

1¼###<#####<◆##
%#3#5#8#9#9#C:\NORMAL.STI#####
OLIPR1XA;#@###Å#|î##6#6###8#µ#Alessandro Bartola, Franco Sotte,#Andrea Arzeni,
Patrizia Bernacconi

STUDIO PRELIMINARE SULLA SPESA DELLA REGIONE CALABRIA NEL QUADRO DELLE REGIONI
MERIDIONALI

Alessandro Bartola e Franco Sotte sono docenti di Economia e Politica Agraria
all'Universit... di Ancona,
Andrea Arzeni e Patrizia Bernacconi sono ricercatori della Agridelta.

1. INTRODUZIONE

Gli obiettivi dello studio

Questo lavoro costituisce un primo tentativo di verifica della spesa regionale rivolta all'agricoltura nella Regione Calabria nel quadro delle regioni meridionali. Il suo obiettivo è di fornire un'interpretazione analitica ed una base statistica il più possibile completa ed esaurienti, elaborando i dati grezzi attualmente prodotti dalle istituzioni ufficiali.

Non può comunque trattarsi che di un lavoro preliminare e soltanto per grandi aggregati. Infatti un approccio più analitico potrebbe fondarsi su di un superamento delle categorie attuali troppo sintetiche e spesso solo parzialmente significative. Ci potrebbe consentire una valutazione non solo dell'efficienza, ma anche, almeno parzialmente, anche dell'efficacia e della corrispondenza della spesa agli obiettivi regionali.

Nonostante che per sua natura la spesa dia luogo ad una serie notevole e minuziosa di registrazioni, gran parte di queste è finalizzata al perseguimento di fini relativi ad obiettivi formali di tipo autorizzativo e certificativo. Cosicché, nonostante il costo aggiuntivo per una produzione più ricca di informazioni sostanziali sarebbe relativamente basso, lo studioso che intenda analizzare la politica agraria regionale, deve farlo su una base del tutto insoddisfacente, e comunque sopportando un grave onere di riclassificazione, omogeneizzazione, relativizzazione.

Le elaborazioni qui raccolte sono state predisposte sulla base dei bilanci dall'Istituto nazionale di economia agraria (Inea). Questa fonte appare solo parzialmente adeguata alle necessità: essa infatti raccoglie la spesa di politica agraria secondo una classificazione da un lato troppo sintetica, e dall'altro relativamente ambigua. Inoltre il suo grado di aggiornamento lascia molto a desiderare. Infine, alcune regioni (Campania, Sicilia e Sardegna) sono sistematicamente ignorate.

Note metodologiche

La metodologia utilizzata nel corso della ricerca verrà illustrata man mano nel corso dell'esposizione del lavoro. È per opportuno anticipare alcuni orientamenti generali. Al fine innanzitutto di rendere massima la comparabilità dei risultati, questi sono stati preventivamente trasformati in valori costanti 1987.

L'elaborazione è stata effettuata sia sulla base delle serie annuali, sia raggruppando i bilanci in tre successivi periodi di tempo. Essi si riferiscono ai tre quadrienni: (I)=1976-1979, (II)=1980-1983, (III)=1984-87.

2. I FINANZIAMENTI STATALI

I dati statistici a disposizione per una analisi delle fonti di finanziamento della spesa agricola regionale sono particolarmente scarsi. Praticamente solo la componente dei trasferimenti statali recati alle regioni dalle leggi specifiche di finanziamento della politica agraria è sistematicamente raccolta negli annuari Inea. Non sono invece disponibili informazioni sui flussi provenienti alle regioni da altre fonti di finanziamento, e, cosicché, non è possibile valutare nemmeno il contributo autonomo che ciascuna regione dedica alla politica agraria finanziandolo con fondi propri disponibili senza vincolo di destinazione.

Pur con questi limiti la semplice analisi del peso sulla spesa di competenza dei trasferimenti statali è di grande interesse. Nelle tabelle 1 e 2 sono raccolti i fondi globalmente recati alle regioni meridionali dalle leggi di finanziamento diretto dell'agricoltura rispettivamente a valori correnti e costanti.

La tabella 3 (vedi anche la figura 1) mostra come nel tempo il contributo statale alla spesa regionale sia stato particolarmente oscillante e soprattutto come, a partire dal 1980 si registri una certa flessione relativa dei trasferimenti alle regioni meridionali ed alla Calabria tra queste. Al Mezzogiorno viene comunque trasferita la maggior parte delle risorse in argomento. Ci è testimoniato dal confronto tra i valori assoluti dei trasferimenti dallo Stato alle regioni: ancora nel 1987, nonostante il ridimensionamento relativo degli ultimi anni, il Mezzogiorno riceveva il 51% delle risorse trasferite (lo stesso rapporto si avviava al 60% all'inizio degli anni Ottanta). La quota dei trasferimenti che spetta alla regione Calabria oscilla intorno al 13% dei trasferimenti destinati al Mezzogiorno e al

7% di quelli destinati alla politica agraria delle regioni italiane in complesso.

Un'ulteriore analisi riguarda il peso dei trasferimenti statali sulla spesa regionale di competenza. In tabella 4 i trasferimenti medi annui a prezzi costanti del periodo 1980-87 sono confrontati con gli aggregati regionali degli stanziamenti, degli impegni e dei pagamenti. Una loro visualizzazione è poi esposta nelle figure 2 e 3. Il confronto più interessante è quello con gli impegni ed i pagamenti (€). Quanto ai primi si può sottolineare come Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata e soprattutto Campania, mostrino di legare più delle altre regioni la propria spesa effettiva al contributo nazionale delle leggi di settore. La Calabria invece, assieme alla Sicilia, presenta le percentuali più basse (€).

Quanto ai pagamenti, tenuto conto sia di quanto ora esposto relativamente al rapporto trasferimenti/impegni, sia dell'inefficienza nella trasformazione degli impegni in pagamenti effettivi, il peso percentuale dei trasferimenti si avvicina rapidamente al 100 e supera tale soglia in ben 6 casi su 9 regioni meridionali con eccezione solo della Calabria, della Puglia e della Sicilia. L'elevata incidenza dei trasferimenti sui pagamenti in conto competenza segnala come in molte regioni, ma non in Calabria, sia presente o una bassissima o nulla contribuzione autonoma alla politica agraria con fondi regionali, oppure un riciclaggio verso altre destinazioni, attraverso le economie di stanziamento, di fondi destinati originariamente all'agricoltura.

3. LA SPESA DI COMPETENZA

I volumi della spesa

Come è noto, secondo il principio della competenza, uno stanziamento dovrebbe essere iscritto nel bilancio di previsione solo ove si assuma che nell'esercizio al quale il bilancio si riferisce possa maturare l'impegno. Il rispetto di tale principio è non solo suggerito dalla teoria contabile, ma è anche esplicitamente imposto dalla legge di riforma della contabilità regionale (€), secondo la quale, di conseguenza, la trasformazione dello stanziamento in residuo dovrebbe avere carattere più episodico.

Da questo punto di vista, la gestione di competenza può essere considerata tanto più efficiente quanto più elevate sono la capacità di impegno, la capacità di pagamento, ed in definitiva, la capacità di spesa (€).

I dati di base dell'analisi di efficienza applicata al bilancio di competenza sono riportati nella tabella 5. I valori esposti per ogni sottoperiodo sono medie annuali. La tabella 6 raccoglie le stesse informazioni ma riportandole in percentuale al totale nazionale (a 17 regioni). Osservando i dati aggregati a livello di circoscrizioni per i vari periodi considerati, non sembrerebbero evidenziarsi grandi differenze in campo nazionale al passaggio dagli stanziamenti agli impegni ed ai pagamenti. Scendendo però nel dettaglio si può verificare come soprattutto la regione Calabria abbia un peso elevato e crescente nella spesa: da sola rappresenta una percentuale dei pagamenti pari al 20,9% di quelli di tutta l'Italia a 17 regioni.

Una verifica della dinamica della spesa di competenza nel tempo è esposta nella tabella 7. Tra i tre sottoperiodi si rileva una notevole crescita della spesa agricola regionale a livello aggregato. In media tra I e III gli stanziamenti crescono nel Mezzogiorno del 101% (Italia: +82%), gli impegni del 98% (69%) ed i pagamenti addirittura del 318% (221%) secondo un trend elevato soprattutto tra I e II, ma positivo anche successivamente tra II e III. Si tratta ovviamente di una dinamica particolarmente accentuata soprattutto dal punto di vista dei pagamenti. Al confronto però, la spesa calabrese appare muoversi ancor più rapidamente: rispettivamente: stanziamenti=+196%, impegni=+198% e addirittura pagamenti=+522%: si osservi al riguardo la figura 4.

In relazione a questa dinamica si registra negli anni un contenimento della crescita dei residui propri (€).

La crescita dei pagamenti è collegata ad un miglioramento del rapporto pagamenti/impegni (CP), mentre il rapporto impegni/stanziamenti (CI) si è mantenuto sugli stessi livelli per l'intero decennio Ottanta sia a livello nazionale, che meridionale, che calabrese senza particolari differenziazioni anche nel confronto spaziale.

L'aumento della spesa reale tra i due periodi considerati dipende sia da maggiori stanziamenti, che da maggiore efficienza nella fase di pagamento.

I valori di CI, CP e CS calcolati per i tre periodi sono raccolti nella tabella

8. Si evidenzia come la capacit... di spesa CS sia comunque bassissima, anche se nelle regioni meridionali ri#sulti migliore che in campo nazionale (#). Ci• dipende sia dalla bassa capacit... di impegno che soprattutto di quella di pagamento. La specifica perfor#mance della Calabria si stacca comunque dall'andamento: infatti questa regione presenta, a confronto delle altre una tendenza al rapido pagamento dei fondi stanziati. Dopo che nel finire degli anni Settanta, la capacit... di pagamento Š cresciuta a livelli intorno al 70-75%, questa regione conserva una posizione, di tutto rilievo segnalata dalla capacit... di spesa giunta a lambire la soglia del 60%.

Comunque anche per questa regione, l'immagine della spesa che emerge a con#suntivo Š tale da rendere estremamente insuffi#ciente la rappre#sentazione di essa che ne danno i bilanci pre#ventivi nei quali sono iscritte somme pari almeno a una volta e mezzo l'effettiva spesa. In realt..., smentendo il proprio nome, i bilanci preventivi non hanno funzioni previsive ma soltanto auto#rizzative: questa constatazione suggerisce fin d'ora di proporre anche per la regione Calabria, come gi... avviato in altre regioni, la messa a punto di un bilancio parallelo a quello ufficiale, fi#nalizzato ad una pi- realistica previsione ex-ante della spesa ed all'avvio di un processo budgetario.

L'analisi dettagliata della spesa di competenza a livello delle singole regioni pu• essere facilitata dall'osservazione delle figure 5, 6 e 7. Nel grafico ivi raccolto CP Š rappresentato in ascissa e CI in ordinata ed i tre punti di ciascuna spezzata (quello di origine, quello d'angolo e la punta della freccia) vi#sualizzano sinteticamente la posizione dello specifico aggregato regionale (o della sin#gola regione) rispettivamente in I, II e III. Le curve tratteggiate, convesse verso l'origine, raccolgono i punti nel grafico che presentano lo stesso valore di CS. La posi#zione teoricamente ideale, alla quale si pu• associare la massima ef#ficienza, sarebbe dunque quella di chi raggiunga il punto di an#golo della figura a destra in alto in corrispondenza di CI=100, CP=100 e quindi anche CS=100. Al con#trario, pi- una re#gione Š vi#cina all'origine degli assi, pi- elevata pu• essere considerata la sua inefficienza. La figura 5 mostra innanzi#tutto come le differenze a li#vello di grandi aggregati non siano particolarmente evidenti. Si conferma innanzitutto il no#tevole aumento della capacit... di 5 pa#gamento compensata dall'ab#bas#samento di quella di impegno. Il Sud inoltre mostra una po#sizione relativamente migliore rispetto al nord ed al centro in relazione soprattutto ad una pi- elevata ca#pacit... di impegno a parit... di capacit... di pagamento. Osservando la figura 6, si noti come le regioni del Mezzogiorno mostrano una si#tuazione particolarmente differenziata: da un lato la Calabria, che raggiunge un CS elevatissimo (57%), dall'altro Sicilia, Campania ed anche Basilicata. Le tre cartine della figura 8 con#sentono una visualizzazione comparata dell'efficienza regionale e della sua dinamica recente.

Un'analisi della spesa globale

E' stata fin qui trascurata tutta la componente della spesa raccolta nella ge#stione del conto residui. A questo limite tenta di fornire una prima risposta la tabella 9 che per•, per ragioni legate alla indisponibilit... di dati elaborati, fa riferimento al periodo 1980-87. Essa raccoglie sempre a prezzi costanti i valori medi annui della massa spendibile (stanziamenti pi- re#sidui), de#gli impegni e dei pagamenti complessivi. Nell'insieme i dati se#gnalano differenze non particolarmente significative rispetto ai valori riportati per la sola gestione di competenza nella tabella 8. Ci• Š indicativo del fatto che la gestione dei residui, nono#stante la dilazione temporale che li caratte#rizza, non pu• essere generalmente considerata pi- efficiente: anche per essi vale una stima per cui in corso d'esercizio solo un 40% circa in media na#zionale (e rispettivamente 41% nel Mezzogiorno e 54% in Calabria) riesce a trasformarsi in pagamento.

4. VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA DELLA SPESA

Il metodo di valutazione

La valutazione delle speci#fiche destinazioni dei flussi di spesa costituisce un tentativo di verifica ulteriore rispetto a quanto esposto fi#nora in termini di analisi di efficienza con ri#ferimento alla sola competenza o all'analisi della massa spendi#bile.

In questa parte il lavoro di aggregazione della spesa fa riferimento ad un pe#riodo di tempo sufficientemente lungo da con#sentire una rappre#sentazione delle sue caratteristiche struttu#rali. L'obiettivo Š sostanzialmente di

quantificare i flussi finanziari correlati all'iscrizione di 100 lire a bilancio. Si tratta di valutare la specifica origine e destinazione di 100 lire iscritte a bilancio in un anno "medio" sotto forma di previsione definitiva di competenza.

In questa analisi non si tiene conto dell'origine dei fondi annualmente stanziati, ma della rappresentazione formale che della spesa viene fatta dai documenti ufficiali (bilancio di previsione e rendiconto consuntivo) (#).

La scarsità di informazioni statistiche ha costretto ad assumere alcune ipotesi semplificatrici. In particolare: - si è assunto che il tasso di conferma e di pagamento dei residui sia costante nel tempo ed uguale per tutti i residui indipendentemente dall'anno nel quale si sono venuti a formare; - si è adottata l'ipotesi che tutte le economie (residui di stanziamento più residui non riaccertati) vengano riutilizzate nella spesa agricola stanziandole nell'esercizio successivo a quello della loro formazione. Conseguentemente, il contributo regionale autonomo al bilancio agricolo è stato stimato come differenza algebrica tra gli stanziamenti totali e la somma dei trasferimenti statali "freschi" più le economie derivanti dagli anni precedenti.

I risultati dell'analisi

I risultati dell'analisi riferita alla media degli otto anni dal 1980 al 1987 sono riportati nella tabella 10 e visualizzati, con riferimento rispettivamente all'Italia in complesso, all'Italia meridionale, ed alla Calabria nelle figure 9, 10 e 11. La lettura della figura è abbastanza agevole. Soffermandosi in particolare sulla figura 11 si osserva come nella regione Calabria, 100 lire stanziata definitivamente a preventivo nel generico anno t danno luogo a 75 lire di impegni, mentre le restanti 25 vanno in economia. Delle 75 impegnate, ben 56 vengono pagate nel corso dell'esercizio, mentre 19 vanno in conto residui nell'esercizio $t+1$. Di quest'ultime, 4 non vengono confermate e si aggiungono in $t+1$ alle economie, mentre 8 sono pagate e 7 vengono trasferite ancora sotto forma di residui all'esercizio $t+2$. Quest'ultime danno luogo a pagamenti in minima parte (3 lire) in $t+2$, mentre sempre in $t+2$ si generano altre 4 lire di economie o di residui parenti.

Osservando la rappresentazione in modo statico, in ogni esercizio si registrano complessivamente 68 lire di pagamenti (56 su fondi di competenza dello stesso anno, 8 dell'anno prima e 3 di due anni prima) e 32 lire di economie (25 dallo stesso anno, 4 dall'anno precedente e 4 da due anni prima). Considerando infine che il finanziamento degli stanziamenti proviene da fonti statali direttamente destinati all'agricoltura per 12 lire su 100, ed aggiungendo a questa quantità quella proveniente dal complesso delle economie (32 lire), si può stimare in 55 lire l'ulteriore finanziamento della spesa di politica agraria proveniente da fonti nazionali diverse da quelle della spesa trasferita con precisa destinazione agricola o da finanziamenti autonomi regionali.

5. IL RIFERIMENTO TEMPORALE DELLA SPESA

In considerazione della distinzione degli interventi finanziati con la spesa tra breve-medio e lungo periodo, nel corso della ricerca si è considerata la classificazione istituzionalmente prevista della spesa tra "corrente" e "per investimento" (conto capitale).

Purtroppo, le definizioni non sono affatto univocamente determinate. Il tendenziale gonfiamento della spesa di investimento e la parallela sottovalutazione di quella corrente fanno perdere all'analisi capacità interpretativa: soprattutto diminuiscono l'interesse al confronto tra i risultati riferiti a regioni diverse.

Tenendo conto di questi limiti, è stato condotto un esame delle due componenti della spesa ciascuna considerata isolatamente. Le tabelle 11 e 12 si riferiscono alla sola spesa in conto capitale evidenziando rispettivamente l'entità totale media per i tre sottoperiodi I, II e III ed il suo peso percentuale sul totale della spesa regionale agricola.

In Calabria la spesa classificata per "investimenti" rappresenta il 80% del totale della spesa di politica agraria regionale. Si tratta di una percentuale significativamente maggiore di quella nominalmente riferita al lungo periodo sia dalle altre regioni meridionali, che dall'insieme delle regioni di tutto il Paese (#). Un'ulteriore conferma della scarsa significatività dei dati raccolti può essere tratta verificando come tra le regioni si evidenzino differenze notevolissime (#) e come le regioni che stanziavano meno spesa in conto capitale (quindi probabilmente con un bilancio più correttamente

classificato) trovino successivamente, come si da attendersi per la spesa di questo tipo, maggiori difficoltà a trasformarla in pagamenti. Di converso, le regioni con la percentuale più alta di spesa in conto capitale mostrano spesso, sorprendentemente, una maggiore capacità di pagamento per quella componente, piuttosto che per la restante spesa corrente.

Nelle tabelle 13 e 14 sono raccolti, limitatamente alle due categorie di spesa trattate, i valori di CI, CP e CS calcolati con la metodologia del capitolo 3 (vedi tabella 8). Un utile suggerimento a riguardo consiste nel ritenere più significativi i risultati di quelle regioni che mostrano proporzioni più realisticamente accettabili tra le due componenti. Ancora con riferimento alla Calabria nel periodo III si singolare verificare come l'alta capacità di pagamento rilevata si concentri piuttosto sulla spesa per investimenti, mentre riguardo alla estremamente limitata quota di spesa classificata corrente, meno del 20% degli stanziamenti, la capacità di spesa sia di circa 5 punti percentuali inferiore.

6. SPESA AGRICOLA E PESO DELL'AGRICOLTURA

In questo capitolo si descrive il tentativo di valutare il peso relativo della spesa agricola regionale di competenza in rapporto ad alcune variabili caratteristiche del settore agricolo.

Le tabelle 15, 16 e 17 evidenziano rispettivamente i rapporti S/Sau, S/Occ e S/Vag secondo lo schema ormai comune: in lire costanti, in media annua, per ciascuno dei sottoperiodi I, II e III, con riferimento ad ogni singola regione ed alle principali aggregazioni regionali. Ogni anno la Calabria stanziava in media nel periodo III circa 1.025 mila lire (costanti) ad ettaro di Sau e quasi 6 milioni per occupato. Ciò corrisponde a più del 53% del valore aggiunto settoriale. Si tratta di valori che appaiono particolarmente rilevanti e che sono cresciuti rapidamente nel tempo trascorso da I a III. Il confronto tra le tre fasi mostra infatti che una triplicazione della spesa reale ad ettaro, mentre quella pro-capite si salita all'incirca di quattro volte.

I valori unitari di spesa diminuiscono sensibilmente al passaggio dagli stanziamenti agli impegni e quindi ai pagamenti, ma rimangono pur sempre assolutamente rilevanti. Anzi, tenendo conto del recupero relativo di efficienza registratosi a livello regionale, l'aumento di spesa appare, se calcolato sugli impegni ed i pagamenti, ben più ragguardevole: per ettaro di Sau i pagamenti crescono di 6 volte, per occupato di quasi 10 volte ed il rapporto con il valore aggiunto si sposta dal 5,5 al 30,2%.

All'interno del Mezzogiorno le differenze sono rilevanti e spesso notevolissime: ad un ettaro di Sau in Calabria o in Sicilia spettano più del doppio di stanziamenti che nelle altre regioni meridionali. Tali diversità di comportamento sono riassunte nella visualizzazione della figura 12.

I dati per occupato e quelli rapportati al valore aggiunto mostrano analoghe spesso notevolissime differenze.

7. UNA DISAGGREGAZIONE DELLA SPESA

La classificazione della spesa Inea

Le destinazioni economico-funzionali considerate nella classificazione dall'Inea sono particolarmente insufficienti per una analisi economica. Quest'ente infatti pubblica annualmente una disaggregazione della spesa di politica agraria divisa in 10 classi: assistenza e divulgazione agricola, enti di sviluppo, opere di bonifica e opere idrauliche, foreste ed economia montana, incentivi agli investimenti aziendali, incentivi alla zootecnia, incentivi agli impianti di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, sviluppo della proprietà coltivatrice, caccia e pesca, non attribuibili.

E' questa una classificazione inadeguata. Essa infatti presenta almeno i seguenti difetti: #- Coesistono in modo ambiguo diversi ed in parte contrastanti criteri di classificazione. #- Alcune classi sono troppo aggregate. #- La caccia e la pesca potrebbero essere espunte dalla spesa agricola. #- La classe "non attribuibili" raccoglie spesso (è sfortunatamente proprio il caso della Calabria) volumi di spesa di notevolissima entità, mentre per una classificazione più significativa, tale classe andrebbe prevista solo per raccogliere in casi eccezionali piccole poste che non trovassero collocazione altrove. #- Infine sono previste categorie estremamente eterogenee al loro interno ("enti di sviluppo" e "incentivi alla zootecnia") (#).

Questi difetti, che meriterebbero di essere corretti attraverso un maggiore impegno dello stesso Inea nella produzione di dati in tema di spesa pubblica,

condizionano fortemente le possibilità interpretative.

La spesa aggregata per destinazioni economico-funzionali

Le tabelle 18, 19 e 20 raccolgono, per un numero di classi ridotto di quello proposto dall'Inea, rispettivamente gli stanziamenti, gli impegni ed i pagamenti in conto competenza, fatta pari a 100 la spesa totale regionale.

E' interessante notare come emerge una estrema variabilità regionale nel distribuire la spesa tra le diverse classi e come questa persista in un'analisi sia statica che dinamica. Ci si segnala innanzitutto la probabile esistenza di una diversità della politica di intervento anche all'interno di ripartizioni geografiche tradizionalmente considerate omogenee; inoltre consente di sottolineare come l'adattamento della politica agraria all'evoluzione del settore attraverso indirizzi regionali parzialmente differenti.

Osservando i dati esposti nelle tabelle, si rileva innanzitutto la particolarissima classificazione che l'Inea propone per la spesa della regione Calabria. Infatti essa a differenza della generalità delle altre regioni mostra una tendenza a concentrarsi sostanzialmente in tre categorie: la spesa destinata all'ente di sviluppo (16% dei pagamenti nel periodo III, quella destinata agli investimenti produttivi (6,7%), e soprattutto quella classificata sotto "altri" (73%) che raccoglie in particolare le risorse destinate al pagamento che comprende i finanziamenti assistenziali ed agli operai forestali, la copertura di deficit di gestione in imprese cooperative ed associative ed i trasferimenti ad enti differenti dall'ente di sviluppo. Ovviamente questa concentrazione in una sola voce della classificazione impone che una futura analisi del comportamento della spesa entri particolarmente in merito di questo aggregato. Giudicando dalla classificazione disponibile la spesa delle regioni del Mezzogiorno si rileva come il peso degli enti di sviluppo come destinatari della spesa tende generalmente a mantenersi elevato. Al contrario, l'intervento diretto al finanziamento delle opere di bonifica e dell'irrigazione (e più in generale delle infrastrutture) appare meno dinamico al sud.

Particolarmente interessante è inoltre il confronto tra le quote di spesa che vengono destinate agli investimenti aziendali da parte delle diverse regioni. Contrariamente a quelle che potevano essere le aspettative, se non altro tenendo conto della maggiore rilevanza dei problemi strutturali nell'agricoltura del Mezzogiorno, i risultati mostrano un impegno in direzione degli investimenti aziendali maggiore nelle regioni del nord che in quelle del sud. Questa peculiarità caratterizza anche i risultati ottenuti per la Regione Calabria.

Una rappresentazione di sintesi della dinamica e dell'entità statica dei pagamenti nei periodi considerati è fornita, con riferimento alla spesa regionale nell'Italia complessiva, nelle regioni del Mezzogiorno ed in Calabria nelle figure 13, 14 e 15.

8. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE ED IPOTESI PER UN APPROFONDIMENTO

Trattandosi nel nostro caso di una ricerca in gran parte introduttiva, svoltasi oltretutto su una base di dati particolarmente insufficiente, questo lavoro non può terminare con delle vere e proprie conclusioni, quanto piuttosto con alcune indicazioni di lavoro sia per un ulteriore approfondimento scientifico in materia, sia per una più intensa ed incisiva iniziativa politica e di governo che punti al miglioramento dell'efficienza, così come dell'efficacia, della politica agraria. Queste vanno però precedute dal tentativo di derivare dall'esame dei risultati ottenuti un quadro delle possibili ragioni che li hanno determinati.

Alcuni risultati

I principali punti fermi emersi nel corso della ricerca possono essere riassunti nei seguenti punti:

A) La spesa regionale per l'agricoltura, pur rappresentando nel quadro complessivo della politica agraria una componente minoritaria soprattutto rispetto alla consistenza prevalente di quella dedicata al sostegno dei prezzi nell'ambito Cee, ha raggiunto, specie in Calabria un livello di tutto rilievo. L'ipotesi secondo cui le regioni sarebbero sostanzialmente impotenti nel determinare gli assetti delle agricolture regionali si da rigettare specie se: - un miglioramento nella gestione della spesa comportasse un'utilizzazione (impegno e pagamento) più pronta e completa dei fondi stanziati, - una più vasta capacità programmatica e progettuale consentisse loro, ad esempio

nell'ambito dei progetti integrati mediterranei, di determinare gli orientamenti della spesa comunitaria o di quella diretta statale.

B) La quota dei trasferimenti diretti dallo Stato alla Calabria con finalizzazione direttamente riconducibile alla politica agraria sulla base di leggi riferite a tutto il territorio nazionale è pari a circa un quinto degli stanziamenti annuali della regione. La regione infatti beneficia di altri finanziamenti statali specifici e destina inoltre all'agricoltura un volume di risorse proprie relativamente elevato.

C) Il principale punto dolente della politica della spesa regionale a favore dell'agricoltura è da ricercarsi nella notevole inefficienza nella trasformazione degli stanziamenti in impegni e poi in pagamenti. Questo fenomeno è meno evidente nella regione Calabria rispetto alle altre regioni poiché, essa si caratterizza per un bilancio nel quale alte sono sia la capacità di impegno che di pagamento. Ci nonostante anche nel caso di questa regione sono possibili elevati recuperi di efficienza specie per quella parte della spesa che è destinata agli investimenti produttivi e che quindi non si configura come mero atto di trasferimento.

D) Una analisi della spesa secondo la distinzione classica tra corrente ed per investimento, allo stato attuale delle informazioni disponibili, incontra dei gravi limiti nella tendenza delle regioni, presente anche in Calabria, ad ampliare artificialmente la seconda componente a scapito della prima e comunque a far prevalere nella classificazione obiettivi ragionieristici rispetto a quelli analitici.

E) In conseguenza al diverso impegno di fondi per l'agricoltura nelle varie regioni, alla diversa efficienza relativa della spesa, ed al diverso peso dell'agricoltura, la quantità unitaria di spesa che viene erogata (ad ettaro, per occupato, oppure in rapporto al valore aggiunto), varia notevolmente al passaggio da una regione all'altra. La Calabria mostra in assoluto il maggior peso unitario della spesa per l'agricoltura di tutte le regioni del Mezzogiorno.

F) L'analisi per destinazione della spesa è fortemente condizionata dalla classificazione insufficiente disponibile. Pur nei limiti, lo studio mostra come la spesa delle regioni meridionali (compresa la Calabria) si configuri come trasferimento di fondi verso altri enti (gli enti di sviluppo, i consorzi di bonifica) o come spesa a carattere assistenziale (forestali): si tratta quindi di una spesa che a livello regionale è facile da gestire con tempestività: questa constatazione attenua l'apparente giudizio positivo che potrebbe conseguire ad una verifica dell'elevata capacità di spesa della regione. Di converso, la Calabria e le regioni meridionali in genere mostrano una minore spesa in direzione degli investimenti: quella che, date le peculiari maggiori difficoltà strutturali dovrebbe essere per esse caratterizzante.

G) Un giudizio globale sulle singole regioni è ovviamente complesso e può essere tratto soltanto attraverso un approfondimento dei risultati in sede locale. Anche perché, l'apparente efficienza relativa mostrata nella nostra analisi può non di rado associarsi all'inefficienza della spesa se questa è erogata con procedure rapide, ma approssimative nella selezione dei beneficiari, oppure in modo sordinato rispetto agli obiettivi strategici.

L'inefficienza è comunque molto diffusa e in poche regioni, alla luce della ricerca, la situazione può dirsi soddisfacente. Alcuni casi regionali si sono comunque distinti e meritano una considerazione particolare.

#. Nel momento attuale (marzo 1991), sono in via di pubblicazione i dati relativi ai consuntivi 1987. Molte regioni hanno invece già approvato i consuntivi 1989 ed alcune hanno pressoché, terminato l'approntamento del 1990.

#. I dati relativi alle regioni per le quali mancano informazioni desumibili dall'Annuario Inea sono stati desunti dal volume: F.Sotte, D.Novach, Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura, Ed. Agenzia dei Servizi Interparlamentari, Roma, 1988.

#. Il deflattore utilizzato è l'indice generale dei prezzi dei beni acquistati dagli agricoltori

#. Fondi recati alle regioni dall'applicazione dei provvedimenti Cee, oppure trasferiti in seguito a leggi di ordine generale, ma destinate anche alla politica agraria (leggi generali sulle calamità, leggi per il Mezzogiorno, per lo sviluppo delle aree marginali).

#. Un tentativo di stimare questa componente è comunque presentato nel seguito di questo lavoro.

#. In questa tabella, come nelle successive, le regioni Campania, Sicilia e Sardegna, che non sono comprese nell'Annuario Inea, sono considerate separatamente in quanto, come già accennato, le rispettive serie non sono complete e solo in parte sono state da noi direttamente elaborate. Così tutti gli aggregati al livello di Italia, così come di Meridione non contengono quelle regioni.

#. In questo caso, disponendo di tutti i dati necessari e facendo eccezione alla regola generale, il Mezzogiorno rappresentato nel rapporto comprende anche le regioni Campania, Sicilia e Sardegna.

#. Il confronto con gli stanziamenti è meno significativo. Questi infatti raccolgono, come vedremo meglio anche in seguito, oltre ai fondi freschi immessi annualmente, anche i riporti delle economie di stanziamento dell'anno precedente che, provenendo da leggi nazionali rivolte all'agricoltura, non possono che essere ristanziati dalle regioni per l'agricoltura negli esercizi successivi. Spesso questa componente è particolarmente rilevante e produce un effetto di gonfiamento sugli stanziamenti annui. Conseguentemente il peso dei fondi freschi, compresi quelli da trasferimenti statali, tende percentualmente ad essere sottostimato.

#. Mentre per le prime l'alta percentuale dei trasferimenti rispetto agli impegni segnala un più ridotto apporto al proprio bilancio agricolo di fondi stanziati autonomamente, per le seconde, il basso valore della percentuale è spiegabile in due modi: a) la regione si impegna particolarmente con fondi propri verso l'agricoltura; b) ci sono altri trasferimenti statali che non sono compresi nell'elenco Inea (es.: leggi speciali collegate alle calamità naturali, altre leggi di finanziamento della spesa agricola relative ai maggiori poteri in materia assegnati -nel caso della Sicilia- alle regioni autonome).

#. "...Formano impegno sugli stanziamenti di competenza dell'esercizio le somme dovute a creditori determinati o determinabili sempre che la relativa obbligazione venga a scadenza entro il termine dell'esercizio": Art. 3 legge 335 del 1976. Indirettamente è qui affermato il principio secondo cui l'iscrizione a bilancio di uno stanziamento è ammessa solo se la spesa è prevedibilmente impegnata nel corso dell'anno.

#. Se S=stanziamento, I=impegno e P=pagamento, $CI=I/S$, $CP=P/I$, $CS=P/S=CI*CP$. Si tratta ovviamente di un'efficienza relativa in quanto non tiene conto n, della successiva gestione della spesa in conto residui, n, comunque della destinazione specifica del pagamento. Per i limiti insiti nella fonte informativa utilizzata, non è qui possibile valutare l'efficienza della spesa (ed ovviamente neppure l'efficacia) una volta superata la fase del pagamento.

#. Il risultato osservato di una contrazione dei residui nel tempo (specie evidente nella regione Calabria) può essere considerato positivamente. Tale giudizio merita però prudenza perché, in realtà, molte regioni, nelle quali il fenomeno è più evidente, hanno spostato la propria spesa verso impieghi facili a trasformarsi in pagamenti (trasferimenti ad altri enti, snellimento ma anche svilimento delle procedure di selezione nella concessione di contributi agli agricoltori). Spesso poi le ragionerie si sono ingegnate alla ricerca di artifici contabili volti a migliorare l'aspetto esteriore del bilancio a parità di contenuti.

#. Si nota inoltre nel Mezzogiorno un certo miglioramento di CS tra I, II e III: rispettivamente 21,8, 37,2 e 45,2%.

#. Non vengono quindi sottratte preventivamente le somme gi... stanziare in un esercizio che, in quanto non impegnate, o in quanto impegnate (residui propri) ma poi tornate in economia, vengono nuovamente stanziare in esercizi successivi. Praticamente così viene rispettata l'immagine formale del bilancio annuale.

#. La particolare performance della Calabria appare un risultato determinato più dalla tecnica di classificazione adottata che da differenze significative nella spesa, anche tenendo conto delle caratteristiche peculiari, come si vedrà meglio in seguito, della spesa tipicamente di trasferimento di questa regione.

#. Ad esempio, i pagamenti della spesa in conto capitale pesano sul totale nel periodo III dal minimo del 35% dell'Abruzzo al massimo dell'84% della Calabria.

#. Al riguardo sarebbe molto interessante estendere la presente ricerca anche al caso degli enti di sviluppo tentando un bilancio consolidato a livello regionale che consideri almeno anche la spesa degli enti strumentali.

#####P#####b#
##w#####s°#####Ç#####oÊ#####ÿÿ' ##f# ##ÿÿ, ##a#
##ÿÿÿ
##\#~

#ε###ÿ##