

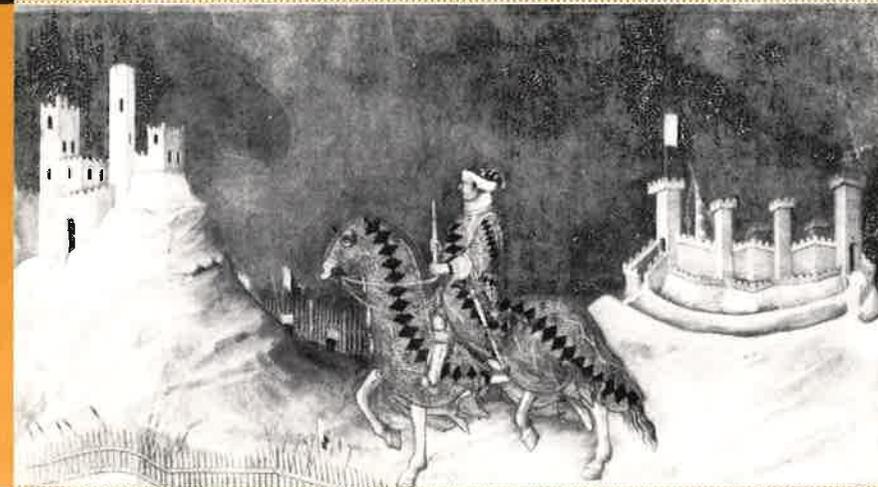
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SIENA
Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie



QUADERNI DELL'ISTITUTO DI ECONOMIA

Susan Senior Nello

UN'APPLICAZIONE DELLA PUBLIC CHOICE THEORY
ALLA QUESTIONE DELLA RIFORMA DELLA
POLITICA AGRICOLA COMUNE DELLA CEE



QUADERNI DELL'ISTITUTO DI ECONOMIA

COMITATO SCIENTIFICO

MARCELLO DE CECCO

MASSIMO DI MATTEO

RICHARD GOODWIN

SANDRO GRONCHI

GIACOMO PATRIZI

SILVANO VICARELLI

Coordinatore

SANDRO GRONCHI

Alla presente Collana "gialla" di quaderni l'Istituto di Economia affianca una Collana "celestre" di monografie. I numeri pubblicati a tutt'oggi sono i seguenti:

- 1) GIUSEPPE DELLA TORRE, Istituzioni Creditizie ed Accumulazione del Capitale in Italia (1948-81), 1984.
- 2) SANDRO GRONCHI, Tasso Interno di Rendimento e Valutazione dei Progetti: una Analisi Teorica, 1984.
- 3) ALDINO MONTI, La Proprietà Immobiliare a Bologna in Età Napoleonica (1797-1810), 1984.
- 4) GIULIO CFARELLI, Equilibrium and Disequilibrium Interpretations of Inflation, 1985.

• Redazione: Istituto di Economia della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie - Piazza S. Francesco, 17 - 53100 Siena - tel. 0577/49059

• La Redazione ottempera agli obblighi previsti dall'Art. 1 del D.L.L. 31.8.45 n. 660

• Le richieste di copie della presente pubblicazione dovranno essere indirizzate alla Redazione

• I Quaderni dell'Istituto di Economia dell'Università di Siena vengono pubblicati dal 1979 come servizio atto a favorire la tempestiva divulgazione di ricerche scientifiche originali, siano esse in forma provvisoria o definitiva. I Quaderni vengono regolarmente inviati a tutti gli Istituti e dipartimenti italiani, a carattere economico, nonché a numerosi docenti e ricercatori universitari. Vengono altresì inviati ad enti e personalità italiane ed estere. L'accesso ai Quaderni è approvato dal Comitato Scientifico, sentito il parere di un referee.

Susan Senior Nello

UN'APPLICAZIONE DELLA PUBLIC CHOICE THEORY ALLA
QUESTIONE DELLA RIFORMA DELLA POLITICA
AGRICOLA COMUNE DELLA CEE



Siena, maggio 1986

Indice degli argomenti

| | | |
|---|----|----|
| 1. Introduzione: i vantaggi dell'applicazione di un approccio di "Public Choice" alla questione della riforma della Politica Agricola Comune | p. | 1 |
| 2. I meccanismi decisionali | p. | 3 |
| 3. La prima fase del processo decisionale: gli effetti attesi di una data politica | p. | 5 |
| 4. La seconda fase del processo decisionale: la traduzione degli effetti in sforzi | p. | 5 |
| 5. Le caratteristiche strutturali dei gruppi di interesse | p. | 7 |
| 5.i. L'omogeneità delle preferenze dei membri | p. | 7 |
| 5.ii. Il numero e la dimensione dei singoli membri del gruppo di interesse | p. | 8 |
| 5.iii. La struttura del settore o dei settori economici di provenienza dei membri | p. | 13 |
| 5.iv. Conclusione: in che modo le caratteristiche strutturali dei gruppi d'interesse possono influenzare la risposta di un agente economico alle politiche agricole della CEE | p. | 14 |
| 6. La terza fase del processo decisionale: la risposta del sistema politico | p. | 15 |
| 7. La trasparenza del meccanismo decisionale | p. | 22 |
| 8. La strategia economica e la mano invisibile | p. | 22 |
| 9. L'esistenza di politiche alternative | p. | 23 |
| 10. La forma del meccanismo decisionale | p. | 23 |
| 10.i. Valutazione del meccanismo decisionale della PAC sulla base dei costi di interdipendenza sociale | p. | 23 |
| 10.ii. L'approccio dei mercati e delle gerarchie | p. | 27 |
| Note | p. | 31 |
| Bibliografia | p. | 35 |

Susan Senior Nello è ricercatore presso l'Istituto di Economia della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie dell'Università di Siena.

1. Introduzione: i vantaggi dell'applicazione di un approccio di "Public Choice" alla questione della riforma della Politica Agricola Comune. (*)

L'inevitabile punto di partenza di qualsiasi discussione sulle modalità di applicazione della "Public Choice" ("scelte pubbliche") alla questione della riforma della Politica Agricola Comune (PAC) consiste nel definire la "Public Choice" ovvero, come viene talora chiamata, la "nuova economia politica". Una definizione si trova nello studio introduttivo di Mueller (1979): "La 'Public Choice' può essere definita come lo studio economico dei meccanismi decisionali non di mercato, o semplicemente come l'applicazione dell'economia alla scienza politica. La materia oggetto della 'Public Choice' è quella stessa della scienza politica: la teoria dello Stato, le regole del voto, il comportamento dei votanti, la politica dei partiti, la burocrazia e così via. La metodologia della 'Public Choice' è tuttavia quella propria dell'economia".

La 'Public Choice' ha perciò una vasta applicazione, coprendo tutti i processi decisionali; ma la sua caratteristica distintiva consiste nell'uso degli strumenti dell'economia neoclassica. Ciò implica che il punto di partenza fondamentale è dato dall'individuo razionale che persegue il proprio interesse, cercando di massimizzare la sua utilità soggetta a certi vincoli.

Nel quadro del dibattito sostanzialmente ripetitivo sulla riforma della PAC, la 'Public Choice' ha almeno il vantaggio di offrire un approccio alternativo⁽¹⁾. Dato il suo elemento di base - cioè il comportamento individualistico razionale - la 'Public Choice' può illuminare taluni aspetti del processo politico che usualmente non vengono presi in considerazione. La 'Public Choice' funziona perciò come un esempio di applicazione del "pensiero collaterale" (*lateral thinking*).

(*) Ringrazio quanti mi hanno in vario modo aiutato con i loro suggerimenti. In particolare, son grata a D. Creedon, K. Haase, K. Hagendorn, S. Louwes, J. Pelkmans, P. Puccinelli, P. Salmon e S. Tarditi. Naturalmente, la responsabilità delle tesi sostenute in questo lavoro rimane interamente mia.

In questo modo può aiutare ad identificare taluni difetti dei meccanismi decisionali e può suggerire nuove soluzioni. L'importanza che la 'Public Choice' attribuisce alla struttura delle istituzioni e alle regole e procedure del voto rende questa teoria particolarmente promettente sotto tale punto di vista.

L'approccio di 'Public Choice' consiste nell'analizzare le questioni politiche nei termini dei loro costi e benefici, utilizzando così i relativamente rigorosi strumenti dell'analisi economica. Questi strumenti hanno il vantaggio di presentare le questioni in modo preciso e ben definito. Allo stesso tempo la 'Public Choice' può evitare alcuni dei limiti di quegli approcci "puramente economici", che trattano il governo come una "scatola nera". Le politiche vengono valutate non soltanto sulla base dei loro probabili effetti, ma anche in termini di costi e benefici comportati dal deciderle e dall'attuare.

La 'Public Choice' offre perciò una prospettiva globale utile per considerare tutti gli aspetti delle questioni politiche, riducendo così il rischio di un fallimento delle proposte di riforma, fallimento dovuto al fatto che queste ultime non tengono conto di taluni di quegli aspetti. Inoltre la 'Public Choice' può indicare l'importanza relativa dei vari fattori nei processi decisionali e mostrare come l'importanza di questi fattori vari al variare della questione trattata e del tempo in cui essa è trattata. Per questa via la teoria delle "scelte pubbliche" può individuare gli ostacoli che si oppongono alla riforma e la strada per superarli.

La 'Public Choice' incoraggia quindi una più ampia consapevolezza della attuabilità politica di misure alternative. Né ciò implica necessariamente che solo le politiche attuabili siano effettivamente adottate. Una migliore comprensione del concetto di attuabilità politica dovrebbe consentire un ampliamento della portata del concetto stesso, aumentando così le possibilità di far accettare le politiche giudicate preferibili in termini di razionalità economica.

L'ipotesi di comportamento individualistico razionale, che sta alla base della 'Public Choice', viene spesso criticata come troppo ristretta. In quanto tale essa trascurerebbe molti fattori - ad esempio l'ideologia o la tradizione

- che possono influenzare la politica. Ciò risponde a verità; ma tale critica si può ritorcere contro tutta l'economia. Infatti gli economisti classici - come Smith, Ricardo, Malthus - vennero attaccati proprio su questo terreno, per esempio da Thomas Carlyle, che definì l'economia "*dismal science*". Nell'analizzare le complesse interrelazioni del mondo, talune semplificazioni sono inevitabili, e le diverse scienze sociali si distinguono per le semplificazioni che fanno. Il considerare la questione della riforma della PAC usando approcci diversi (scienza politica, 'Public Choice' ed economia agraria) può permettere di ricostruire un quadro più completo. La giustificazione dell'uso della 'Public Choice' non implica la richiesta dell'abbandono di altri approcci; sicché non appare sostenibile la critica di "imperialismo" rivolta agli economisti.

Infine, un ulteriore vantaggio della 'Public Choice' è costituito dal fatto che essa mostra come possa avvenire che un'istituzione operi diversamente dalle intenzioni dei suoi creatori, nonché dall'aiuto che la teoria delle "scelte pubbliche" può fornire nell'illustrare gli errori. Il che - nel caso della PAC - sembra assumere una rilevanza particolare.

2. I meccanismi decisionali

La 'Public Choice' definisce la politica in generale come il risultato del modo in cui le preferenze degli individui razionali ed egoisti si combinano nel processo politico. Per gli scopi della presente analisi, il termine "processo politico" viene interpretato in un senso molto ampio ed è diviso in tre fasi distinte.

La prima fase concerne l'identificazione di quegli agenti economici che si attendono un effetto di una politica sui loro interessi; nonché nel valutare quale e quanta forza gli agenti stessi attribuiscono a quegli effetti.

La seconda fase concerne il se e il come gli agenti economici reagiscano ai supposti effetti della politica data, traducendo questi effetti in sforzi. Tale reazione può risultare più forte quando gli agenti economici sono organizzati in gruppi speciali allo scopo di articolare i loro interessi e di portarli a pesare nel sistema politico. In questo contesto la 'Public Choice' aiuta a spiegare

il comportamento degli individui nei gruppi, ovvero "la logica dell'azione collettiva", come la definisce Mancur Olson jr. (1965) nel suo libro, che è indubbiamente il classico in questo campo.

La terza fase dei meccanismi decisionali concerne il modo in cui il sistema politico risponde agli sforzi degli agenti economici. Molti filoni della letteratura di 'Public Choice' sono rilevanti a questo riguardo.

Per esempio, una parte della letteratura si occupa del comportamento degli individui nelle organizzazioni decisionali (la teoria economica della democrazia (Down, 1957) e della burocrazia (per esempio G. Tullock, 1965; Niskanen, 1971)), ed in particolare di come il comportamento individualistico razionale possa condurre a decisioni collettive che sono irrazionali stando al modello del singolo agente, o che sono sbilanciate a pro degli interessi di un gruppo particolare, piuttosto che dell'interesse della collettività.

La risposta del sistema politico dipende chiaramente dalla sua struttura istituzionale e dalle procedure e regole del voto usate. Queste sono questioni trattate da gran parte della letteratura di 'Public Choice', ivi inclusa quella sulla 'scelta delle regole costituzionali' (J.M. Buchanan e G. Tullock, 1962), sul 'federalismo fiscale' (per esempio W.E. Oates, 1972 e A. Breton, 1978)⁽²⁾ e sulla 'teoria dei clubs' (J.M. Buchanan, 1965)⁽³⁾. Nel presente lavoro la discussione sarà limitata al primo di questi approcci, che pare il più rilevante in riferimento al problema della riforma della PAC. L'enfasi sulle questioni procedurali e istituzionali deriva dall'ipotesi fondamentale per cui gli individui sono egoisti; di qui l'obiettivo della 'Public Choice' di trovare istituzioni in grado di incanalare questo egoismo, facendo il minimo assegnamento sull'altruismo. Una descrizione dettagliata delle istituzioni coinvolte nel processo decisionale della PAC fornirebbe un utile elemento complementare per il presente studio; ma siamo dispensati dal trattare l'argomento dal fatto che esistono eccellenti analisi di questo tipo (per esempio M. Tracy in J. Pelkmans, 1985).

Un altro tema trattato dalla letteratura riguarda il problema di combinare le preferenze individuali così da formare una funzione di benessere sociale

(si vedano in particolare K.J. Arrow, 1963, e A.K. Sen, 1970). Come sarà mostrato, questo tema è rilevante anche in riferimento alla questione del modo in cui sono stabilite le politiche nel processo decisionale della PAC.

Infine, la risposta del sistema politico verrà esaminata anche usando l'approccio dei mercati e delle gerarchie⁽⁴⁾. Sebbene questo approccio non preveda tutte le ipotesi comportamentali della 'Public Choice', esso viene qui adottato in quanto sembra offrire un utile quadro di riferimento per valutare l'efficienza del processo decisionale della PAC e per suggerire dove apportare miglioramenti.

3. La prima fase del processo decisionale: gli effetti attesi di una data politica

Gli agenti economici, che potrebbero attendersi di subire gli effetti della PAC, includono: agricoltori, industriali alimentari, commercianti (all'ingrosso e al dettaglio), operatori commerciali dell'import-export, i cittadini in generale sia come contribuenti che come consumatori, i verdi preoccupati dell'impatto della PAC sull'ambiente, nonché i membri delle burocrazie e dei Parlamenti nazionali e della CEE, che sono responsabili per la politica agricola.

L'impatto della PAC su questi ultimi sarà considerato più dettagliatamente in seguito, quando verrà analizzata la reazione del sistema politico.

Gli agricoltori e gli industriali alimentari sentono con ogni probabilità l'impatto della PAC assai più dei consumatori. Ciò avviene non solo perché la PAC impatta direttamente sui loro redditi o perché la spesa alimentare assorbe solo una piccola percentuale dei redditi dei consumatori, ma anche perché gli agricoltori sono pure consumatori di prodotti agricoli e contribuenti.

4. La seconda fase del processo decisionale: la traduzione degli effetti in sforzi

E' ben noto che gli agricoltori e gli industriali alimentari tendono a reagire in un modo più rumoroso ed efficace alla PAC, che non la gran massa del pubblico. Ciò avviene in quanto i produttori si attendono di sentire maggiormente gli effetti della PAC, come spiegato in precedenza, ma pure perché per essi è più facile, che non per i consumatori, organizzare speciali gruppi d'interesse.

Se un agente economico si attende significativi effetti da una data politica, può tentare di intensificare e rendere più efficace la sua risposta a quella politica, aderendo o partecipando alle attività di un gruppo d'interesse. Però questa adesione o partecipazione implica: per il membro, costi quale quello di segnalare le proprie preferenze; per il gruppo, costi originati dall'amministrazione, dal coordinamento e dai tentativi di influenzare il sistema politico. Perché un agente economico aderisca o partecipi ad un gruppo d'interesse, occorre almeno che i benefici attesi dal far ciò controbilancino i costi⁽⁵⁾. I benefici attesi dall'adesione ad un gruppo d'interesse dipendono non solo da ciò che l'agente percepisce come l'impatto atteso della politica data, ma anche dalla misura in cui egli considera i suoi legami col gruppo d'interesse utili per ottenere un favorevole risultato politico. Questo elemento di beneficio atteso è determinato, al pari dei costi di adesione ad un gruppo d'interesse, dalle caratteristiche strutturali del gruppo. In effetti, per qualsiasi politica, il corollario delle caratteristiche strutturali, che implicano costi minori, è il seguente: maggiori benefici attesi, dato che i bassi costi rendono più facile organizzare la risposta del gruppo d'interesse alla politica data. L'analisi delle caratteristiche strutturali dei gruppi d'interesse è dunque la chiave per capire la risposta degli agenti economici agli effetti potenziali di una politica.

Le caratteristiche strutturali di un gruppo d'interesse, che sono rilevanti in questo contesto, includono: l'omogeneità delle preferenze dei membri, la dimensione e il numero dei singoli membri, la struttura economica del settore o dei settori di provenienza dei membri, la possibile affiliazione del gruppo ad un partito politico, la dimensione aggregata del gruppo, la distribuzione geografica dei singoli membri e il possibile monopolio di rappresentanza di un gruppo. Solo tre di queste caratteristiche - l'omogeneità delle preferenze dei membri, la dimensione e il numero dei membri e la struttura economica del settore o dei settori di provenienza dei membri - verranno qui esaminate dal momento che, come spiegato altrove⁽⁶⁾, non è chiaro in che modo le altre caratteristiche strutturali influenzino l'efficacia della risposta dell'agente economico.

5. Le caratteristiche strutturali dei gruppi di interesse

5.i. L'omogeneità delle preferenze dei membri

Tra i costi più importanti d'adesione o partecipazione ad un gruppo di interesse ci sono quelli di coordinamento; e il livello di questi costi dipenderà ovviamente dall'affinità delle preferenze dei membri, tra i quali l'esistenza di una qualche affinità appunto costituisce condizione necessaria per il formarsi di un gruppo.

Anche se una spiegazione delle modalità con cui gli agricoltori e gli altri gruppi formano le loro preferenze probabilmente servirebbe a chiarire il meccanismo del processo decisionale, ciò oltrepasserebbe peraltro l'ambito della presente analisi, e dunque in questa sede le preferenze sono assunte come date.

Le preferenze del pubblico in generale, come insieme di consumatori di cibo, sono probabilmente quantomai diverse, con l'unico terreno comune costituito spesso semplicemente da una preferenza per prezzi più bassi delle derrate alimentari. Non sorprende che i costi di coordinamento e di decisione tendano ad essere così alti che in molti casi non convenga più l'attività di un gruppo d'interesse o l'appartenenza ad esso. Una ben nota eccezione in tal senso è rappresentata dalla potente *British Consumers' Association*.

Gli agricoltori che producono un bene particolare probabilmente hanno in comune una preferenza per prezzi più alti di quel prodotto. Possono sorgere problemi quando esistono vincoli di bilancio, che implicano che aumenti nel prezzo di un singolo prodotto significhino meno fondi disponibili per altri aumenti di prezzi e per la politica strutturale. Questa incompatibilità (*trade off*) tra aumenti di prezzi differenti ha spesso costituito la base del contenzioso tra gli agricoltori mediterranei e quelli del Nord Europa. Ciò nondimeno, in passato la FEOGA (o bilancio CEE per l'agricoltura) è stata in genere sufficientemente accomodante nel consentire aumenti generalizzati di prezzi, riducendo così i conflitti tra agricoltori di diverso tipo. Questo metodo di risoluzione dei conflitti tra agricoltori, basato sulla richiesta generalizzata di aumenti dei prezzi, è quello in genere più usato dal COPA o *Comité des Organisations Professionnel-*

les Agriculteurs.

Gli industriali alimentari produttori dello stesso bene probabilmente hanno in comune una preferenza per prezzi più alti dei loro prodotti e prezzi più bassi dei loro fattori di produzione. Si possono anche verificare contrasti tra gli industriali alimentari di diverso tipo (per esempio perché i loro prodotti sono in concorrenza o perché gli *input* di certi industriali alimentari possono essere costituiti dai prodotti di altri) e di diversi paesi (per effetto del sistema agromonetario). Nonostante ciò gli industriali alimentari hanno sufficienti preferenze comuni (probabilmente favorite dalla consistente presenza di aziende multinazionali) per formare la *Agricultural and Food Industries Commission* (CIAA), che rappresenta l'intero complesso dell'industria alimentare a livello CEE, in aggiunta alle diverse organizzazioni settoriali per produttori di beni specifici.

Per quanto a volte preferenze diverse abbiano reso alti i costi di coordinamento e di decisione, le organizzazioni degli agricoltori e degli industriali alimentari sono state in grado di reagire alla politica agricola in un modo molto più efficace della collettività in generale. L'organizzazione a livello CEE dei gruppi nazionali dei consumatori - il *Bureau Européen des Unions de Consommateurs* (BEUC) - non si è dimostrata potente quanto quella degli agricoltori.

5.ii. Il numero e la dimensione dei singoli membri del gruppo d'interesse

Il numero dei membri di un gruppo d'interesse non dovrebbe essere confuso con la forza collettiva di esso, dal momento che questa dipende anche dalla dimensione dei singoli membri. Sembra probabile che un gruppo d'interesse con un minor numero di membri peraltro singolarmente di dimensioni maggiori sia più efficace di un gruppo di equivalente grandezza aggregata, ma composto di molti piccoli membri. In particolare M. Olson (1965) ha sostenuto che, se il gran numero di aderenti si associa con l' "abusivismo" (*free riding*), il gruppo risulta meno efficace nelle sue reazioni. Il *free riding* si ha quando gli individui mancano di prender parte ad una vantaggiosa attività collettiva (ovvero, in

altre parole, all'ottenimento di un bene pubblico), sempre che non ci sia una qualche forma di pressione a far ciò, tipo la coercizione o gli incentivi selettivi⁽⁷⁾.

Per quanto gli studiosi non concordino nel riconoscere e definire tutte le caratteristiche di un bene pubblico⁽⁸⁾, ai fini della nostra analisi - seguendo J.G. Head (1962) - definiremo bene pubblico il bene caratterizzato dall'indivisibilità dell'offerta e dalla non escludibilità, cioè dal fatto che nessun individuo può essere escluso dal consumo di esso.

E' evidente che il sostegno dei prezzi della PAC ha talune caratteristiche proprie del bene pubblico, come, per esempio, il fatto che, in genere, quando si verifica l'accordo su un aumento del prezzo d'intervento di un prodotto, tutti gli agricoltori produttori di quel bene ne beneficiano, anche se in alcuni casi sono state fatte eccezioni per taluni tipi di prodotti di alcuni paesi (come nel caso dell'intervento per l'acquisto di carcasse). Allo stesso modo nessun agricoltore può essere escluso dall'effetto causato dall'introduzione di un ICM, da parte del suo paese, nel bene da lui prodotto.

Che il *free riding* si verifichi o no, dipende in parte dalle caratteristiche del gruppo di interesse. M. Olson (1965) distingue fra tre tipi di gruppi. I gruppi privilegiati sono quelli con uno o più membri, la cui dimensione in rapporto al gruppo considerato nel suo insieme, o il cui interesse nell'ottenere il bene pubblico risultino sufficientemente grandi da indurre tali membri ad accettare responsabilità per ottenere quel bene pubblico. All'estremo opposto, Olson definisce gruppo latente il gruppo con un gran numero di membri, ciascuno dei quali avverte che i suoi sforzi o la sua partecipazione non avranno effetto sull'esito finale; e di qui la tendenza al *free riding*, o almeno all' "abusivismo parziale" (*cheap riding*). Tra questi due estremi si pongono gruppi intermedi, all'interno dei quali almeno taluni membri - ma non tutti - avvertono che il loro partecipare o meno probabilmente sarà notato e avrà effetto sulla possibilità di ottenere il bene pubblico.

La sensazione di latenza è probabilmente più forte tra i consumatori finali

di prodotti agricoli, poiché è ben noto che i singoli consumatori sono deboli e male organizzati. A volte questa latenza può arrivare ad impedire al consumatore di aderire ad un gruppo.

In alcuni paesi, e forse più evidentemente in Gran Bretagna, si è registrata una crescente preoccupazione per l'impatto della PAC sull'ambiente. Come suggerito dal crescente favore incontrato dai "verdi" in materia, le preoccupazioni di questo tipo hanno contribuito a superare in parte la latenza della collettività; e pare probabile che gli stessi "verdi" in futuro rivendicheranno una crescente voce in capitolo nel fissare la politica agricola a livello nazionale ed europeo.

Il problema del *free riding* assume forme diverse nel caso del gruppo privilegiato, in quanto l'iniziativa dei membri di maggior dimensione o motivazione può ottenere il bene pubblico anche quando per gli altri membri si riscontri il fenomeno del *free riding* e dello sfruttamento dei loro soci di dimensioni più ampie.

L'evidenza suggerisce l'ipotesi che molti gruppi agricoli siano di tipo privilegiato. Per esempio, fino alla fine degli anni '60 la francese *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitation Agricoles* (FNSEA) era dominata dai grandi produttori di grano e barbabietola da zucchero, sovente a spese degli allevatori più poveri. La tedesca *Deutscher Bauerverband* (DBV) pare anch'essa organizzata da e per gli agricoltori più grandi. Ciò risulta evidente dalle accuse, rivolte alla DBV, di non rappresentare gli interessi degli agricoltori part-time: fatto che portò alla formazione della *Deutscher Bundesverband der Landwirte in Nebenberuf* (DBLN) nel 1972⁽⁹⁾.

Secondo W.F. Averyt jr. (1977), non sono solo i gruppi nazionali di agricoltori a venir dominati da pochi grandi membri, bensì tale tendenza è rafforzata dal modo in cui i gruppi nazionali d'interesse si aggregano a livello CEE per formare il COPA. Come spiega Averyt:

"Le élites, che hanno le più grandi risorse per dominare i gruppi nazionali degli agricoltori, sono anche quelle che dominano il COPA allo scopo di influen-

zare la politica CEE..... La politica agricola nazionale in Francia o Germania è sufficientemente complessa, ma la politica agricola CEE è un tale bizantinismo che solo gli agricoltori con ampia disponibilità di risorse, e specialmente di tempo, cognizioni, prosperità economica, possono capire il funzionamento dei meccanismi decisionali in misura sufficiente per essere in grado d'influenzarne l'esito".

I dirigenti del COPA, perciò, rappresentano l'élite delle élites. Essi provengono dalla grande imprenditoria agricola, principalmente dalle aree granarie e d'allevamento ad alta capitalizzazione. La maggior parte dei membri del *Presidium* del COPA possiede più di 100 ettari di terra⁽¹⁰⁾, mentre la fattoria media della CEE raggiunge solo i 17 ettari.

Si potrebbe sostenere che, quando i membri di un gruppo d'interesse sono grandi imprenditori, essi risultano meno dipendenti dalle attività del gruppo in quanto dispongono di metodi alternativi per perseguire i propri interessi, metodi quali - ad esempio - contatti diretti col governo o potere di mercato. Si potrebbe dire che ciò implica che Olson ha torto, e che i gruppi con parecchi membri di più modeste dimensioni risultano più efficaci.

Contro tale tesi, tuttavia, l'evidenza mostra che i grandi agricoltori sono attivi sia nel COPA, sia nei gruppi nazionali di agricoltori. Disporre di vie diverse per perseguire i propri interessi non significa necessariamente per gli agricoltori più grandi operare una scelta affatto alternativa; entrambe le strade possono infatti essere percorse, e la sinergia risultante rende probabilmente le attività di tali agricoltori più efficaci.

Tornando al problema del *free riding* applicato ai gruppi latenti o intermedi, M. Olson (1965) sostiene che questi gruppi di pressione sono efficaci solo se svolgono anche altre mansioni. Quando un gruppo è latente, la sua mobilitazione viene assicurata dalla presenza di 'incentivi selettivi', che sono disponibili solo per quei membri che partecipano all'attività del gruppo. Questi incentivi selettivi sono forniti da molti gruppi di agricoltori e includono, per esempio, l'offerta di informazioni, corsi, aiuto per la contabilità amministrativa e fiscale, patrona-

to, la formulazione di un ideale o principio capace di ispirare l'attività del gruppo e l'adesione ad esso, e così via. Questo interesse per l'uso di incentivi selettivi al fine di superare la latenza dei membri è probabilmente collegato all'importanza del voto agricolo. Gli incentivi possono essere usati per aumentare il numero degli aderenti, mentre per altri livelli di adesione (e di voti potenziali) implicano probabilmente una maggiore sensibilità dei partiti politici alle richieste degli agricoltori.

Forse uno degli usi più spettacolari degli incentivi selettivi è stato quello della Coldiretti in Italia. La Coldiretti deriva la maggior parte della sua forza dall'appoggio dei piccoli agricoltori, e ha saldi legami, talora somiglianti ad una parziale fusione, con la Democrazia Cristiana. La Palombara (1965) ha stimato che nel 1961 l'influenza della Coldiretti si estendesse a circa 40 senatori e 66 deputati DC. In più la Coldiretti ha in genere monopolizzato il posto di ministro dell'Agricoltura.

Nel quadro della scena politica italiana non sorprende il fatto che i legami tra la DC e la Coldiretti si estendano anche fino al patronato e al nepotismo⁽¹¹⁾. I vari enti od organizzazioni di Stato sono spesso considerati alla stregua di prede per la maggioranza; e la Coldiretti ha avuto molto successo nell'ottenere il controllo di enti come le Casse Mutue di Malattia e le Mutue Contadine⁽¹²⁾. Con una tale macchina produttrice di patronato a sua disposizione, la Coldiretti possiede sostanziali incentivi selettivi utilizzabili per assicurare la partecipazione dei suoi membri.

La Coldiretti costituisce un esempio di un'altra via per cui è possibile superare il *free riding*: cioè con un leader che incoraggia la partecipazione e si assume personalmente il compito di fornire gli incentivi selettivi.

Questo era il caso di Paolo Bonomi, fondatore della Coldiretti nel 1944 e capo di essa per molti anni. Bonomi ha significato per la Coldiretti una leadership forte e uno stretto controllo, prestando al gruppo il suo prestigio personale e unificando il gruppo stesso attraverso un ideale bene articolato: quello della civiltà contadina, fondata sulla piccola proprietà coltivatrice⁽¹³⁾. Il declino

della Coldiretti durante gli anni '60 e '70 era in parte inevitabile, dato l'esodo rurale che ha ridotto la quota degli addetti all'agricoltura dal 44% della popolazione attiva nell'immediato secondo dopoguerra al 10% circa di oggi; ma il ritiro di Bonomi ha indubbiamente contribuito a tale declino, in quanto con esso la Coldiretti ha avvertito la mancanza del coordinamento, del controllo, dello slancio e del prestigio che la leadership di Bonomi assicurava.

Molti gruppi di agricoltori sono stati perciò capaci di risolvere il problema del *free riding* o mediante l'offerta di incentivi selettivi o perché il gruppo era 'privilegiato'. Al contrario, i gruppi di consumatori tendono ad appartenere alla categoria 'latente' e offrono minori possibilità di incentivi selettivi, patendo di conseguenza il *free riding* più dei gruppi di agricoltori.

5.iii. La struttura del settore o dei settori economici di provenienza dei membri

Le caratteristiche specifiche del settore o dei settori economici di provenienza dei membri di un gruppo d'interesse possono anche influenzare la capacità dei membri stessi di formare un gruppo d'interesse o di partecipare alle sue attività. K. Hagendorn (1983) ha descritto questo fenomeno per il settore agricolo.

La struttura economica dell'agricoltura implica che da un lato gli agricoltori sono intrappolati nella 'macina' (*treadmill*) di Cochrane, nel senso che essi devono continuamente introdurre nuove tecniche semplicemente per mantenere la loro posizione di reddito relativo (Cochrane, 1958); dall'altro lato le risorse impiegate in agricoltura sono caratterizzate da un livello estremamente basso di mobilità. L'emigrazione del lavoro dall'agricoltura è molto costosa, specie in periodi di alta disoccupazione; mentre la differenza tra i costi d'acquisto e quelli di recupero significa bassa mobilità del capitale. Come risultato, gli agricoltori trovano - sia a livello individuale che a livello collettivo - i loro obiettivi economici frustrati, anche se questa frustrazione può servire come base per il consenso politico. Questo consenso può trovare la sua espressione o nell'attività del gruppo d'interesse oppure in tentativi diretti di influenzare il governo.

Come evidenziato da Hagendorn, vari filoni della teoria di 'Public Choice' possono servire a spiegare questo legame tra struttura economica ed attività politica. Un esempio è fornito dal concetto di Hirschman (1975) di 'uscita e voce' (*exit and voice*): visto che l'uscita degli agricoltori dal settore agricolo è limitata, essi tendono a fare affidamento più sull'uso della voce, cioè sulla protesta politica.

In alternativa si può usare la nozione di ricerca di 'rendite parassitarie' (*rent-seeking*) (Buchanan, Tollison and Tullock, 1980). Poiché gli agricoltori sono frustrati in termini di 'ricerca di profitti', essi si volgono alla ricerca politica di rendite parassitarie, ricerca che comporta il tentativo di influenzare la politica agricola. Questa spiegazione pare particolarmente valida per gli agricoltori della CEE, dato che i prezzi della maggior parte dei prodotti, e, in taluni casi, persino i livelli di produzione di quei prodotti sono fissati a Bruxelles; il che implica un forte incentivo per gli agricoltori ad impiegare canali politici per influenzare i livelli di reddito.

Questi fattori possono aiutare a spiegare perché gli agricoltori siano più attivi nelle attività del gruppo d'interesse che non i consumatori e i contribuenti, che provengono da tutti i settori economici.

5.iv. Conclusione: in che modo le caratteristiche strutturali dei gruppi d'interesse possono influenzare la risposta di un agente economico alle politiche agricole della CEE

Tre delle caratteristiche strutturali dei gruppi d'interesse - l'omogeneità delle preferenze dei membri, la struttura di provenienza dei membri e il numero e la dimensione dei singoli membri - forniscono un'indicazione chiara del perché i gruppi degli agricoltori e degli industriali alimentari risultino assai più efficaci della loro controparte, gli equivalenti gruppi dei consumatori, nel reagire alla PAC.

L'analisi indica anche che i conflitti tra gli agricoltori, che producono beni diversi, sono più accentuati quando i vincoli del bilancio impediscono aumen-

ti dei prezzi (o altri benefici politici) per tutti. In aggiunta è stato spesso mostrato come il sistema agromonetario possa portare a conflitti tra gli agricoltori e gli industriali alimentari, conflitti che sono il riflesso di divisioni nazionali.

6. La risposta del sistema politico

La risposta di un agente economico ad una politica attesa, sia che l'agente sia in un gruppo ovvero no, è meno importante in sé che non come mezzo per ottenere un esito politico più favorevole. Il legame tra risposta e successo nell'influenzare le politiche dipende dal grado di apertura del sistema politico alle domande degli agenti. Questo grado di apertura dipende a sua volta dalla misura in cui gli interessi dei *policy-makers* coincidono con quelli di altri agenti economici toccati da una data politica, dalla misura in cui i *policy-makers* sono impegnati in una particolare strategia, e dalle opportunità che il sistema politico offre per soddisfare gli interessi di un gruppo particolare anziché quelli della collettività.

I ben noti problemi delle eccedenze, del divorzio tra i livelli dei prezzi agricoli della CEE e quelli dei mercati mondiali, del bilancio CEE, suggeriscono che la PAC abbia sempre avuto la tendenza a rispondere alle richieste degli agricoltori per prezzi più alti a spese della collettività, nel suo duplice ruolo - quest'ultima - di consumatore finale e di contribuente. L'analisi del processo decisionale della PAC è a questo punto necessaria per capire come ciò sia avvenuto e quali implicazioni ne derivino per la riforma della stessa PAC.

La questione che sorge è come, in un sistema 'democratico', una politica possa riflettere gli interessi di un gruppo speciale anziché quelli della collettività. Secondo A. Downs (1957) la colpa di ciò risiede nei difetti, nei pregiudizi e nei limiti del processo decisionale collettivo. Downs sostiene che i politici massimizzano le loro possibilità di rielezione mediante la concorrenza per i voti. Di conseguenza, essi accettano o respingono una politica sulla base del numero dei voti che si aspettano a favore o a sfavore di quella politica. Si assume che i votanti sappiano quali siano le proprie preferenze e che le manife-

stino solo se, facendo ciò, ne ricavano un vantaggio, tipo un'iniziativa dell'uomo politico a favore del votante.

Se tutti i votanti soddisfano queste condizioni nella stessa misura, le politiche economiche saranno il riflesso degli interessi della collettività; ma questo caso, in pratica, si verifica solo raramente. Nella formazione e nella manifestazione di una preferenza sono coinvolti costi di informazione e di segnalazione. Per un votante stabilire come probabilmente egli sarà toccato da una particolare politica o dalle sue alternative, e scoprire chi sia il responsabile di quella politica, costa tempo, denaro, sforzo. Dato che si assume la razionalità del votante, è ovvio che quest'ultimo sosterrà tali costi solo in presenza di un incentivo a far ciò, tipo la convinzione che, manifestando le proprie preferenze, egli indurrà il politico ad agire in suo favore. In altre parole, c'è una soglia minima di beneficio atteso, necessaria per il votante per sostenere i costi di informazione e segnalazione.

Come dimostra U. Koester (1978), sia il costo che il beneficio di questa analisi suggeriscono il motivo per cui la PAC può riflettere gli interessi degli agricoltori e degli industriali alimentari anziché quelli della collettività. La PAC è così carica di tecnicismi e complessità da far risultare estremamente costoso, in termini di tempo e di sforzo, il calcolo dei probabili effetti di politiche alternative. Perché il votante razionale sostenga questi costi, occorre che egli si attenda benefici sostanziali. Come già detto, l'impatto della PAC, e di conseguenza dei benefici attesi, risulterà molto più sensibile per gli agricoltori e gli industriali alimentari. Inoltre i costi di informazione vengono spesso ridotti, per gli agricoltori e gli industriali alimentari, grazie ai gruppi d'interesse, che forniscono spiegazioni circa le varie alternative e i loro probabili effetti. In aggiunta, poiché i consumatori finali dei prodotti agricoli tendono ad essere eterogenei e non organizzati, i costi della segnalazione di preferenze risulteranno maggiori che non nel caso degli agricoltori.

Un possibile antidoto per questa situazione consisterebbe perciò nell'incoraggiare la formazione e le attività di gruppi di consumatori, mettendo così questi

ultimi in grado di operare come un'effettiva 'contrapposizione di potere' nei confronti delle lobbies degli agricoltori e degli industriali alimentari. I fondi CEE, per esempio, potrebbero essere usati per aiutare i gruppi dei consumatori a fornire migliori servizi di informazione. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto nell'ottobre 1984, quando la Commissione della CEE ha annunciato che alle organizzazioni europee dei consumatori sarebbero stati erogati crediti per 420.000 ECU. In aggiunta, il Consiglio dei ministri responsabile della protezione dei consumatori, riunitosi per la prima volta nel dicembre 1983, potrebbe estendere le sue attività per perseguire l'obiettivo di "prezzi ragionevoli nell'offerta (di cibo) ai consumatori", obiettivo previsto dall'art. 39 del Trattato di Roma.

Sorge il problema seguente: il modello di Downs è stato concepito per un processo decisionale relativamente semplice, in cui il Parlamento svolga il ruolo principale. Qualche modifica è necessaria per applicare il modello al meccanismo decisionale della PAC, meccanismo che coinvolge il Consiglio dei ministri, la Commissione e il Parlamento della CEE, nonché i Parlamenti e le burocrazie nazionali⁽¹⁴⁾.

In particolare, mentre il comportamento dei membri del Parlamento europeo⁽¹⁵⁾ e dei Parlamenti nazionali può essere interpretato, entro una certa misura, utilizzando il modello di Downs, i membri delle burocrazie, il Consiglio dei ministri e la Commissione non sono direttamente responsabili delle procedure elettorali, sicché risultano probabilmente meglio analizzabili usando la 'teoria della burocrazia' (come sviluppata, ad esempio, da A. Downs, 1967; G. Tullock, 1965 e Niskanen, 1971).

Nel caso dei parlamentari, Downs ha interpretato l'ipotesi fondamentale della 'Public Choice' sul comportamento (quella cioè dell'individuo razionale ed egoista) in termini di tentativo di massimizzazione delle possibilità di rielezione. Al contrario, per i membri delle burocrazie, quest'ipotesi può essere adattata in termini di interessi dei burocrati, e questi interessi saranno probabilmente basati in gran parte su considerazioni di potere, prestigio, reddito

e sicurezza⁽¹⁶⁾. Il prestigio concerne il potere di influenzare le azioni politiche e il modo in cui il prodotto del *decision-maker* viene giudicato dai non addetti. Il servire la collettività non costituisce sempre la miglior garanzia che questi interessi dei burocrati siano soddisfatti.

L'applicazione di questo approccio alle istituzioni della CEE rivela che alcune istituzioni sono più sensibili di altre alle richieste dei gruppi degli agricoltori; ed è perciò più probabile che esse premano per prezzi agricoli più alti e si oppongano a riforme implicantanti tagli nella spesa agricola.

Tra tutte le istituzioni CEE questo vale probabilmente meno per il Parlamento europeo. Il prestigio dei membri dipende dalla loro capacità di rendere il Parlamento davvero influente nel meccanismo decisionale della CEE; e una via percorsa in tale direzione è stata quella di insistere sul tema di una politica di tagli di bilancio e della riforma della notoriamente difettosa PAC. Come risultato, alcuni membri si sono mostrati particolarmente sensibili agli interessi dei contribuenti CEE.

Al contrario, tuttavia, altri europarlamentari, specialmente quelli facenti parte del Comitato agricolo, dipendono dai voti e da altre forme di appoggio degli agricoltori, e talvolta appartengono addirittura ad organizzazioni di agricoltori. Di conseguenza, le decisioni dell'Europarlamento concernenti la PAC risultano talora contraddittorie, riflettendo il vario andamento delle sue maggioranze⁽¹⁷⁾.

L'atteggiamento della Commissione CEE nei confronti della *lobby* degli agricoltori è ancora più ambiguo. Da un lato la Commissione ha presentato diverse proposte per la riforma della PAC, incluse quelle contenute nel (COM(81)608), e il recente documento COM(83)500. Interpretata in termini di 'Public Choice', in qualche misura essa riflette gli interessi degli eurocrati, in quanto l'efficiente funzionamento della PAC serve come garanzia per le loro posizioni di prestigio.

D'altro canto, come dimostrato dagli avvenimenti del 1985, la Commissione non è sempre così "Europea" come richiederebbe il suo ruolo di tutrice del

Trattato di Roma. La Commissione si è impegnata in uno sforzo determinato teso a introdurre misure volte a risolvere i seri problemi delle eccedenze e delle spese nel settore cerealicolo. Durante l'estate sono emerse crescenti difficoltà e resistenze alla riforma, manifestatesi nel corso di una riunione dei Commissari, tenutasi a settembre, in cui Delors, presidente della Commissione, ha reso esplicito ad Andriessen, commissario dell'Agricoltura, di non volere alcun taglio nelle politiche di sostegno ai produttori cerealicoli prima delle elezioni politiche francesi, fissate per il marzo 1986. Delors è sottoposto alle forti pressioni di Mitterand, il quale, comprensibilmente, desidera evitare la prospettiva di una protesta generalizzata degli agricoltori francesi in periodo elettorale.

Il Consiglio dei ministri dell'Agricoltura è il luogo dove vengono assunte le decisioni finali sulla maggior parte delle questioni importanti in materia di politica agricola. E' qui che le proposte sono accettate, rifiutate e modificate, ed è qui che si raggiunge l'equilibrio finale degli interessi. Non sorprende che il Consiglio costituisca il principale bersaglio delle attività dei gruppi d'interesse toccati dalla PAC. E ciò in quanto sono i membri del Consiglio dei ministri dell' *Agricoltura* a risultare particolarmente interessati ad ottenere un 'buon risultato' per i propri agricoltori. Di conseguenza il Consiglio è probabilmente l'istituzione CEE più sensibile alla *lobby* degli agricoltori. Prova di ciò è fornita da un discorso del 1983 di Christopher Tugendhat al Parlamento europeo, discorso in cui si sosteneva⁽¹⁸⁾:

"Negli ultimi quattro anni il Consiglio dei ministri dell'Agricoltura ha raddoppiato il costo delle proposte avanzate dalla Commissione. In questo modo circa 2.500 milioni di ECU sono stati consapevolmente aggiunti al costo della PAC in aggiunta al costo delle proposte della Commissione".

A livello di governi nazionali opera un sistema di "checks and balances", basato sui ministri delle Finanze che fungono (o cercano di fungere) da vincolo per le domande di maggiori spese avanzate dagli altri ministri, incluso quello dell'Agricoltura. La prassi dell'uso di consigli separati a livello CEE implica

un'assai minore capacità di vincolo da parte dei ministri delle Finanze. Si sono tentate varie strade per risolvere tale problema; per esempio, i consigli congiunti dei ministri delle Finanze e dell'Agricoltura, oppure il coinvolgimento del Consiglio Europeo (composto dai capi di Stato) nelle questioni agricole. I tecnicismi e le complessità della PAC hanno causato il fallimento di questi tentativi di soluzione.

L'influenza degli interessi agricoli può perciò indurre i membri di queste tre istituzioni ad opporsi alle proposte di riforma implicanti tagli alla spesa agricola. Poiché sembrano esserci poche possibilità di alterare l'influenza di tali gruppi, le resistenze alla riforma della PAC potrebbero forse essere ridotte modificando l'equilibrio di potere a danno del Consiglio CEE e a vantaggio della Commissione e del Parlamento. Ciò potrebbe implicare, ad esempio, una maggiore accentuazione del potente ruolo di critica esercitabile dall'Europarlamento.

Si potrebbe sostenere che questo trasferimento di potere non farebbe altro che portare ad un corrispondente cambiamento di obiettivo dell'attività dei gruppi d'interesse degli agricoltori con alterazione della sensibilità relativa delle varie istituzioni alla lobby degli agricoltori. Al contrario, tuttavia, le ragioni addotte sopra a motivazione del perché almeno una parte degli europarlamentari e degli eurocommissari ritenga meglio serviti i propri interessi dal resistere alle organizzazioni degli agricoltori, ci paiono rimanere immutate.

Con riferimento al Consiglio e alla Commissione, questo trasferimento di potere implicherebbe un rovesciamento della tendenza degli ultimi anni. La Commissione è venuta perdendo potere rispetto al Consiglio in quanto sostanzialmente priva di legittimità politica, non essendo eletta direttamente e disponendo di un minor numero di contatti diretti con le maggiori forze politiche degli Stati membri. Cambiamenti istituzionali potrebbero perciò risultare necessari per modificare l'equilibrio di potere.

A livello nazionale, i paesi CEE hanno conosciuto il fenomeno del trasferimento di poteri dal legislativo all'esecutivo. Il meccanismo decisionale CEE

ha rafforzato questa tendenza, in quanto i membri del Consiglio provengono dall'esecutivo e le decisioni del Consiglio non possono essere annullate dai Parlamenti nazionali. Ciò nondimeno le organizzazioni degli agricoltori di tutti i paesi CEE ritengono ancora che valga la pena di avere rapporti con parlamentari del proprio paese, fornendo loro informazioni, contributi elettorali, e talora anche direttamente candidati al corpo legislativo. La permanente importanza dei Parlamenti risulta evidente, per esempio, dalla tedesca FDP, che ha potuto usare la sua posizione cardine nel Bundestag per premere per più alti prezzi agricoli e per bloccare misure, come lo smantellamento degli ICM, implicanti prezzi più bassi per l'agricoltore tedesco.

Per quanto concerne le burocrazie nazionali, diremo che i burocrati saranno interessati al prestigio e alla sicurezza del loro lavoro e delle istituzioni dove essi lavorano. A volte ciò può portare a conflitti tra i vari corpi che costituiscono le amministrazioni nazionali; e l'alleanza con la forte lobby degli agricoltori costituisce, per i ministri agricoli, un modo per perseguire i propri obiettivi (si veda ad esempio, il dibattito tra i ministri francesi dell'Agricoltura, Michel Rocard, e delle Finanze, Jacques Delors, sugli ICM e sui prezzi agricoli)⁽¹⁹⁾.

In aggiunta, come evidenzia W.J. Feld (1979), i burocrati nazionali sono molto preoccupati dei trasferimenti di potere alla CEE. Non sorprende che le autorità nazionali rimangano responsabili per un'ampia serie di misure concernenti l'agricoltura, incluse la tassazione agricola, le agevolazioni creditizie ed altri sussidi all'investimento. E non solo queste misure variano da paese a paese, originando distorsioni nella concorrenza; bensì si aggiungono al problema delle eccedenze, e la loro esistenza può anche aver contribuito alla mancanza d'impulso per politiche strutturali a livello CEE. La soluzione di questi problemi costituisce perciò un aspetto della riforma della PAC, che può implicare il passar sopra agli interessi dei burocrati nazionali.

Saranno ora suggerite tre vie per superare la resistenza degli agenti economici, e in particolare dei funzionari CEE e nazionali, alla riforma della PAC, quando questa va contro i loro interessi.

7. La trasparenza del meccanismo decisionale

Porre un interesse particolare davanti a quello della collettività non è fatto strettamente 'democratico'; e perciò è più probabile che tale operazione si verifichi se non scoperta. L'operazione stessa è possibile se il segreto, la complessità o l'impossibilità di distinguere i responsabili nel meccanismo decisionale rendono difficile l'individuazione del *policy-maker* responsabile delle iniziative contrarie agli interessi della collettività. Questo sembra essere il caso del processo decisionale della PAC, che - secondo W. Feld (1979) - è seriamente danneggiato dalle

".... opportunità che hanno differenti attori governativi e non governativi di imporre gli interessi nazionali tramite un'astuta utilizzazione del meccanismo decisionale CEE. Sulla carta la distribuzione delle funzioni tra la Commissione e il Consiglio per l'avvio e l'approvazione della decisione pare essere chiaramente definita. Nella pratica, tuttavia, questo processo implica una interazione a più livelli e una compenetrazione tra le varie istituzioni della Comunità, i diversi governi nazionali, le varie burocrazie e gruppi d'interesse".

Uno sforzo per stabilire dove risiede la responsabilità e per rendere il meccanismo decisionale più trasparente renderebbe perciò possibile l'identificazione degli oppositori alla riforma, e per questa via la loro opposizione potrebbe essere vinta.

8. La strategia economica e la mano invisibile

Un altro fattore che può influenzare una data politica è costituito dall'impiego dei *policy-makers* in una data strategia economica. Trattando del protezionismo, J. Pincus (1975) ha definito tale fattore l' "invisibile mano politica" o la "saggezza" dei *tariff-makers*. Se esistesse un diffuso impegno in direzione di chiari obiettivi di lungo termine per la riforma della PAC, questa 'strategia' consentirebbe di superare alcuni degli ostacoli frapposti dagli interessi di breve termine degli agenti economici interessati dalle politiche comunitarie.

9. L'esistenza di politiche alternative

L'opposizione degli agenti economici alla riforma della PAC - perché, per esempio una riduzione dei prezzi amministrati non è nel loro interesse - potrebbe essere superata con la presentazione di politiche alternative, come la compensazione diretta dei redditi⁽²⁰⁾. L'importanza dell'effetto dell'annuncio di esse non dovrebbe essere trascurata in questo contesto.

10. La forma del meccanismo decisionale

La forma del meccanismo decisionale è pure importante nel determinare quali saranno l'equilibrio d'interessi e le strategie finali nel decidere una data politica. La questione che poi sorge è se il meccanismo decisionale della PAC sia ottimale, o se possa essere invece migliorato; e tale questione verrà ora affrontata usando due approcci: i costi di interdipendenza sociale, i mercati e le gerarchie.

10.i. Valutazione del meccanismo decisionale della PAC sulla base dei costi di interdipendenza sociale

Il concetto dei costi di interdipendenza sociale è stato sviluppato da Buchanan e Tullock (1962); mentre U. Koester (1978) ha mostrato come esso possa essere applicato al *decision-making* del Consiglio dei ministri dell'Agricoltura. Secondo Buchanan e Tullock la regola ottimale del *decision-making* è la seguente: ciò che minimizza i costi di interdipendenza sociale sono i costi per l'individuo (in questo caso lo Stato membro della CEE) del meccanismo decisionale collettivo. I costi d'interdipendenza includono i costi decisionali e i costi esterni.

I costi decisionali dipendono dal tempo, lo sforzo, le concessioni, i pagamenti, ecc., necessari ad un individuo per assumere decisioni collettive o pervenire ad un accordo. Chiaramente questi costi aumenteranno, sia pro capite sia in termini assoluti, con l'aumentare del numero di individui che devono concordare con la decisione.

I costi esterni derivano all'individuo dalle azioni di altri soggetti, e si possono presumere notevoli qualora tutti gli individui agiscano indipendentemente.

Questi costi cadono con l'aumentare del numero di soggetti che devono accordarsi su una decisione, raggiungendo lo zero nella situazione limite in cui si applica la regola dell'unanimità, poiché in tal caso ogni individuo può opporre il veto a qualsiasi azione presumibilmente per lui dannosa. Di conseguenza, la regola dell'unanimità minimizza i costi esterni, ma massimizza i costi decisionali.

La regola decisionale ottimale è indicata dal punto in cui la somma dei costi esterni e dei costi decisionali è minima. Poiché l'*optimum* varia a seconda dei diversi tipi di azione collettiva, non c'è nessun motivo *a priori* per aspettarsi che una maggioranza semplice (o una maggioranza qualificata) sia la regola decisionale ottimale.

Come già detto, la maggior parte delle decisioni finali, che concernono la politica agricola della Cee, viene assunta dal Consiglio dei ministri agricoli. Per quanto in teoria una maggioranza qualificata dovrebbe bastare per approvare le decisioni *de iure* del Consiglio, in pratica l'unanimità viene generalmente richiesta a causa della regola per cui qualsiasi paese può insistere sull'uso dell'unanimità quando ritenga che l'esito del voto tocchi interessi nazionali vitali (vedi M. Tracy in Pelkmans, 1985).

La quantità di tempo e di energia richiesta dal Consiglio dei ministri agricoli per raggiungere una decisione, soprattutto nelle sessioni annuali per fissare il livello dei prezzi, è cosa ben nota; e la regola dell'unanimità è tra le cause di tale quantità. In passato, la consuetudine di estendere l'uso dei prezzi fissati per l'anno precedente in caso di mancanza di accordo sui nuovi prezzi ha avuto l'effetto positivo di accelerare il processo decisionale, riducendo così gli stessi costi decisionali. Finché non si verifichi un accordo sui tagli dei livelli nominali dei prezzi garantiti, questo meccanismo può fornire un'utile via di contenimento degli aumenti di prezzi nominali⁽²¹⁾.

La teoria di 'Public Choice'⁽²²⁾ spiega anche perché un accordo nelle sessioni annuali, in cui si fissano i prezzi, sarebbe praticamente impossibile in assenza di reciproco scambio di appoggi politici (*log-rolling*). Il *log-rolling* può essere

spiegato con l'esempio di un paese A che vuole aumentare i suoi prezzi alterando il proprio tasso di scambio verde, di un paese B che vuole aumentare i prezzi comuni della CEE, e di un paese C che è favorevole ad un compromesso consistente in minori incrementi di prezzo con entrambi i metodi ora indicati. A prima vista, un compromesso come quello del paese C parrebbe soddisfacente per tutti e tre i paesi. Se tuttavia si introduce il *log-rolling*, allora il paese A può appoggiare la posizione del paese B in cambio di un appoggio del paese B al paese A. Il risultato totale consisterebbe in un aumento globale di prezzo molto più ampio, e ciò è quanto generalmente avviene nelle sessioni in cui si fissano i prezzi, come spiega W.F. Averyt (1977):

"Una forma di accordo meno indolore consiste sempre nell'accettare la richiesta di prezzi più alti per altri.....".

Se, come pare probabile, il vincolo imposto dal bilancio CEE sulle spese agricole aumenterà in futuro, risulterà ancora più difficile raggiungere un accordo, con conseguente spinta ad un ulteriore incremento dei costi decisionali.

U. Koester (1978) ha mostrato come il sistema di finanziamento comune dei prezzi di sostegno della CEE porti a esternalità, con i consumatori e i paesi terzi esposti a costi esterni quando i prezzi garantiti della CEE vengono aumentati. C. Tugendhat ha descritto gli effetti di questa esternalizzazione, dicendo che ciò mette la Comunità in grado di comportarsi "come un gruppo di clienti in un ristorante, con ciascuno che sceglie piatti costosi sapendo che il conto verrà diviso"⁽²³⁾.

Dato che questi costi esterni comportano ampi trasferimenti tra i paesi membri della CEE, Koester sostiene che la regola dell'unanimità è utile in quanto assicura che un paese può "evitare per se stesso svantaggi sostanziali derivanti dalle decisioni sui prezzi comuni". Koester è perciò in favore di un uso continuato della regola dell'unanimità per evitare un rafforzamento delle "forze di disintegrazione della CEE".

Questo è vero; però si riscontrerebbero vantaggi considerevoli qualora gli Stati membri potessero essere persuasi ad adoperare un accordo volontario

o *gentleman's agreement* per usare maggiormente la regola della maggioranza qualificata. Ciò metterebbe i ministri dell'Agricoltura in grado di usare la CEE come capro espiatorio (come viene usato ora lo SME, o Sistema Monetario Europeo) e così i ministri si troverebbero in una posizione più forte per resistere alle pressioni delle loro *lobbies* agricole. Per esempio, nel novembre 1983, il ministro italiano dell'Agricoltura, Pandolfi, si oppose ai gruppi d'interesse nazionali, accettando un voto di maggioranza in favore dei tagli dei sussidi al consumo di olio d'oliva, poiché altrimenti i prezzi d'intervento per l'olio d'oliva sarebbero rimasti al livello più basso del precedente anno commerciale. L'uso di questi due meccanismi sembrerebbe offrire la possibilità di limitare gli aumenti dei prezzi nominali di sostegno nel futuro.

Al summit parigino del dicembre 1974, i capi di Stato dei paesi CEE si pronunciarono per un processo di graduale avvicinamento al principio della maggioranza. Di nuovo, durante la presidenza italiana, Craxi chiese ripetutamente un uso minore dell'unanimità, e ciò potrebbe essere considerato come indicazione almeno di una qualche buona volontà politica verso tale misura.

Buchanan e Tullock (1962) distinguono tra decisioni a livello costituzionale e decisioni a livello operativo; e raccomandano l'uso dell'unanimità per stabilire le regole costituzionali. Faber e Breyer (1979) spiegano che una delle ragioni per l'uso continuato dell'unanimità è data dall'approccio neofunzionale, che *de facto* è stato adoperato per l'integrazione europea. Per quanto questo possa essere il caso, a volte è difficile individuare i principi fondamentali che stanno operando quando, per esempio, si fissa il prezzo della carne suina: e di conseguenza un uso più ampio della regola della maggioranza qualificata sembrerebbe giustificato.

Le relazioni internazionali possono frequentemente operare allo stesso modo delle regole costituzionali nell'imporre vincoli alle opzioni politiche di un paese, in particolare in materia di protezionismo. La formazione della CEE ha eliminato entro certi limiti questo vincolo nei singoli paesi membri, permettendo a questi ultimi di mantenere collettivamente un livello di protezionismo

agricolo (e di costi esterni per paesi terzi), impensabile per i singoli paesi individualmente considerati. Sembra esserci una forte ragione per reintrodurre questo vincolo, cambiando le regole della PAC onde assicurare che i prezzi agricoli della CEE rimangano più strettamente allineati ai livelli dei prezzi mondiali⁽²⁴⁾.

10.ii. L'approccio dei mercati e delle gerarchie

Un metodo alternativo per valutare l'efficienza del processo decisionale è fornito da O. Williamson e D. Teece (1979), i quali sostengono che una decisione come quella di istituire la PAC può essere considerata alla stregua di un contratto, e di conseguenza spiegata con l'analisi dei costi di transazione, cioè da "un esame della maniera in cui gli agenti umani reagiscono agli eventi complessi in uno stato d'incertezza". Le due ipotesi fondamentali al riguardo del comportamento umano sono: 1) gli agenti economici risultano limitatamente razionali (*boundedly rational*), e perciò possiedono solo informazioni limitate; 2) gli agenti economici possono essere opportunisti "prendendo scorciatoie per vantaggi personali non dichiarati, nascondendo le loro azioni e così via". Il problema di base nello stendere qualsiasi contratto consiste dunque nell'evitare l'opportunismo; ma nello stesso tempo nell'economizzare sulla razionalità limitata. Di conseguenza, i contratti risultano essere di due categorie: contratti completi, che prevedono tutte le contingenze ed evitano tutte le possibilità d'opportunismo (anche se questi contratti sono proibitivamente costosi a causa della razionalità limitata); e contratti incompleti, che sono meno costosi, ma consentono le possibilità d'opportunismo.

Fosse stato usato questo approccio quando la PAC fu istituita, certi problemi avrebbero potuto rendere il processo d'integrazione meno difficile.

La questione da considerare ora è la seguente: che tipo di contratto comportò la creazione della PAC? Chiaramente non si è trattato di una fusione, dato che gli Stati membri hanno mantenuto un considerevole controllo sui propri affari e il diritto di ritirarsi, rimanendo preoccupati dei propri profitti piuttosto

che di quelli della CEE in generale.

Il contratto prese invece la forma di un cartello con un accordo per mantenere prezzi comuni tramite la responsabilità finanziaria comune. Williamson e Treece sottolineano le difficoltà di organizzare dei cartelli; e di conseguenza non sorprende che il contratto (o la serie di contratti) istitutivo della PAC sia risultato incredibilmente incompleto.

In primo luogo, nonostante il fatto che ci sia stato un accordo per sostenere i prezzi comuni, il controllo sugli aiuti agli investimenti agricoli e sulla tassazione è stato lasciato perlopiù nelle mani dei governi nazionali, con la prevedibile conseguenza di distorcere la situazione concorrenziale degli agricoltori nei diversi paesi.

Un secondo sviluppo, che si sarebbe potuto prevedere presentando la PAC nei termini di un problema contrattuale, è stato che la responsabilità finanziaria comune ha significato la pressione di ogni paese per un più rilevante sostegno ai prezzi dei propri prodotti, dato che il costo di questa politica poteva essere esternalizzato in notevole misura. In assenza di vincoli finanziari effettivi ciò significherebbe un andamento a spirale dei prezzi tendente sempre verso l'alto (in particolare tramite il processo di *log-rolling* già descritto). Tuttavia, nei casi in cui il vincolo di bilancio ha cominciato ad avere effetto, la conseguenza inevitabile è stata il costoso mercanteggiamento sui prezzi.

Dato che l'accordo tra i paesi membri è consistito nel mantenere prezzi comuni, ne è derivata ovviamente una situazione d'incertezza caratterizzata da una realtà di fluttuazione monetaria internazionale. Quando fu deciso di istituire la PAC nel 1967, si pensava che i prezzi comuni avrebbero reso la fluttuazione monetaria impossibile, e di conseguenza la proposta di introdurre misure per risolvere questa contingenza venne considerata "disfattista"⁽²⁵⁾. Non si è tenuta perciò in nessun conto questa eventualità, e le fluttuazioni delle divise dopo il 1969 portarono all'adozione di misure disperate per puntellare il contratto. Gli ICM furono introdotti come misura temporanea per facilitare aggiustamenti di breve periodo. Ma anche la decisione di introdurre gli ICM

rappresenta un contratto incompleto in quanto ha mancato di prevedere le distorsioni prodotte dagli ICM nel commercio e nella concorrenza, nonché ha lasciato ampi margini per l'uso fraudolento del sistema degli ICM stessi⁽²⁶⁾.

Data l'incertezza creata dagli sconvolgimenti monetari, il contratto necessario per controbilanciare completamente gli effetti di questi avrebbe dovuto essere estremamente sofisticato, onnicomprensivo e fortemente impegnativo. E' difficile vedere quale forma potrebbe assumere questo contratto completo, o come il contratto potrebbe essere accettato da tutti i paesi membri della CEE date le loro diverse preferenze in materia di politica agricola. Un contratto completo pare impossibile, e uno incompleto - soprattutto quando assume la forma del sistema degli ICM - semplicemente aggrava la situazione. In queste circostanze sarebbe stato preferibile non tentare la stesura di un contratto per affrontare le incertezze monetarie.

Se i paesi CEE avessero optato per una fusione anziché per un cartello, questi problemi sarebbero stati evitati. Come indicato da Williamson e Treece, ciò avrebbe implicato un'integrazione europea secondo il modello federalista, invece che neofunzionalista (come l'attuale); e in questo modo alcuni dei ben noti problemi sorti dalla 'integrazione per settori' sarebbero stati eliminati.

Questo tipo di fusione consentirebbe di far assumere al processo decisionale della CEE la forma di un'impresa multinazionale, che - secondo Williamson (1970) - presenta i seguenti vantaggi e caratteristiche:

1. La responsabilità delle decisioni operative viene assegnata alle divisioni operative o quasi-imprese (essenzialmente autonome).
2. Lo staff direttivo dell'ufficio generale svolge un ruolo sia di consulenza che di revisione finanziaria. Entrambe le funzioni hanno l'effetto di assicurare un controllo maggiore sul comportamento delle divisioni operative.
3. L'ufficio generale si occupa principalmente di decisioni strategiche, inclusi la programmazione, la valutazione e il controllo, nonché l'allocazione delle risorse tra le divisioni operative (in competizione tra loro).
4. La separazione dell'ufficio generale dalle funzioni operative fa sì che

i *managers* dell'ufficio generale stesso siano psicologicamente impegnati a considerare la *performance* globale dell'impresa, anziché essere assorbiti dagli affari delle componenti funzionali di essa.

5. La struttura risultante mostrava sia razionalità che sinergia: l'insieme è più grande (più efficace, più efficiente) della somma dei componenti".

In questo modo gli obiettivi di lungo termine della PAC potrebbero essere articolati più precisamente e perseguiti in un modo più efficace. L'importanza dell' 'ufficio generale' significa che si dovrebbe adottare una prospettiva europea delle questioni, così riducendo la possibilità che la razionalità individuale dei singoli Stati membri si risolva nell'irrazionalità collettiva.

Tuttavia l'approccio dei mercati e delle gerarchie mostra che nello stesso modo in cui i *managers* delle imprese pre-fusione possono bloccare la fusione stessa qualora questa minacci la loro posizione personale, così operano anche i capi politici coinvolti nel processo di integrazione europea. Al presente non sembra esistere una sufficiente volontà politica per consentire all'Europa di intraprendere un processo di fusione; e di conseguenza dovrà essere adottato un approccio più frammentario per migliorare i termini di quell'accordo di *joint venture* che la PAC rappresenta. La 'Public Choice' illustra alcune delle forme che questi miglioramenti potrebbero assumere.

NOTE

(1) Per una più dettagliata difesa dell'approccio di 'Public Choice', cfr., per esempio, R.C. Amacher, R.D. Tollison e T.D. Willett (a cura di, 1976).

(2) Per un'applicazione del 'federalismo fiscale' alla CEE, si veda A. Breton (1979). In questa comunicazione Breton sostiene che la creazione di una vera struttura federale in Europa porterebbe ad una caduta dei costi organizzativi; e ciò perché cadrebbero i costi di coordinamento, e - pur in presenza di un aumento dei costi amministrativi - tale aumento risulterebbe minore della caduta dei costi di coordinamento. Per quanto interessante, questo approccio non è stato qui usato perché non applicabile alla PAC, se singolarmente presa in esame. Tale approccio, infatti, deve prendere in considerazione tutti i settori coinvolti nel processo di integrazione europea.

(3) Per un'applicazione di questa teoria alla CEE, cfr. M. Fratianni e J. Pattison (1979). L'interpretazione dell'allargamento della CEE alla luce di questo approccio parrebbe offrire interessanti possibilità, ma ciò travalica gli intendimenti della presente analisi.

(4) O.E. Williamson e D.J. Teece (1979) hanno applicato questo approccio alla CEE.

(5) Questo approccio è stato sviluppato da Mancur Olson jr. (1965).

(6) In S.M. Senior Nello (1982).

(7) Secondo G.T. Stigler (1974), il problema dell' 'abusivismo' (*free riding*) dovrebbe essere ridefinito in termini di 'abusivismo parziale' (*cheap riding*), perché è poco probabile che l' 'abusivismo' non risulti appunto tale. Ciò in quanto

l'individuo si espone al costo di non partecipazione, dato che è meno probabile che il bene pubblico sia raggiunto, o raggiunto nella stessa misura in cui lo sarebbe se l'individuo partecipasse. Anche se questo perfezionamento appare corretto, noi continueremo ad adoperare nel testo il più familiare termine di 'abusivismo' (*free riding*).

(8) Per un'analisi di questo problema, cfr. S.A. Samuelson (1954 e 1955).

(9) Questo esempio è tratto da W.F. Averyt jr. (1977).

(10) Cfr. *ibidem*.

(11) Così S. Tarrow (1967).

(12) Cfr. "Corriere della Sera", marzo e aprile 1978, *passim*.

(13) Questo concetto è esaminato in G. Guizzardi (1976).

(14) E' necessario sottolineare che il numero delle istituzioni coinvolte nel processo decisionale e le interrelazioni tra di loro implicano che la CEE non costituisce un processo politico regolare. Di conseguenza, la sua spiegazione in termini di modelli già esistenti di 'Public Choice' - modelli sviluppati in gran parte sulla base della esperienza americana - non sempre risulta soddisfacente. La soluzione ideale sarebbe quella di sviluppare nuovi modelli di 'Public Choice', che siano in grado di render conto della complessità e delle caratteristiche specifiche del sistema CEE. E pur se ancora agli inizi, la ricerca in questo campo ha già preso l'avvio (cfr., per esempio, i contributi di A. Louwes e K. Hagendorn in J. Pelkmans (1985) e K. Haase (1983).

(15) Ancora, è necessario sottolineare che dovrebbe essere sviluppato un modello

più sofisticato per tenere conto delle caratteristiche specifiche del Parlamento europeo e in particolare: 1) del fatto che al presente la funzione più importante di esso consiste in un ruolo di critica; 2) del fatto che i suoi membri tendono ad essere eletti sulla base di questioni nazionali anziché europee; 3) del fatto che le elezioni europee funzionano in modo analogo alle elezioni suppletive britanniche, in cui l'opposizione è favorita in quanto le elezioni offrono un'opportunità per criticare i governi nazionali senza necessariamente metterne in questione l'esistenza.

(16) Come descritto da G. Tullock (1965) e da W.J. Feld (1979).

(17) Cfr. M. Tracy in J. Pelkmans *cit.*

(18) Come riferito in "Agra Europe", 8 luglio 1983.

(19) Cfr. *ibid.*, 15 aprile 1983 e 13 maggio 1983.

(20) Si veda, per esempio, la proposta di S. Tarditi (1983).

(21) L'uso del termine 'nominale' è importante qui, poiché in termini reali i prezzi stanno cadendo già da vari anni.

(22) Il riferimento è qui al 'teorema dell'impossibilità' di Arrow (K. Arrow, 1963). Arrow fissa le condizioni necessarie per derivare una funzione di benessere sociale delle preferenze individuali; e quindi mostra come nessuna funzione di benessere sociale possa soddisfare queste condizioni. Il *log-rolling* implica il non verificarsi di una di queste condizioni o assiomi, e precisamente dell'indipendenza delle alternative non pertinenti. La teoria di 'Public Choice' spiega come il non verificarsi dell'assioma dell'indipendenza introduca la possibilità di una falsa dichiarazione strategica delle preferenze.

(23) Discorso tenuto a un incontro del *Food and Drink Industries Council* a Londra, e riportato in "Agra Europe", 7 luglio 1983.

(24) Per un'analisi dei vantaggi di una tale misura e di come essa potrebbe essere attuata, si veda S. Tangermann (1983).

(25) Come descritto da E. Mohr (1974).

(26) Per un'analisi di questi problemi, cfr. S.M. Senior Nello cit..

BIBLIOGRAFIA

R.C. Amacher, R.D. Tollison, and T.D. Willett editors, (1976), *The Economic Approach to Public Policy*, Cornell University Press, Ithaca and London.

K. Arrow, (1963), *Social Choice and Individual Values*. (2nd edition) Wiley, New York.

W.F. Averyt jr., (1977), *Agropolitics in the European Community*, Praeger.

A. Breton, (1978), *The Economic Constitution of Federal States*, The University of Toronto Press, Toronto, 1978.

A. Breton, (1979), *The Optimal Size of Federal Structures*, Paper presented at a colloquium on "New Economic Approaches to the Study of International Integration: Applications of Economic Analysis to Political Decision-Making", The European University Institute, 31 May-2 June.

J. Buchanan, (1965), *An Economic Theory of Clubs*, *Economica*, February 33: 1-14.

J.M. Buchanan, R.D. Tollison and G. Tullock, (1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A and M University Press.

J.M. Buchanan and G. Tullock, (1962), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

W.W. Cochrane, (1958), *Farm Prices - Myth and Reality*, St. Paul, University of Minnesota Press.

Anthony Downs, (1957), *Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.

Anthony Downs, (1967), *Inside Bureaucracy*, Little, Boston.

EC Commission, (1981), *Guidelines for European Agriculture*, COM (81) 608, Brussels.

EC Commission, (1983), *Common Agricultural Policy - Proposals of the Commission*, COM (83) 500, Brussels.

M. Faber and F. Breyer, (1979), *An Economic Approach to Constitutional Aspects of European Integration*, Paper presented at a colloquium on "New Economic Approaches to the Study of International Integration: Applications of Economic Analysis to Political Decision-Making", The European University Institute, Florence, 31 May-2 June.

W.J. Feld, (1979), *Implementation of European Community's Common Agricultural Policy: Expectations, Fears, Failures*, International Organization, 33/3: 335-363.

M. Fratianni and J. Pattison, (1979), *The Economics of International Organizations*, Paper presented at a colloquium on "New Economic Approaches to the Study of International Integration: Applications of Economic Analysis to Political Decision-Making", The European University Institute, Florence, 31 May-2 June.

B.S. Frey, (1978), *Modern Political Economy*, Martin Robertson, Oxford.

G. Guizzardi, (1976), "La civiltà contadina - struttura di una ideologia per

il consenso" in A. Carbonaro, *Religione e politica-il caso italiano*.

K. Haase, (1983), *Die Politische Ökonomie der Agrarpolitik*, Agrarwirtschaft, Sonderheft 98, Hannover, Alfred Strothe Verlag.

K. Hagendorn, (1983), *Methodological Problems of Agricultural Policy Research*. Institut of Structural Research, Federal Research Centre of Agriculture, Braunschweig-Volkenrode, West Germany, Working Paper No. 83/3.

J.G. Head, (1962), *Public Goods and Public Policies*, Public Finance 17/1.

A.O. Hirschman, (1975), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge and London.

U. Koester, (1978), *Decision-Making Problems of the Council of Agricultural Ministers*, Intereconomics, 9/10: 211-215.

J. La Palombara, (1965), *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton University Press.

E. Mohr, (1974), *Was wird aus dem EG Agrarmarkt? Wahrungspolitische Ershuterungen verstärken die ungelosten Probleme der EG - Land-wirtschaft*, Wirtschaftskonjunktur 3 IFO-Munchen.

D.C. Mueller, (1979), *Public Choice*, Cambridge University.

W.A. Niskanen, (1971), *Bureaucracy and Representative government*, Aldine-Atherton, Chicago/New York.

W.E. Oates, (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt, Brace Jovanovitch.

Mancur Olson, (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press. Cambridge, Mass..

J. Pelkmans ed., (1985), *Can the CAP Be Reformed?*, European Institute of Public Administration, Maastricht, NL.

J. Pincus, (1975), *Pressure Groups and Patterns of Tariffs*, Journal of Political Economy, August: 759-779.

P.A. Samuelson, (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*, Review of Economics and Statistics, November: 386-389.

P.A. Samuelson, (1955), *A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*, Review of Economics and Statistics, November: 350-355.

A.K. Sen, (1970), *Collective Choice and Social Welfare*, Oliver and Boyd, Edinburgh and London.

S.M. Senior Nello, (1982), *The Agrimonetary System of the EEC*, Ph.D. thesis, The European University Institute, Florence.

G.T. Stigler, (1974), *Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics and Management Science, Autumn: 359-365.

S. Tangermann, (1983), *What is Different about European Agricultural Protectionism?*, The World Economy, Vol. 6, No. 1, March: 39-57.

S. Tarditi, (1983), "Price Policies and European Economic Integration", in *Price and Market Policies in European Agriculture*, Proceedings of the VIth Symposium

of the European Association of Agricultural Economists, Newcastle upon Tyne, September.

Elenco dei Quaderni pubblicati

n. 1 (febbraio 1979)

MASSIMO DI MATTEO

Alcune considerazioni sui concetti di lavoro produttivo e improduttivo in Marx.

n. 2 (marzo 1979)

MARIA L. RUIZ

Mercati oligopolistici e scambi internazionali di manufatti. Alcune ipotesi e un'applicazione all'Italia

n. 3 (maggio 1979)

DOMENICO MARIO NUTI

Le contraddizioni delle economie socialiste: una interpretazione marxista

n. 4 (giugno 1979)

ALESSANDRO VERCELLI

Equilibrio e dinamica del sistema economico-semanticamente dei linguaggi formalizzati e modello keynesiano

n. 5 (settembre 1979)

A. RONCAGLIA - M. TONVERONACHI

Monetaristi e neokeynesiani: due scuole o una?

n. 6 (dicembre 1979)

NERI SALVADORI

Mutamento dei metodi di produzione e produzione congiunta

n. 7 (gennaio 1980)

GIUSEPPE DELLA TORRE

La struttura del sistema finanziario italiano: considerazioni in margine ad un'indagine sull'evoluzione quantitativa nel dopoguerra (1948-1978)

n. 8 (gennaio 1980)

AGOSTINO D'ERCOLE

Ruolo della moneta ed impostazione antiquantitativa in Marx: una nota

n. 9 (novembre 1980)

GIULIO CIFARELLI

The natural rate of unemployment with rational expectations hypothesis. Some problems of estimation

n. 10 (dicembre 1980)

SILVANO VICARELLI

Note su ammortamenti, rimpiazzi e tasso di crescita

n. 10 bis (aprile 1981)

LIONELLO F. PUNZO

Does the standard system exist?

n. 11 (marzo 1982)

SANDRO GRONCHI

A meaningful sufficient condition for the uniqueness of the internal rate of return

n. 12 (giugno 1982)

FABIO PETRI

Some implications of money creation in a growing economy

n. 13 (settembre 1982)

RUGGERO PALADINI

Da Cournot all'oligopolio: aspetti dei processi concorrenziali

n. 14 (ottobre 1982)

SANDRO GRONCHI

A Generalized internal rate of return depending on the cost of capital

n. 15 (novembre 1982)

FABIO PETRI

The Patinkin controversy revisited

n. 16 (dicembre 1982)

MARINELLA TERRASI BALESTRIERI

La dinamica della localizzazione industriale: aspetti teorici e analisi empirica

n. 17 (gennaio 1983)

FABIO PETRI

The connection between Say's law and the theory of the rate of interest in Ricardo

n. 18 (gennaio 1983)

GIULIO CIFARELLI

Inflation and output in Italy: a rational expectations interpretation

n. 19 (gennaio 1983)

MASSIMO DI MATTEO

Monetary conditions in a classical growth cycle

n. 20 (marzo 1983)

MASSIMO DI MATTEO - MARIA L. RUIZ

Effetti dell'interdipendenza tra paesi produttori di petrolio e paesi industrializzati: un'analisi macrodinamica

n. 21 (marzo 1983)

ANTONIO CRISTOFARO

La base imponibile dell'IRPEF: un'analisi empirica (marzo 1983)

n. 22 (gennaio 1984)

FLAVIO CASPRINI

L'efficienza del mercato dei cambi. Analisi teorica e verifica empirica

n. 23 (febbraio 1984)

PIETRO PUCCINELLI

Imprese e mercato nelle economie socialiste: due approcci alternativi

n. 24 (febbraio 1984)

BRUNO MICONI

Potere prezzi e distribuzione in economie mercantili caratterizzate da diverse relazioni sociali

n. 25 (aprile 1984)

SANDRO GRONCHI

On investment criteria based on the internal rate of return

n. 26 (maggio 1984)

SANDRO GRONCHI

On Karmel's criterion for optimal truncation

n. 27 (giugno 1984)

SANDRO GRONCHI

On truncation "theorems"

n. 28 (ottobre 1984)

LIONELLO F. PUNZO

La matematica di Sraffa

n. 29 (dicembre 1984)

ANTONELLA STIRATI

Women's work in economic development process

n. 30 (gennaio 1985)

GIULIO CIFARELLI

The natural rate of unemployment and rational expectation hypotheses: some empirical tests.

n. 31 (gennaio 1985)

SIMONETTA BOTARELLI

Alcuni aspetti della concentrazione dei redditi nel Comune di Siena

n.32 (febbraio 1985)

FOSCO GIOVANNONI

Alcune considerazioni metodologiche sulla riforma di un sistema tributario

n. 33 (febbraio 1985)

SIMONETTA BOTARELLI

Ineguaglianza dei redditi personali a livello comunale

n. 34 (marzo 1985)

IAN STEEDMAN

Produced inputs and tax incidence theory

n. 35 (aprile 1985)

RICHARD GOODWIN

Prelude to a reconstruction of economic theory. A critique of Sraffa

n. 36 (aprile 1985)

MICHIO MORISHIMA

Classical, neoclassical and keynesian in the Leontief world

n. 37 (aprile 1985)

SECONDO TARDITI

Analisi delle politiche settoriali: prezzi e redditi nel settore agroalimentare

n. 38 (maggio 1985)

PIETRO BOD

Sui punti fissi di applicazioni isotoniche.

n. 39 (giugno 1985)

STEFANO VANNUCCI

Schemi di gioco simmetrici e stabili e teoremi di possibilità per scelte collettive.

n. 40 (luglio 1985)

RICHARD GOODWIN

The use of gradient dynamics in linear general disequilibrium theory.

n. 41 (agosto 1985)

M. MORISHIMA and T. SAWA

Expectations and the Life Span of the regime.

n. 42 (settembre 1985)

ALESSANDRO VERCELLI

Keynes, Schumpeter, Marx and the structural instability of capitalism.

n. 43 (ottobre 1985)

ALESSANDRO VERCELLI

Money and production in Schumpeter and Keynes: two dichotomies

n. 44 (novembre 1985)

MARCO LONZI

Aspetti matematici nella ricerca di condizioni di unicità per il Tasso Interno di Rendimento.

n. 45 (dicembre 1985)

NIKOLAUS K.A. LAUFER

Theoretical foundations of a new money supply hypothesis for the FRG.

n. 46 (gennaio 1986)

ENRICO ZAGHINI

Una dimostrazione alternativa dell'esistenza di equilibri in un modello di accumulazione pura

n. 47 (febbraio 1986)

ALESSANDRO VERCELLI

Structural stability and the epistemology of change: a critical appraisal

n. 48 (marzo 1986)

JOHN HICKS

Rational behaviour: observation or assumption?

n. 49 (aprile 1986)

DOMENICO MARIO NUTI

Merger conditions and the measurement of disequilibrium in labour-managed economies