

**Alessandro Bartola, Franco Sotte**



**APPUNTI PER LA NUOVA  
POLIENNALE PER L'AGRICOLTURA**

## **1. Il quadro delle trasformazioni nell'agricoltura e nella politica agraria**

L'agricoltura ed il sistema agro-alimentare attraversano una fase di trasformazioni assolutamente straordinarie. Il fenomeno è diffuso nella Cee e nel mondo, ma assume in Italia caratteri specifici e presenta per il policy maker problemi particolari.

La straordinarietà origina da più cause legate ai processi in atto di ricollocazione del settore e di ridefinizione dei ruoli:

- nuovi obiettivi qualitativi dell'agricoltura,
- nuovi rapporti di interdipendenza nella filiera agro-alimentare,
- tipologie e ruoli nuovi dell'impresa e dell'imprenditore (part-time, contoterzismo, destrutturazione aziendale),
- nuovi ruoli dell'agricoltura Cee e nazionale nel contesto internazionale (europeo e mondiale).

Altre cause vanno ricercate nei profondi cambiamenti in atto nello scenario della politica agraria. In questo caso le modificazioni sono soprattutto "esterne" (riforma della Pac, nuovo accordo Gatt, nuove relazioni tanto con i paesi sviluppati, che con i Pvs). I cambiamenti già operativi, ai quali si aggiungeranno quelli ancora in corso di definizione, sono di tale portata, che produrranno trasformazioni profonde nello scenario interno

all'agricoltura italiana.

Il sistema è dunque sottoposto a sollecitazioni di origine economica e di politica economica di tale portata da rendere estremamente incerto il suo futuro, in queste condizioni le stesse previsioni econometriche sono soggette ad ampi errori proprio in quanto, come noto, si fondano sull'ipotesi di costanza strutturale che in questo caso non può essere assunta.

## 2. Gli elementi certi di un quadro di riferimento generale

Vi sono comunque alcune certezze ormai nettamente delineate sulle quali fondare una riflessione sui nuovi scenari e sulle nuove linee di politica agraria che è opportuno qui di seguito evidenziare.

- **Meno garanzie e più mercato**

Si sono chiusi definitivamente, o comunque in futuro avranno minore efficacia i tradizionali "ombrelli protettivi" che hanno finora garantito l'agricoltura: sarà dunque sempre più difficile sostituire o compensare le debolezze strutturali o i limiti alla competitività conseguenti ad insufficienze organizzative. Ovviamente ci si riferisce qui alla garanzia comunitaria eliminata dalla riforma Mc Sharry. Meno scontato, ma sicuramente rilevante, sarà anche il peso dei futuri aggiustamenti che si renderanno necessari in relazione all'istituzione del mercato unico che condurrà all'eliminazione di alcuni vantaggi legati in particolare alle peculiarità del regime Iva. Inoltre, in relazione all'obiettivo del contenimento del deficit di bilancio, potrebbero rendersi necessarie ulteriori politiche di riallineamento sul fronte tributario e contributivo, mentre minori risorse potrebbero affluire al settore soprattutto per gli usi correnti.

- **Competitività ed efficienza amministrativa**

Parte della redditività per gli agricoltori e della competitività tra le agricolture sarà giocata sul piano amministrativo. Alla protezione attuata attraverso i prezzi che giungeva agli imprenditori direttamente dal mercato, si va sostituendo un complesso sistema di incentivazioni e compensazioni gestito direttamente dalle istituzioni preposte alla politica agraria. L'efficienza di questi enti - cioè la loro capacità di selezionare, di accertare attentamente gli abusi e di gestire la spesa con tempestività - si ripercuote direttamente sui bilanci aziendali influenzando sia i costi che i ricavi.

- **La qualità**

La qualità assumerà maggiore importanza in tutti i sensi: sanità dei prodotti, tutela dell'ambiente, nuovi orientamenti dell'offerta verso prodotti più rispondenti alla segmentazione della domanda ed alle nuove abitudini dei consumatori. Le nuove tecnologie sono in condizione di fornire sempre nuove soluzioni a questi problemi. Ma non mancano i pericoli, specie se la ricerca (e la trasmissione al settore dei suoi risultati) non è guidata in relazione all'obiettivo preminente della tutela degli interessi collettivi. Nel perseguimento di obiettivi qualitativi perderanno rilevanza i fattori convenzionali dello sviluppo, mentre giocheranno un ruolo cruciale fattori immateriali quali l'organizzazione, il coordinamento e la professionalità. Diverrà conseguentemente più complesso il ruolo della politica agraria nel senso che non sarà più sufficiente la tradizionale incentivazione agli investimenti, mentre assumerà peso crescente l'organizzazione di una vasta rete di servizi allo sviluppo.

- **Gli interlocutori della politica agraria**

La stessa struttura dell'agricoltura ha subito in questi anni dei cambiamenti tali per cui sono nuovi e più differenziati rispetto al passato gli stessi interlocutori della politica agraria. Molti fenomeni segnalano l'emergere di un nuovo scenario e di nuovi soggetti nelle campagne italiane: l'invecchiamento, il conto-terzismo, il part-time, le nuove forme di dipendenza, le nuove forme d'uso della terra, l'immigrazione extra-comunitaria, la crisi della cooperazione tradizionale. Tutti assieme concorrono alla destrutturazione dell'azienda e dell'impresa agraria e con essa a rendere concrete una serie di minacce: la perdita per agricoltura del controllo sui suoi stessi processi produttivi, l'indebolimento del ruolo dell'imprenditore, la sua subordinazione del settore ad interessi esterni, il prevalere di obiettivi sempre più di breve periodo e la perdita di una visione di prospettiva.

- **La globalità delle trasformazioni**

Le dimensioni e l'influenza delle trasformazioni in atto e che si profilano nel prossimo futuro sono così radicali che ogni realtà agricola, ogni azienda, ogni comparto, ne sarà investito. Questa influenza anche indiretta è già visibile nelle ricerche svolte sugli anni Ottanta.

### **3. Connotati essenziali della nuova poliennale**

In questo contesto una strategia di politica agraria nazionale e regionale passiva rispetto ai cambiamenti in corso e che non colga la straordi-

narietà del momento per una profonda auto riforma è sicuramente destinata all'insuccesso. D'altra parte i cambiamenti della Pac sono tali da imporre cambiamenti radicali nella politica agraria interna.

Sarebbe del tutto fuori luogo nascondersi le difficoltà e le implicazioni di una tale linea di comportamento: basti ricordare l'esperienza deludente dell'applicazione in Italia delle direttive socio-strutturali del 1972 oppure, più recentemente, i molti problemi sorti nell'applicazione, specie nelle regioni meridionali, dei Pim e delle misure del regolamento 2052. Ma non si dimentichino i consensi governativi alla riforma Mc Sharry, pure di fronte alle motivate preoccupazioni delle organizzazioni di massa. Quell'atteggiamento favorevole implica oggi un comportamento coerentemente conseguente.

Esso deve prendere lo spunto da un giudizio critico dell'esperienza prodottasi nella politica agraria dopo la regionalizzazione. Senza trascurare gli aspetti positivi, occorre prendere coscienza anche dei limiti che sono talvolta apparsi specie nel rapporto Stato-Regioni, che va ridefinito alla luce in particolare degli obblighi e degli impegni che saranno assunti da entrambe le parti (Stato e Regioni) con la Cee. E' d'altra parte necessario compiere anche una analisi critica delle passate leggi poliennali per l'agricoltura (984 e 752), che, al di là delle novità introdotte, non hanno sostanzialmente cambiato rispetto ai piani verdi né il carattere passivo della politica agraria, né la funzione prevalente di trasferimento di spesa corrente del bilancio per agricoltura.

In queste condizioni assume assoluta rilevanza l'obiettivo di progettare una legge pluriennale improntata ad **immediata e piena funzionalità alla svolta realizzata a livello comunitario**. Se infatti a partire dal 1995, il contesto di politica agraria comunitaria sarà completamente diverso da quello attuale con il sostegno del mercato rimpiazzato da sussidi diretti e da misure integrative cofinanziate dagli Stati membri, gli effetti che si produrranno sui redditi dei produttori a seguito della svolta saranno piuttosto marcati e differenziati in funzione del livello di efficienza dei sistemi amministrativi chiamati a gestire concretamente i nuovi interventi.

La svolta nella PAC dovrà pertanto essere prontamente assecondata dalle istituzioni pubbliche italiane aventi competenze nel settore primario in quanto ogni ritardo si manifesterà con visibili e rilevanti perdite di reddito degli agricoltori.

L'interesse prevalente della prima fase del nuovo piano agricolo dovrebbe riguardare l'adeguamento delle istituzioni e delle procedure necessarie a realizzare con tempestività la svolta comunitaria. Il piano di **mobilità** dovrebbe prevedere sia la chiara definizione delle regole da seguire in accordo con le regioni nella gestione delle misure compensative sia la predisposizione, nei tempi stabiliti dai regolamenti comunitari già approvati, dei piani di zona riguardanti i metodi di produzione compatibili con le esigenze

ambientali, le misure forestali, il prepensionamento i programmi di promozione e commercializzazione delle carni bovine di qualità. Su questo punto è necessario riconoscere il grande potenziale di conflittualità esistente tra MAF da un lato e Regioni dall'altro già manifestatosi, sempre con effetti negativi e con grandi dispendi di tempo, in momenti meno cruciali di quello presente. I motivi di preoccupazione non ineriscono solo alla possibilità che il centro tenda ad esautorare la periferia, ma anche che la periferia si muova troppo lentamente e non in armonia con le necessità dell'intero sistema agro alimentare del Paese. Le possibili lentezze della periferia in questa fase devono preoccupare ancor più delle tendenze del MAF a prevaricare le funzioni regionali in quanto in situazioni in cui devono essere attivate con immediatezza tutte le energie disponibili saranno, con ogni probabilità, proprio le regioni più arretrate sotto il profilo della produttività e dei redditi agricoli a muoversi più lentamente e quindi ad essere ulteriormente penalizzate dalla svolta comunitaria.

L'esperienza sulla programmazione realizzata in Italia negli anni settanta-primi anni ottanta ha poi chiaramente mostrato che quando da ogni punto del sistema partono le medesime iniziative una grande quantità di risorse finanziarie e di energie intellettuali sono assorbite per ripetere lavori del tutto identici. Tutto ciò potrebbe far perdere l'appuntamento fissato nei regolamenti comunitari già approvati e condurre alla definizione di **piani zonali** ancora una volta intesi come studi o documenti difficilmente gestibili e coordinabili comunque non cofinanziabili da parte della CEE.

Pertanto per iniziativa della conferenza permanente Stato-Regioni dovrebbero essere immediatamente approvate le procedure e predisposti gli schemi standard dei piani in discussione per ogni tipo di iniziativa prevista dai regolamenti comunitari. Come del resto è stato già fatto in occasione della predisposizione dei piani di sviluppo delle aree rurali, questi standard dovrebbero essere concordati anche con gli organi tecnici della Commissione per evitare successive defatiganti controversie, cadute di efficienza e riduzioni di finanziamenti; gli stessi schemi potrebbero essere inseriti nel nuovo piano agricolo nazionale.

Dovranno essere poi le regioni, sulla base di proprie autonome elaborazioni e seguendo le procedure approvate, dei cui possibili contenuti si dirà successivamente (Cfr. § 5), a predisporre le parti specifiche dei piani.

Questa esigenza di adeguamento immediato deve essere considerata alla stregua del raggiungimento di una sorta di massa minima critica su cui innestare il secondo essenziale connotato della nuova poliennale: la **flessibilità**, ovvero la promozione della riforma della politica agraria in un quadro di riferimento di lungo periodo attraverso successivi aggiustamenti alla luce dei cambiamenti di stato del sistema conseguenti alle configurazioni assunte dai parametri di mercato, dalla politica agricola comunitaria e dalle reazioni degli operatori economici dell'agricoltura e dell'agro-alimentare.

Ciò implica che si realizzi all'interno delle istituzioni una "rivoluzione copernicana" rivolta al superamento della tradizionale staticità amministrativa in direzione di un approccio manageriale. E' necessario cioè dotarsi degli strumenti e dell'organizzazione atti a consentire che le politiche, pure riferite a linee strategiche di lungo periodo, possano essere tempestivamente valutate e, se necessario, corrette. Un notevole sforzo va allora dedicato alla messa a punto il più possibile tempestiva di un sistema di monitoraggio e controllo con due obiettivi: l'analisi dello stato del sistema da cui estrapolare la "domanda di politica agraria" e lo stato della politica agraria sulla cui base valutare l'"offerta di politica agraria". A tal fine può giovare l'istituzione di un **nucleo tecnico di analisi e valutazione** dello stato dell'agricoltura e della politica agraria a supporto delle decisioni ministeriali.

Nel nuovo scenario che si profila per l'agricoltura italiana ed assumendo l'obiettivo ora delineato di una auto-riforma della politica agraria nazionale e regionale, le pagine che seguono sono rivolte a raccogliere alcuni suggerimenti operativi. Ovviamente non è compito di questo scritto fornire un quadro esaustivo di proposte. In questa fase, si possono anche presentare all'analisi idee semplicemente abbozzate e da integrare successivamente in termini operativi. Quello che però appare fondamentale, e che spesso è mancato alla politica agraria italiana, è la coerenza interna della sintesi. L'obiettivo che in questa fase va perseguito è quindi innanzitutto quello della definizione di alcuni capisaldi metodologici, che leghino organicamente tutti gli interventi di politica agraria (la cui definizione può anche essere precisata in un secondo tempo) all'interno di un unico quadro di obiettivi e di procedure.

#### **4. Elementi caratterizzanti l'auto-riforma sul fronte dell'analisi della "domanda" di politica agraria**

La svolta comunitaria comporta una diffusione piuttosto consistente di misure amministrative ma, contemporaneamente, libererà nel settore primario grandissime energie concorrenziali. Le sollecitazioni che perverranno ai sistemi agricoli saranno sempre più potenti ed è facilmente prevedibile che l'azione selettiva della concorrenza diventi sempre più acuta. Riusciranno a salvaguardare redditi ed occupazione solo i sistemi agricoli dotati delle migliori risorse naturali, dei capitali e delle tecnologie più appropriate, delle risorse umane più qualificate, che abbiano saputo eliminare i propri condizionamenti strutturali ed organizzare i servizi ed i mercati. In questo senso il futuro dei settori oggetto della svolta (che chiameremo per

comodità settori che producono **commodities**) della PAC preoccupano meno dei settori non direttamente coinvolti (per semplicità **non commodities**). L'attenzione del policy maker italiano non potrà pertanto esaurirsi nella gestione dei regolamenti di attuazione, ma dovrà sapere andare oltre: prevedendo quanto succederà nei secondi proprio in relazione alla svolta attuata nei primi e predisponendo senza indugi gli strumenti per affrontarli e facendosi carico di mettere a punto regolamenti da attuare a livello comunitario.

Parte delle energie attivate dalla riforma (si pensi ad esempio a quanto succederà nelle aree di pianura in genere penalizzate dalle misure compensative sui cereali, si pensi alle conseguenze che si determineranno, sempre nel settore cerealicolo, per l'impossibilità di monetizzare gli aumenti di resa conseguiti) tenderanno a rifluire sulle non commodities. Verso queste stesse produzioni, in genere caratterizzate da maggiore elasticità al reddito e da complessi sistemi di trasformazione-commercializzazione, tenderanno progressivamente a spostarsi risorse crescenti di tutti i sistemi agro industriali europei. Da questo punto di vista il nostro Paese deve porsi meglio in condizione di utilizzare il vantaggio competitivo goduto in termini di risorse naturali. Questo infatti negli ultimi tempi è stato profondamente eroso dai sistemi nord europei in grado, più del nostro, di utilizzare i risultati delle ricerche e le proprie maggiori capacità di accumulazione del capitale, nonché di organizzare più efficacemente le strutture ed i servizi di mercato. Non è questa la sede per proporre una elencazione esauriente delle chiavi di successo dei settori non commodities, ma è comunque necessario ricordare che gli storici punti deboli riguardanti le difficoltà del raccordo tra produzione ed esigenze dei consumatori, la polverizzazione delle imprese dell'intero agribusiness, la limitata capacità del sistema di commercializzazione di superare i confini nazionali, l'inefficiente collegamento tra ricerca, sperimentazione e assistenza tecnica alle imprese da un lato ed esigenze del consumatore dall'altro costituiscono dei fronti su cui la maggiore efficienza estera riesce appunto a compensare le migliori potenzialità naturali italiane.

Gli altri punti su cui un nuovo piano agricolo nazionale dovrebbe immediatamente puntare riguardano il nodo fondiario, con il collaterale problema degli affitti, e la cooperazione. Sulla rilevanza del **vincolo fondiario**, causa di perdite di produttività e di efficienza per la gran parte delle imprese agricole italiane e di sempre più frequenti problemi di ordine ambientale, non c'è bisogno di insistere. E' ormai venuto il momento di attivare iniziative coraggiose capaci di sbloccare i contratti di affitto facendo anche leva su tutta quella pletora di contratti informali che di fatto si stanno sempre più diffondendo nelle campagne italiane e ponendo al centro della trasformazione l'**impresa professionale**. E' anche arrivato il momento di sottrarre la terra dove devono essere realizzati i processi produttivi agricoli

alla speculazione di carattere finanziario che, come recenti studi dimostrano, costituisce la causa più rilevante delle variazioni dei prezzi del mercato fondiario.

Anche sulla crisi della **cooperazione** si è discusso molto in questi ultimi anni; d'altro canto questo istituto ha conosciuto una interessante riforma legislativa che potrebbe costituire la premessa per il necessario rilancio. Qui è importante rilevare tuttavia come l'azione pubblica dovrebbe sollecitare immediatamente processi innovativi che aprano alle imprese agricole un vero e proprio processo di integrazione verticale che conduca al controllo di quote di mercato molto più consistenti delle attuali. E' noto infatti che con una cooperazione debole ed inefficiente il controllo del sistema agro alimentare finirebbe completamente nelle mani dell'industria e del grande dettaglio con gravi pregiudizi non solo sui redditi agricoli, ma anche sulla controllabilità della politica agraria.

## **5. Elementi caratterizzanti l'auto-riforma sul fronte del controllo dell' "offerta" di politica agraria**

### **5.1. Assumere in ambito nazionale le procedure della nuova Pac**

Una delle principali ragioni della difficile applicazione delle normative comunitarie in tema strutturale nel nostro Paese deriva dalla differenza paradigmatica tra i due tipi di interventi. L'intervento della Comunità ha teso generalmente a fondarsi sugli elementi sostanziali del "progetto", sia esso pubblico o privato, e sulla visione dei benefici globalmente recati dalla sua realizzazione. L'intervento nazionale o regionale ha tenuto invece in maggiore considerazione le caratteristiche formali del beneficiario. Il primo, gestito da una amministrazione non addestrata a quei compiti, spesso si è arenato di fronte alle difficoltà operative (direttive socio-strutturali), oppure si è realizzato con grande ritardo (Pim, regolamento 2052). Il secondo, invece, ha caratterizzato la politica agraria italiana fornendo al settore risorse anche ingenti, ma ha assunto le caratteristiche di intervento passivo, incapace di inserirsi in un contesto ordinato di azioni coerenti con una visione di riforma di lungo periodo.

Dopo che la riforma della Pac (Mc Sharry) si è compiuta assumendo orientamenti procedurali e linee di intervento che presumibilmente costituiranno l'asse portante della sua azione per alcuni lustri, un primo orientamento per la politica agraria italiana consiste nell'assumere le procedure della stessa nuova Pac anche nei rapporti interni tra Stato e Regioni e tra



pubblico e privato. Quelle procedure in sostanza non vanno considerate, come troppo spesso in passato, come vincoli incompatibili con le nostre strutture agricole ed amministrative, di fronte ai quali arrestarsi o da aggirare con sotterfugi burocratici. Ma, anche perché originano da esperienze che hanno dato complessivamente buoni risultati in altri Paesi comunitari (soprattutto Francia) vanno assunte come elementi positivi e nuove risorse. In questa sede non è opportuno dilungarsi in dettagli. E invece importante indicarne gli elementi caratterizzanti distinguendo i casi a seconda che il beneficiario dell'intervento pubblico sia un altro ente pubblico (come tra Maf e Regioni) o un privato.

### 5.1.1. Rapporti tra enti pubblici

Nei rapporti tra enti pubblici ed in particolare tra Maf e Regioni le caratteristiche sostanziali dell'intervento comunitario possono essere individuate come segue:

- Delimitazione del territorio nazionale per obiettivi sulla base di criteri oggettivi, come effettuato sulla base del Regolamento 2052 per l'intervento di spesa della Comunità; in via di prima approssimazione nel nostro Paese potrebbe essere scelta come unità minima di riferimento la di mensione comunale ed adottata una classificazione del territorio riconducibile a quelle del Regolamento Cee 2052.
- Definizione a livello territoriale locale di un sistema di piani pluriennali di sviluppo zonale agricolo e di valorizzazione agro-ambientale come previsto nei recenti regolamenti attuativi della riforma Mc Sharry: in particolare nel regolamento relativo alla protezione dell'ambiente e dello spazio rurale (ma anche in quelli sul prepensionamento e relativo al settore forestale); si consideri d'altra parte che anche il Regolamento 1765/92, che istituisce il regime di sostegno compensativo ai seminativi, impone l'elaborazione di un piano di regionalizzazione per zone omogenee.
- Introduzione della pratica del "contratto di programma" da stipularsi tra amministrazioni come strumento ordinario di intervento in cui siano raccolte dettagliate informazioni su procedure, priorità, fasi, tempi di realizzazione degli impegni e dell'erogazione di risorse finanziarie, costi, obblighi assunti dall'ente beneficiario in relazione alla rendicontazione.
- Estensione a tutti i rapporti tra enti pubblici, della pratica del co-finanziamento secondo gli stessi principi introdotti diffusamente dalla normativa comunitaria.
- Condizionamento dell'approvazione di un progetto e quindi del suo finanziamento (o ri-finanziamento) al giudizio positivo espresso sulla rendicontazione relativa all'utilizzo dei finanziamenti concessi negli esercizi precedenti (per lo stesso o per altri progetti).

### 5.1.2. Rapporti tra enti pubblici e beneficiari privati

Nei rapporti tra enti pubblici e beneficiari privati (singoli o associati) possono invece essere adottati i seguenti elementi caratterizzanti:

- Assunzione dello strumento del come elemento unico di valutazione di tutte le

richieste di aiuto presentate dalle imprese nel rispetto delle indicazioni e secondo le priorità espresse dal piano di zona agricolo e di compatibilità agro-ambientale; lo strumento del piano di trasformazione aziendale è da tempo introdotto nella prassi comunitaria ed è ripreso anche dalla recente normativa: in particolare il regolamento per la protezione ambientale e la cura dello spazio rurale prevede che gli agricoltori possano assumere impegni sulla base di un piano globale applicabile all'intera azienda.

- Ridefinizione delle priorità da considerare nelle istruttorie enfatizzando l'importanza degli aspetti sostanziali relativi al piano di trasformazione aziendale ed alla sua corrispondenza agli orientamenti precisati nel programma zonale pluriennale; l'approvazione del piano deve diventare contemporaneamente sia lo strumento esclusivo di selezione dei beneficiari e di formazione delle liste di priorità dell'intervento pubblico in direzione dell'impresa, sia la condizione necessaria e sufficiente per l'accesso a tutti i benefici pubblici in esso previsti.
- Adozione anche nei rapporti pubblico-privato del contratto di programma come strumento ordinario di intervento, indicando dettagliatamente procedure, priorità, fasi, tempi, costi sostenuti dalle due parti, obblighi assunti dall'ente beneficiario in relazione alla rendicontazione; in quest'ambito l'obbligo alla tenuta della contabilità andrebbe esteso a tutti gli interventi garantendosi, oltre ad un migliore controllo, anche una base informativa sulle trasformazioni del tessuto aziendale ben più consistente ed affidabile della attuale Rica.
- Condizionamento del finanziamento di un piano aziendale al giudizio positivo espresso sulla rendicontazione relativa all'utilizzo dei finanziamenti concessi negli esercizi precedenti (per lo stesso o per altri progetti).
- Collocazione dell'imprenditore al centro della politica agraria e dell'impresa (non dell'azienda o di parti di essa) come unico soggetto rilevante da valutare e sostenere nella sua globalità. In questo senso è importante l'introduzione di un codice, tesserino verde, identificativo dell'imprenditore e di un quaderno sul quale vengano trascritti i rapporti man mano instaurati con le varie istituzioni che svolgono compiti di politica agraria. Codice e quaderno costituiscono elementi di base per la messa a punto di una anagrafe delle imprese e per una valutazione dell'efficacia della politica agraria.
- Evidentemente queste nuove procedure implicano sia avviato tempestivamente un intenso programma di addestramento e riqualificazione del personale alle nuove metodologie.

## 5.2. Dotarsi di strumenti di valutazione globale della politica agraria in termini di efficienza, efficacia ed equità

Le ricerche che hanno affrontato, pure nelle difficoltà informative attuali, il tema della spesa di politica agraria in Italia hanno documentato concordemente l'esistenza di elevatissimi livelli di inefficienza, in termini di rapporto output/input. Ben difficilmente è stato finora possibile investigare l'efficacia della spesa, ossia il rapporto risultati/obiettivi, o la sua equità, cioè la sua distribuzione nel territorio, tra imprese o tra settori. Ma proprio

l'assenza di informazioni a riguardo dimostra come sia mancato finora un quadro di riferimento organico, consentendo una gestione soltanto per sommatoria di singoli interventi, dispersa in mille rivoli, sostanzialmente di trasferimento e di sostegno assistenziale.

Fatte salve le esigenze ragionieristiche, l'obiettivo della messa a punto di un nuovo sistema di informazioni sulla spesa, che ne consenta una lettura per obiettivi ed una valutazione per aggregati indipendentemente dai soggetti erogatori, diviene dunque preminente. Esso infatti costituisce lo strumento indispensabile di controllo e di analisi politica dei risultati alla luce delle linee di piano. Questo progetto va realizzato ovviamente per gradi, ma nella consapevolezza che la sua importanza è specialmente rilevante in questa fase in cui, come già osservato, sarà indispensabile operare successivi aggiustamenti alle scelte di politica agraria in relazione alle trasformazioni del sistema ed alle scelte degli operatori privati. L'esperienza della relazione annuale sull'applicazione della legge 752 va ripresa, ma ne vanno superati i principali limiti:

- ritardi di redazione,
- ambiguità della classificazione e nella terminologia,
- interesse soltanto formale,
- visione parziale della spesa (venivano prese in esame solo le provvidenze recate dalla legge poliennale come fosse possibile valutarne l'efficacia isolandole dal resto della spesa).

Si tratta su questo fronte di produrre una consistente accelerazione, collegando il rifinanziamento per i nuovi esercizi ai risultati del controllo della spesa realizzato sulla base di una solida base informativa.

#### 5.2.1. Consolidamento della spesa e codice unico di classificazione

Il primo obiettivo da perseguire in questa direzione è rappresentato dal consolidato di tutta la spesa di politica agraria indipendentemente dall'ente erogatore ed al netto delle duplicazioni. Non si tratta di un obiettivo difficile da perseguire, a patto che vengano garantite alcune compatibilità tra le strutture dei bilanci dei vari enti (ad esempio tra bilancio di cassa dell'Aima-Cee, e di competenza del Maf e delle Regioni) e che, in particolare, venga adottato un codice unico di riclassificazione dei capitoli di spesa per tutti gli enti della politica agraria. A questo scopo nell'ambito di una recente ricerca, l'Inea ha studiato un codice di riclassificazione della spesa regionale che potrebbe facilmente essere esteso anche agli altri enti.

#### 5.2.2. Rapporto annuale sulla spesa di politica agraria e nucleo di valutazione

Il rapporto tecnico annuale sulla spesa di politica agraria si presenta come uno strumento particolarmente efficace per una lettura del consolidato e per una verifica periodica della corrispondenza dei risultati consuntivi alle

attese. La sua presentazione, contestualmente alla formazione del bilancio di previsione, può consentire di attirare maggiormente l'attenzione sulle macrovariabili in gioco, superando l'attuale formazione del bilancio per somma di capitoli e la tendenza a procedere nella sua formazione secondo logiche incrementalistiche. La redazione del rapporto tecnico può opportunamente essere affidata ad un nucleo di valutazione specificamente incaricato, formato da esperti interni ed esterni all'Amministrazione.

### 5.2.3. Budget e bilancio di previsione

I bilanci di previsione del Maf evidenziano generalmente meno della metà degli stanziamenti definitivi i quali, a loro volta, soltanto per una metà si traducono in pagamenti in corso d'anno, mentre la gestione dei residui equivale all'incirca quella di competenza. Il quadro non è particolarmente diverso se si considera il caso delle Regioni. E' evidente dunque che l'immagine della spesa sulla quale le assemblee elettive (nazionali o regionali) concentrano la loro attenzione è ben lungi dal rappresentare un quadro affidabile della spesa effettiva. L'inaffidabilità del bilancio di previsione dipende dalla sua inadeguatezza a fornire l'immagine ex-ante della spesa dell'ente in quanto, a dispetto del nome, esso non è effettivamente uno strumento di previsione, ma di autorizzazione (di fissazione dei limiti massimi di spesa). Queste ragioni suggeriscono di avviare, a cominciare dal Maf, la prassi di presentare assieme al bilancio di previsione formale, come in altre amministrazioni pubbliche europee, un budget sostanziale (anche semplificato) il cui compito sia di delineare l'immagine a priori più probabile per l'attività di spesa dell'ente nel corso dell'esercizio. Il budget può opportunamente essere corredato, come nell'esperienza dell'impresa industriale dall'indicazione di alcuni obiettivi fisici. Esso può evidenziare anche traguardi intermedi (ad esempio trimestrali) da assumere come termini di paragone nell'analisi periodica dell'andamento dell'esercizio consentendo una gestione dinamica ed un riscontro tempestivo del rapporto previsioni/realizzazioni.

### 5.2.4. Bilancio delle risorse umane e dell'organizzazione della politica agraria

Il quadro informativo sui costi e sui risultati della politica agraria che si attua attraverso l'impiego diretto di personale ed uffici pubblici e che non implica erogazione di spesa ai beneficiari-utenti è ancora più scarso. Come anche la recente indagine Nomisma ha mostrato, la politica agraria impegna un consistente numero di persone, di istituzioni, di uffici. La razionalizzazione dell'organizzazione e la valorizzazione dell'apporto del personale è una delle chiavi di successo di una buona politica, ma essa va perseguita attraverso esplicitamente. Per queste ragioni appare importante suggerire la redazione (annuale o biennale) di uno specifico bilancio che contenga

sia una valutazione di tipo quantitativo del costo finanziario, sia una quantificazione in termini fisici dei servizi resi.

Ancona, 27 agosto 1992

- Alessandro Bartola: ordinario di Economia Agraria, Facoltà di Agraria, Università di Ancona;
- Franco Sotte, associato di Economia e Politica Agraria, Facoltà di Economia e Commercio, Università di Ancona.