

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 più 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 sì che questo problema sia rimasto affidato solo a politiche settorialistiche più 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 più 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 più o meno possibile dell'una o dell'altra variabile, ma sottendono oggi un intreccio di questioni ben più 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 più 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 più

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 più 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 così 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 più evidenti sono gli indici quantitativi su base triennale, e più dettagliati, relativi all'ultimo quindicennio (tab. 3). Essi mostrano che il consumo dei beni più «poveri» e di carattere «mediterraneo» staggiano 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 più 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 (carne 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 ortofrutti-coli), 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 più 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 più 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 materia¹ hanno portato ad acquisizioni che costituiscono ormai una compiuta base di conoscenza² alla quale conviene riferirsi riportandone sinteticamente gli aspetti più 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	832	291	-541	4.315	2.114	-2.201
	82	3.954	2.115	958	382	-576	4.911	2.496	-2.415
	83	4.261	2.390	1.275	419	-856	5.536	2.809	-2.727
	84	5.345	2.430	1.511	516	-996	6.856	2.946	-3.910
	85 ^c	6.311	3.138	1.826	500	-1.326	8.138	3.639	-4.499
Allevamenti ^c	1981	4.403	169	434	19	-415	4.836	187	-4.649
	82	5.894	185	443	13	-429	6.336	198	-6.138
	83	5.904	193	370	23	-347	6.274	216	-6.058
	84	5.754	284	656	40	-616	6.410	321	-6.089
	85	7.499	418	839	35	-804	8.338	459	-7.885
Selvicoltura	1981	20	32	826	7	-819	847	39	-808
	82	24	36	795	10	-785	818	45	-773
	83	30	38	756	9	-747	786	47	-739
	84	47	40	938	9	-929	986	50	-936
	85	51	60	980	11	-970	1.031	71	-960
Ind. Trasf. ^d	1981	2.304	3.849	1.605	213	-1.392	3.910	4.063	+153
	82	3.036	4.378	2.073	255	-1.818	5.109	4.633	-476
	83	3.683	4.211	2.300	281	-2.019	5.983	4.493	-1.491
	84	4.035	5.320	3.150	382	-2.768	7.186	5.702	-1.483
	85	5.388	6.618	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, zootecnici ecc. destinati all'alimentazione umana. Tra i prodotti non alimentari, sono inclusi oli e grassi per uso industriale, pannelli 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 vermouth.

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 reali³: 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 (saldo in miliardi di lire e in per cento del Pil)*

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

* 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 più 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 più 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 più 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 perlomeno incerta del «sistema» stesso.

Se, infatti, la situazione (vedi tab. 7) è più favorevole — anche se sempre negativa — per i prodotti trasformati a più elevato valore aggiunto e se, ancora, va aumentando l'incidenza dell'attività trasformatrice (nel senso che si importano più prodotti grezzi che trasformati e si esportano più 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 più 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 più lontano Giappone [Bertelé 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 più 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 più avanzate, e più 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 più 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, più 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.

Considerando da un lato il flusso di risorse messo in questi anni a disposizione dell'agricoltura, e dall'altro i mutamenti assoluti e relativi ottenuti sul versante degli scambi agricolo-alimentari, si può valutare come la politica agraria (sia nazionale sia comunitaria) messa in atto nell'ultimo decennio risulti ancora inadeguata — non tanto per ammontare di spesa quanto per finalità — ad attenuare significativamente il vincolo estero.

Facciamo a questo punto riferimento alla nota legge Quadrifoglio e all'andamento del flusso delle risorse comunitarie: due elementi determinanti che hanno segnato lo sviluppo recente dell'agricoltura italiana.

Della legge Quadrifoglio e delle incongruità del suo funzionamento si è molto discusso e non conviene qui riprendere i termini del bilancio che ne è stato fatto: sicuramente non positivo, tanto che con il successivo programma di interventi predisposto [Ministero dell'Agricoltura e Foreste 1985] si è voluto superarne nettamente l'impostazione. Quella legge, comunque, partiva dall'esigenza di attenuare il deficit e ipotizzava una politica di *import-substitution*, con uno stanziamento di 1.000 miliardi circa per anno.

Mentre si attuava la politica nazionale si andava nel frattempo configurando un ampliamento dell'efficacia della PAC per l'agricoltura italiana. Dal 1976 al 1984, soprattutto con beneficio delle produzioni mediterranee, l'erogazione all'Italia della CEE per la politica dei prezzi è aumentata di ben il 508% passando da 774 a circa 4.000 milioni di ECU e superando tutti gli altri partner comunitari nel 1984 e nel 1985. Se si fanno i conti, da quell'anno sono affluite all'Italia non meno di 27.000 miliardi di lire (tra FEOGA Garanzia e orientamento) contro i molti minori stanziamenti decisi a livello nazionale. In pratica si è addirittura accresciuta in questi anni la già attiva delega a favore della politica agricola comunitaria.

Confrontare questo notevole flusso di risorse con quanto si è guadagnato in termini di dipendenza alimentare ed in termini di equilibrio nel processo di integrazione europea, può essere giudicato almeno parziale in quanto i cambiamenti, come già abbiamo potuto accennare, vanno misurati rispetto ad un più ampio spettro di variabili ed indicatori. Ma il confronto ha una sua rilevanza se si considera che attenuazione della dipendenza alimentare e maggiore equilibrio nel processo di integrazione rappresentano i due principali obiettivi dichiarati della legge Quadrifoglio e della PAC.

Ebbene, come hanno dimostrato De Benedictis e De Filippis [1984] e CNEL [1984] sul primo versante e almeno fino al 1982, come risultato positivo va registrato il miglioramento del SN complessivo della BAA (che rimane, ovviamente, negativo) avvenuto in special modo col contributo dei settori importatori netti (in particolare l'insieme del settore zootecnico che dimostra un interessante inizio di flussi di esportazione) oltre che per gli ortaggi ed i vini. Paradossalmente, invece, per il resto dei settori esportatori netti la situazione mostra un certo peggioramento (questi settori, infatti, avevano ed hanno bisogno di una politica commerciale che è sempre

mancata come componente della politica economica per l'agricoltura). In sostanza sembra che la politica di *import-substitution* abbia attivato una sorta di processo di despecializzazione che troverà, però, molti ostacoli a livello comunitario, dati i limiti di produzione che si stanno imponendo su alcuni dei settori in crescita.

Un risultato, quindi, nel complesso positivo, anche se di prospettive incerte, ma non entusiasmante perché poteva essere migliore sul lato delle esportazioni.

Se, però, si sposta l'attenzione sull'altro versante, analizzando più in particolare gli scambi intra CEE, la situazione diventa alquanto diversa.

In primo luogo, infatti, nei confronti della CEE l'Italia in dieci anni peggiora sia il SN agricolo che quello extragricolo; senza compensazioni, quindi, tra i due settori, come sarebbe stato logico aspettarsi.

In secondo luogo, sempre l'Italia in dieci anni riesce a togliere alla Germania e all'Inghilterra il primato nel valore del SN negativo per i prodotti agricolo-alimentari scambiati entro i confini della CEE.

In altri termini, almeno sul fronte commerciale, il rilevante afflusso di risorse non sembra essersi tradotto nel raggiungimento di un maggiore equilibrio nel processo di integrazione dell'agricoltura italiana con quella europea: l'Inghilterra, entrata in un secondo momento, ha guadagnato molto di più, almeno su questo piano, per non parlare della Germania (ambedue importatori netti di beni agricolo-alimentari).

Come si spiega tutto ciò? Vi sono molti elementi per sostenere che nelle altre agricolture le cose siano andate diversamente perché accanto alla politica comunitaria ha agito una politica nazionale di ben altro spessore e più coordinata, che, dotata di una base strutturale adeguata, attraverso finalizzati interventi nazionali ha funzionato nel senso di valorizzare ulteriormente gli effetti della politica dei prezzi.

Questo vuole anche dire che, nella prospettiva di un rilevante ridimensionamento del flusso di risorse per l'agricoltura CEE, il settore primario italiano verrà a trovarsi particolarmente esposto, da un lato, per non poter contare su una consistente e provata base di intervento nazionale, e, dall'altro, per trovarsi comunque vincolato a delimitare il sostegno per i settori deficitari interni in ragione della loro condizione eccedentaria a livello europeo, così come prospettano i recenti orientamenti della PAC.

5. Deficit agricolo-alimentare e strategie di politica economica

L'analisi della struttura dell'evoluzione, delle caratteristiche del deficit agricolo-alimentare, e dei motivi che l'hanno generato, non è sufficiente di per sé ad assumere una responsabile posizione a riguardo. Esistono, infatti, alcune ineludibili questioni di fondo, di natura ben più generale ed attinenti il livello strategico della politica economica nazionale e la collocazione di

quest'ultima nei confronti delle tendenze internazionali, di cui un sistema ad economia aperta come il nostro — e per di più soggetto a vincoli comunitari — deve necessariamente tener conto.

Ci si riferisce qui a tre ordini di questioni sui quali è opportuno aprire una discussione che coinvolga competenze esterne a quelle tradizionali economico-agrarie:

- la collocazione che assume nell'economia l'intero «sistema» agricolo-alimentare nazionale;
- l'indicazione del grado di compatibilità del deficit agricolo-alimentare in rapporto alle esigenze più generali dello sviluppo;
- la modifica dell'attuale grado di tutela del settore primario.

5.1. Quanto al primo ordine di questioni, conviene prendere in considerazione solo due aspetti tra essi strettamente collegati: il problema occupazionale e le implicazioni della configurazione di «sistema» che si stanno dando le componenti settoriali che afferiscono all'ambito agricolo-alimentare.

Riguardo al primo punto va considerata la modificata collocazione dell'agricoltura sul piano del mercato del lavoro [Wagstaff 1986]. Nel passato si poteva sostenere con ragione che, entro certi limiti, in condizioni di scarsità del fattore lavoro nell'industria, il declino dell'occupazione in agricoltura potesse rappresentare di per sé un contributo allo sviluppo e che, pertanto, fosse necessario un forte ridimensionamento degli occupati nel settore primario. Ciò soprattutto tenendo conto di una disponibilità di risorse agricolo-naturali non certo esuberante, e dei condizionamenti nuovi che provenivano dalla progressiva configurazione di sistema ad economia aperta. Oggi (nonostante la presenza di forti differenziazioni interne all'agricoltura italiana per quanto riguarda il carico di forza lavoro) non solo si può affermare che non si è più in una situazione generale di scarsità del fattore lavoro nell'insieme degli altri settori, ma, con l'attuale livello di disoccupazione, la diminuzione occupazionale in un settore, qualunque esso sia, rappresenta semplicemente un contributo alla disoccupazione totale ed ai suoi costi economici e sociali.

D'altra parte non va dimenticato che la salvaguardia di un consistente numero di agricoltori, con l'esplicito rifiuto del «modello americano» rappresenta una delle principali opzioni espresse dalla Commissione CEE [1985].

Per il secondo aspetto bisogna tener conto che nei sistemi economici avanzati e ad alta specializzazione e divisione del lavoro, l'agricoltura è parte integrante di un diffuso sistema di collegamenti che nel loro insieme costituiscono un complesso agro-industriale-alimentare. Non è più possibile, in altri termini, attribuire al settore primario la tradizionale dimensione «agricola». Esso non solo ha subito un intenso processo di modernizzazione, ma ha cambiato in buona parte la sua funzione nel processo di produzione di beni salario, divenendo un settore che produce prevalentemente

mente materie prime e prodotti semilavorati a «domanda derivata», sempre più inserito in una dimensione «alimentare» e «industriale» e pertanto collegato ad un ampio contesto di altre funzioni produttive e di servizio. In Italia questo processo, anche se con limiti e ritardi, si è ormai affermato e tende a fare di quel complesso una componente economica di tutto rilievo anche se a prevalente dimensione nazionale. Ad esso afferiscono il 13% e il 14% rispettivamente del valore aggiunto e dell'occupazione e il 13,1% degli impieghi finali totali dell'economia, senza contare che costituisce una componente economica del sistema con un grado di apertura particolarmente elevato (l'indice $I + E/C + P$ è pari al 20,3%: in linea quindi con il resto dell'economia italiana nel suo insieme).

Ora, il sistema agricolo-alimentare nazionale, nonostante i passi compiuti, sicuramente non può ritenersi solido e pienamente strutturato. La sua specificità rispetto agli analoghi sistemi europei (francese e tedesco in particolare) consiste nel maggior peso occupazionale e di valore aggiunto, e nella struttura interna, costituita da un numero notevolmente alto di imprese di piccole dimensioni sia agricole che industriali che, unito alla scarsa disponibilità di servizi e infrastrutture, è un limite alla crescita della produttività. Ed è un sistema, inoltre, in cui soprattutto l'attività di trasformazione si regge su di un intenso ricorso alle importazioni, in quanto il settore primario continua a rimanere inadeguato come base portante e di spinta allo sviluppo di una moderna industria alimentare.

A ciò, infine, si associa una distribuzione territoriale che non rivela un equilibrio adeguato tra capacità di trasformazione e disponibilità di approvvigionamenti (nel Mezzogiorno, infatti, si concentra il 40% della produzione agricola e solo il 20% di quella dell'industria alimentare).

Quali sono gli interrogativi che pone questa situazione?

Si tratta in primo luogo di stabilire se il complesso agricolo-alimentare costituisce una componente su cui è opportuno fondare parte delle potenzialità di sviluppo del paese. Gli interessi che vi si sono appuntati recentemente — ma questa è una tendenza internazionale — fanno presumere per una risposta positiva, ma il rischio è che si pensa di potervi rispondere col potenziamento del solo segmento industriale, prescindendo da una logica di sistema ed inglobando solamente le sezioni più avanzate del settore primario, tagliandone fuori grosse fette, e scontando un ancora più intenso ricorso alle importazioni.

Ciò non consentirebbe, inoltre, di recuperare in positivo la tendenza oggettiva alla configurazione di sistema che, soprattutto a livello regionale, si è andata affermando recentemente; renderebbe, cioè, difficile superare le strozzature che interessano ancora gran parte sia del settore agricolo che di quello alimentare, ostacolerebbe una azione di riequilibrio territoriale e, probabilmente, ridurrebbe le possibilità di una diversificazione dell'attuale struttura del complesso nazionale. Questo sarà tanto più forte se potrà contare, da un lato, su alcuni poli ad alta concentrazione e ad elevato li-

vello di competitività e, dall'altro, su una diffusa struttura di piccole e medie dimensioni, più direttamente legata alle specificità territoriali e con prodotti ad alto contenuto qualitativo.

Naturalmente questo significa assumere tutt'altro impegno di politica economica rispetto a quello attuale, con una grande attenzione a quella fetta di attività (molte delle quali del tutto assenti nel sistema agricolo-alimentare italiano) di supporto e complementari a quelle più immediatamente produttive, determinanti per spostare il livello di competitività complessiva del sistema stesso. Si tratta di attività che da un lato debbono portare alla stabilizzazione ed al rinnovo della forza lavoro; dall'altro debbono garantire la rigenerazione ed il mantenimento delle risorse naturali e dell'ambiente al fine di superare gli attuali rapporti di dominio-distruzione della natura; dall'altro ancora debbono promuovere il massimo di innovazione e di introduzione di nuove e qualificate competenze nel sistema agricolo-industriale; in quarto luogo, infine, debbono ampliare e garantire nuovi spazi di mercato nazionale ed estero con una intelligente politica commerciale.

Non si può escludere che ciò potrebbe anche significare un aumento del ricorso alle importazioni ma ad esso corrisponderebbe di certo un maggior grado di attività interna e, presumibilmente, anche una più alta capacità di esportazione. In ogni caso da una strategia di questo tipo discenderebbe un rilevante impegno di politica economica del quale si dovrebbe valutare la congruità in termini di sviluppo economico complessivo.

Tra l'altro, la rinnovata attenzione dedicata al ruolo che svolge il settore agricolo-alimentare nello sviluppo (da parte di autori come Adelman, Singer, Hirshman, De Janvry) pure se riferita ai paesi in via di sviluppo offre interessanti suggestioni anche per contesti diversi, come il nostro [Adelman 1986].

5.2. Ed è a questo punto che interviene il secondo e collegato ordine di questioni relativo all'indicazione del grado di compatibilità del deficit e che richiama problemi economici di più vasta portata.

A questo riguardo la positiva dinamica recente dell'interscambio complessivo dell'economia italiana suggerisce chiaramente che la tendenza migliorativa è fondata su fattori internazionali quali la caduta del prezzo del petrolio e delle materie prime ed il calo del dollaro.

Rispetto al deficit agricolo-alimentare la repentina discesa del prezzo del petrolio ha avuto come effetto immediato — ma indiretto — di far quasi uguagliare il saldo negativo della BAA e quello totale. Ma bisogna altresì considerare che il saldo BAA si è attestato a tutto maggio 1986 (in un periodo in cui certamente si è andata attenuando la componente prezzi) a un livello simile a quello del corrispettivo periodo del 1985 (in valori correnti - 6%) che a sua volta, però, è stato un anno particolarmente negativo perché ha visto l'aumento di ben il 24% in termini correnti e an-

cora di più in termini reali, in corrispondenza di una forte crescita del volume reale delle importazioni soprattutto nella componente afferente l'industria alimentare.

In queste condizioni è abbastanza verosimile presumere che il deficit 1986 rimarrà sull'ordine di 17.000 miliardi di lire, una cifra, cioè, di tutto rispetto che rappresenta non meno di un quarto del valore aggiunto dell'agricoltura e dell'industria alimentare messe insieme.

Il quesito che qui si pone riguarda il modo in cui si dovrà guardare questa voce del deficit totale, considerando le opportunità di sviluppo generale consentite dalla più favorevole situazione che presenterà per qualche tempo la bilancia commerciale del paese.

Escludendo del tutto l'improbabile e, nell'attuale quadro di rapporti commerciali, sicuramente poco praticabile linea di azzeramento del saldo agricolo-alimentare, le presumibili alternative sono due.

Una prima potrebbe assumere che la variabile che determina il saldo con l'estero del settore agricolo-alimentare sia prevalentemente la dinamica della domanda e che non vi sia convenienza, di conseguenza, ad agire sul lato dell'offerta. Questo implica che si ipotizzi un contenuto saggio di crescita dei consumi che, associato ad una loro razionalizzazione, sarebbe tale da non alterare consistentemente la dimensione della partita agricolo-alimentare. Così, come è stato negli anni sessanta, ciò implicherebbe l'adozione di una strategia di sviluppo per i prossimi anni in cui quel saldo viene ritenuto componente incompressibile del vincolo estero e, forse, addirittura necessaria per favorire correnti positive, e sperabilmente più che compensative, di commercio internazionale in altri settori. Quindi, secondo questa logica, un ampio deficit sarebbe pienamente compatibile con le esigenze di sviluppo del paese.

Una seconda alternativa potrebbe invece assumere come obiettivo la riduzione del saldo agricolo-alimentare considerandolo, perciò, componente non secondaria dell'obiettivo più generale di attenuazione del vincolo estero. Scartando, come si è detto, l'ipotesi di un azzeramento del deficit a-a, si tratterebbe, in questo caso, di individuare i margini di manovra per una oculata espansione dell'offerta sostitutiva delle importazioni e per l'incremento, nei settori idonei, delle potenzialità di esportazione del sistema agricolo-alimentare nazionale. Ciò risponderebbe alla preferenza per una configurazione più equilibrata del deficit complessivo che, a sua volta, consentirebbe maggiori margini in termini di *food security* nel quadro internazionale dei rapporti commerciali dell'economia italiana, al di là della creazione di effetti interni presumibilmente positivi.

Se, a carico di questa seconda alternativa esistono problemi di ordine soprattutto comunitario di cui si discuterà successivamente, per la prima gli aspetti da valutare inducono certamente molti dubbi.

Esiste, e non è di poco conto, innanzitutto, un problema di compatibilità tra un deficit agricolo-alimentare (che non sarà, come si è detto, presu-

mibilmente inferiore ai 17.000 miliardi) con quelle che sono le prospettive più generali relative al vincolo esterno complessivo del paese. Se quest'ultimo, infatti, è nettamente migliorato per il minor costo degli approvvigionamenti energetici, il prolungamento nel tempo del vantaggio acquisito è certamente poco scontato se si considerano l'accresciuta dipendenza da beni intermedi di importazione indotta dalle recenti trasformazioni strutturali cui è stato sottoposto il sistema industriale nazionale, e i limiti ancora manifesti dell'offerta interna.

In primo luogo è molto probabile che, data la funzione strutturale acquisita dalla componente esterna dell'offerta, di fronte ad un aumento della domanda interna e della produzione, si accresca notevolmente il flusso di importazioni in volume.

Al contrario, le esportazioni saranno in buona parte penalizzate dalla scarsa vivacità della domanda mondiale e dai diffusi programmi e risultati di intensificazione produttiva in corso in alcuni paesi in via di sviluppo, per cui non consentiranno una corrispondente copertura degli approvvigionamenti dall'estero.

In questo quadro, inoltre, poiché i miglioramenti dovuti a eventi esterni non più ripetibili (dollaro e petrolio) tenderanno ad esaurirsi, è molto probabile che, seppure a nuove e stabilizzate ragioni di scambio, si riprodurrà uno squilibrio tra i tassi di incremento reale delle importazioni ed esportazioni, incentivato dalla probabile accelerazione della domanda interna e dalla provata inelasticità dell'offerta del sistema di cui si diceva sopra.

Anche sul lato della domanda di beni alimentari, infine, non si può scontare una situazione stazionaria. Se, infatti, l'incremento dei consumi alimentari è di molto diminuito nel tempo rispetto a quelli non alimentari, e non sono più pensabili i ritmi di crescita degli anni sessanta, è pur vero che nell'ultimo quinquennio i primi sono aumentati in termini più che i secondi, e più che la produzione lorda vendibile dell'agricoltura. Se a ciò si aggiunge la notevole disparità che esiste tra i livelli di consumo p.c. relativi alle diverse circoscrizioni del paese, non si può prevedere assolutamente che la spinta proveniente dalla domanda interna di consumi alimentari sarà irrillevante e facilmente riassorbibile.

Non sembra quindi che sussistano le condizioni che garantiscono una stabilità del livello del deficit alimentare mentre, nella attuale situazione, esso limita l'eventuale ricorso all'estero per altre esigenze di sviluppo del paese: assumerlo, pertanto, come «compatibile» non pare assolutamente inconfutabile né, d'altra parte, si può sostenere che sia possibile comprimerlo radicalmente se non in una ipotesi di spinto protezionismo.

5.3. Il terzo ordine di questioni — quello relativo al grado di tutela desiderabile per il settore primario in un'ottica generale — ha notevoli implicazioni di natura internazionale oltre che interna e rappresenta forse il nodo cruciale cui si riconducono molti altri. Intanto, a sgombrare il campo

da possibili equivoci, va detto che in questa sede non si vuol far riferimento al flusso di spesa assistenziale e sociale che fluisce annualmente verso il settore agricolo. Questo flusso è particolarmente rilevante: nel 1984 ha raggiunto i 18.000 miliardi, pari ad oltre il 54% del valore aggiunto settoriale: un buco come quello del deficit, ma di tutt'altra valenza, e non attinente all'argomento in discussione.

Qui ci si vuole riferire al sistema sostanzialmente protezionistico che ha negli anni variamente tutelato l'agricoltura nazionale sul piano produttivo, e che si è consolidato a livello comunitario con la PAC.

Ora, il protezionismo agricolo è stata una pratica largamente usata da tutte le economie industrialmente avanzate a cominciare dagli anni della Grande crisi. Da quella data gli USA prima, molti altri paesi occidentali dopo, hanno accompagnato ad un livello più o meno elevato di protezionismo un articolato mix di misure interne finalizzato in vario modo a potenziare il settore primario nazionale: è stato questo lo strumento per far maturare, in seno alle più forti economie industriali, le agricolture più avanzate.

Oggi il risultato di mezzo secolo di diffuso protezionismo agrario è la moltiplicazione dei problemi e delle tensioni nel commercio mondiale dei prodotti agricolo-alimentari [Josling 1985; Koester 1985; Warley e Surry 1983; World Bank 1985].

Questi problemi, in estrema sintesi, vengono:

- dalla CEE, che con il deciso sostegno dei prezzi ha guadagnato, nel suo insieme, significative posizioni nel commercio mondiale, riducendo il ricorso alle importazioni e aumentando la propria capacità esportatrice col meccanismo delle restituzioni in relazione al livello del prezzo mondiale. Si pensi che la CEE a nove è passata da una importazione di 20 milioni di tonnellate all'anno di grano nel 1965 a una esportazione di 10 milioni di tonnellate nel 1983.

- dagli USA che, nell'intento di porsi come garanti della sicurezza alimentare del mondo, puntano a nuove acquisizioni di competitività produttiva (anche attraverso forti processi di concentrazione e di controllo dell'offerta), a più efficaci sostegni all'esportazione, ed a favorire il tendenziale abbassamento dei prezzi mondiali che già si è delineato dal 1980.

- dall'oggettivo restringimento del commercio mondiale dovuto alla significativa crescita dell'offerta in alcuni importanti paesi in via di sviluppo e che cozza contro le esigenze di sbocco delle enormi potenzialità produttive dei paesi più sviluppati;

- dalla squilibrata disponibilità di alimenti a livello mondiale che lascia ancora larghe masse di popolazione nell'indigenza e nella fame, ma che, al tempo stesso, non può essere risolta riversando su questi mercati le produzioni eccedentarie, se non in via transitoria e di emergenza.

Molti autori in questi ultimi anni si stanno esercitando nel calcolare i costi dei meccanismi protezionistici dei vari paesi. Il rapporto della World

Bank [1985] fornisce a proposito le cifre di massicci trasferimenti di risorse a danno dei consumatori, con il Giappone in testa, seguito dalla CEE e dagli USA.

Pensare a un completo e immediato abbattimento di queste costruzioni sopravvissute per trenta e più anni è quantomeno utopistico. Tra l'altro va contestata la convinzione che a guadagnare siano i soli agricoltori se è vero che è stato calcolato che il 70% circa del sostegno dei prezzi CEE affluisce alle industrie di trasformazione e non ai produttori agricoli. Senza contare che da una liberalizzazione *tout-court* ne guadagnerebbero probabilmente le sole agricolture dotate di una più larga disponibilità di risorse e non la generica categoria dei consumatori.

Il problema, comunque, di por mano a un ridimensionamento più o meno ampio dell'apparato protezionistico certamente esiste ed è in questo contesto che va valutata la difficile situazione italiana.

Difficoltà che derivano:

- dall'aver consolidato la condizione deficitaria pur partecipando di un sistema protezionistico;

- dal non poter richiedere l'abbattimento completo di questo sistema a causa della scarsa competitività sul mercato internazionale sia dell'intero sistema agricolo-alimentare sia, più specificamente, della struttura occupazionale, aziendale e territoriale del settore primario.

- dal dover condividere attualmente le responsabilità per un deciso e generalizzato controllo dell'offerta pur essendo largamente deficitaria.

5.4. Quali spazi ci sono, in conclusione, tenendo conto di tutti i problemi precedentemente posti, assieme a quelli derivanti dal contesto internazionale, per una strategia volta a contenere o ridurre ragionevolmente la dipendenza alimentare del paese ammesso — come qui si intende sostenere — che questo sia un obiettivo da perseguire?

Non si intende, qui, dare una risposta esaustiva quanto, piuttosto, indicare quelle che potrebbero essere alcune linee di azione presumibilmente coerenti con il punto di vista secondo il quale finora ci si è mossi.

Nell'assunzione di dover sfuggire a una impossibile ipotesi di consistente azione di *import-substitution* e inserirsi, invece, gradualmente in un contesto di più libera circolazione delle merci anche con uno spazio maggiore per le nostre esportazioni, le linee di azione da perseguire da parte italiana a livello comunitario non dovrebbero attestarsi su una pura difesa della PAC né rimanere in una logica settorialistica, soddisfatti del flusso di risorse che arriva. Da un lato, infatti, la PAC ha le sue responsabilità (anche se ampiamente condivise da altri) nel turbamento dei mercati internazionali. Dall'altro è dimostrato che il pur cospicuo flusso di risorse che arriva non è adeguato, per le sue finalità, a modificare sostanzialmente la posizione relativa tra le varie agricolture comunitarie.

In sintesi, le linee di azione da perseguire a livello comunitario, potrebbero essere:

- bloccare la crescita incontrollata delle spese FEOGA isolandola dall'insieme del bilancio comunitario — come è stato recentemente proposto — e prevedendo una partecipazione dei partners in ragione dei benefici ottenuti [Spaventa ed altri 1986];

- assecondare una riduzione progressiva dei prezzi;

- distinguere la funzione dei prezzi come regolatori del mercato dal sostegno dei redditi che potrebbe prendere forma diretta;

- ampliare gli interventi di sviluppo regionale e di riequilibrio territoriale;

- accompagnare la politica di controllo dell'offerta dei prodotti eccedentari con una redistribuzione più equa degli spazi produttivi in questi settori, assieme a un programma di riconversione produttiva a favore dei settori deficitari, e con una politica di «giusto ritorno commerciale»: correlando, cioè, con parametri adeguati le correnti di importazione a quelle di esportazione nell'ambito della Comunità [De Benedictis e De Filippis 1984].

A livello nazionale l'azione dovrebbe essere coerente e complementare: il problema del deficit agricolo-alimentare, cioè, dovrebbe essere affrontato in termini di compatibilità economica complessiva, non vedendolo come obiettivo in sé, ma vincolo da considerare nel suo livello, nella sua composizione e nelle sue implicazioni di ordine interno e internazionale. È necessario, quindi, un deciso controllo delle produzioni eccedentarie mentre vanno privilegiate azioni del tipo:

- individuare i possibili e consentiti spazi per un impulso alla zootecnia nelle aree più deficitarie (soprattutto quelle interne del Mezzogiorno);

- qualificare il settore dell'ortofrutta e delle produzioni mediterranee;

- incentivare la produzione di colture proteaginosi;

- impostare una ampia politica di commercializzazione soprattutto per l'esportazione;

- privilegiare le produzioni di qualità e gli approcci più ecologici al processo produttivo agricolo;

- impostare un programma di sviluppo dell'industria alimentare migliorandone il grado di integrazione con l'agricoltura nazionale nelle sue specificità territoriali;

- favorire in genere il processo di modernizzazione in atto con l'attivazione di domanda di nuovo lavoro e nuove competenze in attività di supporto e complementari a quella agricola (soprattutto in materia di riproduzione e uso delle risorse energetiche, controllo delle risorse idriche e climatiche, conservazione del suolo e dell'ambiente, applicazione delle innovazioni genetiche e informatiche). Ciò significa anche che bisogna cominciare a creare le condizioni per diversi modi di organizzazione del processo

produttivo agricolo, sia a livello di combinazione e qualità dei fattori di produzione, sia a livello di finalità del processo stesso, esplorando, tra l'altro, anche le possibilità crescenti di utilizzazioni non alimentari della terra.

Riferimenti bibliografici

- Adelman I. (1986), *Beyond Export-Led Growth*, trad. it. in «Questione agraria», n. 21.
- Bertelè U. e Brioschi F. (1981), *L'economia agro-alimentare italiana*, Bologna, Il Mulino.
- CNEL (1984), *Rapporto su bilancia agricolo-alimentare e politica agraria*, Roma.
- Commissione della CEE (1985), *Prospettive per la politica agricola comune (Libro verde)*, com. 85°, 33, luglio.
- De Benedictis M. e De Filippis F. (1984), *Commercio agricolo-alimentare e mercato interno: una analisi in chiave di politica agraria*, in «Questione agraria», n. 14.
- Fabiani G. (1986), *L'agricoltura italiana fra sviluppo e crisi*, Bologna, Il Mulino.
- Fotia G. (1981), *La bilancia alimentare in Italia negli anni '70*, in «Questione agraria», n. 1.
- Green R. e Vian C. (1984), *Les échanges agro-alimentaires de la Cee: du marché communautaire au marché mondial*, in «Economie Prospective Internationale», n. 18.
- INEA (1983), «Annuario».
- (1984), «Annuario».
- Josling T. (1985), *Marchés et prix: les relations entre l'agriculture et l'économie générale*, in «Economie rurale», n. 167.
- Koester U. (1985), *L'intervention sur le marché agricole et le commerce international*, in «Economie rurale», n. 167.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste (1985), *Per un nuovo piano agricolo nazionale*, Roma.
- Pieri R. e Rizzi P.L. (1986), *L'evoluzione della bilancia alimentare italiana (1959-1984)*, INEA.
- Saccomandi V. (1984), *Le commerce international des produits agricoles de la Cee: problèmes et stratégies futures*, in «Economie rurale», n. 164.
- Spaventa L., Koopmans L., Salmon P., Spahn B. e Smith S. (1986), *Il futuro delle finanze comunitarie e la Pac*, in «La questione agraria», n. 24.
- Wagstaff H. (1986), *The Employment Problem, Agricultural Change and Policy Objectives in Industrially Advanced Countries*, in «Journal of Agricultural Economics», maggio.
- Warley T.K. e Surry Y. (1983), *Échanges commerciaux de produits agricoles: conflits et compromis*, in «Economie rurale», n. 156.
- World Bank (1985), *Annual Report*, cap. VI.