

PASQUALE L. SCANDIZZO

AGRICOLTURA E PIANIFICAZIONE ECONOMICA

1. *Un po' di storia.* – Fin dalla metà degli anni '70 gli economisti delle economie di mercato hanno considerato in larga misura la pianificazione economica come una pia, se non pericolosa, illusione. Il loro atteggiamento negativo, soprattutto rivolto verso i tentativi di pianificazione centralizzata, variava tra lo scetticismo e la disapprovazione e diveniva viepiù vigoroso con il fallimento che si verificava in modo più o meno clamoroso dappertutto.

Benché questi fallimenti spesso non fossero oggetto di valutazione parziale – mancava in particolare la verifica controfattuale – l'atteggiamento di ripulsa nei confronti della pianificazione ha continuato a consolidarsi negli anni '80, sotto la spinta di una serie di fenomeni politico-economici, ed è finalmente stato coronato dal crollo dei regimi a economia pianificata dell'Europa orientale.

I fenomeni politico-economici che hanno via via determinato l'identificarsi del rigetto della pianificazione sono di diversa origine e di varia natura. C'è da notare che a questo riguardo l'agricoltura è sempre stata un settore, per così dire, paradigmatico, sia perché i tentativi di pianificazione economica sembravano infrangersi in maniera particolarmente fragorosa contro le sue caratteristiche di decentralizzazione e sensitività agli incentivi di mercato, sia perché paradossalmente essa rappresentava il settore principale con cui dovevano fare i conti tanto le economie dell'Est, quanto quelle dei paesi in via di sviluppo (PVS). Anche nel caso dei paesi industrializzati, l'agricoltura è sempre stata un nodo problematico e quindi oggetto di politiche economiche dal vago sapore pianificatorio, anche in questo caso, per molti aspetti, di discutibile successo (Scandizzo e Bruce, 1980).

Il primo fenomeno di politica economica da rilevare ha riguardato proprio la graduale presa di coscienza dei guasti prodotti dai tentativi di pianificare l'industrializzazione, trasferendo un surplus dal settore agricolo al settore industriale. Nei PVS, in particolare, l'esperienza di intervento statale sull'economia ha realizzato una particolare combinazione di pianificazione del trasferimento del surplus e di politiche commerciali di tipo predatorio,

quali l'ammasso forzoso del prodotto a prezzi più bassi di quelli di mercato, le tasse sulle esportazioni, e in genere di politiche di trasferimenti di reddito a favore delle masse inurbate con pesanti sussidi delle importazioni di alimenti (Scandizzo e Knudsen, 1980).

Un secondo gruppo di fenomeni, non meno importanti nel determinare un atteggiamento negativo nei confronti della pianificazione centralizzata, è stato il deterioramento della distribuzione del reddito a svantaggio dell'agricoltura insieme con l'aumento della povertà nelle campagne e l'evidente fallimento delle politiche di *trickle down*.

Tali politiche, esse stesse associate con i trasferimenti forzosi di surplus dalle campagne alle città, erano basate sull'idea che fosse possibile concentrare gli sforzi del governo sullo sviluppo aggregato dell'economia del paese, lasciando che i problemi distributivi si risolvessero da sé attraverso la spontanea diffusione verso il basso (il *trickle down*), della maggiore ricchezza creata. Ma la pressione congiunta delle politiche di industrializzazione e di sostituzione delle importazioni e le condizioni iniziali di profonda ineguaglianza nelle campagne rendeva impraticabile questa strategia in due tempi, in cui la pianificazione si limitava a riallocare (molto spesso male) le risorse produttive, mentre lasciava alla condizione ineguale di partenza e ad istituzioni incomplete e inefficaci il compito di redistribuire i frutti dell'attività economica.

Un terzo fenomeno, fortemente connesso con quest'ultimo, riguarda i tentativi di riforma agraria. Tali tentativi, espletati con successo in Asia e con generale insuccesso in America Latina (ma anche, precedentemente, in Italia e in Portogallo), hanno rilevanza ai fini dei tentativi di pianificazione perché essi stessi sono stati fortemente attraversati da correnti pianificatorie. In parte come mutamenti strutturali da collocare all'interno di un disegno di pianificazione centralizzata, in parte come strumenti diretti di programmazione e di riconfigurazione del sistema produttivo nelle campagne, gli interventi di riforma agraria hanno caratterizzato l'azione pubblica fino alla fine degli anni '70 (Kutcher e Scandizzo, 1981). Il loro progressivo abbandono, malgrado qualche successo limitato qua e là, ha contribuito a screditare i tentativi pubblici di riorganizzare, orientare e ridisegnare l'agricoltura.

A fronte dei tre fallimenti pubblici ed istituzionali descritti, un rilevante successo è invece venuto negli stessi anni dall'affermarsi della cosiddetta «rivoluzione verde». Basata sulle varietà ad alto rendimento e su *inputs* complementari di tipo chimico, ossia su una tecnologia squisitamente biotecnologica che sembra precorrere le più recenti tendenze biotecnologiche, la rivoluzione verde ha costituito il primo e il più evidente esempio di crescita endogena. Nel circolo virtuoso di sviluppo di questa tipologia di crescita v'è, in effetti, una implicita sconfessione delle teorie della pianificazione, poiché questa inevitabilmente interferirebbe con i processi di diffusione mediati dal mercato. V'è però anche l'ammissione che un *modus programmatico* compatibile con il mercato può sussistere se l'intervento pubblico è contenuto in alcune fasi ben definite dello sviluppo e se esso è sufficiente-

mente cauto nel mantenere in buona salute le istituzioni di mercato (Ruttan, 1982; World Bank, 1990).

Da questa ammissione nasce – ahimé! – un altro fallimento, che è quello della pianificazione per progetti e, in particolare, dei cosiddetti progetti integrati di sviluppo rurale. L'ipotesi alla base di questo ennesimo tentativo di programmare l'agricoltura è che, non potendo contare sulla diffusione verso il basso (il *trickle down*) dello sviluppo e dovendo promuovere il progresso tecnico, unica fonte di provato successo della crescita dell'agricoltura, si dovessero ideare progetti capaci di coniugare il binomio «gruppi obiettivo di agricoltori» (*target groups*) e tecnologie, cercando di prevedere, nel disegno del progetto, non soltanto le ovvie componenti di *hardware* (fabbricati, canali di irrigazione, ecc.), ma anche tutto il *software* possibile (istituzioni, programmi educativi, assistenza tecnica).

La pianificazione per progetti (o, com'è stata più frequentemente chiamata, scambiando il metodo con uno dei contenuti, la programmazione per progetti) si sviluppa allo stesso tempo in cui le organizzazioni internazionali, prima fra tutte la Banca Mondiale, consolidano i dettami dell'analisi costi-benefici, mettendo a punto gli elementi di un modello ove è possibile, almeno in principio, portare avanti un disegno di pianificazione in modo decentralizzato e incrementale.

La decentralizzazione del modello nasce dal fatto che il singolo progetto, per quanto possa essere coordinato con altri progetti in un programma, rimane una individualità specifica, che trova le proprie caratteristiche costitutive a livello delle istituzioni locali. L'incrementalità della pianificazione così realizzata, d'altra parte, consiste proprio nel fatto che ciascun progetto ha un livello di interdipendenza basso con gli altri progetti del programma: esso può essere concepito come una parte del tutto, e la valutazione economica può anche tener conto di tali connessioni, ma l'essenza del progetto è che esso in ultima analisi è spendibile: può essere sostituito, ritardato, modificato senza intaccare il programma e, soprattutto, senza invalidare il piano (Tendler, 1992).

Dal ripudio del disegno illuministico della pianificazione centralizzata come insieme coeso e interdependente di sviluppo economico nasce quindi una nuova teoria della pianificazione come metodo e della progettazione come suo strumento. I progetti rurali integrati si collocano come elementi propri di questo contesto, ma, visti in retrospettiva, essi fanno rientrare dalla finestra quello che è uscito dalla porta, facendo riemergere l'illusione illuministica della pianificabilità dello sviluppo, seppure a livello di aree più limitate e di singoli settori.

Le componenti fondamentali dei progetti di sviluppo rurale sono in realtà poche: un *package* tecnologico, una linea di credito, alcune attività di ricerca e di assistenza tecnica. Ma la richiesta di «integrare» lo sviluppo fa sì che altre componenti, sempre più numerose si aggiungano a questo nucleo di base: *facilities* di educazione, sanità, nutrizione, programmi di *institution building*, forme di assicurazione, mini-riforme agrarie, distribuzione di diritti formali di

proprietà e così via, in una ridda di ipotesi di arricchimento dello sviluppo che ha fatto giustamente parlare di progetti «albero di Natale».

E' ancora troppo presto per concludere sul grado di successo o di insuccesso dei progetti di sviluppo rurale, ma è chiaro che agli inizi degli anni '80 gli economisti e la comunità internazionale in generale avevano perso, se non la fiducia, almeno l'entusiasmo in questo genere di intraprese. In parte, ciò era dovuto ai risultati deludenti che questi progetti avevano avuto soprattutto in Africa; in parte al fatto che il peso del debito dei progetti intrapresi in tutti i settori era divenuto insostenibile.

E' a questo punto che la storia della pianificazione in agricoltura prende una svolta decisa. Il rifiuto della pianificazione centralizzata aveva generato un'attività di tipo microeconomico che aveva portato ad affrontare singole problematiche territoriali e settoriali attraverso un approccio sostanzialmente subordinato alle politiche economiche dei governi. La crisi della programmazione per progetti e la crisi finanziaria dei governi ha per risultato che per la prima volta gli sguardi congiunti del *policy maker* e dei finanziatori vengono rivolti alle politiche economiche e al quadro istituzionale che regola i movimenti degli operatori all'interno dei mercati.

Non è in verità la prima volta che i *policy makers* guardano alle politiche istituzionali in modo problematico: in fondo, la stessa pianificazione costituisce originalmente un tentativo di incidere su un fenomeno di fallimento dei mercati attraverso un intervento lungimirante. E' però forse la prima volta che ci si rende conto che l'intervento pubblico, anche quando mira al miglioramento delle condizioni di vita del mondo rurale, porta con sé una inevitabile carica distruttiva nei confronti di quegli stessi mercati, istituzioni e operatori le cui condizioni vorrebbe migliorare.

In questo contesto, le attività di «aggiustamento strutturale» assumono il sapore di una sorta di meta-pianificazione. Basate sul trionfo privatizzazione, liberalizzazione, deregolamentazione, per l'agricoltura esse si traducono in un tentativo di ricollocare il settore nell'economia di mercato, abolendo sia le barriere verso l'esterno, sia i lacci e i laccioli creati nel mercato interno (World Bank, 1984; Yagci, Kamin e Rosserbaum, 1985).

Gli anni '80 sono quindi caratterizzati da attività di meta-pianificazione di sistema che in molti casi, paradossalmente, tentano di ritornare ad un assetto di mercato libero, pianificando l'assenza o l'abbandono della pianificazione. Mentre la programmazione per progetti era stata un tentativo di trovare un compromesso tra pianificazione e mercato, rinunciando però di fatto alla pretesa di una soluzione onnicomprensiva, l'aggiustamento strutturale corre il pericolo di imporre, attraverso l'eliminazione degli ostacoli al mercato, una soluzione ideologica, sia pur di tipo negativo, pretendendo di programmare l'assenza di pianificabilità.

Nei paesi industriali, dove l'agricoltura protetta vive l'aggiustamento alla nuova filosofia anti-interventista come una stagione di tensioni e di sempre più sfuggenti incentivi, si afferma però nel corso degli stessi anni, un approccio diverso. Figlio del movimento ecologista e della nuova coscienza in-

tergenerazionale, questo approccio, denominato dello «sviluppo sostenibile», riprende l'approccio parallelamente sviluppatosi nel campo economico-tecnologico del cosiddetto sviluppo endogeno, ma ne ribalta le premesse (1).

Invece che un circolo virtuoso tra tecnologia e crescita, il modello dello sviluppo sostenibile descrive, per contrasto, un circolo vizioso insostenibile tra accumulazione di capitale fisico e impoverimento e decumulazione di risorse naturali. Nello sviluppo cieco del capitalismo intensivo, si sostiene, vi sono i germi della sua propria autodistruzione attraverso la demolizione del sostrato naturale che permette il dispiegarsi delle attività economiche.

Il modello dello sviluppo sostenibile, per ragioni non difficili da comprendere, pone problemi ancora più gravi dell'aggiustamento strutturale ai PVS ed ai paesi emergenti dell'Europa dell'Est. Per i paesi industriali, invece, esso appare tutto sommato più benevolo e rischia di dare una base giustificativa anche alle politiche di intervento che hanno caratterizzato gli anni '70 e gli anni '80, determinando, a detta dei detrattori, squilibri e distorsioni nel mondo.

Sotto l'aspetto della pianificazione, il concetto di sostenibilità dello sviluppo pone ancora una sfida diversa: quella di modellare gli incentivi di mercato facendo sì che essi siano compatibili con un'allocazione «virtuosa» di lungo periodo. Lo sviluppo sostenibile compendia quindi, in un certo senso, le difficoltà e forse le illusioni che si sono accumulate nel concetto e nella pratica della pianificazione: *a)* un disegno globalmente coerente viene ricercato con riferimento «almeno» alle regole ed ai comportamenti che i soggetti economici devono mantenere all'interno di mercati liberi; *b)* la metabolizzazione del liberismo economico viene perseguita nella misura in cui essa elimina le distorsioni che determinano o aggravano lo sfruttamento dell'ambiente e il rischio ambientale; *c)* si cerca di decentralizzare lo sviluppo in aree di «sostenibilità» e di progettualizzare i problemi, tenendo conto in modo sistematico del settore ambientale.

2. I modelli di pianificazione più recenti. – Parallelamente allo svolgimento di contenuti diversi, la pianificazione come categoria economica ha subito un processo di evoluzione metodologica che l'ha portata a una configurazione molto diversa da quella originale. Se da un lato si può dire che il mondo ha perso ogni fiducia nella pianificazione come tentativo di scrivere un realizzabile «libro dei sogni», dall'altro si può affermare che non è morta la speranza di trovare un metodo per far sì che il libro dei sogni si realizzi senza essere scritto.

Il modello più istruttivo a questo riguardo è forse quello della CEE. Secondo questo modello, esistono due interessi fondamentali nella società europea che vale la pena fare oggetto di perseguimento sistematico: quello

(1) Uno dei primi ad aver affrontato la questione della sostenibilità dello sviluppo è stato Stiglitz (1979). Per una trattazione aggiornata del problema, cfr. James, Nijkamp e Opschoor, 1990.

della Comunità e quello dei singoli Stati. In assenza di incertezza, i padri fondatori della Comunità determinerebbero una costituzione economica che prescriverebbe una pianificazione centralizzata, ossia la formulazione di un libro dei sogni che stabilirebbe esattamente quello che i singoli Stati e i loro cittadini dovrebbero fare in ogni circostanza. In queste condizioni, gli unici operatori pubblici sarebbero un'Autorità di piano e una Corte di giustizia. Quest'ultima avrebbe il compito di esaminare le trasgressioni e di formulare le sanzioni corrispondenti.

Poiché però i padri fondatori operano sotto un velo di incertezza, essi sono costretti a formulare una costituzione fatta di regole generali e a dar mandato ad un organismo politico – la Commissione – di fornire direttive ai governi dei singoli Stati, nell'applicazione della Costituzione e nell'interesse dei cittadini della Comunità.

Dimenticata la pianificazione come strumento di attuazione della Comunità, ci si affida quindi alla divisione dei poteri di un meccanismo decentrato per far sì che il progetto della Comunità si attui attraverso la realizzazione di un metaprogetto. La pianificazione, quindi, si tramuta in un più accurato disegno istituzionale che tiene conto, fra l'altro, dell'impossibilità di prescrivere comportamenti economici precisi.

Nell'emanare direttive, tuttavia, la Commissione potrebbe colludere con il Consiglio o con alcuni governi a danno dei cittadini, aumentando i propri poteri e modificando il disegno libertario dei padri fondatori. L'impegno della Commissione nel regolare i governi non è infatti osservabile, e la collusione, sempre possibile perché i commissari provengono essi stessi dai singoli paesi membri ove hanno legami e interessi, può essere nascosta. Di conseguenza, da un lato, la funzione dell'Alta Corte di giustizia è quella di intervenire, a richiesta, per sanzionare i casi di collusione scoperti; dall'altro, poiché i padri fondatori non possono imporre una data *performance* alla Commissione (e in genere alla burocrazia comunitaria), essi hanno bisogno di mettere in piedi un sistema di incentivi, che persuada la Commissione a perseguire con coerenza gli interessi europei.

I padri fondatori sono quindi costretti ad inventare una tabella progressiva di obiettivi, da raggiungere in tempi determinati, che possa diventare anche un incentivo per la Commissione, nella misura in cui ne identifica i compiti in modo accentuato, le fornisce una missione e ne accresce con gradualità i poteri a spese dei governi nazionali. La politica agricola comune (PAC) e, al suo interno, i vari tentativi di pianificazione agricola possono essere appunto visti come uno di questi incentivi.

La PAC ha infatti rappresentato, fin dagli anni '60, il terreno di amalgama dei paesi della Comunità: l'unica indiscussa area di sovranazionalità e di distribuzione congiunta dei benefici e dei costi (Fanfani, 1990). Benché la politica dei prezzi abbia tradizionalmente prevalso su quella delle strutture (Zezza, 1990; Tarditi, 1991), la PAC può considerarsi inoltre come una forma di pianificazione sovranazionale applicata all'agricoltura: l'unica forma nel mondo industrializzato che sembra aver avuto un certo successo dal

punto di vista della *public choice*, nel senso che le è almeno stato affidato il compito di autoliquidarsi.

3. *Alcune conclusioni.* – La lunghezza delle considerazioni svolte reclama conclusioni brevi e incisive, che possono essere compendiate nei seguenti quattro punti:

a) La pianificazione centralizzata è stata niente più che un «sogno di sogni» caduta rapidamente in discredito nei paesi industrializzati; quella applicata all'agricoltura non ha avuto praticamente mai credito neanche nei paesi a economia pianificata.

b) La preoccupazione di inventare un meccanismo di pianificazione decentralizzabile, compatibile con la democrazia e con il mercato ha dominato i tentativi degli economisti degli anni '70. La pianificazione per progetti, un metodo, piuttosto che un'attività deliberatamente realizzabile, ha avuto un successo apprezzabile in agricoltura, seppur limitato nel tempo e nello spazio.

c) L'arretramento del settore pubblico auspicato negli anni '80 ha creato la domanda di aggiustamento strutturale, mentre la nuova coscienza ambientale ha creato quella di sviluppo sostenibile. Entrambe le parole d'ordine presuppongono una direzione centrale, almeno nell'imposizione di regole e nella demolizione di vincoli. La pianificazione si ripresenta sotto forme più astratte e più flessibili: si ripropone l'ipotesi che sia possibile prefigurare, attraverso l'azione deliberata e lungimirante di un agente sociale, un assetto migliore della società.

d) La pianificazione riemerge anche – e questa è in particolare l'esperienza europea – in agricoltura, come tentativo di gestire il rapporto complesso tra principale e agente nella costruzione di una comunità sovranazionale. Più che per i suoi contenuti, essa quindi suggerisce se stessa come uno strumento di costruzione istituzionale.

BIBLIOGRAFIA

- FANFANI R., *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Roma, NIS, 1990.
- JAMES D.E., NIJKAMP P. e OPSCHOOR J.B., *Ecological Sustainability of Economic Development*, in ARCHIBUGI F. e NIJKAMP P., *Economics and Ecology: Towards Sustainable Development*, Dordrecht, Kluwer Acad. Publishers, 1990.
- KUTCHER G. e SCANDIZZO P.L., *The Agricultural Economy of Northeast Brazil*, Baltimora, The John Hopkins Univ. Press, 1981.
- RUTTAN V.W., *Politica per la ricerca in agricoltura*, Venezia, Giunta Reg. del Veneto, 1982.
- SCANDIZZO P.L. e BRUCE G., *Methodologies for Measuring Agricultural Price Intervention Effects*, in «World Bank Staff Working Paper», Washington, giugno 1980.
- SCANDIZZO P.L. e KNUDSEN O.K., *The Evaluation of the Benefits of Basic Need-Po-*

- licies*, in «American Journal of Agricultural Economics», Washington, febbraio 1980, pp. 46-57.
- STIGLITZ J. E., *The viability issue: is sustainable growth possible in the presence of exhaustible resources?*, in SMITH V.K. (a cura di), *Scarcity and Growth Reconsidered*, Washington, The John Hopkins Univ. Press, 1979, pp. 70-95.
- TARDITI S., *Elementi per una proposta di riforma della PAC*, in «QA. La Questione Agraria», Milano, n. 43, 1991, pp. 225-243.
- TENDLER J., *Progetti ed effetti. Il mestiere di valutatore*, Napoli, Liguori, 1992.
- WORLD BANK, *Annual Report*, Washington, 1984.
- WORLD BANK, *Annual Report*, Washington, 1990.
- WORLD BANK, *World Development Report. Development and the Environment*, Washington, 1992.
- YAGCI F., KAMIN S. e ROSSENBAUM V., *Structural Adjustment Lending. An Evaluation of Program Design*, «World Bank Staff Working Paper», Washington, maggio 1985.
- ZEZZA A., *L'evoluzione della politica strutturale nella CEE*, Seminario INEA su «Futuri scenari per l'agricoltura italiana», Roma, maggio 1990.

AGRICULTURE AND ECONOMIC PLANNING. – The author runs through the fundamental stages and the many failures of economic planning especially referred to the agriculture. The scepticism shown in the '70s by many free trade economists toward the centralized planning has been confirmed by the fall of the socialist governments. The «green revolution», on the contrary, represents the first example of endogenous development and a very successful experience, demonstrating the compatibility between planning and market.

In the '80s, the failure of planning by projects led to the so-called «structural adjustment», an attempt to turn back to a free market that imposed itself (sometimes successfully) in the developing countries. At the same time, in the industrialized countries, a different approach, the so-called «sustainable development», has been growing, according to which it is necessary to avoid the potential vicious circle of the modern capitalism between accumulation of physical capital and depauperation of natural resources.

Among the more recent models of planning, the European experience in the agriculture is seen as the attempt to manage the complex relationship between the chief and his agent in a supranational community and within a clear and accurate institutional project.

Università di Roma «Tor Vergata», Dipartimento di Studi economico-finanziari.