Totale					
in miliardi di lire	−1.102	−2.334	−18.845	−19.135	−23.115
in per cento del PIL	−1,8	−1,9	−5,6	−3,1	−3,3

[a] Esclusi i prodotti alimentari.

Fonte: Relazione Banca d'Italia, 1986.

b) *Le principali componenti della Baa*

Della struttura della BAA, riportata nella tabella 6, conviene mettere in evidenza due aspetti di maggiore importanza rispetto a quelli già largamente noti relativi all'incidenza dei grandi aggregati. Si tratta della dinamica assunta dalle varie componenti negli ultimi cinque anni, e della delimitazione della cosiddetta bilancia rigida.

Relativamente alla dinamica giova evidenziare pochi dati, ed essenzialmente:

1. la crescita piú limitata delle importazioni dei prodotti degli allevamenti (che, come vedremo, può ritenersi effetto di una timida ma significativa politica di *import-substitution*) associata a un crescente (ma ancora scarso) flusso di esportazioni;

2. il notevolissimo incremento delle importazioni dell'industria di trasformazione, sia nella componente alimentare che in quella non alimentare (soprattutto mangimi) che, di fronte ad una minore crescita delle esportazioni, fa stazionare in termini monetari il saldo positivo di questo settore. Segno che questa industria per le sue esigenze si rivolge con sempre maggiore intensità all'estero non potendo contare su una base di approvvigionamento nazionale.

Di notevole interesse è, d'altro lato, la delimitazione del deficit stesso epurato dalla sua componente rigida, cioè dell'«insieme delle voci del passivo agroalimentare la cui importazione, per motivi diversi, risulta scarsamente comprimibile o sostituibile nel breve-medio periodo mediante mi-

sure di politica agraria o che non può considerarsi una conseguenza della incapacità del settore agricolo a soddisfare il consumo interno» [De Benedictis e De Filippis 1984; CNEL 1984]. Si tratta, in sostanza, di beni come tè, caffè, cacao, e materie prime da industria: merci la cui importazione cresce a saggi costanti nel tempo e piú alti (tra il 1970 e il 1981 è aumentata del 19% all'anno contro il 16,9% della bilancia non rigida) e che provengono essenzialmente da paesi extra CEE. Questa componente ha un peso per nulla irrilevante incidendo per oltre il 40% rispetto al deficit totale e per circa un quarto di tutte le importazioni. Mettere in luce questo aspetto implica, di conseguenza, una piú precisa delimitazione della quota del deficit su cui, almeno in teoria, è possibile una azione mirata con interventi di politica interna.

c) *Bilancia agroalimentare e capacità trasformatrice del sistema agricolo-alimentare*

Un terzo ordine di considerazioni cui qui conviene far cenno riguarda la funzione svolta attraverso il commercio internazionale dal sistema agricolo-alimentare italiano in relazione alla sua capacità trasformatrice e di affermazione in mercati «maturi» o «avanzati».

Se, a questo fine, si elabora la BAA secondo il grado di differenziazione e trasformazione industriale dei prodotti scambiati, emerge una condizione perlomento incerta del «sistema» stesso.

Se, infatti, la situazione (vedi tab. 7) è piú favorevole — anche se sempre negativa — per i prodotti trasformati a piú elevato valore aggiunto e se, ancora, va aumentando l'incidenza dell'attività trasformatrice (nel senso che si importano piú prodotti grezzi che trasformati e si esportano piú prodotti trasformati che grezzi) non si può sostenere che il sistema agricolo-alimentare italiano abbia una netta posizione trasformatrice, solidamente orientata verso la produzione di beni tecnologicamente avanzati. Questo lo si può vedere in particolare dalla differenziazione che emerge a seconda che

TAB. 7. *Saldi normalizzati per gradi di trasformazione dei prodotti agricoli alimentari (1980-81)*

		Mondo	CEE	Extra CEE
Prodotti freschi	Indiffer.	−0,92	−0,76	−0,96
	Differ.	−0,33	−0,12	−0,58
	Totale	−0,57	−0,25	−0,79
Prodotti trasformati	I livello	−0,39	−0,66	−0,04
	II livello	−0,14	−0,12	−0,16
	Totale	−0,30	−0,45	−0,03
Prodotti in complesso		−0,40	−0,38	−0,48

Fonte: F. De Filippis in Fabiani [1986].

si guardi ai rapporti CEE ed extra CEE. Rispetto alle economie europee, ben caratterizzate in senso agro-industriale, la nostra dipendenza è netta proprio sul piano dei prodotti trasformati. Nei confronti degli altri paesi, invece, la situazione si inverte, pur con un saldo negativo, rivelando una notevole dipendenza in termini di prodotti grezzi ed una eccedenza di esportazioni nel settore dei soli prodotti di primo livello di trasformazione.

In ultima analisi, dalle considerazioni svolte intorno alle caratteristiche della BAA italiana — a differenza di quanto avviene in altri sistemi agricolo-alimentari che qualcuno [Bertelé e Brioschi 1981] ha voluto considerare analoghi al nostro solo perché il saldo ha simile incidenza sul PIL — non sembra che emergano elementi che vadano a costituire una immagine solida del «sistema» nazionale. Emerge una pura e semplice condizione di dipendenza agricolo-alimentare, non finalizzata (almeno per il momento) a una attività di trasformazione avanzata che si affermi sui mercati internazionali, e per di piú completamente esposta sia all'aggressiva e costosa competizione degli altri paesi comunitari, sia agli andamenti di variabili ancora meno controllabili sul versante dei paesi extra CEE.

4. Bilancia agroalimentare e politica agricola nazionale e comunitaria

C'è una responsabilità della politica agraria nazionale e comunitaria nella determinazione del deficit agricolo-alimentare e del suo livello?

È certamente complesso rispondere a questa domanda per la difficoltà sia di distinguere tra la componente nazionale e quella comunitaria della politica agraria, che di trovare nessi univoci di causa ed effetto. D'altra parte è insostenibile la tesi di chi attribuisce il grosso delle responsabilità a fattori esterni al settore (quale l'irresistibile ascesa dei consumi come portato dello sviluppo economico) e richiama come analoghe le situazioni di paesi quali l'Inghilterra, la Germania o il piú lontano Giappone [Bertelè e Brioschi 1981]. Non è sufficiente, come è già stato detto, rifarsi all'incidenza dell'interscambio agricolo-alimentare su quello totale per verificare la «non anormalità» della situazione italiana. Bisogna invece rispondere al perché un paese con una agricoltura importante nell'ambito del proprio sistema economico presenti un deficit strutturale nel settore, mentre altre economie in condizioni simili sono eccedentarie o solo leggermente deficitarie.

In questo si identifica una peculiarità dell'agricoltura italiana che non può non richiamare sia le oggettive difficoltà strutturali sia le impostazioni di politica economica che sono prevalse per il settore.

Sulle prime non vi si sofferma essendo esse ben note, ma sulle politiche agrarie è indispensabile un breve richiamo retrospettivo, relativo specificamente alla scelta comunitaria.

A questo riguardo si può ben dire che essa fosse del tutto inevitabile in ragione delle esigenze dell'intero sistema economico nazionale, come,

ugualmente, si può sostenere che se ne sottovalutarono le conseguenze, nel senso che non ci si impegnò a por mano ad esse in maniera coerente.

Con quella scelta, di fatto, tutto il settore primario, in diffuse condizioni di arretratezza, veniva messo in connessione stretta con una realtà comunitaria in piú rapida evoluzione e che aveva in buona parte già superato la fase critica dei problemi derivanti dall'esodo rurale e aveva già avviato una solida politica delle strutture. Rispetto a questi problemi, come è noto, in Europa l'attenzione si concentrava sui nuovi flussi di progresso tecnico e sul controllo delle eccedenze ai fini del sostegno dei redditi. Di qui l'assunzione di una politica orientata essenzialmente alla protezione dei settori cerealicoli e lattiero-caseari particolarmente presenti nelle agricolture piú avanzate, e piú pressati dai problemi tecnologici e di eccesso di potenzialità produttiva.

In condizioni di scarsa competitività del settore primario, pur in presenza di un consistente (ma comune) sostegno dei prezzi, in Italia la spinta di un consumo nazionale crescente non poteva trovare risposta adeguata nella crescita dell'offerta interna. Era ovvio che si divenisse lo sbocco di mercato delle produzioni eccedentarie altrui. Per attenuare questo effetto bisognava porsi orizzonti temporali di non breve periodo e impostare una politica ben piú articolata, territorialmente equilibrata, e complementare a quella di puro sostegno dei prezzi.

Non si può sottovalutare il contributo determinante di queste carenze di politica agraria nella formazione, composizione, e nella persistente crescita della condizione deficitaria della BAA.

Questa condizione deficitaria non comporta, però, un giudizio d'insieme negativo sulla attuale situazione dell'agricoltura italiana che, soprattutto nel corso del decennio settanta, ha visto prevalere importanti fenomeni di riorganizzazione interna e ridotto di molto gli aspetti di arretratezza. A titolo indicativo basti ricordare che tra il 1970 e il 1982 gli investimenti per unità di lavoro e di superficie sono aumentati rispettivamente del 4,4% e 2,5% all'anno, mentre la produttività del lavoro e della terra ha registrato tassi medi del 5,2% e del 3,0%.

Anche se si prende a riferimento solo l'ultimo quinquennio (che come abbiamo visto presenta un incremento del solo 0,4% annuo delle produzioni) la dinamica del cambiamento interno — come d'altronde in tutte le altre sezioni dell'economia per lo stesso periodo — è stata molto intensa. Evidenti processi di specializzazione produttiva a livello territoriale, piú intensi rapporti con l'industria a monte e a valle, ampia introduzione di nuove tecnologie (anche informatiche), forme varie ed elastiche di organizzazione del processo produttivo e lavorativo, sono tutti segni che ci si trova di fronte ad un consistente, seppur difficile e incompiuto, processo di modernizzazione del settore. Ciò che manca ancora è una politica che sappia valorizzare e organizzare queste potenzialità uscendo dalla cristallizzazione tra manovra di mercato (sostegno dei prezzi) e compensazione assistenziale-redistributiva.