

13/4###<#####1##,##"###>#ce#ceC:\FINALE.STI#####
#####IBMGRAPH#@#á4Å##ç##-####š#µ#maf.doc, #

Alessandro Bartola, Franco Sotte, Andrea Fioretti

La spesa del maf negli anni ottanta

1. Introduzione (#)

Molte ragioni hanno determinato in questi anni un crescente interesse nei confronti delle analisi sulla spesa pubblica destinata all'agricoltura:

- la diminuzione dei livelli di protezione del settore;
- la crescente competitivit... a livello internazionale;
- l'amplificazione dei rapporti di integrazione dell'agricoltura con il sistema agro-industriale, cos# come con il territorio e l'ambiente, o, come in tante regioni del Paese, con lo sviluppo diffuso;
- la neces#sit... di nuovi servizi che impedi#scano che i fenomeni di de#strutturazione aziendale diano luogo ad impatti negativi sulle po#tenzialit... future di svi#luppo del set#tore;
- il bisogno di un accre#sciuto impegno dell'operatore pubblico nella definizione e nel con#trollo degli svi#luppi tecnologici.

Da un lato, infatti, rimane notevole il bisogno di interventi nell'agricoltura e nel territorio rurale, dall'altro, le risorse di#sponibili tendono a scarseg#giare o addirittura, come per le poli#tiche di garanzia, a contrarsi. Ci# rilancia l'esigenza di un coordinamento ex-ante delle politi#che agrarie e di un controllo minu#zioso della loro gestione volto a ve#rificarne tempesti#vamente l'efficienza e l'efficacia. In questa stessa di#rezione si muove d'altra parte la Comunit... europea nell'imporre come condizione dei finanziamenti per le politiche strutturali (ad esempio per i Pim e per gli interventi del re#golamento 2052) la presentazione di programmi di sviluppo e pro#getti operativi e, successi#vamente, la re#dazione di rapporti pe#riodici volti a ve#rificare la destinazione e la pro#duttivit... delle po#litiche attivate in relazione agli obietti#vi preventiva#mente as#sunti (#).

I pochi studi che hanno affrontato l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia, pur dispo#nendo di scarsissime informazioni, mostrano come siano molto basse sia la sua efficienza e probabilmente anche la sua efficacia, e quindi implici#tamente segnalano quanto ampia sia la possibilit... di recupero di risorse alla politica agraria derivabile da una razionalizza#zione dell'intervento (#).

Non si tratta per# di un compito facile. Infatti la stru#mentazione informativa sulla spesa š del tutto ina#degua per le funzioni di analisi e controllo che im#plicherebbero sia il coordina#mento ex-ante delle poli#tiche agrarie, che la ve#rifica ex-post della loro pro#duttivit... (#). E' necessario pertanto mettere a punto nuove meto#dologie di raccolta e trattamento dei dati ed avviare nel contempo azioni volte a quantificare l'output dell'intervento pubblico: l'attuale mancanza pressoch, assoluta di informazioni sulle concrete rea#lizzazioni degli obietti#vi della politica agraria rende partico#larmente ardua ogni iniziativa volta alla misu#razione della sua efficacia.

Da ormai un quinquennio un'esperienza in materia š in corso nella Regione Emilia-Romagna. Il lavoro fi#nora svolto ha consen#tito di:

- riclassificare con un sistema articolato di indici la spesa agri#cola regionale dal 1980 ad oggi,
- costruire un data-base informatizzato della spesa riclassifi#cata,
- mettere a punto un programma flessibile e di facile utilizzo per il trattamento elettronico dei dati sulla spesa volto esplici#tamente a soddi#sfare le esi#genze in#formative per l'analisi ed il controllo,
- realizzare un rapporto tecnico sulla spesa nel decen#nio Ottanta da implementare negli anni a venire (#).

I risultati dell'esperienza compiuta, suggeri#scono ora l'applicazione dello stesso metodo ai bilanci di altri enti (Maf, Aima, altre Regioni, enti di svi#luppo). L'obietti#vo principale di questo progetto š di pun#tare alla conoscenza globale e ad una visione conso#lidata della spesa per la gestione della politica agra#ria nazionale, indipende#mente dagli enti erogatori. Presupposto fondamentale di questa opera#zione sono:

- a) la messa a punto di un sistema di riclassificazione omogenea e compatibile che consenta l'aggregazione della spesa tra gli enti, nello spazio e nel tempo;
- b) lo studio di una metodologia di analisi e controllo che renda fruibili i

risultati ai vari livelli di responsabilit...

Nella prospettiva ora descritta è stata recentemente realizzata una ricerca volta a fornire una visione globale della spesa del Maf nel decennio Ottanta di cui presentiamo qui i primi risultati, mentre è in corso una parallela analisi della spesa dell'Aima.

Il prossimo paragrafo affronta il tema della riclassificazione della spesa del Ministero dell'agricoltura e si chiude con la proposta di un piano organico di riclassificazione che, una volta adottato, consentirebbe una migliore e più diffusa fruizione delle informazioni contenute negli attuali bilanci. Il terzo paragrafo illustra i principali risultati delle analisi sulla consistenza globale della spesa Maf nel decennio Ottanta. Sono qui pure esaminati i flussi finanziari che si generano per effetto dei ritardi nelle procedure di formazione e di gestione burocratica. L'obiettivo è di fornire insieme valutazioni sulla dinamica della spesa e sull'efficienza nella sua gestione. Nel quarto paragrafo i risultati ottenuti dalla riclassificazione per destinazioni economiche vengono utilizzati per interpretare le linee di politica agricola perseguite dal Ministero. Una applicazione dell'analisi delle corrispondenze consente di fornire una rappresentazione del sentiero evolutivo della spesa nel corso del tempo e di proporre una valutazione comparativa della sua dinamica reale in rapporto alle intenzioni manifestate nei programmi agricoli nazionali.

L'ultimo paragrafo è dedicato ad alcune valutazioni conclusive.

2. La riclassificazione

Aspetto qualificante e condizionante di ogni ricerca sulla spesa pubblica è il sistema di riclassificazione. Infatti, sia il bilancio di previsione che il rendiconto consuntivo, sono organizzati (per capitoli) e classificati (per titoli, rubriche e categorie) per fini riconducibili alle funzioni "autorizzativa" del primo e "certificatoria" del secondo. Differenti sono le esigenze dell'analista della spesa orientato principalmente a valutarne la distribuzione e la produttività (#).

Lo studio, che è stato condotto sui bilanci del Maf ha consentito di verificare come sia possibile una ben più ricca classificazione rispetto a quella oggi adottata, pur nei limiti imposti dall'organizzazione attuale dei bilanci, e pur considerando ancora il capitolo come unità indivisibile (#).

Lo schema di classificazione qui proposto associa ad ogni capitolo di spesa un codice per ciascuno dei seguenti aspetti:

1. titolo: spesa corrente, spesa in conto capitale;
2. rubrica: servizi generali, agricoltura, tutela economica dei prodotti, miglioramenti fondiari, bonifica, zootecnia caccia e pesca, economia montana e forestale, alimentazione, prevenzione e repressione frodi;
3. categoria: personale in attività di servizio, personale in quiescenza, acquisto beni e servizi, trasferimenti spesa corrente, poste compensative entrate, non attribuibili, beni ed opere immobiliari a carico dello stato, trasferimenti spesa in conto capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione crediti finalit... produttiva;
4. tipo di intervento e natura del trasferimento: sovvenzioni, trasferimenti al personale, contributi in conto capitale, contributi in conto interessi, integrazioni prezzo e premi, non classificata come trasferimento;
5. destinazione economica: funzionamento (FUN), ricerca e sperimentazione (RIC), divulgazione (DIV), formazione (FOR), assistenza tecnica (AST), promozione e marketing (PRO), tutela dei prodotti (TUT), strutture di trasformazione e commercializzazione (STR), investimenti aziendali (IAZ), gestione aziendale (GES), bonifica e infrastrutture (BON), irrigazione e sistemazioni idrauliche (IRR), parchi e aree protette (PAR);
6. tipo di gestione: diretta statale, trasferita, delegata;
7. tipo di vincolo relativo alla spesa, distinguendo la spesa obbligatoria da quella non obbligatoria
8. settore: bieticolo-saccarifero, sementiero, vitivinicolo, zootecnico, oli#vicolo, forestale, orticolo, frutticolo, tabacchicolo, cerealicolo ecc.;
9. beneficiario diretto della spesa: personale del Maf, spese generali, esperti, istituzioni ed enti, singole imprese, cooperazione ed associazionismo, Regioni;
10. legge: 752/1976, 984/1977 ecc.;

11. tipo di iscrizione a bilancio: a seconda si tratti o meno di reiscrizione residui perenti

12. collegamento con l'applicazione di norme CEE: a seconda si tratti o meno di spesa connessa a direttive o regolamenti comunitari

13. a seconda si tratti o meno di spesa conseguente a calamità naturali

14. a seconda si tratti o meno di spesa rivolta alla valorizzazione dell'ambiente e della qualità dei prodotti.

Le variabili utilizzate nel corso della ricerca sono raccolte nello schema 1.

3. L'evoluzione quantitativa della spesa globale

La consistenza e l'evoluzione della spesa Maf nel decennio Ottanta, la cui consistenza globale può essere valutata intorno al 15-20% di quella totale di politica agraria, è esposta nella tabella 1 (#). I risultati ottenuti suggeriscono alcune considerazioni di sintesi:

1. Il ruolo svolto dal Maf nella politica agraria è certamente di grande rilievo. La sua spesa a prezzi 1989 supera in media i 3.300 miliardi/anno di stanziamenti ed i 2.700 miliardi/anno di pagamenti totali. La sua consistenza può ancor meglio essere compresa se rapportata alle variabili caratteristiche del settore: rispettivamente 274 e 225 mila lire/ha arabile, 1,4 e 1,2 milioni lire/occupato, 7,6% e 6,4% del valore aggiunto settoriale.

2. Si tratta di una spesa che, come si può anche osservare nella figura 1, è soggetta nel tempo a profonde oscillazioni sia negli stanziamenti che, ancor più, nei pagamenti. Tali oscillazioni sono certamente dovute anche al passaggio, intorno alla metà del decennio, dal regime della legge 984/77 a quello della 752/86: si osservi infatti la rilevante diminuzione della spesa nel 1985 sia in termini di stanziamenti che di pagamenti e, negli anni successivi, la più lenta ripresa dei pagamenti rispetto agli stanziamenti conseguente agli attriti della fase di avvio della nuova legge.

3. Il peso reale della spesa del Maf tende a crescere nel tempo in misura relativamente significativa (#): eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel decennio del 4,4% annuo ed i pagamenti del 3,7%. Se poi si tiene conto del ridimensionamento relativo che nello stesso periodo ha interessato l'agricoltura, le variazioni appaiono ancor maggiori: tra l'inizio e la fine del decennio la spesa annuale è cresciuta in termini reali del 40% ad ettaro, dell'80% per occupato e del 65% per unità di valore aggiunto settoriale.

4. La dinamica della spesa del Maf (crescente) si contrappone a quella (in diminuzione) dei fondi ripartiti alle Regioni in attuazione delle leggi nazionali di finanziamento dell'agricoltura: la prima, come osservato cresce del 4,4% annuo (stanziamenti) mentre la seconda scende del 2,3% annuo. Come si può osservare in figura 1 e nella seconda parte della tabella 1, l'indice della spesa (media 1980-82=100) è pari a 135 per gli stanziamenti Maf e a 82 per i trasferimenti alle Regioni. Questa verifica può essere addotta a sostanziale conferma, almeno con riferimento alla spesa, della tendenza da più parti rilevata ad un riaccostamento della politica agraria.

5. Tra il 1980 ed il 1988 i redditi dell'insieme dei settori extragricoli sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 4,4% contro una variazione del -6,5% dei redditi agricoli totali. Escludendo i redditi da lavoro dipendente la variazione negativa si riduce al -2,1% del reddito lordo di gestione pro capite. La spesa del Maf avrebbe svolto un ruolo di parziale compensazione della dinamica negativa: assumendo per ipotesi che tutta la spesa Maf sia stata trasferita agli agricoltori, il suo contributo al contenimento del tasso negativo di variazione del reddito lordo di gestione sarebbe stato pari allo 0,6% (-2,1% anziché, -2,7%). Il riassorbimento di poco più di mezzo punto nel tasso di variazione non sembra particolarmente rilevante soprattutto alla luce di quanto si sosteneva nel punto precedente.

4. La struttura del bilancio attraverso il diagramma dei flussi di spesa

La figura 2 presenta il diagramma di flusso della spesa riferito ai valori medi del biennio 1988-89. Gli stessi parametri riferiti a ciascuno dei 5 bienni studiati ed all'intero decennio sono riepilogati nella tabella 2. I valori assoluti di bilancio sono stati relativizzati agli stanziamenti assestati: in pratica, si tratta di indici calcolati assumendo gli stanziamenti definitivi STA_DEF = 100. La figura 2 appare di notevole interesse, in quanto può essere assunta ad immagine di come le politiche di spesa del Maf passino dalle "intenzioni" (stanziamenti) alle "realizzazioni" (impegni e soprattutto

pagamenti) (#). Essa consente di visualizzare le conseguenze delle complesse e spesso tortuose procedure che presiedono alla concretizzazione delle politiche.

Anche qui alcune osservazioni appaiono pertinenti. La prima riguarda la scarsissima rappresentatività della spesa reale fornita dal bilancio di previsione iniziale. Nell'ultimo biennio esso infatti contiene soltanto il 44,4% degli stanziamenti definitivi (47,8% media di tutto il periodo) poiché, sistematicamente, al momento dell'approvazione, la maggior parte della spesa (soprattutto quella recata dalla 752/86) risulta ancora non attribuita alle specifiche finalità enunciate dalla stessa legge. Ci toglie gran parte della rappresentatività al documento di base sul quale si concentra il dibattito politico che accompagna il varo della legge finanziaria. D'altra parte l'approvazione del preventivo e della legge finanziaria costituisce l'unico momento in cui i temi della politica della spesa vengono affrontati in un quadro di globalità, dato che nella prassi viene attribuita poca importanza all'assestamento e ancor meno all'approvazione del rendiconto consuntivo (#). Circa la metà (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% in media nel decennio) della spesa iscritta nella competenza viene pagata entro l'esercizio. La restante quota viene quasi totalmente trasferita nel conto residui nell'esercizio successivo. In questo caso però, contravvenendo al principio della competenza, non si tratta sempre di spesa impegnata, alla quale si attendersi possa essere associata un'iniziativa del beneficiario in ragione della certezza dell'obbligazione assunta nei suoi confronti dal Maf. Più di un quarto degli stanziamenti è destinato infatti alla categoria dei cosiddetti residui di stanziamento (RES_STAc): si tratta di stanziamenti non impegnati nell'anno nel quale sono stati iscritti per competenza che, comunque non vanno come dovrebbero in economia (in quanto non impegnati nel corso dell'esercizio), ma sono travasati, in attesa di impegno, tra i residui. Secondo una rigida applicazione del principio della competenza, essi andrebbero invece considerati tra le economie ed eventualmente riportati nella competenza dell'anno successivo (#). L'escamotage garantisce contemporaneamente di eliminare quasi del tutto il fenomeno delle economie di stanziamento (ECO_COM=1,6% e 1,4%) e di conservare la spesa per le finalizzazioni definite nel bilancio di previsione in cui è stata stanziata.

Le performance della spesa del Maf possono essere confrontate con quelle delle Regioni. Gli stanziamenti regionali nel periodo 1980-86 sono stati trasformati in impegni al 70% ed in pagamenti al 38%. I risultati riferiti al bilancio Maf sembrerebbero leggermente migliori, ma ciò può dipendere innanzitutto dalla presenza in esso della spesa di funzionamento (12% circa) consistente in gran parte di stipendi al personale, ed anche da un più massiccio volume di trasferimenti ad altri enti (tra cui le stesse Regioni). Tenuto conto di queste differenze, ma in questo caso il giudizio impone ulteriori verifiche, la spesa del Maf è all'incirca altrettanto efficiente (o è meglio dire inefficiente?) di quella delle Regioni.

Il massiccio travaso nei residui degli stanziamenti di competenza, sommandosi ai residui pre-esistenti, determina un tale accumulo di risorse che, nell'ultimo biennio, è addirittura superiore agli stanziamenti definitivi di fondi freschi (104,7 contro 100). Conseguentemente ogni anno si rende disponibile una massa spendibile più che doppia rispetto agli stanziamenti assestati e più che quadrupla nei confronti degli stanziamenti che figurano nel bilancio di previsione, con chiare tendenze alla crescita.

Lo smaltimento dei residui, se confrontato con quello delle disponibilità in conto competenza (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% nell'intero decennio), appare significativamente più lento: 32,5% e 35% rispettivamente nel periodo più recente e nell'intero periodo (34/104,7). Ciò segnala la presenza nel bilancio Maf di due componenti: quella che viene smaltita rapidamente entro l'anno (stipendi, spese di funzionamento in genere, trasferimenti, contributi con istruttorie rapide e semplificate) e quella che invece richiede tempi lunghi ed in genere superiori a due anni (spese per investimenti, interventi strutturali ed infrastrutturali). Corrispondentemente l'accumulo di residui tende ad aumentare: il volume dei residui da inizio a fine anno passa da 104,7 a 112,3 nel biennio 1988-89 e in media da 91 a 101 nel corso dell'intero decennio. Si tenga conto, oltretutto, del non trascurabile peso delle economie sui residui (ECO_RES): si tratta di prelievi e di impegni decaduti. Al netto

di questa componente la crescita dei residui tra inizio e fine periodo sarebbe valutabile mediamente in circa 15 punti. Naturalmente in tutti i passaggi delle disponibilità di spesa da un esercizio all'altro si associa, in ragione dell'inflazione, una consistente perdita di potere d'acquisto. Gli attriti nel flusso della spesa sono percepibili anche attraverso l'analisi dei pagamenti: complessivamente, essi ammontano al 83,4% degli stanziamenti definitivi nel biennio 1988-89 e a 82,9% nel decennio ottanta. Grosso modo, tenendo conto delle economie complessive e della perdita di potere d'acquisto della moneta nel tempo, quel valore, se confermato in un'analisi di più lungo periodo, potrebbe essere considerato rappresentativo del volume di spesa reale conseguente alle 100 lire di stanziamento iniziale.

Infine è opportuno sottolineare come in tutto il periodo le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergano sensibilmente dai valori dei pagamenti successivamente effettuati. Si tratta di un segnale particolarmente significativo della scarsissima o nulla attenzione che nell'amministrazione della spesa viene attribuita allo stesso bilancio di cassa (e) e dello svilimento apportato, mediante una prassi disastrosa e burocratica, alle motivazioni che avevano indotto il legislatore ad introdurlo. Scegliendo di attribuire al bilancio di competenza il ruolo di strumento formale di controllo della spesa, quello di cassa (pur nei limiti di un'impostazione ragionieristica) avrebbe potuto assumere i caratteri di un'agevole dispositivo per la previsione ex-ante ed il controllo ex-post dei flussi finanziari. Se si tiene conto che il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente autorizzativa e niente affatto "previsiva" (e), manca ancora uno strumento, essenziale per la programmazione della politica agraria, che consenta di sviluppare su basi corrette il confronto politico sia nella fase di definizione della spesa, che in quelle successive di gestione e di controllo (e).

Il quadro ora delineato sembra abbastanza stabile nel tempo (tabella 2): l'unica variazione di un certo rilievo riguarda i residui che, almeno in base ai dati dell'ultimo biennio disponibile, crescono fino a superare gli stanziamenti di competenza influenzando significativamente sia la massa spendibile che gli impegni totali (conto competenza + conto residui), ma non altrettanto i pagamenti totali. Se questa tendenza fosse confermata, sarebbe segnalata una crescente inerzia nella trasformazione delle "intenzioni" di spesa in "realizzazioni".

5. Rapporti tra le politiche agrarie e sentiero evolutivo della spesa negli anni Ottanta

La distribuzione tra "politiche agrarie" della spesa a prezzi costanti 1989 è raccolta nella tabella 3 per gli stanziamenti e nella tabella 4 per i pagamenti. Un'analisi di questi risultati non può prescindere dalla parzialità dell'ottica visuale di chi analizza una quota soltanto della spesa totale che affluisce all'agricoltura (e): in mancanza di un bilancio consolidato, i giudizi vanno espressi con prudenza e sempre suggerendo ulteriori verifiche. D'altra parte questa analisi non può tener conto della qualità della spesa (della sua efficacia, della sua distribuzione, dei suoi tempi una volta trasferita dal Maf ad altri enti, ecc.). Le principali considerazioni che si possono derivare dalla lettura dei risultati sono comunque le seguenti. Se si escludono i costi sostenuti per il funzionamento del Maf (tra l'11 ed il 12% del totale) (e) la spesa complessiva si concentra innanzitutto sugli interventi diretti verso le imprese (il 49,7% degli stanziamenti ed il 49,3% dei pagamenti si dirige verso gli investimenti aziendali e la gestione aziendale). Si tratta di una componente in crescita decisamente più rapida della spesa complessiva. Questo segnale non appare particolarmente coerente con la divisione di funzioni tra centro e periferia prevista dall'art 117 della Costituzione e dal Dpr 616, secondo i quali gli interventi strutturali sembrerebbero essere principalmente di pertinenza delle Regioni. Certamente va osservato che una parte di tale spesa viene successivamente trasferita alle stesse Regioni, ma come è noto, ciò avviene spesso previa imposizione di vincoli di destinazione che ostacolano il successivo adattamento della spesa agli specifici bisogni delle agricolture locali e comunque nei tempi definiti dalle procedure di trasferimento delle disponibilità finanziarie.

La seconda componente della spesa globale è quella diretta al finanziamento delle strutture di trasformazione (14,5% degli stanziamenti e 11,8% dei

pagamenti nell'ultimo triennio). Si tratta della componente più dinamica di tutta la spesa, il tasso di crescita tendenziale è calcolato quasi intorno al 20% annuo, e di una delle componenti in cui il rapporto pagamenti/stanzamenti è cresciuto di più - passando dal 47% nel primo quadriennio a 64% nell'ultimo. Evidentemente in questa direzione si sono mosse principalmente le scelte di politica agraria del Ministero in coerenza con le strategie di valorizzazione dell'intera filiera agro-alimentare di cui agli ultimi piani agricoli nazionali. Va comunque notato che alle spese rivolte alla promozione ed alla tutela delle produzioni, strettamente collegate a quelle a sostegno delle strutture produttive, sono state destinate risorse molto esigue (complessivamente il 3% degli stanziamenti ed il 2,4% dei pagamenti) e addirittura in regresso in termini di pagamenti. Ciò sembra in aperto contrasto soprattutto con la valorizzazione (enunciata nella maggior parte dei provvedimenti di politica agraria) degli aspetti qualitativi delle produzioni a vantaggio sia dei produttori, che dei consumatori, che dell'ambiente in generale.

Il finanziamento delle iniziative infrastrutturali appare decisamente sacrificato nel corso del decennio. Complessivamente per bonifica, irrigazione e parchi, si scende dal 26 al 12% degli stanziamenti e dal 29 al 16% dei pagamenti. Il passaggio progressivo in sede Cee da una politica di garanzia illimitata ad una di contenimento delle eccedenze avrebbe suggerito un impegno crescente e sempre più selettivo negli investimenti infrastrutturali sia perché, sono i soli che conducono ad un allargamento della base produttiva sia perché, specie nelle aree più deboli, esprimono forti ricadute sociali ed ambientali. Si tenga poi presente l'elevato rapporto pagamenti/stanzamenti che caratterizza tutte queste componenti per l'intero decennio, e che negli anni più recenti tende a superare l'unità (tabella 5). Il quadro complessivo non è facilmente interpretabile in quanto o si accetta l'ipotesi che il MAF sia dotato di una struttura e di un'inerzia che si adeguano con fatica alle decisioni politiche, oppure si assume che l'offerta di questo particolare tipo di interventi non sia sufficiente alle necessità del sistema agricolo. Comunque sia, dall'insieme di questi elementi emerge un segnale non positivo e assume sostanza la tesi della presenza di divaricazioni fra esigenze reali dell'agricoltura e offerta di politica agraria, cui possono sommarsi attriti e conflitti di ruolo fra sistema politico e sistema amministrativo. Ciò è tanto più grave quando si consideri che le componenti in questione sono decisive per la competitività del sistema agricolo italiano e per la sua sostenibilità ambientale. Colpisce infine la scarsissima dotazione di risorse dedicata ai parchi, peraltro addirittura decrescente in termini relativi (stanziamenti). La politica dei servizi allo sviluppo riceve una quota relativamente modesta di finanziamenti (meno del 10%) e la crescita registrata nel decennio, pur superiore a quella media, non può certamente essere ritenuta sufficiente. Nel momento in cui il settore è interessato ad una profonda trasformazione contemporaneamente tecnologica ed organizzativa, i cui esiti sono peraltro molto incerti, le politiche della ricerca, della divulgazione, della formazione professionale e dell'assistenza tecnica costituiscono leve cruciali che, almeno con i dati a disposizione, non sembrano essere adottate sistematicamente dall'operatore pubblico italiano.

Infine merita dar conto di come le marcate oscillazioni della spesa nel tempo, già rilevate a livello globale, risultino ancor più ampie nelle singole componenti. I balzi in alto improvvisi, le cadute repentine dei volumi di risorse disponibili o utilizzate e le numerose inversioni di rotta non contribuiscono certamente a ridurre le incertezze che, sempre più frequentemente, si presentano all'orizzonte degli operatori agricoli.

Un tentativo di ulteriore sintesi, volto contemporaneamente a valutare il rapporto esistente nel decennio tra le varie componenti del bilancio del Maf ed a descrivere il sentiero evolutivo della sua spesa è stato effettuato utilizzando l'analisi delle corrispondenze (#). I risultati ottenuti sono rappresentati nelle figure 3 e 4.

Come è noto, il metodo consente di proiettare su un piano, con la minima perdita di informazione, i punti giacenti in uno spazio a $n > 2$ dimensioni. La posizione di ciascun punto nel piano, rispetto all'origine degli assi (centro di gravità...) e rispetto a ciascun altro punto, dipende dalla sua massa (peso

percentuale sul totale della spesa) e dalla sua inerzia (peculiarità della sua collocazione nello spazio originario). Il metodo consente inoltre di rappresentare sullo stesso piano sia le classi della spesa totale (i vettori colonna) che gli anni (i vettori riga). La significatività della rappresentazione, che dipende dall'inerzia totale catturata dai due assi del piano, è nel nostro caso abbastanza elevata: 83% per gli stanziamenti e 76% per i pagamenti.

Le figure consentono innanzitutto di verificare affinità e divergenze nelle modalità di comportamento nel tempo delle componenti della spesa. Considerando innanzitutto la "spesa intenzionale", ossia quella rappresentata dagli stanziamenti, si può notare come nel decennio (a parte l'eccezione del 1985, anno di transito dalla legge 984/77 alla 752/86) si sia percorso un sentiero suddivisibile in tre fasi. Nella prima (1980-81) prevalgono gli investimenti infrastrutturali (BON e IRR) corrispondenti ad una tradizionale propensione per una politica rivolta all'estensione quantitativa delle produzioni. Nella seconda, (1982-87) di transizione, è soprattutto l'intervento volto al sostegno degli investimenti aziendali a connotare le trasformazioni relative. Infine la terza fase (1988-89) segnala l'emergere di più obiettivi tra cui: a) la crescente attenzione alla politica dei servizi allo sviluppo (DIV, AST, RIC); b) la tendenza ad allargare il campo dell'intervento di politica agraria a valle dell'agricoltura propriamente detta, ma soprattutto attraverso interventi sulle strutture di trasformazione e commercializzazione (STR); c) la propensione ad intervenire sulle realtà produttive dell'agricoltura con interventi rivolti alla gestione più che all'investimento (GES).

Si tratta complessivamente di un quadro abbastanza eterogeneo che, almeno ad un primo esame, come quello possibile con i pochi dati di cui ancora si dispone, non depone comunque a favore una valutazione positiva circa l'organicità dell'intervento.

Dall'analisi della "spesa effettiva", pagamenti totali, non sempre si ottengono delle conferme.

Nel primo periodo (1980-81) si conferma la presenza caratterizzante (rispetto al resto del decennio) della spesa per opere di bonifica. La spesa per l'irrigazione ha invece una dinamica più differenziata che la avvicina a quella delle altre classi: come è facile verificare, essa tende nel tempo a regredire molto più lentamente in termini di pagamenti che di stanziamenti (si tratterà qui di verificare se il fenomeno può essere considerato un effetto inerziale delle decisioni di spesa assunte negli anni di pieno regime della legge 984/77). La fase intermedia di transizione appare molto più incerta e soprattutto meno definita nelle sue caratteristiche distintive:

- la spesa appare meno caratterizzata dagli investimenti aziendali (salvo gli anni 1982 e 1984), in ragione delle difficoltà a trasformare gli stanziamenti in pagamenti,
- si assiste a un afflusso di fondi verso il settore agricolo incerto e continuamente oscillante.

Infine la tendenza della politica della spesa ad orientarsi verso le opzioni apparse come prioritarie nell'analisi degli stanziamenti non si evidenzia più con la stessa nettezza e non trova che parziale conferma. Infatti: a) la spesa rivolta alla gestione aziendale sembra essere decisamente statica e non in crescita come nelle intenzioni (BON); b) l'intervento a sostegno dei servizi allo sviluppo (RIC, AST, FOR, DIV) non appare più significativa mente caratterizzante delle scelte Maf (STR); c) l'unica politica verso la quale si può segnalare una più chiara conferma è quella a sostegno delle strutture di trasformazione (STR).

6. Considerazioni conclusive

Non disponendo ancora del consolidato della spesa di tutti gli Enti che intervengono nel settore agroalimentare non sarà qui possibile avanzare conclusioni "stabili" né, sugli obiettivi di politica agraria, né, sui risultati perseguiti, né, sulla coerenza dei sentieri percorsi. Anche in questa fase della ricerca alcune conclusioni possono essere tuttavia proposte soprattutto in relazione ai rapporti tra programmazione agricola e spesa e tra programmazione reale e programmazione finanziaria.

Sul primo punto si hanno buone ragioni per sostenere che una impostazione organica degli interventi nel settore sia ancora molto lontana. Quando infatti

gli stanziamenti del bilancio di previsione non superano mai la metà degli stanziamenti definitivi significa che chi amministra è guidato dal provvisorio e dall'estemporaneo e non da chiare motivazioni strategiche.

Quando la spesa raggiunge il settore con ampie onde cicliche significa che chi amministra non si propone l'eliminazione delle zone d'ombra che caratterizzano le condizioni al contorno, ma anzi contribuisce mediante impulsi erratici, imprevedibili e quindi non stabilizzanti, a confondere gli andamenti di fondo delle variabili con le fluttuazioni congiunturali.

È ben difficile poi sostenere l'ipotesi di una posizione del Maf di tipo attivo, ovvero tendente alla correzione dei cosiddetti fallimenti del mercato quando la spesa effettivamente realizzata diverge sistematicamente e profondamente dalle previsioni sia in termini quantitativi, che qualitativi. Quel dato conferma, anche se da solo non può spiegarlo compiutamente, il perdurare di una logica dell'intervento pubblico di adeguamento alla domanda dei privati più che di sollecitazione di comportamenti che tendono a correggere le miopie del mercato e ad allungare le profondità visive degli operatori privati. Questa posizione passiva dell'intervento pubblico, che ha caratterizzato l'azione del Maf nel dopoguerra, deve oggi essere guardata con maggiore apprensione che nel passato: sia a ragione del delicato momento che sta attraversando la politica agraria comunitaria, sia perché, tende sempre più a saldarsi con l'azione di gruppi di interesse che non hanno niente in comune con la programmazione, con il buon funzionamento del mercato.

Preoccupante, sempre alla luce della qualità di coordinamento - programmazione della spesa, ci sembra pure il tendenziale accorciamento del riferimento temporale degli interventi: in una fase come l'attuale in cui le turbolenze esterne tendono ad abbreviare drasticamente l'orizzonte decisionale delle imprese, l'operatore pubblico dovrebbe porsi in controtendenza, tentando di attenuare la miopia degli operatori con interventi capaci di ridurre rischi ed incertezze. Questa strutturale incapacità di darsi una prospettiva di lungo termine preoccupa non solo perché, non aiuta il sistema agricolo italiano a tenere saldamente il mercato, ma anche perché, si stanno delineando chiaramente all'orizzonte nuovi temi che possono essere affrontati solo se muniti di grande profondità di campo visivo: come la sostenibilità ambientale e la necessità di orientare sempre più decisamente il settore alimentare verso produzioni sane e di alta qualità.

Sul rapporto programmazione economica - programmazione finanziaria ci sembra di poter sostenere che i risultati ottenuti dalla ricerca confermano abbondantemente quanto sostenuto in precedenti lavori: se la programmazione finanziaria non scaturisce da una capacità progettuale dell'operatore pubblico, è molto probabile che vengano attuati solo i progetti dei privati. In questo senso qualsiasi intervento pluriennale in qualche modo articolato potrà essere chiamato piano agricolo, anche se poco ha a che fare con la razionalità operativa, con la visione strategica delle misure e con il loro coordinamento nel tempo e nello spazio.

Nell'ultimo decennio qualche reale passo nella direzione progettuale è stato realizzato dietro lo stimolo della Cee (vedi in particolare i Pim e la riforma dei fondi strutturali comunitari). Come spesso è successo in passato però, se in Italia la nuova strada non è imboccata definitivamente e se, di conseguenza, la visione progettuale degli interventi non penetra nel modo di gestire quotidiano, i progetti integrati, come i programmi operativi non costituiranno che delle appendici giustapposte e non integrate. La politica agraria nazionale e la relativa spesa continueranno a giocare un ruolo passivo di trasferimento, ed essi avranno carattere episodico e dureranno l'arco di una stagione. L'agricoltura italiana avrà, forse un'altra occasione, forse l'ultima, per una ristrutturazione capace di inserirla nel mercato e di assegnarle il ruolo fondamentale che le spetta nello sviluppo economico, territoriale, ambientale del Paese. Se la visione progettuale degli interventi non permea la gestione pubblica a tutti i livelli, si corre il grave rischio che le nuove ed interessanti procedure introdotte con i Pim e la riforma dei fondi strutturali, siano percepite come metodologie fumose, come corpi estranei capaci solo di creare ulteriori intralci all'amministrazione: vedi il sempre più frequente, ma non per questo meno chiaro, meno convinto, riferimento al monitoraggio degli interventi che numerosi amministratori continuamente richiamano sia nei dibattiti che negli atti formali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, FORMEZ, Napoli, 1989.
- AA.VV., L'intervento pubblico in agricoltura, problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale, Ediesse, Roma, 1990.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali, Il Mulino, Inea, Bologna, 1983.
- G.Colombo, La politica agraria delle regioni a statuto ordinario, Cedam, Padova, 1990.
- R.Finuola, "L'attività... di spesa del Maf nell'ambito della legge pluriennale per l'agricoltura: le azioni orizzontali", La Questione Agraria, n.39, 1990 (I).
- R.Finuola, "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario: un quadro di sintesi", Cooperazione in agricoltura, n.4, 1990 (II).
- A.Guarini, M.Guarini, Il bilancio degli enti pubblici, F.Angeli, Milano, 1984.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Relazione al Parlamento", Roma, 1988.
- G.Orlando, La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, F.Angeli, Milano, 1984.
- A.Piccinini, "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", Rivista di politica agraria, 2, 1984.
- A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Found, Washington, 1983.
- F.Sotte, D.Novach, Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura, Editori del Grifo, Agenzia dei Servizi Interparlamentari, Roma, 1988.
- F.Sotte, "Spesa pubblica e controllo di gestione. Un modello di elaborazione della spesa regionale applicato al bilancio per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna", in: Inea, La politica economica nel settore agricolo, Il Mulino, Bologna, 1988. Atti del XXIII convegno di studi Sidea, Pisa, 1986.
- F.Sotte, La spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna. Primo rapporto tecnico, Regione Emilia Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1991 (in corso di pubblicazione).
- F.Sotte, D.Novach, Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale, il caso dell'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1988.

#. Per il prezioso aiuto ricevuto nel corso della ricerca, gli autori desiderano ringraziare Aroldo Cascia, senatore della Repubblica, e Roberto Finuola, dirigente del Ministero del bilancio e della P.E.

#. Analogamente, pur senza esplicitare un collegamento tra controlli di produttività... della spesa e concessione di nuove provvidenze, la legge 752/86 ha previsto la redazione di un rapporto annuale sulla sua attuazione.

#. Si vedano ad esempio in bibliografia i lavori di Finuola (1990 I), Orlando (1984), Sotte-Novach (1988).

#. La base informativa predisposta dell'Inea nell'Annuario dell'agricoltura italiana, che è l'unica che consenta una analisi minimamente disaggregata della spesa agricola, risulta comunque inadeguata per uno studio approfondito. Infatti le classificazioni sono insufficienti, scarsa è l'omogeneità... tra le informazioni riferite alle differenti istituzioni (Cee, Maf, Regioni ecc.), mancano informazioni fondamentali sulla spesa di alcuni enti (come Aima, fondi di rotazione ed enti di sviluppo).

#. I principali risultati delle ricerche finora sviluppate sono raccolti nei due volumi: F.Sotte, D.Noach (1988) e F.Sotte (1991 in corso di pubblicazione).

#. In termini di efficienza (output/input) e di efficacia (obiettivi/risultati)

#. Quest'ultima assunzione consente di utilizzare direttamente gli stessi dati raccolti nei bilanci ufficiali (organizzati come è noto appunto per capitoli). Naturalmente essa non è priva di inconvenienti. Infatti la spesa è spesso raccolta in capitoli la cui destinazione è così genericamente definita da rendere ardua una classificazione minuziosa. Ci limita le possibilità di classificazione ed impedisce di mirare alla conoscenza dei dettagli. Un esempio al riguardo è il capitolo 7520: "Contributi a favore di cooperative e loro consorzi, con preferenza di quelle aderenti ad associazioni di produttori riconosciute o ad altre non aventi scopo di lucro, per l'acquisizione, la realizzazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la gestione di impianti di dimensione nazionale o interregionale, per la raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; contributi per progetti presentati da cooperative e loro consorzi aventi dimensione nazionale o interregionale, inseriti nei programmi nazionali del Feoga-sezione orientamento e non potuti finanziare a carico di detto fondo; contributi per attività intese a promuovere e sostenere la cooperazione con iniziative di interesse nazionale specie per la formazione di quadri dirigenziali, la realizzazione di programmi di informazione cooperativa e la costituzione di consorzi nazionali di cooperative; contributi a favore di tali consorzi sulle spese di gestione per le operazioni collettive dalla raccolta alla commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, nonché, concorsi negli interessi sui prestiti destinati alla conduzione e alle anticipazioni ai soci conferenti; contributi attualizzati per l'abbattimento degli interessi sui mutui di consolidamento".

#. Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati nei rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1989 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive sei colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento alla terra (Saurabile), al lavoro (occupati), al valore aggiunto settoriale. L'ultima colonna, di fonte Inea, presenta il volume di risorse finanziarie a prezzi costanti ripartito tra le Regioni (parte delle quali transita nel bilancio Maf).

#. I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto.

#. Il concetto di spesa "realizzata" qui adottato è evidentemente restrittivamente inteso dal momento che si tiene conto soltanto delle risultanze di bilancio: quindi n, della sua destinazione, n, dei suoi effetti.

#. I cui tempi di elaborazione sono comunque troppo lunghi per restare interesse negli ambienti politici e dei gruppi di pressione.

#. Questa prassi non è consentita ad esempio alle Regioni nei cui bilanci, come è testimoniato nel Libro bianco sulla spesa delle Regioni, si formano volumi massicci di residui che sono ristanziati nell'anno successivo per gli stessi fini a causa del vincolo di destinazione di gran parte delle risorse per la

politica agraria. La reiscrizione continua di massicce quantit... di economie, e quindi lo stanziamento in anni successivi della stessa disponibilit... di spesa, determina un gonfiamento artificiale degli stanziamenti regionali.

Ma il fenomeno è diffuso in tutta l'amministrazione della spesa dello Stato, come delle Regioni e degli altri enti pubblici.

Tant'è che la spesa reale di competenza rilevata ex-post attraverso i rendiconti diverge sistematicamente per difetto sia negli impegni che, ancor più, nei pagamenti da quella "prevista" ex-ante. Si consideri che, con riferimento ai nostri dati, il Parlamento vota la legge finanziaria decidendo su 44 lire del bilancio di previsione delle 100 definitivamente stanziata. Ma poi di quelle 100 ne saranno pagate soltanto 49 nel primo anno ed altre 34 negli anni successivi.

Nell'esperienza avviata nella Regione Emilia-Romagna è in corso un tentativo di affiancare al bilancio di previsione formale un budget rivolto a simulare gli effetti a consuntivo della spesa stanziata, applicando ad essa i coefficienti di conversione storicamente rilevati nei rendiconti finali tra stanziamenti, impegni e pagamenti.

Oltre alla spesa che proviene dagli interventi comunitari, da quelli regionali, e dagli altri innumerevoli enti pubblici che forniscono provvidenze al settore, in un giudizio globale bisognerebbe considerare i benefici che provengono all'agricoltura dai consumatori in termini di maggiorazioni di prezzo imposte dalle politiche di protezione, e quelli a carico della collettività... sotto forma di politiche sociali (es.: in materia pensionistica) e di esenzioni fiscali agli agricoltori. Solo considerando gli interventi nazionali e comunitari, come testimonia Finuola per il 1988, l'intervento pubblico è pari al 28,1% del valore aggiunto settoriale. R.Finuola (1990 I).

La diminuzione percentuale dell'incidenza della spesa di funzionamento complessiva negli stanziamenti (da 12,8 a 11,3%) e soprattutto nei pagamenti (da 14,2 a 11,9%) va considerata un segnale di un probabile miglioramento relativo dell'efficienza della macchina amministrativa, specie se si considera l'aumento complessivo della spesa reale gestita dal Ministero, e quindi conseguente maggior carico di lavoro burocratico.

Il metodo dell'analisi delle corrispondenze consente in sostanza una rappresentazione geometrica delle relazioni di similarità tra righe e colonne di una tabella di contingenza: quella nel nostro caso formata dagli anni (righe) e dagli aggregati di spesa Maf (colonne). Ogni riga o colonna è rappresentata da un punto tanto più vicino (o distante) rispetto ad ogni altro (ed agli altri nel complesso) quanto più simile (o dissimile) sia la distribuzione che rappresenta (profilo). L'origine degli assi in questo contesto rappresenta il baricentro della matrice essendo la sintesi dell'inerzia determinata nello spazio da ciascun punto (riga o colonna) in ragione della sua originalità... e della sua massa. Il software utilizzato per l'analisi delle corrispondenze è stato predisposto da R. Lucchetti per la sua tesi di laurea su "Aspetti teorici dell'analisi delle corrispondenze visti attraverso una applicazione ai consumi delle famiglie", Università di Ancona, 1989.

Questa difficoltà a convertire le intenzioni in effetti contrasta con la caratteristica intrinseca dell'intervento: essendo generalmente rivolto a risolvere problemi contingenti, la sua inerzia suggerisce un giudizio particolarmente critico.

Queste politiche, come visibile nella figura 3, attraggono la spesa, che per fatica ad allontanarsi significativamente, come è invece apparso chiaramente nelle intenzioni, dalle destinazioni più tradizionali. Anzi, nella figura sembra palesarsi per il 1989 una tendenza al ritorno indietro.

Anche in questo caso agli investimenti a valle dell'agricoltura non corrisponde una analoga attività di impiego di risorse correnti verso la tutela e valorizzazione della produzione (TUT) e verso la promozione ed il marketing (PRO).

#####

#####

##s#8

##n#3###k#4###f#è###c#####`#i###[#####X#####S#`###P#,###X##

#####@#####@#####@#####@#####@#####@

`###™###x#æ###u#î###ÿÿ%
\$##r#'\$##o#"\$##l#•\$##g#ç&##d#i&##a#e)##^#f)##Y#u,##V#},##S##
#####@#####@#####

...P##áP##ÿÿ?

Q##x#H#Q##u#f#Q##r#o#Q##o#0R##l#lR##g#9T##d#:T##_#D`##\#M`##Y#fi##V#gi##Q#####@#
#####@#####@#####

Í™##i>##x#k>##t#l>##o# ce##l##e##h#

æ##c#[æ##`#]æ##\#^æ##W#`æ##T#aæ##Q#I£##N#a—
###6#####`#####@##`#####@##`#####@##`#####`####

I£##K£##w#L£##r#|¥##o#`~¥##k#©¥##f#ó¥##c#ý¥##`#"|##]#•|##Y#-|##T#k\$##Q#m\$##M#a-
#####`#####@##`#####@##`#####@##`#

mS##nS##v#òS##s#ôS##o#õS##j#X`##g#~`##d##a##a##a##]##a##X#•a##U#-a##Q#α##L#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@

α##w~##x#y~##t#z~##o#í##l#ï##h#Đ##c#z°##`#|°##\#}°##W#.²##T#0²##P#1²##K#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@##`#####

1²##2²##ÿÿ3²##w#üµ##ÿÿÿµ##s##¶##ÿÿ#¶##n#ø¶##k#ú¶##g#û¶##b##·##_#+·##\#(,##Y#*,##
U##@##`####`#####@##`#####@##@##@##@#

##ÿ###>h###>h###>h###>h#####>h###>h#####ð#####K O

##

##y#ú

##y#E

###y##

#####, #yyyyyy#####7#=#P#Q#R#S#[#c###scaletta per
articolo su spesa maf#sotte#Alessandro
Bartola####06/19/9102/01/90™,#####

#####

13/4###<#####1##,##"###>#ce#ceC:\FINALE.STI#####
#####IBMGRAPH#@#á4Å##ç##-#•###š#µ#maf.doc, #

Alessandro Bartola, Franco Sotte, Andrea Fioretti

La spesa del maf negli anni ottanta

1. Introduzione (#)

Molte ragioni hanno determinato in questi anni un crescente interesse nei confronti delle analisi sulla spesa pubblica destinata all'agricoltura:

- la diminuzione dei livelli di protezione del settore;
- la crescente competitivit... a livello internazionale;
- l'amplificazione dei rapporti di integrazione dell'agricoltura con il sistema agro-industriale, cos# come con il territorio e l'ambiente, o, come in tante regioni del Paese, con lo sviluppo diffuso;
- la neces#sit... di nuovi servizi che impedi#scano che i fenomeni di de#strutturazione aziendale diano luogo ad impatti negativi sulle po#tenzialit... future di svi#luppo del set#tore;
- il bisogno di un accre#sciuto impegno dell'operatore pubblico nella definizione e nel con#trollo degli svi#luppi tecnologici.

Da un lato, infatti, rimane notevole il bisogno di interventi nell'agricoltura e nel territorio rurale, dall'altro, le risorse di#sponibili tendono a scarseg#giare o addirittura, come per le poli#tiche di garanzia, a contrarsi. Ci# rilancia l'esigenza di un coordinamento ex-ante delle politi#che agrarie e di un controllo minu#zioso della loro gestione volto a ve#rificarne tempesti#vamente l'efficienza e l'efficacia. In questa stessa di#rezione si muove d'altra parte la Comunit... europea nell'imporre come condizione dei finanziamenti per le politiche strutturali (ad esempio per i Pim e per gli interventi del re#golamento 2052) la presentazione di programmi di sviluppo e pro#getti operativi e, successi#vamente, la re#dazione di rapporti pe#riodici volti a ve#rificare la destinazione e la pro#duttivit... delle po#litiche attivate in relazione agli obietti#vi preventiva#mente as#sunti (#).

I pochi studi che hanno affrontato l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia, pur dispo#nendo di scarsissime informazioni, mostrano come siano molto basse sia la sua efficienza e probabilmente anche la sua efficacia, e quindi implici#tamente segnalano quanto ampia sia la possibilit... di recupero di risorse alla politica agraria derivabile da una razionalizza#zione dell'intervento (#).

Non si tratta per# di un compito facile. Infatti la stru#mentazione informativa sulla spesa š del tutto ina#degua per le funzioni di analisi e controllo che im#plicherebbero sia il coordina#mento ex-ante delle poli#tiche agrarie, che la ve#rifica ex-post della loro pro#duttivit... (#). E' necessario pertanto mettere a punto nuove meto#dologie di raccolta e trattamento dei dati ed avviare nel contempo azioni volte a quantificare l'output dell'intervento pubblico: l'attuale mancanza presso# assoluta di informazioni sulle concrete rea#lizzazioni degli obietti#vi della politica agraria rende partico#larmente ardua ogni iniziativa volta alla misu#razione della sua efficacia.

Da ormai un quinquennio un'esperienza in materia š in corso nella Regione Emilia-Romagna. Il lavoro fi#nora svolto ha consen#tito di:

- riclassificare con un sistema articolato di indici la spesa agri#cola regionale dal 1980 ad oggi,
- costruire un data-base informatizzato della spesa riclassifi#cata,
- mettere a punto un programma flessibile e di facile utilizzo per il trattamento elettronico dei dati sulla spesa volto esplici#tamente a soddi#sfare le esi#genze in#formative per l'analisi ed il controllo,
- realizzare un rapporto tecnico sulla spesa nel decen#nio Ottanta da implementare negli anni a venire (#).

I risultati dell'esperienza compiuta, suggeri#scono ora l'applicazione dello stesso metodo ai bilanci di altri enti (Maf, Aima, altre Regioni, enti di svi#luppo). L'obietti#vo principale di questo progetto š di pun#tare alla conoscenza globale e ad una visione conso#lidata della spesa per la gestione della politica agra#ria nazionale, indipende#mente dagli enti erogatori. Presupposto fondamentale di questa opera#zione sono:

- a) la messa a punto di un sistema di riclassificazione omogenea e compatibile che consenta l'aggregazione della spesa tra gli enti, nello spazio e nel tempo;
- b) lo studio di una metodologia di analisi e controllo che renda fruibili i

risultati ai vari livelli di responsabilit...

Nella prospettiva ora descritta è stata recentemente realizzata una ricerca volta a fornire una visione globale della spesa del Maf nel decennio Ottanta di cui presentiamo qui i primi risultati, mentre è in corso una parallela analisi della spesa dell'Aima.

Il prossimo paragrafo affronta il tema della riclassificazione della spesa del Ministero dell'agricoltura e si chiude con la proposta di un piano organico di riclassificazione che, una volta adottato, consentirebbe una migliore e più diffusa fruizione delle informazioni contenute negli attuali bilanci. Il terzo paragrafo illustra i principali risultati delle analisi sulla consistenza globale della spesa Maf nel decennio Ottanta. Sono qui pure esaminati i flussi finanziari che si generano per effetto dei ritardi nelle procedure di formazione e di gestione burocratica. L'obiettivo è di fornire insieme valutazioni sulla dinamica della spesa e sull'efficienza nella sua gestione. Nel quarto paragrafo i risultati ottenuti dalla riclassificazione per destinazioni economiche vengono utilizzati per interpretare le linee di politica agricola perseguite dal Ministero. Una applicazione dell'analisi delle corrispondenze consente di fornire una rappresentazione del sentiero evolutivo della spesa nel corso del tempo e di proporre una valutazione comparativa della sua dinamica reale in rapporto alle intenzioni manifestate nei programmi agricoli nazionali.

L'ultimo paragrafo è dedicato ad alcune valutazioni conclusive.

2. La riclassificazione

Aspetto qualificante e condizionante di ogni ricerca sulla spesa pubblica è il sistema di riclassificazione. Infatti, sia il bilancio di previsione che il rendiconto consuntivo, sono organizzati (per capitoli) e classificati (per titoli, rubriche e categorie) per fini riconducibili alle funzioni "autorizzativa" del primo e "certificatoria" del secondo. Differenti sono le esigenze dell'analista della spesa orientato principalmente a valutarne la distribuzione e la produttività (#).

Lo studio, che è stato condotto sui bilanci del Maf ha consentito di verificare come sia possibile una ben più ricca classificazione rispetto a quella oggi adottata, pur nei limiti imposti dall'organizzazione attuale dei bilanci, e pur considerando ancora il capitolo come unità indivisibile (#).

Lo schema di classificazione qui proposto associa ad ogni capitolo di spesa un codice per ciascuno dei seguenti aspetti:

1. titolo: spesa corrente, spesa in conto capitale;
2. rubrica: servizi generali, agricoltura, tutela economica dei prodotti, miglioramenti fondiari, bonifica, zootecnia caccia e pesca, economia montana e forestale, alimentazione, prevenzione e repressione frodi;
3. categoria: personale in attività... di servizio, personale in quiescenza, acquisto beni e servizi, trasferimenti spesa corrente, poste compensative entrate, non attribuibili, beni ed opere immobiliari a carico dello stato, trasferimenti spesa in conto capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione crediti finalit... produttiva;
4. tipo di intervento e natura del trasferimento: sovvenzioni, trasferimenti al personale, contributi in conto capitale, contributi in conto interessi, integrazioni prezzo e premi, non classificata come trasferimento;
5. destinazione economica: funzionamento (FUN), ricerca e sperimentazione (RIC), divulgazione (DIV), formazione (FOR), assistenza tecnica (AST), promozione e marketing (PRO), tutela dei prodotti (TUT), strutture di trasformazione e commercializzazione (STR), investimenti aziendali (IAZ), gestione aziendale (GES), bonifica e infrastrutture (BON), irrigazione e sistemazioni idrauliche (IRR), parchi e aree protette (PAR);
6. tipo di gestione: diretta statale, trasferita, delegata;
7. tipo di vincolo relativo alla spesa, distinguendo la spesa obbligatoria da quella non obbligatoria
8. settore: bieticolo-saccarifero, sementiero, vitivinicolo, zootecnico, oli#vicolo, forestale, orticolo, frutticolo, tabacchicolo, cerealicolo ecc.;
9. beneficiario diretto della spesa: personale del Maf, spese generali, esperti, istituzioni ed enti, singole imprese, cooperazione ed associazionismo, Regioni;
10. legge: 752/1976, 984/1977 ecc.;

11. tipo di iscrizione a bilancio: a seconda si tratti o meno di reiscrizione residui perenti

12. collegamento con l'applicazione di norme CEE: a seconda si tratti o meno di spesa connessa a direttive o regolamenti comunitari

13. a seconda si tratti o meno di spesa conseguente a calamità naturali

14. a seconda si tratti o meno di spesa rivolta alla valorizzazione dell'ambiente e della qualità dei prodotti.

Le variabili utilizzate nel corso della ricerca sono raccolte nello schema 1.

3. L'evoluzione quantitativa della spesa globale

La consistenza e l'evoluzione della spesa Maf nel decennio Ottanta, la cui consistenza globale può essere valutata intorno al 15-20% di quella totale di politica agraria, è esposta nella tabella 1 (#). I risultati ottenuti suggeriscono alcune considerazioni di sintesi:

1. Il ruolo svolto dal Maf nella politica agraria è certamente di grande rilievo. La sua spesa a prezzi 1989 supera in media i 3.300 miliardi/anno di stanziamenti ed i 2.700 miliardi/anno di pagamenti totali. La sua consistenza può ancor meglio essere compresa se rapportata alle variabili caratteristiche del settore: rispettivamente 274 e 225 mila lire/ha arabile, 1,4 e 1,2 milioni lire/occupato, 7,6% e 6,4% del valore aggiunto settoriale.

2. Si tratta di una spesa che, come si può anche osservare nella figura 1, è soggetta nel tempo a profonde oscillazioni sia negli stanziamenti che, ancor più, nei pagamenti. Tali oscillazioni sono certamente dovute anche al passaggio, intorno alla metà del decennio, dal regime della legge 984/77 a quello della 752/86: si osservi infatti la rilevante diminuzione della spesa nel 1985 sia in termini di stanziamenti che di pagamenti e, negli anni successivi, la più lenta ripresa dei pagamenti rispetto agli stanziamenti conseguente agli attriti della fase di avvio della nuova legge.

3. Il peso reale della spesa del Maf tende a crescere nel tempo in misura relativamente significativa (#): eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel decennio del 4,4% annuo ed i pagamenti del 3,7%. Se poi si tiene conto del ridimensionamento relativo che nello stesso periodo ha interessato l'agricoltura, le variazioni appaiono ancor maggiori: tra l'inizio e la fine del decennio la spesa annuale è cresciuta in termini reali del 40% ad ettaro, dell'80% per occupato e del 65% per unità di valore aggiunto settoriale.

4. La dinamica della spesa del Maf (crescente) si contrappone a quella (in diminuzione) dei fondi ripartiti alle Regioni in attuazione delle leggi nazionali di finanziamento dell'agricoltura: la prima, come osservato cresce del 4,4% annuo (stanziamenti) mentre la seconda scende del 2,3% annuo. Come si può osservare in figura 1 e nella seconda parte della tabella 1, l'indice della spesa (media 1980-82=100) è pari a 135 per gli stanziamenti Maf e a 82 per i trasferimenti alle Regioni. Questa verifica può essere addotta a sostanziale conferma, almeno con riferimento alla spesa, della tendenza da più parti rilevata ad un riaccostamento della politica agraria.

5. Tra il 1980 ed il 1988 i redditi dell'insieme dei settori extragricoli sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 4,4% contro una variazione del -6,5% dei redditi agricoli totali. Escludendo i redditi da lavoro dipendente la variazione negativa si riduce al -2,1% del reddito lordo di gestione pro capite. La spesa del Maf avrebbe svolto un ruolo di parziale compensazione della dinamica negativa: assumendo per ipotesi che tutta la spesa Maf sia stata trasferita agli agricoltori, il suo contributo al contenimento del tasso negativo di variazione del reddito lordo di gestione sarebbe stato pari allo 0,6% (-2,1% anziché, -2,7%). Il riassorbimento di poco più di mezzo punto nel tasso di variazione non sembra particolarmente rilevante soprattutto alla luce di quanto si sosteneva nel punto precedente.

4. La struttura del bilancio attraverso il diagramma dei flussi di spesa

La figura 2 presenta il diagramma di flusso della spesa riferito ai valori medi del biennio 1988-89. Gli stessi parametri riferiti a ciascuno dei 5 bienni studiati ed all'intero decennio sono riepilogati nella tabella 2. I valori assoluti di bilancio sono stati relativizzati agli stanziamenti assestati: in pratica, si tratta di indici calcolati assumendo gli stanziamenti definitivi STA_DEF = 100. La figura 2 appare di notevole interesse, in quanto può essere assunta ad immagine di come le politiche di spesa del Maf passino dalle "intenzioni" (stanziamenti) alle "realizzazioni" (impegni e soprattutto

pagamenti) (#). Essa consente di visualizzare le conseguenze delle complesse e spesso tortuose procedure che presiedono alla concretizzazione delle politiche.

Anche qui alcune osservazioni appaiono pertinenti. La prima riguarda la scarsissima rappresentatività della spesa reale fornita dal bilancio di previsione iniziale. Nell'ultimo biennio esso infatti contiene soltanto il 44,4% degli stanziamenti definitivi (47,8% media di tutto il periodo) poiché, sistematicamente, al momento dell'approvazione, la maggior parte della spesa (soprattutto quella recata dalla 752/86) risulta ancora non attribuita alle specifiche finalità enunciate dalla stessa legge. Ci toglie gran parte della rappresentatività al documento di base sul quale si concentra il dibattito politico che accompagna il varo della legge finanziaria. D'altra parte l'approvazione del preventivo e della legge finanziaria costituisce l'unico momento in cui i temi della politica della spesa vengono affrontati in un quadro di globalità, dato che nella prassi viene attribuita poca importanza all'assestamento e ancor meno all'approvazione del rendiconto consuntivo (#). Circa la metà (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% in media nel decennio) della spesa iscritta nella competenza viene pagata entro l'esercizio. La restante quota viene quasi totalmente trasferita nel conto residui nell'esercizio successivo. In questo caso però, contravvenendo al principio della competenza, non si tratta sempre di spesa impegnata, alla quale si attende possa essere associata un'iniziativa del beneficiario in ragione della certezza dell'obbligazione assunta nei suoi confronti dal Maf. Più di un quarto degli stanziamenti è destinato infatti alla categoria dei cosiddetti residui di stanziamento (RES_STAc): si tratta di stanziamenti non impegnati nell'anno nel quale sono stati iscritti per competenza che, comunque non vanno come dovrebbero in economia (in quanto non impegnati nel corso dell'esercizio), ma sono travasati, in attesa di impegno, tra i residui. Secondo una rigida applicazione del principio della competenza, essi andrebbero invece considerati tra le economie ed eventualmente riportati nella competenza dell'anno successivo (#). L'escamotage garantisce contemporaneamente di eliminare quasi del tutto il fenomeno delle economie di stanziamento (ECO_COM=1,6% e 1,4%) e di conservare la spesa per le finalizzazioni definite nel bilancio di previsione in cui è stata stanziata.

Le performance della spesa del Maf possono essere confrontate con quelle delle Regioni. Gli stanziamenti regionali nel periodo 1980-86 sono stati trasformati in impegni al 70% ed in pagamenti al 38%. I risultati riferiti al bilancio Maf sembrerebbero leggermente migliori, ma ci può dipendere innanzitutto dalla presenza in esso della spesa di funzionamento (12% circa) consistente in gran parte di stipendi al personale, ed anche da un più massiccio volume di trasferimenti ad altri enti (tra cui le stesse Regioni). Tenuto conto di queste differenze, ma in questo caso il giudizio impone ulteriori verifiche, la spesa del Maf è all'incirca altrettanto efficiente (o è meglio dire inefficiente?) di quella delle Regioni.

Il massiccio travaso nei residui degli stanziamenti di competenza, sommandosi ai residui pre-esistenti, determina un tale accumulo di risorse che, nell'ultimo biennio, è addirittura superiore agli stanziamenti definitivi di fondi freschi (104,7 contro 100). Conseguentemente ogni anno si rende disponibile una massa spendibile più che doppia rispetto agli stanziamenti assestati e più che quadrupla nei confronti degli stanziamenti che figurano nel bilancio di previsione, con chiare tendenze alla crescita.

Lo smaltimento dei residui, se confrontato con quello delle disponibilità in conto competenza (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% nell'intero decennio), appare significativamente più lento: 32,5% e 35% rispettivamente nel periodo più recente e nell'intero periodo (34/104,7). Ci segnala la presenza nel bilancio Maf di due componenti: quella che viene smaltita rapidamente entro l'anno (stipendi, spese di funzionamento in genere, trasferimenti, contributi con istruttorie rapide e semplificate) e quella che invece richiede tempi lunghi ed in genere superiori a due anni (spese per investimenti, interventi strutturali ed infrastrutturali). Corrispondentemente l'accumulo di residui tende ad aumentare: il volume dei residui da inizio a fine anno passa da 104,7 a 112,3 nel biennio 1988-89 e in media da 91 a 101 nel corso dell'intero decennio. Si tenga conto, oltretutto, del non trascurabile peso delle economie sui residui (ECO_RES): si tratta di prelievi e di impegni decaduti. Al netto

di questa componente la crescita dei residui tra inizio e fine periodo sarebbe valutabile mediamente in circa 15 punti. Naturalmente in tutti i passaggi delle disponibilità di spesa da un esercizio all'altro si associa, in ragione dell'inflazione, una consistente perdita di potere d'acquisto. Gli attriti nel flusso della spesa sono percepibili anche attraverso l'analisi dei pagamenti: complessivamente, essi ammontano al 83,4% degli stanziamenti definitivi nel biennio 1988-89 e a 82,9% nel decennio ottanta. Grosso modo, tenendo conto delle economie complessive e della perdita di potere d'acquisto della moneta nel tempo, quel valore, se confermato in un'analisi di più lungo periodo, potrebbe essere considerato rappresentativo del volume di spesa reale conseguente alle 100 lire di stanziamento iniziale.

Infine è opportuno sottolineare come in tutto il periodo le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergano sensibilmente dai valori dei pagamenti successivamente effettuati. Si tratta di un segnale particolarmente significativo della scarsissima o nulla attenzione che nell'amministrazione della spesa viene attribuita allo stesso bilancio di cassa (e) e dello svilimento apportato, mediante una prassi disastrosa e burocratica, alle motivazioni che avevano indotto il legislatore ad introdurlo. Scegliendo di attribuire al bilancio di competenza il ruolo di strumento formale di controllo della spesa, quello di cassa (pur nei limiti di un'impostazione ragionieristica) avrebbe potuto assumere i caratteri di un più agevole dispositivo per la previsione ex-ante ed il controllo ex-post dei flussi finanziari. Se si tiene conto che il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente autorizzativa e niente affatto "previsiva" (e), manca ancora uno strumento, essenziale per la programmazione della politica agraria, che consenta di sviluppare su basi corrette il confronto politico sia nella fase di definizione della spesa, che in quelle successive di gestione e di controllo (e).

Il quadro ora delineato sembra abbastanza stabile nel tempo (tabella 2): l'unica variazione di un certo rilievo riguarda i residui che, almeno in base ai dati dell'ultimo biennio disponibile, crescono fino a superare gli stanziamenti di competenza influenzando significativamente sia la massa spendibile che gli impegni totali (conto competenza + conto residui), ma non altrettanto i pagamenti totali. Se questa tendenza fosse confermata, sarebbe segnalata una crescente inerzia nella trasformazione delle "intenzioni" di spesa in "realizzazioni".

5. Rapporti tra le politiche agrarie e sentiero evolutivo della spesa negli anni Ottanta

La distribuzione tra "politiche agrarie" della spesa a prezzi costanti 1989 è raccolta nella tabella 3 per gli stanziamenti e nella tabella 4 per i pagamenti. Un'analisi di questi risultati non può prescindere dalla parzialità dell'ottica visuale di chi analizza una quota soltanto della spesa totale che affluisce all'agricoltura (e): in mancanza di un bilancio consolidato, i giudizi vanno espressi con prudenza e sempre suggerendo ulteriori verifiche. D'altra parte questa analisi non può tener conto della qualità della spesa (della sua efficacia, della sua distribuzione, dei suoi tempi una volta trasferita dal Maf ad altri enti, ecc.). Le principali considerazioni che si possono derivare dalla lettura dei risultati sono comunque le seguenti. Se si escludono i costi sostenuti per il funzionamento del Maf (tra l'11 ed il 12% del totale) (e) la spesa complessiva si concentra innanzitutto sugli interventi diretti verso le imprese (il 49,7% degli stanziamenti ed il 49,3% dei pagamenti si dirige verso gli investimenti aziendali e la gestione aziendale). Si tratta di una componente in crescita decisamente più rapida della spesa complessiva. Questo segnale non appare particolarmente coerente con la divisione di funzioni tra centro e periferia prevista dall'art 117 della Costituzione e dal Dpr 616, secondo i quali gli interventi strutturali sembrerebbero essere principalmente di pertinenza delle Regioni. Certamente va osservato che una parte di tale spesa viene successivamente trasferita alle stesse Regioni, ma come è noto, ciò avviene spesso previa imposizione di vincoli di destinazione che ostacolano il successivo adattamento della spesa agli specifici bisogni delle agricolture locali e comunque nei tempi definiti dalle procedure di trasferimento delle disponibilità finanziarie.

La seconda componente della spesa globale è quella diretta al finanziamento delle strutture di trasformazione (14,5% degli stanziamenti e 11,8% dei

pagamenti nell'ultimo triennio). Si tratta della componente più dinamica di tutta la spesa, il tasso di crescita tendenziale è calcolato quasi intorno al 20% annuo, e di una delle componenti in cui il rapporto pagamenti/stanzamenti è cresciuto di più passando dal 47% nel primo quadriennio a 64% nell'ultimo. Evidentemente in questa direzione si sono mosse principalmente le scelte di politica agraria del Ministero in coerenza con le strategie di valorizzazione dell'intera filiera agro-alimentare di cui agli ultimi piani agricoli nazionali. Va comunque notato che alle spese rivolte alla promozione ed alla tutela delle produzioni, strettamente collegate a quelle a sostegno delle strutture produttive, sono state destinate risorse molto esigue (complessivamente il 3% degli stanziamenti ed il 2,4% dei pagamenti) e addirittura in regresso in termini di pagamenti. Ciò sembra in aperto contrasto soprattutto con la valorizzazione (enunciata nella maggior parte dei provvedimenti di politica agraria) degli aspetti qualitativi delle produzioni a vantaggio sia dei produttori, che dei consumatori, che dell'ambiente in generale.

Il finanziamento delle iniziative infrastrutturali appare decisamente sacrificato nel corso del decennio. Complessivamente per bonifica, irrigazione e parchi, si scende dal 26 al 12% degli stanziamenti e dal 29 al 16% dei pagamenti. Il passaggio progressivo in sede Cee da una politica di garanzia illimitata ad una di contenimento delle eccedenze avrebbe suggerito un impegno crescente e sempre più selettivo negli investimenti infrastrutturali sia perché, sono i soli che conducono ad un allargamento della base produttiva sia perché, specie nelle aree più deboli, esprimono forti ricadute sociali ed ambientali. Si tenga poi presente l'elevato rapporto pagamenti/stanzamenti che caratterizza tutte queste componenti per l'intero decennio, e che negli anni più recenti tende a superare l'unità (tabella 5). Il quadro complessivo non è facilmente interpretabile in quanto o si accetta l'ipotesi che il MAF sia dotato di una struttura e di un'inerzia che si adeguano con fatica alle decisioni politiche, oppure si assume che l'offerta di questo particolare tipo di interventi non sia sufficiente alle necessità del sistema agricolo. Comunque sia, dall'insieme di questi elementi emerge un segnale non positivo e assume sostanza la tesi della presenza di divaricazioni fra esigenze reali dell'agricoltura e offerta di politica agraria, cui possono sommarsi attriti e conflitti di ruolo fra sistema politico e sistema amministrativo. Ciò è tanto più grave quando si consideri che le componenti in questione sono decisive per la competitività del sistema agricolo italiano e per la sua sostenibilità ambientale. Colpisce infine la scarsissima dotazione di risorse dedicata ai parchi, peraltro addirittura decrescente in termini relativi (stanziamenti). La politica dei servizi allo sviluppo riceve una quota relativamente modesta di finanziamenti (meno del 10%) e la crescita registrata nel decennio, pur superiore a quella media, non può certamente essere ritenuta sufficiente. Nel momento in cui il settore è interessato ad una profonda trasformazione contemporaneamente tecnologica ed organizzativa, i cui esiti sono peraltro molto incerti, le politiche della ricerca, della divulgazione, della formazione professionale e dell'assistenza tecnica costituiscono leve cruciali che, almeno con i dati a disposizione, non sembrano essere adottate sistematicamente dall'operatore pubblico italiano.

Infine merita dar conto di come le marcate oscillazioni della spesa nel tempo, già rilevate a livello globale, risultino ancor più ampie nelle singole componenti. I balzi in alto improvvisi, le cadute repentine dei volumi di risorse disponibili o utilizzate e le numerose inversioni di rotta non contribuiscono certamente a ridurre le incertezze che, sempre più frequentemente, si presentano all'orizzonte degli operatori agricoli.

Un tentativo di ulteriore sintesi, volto contemporaneamente a valutare il rapporto esistente nel decennio tra le varie componenti del bilancio del Maf ed a descrivere il sentiero evolutivo della sua spesa è stato effettuato utilizzando l'analisi delle corrispondenze (#). I risultati ottenuti sono rappresentati nelle figure 3 e 4.

Come è noto, il metodo consente di proiettare su un piano, con la minima perdita di informazione, i punti giacenti in uno spazio a $n > 2$ dimensioni. La posizione di ciascun punto nel piano, rispetto all'origine degli assi (centro di gravità...) e rispetto a ciascun altro punto, dipende dalla sua massa (peso

percentuale sul totale della spesa) e dalla sua inerzia (peculiarità della sua collocazione nello spazio originario). Il metodo consente inoltre di rappresentare sullo stesso piano sia le classi della spesa totale (i vettori colonna) che gli anni (i vettori riga). La significatività della rappresentazione, che dipende dall'inerzia totale catturata dai due assi del piano, è nel nostro caso abbastanza elevata: 83% per gli stanziamenti e 76% per i pagamenti.

Le figure consentono innanzitutto di verificare affinità e divergenze nelle modalità di comportamento nel tempo delle componenti della spesa. Considerando innanzitutto la "spesa intenzionale", ossia quella rappresentata dagli stanziamenti, si può notare come nel decennio (a parte l'eccezione del 1985, anno di transito dalla legge 984/77 alla 752/86) si sia percorso un sentiero suddivisibile in tre fasi. Nella prima (1980-81) prevalgono gli investimenti infrastrutturali (BON e IRR) corrispondenti ad una tradizionale propensione per una politica rivolta all'estensione quantitativa delle produzioni. Nella seconda, (1982-87) di transizione, è soprattutto l'intervento volto al sostegno degli investimenti aziendali a connotare le trasformazioni relative. Infine la terza fase (1988-89) segnala l'emergere di più obiettivi tra cui: a) la crescente attenzione alla politica dei servizi allo sviluppo (DIV, AST, RIC); b) la tendenza ad allargare il campo dell'intervento di politica agraria a valle dell'agricoltura propriamente detta, ma soprattutto attraverso interventi sulle strutture di trasformazione e commercializzazione (STR); c) la propensione ad intervenire sulle realtà produttive dell'agricoltura con interventi rivolti alla gestione più che all'investimento (GES).

Si tratta complessivamente di un quadro abbastanza eterogeneo che, almeno ad un primo esame, come quello possibile con i pochi dati di cui ancora si dispone, non depone comunque a favore una valutazione positiva circa l'organicità dell'intervento.

Dall'analisi della "spesa effettiva", pagamenti totali, non sempre si ottengono delle conferme.

Nel primo periodo (1980-81) si conferma la presenza caratterizzante (rispetto al resto del decennio) della spesa per opere di bonifica. La spesa per l'irrigazione ha invece una dinamica più differenziata che la avvicina a quella delle altre classi: come è facile verificare, essa tende nel tempo a regredire molto più lentamente in termini di pagamenti che di stanziamenti (si tratterà qui di verificare se il fenomeno può essere considerato un effetto inerziale delle decisioni di spesa assunte negli anni di pieno regime della legge 984/77). La fase intermedia di transizione appare molto più incerta e soprattutto meno definita nelle sue caratteristiche distintive:

- la spesa appare meno caratterizzata dagli investimenti aziendali (salvo gli anni 1982 e 1984), in ragione delle difficoltà a trasformare gli stanziamenti in pagamenti,
- si assiste a un afflusso di fondi verso il settore agricolo incerto e continuamente oscillante.

Infine la tendenza della politica della spesa ad orientarsi verso le opzioni apparse come prioritarie nell'analisi degli stanziamenti non si evidenzia più con la stessa nettezza e non trova che parziale conferma. Infatti: a) la spesa rivolta alla gestione aziendale sembra essere decisamente statica e non in crescita come nelle intenzioni (BON); b) l'intervento a sostegno dei servizi allo sviluppo (RIC, AST, FOR, DIV) non appare più significativa mente caratterizzante delle scelte Maf (STR); c) l'unica politica verso la quale si può segnalare una più chiara conferma è quella a sostegno delle strutture di trasformazione (STR).

6. Considerazioni conclusive

Non disponendo ancora del consolidato della spesa di tutti gli Enti che intervengono nel settore agroalimentare non sarà qui possibile avanzare conclusioni "stabili", sugli obiettivi di politica agraria, né, sui risultati perseguiti, né, sulla coerenza dei sentieri percorsi. Anche in questa fase della ricerca alcune conclusioni possono essere tuttavia proposte soprattutto in relazione ai rapporti tra programmazione agricola e spesa e tra programmazione reale e programmazione finanziaria.

Sul primo punto si hanno buone ragioni per sostenere che una impostazione organica degli interventi nel settore sia ancora molto lontana. Quando infatti

gli stanziamenti del bilancio di previsione non superano mai la metà degli stanziamenti definitivi significa che chi amministra è guidato dal provvisorio e dall'estemporaneo e non da chiare motivazioni strategiche.

Quando la spesa raggiunge il settore con ampie onde cicliche significa che chi amministra non si propone l'eliminazione delle zone d'ombra che caratterizzano le condizioni al contorno, ma anzi contribuisce mediante impulsi erratici, imprevedibili e quindi non stabilizzanti, a confondere gli andamenti di fondo delle variabili con le fluttuazioni congiunturali.

È ben difficile poi sostenere l'ipotesi di una posizione del Maf di tipo attivo, ovvero tendente alla correzione dei cosiddetti fallimenti del mercato quando la spesa effettivamente realizzata diverge sistematicamente e profondamente dalle previsioni sia in termini quantitativi, che qualitativi. Quel dato conferma, anche se da solo non può spiegarlo compiutamente, il perdurare di una logica dell'intervento pubblico di adeguamento alla domanda dei privati più che di sollecitazione di comportamenti che tendono a correggere le miopie del mercato e ad allungare le profondità visive degli operatori privati. Questa posizione passiva dell'intervento pubblico, che ha caratterizzato l'azione del Maf nel dopoguerra, deve oggi essere guardata con maggiore apprensione che nel passato: sia a ragione del delicato momento che sta attraversando la politica agraria comunitaria, sia perché, tende sempre più a saldarsi con l'azione di gruppi di interesse che non hanno niente in comune con la programmazione, con il buon funzionamento del mercato.

Preoccupante, sempre alla luce della qualità di coordinamento - programmazione della spesa, ci sembra pure il tendenziale accorciamento del riferimento temporale degli interventi: in una fase come l'attuale in cui le turbolenze esterne tendono ad abbreviare drasticamente l'orizzonte decisionale delle imprese, l'operatore pubblico dovrebbe porsi in controtendenza, tentando di attenuare la miopia degli operatori con interventi capaci di ridurre rischi ed incertezze. Questa strutturale incapacità di darsi una prospettiva di lungo termine preoccupa non solo perché, non aiuta il sistema agricolo italiano a tenere saldamente il mercato, ma anche perché, si stanno delineando chiaramente all'orizzonte nuovi temi che possono essere affrontati solo se muniti di grande profondità di campo visivo: come la sostenibilità ambientale e la necessità di orientare sempre più decisamente il settore alimentare verso produzioni sane e di alta qualità.

Sul rapporto programmazione economica - programmazione finanziaria ci sembra di poter sostenere che i risultati ottenuti dalla ricerca confermano abbondantemente quanto sostenuto in precedenti lavori: se la programmazione finanziaria non scaturisce da una capacità progettuale dell'operatore pubblico, è molto probabile che vengano attuati solo i progetti dei privati. In questo senso qualsiasi intervento pluriennale in qualche modo articolato potrà essere chiamato piano agricolo, anche se poco ha a che fare con la razionalità operativa, con la visione strategica delle misure e con il loro coordinamento nel tempo e nello spazio.

Nell'ultimo decennio qualche reale passo nella direzione progettuale è stato realizzato dietro lo stimolo della Cee (vedi in particolare i Pim e la riforma dei fondi strutturali comunitari). Come spesso è successo in passato però, se in Italia la nuova strada non è imboccata definitivamente e se, di conseguenza, la visione progettuale degli interventi non penetra nel modo di gestire quotidiano, i progetti integrati, come i programmi operativi non costituiranno che delle appendici giustapposte e non integrate. La politica agraria nazionale e la relativa spesa continueranno a giocare un ruolo passivo di trasferimento, ed essi avranno carattere episodico e dureranno l'arco di una stagione. L'agricoltura italiana avrà, forse un'altra occasione, forse l'ultima, per una ristrutturazione capace di inserirla nel mercato e di assegnarle il ruolo fondamentale che le spetta nello sviluppo economico, territoriale, ambientale del Paese. Se la visione progettuale degli interventi non permea la gestione pubblica a tutti i livelli, si corre il grave rischio che le nuove ed interessanti procedure introdotte con i Pim e la riforma dei fondi strutturali, siano percepite come metodologie fumose, come corpi estranei capaci solo di creare ulteriori intralci all'amministrazione: vedi il sempre più frequente, ma non per questo meno chiaro, meno convinto, riferimento al monitoraggio degli interventi che numerosi amministratori continuamente richiamano sia nei dibattiti che negli atti formali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, FORMEZ, Napoli, 1989.
- AA.VV., L'intervento pubblico in agricoltura, problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale, Ediesse, Roma, 1990.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali, Il Mulino, Inea, Bologna, 1983.
- G.Colombo, La politica agraria delle regioni a statuto ordinario, Cedam, Padova, 1990.
- R.Finuola, "L'attività... di spesa del Maf nell'ambito della legge pluriennale per l'agricoltura: le azioni orizzontali", La Questione Agraria, n.39, 1990 (I).
- R.Finuola, "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario: un quadro di sintesi", Cooperazione in agricoltura, n.4, 1990 (II).
- A.Guarini, M.Guarini, Il bilancio degli enti pubblici, F.Angeli, Milano, 1984.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Relazione al Parlamento", Roma, 1988.
- G.Orlando, La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, F.Angeli, Milano, 1984.
- A.Piccinini, "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", Rivista di politica agraria, 2, 1984.
- A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Found, Washington, 1983.
- F.Sotte, D.Novach, Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura, Editori del Grifo, Agenzia dei Servizi Interparlamentari, Roma, 1988.
- F.Sotte, "Spesa pubblica e controllo di gestione. Un modello di elaborazione della spesa regionale applicato al bilancio per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna", in: Inea, La politica economica nel settore agricolo, Il Mulino, Bologna, 1988. Atti del XXIII convegno di studi Sidea, Pisa, 1986.
- F.Sotte, La spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna. Primo rapporto tecnico, Regione Emilia Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1991 (in corso di pubblicazione).
- F.Sotte, D.Novach, Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale, il caso dell'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1988.

#. Per il prezioso aiuto ricevuto nel corso della ricerca, gli autori desiderano ringraziare Aroldo Cascia, senatore della Repubblica, e Roberto Finuola, dirigente del Ministero del bilancio e della P.E.

#. Analogamente, pur senza esplicitare un collegamento tra controlli di produttività... della spesa e concessione di nuove provvidenze, la legge 752/86 ha previsto la redazione di un rapporto annuale sulla sua attuazione.

#. Si vedano ad esempio in bibliografia i lavori di Finuola (1990 I), Orlando (1984), Sotte-Novach (1988).

#. La base informativa predisposta dell'Inea nell'Annuario dell'agricoltura italiana, che è l'unica che consenta una analisi minimamente disaggregata della spesa agricola, risulta comunque inadeguata per uno studio approfondito. Infatti le classificazioni sono insufficienti, scarsa è l'omogeneità... tra le informazioni riferite alle differenti istituzioni (Cee, Maf, Regioni ecc.), mancano informazioni fondamentali sulla spesa di alcuni enti (come Aima, fondi di rotazione ed enti di sviluppo).

#. I principali risultati delle ricerche finora sviluppate sono raccolti nei due volumi: F.Sotte, D.Noach (1988) e F.Sotte (1991 in corso di pubblicazione).

#. In termini di efficienza (output/input) e di efficacia (obiettivi/risultati)

#. Quest'ultima assunzione consente di utilizzare direttamente gli stessi dati raccolti nei bilanci ufficiali (organizzati come è noto appunto per capitoli). Naturalmente essa non è priva di inconvenienti. Infatti la spesa è spesso raccolta in capitoli la cui destinazione è così genericamente definita da rendere ardua una classificazione minuziosa. Ci limita le possibilità di classificazione ed impedisce di mirare alla conoscenza dei dettagli. Un esempio al riguardo è il capitolo 7520: "Contributi a favore di cooperative e loro consorzi, con preferenza di quelle aderenti ad associazioni di produttori riconosciute o ad altre non aventi scopo di lucro, per l'acquisizione, la realizzazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la gestione di impianti di dimensione nazionale o interregionale, per la raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; contributi per progetti presentati da cooperative e loro consorzi aventi dimensione nazionale o interregionale, inseriti nei programmi nazionali del Feoga-sezione orientamento e non potuti finanziare a carico di detto fondo; contributi per attività intese a promuovere e sostenere la cooperazione con iniziative di interesse nazionale specie per la formazione di quadri dirigenziali, la realizzazione di programmi di informazione cooperativa e la costituzione di consorzi nazionali di cooperative; contributi a favore di tali consorzi sulle spese di gestione per le operazioni collettive dalla raccolta alla commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, nonché, concorsi negli interessi sui prestiti destinati alla conduzione e alle anticipazioni ai soci conferenti; contributi attualizzati per l'abbattimento degli interessi sui mutui di consolidamento".

#. Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati nei rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1989 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive sei colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento alla terra (Saurabile), al lavoro (occupati), al valore aggiunto settoriale. L'ultima colonna, di fonte Inea, presenta il volume di risorse finanziarie a prezzi costanti ripartito tra le Regioni (parte delle quali transita nel bilancio Maf).

#. I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto.

#. Il concetto di spesa "realizzata" qui adottato è evidentemente restrittivamente inteso dal momento che si tiene conto soltanto delle risultanze di bilancio: quindi n, della sua destinazione, n, dei suoi effetti.

#. I cui tempi di elaborazione sono comunque troppo lunghi per restare interesse negli ambienti politici e dei gruppi di pressione.

#. Questa prassi non è consentita ad esempio alle Regioni nei cui bilanci, come è testimoniato nel Libro bianco sulla spesa delle Regioni, si formano volumi massicci di residui che sono ristanziati nell'anno successivo per gli stessi fini a causa del vincolo di destinazione di gran parte delle risorse per la

#####@#####@#####@#####@#####@#####@

`###™###x#œ###u#î###ÿÿ%
\$##r#'\$##o#"\$##l#•\$##g#ç&##d#i&##a#e)##^#f)##Y#u,##V#},##S##
#####@#####@#####

...P##áP##ÿÿ?

Q##x#Hq##u#fQ##r#oQ##o#0R##l#lR##g#9T##d#:T##_#D`##\#M`##Y#fi##V#gi##Q#####@#
#####@#####@#####

Í™##i>##x#k>##t#l>##o# ce##l##e##h#

æ##c#[æ##`#]æ##\#^æ##W#`æ##T#aæ##Q#I£##N#a—
###6#####`#####@##`#####@##`#####@##`#####`####

I£##K£##w#L£##r#|¥##o#`~¥##k#©¥##f#ó¥##c#ŷ¥##`#"|##]#•|##Y#-|##T#k\$##Q#m\$##M#a-
#####`#####@##`#####@##`#####@##`#

mS##nS##v#òS##s#ôS##o#õS##j#X`##g#~`##d##a##a##a##]##a##X#•a##U#-a##Q#α##L#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@

α##w~##x#y~##t#z~##o#í##l#ï##h#Đ##c#z°##`#|°##\#}°##W#.²##T#0²##P#1²##K#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@##`#####

1²##2²##ÿÿ3²##w#üµ##ÿÿÿµ##s##¶##ÿÿ#¶##n#ø¶##k#ú¶##g#û¶##b##·##_#+·##\#(,##Y#*,##
U##@##`####`#####@##`#####@##@##@##@#

##ÿ###>h###>h###>h###>h#####>h###>h#####ð#####K O

##

##y#ú

##y#E

###y##

#####E###š, #yyyyyy
#####7#=#P#Q#R#S#[#c###scaletta per
articolo su spesa maf#sotte#Alessandro
Bartola#####06/19/9102/01/90™, ##

#####

13/4###<#####1##,##"###>#ce#ceC:\FINALE.STI#####
#####IBMGRAPH#@#á4Å##ç##-#•###š#µ#maf.doc, #

Alessandro Bartola, Franco Sotte, Andrea Fioretti

La spesa del maf negli anni ottanta

1. Introduzione (#)

Molte ragioni hanno determinato in questi anni un crescente interesse nei confronti delle analisi sulla spesa pubblica destinata all'agricoltura:

- la diminuzione dei livelli di protezione del settore;
- la crescente competitivit... a livello internazionale;
- l'amplificazione dei rapporti di integrazione dell'agricoltura con il sistema agro-industriale, cos# come con il territorio e l'ambiente, o, come in tante regioni del Paese, con lo sviluppo diffuso;
- la neces#sit... di nuovi servizi che impedi#scano che i fenomeni di de#strutturazione aziendale diano luogo ad impatti negativi sulle po#tenzialit... future di svi#luppo del set#tore;
- il bisogno di un accre#sciuto impegno dell'operatore pubblico nella definizione e nel con#trollo degli svi#luppi tecnologici.

Da un lato, infatti, rimane notevole il bisogno di interventi nell'agricoltura e nel territorio rurale, dall'altro, le risorse di#sponibili tendono a scarseg#giare o addirittura, come per le poli#tiche di garanzia, a contrarsi. Ci# rilancia l'esigenza di un coordinamento ex-ante delle politi#che agrarie e di un controllo minu#zioso della loro gestione volto a ve#rificarne tempesti#vamente l'efficienza e l'efficacia. In questa stessa di#rezione si muove d'altra parte la Comunit... europea nell'imporre come condizione dei finanziamenti per le politiche strutturali (ad esempio per i Pim e per gli interventi del re#golamento 2052) la presentazione di programmi di sviluppo e pro#getti operativi e, successi#vamente, la re#dazione di rapporti pe#riodici volti a ve#rificare la destinazione e la pro#duttivit... delle po#litiche attivate in relazione agli obietti#vi preventiva#mente as#sunti (#).

I pochi studi che hanno affrontato l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia, pur dispo#nendo di scarsissime informazioni, mostrano come siano molto basse sia la sua efficienza e probabilmente anche la sua efficacia, e quindi implici#tamente segnalano quanto ampia sia la possibilit... di recupero di risorse alla politica agraria derivabile da una razionalizza#zione dell'intervento (#).

Non si tratta per# di un compito facile. Infatti la stru#mentazione informativa sulla spesa š del tutto ina#degua per le funzioni di analisi e controllo che im#plicherebbero sia il coordina#mento ex-ante delle poli#tiche agrarie, che la ve#rifica ex-post della loro pro#duttivit... (#). E' necessario pertanto mettere a punto nuove meto#dologie di raccolta e trattamento dei dati ed avviare nel contempo azioni volte a quantificare l'output dell'intervento pubblico: l'attuale mancanza pressoch, assoluta di informazioni sulle concrete rea#lizzazioni degli obietti#vi della politica agraria rende partico#larmente ardua ogni iniziativa volta alla misu#razione della sua efficacia.

Da ormai un quinquennio un'esperienza in materia š in corso nella Regione Emilia-Romagna. Il lavoro fi#nora svolto ha consen#tito di:

- riclassificare con un sistema articolato di indici la spesa agri#cola regionale dal 1980 ad oggi,
- costruire un data-base informatizzato della spesa riclassifi#cata,
- mettere a punto un programma flessibile e di facile utilizzo per il trattamento elettronico dei dati sulla spesa volto esplici#tamente a soddi#sfare le esi#genze in#formative per l'analisi ed il controllo,
- realizzare un rapporto tecnico sulla spesa nel decen#nio Ottanta da implementare negli anni a venire (#).

I risultati dell'esperienza compiuta, suggeri#scono ora l'applicazione dello stesso metodo ai bilanci di altri enti (Maf, Aima, altre Regioni, enti di svi#luppo). L'obietti#vo principale di questo progetto š di pun#tare alla conoscenza globale e ad una visione conso#lidata della spesa per la gestione della politica agra#ria nazionale, indipende#mente dagli enti erogatori. Presupposto fondamentale di questa opera#zione sono:

- a) la messa a punto di un sistema di riclassificazione omogenea e compatibile che consenta l'aggregazione della spesa tra gli enti, nello spazio e nel tempo;
- b) lo studio di una metodologia di analisi e controllo che renda fruibili i

risultati ai vari livelli di responsabilit...

Nella prospettiva ora descritta è stata recentemente realizzata una ricerca volta a fornire una visione globale della spesa del Maf nel decennio Ottanta di cui presentiamo qui i primi risultati, mentre è in corso una parallela analisi della spesa dell'Aima.

Il prossimo paragrafo affronta il tema della riclassificazione della spesa del Ministero dell'agricoltura e si chiude con la proposta di un piano organico di riclassificazione che, una volta adottato, consentirebbe una migliore e più diffusa fruizione delle informazioni contenute negli attuali bilanci. Il terzo paragrafo illustra i principali risultati delle analisi sulla consistenza globale della spesa Maf nel decennio Ottanta. Sono qui pure esaminati i flussi finanziari che si generano per effetto dei ritardi nelle procedure di formazione e di gestione burocratica. L'obiettivo è di fornire insieme valutazioni sulla dinamica della spesa e sull'efficienza nella sua gestione. Nel quarto paragrafo i risultati ottenuti dalla riclassificazione per destinazioni economiche vengono utilizzati per interpretare le linee di politica agricola perseguite dal Ministero. Una applicazione dell'analisi delle corrispondenze consente di fornire una rappresentazione del sentiero evolutivo della spesa nel corso del tempo e di proporre una valutazione comparativa della sua dinamica reale in rapporto alle intenzioni manifestate nei programmi agricoli nazionali.

L'ultimo paragrafo è dedicato ad alcune valutazioni conclusive.

2. La riclassificazione

Aspetto qualificante e condizionante di ogni ricerca sulla spesa pubblica è il sistema di riclassificazione. Infatti, sia il bilancio di previsione che il rendiconto consuntivo, sono organizzati (per capitoli) e classificati (per titoli, rubriche e categorie) per fini riconducibili alle funzioni "autorizzativa" del primo e "certificatoria" del secondo. Differenti sono le esigenze dell'analista della spesa orientato principalmente a valutarne la distribuzione e la produttività (#).

Lo studio, che è stato condotto sui bilanci del Maf ha consentito di verificare come sia possibile una ben più ricca classificazione rispetto a quella oggi adottata, pur nei limiti imposti dall'organizzazione attuale dei bilanci, e pur considerando ancora il capitolo come unità indivisibile (#).

Lo schema di classificazione qui proposto associa ad ogni capitolo di spesa un codice per ciascuno dei seguenti aspetti:

1. titolo: spesa corrente, spesa in conto capitale;
2. rubrica: servizi generali, agricoltura, tutela economica dei prodotti, miglioramenti fondiari, bonifica, zootecnia caccia e pesca, economia montana e forestale, alimentazione, prevenzione e repressione frodi;
3. categoria: personale in attività di servizio, personale in quiescenza, acquisto beni e servizi, trasferimenti spesa corrente, poste compensative entrate, non attribuibili, beni ed opere immobiliari a carico dello stato, trasferimenti spesa in conto capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione crediti finalit... produttiva;
4. tipo di intervento e natura del trasferimento: sovvenzioni, trasferimenti al personale, contributi in conto capitale, contributi in conto interessi, integrazioni prezzo e premi, non classificata come trasferimento;
5. destinazione economica: funzionamento (FUN), ricerca e sperimentazione (RIC), divulgazione (DIV), formazione (FOR), assistenza tecnica (AST), promozione e marketing (PRO), tutela dei prodotti (TUT), strutture di trasformazione e commercializzazione (STR), investimenti aziendali (IAZ), gestione aziendale (GES), bonifica e infrastrutture (BON), irrigazione e sistemazioni idrauliche (IRR), parchi e aree protette (PAR);
6. tipo di gestione: diretta statale, trasferita, delegata;
7. tipo di vincolo relativo alla spesa, distinguendo la spesa obbligatoria da quella non obbligatoria
8. settore: bieticolo-saccarifero, sementiero, vitivinicolo, zootecnico, oli#vicolo, forestale, orticolo, frutticolo, tabacchicolo, cerealicolo ecc.;
9. beneficiario diretto della spesa: personale del Maf, spese generali, esperti, istituzioni ed enti, singole imprese, cooperazione ed associazionismo, Regioni;
10. legge: 752/1976, 984/1977 ecc.;

11. tipo di iscrizione a bilancio: a seconda si tratti o meno di reiscrizione residui perenti

12. collegamento con l'applicazione di norme CEE: a seconda si tratti o meno di spesa connessa a direttive o regolamenti comunitari

13. a seconda si tratti o meno di spesa conseguente a calamità naturali

14. a seconda si tratti o meno di spesa rivolta alla valorizzazione dell'ambiente e della qualità dei prodotti.

Le variabili utilizzate nel corso della ricerca sono raccolte nello schema 1.

3. L'evoluzione quantitativa della spesa globale

La consistenza e l'evoluzione della spesa Maf nel decennio Ottanta, la cui consistenza globale può essere valutata intorno al 15-20% di quella totale di politica agraria, è esposta nella tabella 1 (#). I risultati ottenuti suggeriscono alcune considerazioni di sintesi:

1. Il ruolo svolto dal Maf nella politica agraria è certamente di grande rilievo. La sua spesa a prezzi 1989 supera in media i 3.300 miliardi/anno di stanziamenti ed i 2.700 miliardi/anno di pagamenti totali. La sua consistenza può ancor meglio essere compresa se rapportata alle variabili caratteristiche del settore: rispettivamente 274 e 225 mila lire/ha arabile, 1,4 e 1,2 milioni lire/occupato, 7,6% e 6,4% del valore aggiunto settoriale.

2. Si tratta di una spesa che, come si può anche osservare nella figura 1, è soggetta nel tempo a profonde oscillazioni sia negli stanziamenti che, ancor più, nei pagamenti. Tali oscillazioni sono certamente dovute anche al passaggio, intorno alla metà del decennio, dal regime della legge 984/77 a quello della 752/86: si osservi infatti la rilevante diminuzione della spesa nel 1985 sia in termini di stanziamenti che di pagamenti e, negli anni successivi, la più lenta ripresa dei pagamenti rispetto agli stanziamenti conseguente agli attriti della fase di avvio della nuova legge.

3. Il peso reale della spesa del Maf tende a crescere nel tempo in misura relativamente significativa (#): eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel decennio del 4,4% annuo ed i pagamenti del 3,7%. Se poi si tiene conto del ridimensionamento relativo che nello stesso periodo ha interessato l'agricoltura, le variazioni appaiono ancor maggiori: tra l'inizio e la fine del decennio la spesa annuale è cresciuta in termini reali del 40% ad ettaro, dell'80% per occupato e del 65% per unità di valore aggiunto settoriale.

4. La dinamica della spesa del Maf (crescente) si contrappone a quella (in diminuzione) dei fondi ripartiti alle Regioni in attuazione delle leggi nazionali di finanziamento dell'agricoltura: la prima, come osservato cresce del 4,4% annuo (stanziamenti) mentre la seconda scende del 2,3% annuo. Come si può osservare in figura 1 e nella seconda parte della tabella 1, l'indice della spesa (media 1980-82=100) è pari a 135 per gli stanziamenti Maf e a 82 per i trasferimenti alle Regioni. Questa verifica può essere addotta a sostanziale conferma, almeno con riferimento alla spesa, della tendenza da più parti rilevata ad un riaccostamento della politica agraria.

5. Tra il 1980 ed il 1988 i redditi dell'insieme dei settori extragricoli sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 4,4% contro una variazione del -6,5% dei redditi agricoli totali. Escludendo i redditi da lavoro dipendente la variazione negativa si riduce al -2,1% del reddito lordo di gestione pro capite. La spesa del Maf avrebbe svolto un ruolo di parziale compensazione della dinamica negativa: assumendo per ipotesi che tutta la spesa Maf sia stata trasferita agli agricoltori, il suo contributo al contenimento del tasso negativo di variazione del reddito lordo di gestione sarebbe stato pari allo 0,6% (-2,1% anziché, -2,7%). Il riassorbimento di poco più di mezzo punto nel tasso di variazione non sembra particolarmente rilevante soprattutto alla luce di quanto si sosteneva nel punto precedente.

4. La struttura del bilancio attraverso il diagramma dei flussi di spesa

La figura 2 presenta il diagramma di flusso della spesa riferito ai valori medi del biennio 1988-89. Gli stessi parametri riferiti a ciascuno dei 5 bienni studiati ed all'intero decennio sono riepilogati nella tabella 2. I valori assoluti di bilancio sono stati relativizzati agli stanziamenti assestati: in pratica, si tratta di indici calcolati assumendo gli stanziamenti definitivi STA_DEF = 100. La figura 2 appare di notevole interesse, in quanto può essere assunta ad immagine di come le politiche di spesa del Maf passino dalle "intenzioni" (stanziamenti) alle "realizzazioni" (impegni e soprattutto

pagamenti) (#). Essa consente di visualizzare le conseguenze delle complesse e spesso tortuose procedure che presiedono alla concretizzazione delle politiche.

Anche qui alcune osservazioni appaiono pertinenti. La prima riguarda la scarsissima rappresentatività della spesa reale fornita dal bilancio di previsione iniziale. Nell'ultimo biennio esso infatti contiene soltanto il 44,4% degli stanziamenti definitivi (47,8% media di tutto il periodo) poiché, sistematicamente, al momento dell'approvazione, la maggior parte della spesa (soprattutto quella recata dalla 752/86) risulta ancora non attribuita alle specifiche finalità enunciate dalla stessa legge. Ci toglie gran parte della rappresentatività al documento di base sul quale si concentra il dibattito politico che accompagna il varo della legge finanziaria. D'altra parte l'approvazione del preventivo e della legge finanziaria costituisce l'unico momento in cui i temi della politica della spesa vengono affrontati in un quadro di globalità, dato che nella prassi viene attribuita poca importanza all'assestamento e ancor meno all'approvazione del rendiconto consuntivo (#). Circa la metà (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% in media nel decennio) della spesa iscritta nella competenza viene pagata entro l'esercizio. La restante quota viene quasi totalmente trasferita nel conto residui nell'esercizio successivo. In questo caso però, contravvenendo al principio della competenza, non si tratta sempre di spesa impegnata, alla quale si attendersi possa essere associata un'iniziativa del beneficiario in ragione della certezza dell'obbligazione assunta nei suoi confronti dal Maf. Più di un quarto degli stanziamenti è destinato infatti alla categoria dei cosiddetti residui di stanziamento (RES_STAC): si tratta di stanziamenti non impegnati nell'anno nel quale sono stati iscritti per competenza che, comunque non vanno come dovrebbero in economia (in quanto non impegnati nel corso dell'esercizio), ma sono travasati, in attesa di impegno, tra i residui. Secondo una rigida applicazione del principio della competenza, essi andrebbero invece considerati tra le economie ed eventualmente riportati nella competenza dell'anno successivo (#). L'escamotage garantisce contemporaneamente di eliminare quasi del tutto il fenomeno delle economie di stanziamento (ECO_COM=1,6% e 1,4%) e di conservare la spesa per le finalizzazioni definite nel bilancio di previsione in cui è stata stanziata.

Le performance della spesa del Maf possono essere confrontate con quelle delle Regioni. Gli stanziamenti regionali nel periodo 1980-86 sono stati trasformati in impegni al 70% ed in pagamenti al 38%. I risultati riferiti al bilancio Maf sembrerebbero leggermente migliori, ma ciò può dipendere innanzitutto dalla presenza in esso della spesa di funzionamento (12% circa) consistente in gran parte di stipendi al personale, ed anche da un più massiccio volume di trasferimenti ad altri enti (tra cui le stesse Regioni). Tenuto conto di queste differenze, ma in questo caso il giudizio impone ulteriori verifiche, la spesa del Maf è all'incirca altrettanto efficiente (o è meglio dire inefficiente?) di quella delle Regioni.

Il massiccio travaso nei residui degli stanziamenti di competenza, sommandosi ai residui pre-esistenti, determina un tale accumulo di risorse che, nell'ultimo biennio, è addirittura superiore agli stanziamenti definitivi di fondi freschi (104,7 contro 100). Conseguentemente ogni anno si rende disponibile una massa spendibile più che doppia rispetto agli stanziamenti assestati e più che quadrupla nei confronti degli stanziamenti che figurano nel bilancio di previsione, con chiare tendenze alla crescita.

Lo smaltimento dei residui, se confrontato con quello delle disponibilità in conto competenza (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% nell'intero decennio), appare significativamente più lento: 32,5% e 35% rispettivamente nel periodo più recente e nell'intero periodo (34/104,7). Ciò segnala la presenza nel bilancio Maf di due componenti: quella che viene smaltita rapidamente entro l'anno (stipendi, spese di funzionamento in genere, trasferimenti, contributi con istruttorie rapide e semplificate) e quella che invece richiede tempi lunghi ed in genere superiori a due anni (spese per investimenti, interventi strutturali ed infrastrutturali). Corrispondentemente l'accumulo di residui tende ad aumentare: il volume dei residui da inizio a fine anno passa da 104,7 a 112,3 nel biennio 1988-89 e in media da 91 a 101 nel corso dell'intero decennio. Si tenga conto, oltretutto, del non trascurabile peso delle economie sui residui (ECO_RES): si tratta di prelievi e di impegni decaduti. Al netto

di questa componente la crescita dei residui tra inizio e fine periodo sarebbe valutabile mediamente in circa 15 punti. Naturalmente in tutti i passaggi delle disponibilità di spesa da un esercizio all'altro si associa, in ragione dell'inflazione, una consistente perdita di potere d'acquisto. Gli attriti nel flusso della spesa sono percepibili anche attraverso l'analisi dei pagamenti: complessivamente, essi ammontano al 83,4% degli stanziamenti definitivi nel biennio 1988-89 e a 82,9% nel decennio ottanta. Grosso modo, tenendo conto delle economie complessive e della perdita di potere d'acquisto della moneta nel tempo, quel valore, se confermato in un'analisi di più lungo periodo, potrebbe essere considerato rappresentativo del volume di spesa reale conseguente alle 100 lire di stanziamento iniziale.

Infine è opportuno sottolineare come in tutto il periodo le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergano sensibilmente dai valori dei pagamenti successivamente effettuati. Si tratta di un segnale particolarmente significativo della scarsissima o nulla attenzione che nell'amministrazione della spesa viene attribuita allo stesso bilancio di cassa (e) e dello svilimento apportato, mediante una prassi disastrosa e burocratica, alle motivazioni che avevano indotto il legislatore ad introdurlo. Scegliendo di attribuire al bilancio di competenza il ruolo di strumento formale di controllo della spesa, quello di cassa (pur nei limiti di un'impostazione ragionieristica) avrebbe potuto assumere i caratteri di un'agevole dispositivo per la previsione ex-ante ed il controllo ex-post dei flussi finanziari. Se si tiene conto che il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente autorizzativa e niente affatto "previsiva" (e), manca ancora uno strumento, essenziale per la programmazione della politica agraria, che consenta di sviluppare su basi corrette il confronto politico sia nella fase di definizione della spesa, che in quelle successive di gestione e di controllo (e).

Il quadro ora delineato sembra abbastanza stabile nel tempo (tabella 2): l'unica variazione di un certo rilievo riguarda i residui che, almeno in base ai dati dell'ultimo biennio disponibile, crescono fino a superare gli stanziamenti di competenza influenzando significativamente sia la massa spendibile che gli impegni totali (conto competenza + conto residui), ma non altrettanto i pagamenti totali. Se questa tendenza fosse confermata, sarebbe segnalata una crescente inerzia nella trasformazione delle "intenzioni" di spesa in "realizzazioni".

5. Rapporti tra le politiche agrarie e sentiero evolutivo della spesa negli anni Ottanta

La distribuzione tra "politiche agrarie" della spesa a prezzi costanti 1989 è raccolta nella tabella 3 per gli stanziamenti e nella tabella 4 per i pagamenti. Un'analisi di questi risultati non può prescindere dalla parzialità dell'ottica visuale di chi analizza una quota soltanto della spesa totale che affluisce all'agricoltura (e): in mancanza di un bilancio consolidato, i giudizi vanno espressi con prudenza e sempre suggerendo ulteriori verifiche. D'altra parte questa analisi non può tener conto della qualità della spesa (della sua efficacia, della sua distribuzione, dei suoi tempi una volta trasferita dal Maf ad altri enti, ecc.). Le principali considerazioni che si possono derivare dalla lettura dei risultati sono comunque le seguenti. Se si escludono i costi sostenuti per il funzionamento del Maf (tra l'11 ed il 12% del totale) (e) la spesa complessiva si concentra innanzitutto sugli interventi diretti verso le imprese (il 49,7% degli stanziamenti ed il 49,3% dei pagamenti si dirige verso gli investimenti aziendali e la gestione aziendale). Si tratta di una componente in crescita decisamente più rapida della spesa complessiva. Questo segnale non appare particolarmente coerente con la divisione di funzioni tra centro e periferia prevista dall'art 117 della Costituzione e dal Dpr 616, secondo i quali gli interventi strutturali sembrerebbero essere principalmente di pertinenza delle Regioni. Certamente va osservato che una parte di tale spesa viene successivamente trasferita alle stesse Regioni, ma come è noto, ciò avviene spesso previa imposizione di vincoli di destinazione che ostacolano il successivo adattamento della spesa agli specifici bisogni delle agricolture locali e comunque nei tempi definiti dalle procedure di trasferimento delle disponibilità finanziarie.

La seconda componente della spesa globale è quella diretta al finanziamento delle strutture di trasformazione (14,5% degli stanziamenti e 11,8% dei

pagamenti nell'ultimo triennio). Si tratta della componente più dinamica di tutta la spesa, il tasso di crescita tendenziale è calcolato quasi intorno al 20% annuo, e di una delle componenti in cui il rapporto pagamenti/stanzamenti è cresciuto di più passando dal 47% nel primo quadriennio a 64% nell'ultimo. Evidentemente in questa direzione si sono mosse principalmente le scelte di politica agraria del Ministero in coerenza con le strategie di valorizzazione dell'intera filiera agro-alimentare di cui agli ultimi piani agricoli nazionali. Va comunque notato che alle spese rivolte alla promozione ed alla tutela delle produzioni, strettamente collegate a quelle a sostegno delle strutture produttive, sono state destinate risorse molto esigue (complessivamente il 3% degli stanziamenti ed il 2,4% dei pagamenti) e addirittura in regresso in termini di pagamenti. Ciò sembra in aperto contrasto soprattutto con la valorizzazione (enunciata nella maggior parte dei provvedimenti di politica agraria) degli aspetti qualitativi delle produzioni a vantaggio sia dei produttori, che dei consumatori, che dell'ambiente in generale.

Il finanziamento delle iniziative infrastrutturali appare decisamente sacrificato nel corso del decennio. Complessivamente per bonifica, irrigazione e parchi, si scende dal 26 al 12% degli stanziamenti e dal 29 al 16% dei pagamenti. Il passaggio progressivo in sede Cee da una politica di garanzia illimitata ad una di contenimento delle eccedenze avrebbe suggerito un impegno crescente e sempre più selettivo negli investimenti infrastrutturali sia perché, sono i soli che conducono ad un allargamento della base produttiva sia perché, specie nelle aree più deboli, esprimono forti ricadute sociali ed ambientali. Si tenga poi presente l'elevato rapporto pagamenti/stanzamenti che caratterizza tutte queste componenti per l'intero decennio, e che negli anni più recenti tende a superare l'unità (tabella 5). Il quadro complessivo non è facilmente interpretabile in quanto o si accetta l'ipotesi che il MAF sia dotato di una struttura e di un'inerzia che si adeguano con fatica alle decisioni politiche, oppure si assume che l'offerta di questo particolare tipo di interventi non sia sufficiente alle necessità del sistema agricolo. Comunque sia, dall'insieme di questi elementi emerge un segnale non positivo e assume sostanza la tesi della presenza di divaricazioni fra esigenze reali dell'agricoltura e offerta di politica agraria, cui possono sommarsi attriti e conflitti di ruolo fra sistema politico e sistema amministrativo. Ciò è tanto più grave quando si consideri che le componenti in questione sono decisive per la competitività del sistema agricolo italiano e per la sua sostenibilità ambientale. Colpisce infine la scarsissima dotazione di risorse dedicata ai parchi, peraltro addirittura decrescente in termini relativi (stanziamenti). La politica dei servizi allo sviluppo riceve una quota relativamente modesta di finanziamenti (meno del 10%) e la crescita registrata nel decennio, pur superiore a quella media, non può certamente essere ritenuta sufficiente. Nel momento in cui il settore è interessato ad una profonda trasformazione contemporaneamente tecnologica ed organizzativa, i cui esiti sono peraltro molto incerti, le politiche della ricerca, della divulgazione, della formazione professionale e dell'assistenza tecnica costituiscono leve cruciali che, almeno con i dati a disposizione, non sembrano essere adottate sistematicamente dall'operatore pubblico italiano.

Infine merita dar conto di come le marcate oscillazioni della spesa nel tempo, già rilevate a livello globale, risultino ancor più ampie nelle singole componenti. I balzi in alto improvvisi, le cadute repentine dei volumi di risorse disponibili o utilizzate e le numerose inversioni di rotta non contribuiscono certamente a ridurre le incertezze che, sempre più frequentemente, si presentano all'orizzonte degli operatori agricoli.

Un tentativo di ulteriore sintesi, volto contemporaneamente a valutare il rapporto esistente nel decennio tra le varie componenti del bilancio del Maf ed a descrivere il sentiero evolutivo della sua spesa è stato effettuato utilizzando l'analisi delle corrispondenze (#). I risultati ottenuti sono rappresentati nelle figure 3 e 4.

Come è noto, il metodo consente di proiettare su un piano, con la minima perdita di informazione, i punti giacenti in uno spazio a $n > 2$ dimensioni. La posizione di ciascun punto nel piano, rispetto all'origine degli assi (centro di gravità...) e rispetto a ciascun altro punto, dipende dalla sua massa (peso

percentuale sul totale della spesa) e dalla sua inerzia (peculiarità della sua collocazione nello spazio originario). Il metodo consente inoltre di rappresentare sullo stesso piano sia le classi della spesa totale (i vettori colonna) che gli anni (i vettori riga). La significatività della rappresentazione, che dipende dall'inerzia totale catturata dai due assi del piano, è nel nostro caso abbastanza elevata: 83% per gli stanziamenti e 76% per i pagamenti.

Le figure consentono innanzitutto di verificare affinità e divergenze nelle modalità di comportamento nel tempo delle componenti della spesa. Considerando innanzitutto la "spesa intenzionale", ossia quella rappresentata dagli stanziamenti, si può notare come nel decennio (a parte l'eccezione del 1985, anno di transito dalla legge 984/77 alla 752/86) si sia percorso un sentiero suddivisibile in tre fasi. Nella prima (1980-81) prevalgono gli investimenti infrastrutturali (BON e IRR) corrispondenti ad una tradizionale propensione per una politica rivolta all'estensione quantitativa delle produzioni. Nella seconda, (1982-87) di transizione, è soprattutto l'intervento volto al sostegno degli investimenti aziendali a connotare le trasformazioni relative. Infine la terza fase (1988-89) segnala l'emergere di più obiettivi tra cui: a) la crescente attenzione alla politica dei servizi allo sviluppo (DIV, AST, RIC); b) la tendenza ad allargare il campo dell'intervento di politica agraria a valle dell'agricoltura propriamente detta, ma soprattutto attraverso interventi sulle strutture di trasformazione e commercializzazione (STR); c) la propensione ad intervenire sulle realtà produttive dell'agricoltura con interventi rivolti alla gestione più che all'investimento (GES).

Si tratta complessivamente di un quadro abbastanza eterogeneo che, almeno ad un primo esame, come quello possibile con i pochi dati di cui ancora si dispone, non depone comunque a favore una valutazione positiva circa l'organicità dell'intervento.

Dall'analisi della "spesa effettiva", pagamenti totali, non sempre si ottengono delle conferme.

Nel primo periodo (1980-81) si conferma la presenza caratterizzante (rispetto al resto del decennio) della spesa per opere di bonifica. La spesa per l'irrigazione ha invece una dinamica più differenziata che la avvicina a quella delle altre classi: come è facile verificare, essa tende nel tempo a regredire molto più lentamente in termini di pagamenti che di stanziamenti (si tratterà qui di verificare se il fenomeno può essere considerato un effetto inerziale delle decisioni di spesa assunte negli anni di pieno regime della legge 984/77). La fase intermedia di transizione appare molto più incerta e soprattutto meno definita nelle sue caratteristiche distintive:

- la spesa appare meno caratterizzata dagli investimenti aziendali (salvo gli anni 1982 e 1984), in ragione delle difficoltà a trasformare gli stanziamenti in pagamenti,
- si assiste a un afflusso di fondi verso il settore agricolo incerto e continuamente oscillante.

Infine la tendenza della politica della spesa ad orientarsi verso le opzioni apparse come prioritarie nell'analisi degli stanziamenti non si evidenzia più con la stessa nettezza e non trova che parziale conferma. Infatti: a) la spesa rivolta alla gestione aziendale sembra essere decisamente statica e non in crescita come nelle intenzioni (#); b) l'intervento a sostegno dei servizi allo sviluppo (RIC, AST, FOR, DIV) non appare più significativa mente caratterizzante delle scelte Maf (#); c) l'unica politica verso la quale si può segnalare una più chiara conferma è quella a sostegno delle strutture di trasformazione (#).

6. Considerazioni conclusive

Non disponendo ancora del consolidato della spesa di tutti gli Enti che intervengono nel settore agroalimentare non sarà qui possibile avanzare conclusioni "stabili" né, sugli obiettivi di politica agraria, né, sui risultati perseguiti, né, sulla coerenza dei sentieri percorsi. Anche in questa fase della ricerca alcune conclusioni possono essere tuttavia proposte soprattutto in relazione ai rapporti tra programmazione agricola e spesa e tra programmazione reale e programmazione finanziaria.

Sul primo punto si hanno buone ragioni per sostenere che una impostazione organica degli interventi nel settore sia ancora molto lontana. Quando infatti

gli stanziamenti del bilancio di previsione non superano mai la metà degli stanziamenti definitivi significa che chi amministra è guidato dal provvisorio e dall'estemporaneo e non da chiare motivazioni strategiche.

Quando la spesa raggiunge il settore con ampie onde cicliche significa che chi amministra non si propone l'eliminazione delle zone d'ombra che caratterizzano le condizioni al contorno, ma anzi contribuisce mediante impulsi erratici, imprevedibili e quindi non stabilizzanti, a confondere gli andamenti di fondo delle variabili con le fluttuazioni congiunturali.

È ben difficile poi sostenere l'ipotesi di una posizione del Maf di tipo attivo, ovvero tendente alla correzione dei cosiddetti fallimenti del mercato quando la spesa effettivamente realizzata diverge sistematicamente e profondamente dalle previsioni sia in termini quantitativi, che qualitativi. Quel dato conferma, anche se da solo non può spiegarlo compiutamente, il perdurare di una logica dell'intervento pubblico di adeguamento alla domanda dei privati più che di sollecitazione di comportamenti che tendono a correggere le miopie del mercato e ad allungare le profondità visive degli operatori privati. Questa posizione passiva dell'intervento pubblico, che ha caratterizzato l'azione del Maf nel dopoguerra, deve oggi essere guardata con maggiore apprensione che nel passato: sia a ragione del delicato momento che sta attraversando la politica agraria comunitaria, sia perché, tende sempre più a saldarsi con l'azione di gruppi di interesse che non hanno niente in comune con la programmazione, con il buon funzionamento del mercato.

Preoccupante, sempre alla luce della qualità di coordinamento - programmazione della spesa, ci sembra pure il tendenziale accorciamento del riferimento temporale degli interventi: in una fase come l'attuale in cui le turbolenze esterne tendono ad abbreviare drasticamente l'orizzonte decisionale delle imprese, l'operatore pubblico dovrebbe porsi in controtendenza, tentando di attenuare la miopia degli operatori con interventi capaci di ridurre rischi ed incertezze. Questa strutturale incapacità di darsi una prospettiva di lungo termine preoccupa non solo perché, non aiuta il sistema agricolo italiano a tenere saldamente il mercato, ma anche perché, si stanno delineando chiaramente all'orizzonte nuovi temi che possono essere affrontati solo se muniti di grande profondità di campo visivo: come la sostenibilità ambientale e la necessità di orientare sempre più decisamente il settore alimentare verso produzioni sane e di alta qualità.

Sul rapporto programmazione economica - programmazione finanziaria ci sembra di poter sostenere che i risultati ottenuti dalla ricerca confermano abbondantemente quanto sostenuto in precedenti lavori: se la programmazione finanziaria non scaturisce da una capacità progettuale dell'operatore pubblico, è molto probabile che vengano attuati solo i progetti dei privati. In questo senso qualsiasi intervento pluriennale in qualche modo articolato potrà essere chiamato piano agricolo, anche se poco ha a che fare con la razionalità operativa, con la visione strategica delle misure e con il loro coordinamento nel tempo e nello spazio.

Nell'ultimo decennio qualche reale passo nella direzione progettuale è stato realizzato dietro lo stimolo della Cee (vedi in particolare i Pim e la riforma dei fondi strutturali comunitari). Come spesso è successo in passato però, se in Italia la nuova strada non è imboccata definitivamente e se, di conseguenza, la visione progettuale degli interventi non penetra nel modo di gestire quotidiano, i progetti integrati, come i programmi operativi non costituiranno che delle appendici giustapposte e non integrate. La politica agraria nazionale e la relativa spesa continueranno a giocare un ruolo passivo di trasferimento, ed essi avranno carattere episodico e dureranno l'arco di una stagione. L'agricoltura italiana avrà, forse un'altra occasione, forse l'ultima, per una ristrutturazione capace di inserirla nel mercato e di assegnarle il ruolo fondamentale che le spetta nello sviluppo economico, territoriale, ambientale del Paese. Se la visione progettuale degli interventi non permea la gestione pubblica a tutti i livelli, si corre il grave rischio che le nuove ed interessanti procedure introdotte con i Pim e la riforma dei fondi strutturali, siano percepite come metodologie fumose, come corpi estranei capaci solo di creare ulteriori intralci all'amministrazione: vedi il sempre più frequente, ma non per questo meno chiaro, meno convinto, riferimento al monitoraggio degli interventi che numerosi amministratori continuamente richiamano sia nei dibattiti che negli atti formali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, FORMEZ, Napoli, 1989.
- AA.VV., L'intervento pubblico in agricoltura, problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale, Ediesse, Roma, 1990.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali, Il Mulino, Inea, Bologna, 1983.
- G.Colombo, La politica agraria delle regioni a statuto ordinario, Cedam, Padova, 1990.
- R.Finuola, "L'attività... di spesa del Maf nell'ambito della legge pluriennale per l'agricoltura: le azioni orizzontali", La Questione Agraria, n.39, 1990 (I).
- R.Finuola, "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario: un quadro di sintesi", Cooperazione in agricoltura, n.4, 1990 (II).
- A.Guarini, M.Guarini, Il bilancio degli enti pubblici, F.Angeli, Milano, 1984.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Relazione al Parlamento", Roma, 1988.
- G.Orlando, La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, F.Angeli, Milano, 1984.
- A.Piccinini, "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", Rivista di politica agraria, 2, 1984.
- A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Found, Washington, 1983.
- F.Sotte, D.Novach, Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura, Editori del Grifo, Agenzia dei Servizi Interparlamentari, Roma, 1988.
- F.Sotte, "Spesa pubblica e controllo di gestione. Un modello di elaborazione della spesa regionale applicato al bilancio per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna", in: Inea, La politica economica nel settore agricolo, Il Mulino, Bologna, 1988. Atti del XXIII convegno di studi Sidea, Pisa, 1986.
- F.Sotte, La spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna. Primo rapporto tecnico, Regione Emilia Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1991 (in corso di pubblicazione).
- F.Sotte, D.Novach, Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale, il caso dell'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1988.

#. Per il prezioso aiuto ricevuto nel corso della ricerca, gli autori desiderano ringraziare Aroldo Cascia, senatore della Repubblica, e Roberto Finuola, dirigente del Ministero del bilancio e della P.E.

#. Analogamente, pur senza esplicitare un collegamento tra controlli di produttività... della spesa e concessione di nuove provvidenze, la legge 752/86 ha previsto la redazione di un rapporto annuale sulla sua attuazione.

#. Si vedano ad esempio in bibliografia i lavori di Finuola (1990 I), Orlando (1984), Sotte-Novach (1988).

#. La base informativa predisposta dell'Inea nell'Annuario dell'agricoltura italiana, che è l'unica che consenta una analisi minimamente disaggregata della spesa agricola, risulta comunque inadeguata per uno studio approfondito. Infatti le classificazioni sono insufficienti, scarsa è l'omogeneità... tra le informazioni riferite alle differenti istituzioni (Cee, Maf, Regioni ecc.), mancano informazioni fondamentali sulla spesa di alcuni enti (come Aima, fondi di rotazione ed enti di sviluppo).

#. I principali risultati delle ricerche finora sviluppate sono raccolti nei due volumi: F.Sotte, D.Noach (1988) e F.Sotte (1991 in corso di pubblicazione).

#. In termini di efficienza (output/input) e di efficacia (obiettivi/risultati)

#. Quest'ultima assunzione consente di utilizzare direttamente gli stessi dati raccolti nei bilanci ufficiali (organizzati come è noto appunto per capitoli). Naturalmente essa non è priva di inconvenienti. Infatti la spesa è spesso raccolta in capitoli la cui destinazione è così genericamente definita da rendere ardua una classificazione minuziosa. Ci limita le possibilità... di classificazione ed impedisce di mirare alla conoscenza dei dettagli. Un esempio al riguardo è il capitolo 7520: "Contributi a favore di cooperative e loro consorzi, con preferenza di quelle aderenti ad associazioni di produttori riconosciute o ad altre non aventi scopo di lucro, per l'acquisizione, la realizzazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la gestione di impianti di dimensione nazionale o interregionale, per la raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; contributi per progetti presentati da cooperative e loro consorzi aventi dimensione nazionale o interregionale, inseriti nei programmi nazionali del Feoga-sezione orientamento e non potuti finanziare a carico di detto fondo; contributi per attività... intese a promuovere e sostenere la cooperazione con iniziative di interesse nazionale specie per la formazione di quadri dirigenziali, la realizzazione di programmi di informazione cooperativa e la costituzione di consorzi nazionali di cooperative; contributi a favore di tali consorzi sulle spese di gestione per le operazioni collettive dalla raccolta alla commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, nonché, concorsi negli interessi sui prestiti destinati alla conduzione e alle anticipazioni ai soci conferenti; contributi attualizzati per l'abbattimento degli interessi sui mutui di consolidamento".

#. Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati nei rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1989 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive sei colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento alla terra (Saurabile), al lavoro (occupati), al valore aggiunto settoriale. L'ultima colonna, di fonte Inea, presenta il volume di risorse finanziarie a prezzi costanti ripartito tra le Regioni (parte delle quali transita nel bilancio Maf).

#. I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto.

#. Il concetto di spesa "realizzata" qui adottato è evidentemente restrittivamente inteso dal momento che si tiene conto soltanto delle risultanze di bilancio: quindi n, della sua destinazione, n, dei suoi effetti.

#. I cui tempi di elaborazione sono comunque troppo lunghi per restare interesse negli ambienti politici e dei gruppi di pressione.

#. Questa prassi non è consentita ad esempio alle Regioni nei cui bilanci, come è testimoniato nel Libro bianco sulla spesa delle Regioni, si formano volumi massicci di residui che sono ristanziati nell'anno successivo per gli stessi fini a causa del vincolo di destinazione di gran parte delle risorse per la

#####@#####@#####@#####@#####@#####@

`###™###x#œ###u#î###ÿÿ%
\$##r#'\$##o#"\$##l#•\$##g#ç&##d#i&##a#e)##^#f)##Y#u,##V#},##S##
#####@#####@#####

...P##áP##ÿÿ?

Q##x#H#Q##u#f#Q##r#o#Q##o#0R##l#lR##g#9T##d#:T##_#D`##\#M`##Y#fi##V#gi##Q#####@#
#####@#####@#####

Í™##i>##x#k>##t#l>##o# ce##l##e##h#

æ##c#[æ##`#]æ##\#^æ##W#`æ##T#aæ##Q#I£##N#a—
###6#####`#####@##`#####@##`#####@##`#####`####

I£##K£##w#L£##r#|¥##o#`~¥##k#©¥##f#ó¥##c#ý¥##`#"|##]#•|##Y#-|##T#k\$##Q#m\$##M#a-
#####`#####@##`#####@##`#####@##`#

mS##nS##v#òS##s#ôS##o#õS##j#X`##g#~`##d##a##a##a##]##a##X#•a##U#-a##Q#α##L#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@

α##w~##x#y~##t#z~##o#í##l#ï##h#Đ##c#z°##`#|°##\#}°##W#.²##T#0²##P#1²##K#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@##`#####

1²##2²##ÿÿ3²##w#üµ##ÿÿÿµ##s##¶##ÿÿ#¶##n#ø¶##k#ú¶##g#û¶##b##·##_#+·##_#(,##Y#*,##
U##@##`####`#####@##`#####@##@##@##@##

##ÿ###>h###>h###>h###>h#####>h###>h#####ð#####K O

##

##y#ú

##y#E

###y##

13/4###<#####1##,##"###>#ce#ceC:\FINALE.STI#####
#####IBMGRAPH#@#á4Å##ç##-#•###š#µ#maf.doc, #

Alessandro Bartola, Franco Sotte, Andrea Fioretti

La spesa del maf negli anni ottanta

1. Introduzione (#)

Molte ragioni hanno determinato in questi anni un crescente interesse nei confronti delle analisi sulla spesa pubblica destinata all'agricoltura:

- la diminuzione dei livelli di protezione del settore;
- la crescente competitivit... a livello internazionale;
- l'amplificazione dei rapporti di integrazione dell'agricoltura con il sistema agro-industriale, cos# come con il territorio e l'ambiente, o, come in tante regioni del Paese, con lo sviluppo diffuso;
- la neces#sit... di nuovi servizi che impedi#scano che i fenomeni di de#strutturazione aziendale diano luogo ad impatti negativi sulle po#tenzialit... future di svi#luppo del set#tore;
- il bisogno di un accre#sciuto impegno dell'operatore pubblico nella definizione e nel con#trollo degli svi#luppi tecnologici.

Da un lato, infatti, rimane notevole il bisogno di interventi nell'agricoltura e nel territorio rurale, dall'altro, le risorse di#sponibili tendono a scarseg#giare o addirittura, come per le poli#tiche di garanzia, a contrarsi. Ci# rilancia l'esigenza di un coordinamento ex-ante delle politi#che agrarie e di un controllo minu#zioso della loro gestione volto a ve#rificarne tempesti#vamente l'efficienza e l'efficacia. In questa stessa di#rezione si muove d'altra parte la Comunit... europea nell'imporre come condizione dei finanziamenti per le politiche strutturali (ad esempio per i Pim e per gli interventi del re#golamento 2052) la presentazione di programmi di sviluppo e pro#getti operativi e, successi#vamente, la re#dazione di rapporti pe#riodici volti a ve#rificare la destinazione e la pro#duttivit... delle po#litiche attivate in relazione agli obietti#vi preventiva#mente as#sunti (#).

I pochi studi che hanno affrontato l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia, pur dispo#nendo di scarsissime informazioni, mostrano come siano molto basse sia la sua efficienza e probabilmente anche la sua efficacia, e quindi implici#tamente segnalano quanto ampia sia la possibilit... di recupero di risorse alla politica agraria derivabile da una razionalizza#zione dell'intervento (#).

Non si tratta per# di un compito facile. Infatti la stru#mentazione informativa sulla spesa š del tutto ina#degua per le funzioni di analisi e controllo che im#plicherebbero sia il coordina#mento ex-ante delle poli#tiche agrarie, che la ve#rifica ex-post della loro pro#duttivit... (#). E' necessario pertanto mettere a punto nuove meto#dologie di raccolta e trattamento dei dati ed avviare nel contempo azioni volte a quantificare l'output dell'intervento pubblico: l'attuale mancanza presso# assoluta di informazioni sulle concrete rea#lizzazioni degli obietti#vi della politica agraria rende partico#larmente ardua ogni iniziativa volta alla misu#razione della sua efficacia.

Da ormai un quinquennio un'esperienza in materia š in corso nella Regione Emilia-Romagna. Il lavoro fi#nora svolto ha consen#tito di:

- riclassificare con un sistema articolato di indici la spesa agri#cola regionale dal 1980 ad oggi,
- costruire un data-base informatizzato della spesa riclassifi#cata,
- mettere a punto un programma flessibile e di facile utilizzo per il trattamento elettronico dei dati sulla spesa volto esplici#tamente a soddi#sfare le esi#genze in#formative per l'analisi ed il controllo,
- realizzare un rapporto tecnico sulla spesa nel decen#nio Ottanta da implementare negli anni a venire (#).

I risultati dell'esperienza compiuta, suggeri#scono ora l'applicazione dello stesso metodo ai bilanci di altri enti (Maf, Aima, altre Regioni, enti di svi#luppo). L'obietti#vo principale di questo progetto š di pun#tare alla conoscenza globale e ad una visione conso#lidata della spesa per la gestione della politica agra#ria nazionale, indipende#mente dagli enti erogatori. Presupposto fondamentale di questa opera#zione sono:

- a) la messa a punto di un sistema di riclassificazione omogenea e compatibile che consenta l'aggregazione della spesa tra gli enti, nello spazio e nel tempo;
- b) lo studio di una metodologia di analisi e controllo che renda fruibili i

risultati ai vari livelli di responsabilit...

Nella prospettiva ora descritta è stata recentemente realizzata una ricerca volta a fornire una visione globale della spesa del Maf nel decennio Ottanta di cui presentiamo qui i primi risultati, mentre è in corso una parallela analisi della spesa dell'Aima.

Il prossimo paragrafo affronta il tema della riclassificazione della spesa del Ministero dell'agricoltura e si chiude con la proposta di un piano organico di riclassificazione che, una volta adottato, consentirebbe una migliore e più diffusa fruizione delle informazioni contenute negli attuali bilanci. Il terzo paragrafo illustra i principali risultati delle analisi sulla consistenza globale della spesa Maf nel decennio Ottanta. Sono qui pure esaminati i flussi finanziari che si generano per effetto dei ritardi nelle procedure di formazione e di gestione burocratica. L'obiettivo è di fornire insieme valutazioni sulla dinamica della spesa e sull'efficienza nella sua gestione. Nel quarto paragrafo i risultati ottenuti dalla riclassificazione per destinazioni economiche vengono utilizzati per interpretare le linee di politica agricola perseguite dal Ministero. Una applicazione dell'analisi delle corrispondenze consente di fornire una rappresentazione del sentiero evolutivo della spesa nel corso del tempo e di proporre una valutazione comparativa della sua dinamica reale in rapporto alle intenzioni manifestate nei programmi agricoli nazionali.

L'ultimo paragrafo è dedicato ad alcune valutazioni conclusive.

2. La riclassificazione

Aspetto qualificante e condizionante di ogni ricerca sulla spesa pubblica è il sistema di riclassificazione. Infatti, sia il bilancio di previsione che il rendiconto consuntivo, sono organizzati (per capitoli) e classificati (per titoli, rubriche e categorie) per fini riconducibili alle funzioni "autorizzativa" del primo e "certificatoria" del secondo. Differenti sono le esigenze dell'analista della spesa orientato principalmente a valutarne la distribuzione e la produttività (#).

Lo studio, che è stato condotto sui bilanci del Maf ha consentito di verificare come sia possibile una ben più ricca classificazione rispetto a quella oggi adottata, pur nei limiti imposti dall'organizzazione attuale dei bilanci, e pur considerando ancora il capitolo come unità indivisibile (#).

Lo schema di classificazione qui proposto associa ad ogni capitolo di spesa un codice per ciascuno dei seguenti aspetti:

1. titolo: spesa corrente, spesa in conto capitale;
2. rubrica: servizi generali, agricoltura, tutela economica dei prodotti, miglioramenti fondiari, bonifica, zootecnia caccia e pesca, economia montana e forestale, alimentazione, prevenzione e repressione frodi;
3. categoria: personale in attività... di servizio, personale in quiescenza, acquisto beni e servizi, trasferimenti spesa corrente, poste compensative entrate, non attribuibili, beni ed opere immobiliari a carico dello stato, trasferimenti spesa in conto capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione crediti finalit... produttiva;
4. tipo di intervento e natura del trasferimento: sovvenzioni, trasferimenti al personale, contributi in conto capitale, contributi in conto interessi, integrazioni prezzo e premi, non classificata come trasferimento;
5. destinazione economica: funzionamento (FUN), ricerca e sperimentazione (RIC), divulgazione (DIV), formazione (FOR), assistenza tecnica (AST), promozione e marketing (PRO), tutela dei prodotti (TUT), strutture di trasformazione e commercializzazione (STR), investimenti aziendali (IAZ), gestione aziendale (GES), bonifica e infrastrutture (BON), irrigazione e sistemazioni idrauliche (IRR), parchi e aree protette (PAR);
6. tipo di gestione: diretta statale, trasferita, delegata;
7. tipo di vincolo relativo alla spesa, distinguendo la spesa obbligatoria da quella non obbligatoria
8. settore: bieticolo-saccarifero, sementiero, vitivinicolo, zootecnico, oli#vicolo, forestale, orticolo, frutticolo, tabacchicolo, cerealicolo ecc.;
9. beneficiario diretto della spesa: personale del Maf, spese generali, esperti, istituzioni ed enti, singole imprese, cooperazione ed associazionismo, Regioni;
10. legge: 752/1976, 984/1977 ecc.;

11. tipo di iscrizione a bilancio: a seconda si tratti o meno di reiscrizione residui perenti

12. collegamento con l'applicazione di norme CEE: a seconda si tratti o meno di spesa connessa a direttive o regolamenti comunitari

13. a seconda si tratti o meno di spesa conseguente a calamità naturali

14. a seconda si tratti o meno di spesa rivolta alla valorizzazione dell'ambiente e della qualità dei prodotti.

Le variabili utilizzate nel corso della ricerca sono raccolte nello schema 1.

3. L'evoluzione quantitativa della spesa globale

La consistenza e l'evoluzione della spesa Maf nel decennio Ottanta, la cui consistenza globale può essere valutata intorno al 15-20% di quella totale di politica agraria, è esposta nella tabella 1 (#). I risultati ottenuti suggeriscono alcune considerazioni di sintesi:

1. Il ruolo svolto dal Maf nella politica agraria è certamente di grande rilievo. La sua spesa a prezzi 1989 supera in media i 3.300 miliardi/anno di stanziamenti ed i 2.700 miliardi/anno di pagamenti totali. La sua consistenza può ancor meglio essere compresa se rapportata alle variabili caratteristiche del settore: rispettivamente 274 e 225 mila lire/ha arabile, 1,4 e 1,2 milioni lire/occupato, 7,6% e 6,4% del valore aggiunto settoriale.

2. Si tratta di una spesa che, come si può anche osservare nella figura 1, è soggetta nel tempo a profonde oscillazioni sia negli stanziamenti che, ancor più, nei pagamenti. Tali oscillazioni sono certamente dovute anche al passaggio, intorno alla metà del decennio, dal regime della legge 984/77 a quello della 752/86: si osservi infatti la rilevante diminuzione della spesa nel 1985 sia in termini di stanziamenti che di pagamenti e, negli anni successivi, la più lenta ripresa dei pagamenti rispetto agli stanziamenti conseguente agli attriti della fase di avvio della nuova legge.

3. Il peso reale della spesa del Maf tende a crescere nel tempo in misura relativamente significativa (#): eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel decennio del 4,4% annuo ed i pagamenti del 3,7%. Se poi si tiene conto del ridimensionamento relativo che nello stesso periodo ha interessato l'agricoltura, le variazioni appaiono ancor maggiori: tra l'inizio e la fine del decennio la spesa annuale è cresciuta in termini reali del 40% ad ettaro, dell'80% per occupato e del 65% per unità di valore aggiunto settoriale.

4. La dinamica della spesa del Maf (crescente) si contrappone a quella (in diminuzione) dei fondi ripartiti alle Regioni in attuazione delle leggi nazionali di finanziamento dell'agricoltura: la prima, come osservato cresce del 4,4% annuo (stanziamenti) mentre la seconda scende del 2,3% annuo. Come si può osservare in figura 1 e nella seconda parte della tabella 1, l'indice della spesa (media 1980-82=100) è pari a 135 per gli stanziamenti Maf e a 82 per i trasferimenti alle Regioni. Questa verifica può essere addotta a sostanziale conferma, almeno con riferimento alla spesa, della tendenza da più parti rilevata ad un riaccostamento della politica agraria.

5. Tra il 1980 ed il 1988 i redditi dell'insieme dei settori extragricoli sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 4,4% contro una variazione del -6,5% dei redditi agricoli totali. Escludendo i redditi da lavoro dipendente la variazione negativa si riduce al -2,1% del reddito lordo di gestione pro capite. La spesa del Maf avrebbe svolto un ruolo di parziale compensazione della dinamica negativa: assumendo per ipotesi che tutta la spesa Maf sia stata trasferita agli agricoltori, il suo contributo al contenimento del tasso negativo di variazione del reddito lordo di gestione sarebbe stato pari allo 0,6% (-2,1% anziché, -2,7%). Il riassorbimento di poco più di mezzo punto nel tasso di variazione non sembra particolarmente rilevante soprattutto alla luce di quanto si sosteneva nel punto precedente.

4. La struttura del bilancio attraverso il diagramma dei flussi di spesa

La figura 2 presenta il diagramma di flusso della spesa riferito ai valori medi del biennio 1988-89. Gli stessi parametri riferiti a ciascuno dei 5 bienni studiati ed all'intero decennio sono riepilogati nella tabella 2. I valori assoluti di bilancio sono stati relativizzati agli stanziamenti assestati: in pratica, si tratta di indici calcolati assumendo gli stanziamenti definitivi STA_DEF = 100. La figura 2 appare di notevole interesse, in quanto può essere assunta ad immagine di come le politiche di spesa del Maf passino dalle "intenzioni" (stanziamenti) alle "realizzazioni" (impegni e soprattutto

pagamenti) (#). Essa consente di visualizzare le conseguenze delle complesse e spesso tortuose procedure che presiedono alla concretizzazione delle politiche.

Anche qui alcune osservazioni appaiono pertinenti. La prima riguarda la scarsissima rappresentatività della spesa reale fornita dal bilancio di previsione iniziale. Nell'ultimo biennio esso infatti contiene soltanto il 44,4% degli stanziamenti definitivi (47,8% media di tutto il periodo) poiché, sistematicamente, al momento dell'approvazione, la maggior parte della spesa (soprattutto quella recata dalla 752/86) risulta ancora non attribuita alle specifiche finalità enunciate dalla stessa legge. Ci toglie gran parte della rappresentatività al documento di base sul quale si concentra il dibattito politico che accompagna il varo della legge finanziaria. D'altra parte l'approvazione del preventivo e della legge finanziaria costituisce l'unico momento in cui i temi della politica della spesa vengono affrontati in un quadro di globalità, dato che nella prassi viene attribuita poca importanza all'assestamento e ancor meno all'approvazione del rendiconto consuntivo (#). Circa la metà (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% in media nel decennio) della spesa iscritta nella competenza viene pagata entro l'esercizio. La restante quota viene quasi totalmente trasferita nel conto residui nell'esercizio successivo. In questo caso però, contravvenendo al principio della competenza, non si tratta sempre di spesa impegnata, alla quale si attende possa essere associata un'iniziativa del beneficiario in ragione della certezza dell'obbligazione assunta nei suoi confronti dal Maf. Più di un quarto degli stanziamenti è destinato infatti alla categoria dei cosiddetti residui di stanziamento (RES_STAc): si tratta di stanziamenti non impegnati nell'anno nel quale sono stati iscritti per competenza che, comunque non vanno come dovrebbero in economia (in quanto non impegnati nel corso dell'esercizio), ma sono travasati, in attesa di impegno, tra i residui. Secondo una rigida applicazione del principio della competenza, essi andrebbero invece considerati tra le economie ed eventualmente riportati nella competenza dell'anno successivo (#). L'escamotage garantisce contemporaneamente di eliminare quasi del tutto il fenomeno delle economie di stanziamento (ECO_COM=1,6% e 1,4%) e di conservare la spesa per le finalizzazioni definite nel bilancio di previsione in cui è stata stanziata.

Le performance della spesa del Maf possono essere confrontate con quelle delle Regioni. Gli stanziamenti regionali nel periodo 1980-86 sono stati trasformati in impegni al 70% ed in pagamenti al 38%. I risultati riferiti al bilancio Maf sembrerebbero leggermente migliori, ma ciò può dipendere innanzitutto dalla presenza in esso della spesa di funzionamento (12% circa) consistente in gran parte di stipendi al personale, ed anche da un più massiccio volume di trasferimenti ad altri enti (tra cui le stesse Regioni). Tenuto conto di queste differenze, ma in questo caso il giudizio impone ulteriori verifiche, la spesa del Maf è all'incirca altrettanto efficiente (o è meglio dire inefficiente?) di quella delle Regioni.

Il massiccio travaso nei residui degli stanziamenti di competenza, sommandosi ai residui pre-esistenti, determina un tale accumulo di risorse che, nell'ultimo biennio, è addirittura superiore agli stanziamenti definitivi di fondi freschi (104,7 contro 100). Conseguentemente ogni anno si rende disponibile una massa spendibile più che doppia rispetto agli stanziamenti assestati e più che quadrupla nei confronti degli stanziamenti che figurano nel bilancio di previsione, con chiare tendenze alla crescita.

Lo smaltimento dei residui, se confrontato con quello delle disponibilità in conto competenza (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% nell'intero decennio), appare significativamente più lento: 32,5% e 35% rispettivamente nel periodo più recente e nell'intero periodo (34/104,7). Ciò segnala la presenza nel bilancio Maf di due componenti: quella che viene smaltita rapidamente entro l'anno (stipendi, spese di funzionamento in genere, trasferimenti, contributi con istruttorie rapide e semplificate) e quella che invece richiede tempi lunghi ed in genere superiori a due anni (spese per investimenti, interventi strutturali ed infrastrutturali). Corrispondentemente l'accumulo di residui tende ad aumentare: il volume dei residui da inizio a fine anno passa da 104,7 a 112,3 nel biennio 1988-89 e in media da 91 a 101 nel corso dell'intero decennio. Si tenga conto, oltretutto, del non trascurabile peso delle economie sui residui (ECO_RES): si tratta di prelievi e di impegni decaduti. Al netto

di questa componente la crescita dei residui tra inizio e fine periodo sarebbe valutabile mediamente in circa 15 punti. Naturalmente in tutti i passaggi delle disponibilità di spesa da un esercizio all'altro si associa, in ragione dell'inflazione, una consistente perdita di potere d'acquisto. Gli attriti nel flusso della spesa sono percepibili anche attraverso l'analisi dei pagamenti: complessivamente, essi ammontano al 83,4% degli stanziamenti definitivi nel biennio 1988-89 e a 82,9% nel decennio ottanta. Grosso modo, tenendo conto delle economie complessive e della perdita di potere d'acquisto della moneta nel tempo, quel valore, se confermato in un'analisi di più lungo periodo, potrebbe essere considerato rappresentativo del volume di spesa reale conseguente alle 100 lire di stanziamento iniziale.

Infine è opportuno sottolineare come in tutto il periodo le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergano sensibilmente dai valori dei pagamenti successivamente effettuati. Si tratta di un segnale particolarmente significativo della scarsissima o nulla attenzione che nell'amministrazione della spesa viene attribuita allo stesso bilancio di cassa (e) e dello svilimento apportato, mediante una prassi disordinata e burocratica, alle motivazioni che avevano indotto il legislatore ad introdurlo. Scegliendo di attribuire al bilancio di competenza il ruolo di strumento formale di controllo della spesa, quello di cassa (pur nei limiti di un'impostazione ragionieristica) avrebbe potuto assumere i caratteri di un più agevole dispositivo per la previsione ex-ante ed il controllo ex-post dei flussi finanziari. Se si tiene conto che il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente autorizzativa e niente affatto "previsiva" (e), manca ancora uno strumento, essenziale per la programmazione della politica agraria, che consenta di sviluppare su basi corrette il confronto politico sia nella fase di definizione della spesa, che in quelle successive di gestione e di controllo (e).

Il quadro ora delineato sembra abbastanza stabile nel tempo (tabella 2): l'unica variazione di un certo rilievo riguarda i residui che, almeno in base ai dati dell'ultimo biennio disponibile, crescono fino a superare gli stanziamenti di competenza influenzando significativamente sia la massa spendibile che gli impegni totali (conto competenza + conto residui), ma non altrettanto i pagamenti totali. Se questa tendenza fosse confermata, sarebbe segnalata una crescente inerzia nella trasformazione delle "intenzioni" di spesa in "realizzazioni".

5. Rapporti tra le politiche agrarie e sentiero evolutivo della spesa negli anni Ottanta

La distribuzione tra "politiche agrarie" della spesa a prezzi costanti 1989 è raccolta nella tabella 3 per gli stanziamenti e nella tabella 4 per i pagamenti. Un'analisi di questi risultati non può prescindere dalla parzialità dell'ottica visuale di chi analizza una quota soltanto della spesa totale che affluisce all'agricoltura (e): in mancanza di un bilancio consolidato, i giudizi vanno espressi con prudenza e sempre suggerendo ulteriori verifiche. D'altra parte questa analisi non può tener conto della qualità della spesa (della sua efficacia, della sua distribuzione, dei suoi tempi una volta trasferita dal Maf ad altri enti, ecc.). Le principali considerazioni che si possono derivare dalla lettura dei risultati sono comunque le seguenti. Se si escludono i costi sostenuti per il funzionamento del Maf (tra l'11 ed il 12% del totale) (e) la spesa complessiva si concentra innanzitutto sugli interventi diretti verso le imprese (il 49,7% degli stanziamenti ed il 49,3% dei pagamenti si dirige verso gli investimenti aziendali e la gestione aziendale). Si tratta di una componente in crescita decisamente più rapida della spesa complessiva. Questo segnale non appare particolarmente coerente con la divisione di funzioni tra centro e periferia prevista dall'art 117 della Costituzione e dal Dpr 616, secondo i quali gli interventi strutturali sembrerebbero essere principalmente di pertinenza delle Regioni. Certamente va osservato che una parte di tale spesa viene successivamente trasferita alle stesse Regioni, ma come è noto, ciò avviene spesso previa imposizione di vincoli di destinazione che ostacolano il successivo adattamento della spesa agli specifici bisogni delle agricolture locali e comunque nei tempi definiti dalle procedure di trasferimento delle disponibilità finanziarie.

La seconda componente della spesa globale è quella diretta al finanziamento delle strutture di trasformazione (14,5% degli stanziamenti e 11,8% dei

pagamenti nell'ultimo triennio). Si tratta della componente più dinamica di tutta la spesa, il tasso di crescita tendenziale è calcolato quasi intorno al 20% annuo, e di una delle componenti in cui il rapporto pagamenti/stanzamenti è cresciuto di più passando dal 47% nel primo quadriennio a 64% nell'ultimo. Evidentemente in questa direzione si sono mosse principalmente le scelte di politica agraria del Ministero in coerenza con le strategie di valorizzazione dell'intera filiera agro-alimentare di cui agli ultimi piani agricoli nazionali. Va comunque notato che alle spese rivolte alla promozione ed alla tutela delle produzioni, strettamente collegate a quelle a sostegno delle strutture produttive, sono state destinate risorse molto esigue (complessivamente il 3% degli stanziamenti ed il 2,4% dei pagamenti) e addirittura in regresso in termini di pagamenti. Ciò sembra in aperto contrasto soprattutto con la valorizzazione (enunciata nella maggior parte dei provvedimenti di politica agraria) degli aspetti qualitativi delle produzioni a vantaggio sia dei produttori, che dei consumatori, che dell'ambiente in generale.

Il finanziamento delle iniziative infrastrutturali appare decisamente sacrificato nel corso del decennio. Complessivamente per bonifica, irrigazione e parchi, si scende dal 26 al 12% degli stanziamenti e dal 29 al 16% dei pagamenti. Il passaggio progressivo in sede Cee da una politica di garanzia illimitata ad una di contenimento delle eccedenze avrebbe suggerito un impegno crescente e sempre più selettivo negli investimenti infrastrutturali sia perché, sono i soli che conducono ad un allargamento della base produttiva sia perché, specie nelle aree più deboli, esprimono forti ricadute sociali ed ambientali. Si tenga poi presente l'elevato rapporto pagamenti/stanzamenti che caratterizza tutte queste componenti per l'intero decennio, e che negli anni più recenti tende a superare l'unità (tabella 5). Il quadro complessivo non è facilmente interpretabile in quanto o si accetta l'ipotesi che il MAF sia dotato di una struttura e di un'inerzia che si adeguano con fatica alle decisioni politiche, oppure si assume che l'offerta di questo particolare tipo di interventi non sia sufficiente alle necessità del sistema agricolo. Comunque sia, dall'insieme di questi elementi emerge un segnale non positivo e assume sostanza la tesi della presenza di divaricazioni fra esigenze reali dell'agricoltura e offerta di politica agraria, cui possono sommarsi attriti e conflitti di ruolo fra sistema politico e sistema amministrativo. Ciò è tanto più grave quando si consideri che le componenti in questione sono decisive per la competitività del sistema agricolo italiano e per la sua sostenibilità ambientale. Colpisce infine la scarsissima dotazione di risorse dedicata ai parchi, peraltro addirittura decrescente in termini relativi (stanziamenti). La politica dei servizi allo sviluppo riceve una quota relativamente modesta di finanziamenti (meno del 10%) e la crescita registrata nel decennio, pur superiore a quella media, non può certamente essere ritenuta sufficiente. Nel momento in cui il settore è interessato ad una profonda trasformazione contemporaneamente tecnologica ed organizzativa, i cui esiti sono peraltro molto incerti, le politiche della ricerca, della divulgazione, della formazione professionale e dell'assistenza tecnica costituiscono leve cruciali che, almeno con i dati a disposizione, non sembrano essere adottate sistematicamente dall'operatore pubblico italiano.

Infine merita dar conto di come le marcate oscillazioni della spesa nel tempo, già rilevate a livello globale, risultino ancor più ampie nelle singole componenti. I balzi in alto improvvisi, le cadute repentine dei volumi di risorse disponibili o utilizzate e le numerose inversioni di rotta non contribuiscono certamente a ridurre le incertezze che, sempre più frequentemente, si presentano all'orizzonte degli operatori agricoli.

Un tentativo di ulteriore sintesi, volto contemporaneamente a valutare il rapporto esistente nel decennio tra le varie componenti del bilancio del Maf ed a descrivere il sentiero evolutivo della sua spesa è stato effettuato utilizzando l'analisi delle corrispondenze (#). I risultati ottenuti sono rappresentati nelle figure 3 e 4.

Come è noto, il metodo consente di proiettare su un piano, con la minima perdita di informazione, i punti giacenti in uno spazio a $n > 2$ dimensioni. La posizione di ciascun punto nel piano, rispetto all'origine degli assi (centro di gravità...) e rispetto a ciascun altro punto, dipende dalla sua massa (peso

percentuale sul totale della spesa) e dalla sua inerzia (peculiarità della sua collocazione nello spazio originario). Il metodo consente inoltre di rappresentare sullo stesso piano sia le classi della spesa totale (i vettori colonna) che gli anni (i vettori riga). La significatività della rappresentazione, che dipende dall'inerzia totale catturata dai due assi del piano, è nel nostro caso abbastanza elevata: 83% per gli stanziamenti e 76% per i pagamenti.

Le figure consentono innanzitutto di verificare affinità e divergenze nelle modalità di comportamento nel tempo delle componenti della spesa. Considerando innanzitutto la "spesa intenzionale", ossia quella rappresentata dagli stanziamenti, si può notare come nel decennio (a parte l'eccezione del 1985, anno di transito dalla legge 984/77 alla 752/86) si sia percorso un sentiero suddivisibile in tre fasi. Nella prima (1980-81) prevalgono gli investimenti infrastrutturali (BON e IRR) corrispondenti ad una tradizionale propensione per una politica rivolta all'estensione quantitativa delle produzioni. Nella seconda, (1982-87) di transizione, è soprattutto l'intervento volto al sostegno degli investimenti aziendali a connotare le trasformazioni relative. Infine la terza fase (1988-89) segnala l'emergere di più obiettivi tra cui: a) la crescente attenzione alla politica dei servizi allo sviluppo (DIV, AST, RIC); b) la tendenza ad allargare il campo dell'intervento di politica agraria a valle dell'agricoltura propriamente detta, ma soprattutto attraverso interventi sulle strutture di trasformazione e commercializzazione (STR); c) la propensione ad intervenire sulle realtà produttive dell'agricoltura con interventi rivolti alla gestione più che all'investimento (GES).

Si tratta complessivamente di un quadro abbastanza eterogeneo che, almeno ad un primo esame, come quello possibile con i pochi dati di cui ancora si dispone, non depone comunque a favore una valutazione positiva circa l'organicità dell'intervento.

Dall'analisi della "spesa effettiva", pagamenti totali, non sempre si ottengono delle conferme.

Nel primo periodo (1980-81) si conferma la presenza caratterizzante (rispetto al resto del decennio) della spesa per opere di bonifica. La spesa per l'irrigazione ha invece una dinamica più differenziata che la avvicina a quella delle altre classi: come è facile verificare, essa tende nel tempo a regredire molto più lentamente in termini di pagamenti che di stanziamenti (si tratterà qui di verificare se il fenomeno può essere considerato un effetto inerziale delle decisioni di spesa assunte negli anni di pieno regime della legge 984/77). La fase intermedia di transizione appare molto più incerta e soprattutto meno definita nelle sue caratteristiche distintive:

- la spesa appare meno caratterizzata dagli investimenti aziendali (salvo gli anni 1982 e 1984), in ragione delle difficoltà a trasformare gli stanziamenti in pagamenti,
- si assiste a un afflusso di fondi verso il settore agricolo incerto e continuamente oscillante.

Infine la tendenza della politica della spesa ad orientarsi verso le opzioni apparse come prioritarie nell'analisi degli stanziamenti non si evidenzia più con la stessa nettezza e non trova che parziale conferma. Infatti: a) la spesa rivolta alla gestione aziendale sembra essere decisamente statica e non in crescita come nelle intenzioni (BON); b) l'intervento a sostegno dei servizi allo sviluppo (RIC, AST, FOR, DIV) non appare più significativa mente caratterizzante delle scelte Maf (STR); c) l'unica politica verso la quale si può segnalare una più chiara conferma è quella a sostegno delle strutture di trasformazione (STR).

6. Considerazioni conclusive

Non disponendo ancora del consolidato della spesa di tutti gli Enti che intervengono nel settore agroalimentare non sarà qui possibile avanzare conclusioni "stabili" né, sugli obiettivi di politica agraria, né, sui risultati perseguiti, né, sulla coerenza dei sentieri percorsi. Anche in questa fase della ricerca alcune conclusioni possono essere tuttavia proposte soprattutto in relazione ai rapporti tra programmazione agricola e spesa e tra programmazione reale e programmazione finanziaria.

Sul primo punto si hanno buone ragioni per sostenere che una impostazione organica degli interventi nel settore sia ancora molto lontana. Quando infatti

gli stanziamenti del bilancio di previsione non superano mai la metà degli stanziamenti definitivi significa che chi amministra è guidato dal provvisorio e dall'estemporaneo e non da chiare motivazioni strategiche.

Quando la spesa raggiunge il settore con ampie onde cicliche significa che chi amministra non si propone l'eliminazione delle zone d'ombra che caratterizzano le condizioni al contorno, ma anzi contribuisce mediante impulsi erratici, imprevedibili e quindi non stabilizzanti, a confondere gli andamenti di fondo delle variabili con le fluttuazioni congiunturali.

È ben difficile poi sostenere l'ipotesi di una posizione del Maf di tipo attivo, ovvero tendente alla correzione dei cosiddetti fallimenti del mercato quando la spesa effettivamente realizzata diverge sistematicamente e profondamente dalle previsioni sia in termini quantitativi, che qualitativi. Quel dato conferma, anche se da solo non può spiegarlo compiutamente, il perdurare di una logica dell'intervento pubblico di adeguamento alla domanda dei privati più che di sollecitazione di comportamenti che tendono a correggere le miopie del mercato e ad allungare le profondità visive degli operatori privati. Questa posizione passiva dell'intervento pubblico, che ha caratterizzato l'azione del Maf nel dopoguerra, deve oggi essere guardata con maggiore apprensione che nel passato: sia a ragione del delicato momento che sta attraversando la politica agraria comunitaria, sia perché, tende sempre più a saldarsi con l'azione di gruppi di interesse che non hanno niente in comune con la programmazione, con il buon funzionamento del mercato.

Preoccupante, sempre alla luce della qualità di coordinamento - programmazione della spesa, ci sembra pure il tendenziale accorciamento del riferimento temporale degli interventi: in una fase come l'attuale in cui le turbolenze esterne tendono ad abbreviare drasticamente l'orizzonte decisionale delle imprese, l'operatore pubblico dovrebbe porsi in controtendenza, tentando di attenuare la miopia degli operatori con interventi capaci di ridurre rischi ed incertezze. Questa strutturale incapacità di darsi una prospettiva di lungo termine preoccupa non solo perché, non aiuta il sistema agricolo italiano a tenere saldamente il mercato, ma anche perché, si stanno delineando chiaramente all'orizzonte nuovi temi che possono essere affrontati solo se muniti di grande profondità di campo visivo: come la sostenibilità ambientale e la necessità di orientare sempre più decisamente il settore alimentare verso produzioni sane e di alta qualità.

Sul rapporto programmazione economica - programmazione finanziaria ci sembra di poter sostenere che i risultati ottenuti dalla ricerca confermano abbondantemente quanto sostenuto in precedenti lavori: se la programmazione finanziaria non scaturisce da una capacità progettuale dell'operatore pubblico, è molto probabile che vengano attuati solo i progetti dei privati. In questo senso qualsiasi intervento pluriennale in qualche modo articolato potrà essere chiamato piano agricolo, anche se poco ha a che fare con la razionalità operativa, con la visione strategica delle misure e con il loro coordinamento nel tempo e nello spazio.

Nell'ultimo decennio qualche reale passo nella direzione progettuale è stato realizzato dietro lo stimolo della Cee (vedi in particolare i Pim e la riforma dei fondi strutturali comunitari). Come spesso è successo in passato però, se in Italia la nuova strada non è imboccata definitivamente e se, di conseguenza, la visione progettuale degli interventi non penetra nel modo di gestire quotidiano, i progetti integrati, come i programmi operativi non costituiranno che delle appendici giustapposte e non integrate. La politica agraria nazionale e la relativa spesa continueranno a giocare un ruolo passivo di trasferimento, ed essi avranno carattere episodico e dureranno l'arco di una stagione. L'agricoltura italiana avrà, forse un'altra occasione, forse l'ultima, per una ristrutturazione capace di inserirla nel mercato e di assegnarle il ruolo fondamentale che le spetta nello sviluppo economico, territoriale, ambientale del Paese. Se la visione progettuale degli interventi non permea la gestione pubblica a tutti i livelli, si corre il grave rischio che le nuove ed interessanti procedure introdotte con i Pim e la riforma dei fondi strutturali, siano percepite come metodologie fumose, come corpi estranei capaci solo di creare ulteriori intralci all'amministrazione: vedi il sempre più frequente, ma non per questo meno chiaro, meno convinto, riferimento al monitoraggio degli interventi che numerosi amministratori continuamente richiamano sia nei dibattiti che negli atti formali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, FORMEZ, Napoli, 1989.
- AA.VV., L'intervento pubblico in agricoltura, problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale, Ediesse, Roma, 1990.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali, Il Mulino, Inea, Bologna, 1983.
- G.Colombo, La politica agraria delle regioni a statuto ordinario, Cedam, Padova, 1990.
- R.Finuola, "L'attività... di spesa del Maf nell'ambito della legge pluriennale per l'agricoltura: le azioni orizzontali", La Questione Agraria, n.39, 1990 (I).
- R.Finuola, "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario: un quadro di sintesi", Cooperazione in agricoltura, n.4, 1990 (II).
- A.Guarini, M.Guarini, Il bilancio degli enti pubblici, F.Angeli, Milano, 1984.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Relazione al Parlamento", Roma, 1988.
- G.Orlando, La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, F.Angeli, Milano, 1984.
- A.Piccinini, "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", Rivista di politica agraria, 2, 1984.
- A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Found, Washington, 1983.
- F.Sotte, D.Novach, Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura, Editori del Grifo, Agenzia dei Servizi Interparlamentari, Roma, 1988.
- F.Sotte, "Spesa pubblica e controllo di gestione. Un modello di elaborazione della spesa regionale applicato al bilancio per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna", in: Inea, La politica economica nel settore agricolo, Il Mulino, Bologna, 1988. Atti del XXIII convegno di studi Sidea, Pisa, 1986.
- F.Sotte, La spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna. Primo rapporto tecnico, Regione Emilia Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1991 (in corso di pubblicazione).
- F.Sotte, D.Novach, Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale, il caso dell'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1988.

#. Per il prezioso aiuto ricevuto nel corso della ricerca, gli autori desiderano ringraziare Aroldo Cascia, senatore della Repubblica, e Roberto Finuola, dirigente del Ministero del bilancio e della P.E.

#. Analogamente, pur senza esplicitare un collegamento tra controlli di produttività... della spesa e concessione di nuove provvidenze, la legge 752/86 ha previsto la redazione di un rapporto annuale sulla sua attuazione.

#. Si vedano ad esempio in bibliografia i lavori di Finuola (1990 I), Orlando (1984), Sotte-Novach (1988).

#. La base informativa predisposta dell'Inea nell'Annuario dell'agricoltura italiana, che è l'unica che consenta una analisi minimamente disaggregata della spesa agricola, risulta comunque inadeguata per uno studio approfondito. Infatti le classificazioni sono insufficienti, scarsa è l'omogeneità... tra le informazioni riferite alle differenti istituzioni (Cee, Maf, Regioni ecc.), mancano informazioni fondamentali sulla spesa di alcuni enti (come Aima, fondi di rotazione ed enti di sviluppo).

#. I principali risultati delle ricerche finora sviluppate sono raccolti nei due volumi: F.Sotte, D.Novach (1988) e F.Sotte (1991 in corso di pubblicazione).

#. In termini di efficienza (output/input) e di efficacia (obiettivi/risultati)

#. Quest'ultima assunzione consente di utilizzare direttamente gli stessi dati raccolti nei bilanci ufficiali (organizzati come è noto appunto per capitoli). Naturalmente essa non è priva di inconvenienti. Infatti la spesa è spesso raccolta in capitoli la cui destinazione è così genericamente definita da rendere ardua una classificazione minuziosa. Ci limita le possibilità... di classificazione ed impedisce di mirare alla conoscenza dei dettagli. Un esempio al riguardo è il capitolo 7520: "Contributi a favore di cooperative e loro consorzi, con preferenza di quelle aderenti ad associazioni di produttori riconosciute o ad altre non aventi scopo di lucro, per l'acquisizione, la realizzazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la gestione di impianti di dimensione nazionale o interregionale, per la raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; contributi per progetti presentati da cooperative e loro consorzi aventi dimensione nazionale o interregionale, inseriti nei programmi nazionali del Feoga-sezione orientamento e non potuti finanziare a carico di detto fondo; contributi per attività... intese a promuovere e sostenere la cooperazione con iniziative di interesse nazionale specie per la formazione di quadri dirigenziali, la realizzazione di programmi di informazione cooperativa e la costituzione di consorzi nazionali di cooperative; contributi a favore di tali consorzi sulle spese di gestione per le operazioni collettive dalla raccolta alla commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, nonché, concorsi negli interessi sui prestiti destinati alla conduzione e alle anticipazioni ai soci conferenti; contributi attualizzati per l'abbattimento degli interessi sui mutui di consolidamento".

#. Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati nei rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1989 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive sei colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento alla terra (Saurabile), al lavoro (occupati), al valore aggiunto settoriale. L'ultima colonna, di fonte Inea, presenta il volume di risorse finanziarie a prezzi costanti ripartito tra le Regioni (parte delle quali transita nel bilancio Maf).

#. I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto.

#. Il concetto di spesa "realizzata" qui adottato è evidentemente restrittivamente inteso dal momento che si tiene conto soltanto delle risultanze di bilancio: quindi n, della sua destinazione, n, dei suoi effetti.

#. I cui tempi di elaborazione sono comunque troppo lunghi per restare interesse negli ambienti politici e dei gruppi di pressione.

#. Questa prassi non è consentita ad esempio alle Regioni nei cui bilanci, come è testimoniato nel Libro bianco sulla spesa delle Regioni, si formano volumi massicci di residui che sono ristanziati nell'anno successivo per gli stessi fini a causa del vincolo di destinazione di gran parte delle risorse per la

#####@#####@#####@#####@#####@#####@

`###™###x#œ###u#î###ÿÿ%
\$##r#'\$##o#"\$##l#•\$##g#ç&##d#i&##a#e)##^#f)##Y#u,##V#},##S##
#####@#####@#####

...P##áP##ÿÿ?

Q##x#Hq##u#fQ##r#oQ##o#0R##l#lR##g#9T##d#:T##_#D`##\#M`##Y#fi##V#gi##Q#####@#
#####@#####@#####

Í™##i>##x#k>##t#l>##o# ce##l##ce##h#

æ##c#[æ##`#]æ##\#^æ##W#`æ##T#aæ##Q#I£##N#a—
###6#####`#####@##`#####@##`#####@##`#####`####

I£##K£##w#L£##r#|¥##o#`~¥##k#©¥##f#ó¥##c#ý¥##`#"|##]#•|##Y#-|##T#k\$##Q#m\$##M#a-
#####`#####@##`#####@##`#####@##`#

mS##nS##v#òS##s#ôS##o#õS##j#X`##g#~`##d##a##a##a##]##a##X#•a##U#-a##Q#α##L#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@

α##w~##x#y~##t#z~##o#í##l#ï##h#Đ##c#z°##`#|°##\#}°##W#.²##T#0²##P#1²##K#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@##`#####

1²##2²##ÿÿ3²##w#üµ##ÿÿÿµ##s##¶##ÿÿ#¶##n#ø¶##k#ú¶##g#û¶##b##·##_#+·##\#(,##Y#*,##
U##@##`####`#####@##`#####@##@##@##@#

##ÿ###>h###>h###>h###>h#####>h###>h#####ð#####K O

##

##y#ú

##y#E

###y##

13/4###<#####1##,##"###>#ce#ceC:\FINALE.STI#####
#####IBMGRAPH#@#á4Å##ç##-#•###š#µ#maf.doc, #

Alessandro Bartola, Franco Sotte, Andrea Fioretti

La spesa del maf negli anni ottanta

1. Introduzione (#)

Molte ragioni hanno determinato in questi anni un crescente interesse nei confronti delle analisi sulla spesa pubblica destinata all'agricoltura:

- la diminuzione dei livelli di protezione del settore;
- la crescente competitivit... a livello internazionale;
- l'amplificazione dei rapporti di integrazione dell'agricoltura con il sistema agro-industriale, cos# come con il territorio e l'ambiente, o, come in tante regioni del Paese, con lo sviluppo diffuso;
- la neces#sit... di nuovi servizi che impedi#scano che i fenomeni di de#strutturazione aziendale diano luogo ad impatti negativi sulle po#tenzialit... future di svi#luppo del set#tore;
- il bisogno di un accre#sciuto impegno dell'operatore pubblico nella definizione e nel con#trollo degli svi#luppi tecnologici.

Da un lato, infatti, rimane notevole il bisogno di interventi nell'agricoltura e nel territorio rurale, dall'altro, le risorse di#sponibili tendono a scarseg#giare o addirittura, come per le poli#tiche di garanzia, a contrarsi. Ci# rilancia l'esigenza di un coordinamento ex-ante delle politi#che agrarie e di un controllo minu#zioso della loro gestione volto a ve#rificarne tempesti#vamente l'efficienza e l'efficacia. In questa stessa di#rezione si muove d'altra parte la Comunit... europea nell'imporre come condizione dei finanziamenti per le politiche strutturali (ad esempio per i Pim e per gli interventi del re#golamento 2052) la presentazione di programmi di sviluppo e pro#getti operativi e, successi#vamente, la re#dazione di rapporti pe#riodici volti a ve#rificare la destinazione e la pro#duttivit... delle po#litiche attivate in relazione agli obietti#vi preventiva#mente as#sunti (#).

I pochi studi che hanno affrontato l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia, pur dispo#nendo di scarsissime informazioni, mostrano come siano molto basse sia la sua efficienza e probabilmente anche la sua efficacia, e quindi implici#tamente segnalano quanto ampia sia la possibilit... di recupero di risorse alla politica agraria derivabile da una razionalizza#zione dell'intervento (#).

Non si tratta per# di un compito facile. Infatti la stru#mentazione informativa sulla spesa š del tutto ina#degua per le funzioni di analisi e controllo che im#plicherebbero sia il coordina#mento ex-ante delle poli#tiche agrarie, che la ve#rifica ex-post della loro pro#duttivit... (#). E' necessario pertanto mettere a punto nuove meto#dologie di raccolta e trattamento dei dati ed avviare nel contempo azioni volte a quantificare l'output dell'intervento pubblico: l'attuale mancanza presso# assoluta di informazioni sulle concrete rea#lizzazioni degli obietti#vi della politica agraria rende partico#larmente ardua ogni iniziativa volta alla misu#razione della sua efficacia.

Da ormai un quinquennio un'esperienza in materia š in corso nella Regione Emilia-Romagna. Il lavoro fi#nora svolto ha consen#tito di:

- riclassificare con un sistema articolato di indici la spesa agri#cola regionale dal 1980 ad oggi,
- costruire un data-base informatizzato della spesa riclassifi#cata,
- mettere a punto un programma flessibile e di facile utilizzo per il trattamento elettronico dei dati sulla spesa volto esplici#tamente a soddi#sfare le esi#genze in#formative per l'analisi ed il controllo,
- realizzare un rapporto tecnico sulla spesa nel decen#nio Ottanta da implementare negli anni a venire (#).

I risultati dell'esperienza compiuta, suggeri#scono ora l'applicazione dello stesso metodo ai bilanci di altri enti (Maf, Aima, altre Regioni, enti di svi#luppo). L'obietti#vo principale di questo progetto š di pun#tare alla conoscenza globale e ad una visione conso#lidata della spesa per la gestione della politica agra#ria nazionale, indipende#mente dagli enti erogatori. Presupposto fondamentale di questa opera#zione sono:

- a) la messa a punto di un sistema di riclassificazione omogenea e compatibile che consenta l'aggregazione della spesa tra gli enti, nello spazio e nel tempo;
- b) lo studio di una metodologia di analisi e controllo che renda fruibili i

risultati ai vari livelli di responsabilità...

Nella prospettiva ora descritta è stata recentemente realizzata una ricerca volta a fornire una visione globale della spesa del Maf nel decennio Ottanta di cui presentiamo qui i primi risultati, mentre è in corso una parallela analisi della spesa dell'Aima.

Il prossimo paragrafo affronta il tema della riclassificazione della spesa del Ministero dell'agricoltura e si chiude con la proposta di un piano organico di riclassificazione che, una volta adottato, consentirebbe una migliore e più diffusa fruizione delle informazioni contenute negli attuali bilanci. Il terzo paragrafo illustra i principali risultati delle analisi sulla consistenza globale della spesa Maf nel decennio Ottanta. Sono qui pure esaminati i flussi finanziari che si generano per effetto dei ritardi nelle procedure di formazione e di gestione burocratica. L'obiettivo è di fornire insieme valutazioni sulla dinamica della spesa e sull'efficienza nella sua gestione. Nel quarto paragrafo i risultati ottenuti dalla riclassificazione per destinazioni economiche vengono utilizzati per interpretare le linee di politica agricola perseguite dal Ministero. Una applicazione dell'analisi delle corrispondenze consente di fornire una rappresentazione del sentiero evolutivo della spesa nel corso del tempo e di proporre una valutazione comparativa della sua dinamica reale in rapporto alle intenzioni manifestate nei programmi agricoli nazionali.

L'ultimo paragrafo è dedicato ad alcune valutazioni conclusive.

2. La riclassificazione

Aspetto qualificante e condizionante di ogni ricerca sulla spesa pubblica è il sistema di riclassificazione. Infatti, sia il bilancio di previsione che il rendiconto consuntivo, sono organizzati (per capitoli) e classificati (per titoli, rubriche e categorie) per fini riconducibili alle funzioni "autorizzativa" del primo e "certificatoria" del secondo. Differenti sono le esigenze dell'analista della spesa orientato principalmente a valutarne la distribuzione e la produttività (#).

Lo studio, che è stato condotto sui bilanci del Maf ha consentito di verificare come sia possibile una ben più ricca classificazione rispetto a quella oggi adottata, pur nei limiti imposti dall'organizzazione attuale dei bilanci, e pur considerando ancora il capitolo come unità indivisibile (#).

Lo schema di classificazione qui proposto associa ad ogni capitolo di spesa un codice per ciascuno dei seguenti aspetti:

1. titolo: spesa corrente, spesa in conto capitale;
2. rubrica: servizi generali, agricoltura, tutela economica dei prodotti, miglioramenti fondiari, bonifica, zootecnia caccia e pesca, economia montana e forestale, alimentazione, prevenzione e repressione frodi;
3. categoria: personale in attività di servizio, personale in quiescenza, acquisto beni e servizi, trasferimenti spesa corrente, poste compensative entrate, non attribuibili, beni ed opere immobiliari a carico dello stato, trasferimenti spesa in conto capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione crediti finalit... produttiva;
4. tipo di intervento e natura del trasferimento: sovvenzioni, trasferimenti al personale, contributi in conto capitale, contributi in conto interessi, integrazioni prezzo e premi, non classificata come trasferimento;
5. destinazione economica: funzionamento (FUN), ricerca e sperimentazione (RIC), divulgazione (DIV), formazione (FOR), assistenza tecnica (AST), promozione e marketing (PRO), tutela dei prodotti (TUT), strutture di trasformazione e commercializzazione (STR), investimenti aziendali (IAZ), gestione aziendale (GES), bonifica e infrastrutture (BON), irrigazione e sistemazioni idrauliche (IRR), parchi e aree protette (PAR);
6. tipo di gestione: diretta statale, trasferita, delegata;
7. tipo di vincolo relativo alla spesa, distinguendo la spesa obbligatoria da quella non obbligatoria
8. settore: bieticolo-saccarifero, sementiero, vitivinicolo, zootecnico, oli#vicolo, forestale, orticolo, frutticolo, tabacchicolo, cerealicolo ecc.;
9. beneficiario diretto della spesa: personale del Maf, spese generali, esperti, istituzioni ed enti, singole imprese, cooperazione ed associazionismo, Regioni;
10. legge: 752/1976, 984/1977 ecc.;

11. tipo di iscrizione a bilancio: a seconda si tratti o meno di reiscrizione residui perenti

12. collegamento con l'applicazione di norme CEE: a seconda si tratti o meno di spesa connessa a direttive o regolamenti comunitari

13. a seconda si tratti o meno di spesa conseguente a calamità naturali

14. a seconda si tratti o meno di spesa rivolta alla valorizzazione dell'ambiente e della qualità dei prodotti.

Le variabili utilizzate nel corso della ricerca sono raccolte nello schema 1.

3. L'evoluzione quantitativa della spesa globale

La consistenza e l'evoluzione della spesa Maf nel decennio Ottanta, la cui consistenza globale può essere valutata intorno al 15-20% di quella totale di politica agraria, è esposta nella tabella 1 (#). I risultati ottenuti suggeriscono alcune considerazioni di sintesi:

1. Il ruolo svolto dal Maf nella politica agraria è certamente di grande rilievo. La sua spesa a prezzi 1989 supera in media i 3.300 miliardi/anno di stanziamenti ed i 2.700 miliardi/anno di pagamenti totali. La sua consistenza può ancor meglio essere compresa se rapportata alle variabili caratteristiche del settore: rispettivamente 274 e 225 mila lire/ha arabile, 1,4 e 1,2 milioni lire/occupato, 7,6% e 6,4% del valore aggiunto settoriale.

2. Si tratta di una spesa che, come si può anche osservare nella figura 1, è soggetta nel tempo a profonde oscillazioni sia negli stanziamenti che, ancor più, nei pagamenti. Tali oscillazioni sono certamente dovute anche al passaggio, intorno alla metà del decennio, dal regime della legge 984/77 a quello della 752/86: si osservi infatti la rilevante diminuzione della spesa nel 1985 sia in termini di stanziamenti che di pagamenti e, negli anni successivi, la più lenta ripresa dei pagamenti rispetto agli stanziamenti conseguente agli attriti della fase di avvio della nuova legge.

3. Il peso reale della spesa del Maf tende a crescere nel tempo in misura relativamente significativa (#): eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel decennio del 4,4% annuo ed i pagamenti del 3,7%. Se poi si tiene conto del ridimensionamento relativo che nello stesso periodo ha interessato l'agricoltura, le variazioni appaiono ancor maggiori: tra l'inizio e la fine del decennio la spesa annuale è cresciuta in termini reali del 40% ad ettaro, dell'80% per occupato e del 65% per unità di valore aggiunto settoriale.

4. La dinamica della spesa del Maf (crescente) si contrappone a quella (in diminuzione) dei fondi ripartiti alle Regioni in attuazione delle leggi nazionali di finanziamento dell'agricoltura: la prima, come osservato cresce del 4,4% annuo (stanziamenti) mentre la seconda scende del 2,3% annuo. Come si può osservare in figura 1 e nella seconda parte della tabella 1, l'indice della spesa (media 1980-82=100) è pari a 135 per gli stanziamenti Maf e a 82 per i trasferimenti alle Regioni. Questa verifica può essere addotta a sostanziale conferma, almeno con riferimento alla spesa, della tendenza da più parti rilevata ad un riaccostamento della politica agraria.

5. Tra il 1980 ed il 1988 i redditi dell'insieme dei settori extragricoli sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 4,4% contro una variazione del -6,5% dei redditi agricoli totali. Escludendo i redditi da lavoro dipendente la variazione negativa si riduce al -2,1% del reddito lordo di gestione pro capite. La spesa del Maf avrebbe svolto un ruolo di parziale compensazione della dinamica negativa: assumendo per ipotesi che tutta la spesa Maf sia stata trasferita agli agricoltori, il suo contributo al contenimento del tasso negativo di variazione del reddito lordo di gestione sarebbe stato pari allo 0,6% (-2,1% anziché, -2,7%). Il riassorbimento di poco più di mezzo punto nel tasso di variazione non sembra particolarmente rilevante soprattutto alla luce di quanto si sosteneva nel punto precedente.

4. La struttura del bilancio attraverso il diagramma dei flussi di spesa

La figura 2 presenta il diagramma di flusso della spesa riferito ai valori medi del biennio 1988-89. Gli stessi parametri riferiti a ciascuno dei 5 bienni studiati ed all'intero decennio sono riepilogati nella tabella 2. I valori assoluti di bilancio sono stati relativizzati agli stanziamenti assestati: in pratica, si tratta di indici calcolati assumendo gli stanziamenti definitivi STA_DEF = 100. La figura 2 appare di notevole interesse, in quanto può essere assunta ad immagine di come le politiche di spesa del Maf passino dalle "intenzioni" (stanziamenti) alle "realizzazioni" (impegni e soprattutto

pagamenti) (#). Essa consente di visualizzare le conseguenze delle complesse e spesso tortuose procedure che presiedono alla concretizzazione delle politiche.

Anche qui alcune osservazioni appaiono pertinenti. La prima riguarda la scarsissima rappresentatività della spesa reale fornita dal bilancio di previsione iniziale. Nell'ultimo biennio esso infatti contiene soltanto il 44,4% degli stanziamenti definitivi (47,8% media di tutto il periodo) poiché, sistematicamente, al momento dell'approvazione, la maggior parte della spesa (soprattutto quella recata dalla 752/86) risulta ancora non attribuita alle specifiche finalità enunciate dalla stessa legge. Ci toglie gran parte della rappresentatività al documento di base sul quale si concentra il dibattito politico che accompagna il varo della legge finanziaria. D'altra parte l'approvazione del preventivo e della legge finanziaria costituisce l'unico momento in cui i temi della politica della spesa vengono affrontati in un quadro di globalità, dato che nella prassi viene attribuita poca importanza all'assestamento e ancor meno all'approvazione del rendiconto consuntivo (#). Circa la metà (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% in media nel decennio) della spesa iscritta nella competenza viene pagata entro l'esercizio. La restante quota viene quasi totalmente trasferita nel conto residui nell'esercizio successivo. In questo caso però, contravvenendo al principio della competenza, non si tratta sempre di spesa impegnata, alla quale si attendersi possa essere associata un'iniziativa del beneficiario in ragione della certezza dell'obbligazione assunta nei suoi confronti dal Maf. Più di un quarto degli stanziamenti è destinato infatti alla categoria dei cosiddetti residui di stanziamento (RES_STAc): si tratta di stanziamenti non impegnati nell'anno nel quale sono stati iscritti per competenza che, comunque non vanno come dovrebbero in economia (in quanto non impegnati nel corso dell'esercizio), ma sono travasati, in attesa di impegno, tra i residui. Secondo una rigida applicazione del principio della competenza, essi andrebbero invece considerati tra le economie ed eventualmente riportati nella competenza dell'anno successivo (#). L'escamotage garantisce contemporaneamente di eliminare quasi del tutto il fenomeno delle economie di stanziamento (ECO_COM=1,6% e 1,4%) e di conservare la spesa per le finalizzazioni definite nel bilancio di previsione in cui è stata stanziata.

Le performance della spesa del Maf possono essere confrontate con quelle delle Regioni. Gli stanziamenti regionali nel periodo 1980-86 sono stati trasformati in impegni al 70% ed in pagamenti al 38%. I risultati riferiti al bilancio Maf sembrerebbero leggermente migliori, ma ci può dipendere innanzitutto dalla presenza in esso della spesa di funzionamento (12% circa) consistente in gran parte di stipendi al personale, ed anche da un più massiccio volume di trasferimenti ad altri enti (tra cui le stesse Regioni). Tenuto conto di queste differenze, ma in questo caso il giudizio impone ulteriori verifiche, la spesa del Maf è all'incirca altrettanto efficiente (o è meglio dire inefficiente?) di quella delle Regioni.

Il massiccio travaso nei residui degli stanziamenti di competenza, sommandosi ai residui pre-esistenti, determina un tale accumulo di risorse che, nell'ultimo biennio, è addirittura superiore agli stanziamenti definitivi di fondi freschi (104,7 contro 100). Conseguentemente ogni anno si rende disponibile una massa spendibile più che doppia rispetto agli stanziamenti assestati e più che quadrupla nei confronti degli stanziamenti che figurano nel bilancio di previsione, con chiare tendenze alla crescita.

Lo smaltimento dei residui, se confrontato con quello delle disponibilità in conto competenza (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% nell'intero decennio), appare significativamente più lento: 32,5% e 35% rispettivamente nel periodo più recente e nell'intero periodo (34/104,7). Ci segnala la presenza nel bilancio Maf di due componenti: quella che viene smaltita rapidamente entro l'anno (stipendi, spese di funzionamento in genere, trasferimenti, contributi con istruttorie rapide e semplificate) e quella che invece richiede tempi lunghi ed in genere superiori a due anni (spese per investimenti, interventi strutturali ed infrastrutturali). Corrispondentemente l'accumulo di residui tende ad aumentare: il volume dei residui da inizio a fine anno passa da 104,7 a 112,3 nel biennio 1988-89 e in media da 91 a 101 nel corso dell'intero decennio. Si tenga conto, oltretutto, del non trascurabile peso delle economie sui residui (ECO_RES): si tratta di prelievi e di impegni decaduti. Al netto

di questa componente la crescita dei residui tra inizio e fine periodo sarebbe valutabile mediamente in circa 15 punti. Naturalmente in tutti i passaggi delle disponibilità di spesa da un esercizio all'altro si associa, in ragione dell'inflazione, una consistente perdita di potere d'acquisto. Gli attriti nel flusso della spesa sono percepibili anche attraverso l'analisi dei pagamenti: complessivamente, essi ammontano al 83,4% degli stanziamenti definitivi nel biennio 1988-89 e a 82,9% nel decennio ottanta. Grosso modo, tenendo conto delle economie complessive e della perdita di potere d'acquisto della moneta nel tempo, quel valore, se confermato in un'analisi di più lungo periodo, potrebbe essere considerato rappresentativo del volume di spesa reale conseguente alle 100 lire di stanziamento iniziale.

Infine è opportuno sottolineare come in tutto il periodo le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergano sensibilmente dai valori dei pagamenti successivamente effettuati. Si tratta di un segnale particolarmente significativo della scarsissima o nulla attenzione che nell'amministrazione della spesa viene attribuita allo stesso bilancio di cassa (e) e dello svilimento apportato, mediante una prassi disastrosa e burocratica, alle motivazioni che avevano indotto il legislatore ad introdurlo. Scegliendo di attribuire al bilancio di competenza il ruolo di strumento formale di controllo della spesa, quello di cassa (pur nei limiti di un'impostazione ragionieristica) avrebbe potuto assumere i caratteri di un più agevole dispositivo per la previsione ex-ante ed il controllo ex-post dei flussi finanziari. Se si tiene conto che il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente autorizzativa e niente affatto "previsiva" (e), manca ancora uno strumento, essenziale per la programmazione della politica agraria, che consenta di sviluppare su basi corrette il confronto politico sia nella fase di definizione della spesa, che in quelle successive di gestione e di controllo (e).

Il quadro ora delineato sembra abbastanza stabile nel tempo (tabella 2): l'unica variazione di un certo rilievo riguarda i residui che, almeno in base ai dati dell'ultimo biennio disponibile, crescono fino a superare gli stanziamenti di competenza influenzando significativamente sia la massa spendibile che gli impegni totali (conto competenza + conto residui), ma non altrettanto i pagamenti totali. Se questa tendenza fosse confermata, sarebbe segnalata una crescente inerzia nella trasformazione delle "intenzioni" di spesa in "realizzazioni".

5. Rapporti tra le politiche agrarie e sentiero evolutivo della spesa negli anni Ottanta

La distribuzione tra "politiche agrarie" della spesa a prezzi costanti 1989 è raccolta nella tabella 3 per gli stanziamenti e nella tabella 4 per i pagamenti. Un'analisi di questi risultati non può prescindere dalla parzialità dell'ottica visuale di chi analizza una quota soltanto della spesa totale che affluisce all'agricoltura (e): in mancanza di un bilancio consolidato, i giudizi vanno espressi con prudenza e sempre suggerendo ulteriori verifiche. D'altra parte questa analisi non può tener conto della qualità della spesa (della sua efficacia, della sua distribuzione, dei suoi tempi una volta trasferita dal Maf ad altri enti, ecc.). Le principali considerazioni che si possono derivare dalla lettura dei risultati sono comunque le seguenti. Se si escludono i costi sostenuti per il funzionamento del Maf (tra l'11 ed il 12% del totale) (e) la spesa complessiva si concentra innanzitutto sugli interventi diretti verso le imprese (il 49,7% degli stanziamenti ed il 49,3% dei pagamenti si dirige verso gli investimenti aziendali e la gestione aziendale). Si tratta di una componente in crescita decisamente più rapida della spesa complessiva. Questo segnale non appare particolarmente coerente con la divisione di funzioni tra centro e periferia prevista dall'art 117 della Costituzione e dal Dpr 616, secondo i quali gli interventi strutturali sembrerebbero essere principalmente di pertinenza delle Regioni. Certamente va osservato che una parte di tale spesa viene successivamente trasferita alle stesse Regioni, ma come è noto, ciò avviene spesso previa imposizione di vincoli di destinazione che ostacolano il successivo adattamento della spesa agli specifici bisogni delle agricolture locali e comunque nei tempi definiti dalle procedure di trasferimento delle disponibilità finanziarie.

La seconda componente della spesa globale è quella diretta al finanziamento delle strutture di trasformazione (14,5% degli stanziamenti e 11,8% dei

pagamenti nell'ultimo triennio). Si tratta della componente più dinamica di tutta la spesa, il tasso di crescita tendenziale è calcolato quasi intorno al 20% annuo, e di una delle componenti in cui il rapporto pagamenti/stanzamenti è cresciuto di più passando dal 47% nel primo quadriennio a 64% nell'ultimo. Evidentemente in questa direzione si sono mosse principalmente le scelte di politica agraria del Ministero in coerenza con le strategie di valorizzazione dell'intera filiera agro-alimentare di cui agli ultimi piani agricoli nazionali. Va comunque notato che alle spese rivolte alla promozione ed alla tutela delle produzioni, strettamente collegate a quelle a sostegno delle strutture produttive, sono state destinate risorse molto esigue (complessivamente il 3% degli stanziamenti ed il 2,4% dei pagamenti) e addirittura in regresso in termini di pagamenti. Ciò sembra in aperto contrasto soprattutto con la valorizzazione (enunciata nella maggior parte dei provvedimenti di politica agraria) degli aspetti qualitativi delle produzioni a vantaggio sia dei produttori, che dei consumatori, che dell'ambiente in generale.

Il finanziamento delle iniziative infrastrutturali appare decisamente sacrificato nel corso del decennio. Complessivamente per bonifica, irrigazione e parchi, si scende dal 26 al 12% degli stanziamenti e dal 29 al 16% dei pagamenti. Il passaggio progressivo in sede Cee da una politica di garanzia illimitata ad una di contenimento delle eccedenze avrebbe suggerito un impegno crescente e sempre più selettivo negli investimenti infrastrutturali sia perché, sono i soli che conducono ad un allargamento della base produttiva sia perché, specie nelle aree più deboli, esprimono forti ricadute sociali ed ambientali. Si tenga poi presente l'elevato rapporto pagamenti/stanzamenti che caratterizza tutte queste componenti per l'intero decennio, e che negli anni più recenti tende a superare l'unità (tabella 5). Il quadro complessivo non è facilmente interpretabile in quanto o si accetta l'ipotesi che il MAF sia dotato di una struttura e di un'inerzia che si adeguano con fatica alle decisioni politiche, oppure si assume che l'offerta di questo particolare tipo di interventi non sia sufficiente alle necessità del sistema agricolo. Comunque sia, dall'insieme di questi elementi emerge un segnale non positivo e assume sostanza la tesi della presenza di divaricazioni fra esigenze reali dell'agricoltura e offerta di politica agraria, cui possono sommarsi attriti e conflitti di ruolo fra sistema politico e sistema amministrativo. Ciò è tanto più grave quando si consideri che le componenti in questione sono decisive per la competitività del sistema agricolo italiano e per la sua sostenibilità ambientale. Colpisce infine la scarsissima dotazione di risorse dedicata ai parchi, peraltro addirittura decrescente in termini relativi (stanziamenti). La politica dei servizi allo sviluppo riceve una quota relativamente modesta di finanziamenti (meno del 10%) e la crescita registrata nel decennio, pur superiore a quella media, non può certamente essere ritenuta sufficiente. Nel momento in cui il settore è interessato ad una profonda trasformazione contemporaneamente tecnologica ed organizzativa, i cui esiti sono peraltro molto incerti, le politiche della ricerca, della divulgazione, della formazione professionale e dell'assistenza tecnica costituiscono leve cruciali che, almeno con i dati a disposizione, non sembrano essere adottate sistematicamente dall'operatore pubblico italiano.

Infine merita dar conto di come le marcate oscillazioni della spesa nel tempo, già rilevate a livello globale, risultino ancor più ampie nelle singole componenti. I balzi in alto improvvisi, le cadute repentine dei volumi di risorse disponibili o utilizzate e le numerose inversioni di rotta non contribuiscono certamente a ridurre le incertezze che, sempre più frequentemente, si presentano all'orizzonte degli operatori agricoli.

Un tentativo di ulteriore sintesi, volto contemporaneamente a valutare il rapporto esistente nel decennio tra le varie componenti del bilancio del Maf ed a descrivere il sentiero evolutivo della sua spesa è stato effettuato utilizzando l'analisi delle corrispondenze (#). I risultati ottenuti sono rappresentati nelle figure 3 e 4.

Come è noto, il metodo consente di proiettare su un piano, con la minima perdita di informazione, i punti giacenti in uno spazio a $n > 2$ dimensioni. La posizione di ciascun punto nel piano, rispetto all'origine degli assi (centro di gravità...) e rispetto a ciascun altro punto, dipende dalla sua massa (peso

percentuale sul totale della spesa) e dalla sua inerzia (peculiarità della sua collocazione nello spazio originario). Il metodo consente inoltre di rappresentare sullo stesso piano sia le classi della spesa totale (i vettori colonna) che gli anni (i vettori riga). La significatività della rappresentazione, che dipende dall'inerzia totale catturata dai due assi del piano, è nel nostro caso abbastanza elevata: 83% per gli stanziamenti e 76% per i pagamenti.

Le figure consentono innanzitutto di verificare affinità e divergenze nelle modalità di comportamento nel tempo delle componenti della spesa. Considerando innanzitutto la "spesa intenzionale", ossia quella rappresentata dagli stanziamenti, si può notare come nel decennio (a parte l'eccezione del 1985, anno di transito dalla legge 984/77 alla 752/86) si sia percorso un sentiero suddivisibile in tre fasi. Nella prima (1980-81) prevalgono gli investimenti infrastrutturali (BON e IRR) corrispondenti ad una tradizionale propensione per una politica rivolta all'estensione quantitativa delle produzioni. Nella seconda, (1982-87) di transizione, è soprattutto l'intervento volto al sostegno degli investimenti aziendali a connotare le trasformazioni relative. Infine la terza fase (1988-89) segnala l'emergere di più obiettivi tra cui: a) la crescente attenzione alla politica dei servizi allo sviluppo (DIV, AST, RIC); b) la tendenza ad allargare il campo dell'intervento di politica agraria a valle dell'agricoltura propriamente detta, ma soprattutto attraverso interventi sulle strutture di trasformazione e commercializzazione (STR); c) la propensione ad intervenire sulle realtà produttive dell'agricoltura con interventi rivolti alla gestione più che all'investimento (GES).

Si tratta complessivamente di un quadro abbastanza eterogeneo che, almeno ad un primo esame, come quello possibile con i pochi dati di cui ancora si dispone, non depone comunque a favore una valutazione positiva circa l'organicità dell'intervento.

Dall'analisi della "spesa effettiva", pagamenti totali, non sempre si ottengono delle conferme.

Nel primo periodo (1980-81) si conferma la presenza caratterizzante (rispetto al resto del decennio) della spesa per opere di bonifica. La spesa per l'irrigazione ha invece una dinamica più differenziata che la avvicina a quella delle altre classi: come è facile verificare, essa tende nel tempo a regredire molto più lentamente in termini di pagamenti che di stanziamenti (si tratterà qui di verificare se il fenomeno può essere considerato un effetto inerziale delle decisioni di spesa assunte negli anni di pieno regime della legge 984/77). La fase intermedia di transizione appare molto più incerta e soprattutto meno definita nelle sue caratteristiche distintive:

- la spesa appare meno caratterizzata dagli investimenti aziendali (salvo gli anni 1982 e 1984), in ragione delle difficoltà a trasformare gli stanziamenti in pagamenti,
- si assiste a un afflusso di fondi verso il settore agricolo incerto e continuamente oscillante.

Infine la tendenza della politica della spesa ad orientarsi verso le opzioni apparse come prioritarie nell'analisi degli stanziamenti non si evidenzia più con la stessa nettezza e non trova che parziale conferma. Infatti: a) la spesa rivolta alla gestione aziendale sembra essere decisamente statica e non in crescita come nelle intenzioni (BON); b) l'intervento a sostegno dei servizi allo sviluppo (RIC, AST, FOR, DIV) non appare più significativa mente caratterizzante delle scelte Maf (STR); c) l'unica politica verso la quale si può segnalare una più chiara conferma è quella a sostegno delle strutture di trasformazione (STR).

6. Considerazioni conclusive

Non disponendo ancora del consolidato della spesa di tutti gli Enti che intervengono nel settore agroalimentare non sarà qui possibile avanzare conclusioni "stabili" né, sugli obiettivi di politica agraria, né, sui risultati perseguiti, né, sulla coerenza dei sentieri percorsi. Anche in questa fase della ricerca alcune conclusioni possono essere tuttavia proposte soprattutto in relazione ai rapporti tra programmazione agricola e spesa e tra programmazione reale e programmazione finanziaria.

Sul primo punto si hanno buone ragioni per sostenere che una impostazione organica degli interventi nel settore sia ancora molto lontana. Quando infatti

gli stanziamenti del bilancio di previsione non superano mai la metà degli stanziamenti definitivi significa che chi amministra è guidato dal provvisorio e dall'estemporaneo e non da chiare motivazioni strategiche.

Quando la spesa raggiunge il settore con ampie onde cicliche significa che chi amministra non si propone l'eliminazione delle zone d'ombra che caratterizzano le condizioni al contorno, ma anzi contribuisce mediante impulsi erratici, imprevedibili e quindi non stabilizzanti, a confondere gli andamenti di fondo delle variabili con le fluttuazioni congiunturali.

È ben difficile poi sostenere l'ipotesi di una posizione del Maf di tipo attivo, ovvero tendente alla correzione dei cosiddetti fallimenti del mercato quando la spesa effettivamente realizzata diverge sistematicamente e profondamente dalle previsioni sia in termini quantitativi, che qualitativi. Quel dato conferma, anche se da solo non può spiegarlo compiutamente, il perdurare di una logica dell'intervento pubblico di adeguamento alla domanda dei privati più che di sollecitazione di comportamenti che tendono a correggere le miopie del mercato e ad allungare le profondità visive degli operatori privati. Questa posizione passiva dell'intervento pubblico, che ha caratterizzato l'azione del Maf nel dopoguerra, deve oggi essere guardata con maggiore apprensione che nel passato: sia a ragione del delicato momento che sta attraversando la politica agraria comunitaria, sia perché, tende sempre più a saldarsi con l'azione di gruppi di interesse che non hanno niente in comune con la programmazione, con il buon funzionamento del mercato.

Preoccupante, sempre alla luce della qualità di coordinamento - programmazione della spesa, ci sembra pure il tendenziale accorciamento del riferimento temporale degli interventi: in una fase come l'attuale in cui le turbolenze esterne tendono ad abbreviare drasticamente l'orizzonte decisionale delle imprese, l'operatore pubblico dovrebbe porsi in controtendenza, tentando di attenuare la miopia degli operatori con interventi capaci di ridurre rischi ed incertezze. Questa strutturale incapacità di darsi una prospettiva di lungo termine preoccupa non solo perché, non aiuta il sistema agricolo italiano a tenere saldamente il mercato, ma anche perché, si stanno delineando chiaramente all'orizzonte nuovi temi che possono essere affrontati solo se muniti di grande profondità di campo visivo: come la sostenibilità ambientale e la necessità di orientare sempre più decisamente il settore alimentare verso produzioni sane e di alta qualità.

Sul rapporto programmazione economica - programmazione finanziaria ci sembra di poter sostenere che i risultati ottenuti dalla ricerca confermano abbondantemente quanto sostenuto in precedenti lavori: se la programmazione finanziaria non scaturisce da una capacità progettuale dell'operatore pubblico, è molto probabile che vengano attuati solo i progetti dei privati. In questo senso qualsiasi intervento pluriennale in qualche modo articolato potrà essere chiamato piano agricolo, anche se poco ha a che fare con la razionalità operativa, con la visione strategica delle misure e con il loro coordinamento nel tempo e nello spazio.

Nell'ultimo decennio qualche reale passo nella direzione progettuale è stato realizzato dietro lo stimolo della Cee (vedi in particolare i Pim e la riforma dei fondi strutturali comunitari). Come spesso è successo in passato però, se in Italia la nuova strada non è imboccata definitivamente e se, di conseguenza, la visione progettuale degli interventi non penetra nel modo di gestire quotidiano, i progetti integrati, come i programmi operativi non costituiranno che delle appendici giustapposte e non integrate. La politica agraria nazionale e la relativa spesa continueranno a giocare un ruolo passivo di trasferimento, ed essi avranno carattere episodico e dureranno l'arco di una stagione. L'agricoltura italiana avrà, forse un'altra occasione, forse l'ultima, per una ristrutturazione capace di inserirla nel mercato e di assegnarle il ruolo fondamentale che le spetta nello sviluppo economico, territoriale, ambientale del Paese. Se la visione progettuale degli interventi non permea la gestione pubblica a tutti i livelli, si corre il grave rischio che le nuove ed interessanti procedure introdotte con i Pim e la riforma dei fondi strutturali, siano percepite come metodologie fumose, come corpi estranei capaci solo di creare ulteriori intralci all'amministrazione: vedi il sempre più frequente, ma non per questo meno chiaro, meno convinto, riferimento al monitoraggio degli interventi che numerosi amministratori continuamente richiamano sia nei dibattiti che negli atti formali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, FORMEZ, Napoli, 1989.
- AA.VV., L'intervento pubblico in agricoltura, problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale, Ediesse, Roma, 1990.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali, Il Mulino, Inea, Bologna, 1983.
- G.Colombo, La politica agraria delle regioni a statuto ordinario, Cedam, Padova, 1990.
- R.Finuola, "L'attività... di spesa del Maf nell'ambito della legge pluriennale per l'agricoltura: le azioni orizzontali", La Questione Agraria, n.39, 1990 (I).
- R.Finuola, "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario: un quadro di sintesi", Cooperazione in agricoltura, n.4, 1990 (II).
- A.Guarini, M.Guarini, Il bilancio degli enti pubblici, F.Angeli, Milano, 1984.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Relazione al Parlamento", Roma, 1988.
- G.Orlando, La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, F.Angeli, Milano, 1984.
- A.Piccinini, "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", Rivista di politica agraria, 2, 1984.
- A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Found, Washington, 1983.
- F.Sotte, D.Novach, Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura, Editori del Grifo, Agenzia dei Servizi Interparlamentari, Roma, 1988.
- F.Sotte, "Spesa pubblica e controllo di gestione. Un modello di elaborazione della spesa regionale applicato al bilancio per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna", in: Inea, La politica economica nel settore agricolo, Il Mulino, Bologna, 1988. Atti del XXIII convegno di studi Sidea, Pisa, 1986.
- F.Sotte, La spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna. Primo rapporto tecnico, Regione Emilia Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1991 (in corso di pubblicazione).
- F.Sotte, D.Novach, Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale, il caso dell'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1988.

#. Per il prezioso aiuto ricevuto nel corso della ricerca, gli autori desiderano ringraziare Aroldo Cascia, senatore della Repubblica, e Roberto Finuola, dirigente del Ministero del bilancio e della P.E.

#. Analogamente, pur senza esplicitare un collegamento tra controlli di produttività... della spesa e concessione di nuove provvidenze, la legge 752/86 ha previsto la redazione di un rapporto annuale sulla sua attuazione.

#. Si vedano ad esempio in bibliografia i lavori di Finuola (1990 I), Orlando (1984), Sotte-Novach (1988).

#. La base informativa predisposta dell'Inea nell'Annuario dell'agricoltura italiana, che è l'unica che consenta una analisi minimamente disaggregata della spesa agricola, risulta comunque inadeguata per uno studio approfondito. Infatti le classificazioni sono insufficienti, scarsa è l'omogeneità... tra le informazioni riferite alle differenti istituzioni (Cee, Maf, Regioni ecc.), mancano informazioni fondamentali sulla spesa di alcuni enti (come Aima, fondi di rotazione ed enti di sviluppo).

#. I principali risultati delle ricerche finora sviluppate sono raccolti nei due volumi: F.Sotte, D.Noach (1988) e F.Sotte (1991 in corso di pubblicazione).

#. In termini di efficienza (output/input) e di efficacia (obiettivi/risultati)

#. Quest'ultima assunzione consente di utilizzare direttamente gli stessi dati raccolti nei bilanci ufficiali (organizzati come è noto appunto per capitoli). Naturalmente essa non è priva di inconvenienti. Infatti la spesa è spesso raccolta in capitoli la cui destinazione è così genericamente definita da rendere ardua una classificazione minuziosa. Ci limita le possibilità... di classificazione ed impedisce di mirare alla conoscenza dei dettagli. Un esempio al riguardo è il capitolo 7520: "Contributi a favore di cooperative e loro consorzi, con preferenza di quelle aderenti ad associazioni di produttori riconosciute o ad altre non aventi scopo di lucro, per l'acquisizione, la realizzazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la gestione di impianti di dimensione nazionale o interregionale, per la raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; contributi per progetti presentati da cooperative e loro consorzi aventi dimensione nazionale o interregionale, inseriti nei programmi nazionali del Feoga-sezione orientamento e non potuti finanziare a carico di detto fondo; contributi per attività... intese a promuovere e sostenere la cooperazione con iniziative di interesse nazionale specie per la formazione di quadri dirigenziali, la realizzazione di programmi di informazione cooperativa e la costituzione di consorzi nazionali di cooperative; contributi a favore di tali consorzi sulle spese di gestione per le operazioni collettive dalla raccolta alla commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, nonché, concorsi negli interessi sui prestiti destinati alla conduzione e alle anticipazioni ai soci conferenti; contributi attualizzati per l'abbattimento degli interessi sui mutui di consolidamento".

#. Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati nei rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1989 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive sei colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento alla terra (Saurabile), al lavoro (occupati), al valore aggiunto settoriale. L'ultima colonna, di fonte Inea, presenta il volume di risorse finanziarie a prezzi costanti ripartito tra le Regioni (parte delle quali transita nel bilancio Maf).

#. I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto.

#. Il concetto di spesa "realizzata" qui adottato è evidentemente restrittivamente inteso dal momento che si tiene conto soltanto delle risultanze di bilancio: quindi n, della sua destinazione, n, dei suoi effetti.

#. I cui tempi di elaborazione sono comunque troppo lunghi per restare interesse negli ambienti politici e dei gruppi di pressione.

#. Questa prassi non è consentita ad esempio alle Regioni nei cui bilanci, come è testimoniato nel Libro bianco sulla spesa delle Regioni, si formano volumi massicci di residui che sono ristanziati nell'anno successivo per gli stessi fini a causa del vincolo di destinazione di gran parte delle risorse per la

#####@#####@#####@#####@#####@#####@

`###™###x#æ###u#î###ÿÿ%
\$##r#'\$##o#"\$##l#•\$##g#ç&##d#i&##a#e)##^#f)##Y#u,##V#},##S##
#####@#####@#####

...P##áP##ÿÿ?

Q##x#Hq##u#fQ##r#oQ##o#0R##l#lR##g#9T##d#:T##_#D`##\#M`##Y#fi##V#gi##Q#####@#
#####@#####@#####

Í™##i>##x#k>##t#l>##o# ce##l##ce##h#

æ##c#[æ##`#]æ##\#^æ##W#`æ##T#aæ##Q#I£##N#a—
###6#####`#####@##`#####@##`#####@##`#####`####

I£##K£##w#L£##r#|¥##o#`~¥##k#©¥##f#ó¥##c#ý¥##`#"|##]#•|##Y#-|##T#k\$##Q#m\$##M#a-
#####`#####@##`#####@##`#####@##`#

mS##nS##v#òS##s#ôS##o#õS##j#X`##g#~`##d##a##a##a##]##a##X#•a##U#-a##Q#α##L#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@

α##w~##x#y~##t#z~##o#í##l#ï##h#Đ##c#z°##`#|°##\#}°##W#.²##T#0²##P#1²##K#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@##`#####

1²##2²##ÿÿ3²##w#üµ##ÿÿÿµ##s##¶##ÿÿ#¶##n#ø¶##k#ú¶##g#û¶##b##·##_#+·##\#(,##Y#*,##
U##@##`####`#####@##`#####@##@##@##@#

##ÿ###>h###>h###>h###>h#####>h###>h#####ð#####K O

##

##y#ú

##y#E

###y##

#####-
###€##š , ##yyyy#####
#####7#=#P#Q#R#S#[#c###scaletta per
articolo su spesa maf#sotte#Alessandro
Bartola#####06/19/9102/01/90™, #######

#####

13###<#####1##,##"###>#ce#ceC:\FINALE.STI#####
#####IBMGRAPH#@#á4Å##ç##-####š#u#maf.doc, #

Alessandro Bartola, Franco Sotte, Andrea Fioretti

La spesa del maf negli anni ottanta

1. Introduzione (#)

Molte ragioni hanno determinato in questi anni un crescente interesse nei confronti delle analisi sulla spesa pubblica destinata all'agricoltura:

- la diminuzione dei livelli di protezione del settore;
- la crescente competitivit... a livello internazionale;
- l'amplificazione dei rapporti di integrazione dell'agricoltura con il sistema agro-industriale, cos# come con il territorio e l'ambiente, o, come in tante regioni del Paese, con lo sviluppo diffuso;
- la neces#sit... di nuovi servizi che impedi#scano che i fenomeni di de#strutturazione aziendale diano luogo ad impatti negativi sulle po#tenzialit... future di svi#luppo del set#tore;
- il bisogno di un accre#sciuto impegno dell'operatore pubblico nella definizione e nel con#trollo degli svi#luppi tecnologici.

Da un lato, infatti, rimane notevole il bisogno di interventi nell'agricoltura e nel territorio rurale, dall'altro, le risorse di#sponibili tendono a scarseg#giare o addirittura, come per le poli#tiche di garanzia, a contrarsi. Ci# rilancia l'esigenza di un coordinamento ex-ante delle politi#che agrarie e di un controllo minu#zioso della loro gestione volto a ve#rificarne tempesti#vamente l'efficienza e l'efficacia. In questa stessa di#rezione si muove d'altra parte la Comunit... europea nell'imporre come condizione dei finanziamenti per le politiche strutturali (ad esempio per i Pim e per gli interventi del re#golamento 2052) la presentazione di programmi di sviluppo e pro#getti operativi e, successi#vamente, la re#dazione di rapporti pe#riodici volti a ve#rificare la destinazione e la pro#duttivit... delle po#litiche attivate in relazione agli obietti#vi preventiva#mente as#sunti (#).

I pochi studi che hanno affrontato l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia, pur dispo#nendo di scarsissime informazioni, mostrano come siano molto basse sia la sua efficienza e probabilmente anche la sua efficacia, e quindi implici#tamente segnalano quanto ampia sia la possibilit... di recupero di risorse alla politica agraria derivabile da una razionalizza#zione dell'intervento (#).

Non si tratta per# di un compito facile. Infatti la stru#mentazione informativa sulla spesa š del tutto ina#deguata per le funzioni di analisi e controllo che im#plicherebbero sia il coordina#mento ex-ante delle poli#tiche agrarie, che la ve#rifica ex-post della loro pro#duttivit... (#). E' necessario pertanto mettere a punto nuove meto#dologie di raccolta e trattamento dei dati ed avviare nel contempo azioni volte a quantificare l'output dell'intervento pubblico: l'attuale mancanza pressoch, assoluta di informazioni sulle concrete rea#lizzazioni degli obietti#vi della politica agraria rende partico#larmente ardua ogni iniziativa volta alla misu#razione della sua efficacia.

Da ormai un quinquennio un'esperienza in materia š in corso nella Regione Emilia-Romagna. Il lavoro fi#nora svolto ha consen#tito di:

- riclassificare con un sistema articolato di indici la spesa agri#cola regionale dal 1980 ad oggi,
- costruire un data-base informatizzato della spesa riclassifi#cata,
- mettere a punto un programma flessibile e di facile utilizzo per il trattamento elettronico dei dati sulla spesa volto esplici#tamente a soddi#sfare le esi#genze in#formative per l'analisi ed il controllo,
- realizzare un rapporto tecnico sulla spesa nel decen#nio Ottanta da implementare negli anni a venire (#).

I risultati dell'esperienza compiuta, suggeri#scono ora l'applicazione dello stesso metodo ai bilanci di altri enti (Maf, Aima, altre Regioni, enti di svi#luppo). L'obietti#vo principale di questo progetto š di pun#tare alla conoscenza globale e ad una visione conso#lidata della spesa per la gestione della politica agra#ria nazionale, indipende#mente dagli enti erogatori. Presupposto fondamentale di questa opera#zione sono:

- a) la messa a punto di un sistema di riclassificazione omogenea e compatibile che consenta l'aggregazione della spesa tra gli enti, nello spazio e nel tempo;
- b) lo studio di una metodologia di analisi e controllo che renda fruibili i

risultati ai vari livelli di responsabilit...

Nella prospettiva ora descritta è stata recentemente realizzata una ricerca volta a fornire una visione globale della spesa del Maf nel decennio Ottanta di cui presentiamo qui i primi risultati, mentre è in corso una parallela analisi della spesa dell'Aima.

Il prossimo paragrafo affronta il tema della riclassificazione della spesa del Ministero dell'agricoltura e si chiude con la proposta di un piano organico di riclassificazione che, una volta adottato, consentirebbe una migliore e più diffusa fruizione delle informazioni contenute negli attuali bilanci. Il terzo paragrafo illustra i principali risultati delle analisi sulla consistenza globale della spesa Maf nel decennio Ottanta. Sono qui pure esaminati i flussi finanziari che si generano per effetto dei ritardi nelle procedure di formazione e di gestione burocratica. L'obiettivo è di fornire insieme valutazioni sulla dinamica della spesa e sull'efficienza nella sua gestione. Nel quarto paragrafo i risultati ottenuti dalla riclassificazione per destinazioni economiche vengono utilizzati per interpretare le linee di politica agricola perseguite dal Ministero. Una applicazione dell'analisi delle corrispondenze consente di fornire una rappresentazione del sentiero evolutivo della spesa nel corso del tempo e di proporre una valutazione comparativa della sua dinamica reale in rapporto alle intenzioni manifestate nei programmi agricoli nazionali.

L'ultimo paragrafo è dedicato ad alcune valutazioni conclusive.

2. La riclassificazione

Aspetto qualificante e condizionante di ogni ricerca sulla spesa pubblica è il sistema di riclassificazione. Infatti, sia il bilancio di previsione che il rendiconto consuntivo, sono organizzati (per capitoli) e classificati (per titoli, rubriche e categorie) per fini riconducibili alle funzioni "autorizzativa" del primo e "certificatoria" del secondo. Differenti sono le esigenze dell'analista della spesa orientato principalmente a valutarne la distribuzione e la produttività (#).

Lo studio, che è stato condotto sui bilanci del Maf ha consentito di verificare come sia possibile una ben più ricca classificazione rispetto a quella oggi adottata, pur nei limiti imposti dall'organizzazione attuale dei bilanci, e pur considerando ancora il capitolo come unità indivisibile (#).

Lo schema di classificazione qui proposto associa ad ogni capitolo di spesa un codice per ciascuno dei seguenti aspetti:

1. titolo: spesa corrente, spesa in conto capitale;
2. rubrica: servizi generali, agricoltura, tutela economica dei prodotti, miglioramenti fondiari, bonifica, zootecnia caccia e pesca, economia montana e forestale, alimentazione, prevenzione e repressione frodi;
3. categoria: personale in attività di servizio, personale in quiescenza, acquisto beni e servizi, trasferimenti spesa corrente, poste compensative entrate, non attribuibili, beni ed opere immobiliari a carico dello stato, trasferimenti spesa in conto capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione crediti finalit... produttiva;
4. tipo di intervento e natura del trasferimento: sovvenzioni, trasferimenti al personale, contributi in conto capitale, contributi in conto interessi, integrazioni prezzo e premi, non classificata come trasferimento;
5. destinazione economica: funzionamento (FUN), ricerca e sperimentazione (RIC), divulgazione (DIV), formazione (FOR), assistenza tecnica (AST), promozione e marketing (PRO), tutela dei prodotti (TUT), strutture di trasformazione e commercializzazione (STR), investimenti aziendali (IAZ), gestione aziendale (GES), bonifica e infrastrutture (BON), irrigazione e sistemazioni idrauliche (IRR), parchi e aree protette (PAR);
6. tipo di gestione: diretta statale, trasferita, delegata;
7. tipo di vincolo relativo alla spesa, distinguendo la spesa obbligatoria da quella non obbligatoria
8. settore: bieticolo-saccarifero, sementiero, vitivinicolo, zootecnico, oli#vicolo, forestale, orticolo, frutticolo, tabacchicolo, cerealicolo ecc.;
9. beneficiario diretto della spesa: personale del Maf, spese generali, esperti, istituzioni ed enti, singole imprese, cooperazione ed associazionismo, Regioni;
10. legge: 752/1976, 984/1977 ecc.;

11. tipo di iscrizione a bilancio: a seconda si tratti o meno di reiscrizione residui perenti

12. collegamento con l'applicazione di norme CEE: a seconda si tratti o meno di spesa connessa a direttive o regolamenti comunitari

13. a seconda si tratti o meno di spesa conseguente a calamità naturali

14. a seconda si tratti o meno di spesa rivolta alla valorizzazione dell'ambiente e della qualità dei prodotti.

Le variabili utilizzate nel corso della ricerca sono raccolte nello schema 1.

3. L'evoluzione quantitativa della spesa globale

La consistenza e l'evoluzione della spesa Maf nel decennio Ottanta, la cui consistenza globale può essere valutata intorno al 15-20% di quella totale di politica agraria, è esposta nella tabella 1 (#). I risultati ottenuti suggeriscono alcune considerazioni di sintesi:

1. Il ruolo svolto dal Maf nella politica agraria è certamente di grande rilievo. La sua spesa a prezzi 1989 supera in media i 3.300 miliardi/anno di stanziamenti ed i 2.700 miliardi/anno di pagamenti totali. La sua consistenza può ancor meglio essere compresa se rapportata alle variabili caratteristiche del settore: rispettivamente 274 e 225 mila lire/ha arabile, 1,4 e 1,2 milioni lire/occupato, 7,6% e 6,4% del valore aggiunto settoriale.

2. Si tratta di una spesa che, come si può anche osservare nella figura 1, è soggetta nel tempo a profonde oscillazioni sia negli stanziamenti che, ancor più, nei pagamenti. Tali oscillazioni sono certamente dovute anche al passaggio, intorno alla metà del decennio, dal regime della legge 984/77 a quello della 752/86: si osservi infatti la rilevante diminuzione della spesa nel 1985 sia in termini di stanziamenti che di pagamenti e, negli anni successivi, la più lenta ripresa dei pagamenti rispetto agli stanziamenti conseguente agli attriti della fase di avvio della nuova legge.

3. Il peso reale della spesa del Maf tende a crescere nel tempo in misura relativamente significativa (#): eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel decennio del 4,4% annuo ed i pagamenti del 3,7%. Se poi si tiene conto del ridimensionamento relativo che nello stesso periodo ha interessato l'agricoltura, le variazioni appaiono ancor maggiori: tra l'inizio e la fine del decennio la spesa annuale è cresciuta in termini reali del 40% ad ettaro, dell'80% per occupato e del 65% per unità di valore aggiunto settoriale.

4. La dinamica della spesa del Maf (crescente) si contrappone a quella (in diminuzione) dei fondi ripartiti alle Regioni in attuazione delle leggi nazionali di finanziamento dell'agricoltura: la prima, come osservato cresce del 4,4% annuo (stanziamenti) mentre la seconda scende del 2,3% annuo. Come si può osservare in figura 1 e nella seconda parte della tabella 1, l'indice della spesa (media 1980-82=100) è pari a 135 per gli stanziamenti Maf e a 82 per i trasferimenti alle Regioni. Questa verifica può essere addotta a sostanziale conferma, almeno con riferimento alla spesa, della tendenza da più parti rilevata ad un riaccostamento della politica agraria.

5. Tra il 1980 ed il 1988 i redditi dell'insieme dei settori extragricoli sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 4,4% contro una variazione del -6,5% dei redditi agricoli totali. Escludendo i redditi da lavoro dipendente la variazione negativa si riduce al -2,1% del reddito lordo di gestione pro capite. La spesa del Maf avrebbe svolto un ruolo di parziale compensazione della dinamica negativa: assumendo per ipotesi che tutta la spesa Maf sia stata trasferita agli agricoltori, il suo contributo al contenimento del tasso negativo di variazione del reddito lordo di gestione sarebbe stato pari allo 0,6% (-2,1% anziché, -2,7%). Il riassorbimento di poco più di mezzo punto nel tasso di variazione non sembra particolarmente rilevante soprattutto alla luce di quanto si sosteneva nel punto precedente.

4. La struttura del bilancio attraverso il diagramma dei flussi di spesa

La figura 2 presenta il diagramma di flusso della spesa riferito ai valori medi del biennio 1988-89. Gli stessi parametri riferiti a ciascuno dei 5 bienni studiati ed all'intero decennio sono riepilogati nella tabella 2. I valori assoluti di bilancio sono stati relativizzati agli stanziamenti assestati: in pratica, si tratta di indici calcolati assumendo gli stanziamenti definitivi STA_DEF = 100. La figura 2 appare di notevole interesse, in quanto può essere assunta ad immagine di come le politiche di spesa del Maf passino dalle "intenzioni" (stanziamenti) alle "realizzazioni" (impegni e soprattutto

pagamenti) (#). Essa consente di visualizzare le conseguenze delle complesse e spesso tortuose procedure che presiedono alla concretizzazione delle politiche.

Anche qui alcune osservazioni appaiono pertinenti. La prima riguarda la scarsissima rappresentatività della spesa reale fornita dal bilancio di previsione iniziale. Nell'ultimo biennio esso infatti contiene soltanto il 44,4% degli stanziamenti definitivi (47,8% media di tutto il periodo) poiché, sistematicamente, al momento dell'approvazione, la maggior parte della spesa (soprattutto quella recata dalla 752/86) risulta ancora non attribuita alle specifiche finalità enunciate dalla stessa legge. Ci toglie gran parte della rappresentatività al documento di base sul quale si concentra il dibattito politico che accompagna il varo della legge finanziaria. D'altra parte l'approvazione del preventivo e della legge finanziaria costituisce l'unico momento in cui i temi della politica della spesa vengono affrontati in un quadro di globalità, dato che nella prassi viene attribuita poca importanza all'assestamento e ancor meno all'approvazione del rendiconto consuntivo (#). Circa la metà (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% in media nel decennio) della spesa iscritta nella competenza viene pagata entro l'esercizio. La restante quota viene quasi totalmente trasferita nel conto residui nell'esercizio successivo. In questo caso però, contravvenendo al principio della competenza, non si tratta sempre di spesa impegnata, alla quale si attendersi possa essere associata un'iniziativa del beneficiario in ragione della certezza dell'obbligazione assunta nei suoi confronti dal Maf. Più di un quarto degli stanziamenti è destinato infatti alla categoria dei cosiddetti residui di stanziamento (RES_STAc): si tratta di stanziamenti non impegnati nell'anno nel quale sono stati iscritti per competenza che, comunque non vanno come dovrebbero in economia (in quanto non impegnati nel corso dell'esercizio), ma sono travasati, in attesa di impegno, tra i residui. Secondo una rigida applicazione del principio della competenza, essi andrebbero invece considerati tra le economie ed eventualmente riportati nella competenza dell'anno successivo (#). L'escamotage garantisce contemporaneamente di eliminare quasi del tutto il fenomeno delle economie di stanziamento (ECO_COM=1,6% e 1,4%) e di conservare la spesa per le finalizzazioni definite nel bilancio di previsione in cui è stata stanziata.

Le performance della spesa del Maf possono essere confrontate con quelle delle Regioni. Gli stanziamenti regionali nel periodo 1980-86 sono stati trasformati in impegni al 70% ed in pagamenti al 38%. I risultati riferiti al bilancio Maf sembrerebbero leggermente migliori, ma ciò può dipendere innanzitutto dalla presenza in esso della spesa di funzionamento (12% circa) consistente in gran parte di stipendi al personale, ed anche da un più massiccio volume di trasferimenti ad altri enti (tra cui le stesse Regioni). Tenuto conto di queste differenze, ma in questo caso il giudizio impone ulteriori verifiche, la spesa del Maf è all'incirca altrettanto efficiente (o è meglio dire inefficiente?) di quella delle Regioni.

Il massiccio travaso nei residui degli stanziamenti di competenza, sommandosi ai residui pre-esistenti, determina un tale accumulo di risorse che, nell'ultimo biennio, è addirittura superiore agli stanziamenti definitivi di fondi freschi (104,7 contro 100). Conseguentemente ogni anno si rende disponibile una massa spendibile più che doppia rispetto agli stanziamenti assestati e più che quadrupla nei confronti degli stanziamenti che figurano nel bilancio di previsione, con chiare tendenze alla crescita.

Lo smaltimento dei residui, se confrontato con quello delle disponibilità in conto competenza (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% nell'intero decennio), appare significativamente più lento: 32,5% e 35% rispettivamente nel periodo più recente e nell'intero periodo (34/104,7). Ciò segnala la presenza nel bilancio Maf di due componenti: quella che viene smaltita rapidamente entro l'anno (stipendi, spese di funzionamento in genere, trasferimenti, contributi con istruttorie rapide e semplificate) e quella che invece richiede tempi lunghi ed in genere superiori a due anni (spese per investimenti, interventi strutturali ed infrastrutturali). Corrispondentemente l'accumulo di residui tende ad aumentare: il volume dei residui da inizio a fine anno passa da 104,7 a 112,3 nel biennio 1988-89 e in media da 91 a 101 nel corso dell'intero decennio. Si tenga conto, oltretutto, del non trascurabile peso delle economie sui residui (ECO_RES): si tratta di prelievi e di impegni decaduti. Al netto

di questa componente la crescita dei residui tra inizio e fine periodo sarebbe valutabile mediamente in circa 15 punti. Naturalmente in tutti i passaggi delle disponibilità di spesa da un esercizio all'altro si associa, in ragione dell'inflazione, una consistente perdita di potere d'acquisto. Gli attriti nel flusso della spesa sono percepibili anche attraverso l'analisi dei pagamenti: complessivamente, essi ammontano al 83,4% degli stanziamenti definitivi nel biennio 1988-89 e a 82,9% nel decennio ottanta. Grosso modo, tenendo conto delle economie complessive e della perdita di potere d'acquisto della moneta nel tempo, quel valore, se confermato in un'analisi di più lungo periodo, potrebbe essere considerato rappresentativo del volume di spesa reale conseguente alle 100 lire di stanziamento iniziale.

Infine è opportuno sottolineare come in tutto il periodo le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergano sensibilmente dai valori dei pagamenti successivamente effettuati. Si tratta di un segnale particolarmente significativo della scarsissima o nulla attenzione che nell'amministrazione della spesa viene attribuita allo stesso bilancio di cassa (e) e dello svilimento apportato, mediante una prassi disordinata e burocratica, alle motivazioni che avevano indotto il legislatore ad introdurlo. Scegliendo di attribuire al bilancio di competenza il ruolo di strumento formale di controllo della spesa, quello di cassa (pur nei limiti di un'impostazione ragionieristica) avrebbe potuto assumere i caratteri di un più agevole dispositivo per la previsione ex-ante ed il controllo ex-post dei flussi finanziari. Se si tiene conto che il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente autorizzativa e niente affatto "previsiva" (e), manca ancora uno strumento, essenziale per la programmazione della politica agraria, che consenta di sviluppare su basi corrette il confronto politico sia nella fase di definizione della spesa, che in quelle successive di gestione e di controllo (e).

Il quadro ora delineato sembra abbastanza stabile nel tempo (tabella 2): l'unica variazione di un certo rilievo riguarda i residui che, almeno in base ai dati dell'ultimo biennio disponibile, crescono fino a superare gli stanziamenti di competenza influenzando significativamente sia la massa spendibile che gli impegni totali (conto competenza + conto residui), ma non altrettanto i pagamenti totali. Se questa tendenza fosse confermata, sarebbe segnalata una crescente inerzia nella trasformazione delle "intenzioni" di spesa in "realizzazioni".

5. Rapporti tra le politiche agrarie e sentiero evolutivo della spesa negli anni Ottanta

La distribuzione tra "politiche agrarie" della spesa a prezzi costanti 1989 è raccolta nella tabella 3 per gli stanziamenti e nella tabella 4 per i pagamenti. Un'analisi di questi risultati non può prescindere dalla parzialità dell'ottica visuale di chi analizza una quota soltanto della spesa totale che affluisce all'agricoltura (e): in mancanza di un bilancio consolidato, i giudizi vanno espressi con prudenza e sempre suggerendo ulteriori verifiche. D'altra parte questa analisi non può tener conto della qualità della spesa (della sua efficacia, della sua distribuzione, dei suoi tempi una volta trasferita dal Maf ad altri enti, ecc.). Le principali considerazioni che si possono derivare dalla lettura dei risultati sono comunque le seguenti. Se si escludono i costi sostenuti per il funzionamento del Maf (tra l'11 ed il 12% del totale) (e) la spesa complessiva si concentra innanzitutto sugli interventi diretti verso le imprese (il 49,7% degli stanziamenti ed il 49,3% dei pagamenti si dirige verso gli investimenti aziendali e la gestione aziendale). Si tratta di una componente in crescita decisamente più rapida della spesa complessiva. Questo segnale non appare particolarmente coerente con la divisione di funzioni tra centro e periferia prevista dall'art 117 della Costituzione e dal Dpr 616, secondo i quali gli interventi strutturali sembrerebbero essere principalmente di pertinenza delle Regioni. Certamente va osservato che una parte di tale spesa viene successivamente trasferita alle stesse Regioni, ma come è noto, ciò avviene spesso previa imposizione di vincoli di destinazione che ostacolano il successivo adattamento della spesa agli specifici bisogni delle agricolture locali e comunque nei tempi definiti dalle procedure di trasferimento delle disponibilità finanziarie.

La seconda componente della spesa globale è quella diretta al finanziamento delle strutture di trasformazione (14,5% degli stanziamenti e 11,8% dei

pagamenti nell'ultimo triennio). Si tratta della componente più dinamica di tutta la spesa, il tasso di crescita tendenziale è calcolato quasi intorno al 20% annuo, e di una delle componenti in cui il rapporto pagamenti/stanzamenti è cresciuto di più passando dal 47% nel primo quadriennio a 64% nell'ultimo. Evidentemente in questa direzione si sono mosse principalmente le scelte di politica agraria del Ministero in coerenza con le strategie di valorizzazione dell'intera filiera agro-alimentare di cui agli ultimi piani agricoli nazionali. Va comunque notato che alle spese rivolte alla promozione ed alla tutela delle produzioni, strettamente collegate a quelle a sostegno delle strutture produttive, sono state destinate risorse molto esigue (complessivamente il 3% degli stanziamenti ed il 2,4% dei pagamenti) e addirittura in regresso in termini di pagamenti. Ciò sembra in aperto contrasto soprattutto con la valorizzazione (enunciata nella maggior parte dei provvedimenti di politica agraria) degli aspetti qualitativi delle produzioni a vantaggio sia dei produttori, che dei consumatori, che dell'ambiente in generale.

Il finanziamento delle iniziative infrastrutturali appare decisamente sacrificato nel corso del decennio. Complessivamente per bonifica, irrigazione e parchi, si scende dal 26 al 12% degli stanziamenti e dal 29 al 16% dei pagamenti. Il passaggio progressivo in sede Cee da una politica di garanzia illimitata ad una di contenimento delle eccedenze avrebbe suggerito un impegno crescente e sempre più selettivo negli investimenti infrastrutturali sia perché, sono i soli che conducono ad un allargamento della base produttiva sia perché, specie nelle aree più deboli, esprimono forti ricadute sociali ed ambientali. Si tenga poi presente l'elevato rapporto pagamenti/stanzamenti che caratterizza tutte queste componenti per l'intero decennio, e che negli anni più recenti tende a superare l'unità (tabella 5). Il quadro complessivo non è facilmente interpretabile in quanto o si accetta l'ipotesi che il MAF sia dotato di una struttura e di un'inerzia che si adeguano con fatica alle decisioni politiche, oppure si assume che l'offerta di questo particolare tipo di interventi non sia sufficiente alle necessità del sistema agricolo. Comunque sia, dall'insieme di questi elementi emerge un segnale non positivo e assume sostanza la tesi della presenza di divaricazioni fra esigenze reali dell'agricoltura e offerta di politica agraria, cui possono sommarsi attriti e conflitti di ruolo fra sistema politico e sistema amministrativo. Ciò è tanto più grave quando si consideri che le componenti in questione sono decisive per la competitività del sistema agricolo italiano e per la sua sostenibilità ambientale. Colpisce infine la scarsissima dotazione di risorse dedicata ai parchi, peraltro addirittura decrescente in termini relativi (stanziamenti). La politica dei servizi allo sviluppo riceve una quota relativamente modesta di finanziamenti (meno del 10%) e la crescita registrata nel decennio, pur superiore a quella media, non può certamente essere ritenuta sufficiente. Nel momento in cui il settore è interessato ad una profonda trasformazione contemporaneamente tecnologica ed organizzativa, i cui esiti sono peraltro molto incerti, le politiche della ricerca, della divulgazione, della formazione professionale e dell'assistenza tecnica costituiscono leve cruciali che, almeno con i dati a disposizione, non sembrano essere adottate sistematicamente dall'operatore pubblico italiano.

Infine merita dar conto di come le marcate oscillazioni della spesa nel tempo, già rilevate a livello globale, risultino ancor più ampie nelle singole componenti. I balzi in alto improvvisi, le cadute repentine dei volumi di risorse disponibili o utilizzate e le numerose inversioni di rotta non contribuiscono certamente a ridurre le incertezze che, sempre più frequentemente, si presentano all'orizzonte degli operatori agricoli.

Un tentativo di ulteriore sintesi, volto contemporaneamente a valutare il rapporto esistente nel decennio tra le varie componenti del bilancio del Maf ed a descrivere il sentiero evolutivo della sua spesa è stato effettuato utilizzando l'analisi delle corrispondenze (#). I risultati ottenuti sono rappresentati nelle figure 3 e 4.

Come è noto, il metodo consente di proiettare su un piano, con la minima perdita di informazione, i punti giacenti in uno spazio a $n > 2$ dimensioni. La posizione di ciascun punto nel piano, rispetto all'origine degli assi (centro di gravità...) e rispetto a ciascun altro punto, dipende dalla sua massa (peso

percentuale sul totale della spesa) e dalla sua inerzia (peculiarità della sua collocazione nello spazio originario). Il metodo consente inoltre di rappresentare sullo stesso piano sia le classi della spesa totale (i vettori colonna) che gli anni (i vettori riga). La significatività della rappresentazione, che dipende dall'inerzia totale catturata dai due assi del piano, è nel nostro caso abbastanza elevata: 83% per gli stanziamenti e 76% per i pagamenti.

Le figure consentono innanzitutto di verificare affinità e divergenze nelle modalità di comportamento nel tempo delle componenti della spesa. Considerando innanzitutto la "spesa intenzionale", ossia quella rappresentata dagli stanziamenti, si può notare come nel decennio (a parte l'eccezione del 1985, anno di transito dalla legge 984/77 alla 752/86) si sia percorso un sentiero suddivisibile in tre fasi. Nella prima (1980-81) prevalgono gli investimenti infrastrutturali (BON e IRR) corrispondenti ad una tradizionale propensione per una politica rivolta all'estensione quantitativa delle produzioni. Nella seconda, (1982-87) di transizione, è soprattutto l'intervento volto al sostegno degli investimenti aziendali a connotare le trasformazioni relative. Infine la terza fase (1988-89) segnala l'emergere di più obiettivi tra cui: a) la crescente attenzione alla politica dei servizi allo sviluppo (DIV, AST, RIC); b) la tendenza ad allargare il campo dell'intervento di politica agraria a valle dell'agricoltura propriamente detta, ma soprattutto attraverso interventi sulle strutture di trasformazione e commercializzazione (STR); c) la propensione ad intervenire sulle realtà produttive dell'agricoltura con interventi rivolti alla gestione più che all'investimento (GES).

Si tratta complessivamente di un quadro abbastanza eterogeneo che, almeno ad un primo esame, come quello possibile con i pochi dati di cui ancora si dispone, non depone comunque a favore una valutazione positiva circa l'organicità dell'intervento.

Dall'analisi della "spesa effettiva", pagamenti totali, non sempre si ottengono delle conferme.

Nel primo periodo (1980-81) si conferma la presenza caratterizzante (rispetto al resto del decennio) della spesa per opere di bonifica. La spesa per l'irrigazione ha invece una dinamica più differenziata che la avvicina a quella delle altre classi: come è facile verificare, essa tende nel tempo a regredire molto più lentamente in termini di pagamenti che di stanziamenti (si tratterà qui di verificare se il fenomeno può essere considerato un effetto inerziale delle decisioni di spesa assunte negli anni di pieno regime della legge 984/77). La fase intermedia di transizione appare molto più incerta e soprattutto meno definita nelle sue caratteristiche distintive:

- la spesa appare meno caratterizzata dagli investimenti aziendali (salvo gli anni 1982 e 1984), in ragione delle difficoltà a trasformare gli stanziamenti in pagamenti,
- si assiste a un afflusso di fondi verso il settore agricolo incerto e continuamente oscillante.

Infine la tendenza della politica della spesa ad orientarsi verso le opzioni apparse come prioritarie nell'analisi degli stanziamenti non si evidenzia più con la stessa nettezza e non trova che parziale conferma. Infatti: a) la spesa rivolta alla gestione aziendale sembra essere decisamente statica e non in crescita come nelle intenzioni (#); b) l'intervento a sostegno dei servizi allo sviluppo (RIC, AST, FOR, DIV) non appare più significativa mente caratterizzante delle scelte Maf (#); c) l'unica politica verso la quale si può segnalare una più chiara conferma è quella a sostegno delle strutture di trasformazione (#).

6. Considerazioni conclusive

Non disponendo ancora del consolidato della spesa di tutti gli Enti che intervengono nel settore agroalimentare non sarà qui possibile avanzare conclusioni "stabili" né, sugli obiettivi di politica agraria, né, sui risultati perseguiti, né, sulla coerenza dei sentieri percorsi. Anche in questa fase della ricerca alcune conclusioni possono essere tuttavia proposte soprattutto in relazione ai rapporti tra programmazione agricola e spesa e tra programmazione reale e programmazione finanziaria.

Sul primo punto si hanno buone ragioni per sostenere che una impostazione organica degli interventi nel settore sia ancora molto lontana. Quando infatti

gli stanziamenti del bilancio di previsione non superano mai la metà degli stanziamenti definitivi significa che chi amministra è guidato dal provvisorio e dall'estemporaneo e non da chiare motivazioni strategiche.

Quando la spesa raggiunge il settore con ampie onde cicliche significa che chi amministra non si propone l'eliminazione delle zone d'ombra che caratterizzano le condizioni al contorno, ma anzi contribuisce mediante impulsi erratici, imprevedibili e quindi non stabilizzanti, a confondere gli andamenti di fondo delle variabili con le fluttuazioni congiunturali.

È ben difficile poi sostenere l'ipotesi di una posizione del Maf di tipo attivo, ovvero tendente alla correzione dei cosiddetti fallimenti del mercato quando la spesa effettivamente realizzata diverge sistematicamente e profondamente dalle previsioni sia in termini quantitativi, che qualitativi. Quel dato conferma, anche se da solo non può spiegarlo compiutamente, il perdurare di una logica dell'intervento pubblico di adeguamento alla domanda dei privati più che di sollecitazione di comportamenti che tendono a correggere le miopie del mercato e ad allungare le profondità visive degli operatori privati. Questa posizione passiva dell'intervento pubblico, che ha caratterizzato l'azione del Maf nel dopoguerra, deve oggi essere guardata con maggiore apprensione che nel passato: sia a ragione del delicato momento che sta attraversando la politica agraria comunitaria, sia perché, tende sempre più a saldarsi con l'azione di gruppi di interesse che non hanno niente in comune con la programmazione, con il buon funzionamento del mercato.

Preoccupante, sempre alla luce della qualità di coordinamento - programmazione della spesa, ci sembra pure il tendenziale accorciamento del riferimento temporale degli interventi: in una fase come l'attuale in cui le turbolenze esterne tendono ad abbreviare drasticamente l'orizzonte decisionale delle imprese, l'operatore pubblico dovrebbe porsi in controtendenza, tentando di attenuare la miopia degli operatori con interventi capaci di ridurre rischi ed incertezze. Questa strutturale incapacità di darsi una prospettiva di lungo termine preoccupa non solo perché, non aiuta il sistema agricolo italiano a tenere saldamente il mercato, ma anche perché, si stanno delineando chiaramente all'orizzonte nuovi temi che possono essere affrontati solo se muniti di grande profondità di campo visivo: come la sostenibilità ambientale e la necessità di orientare sempre più decisamente il settore alimentare verso produzioni sane e di alta qualità.

Sul rapporto programmazione economica - programmazione finanziaria ci sembra di poter sostenere che i risultati ottenuti dalla ricerca confermano abbondantemente quanto sostenuto in precedenti lavori: se la programmazione finanziaria non scaturisce da una capacità progettuale dell'operatore pubblico, è molto probabile che vengano attuati solo i progetti dei privati. In questo senso qualsiasi intervento pluriennale in qualche modo articolato potrà essere chiamato piano agricolo, anche se poco ha a che fare con la razionalità operativa, con la visione strategica delle misure e con il loro coordinamento nel tempo e nello spazio.

Nell'ultimo decennio qualche reale passo nella direzione progettuale è stato realizzato dietro lo stimolo della Cee (vedi in particolare i Pim e la riforma dei fondi strutturali comunitari). Come spesso è successo in passato però, se in Italia la nuova strada non è imboccata definitivamente e se, di conseguenza, la visione progettuale degli interventi non penetra nel modo di gestire quotidiano, i progetti integrati, come i programmi operativi non costituiranno che delle appendici giustapposte e non integrate. La politica agraria nazionale e la relativa spesa continueranno a giocare un ruolo passivo di trasferimento, ed essi avranno carattere episodico e dureranno l'arco di una stagione. L'agricoltura italiana avrà, forse un'altra occasione, forse l'ultima, per una ristrutturazione capace di inserirla nel mercato e di assegnarle il ruolo fondamentale che le spetta nello sviluppo economico, territoriale, ambientale del Paese. Se la visione progettuale degli interventi non permea la gestione pubblica a tutti i livelli, si corre il grave rischio che le nuove ed interessanti procedure introdotte con i Pim e la riforma dei fondi strutturali, siano percepite come metodologie fumose, come corpi estranei capaci solo di creare ulteriori intralci all'amministrazione: vedi il sempre più frequente, ma non per questo meno chiaro, meno convinto, riferimento al monitoraggio degli interventi che numerosi amministratori continuamente richiamano sia nei dibattiti che negli atti formali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, FORMEZ, Napoli, 1989.
- AA.VV., L'intervento pubblico in agricoltura, problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale, Ediesse, Roma, 1990.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali, Il Mulino, Inea, Bologna, 1983.
- G.Colombo, La politica agraria delle regioni a statuto ordinario, Cedam, Padova, 1990.
- R.Finuola, "L'attività... di spesa del Maf nell'ambito della legge pluriennale per l'agricoltura: le azioni orizzontali", La Questione Agraria, n.39, 1990 (I).
- R.Finuola, "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario: un quadro di sintesi", Cooperazione in agricoltura, n.4, 1990 (II).
- A.Guarini, M.Guarini, Il bilancio degli enti pubblici, F.Angeli, Milano, 1984.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Relazione al Parlamento", Roma, 1988.
- G.Orlando, La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, F.Angeli, Milano, 1984.
- A.Piccinini, "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", Rivista di politica agraria, 2, 1984.
- A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Found, Washington, 1983.
- F.Sotte, D.Novach, Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura, Editori del Grifo, Agenzia dei Servizi Interparlamentari, Roma, 1988.
- F.Sotte, "Spesa pubblica e controllo di gestione. Un modello di elaborazione della spesa regionale applicato al bilancio per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna", in: Inea, La politica economica nel settore agricolo, Il Mulino, Bologna, 1988. Atti del XXIII convegno di studi Sidea, Pisa, 1986.
- F.Sotte, La spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna. Primo rapporto tecnico, Regione Emilia Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1991 (in corso di pubblicazione).
- F.Sotte, D.Novach, Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale, il caso dell'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1988.

#. Per il prezioso aiuto ricevuto nel corso della ricerca, gli autori desiderano ringraziare Aroldo Cascia, senatore della Repubblica, e Roberto Finuola, dirigente del Ministero del bilancio e della P.E.

#. Analogamente, pur senza esplicitare un collegamento tra controlli di produttività... della spesa e concessione di nuove provvidenze, la legge 752/86 ha previsto la redazione di un rapporto annuale sulla sua attuazione.

#. Si vedano ad esempio in bibliografia i lavori di Finuola (1990 I), Orlando (1984), Sotte-Novach (1988).

#. La base informativa predisposta dell'Inea nell'Annuario dell'agricoltura italiana, che è l'unica che consenta una analisi minimamente disaggregata della spesa agricola, risulta comunque inadeguata per uno studio approfondito. Infatti le classificazioni sono insufficienti, scarsa è l'omogeneità... tra le informazioni riferite alle differenti istituzioni (Cee, Maf, Regioni ecc.), mancano informazioni fondamentali sulla spesa di alcuni enti (come Aima, fondi di rotazione ed enti di sviluppo).

#. I principali risultati delle ricerche finora sviluppate sono raccolti nei due volumi: F.Sotte, D.Noach (1988) e F.Sotte (1991 in corso di pubblicazione).

#. In termini di efficienza (output/input) e di efficacia (obiettivi/risultati)

#. Quest'ultima assunzione consente di utilizzare direttamente gli stessi dati raccolti nei bilanci ufficiali (organizzati come è noto appunto per capitoli). Naturalmente essa non è priva di inconvenienti. Infatti la spesa è spesso raccolta in capitoli la cui destinazione è così genericamente definita da rendere ardua una classificazione minuziosa. Ci limita le possibilità di classificazione ed impedisce di mirare alla conoscenza dei dettagli. Un esempio al riguardo è il capitolo 7520: "Contributi a favore di cooperative e loro consorzi, con preferenza di quelle aderenti ad associazioni di produttori riconosciute o ad altre non aventi scopo di lucro, per l'acquisizione, la realizzazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la gestione di impianti di dimensione nazionale o interregionale, per la raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; contributi per progetti presentati da cooperative e loro consorzi aventi dimensione nazionale o interregionale, inseriti nei programmi nazionali del Feoga-sezione orientamento e non potuti finanziare a carico di detto fondo; contributi per attività intese a promuovere e sostenere la cooperazione con iniziative di interesse nazionale specie per la formazione di quadri dirigenziali, la realizzazione di programmi di informazione cooperativa e la costituzione di consorzi nazionali di cooperative; contributi a favore di tali consorzi sulle spese di gestione per le operazioni collettive dalla raccolta alla commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, nonché, concorsi negli interessi sui prestiti destinati alla conduzione e alle anticipazioni ai soci conferenti; contributi attualizzati per l'abbattimento degli interessi sui mutui di consolidamento".

#. Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati nei rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1989 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive sei colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento alla terra (Saurabile), al lavoro (occupati), al valore aggiunto settoriale. L'ultima colonna, di fonte Inea, presenta il volume di risorse finanziarie a prezzi costanti ripartito tra le Regioni (parte delle quali transita nel bilancio Maf).

#. I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto.

#. Il concetto di spesa "realizzata" qui adottato è evidentemente restrittivamente inteso dal momento che si tiene conto soltanto delle risultanze di bilancio: quindi n, della sua destinazione, n, dei suoi effetti.

#. I cui tempi di elaborazione sono comunque troppo lunghi per restare interesse negli ambienti politici e dei gruppi di pressione.

#. Questa prassi non è consentita ad esempio alle Regioni nei cui bilanci, come è testimoniato nel Libro bianco sulla spesa delle Regioni, si formano volumi massicci di residui che sono ristanziati nell'anno successivo per gli stessi fini a causa del vincolo di destinazione di gran parte delle risorse per la

politica agraria. La reinscrizione continua di massicce quantit... di economie, e quindi lo stanziamento in anni successivi della stessa disponibilit... di spesa, determina un gonfiamento artificiale degli stanziamenti regionali.

Ma il fenomeno è diffuso in tutta l'amministrazione della spesa dello Stato, come delle Regioni e degli altri enti pubblici.

Tant'è che la spesa reale di competenza rilevata ex-post attraverso i rendiconti diverge sistematicamente per difetto sia negli impegni che, ancor più, nei pagamenti da quella "prevista" ex-ante. Si consideri che, con riferimento ai nostri dati, il Parlamento vota la legge finanziaria decidendo su 44 lire del bilancio di previsione delle 100 definitivamente stanziare. Ma poi di quelle 100 ne saranno pagate soltanto 49 nel primo anno ed altre 34 negli anni successivi.

Nell'esperienza avviata nella Regione Emilia-Romagna è in corso un tentativo di affiancare al bilancio di previsione formale un budget rivolto a simulare gli effetti a consuntivo della spesa stanziata, applicando ad essa i coefficienti di conversione storicamente rilevati nei rendiconti finali tra stanziamenti, impegni e pagamenti.

Oltre alla spesa che proviene dagli interventi comunitari, da quelli regionali, e dagli altri innumerevoli enti pubblici che forniscono provvidenze al settore, in un giudizio globale bisognerebbe considerare i benefici che provengono all'agricoltura dai consumatori in termini di maggiorazioni di prezzo imposte dalle politiche di protezione, e quelli a carico della collettività sotto forma di politiche sociali (es.: in materia pensionistica) e di esenzioni fiscali agli agricoltori. Solo considerando gli interventi nazionali e comunitari, come testimonia Finuola per il 1988, l'intervento pubblico è pari al 28,1% del valore aggiunto settoriale. R.Finuola (1990 I).

La diminuzione percentuale dell'incidenza della spesa di funzionamento complessiva negli stanziamenti (da 12,8 a 11,3%) e soprattutto nei pagamenti (da 14,2 a 11,9%) va considerata un segnale di un probabile miglioramento relativo dell'efficienza della macchina amministrativa, specie se si considera l'aumento complessivo della spesa reale gestita dal Ministero, e quindi conseguente maggior carico di lavoro burocratico.

Il metodo dell'analisi delle corrispondenze consente in sostanza una rappresentazione geometrica delle relazioni di similarità tra righe e colonne di una tabella di contingenza: quella nel nostro caso formata dagli anni (righe) e dagli aggregati di spesa Maf (colonne). Ogni riga o colonna è rappresentata da un punto tanto più vicino (o distante) rispetto ad ogni altro (ed agli altri nel complesso) quanto più simile (o dissimile) sia la distribuzione che rappresenta (profilo). L'origine degli assi in questo contesto rappresenta il baricentro della matrice essendo la sintesi dell'inerzia determinata nello spazio da ciascun punto (riga o colonna) in ragione della sua originalità e della sua massa. Il software utilizzato per l'analisi delle corrispondenze è stato predisposto da R.Lucchetti per la sua tesi di laurea su "Aspetti teorici dell'analisi delle corrispondenze visti attraverso una applicazione ai consumi delle famiglie", Università di Ancona, 1989.

Questa difficoltà a convertire le intenzioni in effetti contrasta con la caratteristica intrinseca dell'intervento: essendo generalmente rivolto a risolvere problemi contingenti, la sua inerzia suggerisce un giudizio particolarmente critico.

Queste politiche, come visibile nella figura 3, attirano la spesa, che per fatica ad allontanarsi significativamente, come è invece apparso chiaramente nelle intenzioni, dalle destinazioni più tradizionali. Anzi, nella figura sembra palesarsi per il 1989 una tendenza al ritorno indietro.

Anche in questo caso agli investimenti a valle dell'agricoltura non corrisponde una analoga attività di impiego di risorse correnti verso la tutela e valorizzazione della produzione (TUT) e verso la promozione ed il marketing (PRO).

#####e###,###y#
%###v#Š###q#Q###n#%###ÿÿç###k#â###ÿÿâ###h#ô###ÿÿö###e#+###`#◆###]#,###X##
##U#Û#####@#####@#####@##### ### #v#7
##s#8
##n#3###k#4###f#è###c#####ÿÿè###`#ì###[#####X#####S#`###P#,###X##

#####@#####@#####@#####@#####@#####@

`###™###x#æ###u#î###ÿÿ%
\$##r#'\$##o#"\$##l#•\$##g#ç&##d#i&##a#e)##^#f)##Y#u,##V#},##S##
#####@#####@#####

...P##áP##ÿÿ?

Q##x#Hq##u#fQ##r#oQ##o#0R##l#lR##g#9T##d#:T##_#D`##\#M`##Y#fi##V#gi##Q#####@#
#####@#####@#####

Í™##i>##x#k>##t#l>##o# ce##l##e##h#

æ##c#[æ##`#]æ##\#^æ##W#`æ##T#aæ##Q#I£##N#a—
###6#####`#####@##`#####@##`#####@##`#####`####

I£##K£##w#L£##r#|¥##o#`~¥##k#©¥##f#ó¥##c#ý¥##`#"|##]#•|##Y#-|##T#k\$##Q#m\$##M#a-
#####`#####@##`#####@##`#####@##`#

mS##nS##v#òS##s#ôS##o#õS##j#X`##g#~`##d##a##a##a##]##a##X#•a##U#-a##Q#α##L#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@

α##w~##x#y~##t#z~##o#í##l#ï##h#Đ##c#z°##`#|°##\#}°##W#.²##T#0²##P#1²##K#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@##`#####

1²##2²##ÿÿ3²##w#üµ##ÿÿÿµ##s##¶##ÿÿ#¶##n#ø¶##k#ú¶##g#û¶##b##·##_#+·##\#(,##Y#*,##
U##@##`####`#####@##`#####@##@##@##

##ÿ###>h###>h###>h###>h#####>h###>h#####ð#####K O

##

##y#ú

##y#E

###y##

13/4###<#####1##,##"##>#ce#ceC:\FINALE.STI#####
#####IBMGRAPH#@#á4Å##ç##-#•###š#u#maf.doc, #

Alessandro Bartola, Franco Sotte, Andrea Fioretti

La spesa del maf negli anni ottanta

1. Introduzione (#)

Molte ragioni hanno determinato in questi anni un crescente interesse nei confronti delle analisi sulla spesa pubblica destinata all'agricoltura:

- la diminuzione dei livelli di protezione del settore;
- la crescente competitivit... a livello internazionale;
- l'amplificazione dei rapporti di integrazione dell'agricoltura con il sistema agro-industriale, cos# come con il territorio e l'ambiente, o, come in tante regioni del Paese, con lo sviluppo diffuso;
- la neces#sit... di nuovi servizi che impedi#scano che i fenomeni di de#strutturazione aziendale diano luogo ad impatti negativi sulle po#tenzialit... future di svi#luppo del set#tore;
- il bisogno di un accre#sciuto impegno dell'operatore pubblico nella definizione e nel con#trollo degli svi#luppi tecnologici.

Da un lato, infatti, rimane notevole il bisogno di interventi nell'agricoltura e nel territorio rurale, dall'altro, le risorse di#sponibili tendono a scarseg#giare o addirittura, come per le poli#tiche di garanzia, a contrarsi. Ci# rilancia l'esigenza di un coordinamento ex-ante delle politi#che agrarie e di un controllo minu#zioso della loro gestione volto a ve#rificarne tempesti#vamente l'efficienza e l'efficacia. In questa stessa di#rezione si muove d'altra parte la Comunit... europea nell'imporre come condizione dei finanziamenti per le politiche strutturali (ad esempio per i Pim e per gli interventi del re#golamento 2052) la presentazione di programmi di sviluppo e pro#getti operativi e, successi#vamente, la re#dazione di rapporti pe#riodici volti a ve#rificare la destinazione e la pro#duttivit... delle po#litiche attivate in relazione agli obietti#vi preventiva#mente as#sunti (#).

I pochi studi che hanno affrontato l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia, pur dispo#nendo di scarsissime informazioni, mostrano come siano molto basse sia la sua efficienza e probabilmente anche la sua efficacia, e quindi implici#tamente segnalano quanto ampia sia la possibilit... di recupero di risorse alla politica agraria derivabile da una razionalizza#zione dell'intervento (#).

Non si tratta per# di un compito facile. Infatti la stru#mentazione informativa sulla spesa š del tutto ina#degua per le funzioni di analisi e controllo che im#plicherebbero sia il coordina#mento ex-ante delle poli#tiche agrarie, che la ve#rifica ex-post della loro pro#duttivit... (#). E' necessario pertanto mettere a punto nuove meto#dologie di raccolta e trattamento dei dati ed avviare nel contempo azioni volte a quantificare l'output dell'intervento pubblico: l'attuale mancanza pressoch, assoluta di informazioni sulle concrete rea#lizzazioni degli obietti#vi della politica agraria rende partico#larmente ardua ogni iniziativa volta alla misu#razione della sua efficacia.

Da ormai un quinquennio un'esperienza in materia š in corso nella Regione Emilia-Romagna. Il lavoro fi#nora svolto ha consen#tito di:

- riclassificare con un sistema articolato di indici la spesa agri#cola regionale dal 1980 ad oggi,
- costruire un data-base informatizzato della spesa riclassifi#cata,
- mettere a punto un programma flessibile e di facile utilizzo per il trattamento elettronico dei dati sulla spesa volto esplici#tamente a soddi#sfare le esi#genze in#formative per l'analisi ed il controllo,
- realizzare un rapporto tecnico sulla spesa nel decen#nio Ottanta da implementare negli anni a venire (#).

I risultati dell'esperienza compiuta, suggeri#scono ora l'applicazione dello stesso metodo ai bilanci di altri enti (Maf, Aima, altre Regioni, enti di svi#luppo). L'obietti#vo principale di questo progetto š di pun#tare alla conoscenza globale e ad una visione conso#lidata della spesa per la gestione della politica agra#ria nazionale, indipende#mente dagli enti erogatori. Presupposto fondamentale di questa opera#zione sono:

- a) la messa a punto di un sistema di riclassificazione omogenea e compatibile che consenta l'aggregazione della spesa tra gli enti, nello spazio e nel tempo;
- b) lo studio di una metodologia di analisi e controllo che renda fruibili i

risultati ai vari livelli di responsabilità...

Nella prospettiva ora descritta è stata recentemente realizzata una ricerca volta a fornire una visione globale della spesa del Maf nel decennio Ottanta di cui presentiamo qui i primi risultati, mentre è in corso una parallela analisi della spesa dell'Aima.

Il prossimo paragrafo affronta il tema della riclassificazione della spesa del Ministero dell'agricoltura e si chiude con la proposta di un piano organico di riclassificazione che, una volta adottato, consentirebbe una migliore e più diffusa fruizione delle informazioni contenute negli attuali bilanci. Il terzo paragrafo illustra i principali risultati delle analisi sulla consistenza globale della spesa Maf nel decennio Ottanta. Sono qui pure esaminati i flussi finanziari che si generano per effetto dei ritardi nelle procedure di formazione e di gestione burocratica. L'obiettivo è di fornire insieme valutazioni sulla dinamica della spesa e sull'efficienza nella sua gestione. Nel quarto paragrafo i risultati ottenuti dalla riclassificazione per destinazioni economiche vengono utilizzati per interpretare le linee di politica agricola perseguite dal Ministero. Una applicazione dell'analisi delle corrispondenze consente di fornire una rappresentazione del sentiero evolutivo della spesa nel corso del tempo e di proporre una valutazione comparativa della sua dinamica reale in rapporto alle intenzioni manifestate nei programmi agricoli nazionali.

L'ultimo paragrafo è dedicato ad alcune valutazioni conclusive.

2. La riclassificazione

Aspetto qualificante e condizionante di ogni ricerca sulla spesa pubblica è il sistema di riclassificazione. Infatti, sia il bilancio di previsione che il rendiconto consuntivo, sono organizzati (per capitoli) e classificati (per titoli, rubriche e categorie) per fini riconducibili alle funzioni "autorizzativa" del primo e "certificatoria" del secondo. Differenti sono le esigenze dell'analista della spesa orientato principalmente a valutarne la distribuzione e la produttività (#).

Lo studio, che è stato condotto sui bilanci del Maf ha consentito di verificare come sia possibile una ben più ricca classificazione rispetto a quella oggi adottata, pur nei limiti imposti dall'organizzazione attuale dei bilanci, e pur considerando ancora il capitolo come unità indivisibile (#).

Lo schema di classificazione qui proposto associa ad ogni capitolo di spesa un codice per ciascuno dei seguenti aspetti:

1. titolo: spesa corrente, spesa in conto capitale;
2. rubrica: servizi generali, agricoltura, tutela economica dei prodotti, miglioramenti fondiari, bonifica, zootecnia caccia e pesca, economia montana e forestale, alimentazione, prevenzione e repressione frodi;
3. categoria: personale in attività di servizio, personale in quiescenza, acquisto beni e servizi, trasferimenti spesa corrente, poste compensative entrate, non attribuibili, beni ed opere immobiliari a carico dello stato, trasferimenti spesa in conto capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione crediti finalit... produttiva;
4. tipo di intervento e natura del trasferimento: sovvenzioni, trasferimenti al personale, contributi in conto capitale, contributi in conto interessi, integrazioni prezzo e premi, non classificata come trasferimento;
5. destinazione economica: funzionamento (FUN), ricerca e sperimentazione (RIC), divulgazione (DIV), formazione (FOR), assistenza tecnica (AST), promozione e marketing (PRO), tutela dei prodotti (TUT), strutture di trasformazione e commercializzazione (STR), investimenti aziendali (IAZ), gestione aziendale (GES), bonifica e infrastrutture (BON), irrigazione e sistemazioni idrauliche (IRR), parchi e aree protette (PAR);
6. tipo di gestione: diretta statale, trasferita, delegata;
7. tipo di vincolo relativo alla spesa, distinguendo la spesa obbligatoria da quella non obbligatoria
8. settore: bieticolo-saccarifero, sementiero, vitivinicolo, zootecnico, oli#vicolo, forestale, orticolo, frutticolo, tabacchicolo, cerealicolo ecc.;
9. beneficiario diretto della spesa: personale del Maf, spese generali, esperti, istituzioni ed enti, singole imprese, cooperazione ed associazionismo, Regioni;
10. legge: 752/1976, 984/1977 ecc.;

11. tipo di iscrizione a bilancio: a seconda si tratti o meno di reiscrizione residui perenti

12. collegamento con l'applicazione di norme CEE: a seconda si tratti o meno di spesa connessa a direttive o regolamenti comunitari

13. a seconda si tratti o meno di spesa conseguente a calamità naturali

14. a seconda si tratti o meno di spesa rivolta alla valorizzazione dell'ambiente e della qualità dei prodotti.

Le variabili utilizzate nel corso della ricerca sono raccolte nello schema 1.

3. L'evoluzione quantitativa della spesa globale

La consistenza e l'evoluzione della spesa Maf nel decennio Ottanta, la cui consistenza globale può essere valutata intorno al 15-20% di quella totale di politica agraria, è esposta nella tabella 1 (#). I risultati ottenuti suggeriscono alcune considerazioni di sintesi:

1. Il ruolo svolto dal Maf nella politica agraria è certamente di grande rilievo. La sua spesa a prezzi 1989 supera in media i 3.300 miliardi/anno di stanziamenti ed i 2.700 miliardi/anno di pagamenti totali. La sua consistenza può ancor meglio essere compresa se rapportata alle variabili caratteristiche del settore: rispettivamente 274 e 225 mila lire/ha arabile, 1,4 e 1,2 milioni lire/occupato, 7,6% e 6,4% del valore aggiunto settoriale.

2. Si tratta di una spesa che, come si può anche osservare nella figura 1, è soggetta nel tempo a profonde oscillazioni sia negli stanziamenti che, ancor più, nei pagamenti. Tali oscillazioni sono certamente dovute anche al passaggio, intorno alla metà del decennio, dal regime della legge 984/77 a quello della 752/86: si osservi infatti la rilevante diminuzione della spesa nel 1985 sia in termini di stanziamenti che di pagamenti e, negli anni successivi, la più lenta ripresa dei pagamenti rispetto agli stanziamenti conseguente agli attriti della fase di avvio della nuova legge.

3. Il peso reale della spesa del Maf tende a crescere nel tempo in misura relativamente significativa (#): eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel decennio del 4,4% annuo ed i pagamenti del 3,7%. Se poi si tiene conto del ridimensionamento relativo che nello stesso periodo ha interessato l'agricoltura, le variazioni appaiono ancor maggiori: tra l'inizio e la fine del decennio la spesa annuale è cresciuta in termini reali del 40% ad ettaro, dell'80% per occupato e del 65% per unità di valore aggiunto settoriale.

4. La dinamica della spesa del Maf (crescente) si contrappone a quella (in diminuzione) dei fondi ripartiti alle Regioni in attuazione delle leggi nazionali di finanziamento dell'agricoltura: la prima, come osservato cresce del 4,4% annuo (stanziamenti) mentre la seconda scende del 2,3% annuo. Come si può osservare in figura 1 e nella seconda parte della tabella 1, l'indice della spesa (media 1980-82=100) è pari a 135 per gli stanziamenti Maf e a 82 per i trasferimenti alle Regioni. Questa verifica può essere addotta a sostanziale conferma, almeno con riferimento alla spesa, della tendenza da più parti rilevata ad un riaccostamento della politica agraria.

5. Tra il 1980 ed il 1988 i redditi dell'insieme dei settori extragricoli sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 4,4% contro una variazione del -6,5% dei redditi agricoli totali. Escludendo i redditi da lavoro dipendente la variazione negativa si riduce al -2,1% del reddito lordo di gestione pro capite. La spesa del Maf avrebbe svolto un ruolo di parziale compensazione della dinamica negativa: assumendo per ipotesi che tutta la spesa Maf sia stata trasferita agli agricoltori, il suo contributo al contenimento del tasso negativo di variazione del reddito lordo di gestione sarebbe stato pari allo 0,6% (-2,1% anziché, -2,7%). Il riassorbimento di poco più di mezzo punto nel tasso di variazione non sembra particolarmente rilevante soprattutto alla luce di quanto si sosteneva nel punto precedente.

4. La struttura del bilancio attraverso il diagramma dei flussi di spesa

La figura 2 presenta il diagramma di flusso della spesa riferito ai valori medi del biennio 1988-89. Gli stessi parametri riferiti a ciascuno dei 5 bienni studiati ed all'intero decennio sono riepilogati nella tabella 2. I valori assoluti di bilancio sono stati relativizzati agli stanziamenti assestati: in pratica, si tratta di indici calcolati assumendo gli stanziamenti definitivi STA_DEF = 100. La figura 2 appare di notevole interesse, in quanto può essere assunta ad immagine di come le politiche di spesa del Maf passino dalle "intenzioni" (stanziamenti) alle "realizzazioni" (impegni e soprattutto

pagamenti) (#). Essa consente di visualizzare le conseguenze delle complesse e spesso tortuose procedure che presiedono alla concretizzazione delle politiche.

Anche qui alcune osservazioni appaiono pertinenti. La prima riguarda la scarsissima rappresentatività della spesa reale fornita dal bilancio di previsione iniziale. Nell'ultimo biennio esso infatti contiene soltanto il 44,4% degli stanziamenti definitivi (47,8% media di tutto il periodo) poiché, sistematicamente, al momento dell'approvazione, la maggior parte della spesa (soprattutto quella recata dalla 752/86) risulta ancora non attribuita alle specifiche finalità enunciate dalla stessa legge. Ci toglie gran parte della rappresentatività al documento di base sul quale si concentra il dibattito politico che accompagna il varo della legge finanziaria. D'altra parte l'approvazione del preventivo e della legge finanziaria costituisce l'unico momento in cui i temi della politica della spesa vengono affrontati in un quadro di globalità, dato che nella prassi viene attribuita poca importanza all'assestamento e ancor meno all'approvazione del rendiconto consuntivo (#). Circa la metà (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% in media nel decennio) della spesa iscritta nella competenza viene pagata entro l'esercizio. La restante quota viene quasi totalmente trasferita nel conto residui nell'esercizio successivo. In questo caso però, contravvenendo al principio della competenza, non si tratta sempre di spesa impegnata, alla quale si attendersi possa essere associata un'iniziativa del beneficiario in ragione della certezza dell'obbligazione assunta nei suoi confronti dal Maf. Più di un quarto degli stanziamenti è destinato infatti alla categoria dei cosiddetti residui di stanziamento (RES_STAc): si tratta di stanziamenti non impegnati nell'anno nel quale sono stati iscritti per competenza che, comunque non vanno come dovrebbero in economia (in quanto non impegnati nel corso dell'esercizio), ma sono travasati, in attesa di impegno, tra i residui. Secondo una rigida applicazione del principio della competenza, essi andrebbero invece considerati tra le economie ed eventualmente riportati nella competenza dell'anno successivo (#). L'escamotage garantisce contemporaneamente di eliminare quasi del tutto il fenomeno delle economie di stanziamento (ECO_COM=1,6% e 1,4%) e di conservare la spesa per le finalizzazioni definite nel bilancio di previsione in cui è stata stanziata.

Le performance della spesa del Maf possono essere confrontate con quelle delle Regioni. Gli stanziamenti regionali nel periodo 1980-86 sono stati trasformati in impegni al 70% ed in pagamenti al 38%. I risultati riferiti al bilancio Maf sembrerebbero leggermente migliori, ma ciò può dipendere innanzitutto dalla presenza in esso della spesa di funzionamento (12% circa) consistente in gran parte di stipendi al personale, ed anche da un più massiccio volume di trasferimenti ad altri enti (tra cui le stesse Regioni). Tenuto conto di queste differenze, ma in questo caso il giudizio impone ulteriori verifiche, la spesa del Maf è all'incirca altrettanto efficiente (o è meglio dire inefficiente?) di quella delle Regioni.

Il massiccio travaso nei residui degli stanziamenti di competenza, sommandosi ai residui pre-esistenti, determina un tale accumulo di risorse che, nell'ultimo biennio, è addirittura superiore agli stanziamenti definitivi di fondi freschi (104,7 contro 100). Conseguentemente ogni anno si rende disponibile una massa spendibile più che doppia rispetto agli stanziamenti assestati e più che quadrupla nei confronti degli stanziamenti che figurano nel bilancio di previsione, con chiare tendenze alla crescita.

Lo smaltimento dei residui, se confrontato con quello delle disponibilità in conto competenza (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% nell'intero decennio), appare significativamente più lento: 32,5% e 35% rispettivamente nel periodo più recente e nell'intero periodo (34/104,7). Ciò segnala la presenza nel bilancio Maf di due componenti: quella che viene smaltita rapidamente entro l'anno (stipendi, spese di funzionamento in genere, trasferimenti, contributi con istruttorie rapide e semplificate) e quella che invece richiede tempi lunghi ed in genere superiori a due anni (spese per investimenti, interventi strutturali ed infrastrutturali). Corrispondentemente l'accumulo di residui tende ad aumentare: il volume dei residui da inizio a fine anno passa da 104,7 a 112,3 nel biennio 1988-89 e in media da 91 a 101 nel corso dell'intero decennio. Si tenga conto, oltretutto, del non trascurabile peso delle economie sui residui (ECO_RES): si tratta di prelievi e di impegni decaduti. Al netto

di questa componente la crescita dei residui tra inizio e fine periodo sarebbe valutabile mediamente in circa 15 punti. Naturalmente in tutti i passaggi delle disponibilità di spesa da un esercizio all'altro si associa, in ragione dell'inflazione, una consistente perdita di potere d'acquisto. Gli attriti nel flusso della spesa sono percepibili anche attraverso l'analisi dei pagamenti: complessivamente, essi ammontano al 83,4% degli stanziamenti definitivi nel biennio 1988-89 e a 82,9% nel decennio ottanta. Grosso modo, tenendo conto delle economie complessive e della perdita di potere d'acquisto della moneta nel tempo, quel valore, se confermato in una analisi di più lungo periodo, potrebbe essere considerato rappresentativo del volume di spesa reale conseguente alle 100 lire di stanziamento iniziale.

Infine è opportuno sottolineare come in tutto il periodo le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergano sensibilmente dai valori dei pagamenti successivamente effettuati. Si tratta di un segnale particolarmente significativo della scarsissima o nulla attenzione che nell'amministrazione della spesa viene attribuita allo stesso bilancio di cassa (e) e dello svilimento apportato, mediante una prassi disordinata e burocratica, alle motivazioni che avevano indotto il legislatore ad introdurlo. Scegliendo di attribuire al bilancio di competenza il ruolo di strumento formale di controllo della spesa, quello di cassa (pur nei limiti di un'impostazione ragionieristica) avrebbe potuto assumere i caratteri di un più agevole dispositivo per la previsione ex-ante ed il controllo ex-post dei flussi finanziari. Se si tiene conto che il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente autorizzativa e niente affatto "previsiva" (e), manca ancora uno strumento, essenziale per la programmazione della politica agraria, che consenta di sviluppare su basi corrette il confronto politico sia nella fase di definizione della spesa, che in quelle successive di gestione e di controllo (e).

Il quadro ora delineato sembra abbastanza stabile nel tempo (tabella 2): l'unica variazione di un certo rilievo riguarda i residui che, almeno in base ai dati dell'ultimo biennio disponibile, crescono fino a superare gli stanziamenti di competenza influenzando significativamente sia la massa spendibile che gli impegni totali (conto competenza + conto residui), ma non altrettanto i pagamenti totali. Se questa tendenza fosse confermata, sarebbe segnalata una crescente inerzia nella trasformazione delle "intenzioni" di spesa in "realizzazioni".

5. Rapporti tra le politiche agrarie e sentiero evolutivo della spesa negli anni Ottanta

La distribuzione tra "politiche agrarie" della spesa a prezzi costanti 1989 è raccolta nella tabella 3 per gli stanziamenti e nella tabella 4 per i pagamenti. Un'analisi di questi risultati non può prescindere dalla parzialità dell'ottica visuale di chi analizza una quota soltanto della spesa totale che affluisce all'agricoltura (e): in mancanza di un bilancio consolidato, i giudizi vanno espressi con prudenza e sempre suggerendo ulteriori verifiche. D'altra parte questa analisi non può tener conto della qualità della spesa (della sua efficacia, della sua distribuzione, dei suoi tempi una volta trasferita dal Maf ad altri enti, ecc.). Le principali considerazioni che si possono derivare dalla lettura dei risultati sono comunque le seguenti. Se si escludono i costi sostenuti per il funzionamento del Maf (tra l'11 ed il 12% del totale) (e) la spesa complessiva si concentra innanzitutto sugli interventi diretti verso le imprese (il 49,7% degli stanziamenti ed il 49,3% dei pagamenti si dirige verso gli investimenti aziendali e la gestione aziendale). Si tratta di una componente in crescita decisamente più rapida della spesa complessiva. Questo segnale non appare particolarmente coerente con la divisione di funzioni tra centro e periferia prevista dall'art 117 della Costituzione e dal Dpr 616, secondo i quali gli interventi strutturali sembrerebbero essere principalmente di pertinenza delle Regioni. Certamente va osservato che una parte di tale spesa viene successivamente trasferita alle stesse Regioni, ma come è noto, ciò avviene spesso previa imposizione di vincoli di destinazione che ostacolano il successivo adattamento della spesa agli specifici bisogni delle agricolture locali e comunque nei tempi definiti dalle procedure di trasferimento delle disponibilità finanziarie.

La seconda componente della spesa globale è quella diretta al finanziamento delle strutture di trasformazione (14,5% degli stanziamenti e 11,8% dei

pagamenti nell'ultimo triennio). Si tratta della componente più dinamica di tutta la spesa, il tasso di crescita tendenziale è calcolato quasi intorno al 20% annuo, e di una delle componenti in cui il rapporto pagamenti/stanzamenti è cresciuto di più passando dal 47% nel primo quadriennio a 64% nell'ultimo. Evidentemente in questa direzione si sono mosse principalmente le scelte di politica agraria del Ministero in coerenza con le strategie di valorizzazione dell'intera filiera agro-alimentare di cui agli ultimi piani agricoli nazionali. Va comunque notato che alle spese rivolte alla promozione ed alla tutela delle produzioni, strettamente collegate a quelle a sostegno delle strutture produttive, sono state destinate risorse molto esigue (complessivamente il 3% degli stanziamenti ed il 2,4% dei pagamenti) e addirittura in regresso in termini di pagamenti. Ciò sembra in aperto contrasto soprattutto con la valorizzazione (enunciata nella maggior parte dei provvedimenti di politica agraria) degli aspetti qualitativi delle produzioni a vantaggio sia dei produttori, che dei consumatori, che dell'ambiente in generale.

Il finanziamento delle iniziative infrastrutturali appare decisamente sacrificato nel corso del decennio. Complessivamente per bonifica, irrigazione e parchi, si scende dal 26 al 12% degli stanziamenti e dal 29 al 16% dei pagamenti. Il passaggio progressivo in sede Cee da una politica di garanzia illimitata ad una di contenimento delle eccedenze avrebbe suggerito un impegno crescente e sempre più selettivo negli investimenti infrastrutturali sia perché, sono i soli che conducono ad un allargamento della base produttiva sia perché, specie nelle aree più deboli, esprimono forti ricadute sociali ed ambientali. Si tenga poi presente l'elevato rapporto pagamenti/stanzamenti che caratterizza tutte queste componenti per l'intero decennio, e che negli anni più recenti tende a superare l'unità (tabella 5). Il quadro complessivo non è facilmente interpretabile in quanto o si accetta l'ipotesi che il MAF sia dotato di una struttura e di un'inerzia che si adeguano con fatica alle decisioni politiche, oppure si assume che l'offerta di questo particolare tipo di interventi non sia sufficiente alle necessità del sistema agricolo. Comunque sia, dall'insieme di questi elementi emerge un segnale non positivo e assume sostanza la tesi della presenza di divaricazioni fra esigenze reali dell'agricoltura e offerta di politica agraria, cui possono sommarsi attriti e conflitti di ruolo fra sistema politico e sistema amministrativo. Ciò è tanto più grave quando si consideri che le componenti in questione sono decisive per la competitività del sistema agricolo italiano e per la sua sostenibilità ambientale. Colpisce infine la scarsissima dotazione di risorse dedicata ai parchi, peraltro addirittura decrescente in termini relativi (stanziamenti). La politica dei servizi allo sviluppo riceve una quota relativamente modesta di finanziamenti (meno del 10%) e la crescita registrata nel decennio, pur superiore a quella media, non può certamente essere ritenuta sufficiente. Nel momento in cui il settore è interessato ad una profonda trasformazione contemporaneamente tecnologica ed organizzativa, i cui esiti sono peraltro molto incerti, le politiche della ricerca, della divulgazione, della formazione professionale e dell'assistenza tecnica costituiscono leve cruciali che, almeno con i dati a disposizione, non sembrano essere adottate sistematicamente dall'operatore pubblico italiano.

Infine merita dar conto di come le marcate oscillazioni della spesa nel tempo, già rilevate a livello globale, risultino ancor più ampie nelle singole componenti. I balzi in alto improvvisi, le cadute repentine dei volumi di risorse disponibili o utilizzate e le numerose inversioni di rotta non contribuiscono certamente a ridurre le incertezze che, sempre più frequentemente, si presentano all'orizzonte degli operatori agricoli.

Un tentativo di ulteriore sintesi, volto contemporaneamente a valutare il rapporto esistente nel decennio tra le varie componenti del bilancio del Maf ed a descrivere il sentiero evolutivo della sua spesa è stato effettuato utilizzando l'analisi delle corrispondenze (#). I risultati ottenuti sono rappresentati nelle figure 3 e 4.

Come è noto, il metodo consente di proiettare su un piano, con la minima perdita di informazione, i punti giacenti in uno spazio a $n > 2$ dimensioni. La posizione di ciascun punto nel piano, rispetto all'origine degli assi (centro di gravità...) e rispetto a ciascun altro punto, dipende dalla sua massa (peso

percentuale sul totale della spesa) e dalla sua inerzia (peculiarità della sua collocazione nello spazio originario). Il metodo consente inoltre di rappresentare sullo stesso piano sia le classi della spesa totale (i vettori colonna) che gli anni (i vettori riga). La significatività della rappresentazione, che dipende dall'inerzia totale catturata dai due assi del piano, è nel nostro caso abbastanza elevata: 83% per gli stanziamenti e 76% per i pagamenti.

Le figure consentono innanzitutto di verificare affinità e divergenze nelle modalità di comportamento nel tempo delle componenti della spesa. Considerando innanzitutto la "spesa intenzionale", ossia quella rappresentata dagli stanziamenti, si può notare come nel decennio (a parte l'eccezione del 1985, anno di transito dalla legge 984/77 alla 752/86) si sia percorso un sentiero suddivisibile in tre fasi. Nella prima (1980-81) prevalgono gli investimenti infrastrutturali (BON e IRR) corrispondenti ad una tradizionale propensione per una politica rivolta all'estensione quantitativa delle produzioni. Nella seconda, (1982-87) di transizione, è soprattutto l'intervento volto al sostegno degli investimenti aziendali a connotare le trasformazioni relative. Infine la terza fase (1988-89) segnala l'emergere di più obiettivi tra cui: a) la crescente attenzione alla politica dei servizi allo sviluppo (DIV, AST, RIC); b) la tendenza ad allargare il campo dell'intervento di politica agraria a valle dell'agricoltura propriamente detta, ma soprattutto attraverso interventi sulle strutture di trasformazione e commercializzazione (STR); c) la propensione ad intervenire sulle realtà produttive dell'agricoltura con interventi rivolti alla gestione più che all'investimento (GES).

Si tratta complessivamente di un quadro abbastanza eterogeneo che, almeno ad un primo esame, come quello possibile con i pochi dati di cui ancora si dispone, non depone comunque a favore una valutazione positiva circa l'organicità dell'intervento.

Dall'analisi della "spesa effettiva", pagamenti totali, non sempre si ottengono delle conferme.

Nel primo periodo (1980-81) si conferma la presenza caratterizzante (rispetto al resto del decennio) della spesa per opere di bonifica. La spesa per l'irrigazione ha invece una dinamica più differenziata che la avvicina a quella delle altre classi: come è facile verificare, essa tende nel tempo a regredire molto più lentamente in termini di pagamenti che di stanziamenti (si tratterà qui di verificare se il fenomeno può essere considerato un effetto inerziale delle decisioni di spesa assunte negli anni di pieno regime della legge 984/77). La fase intermedia di transizione appare molto più incerta e soprattutto meno definita nelle sue caratteristiche distintive:

- la spesa appare meno caratterizzata dagli investimenti aziendali (salvo gli anni 1982 e 1984), in ragione delle difficoltà a trasformare gli stanziamenti in pagamenti,
- si assiste a un afflusso di fondi verso il settore agricolo incerto e continuamente oscillante.

Infine la tendenza della politica della spesa ad orientarsi verso le opzioni apparse come prioritarie nell'analisi degli stanziamenti non si evidenzia più con la stessa nettezza e non trova che parziale conferma. Infatti: a) la spesa rivolta alla gestione aziendale sembra essere decisamente statica e non in crescita come nelle intenzioni (BON); b) l'intervento a sostegno dei servizi allo sviluppo (RIC, AST, FOR, DIV) non appare più significativa mente caratterizzante delle scelte Maf (STR); c) l'unica politica verso la quale si può segnalare una più chiara conferma è quella a sostegno delle strutture di trasformazione (STR).

6. Considerazioni conclusive

Non disponendo ancora del consolidato della spesa di tutti gli Enti che intervengono nel settore agroalimentare non sarà qui possibile avanzare conclusioni "stabili" né, sugli obiettivi di politica agraria, né, sui risultati perseguiti, né, sulla coerenza dei sentieri percorsi. Anche in questa fase della ricerca alcune conclusioni possono essere tuttavia proposte soprattutto in relazione ai rapporti tra programmazione agricola e spesa e tra programmazione reale e programmazione finanziaria.

Sul primo punto si hanno buone ragioni per sostenere che una impostazione organica degli interventi nel settore sia ancora molto lontana. Quando infatti

gli stanziamenti del bilancio di previsione non superano mai la metà degli stanziamenti definitivi significa che chi amministra è guidato dal provvisorio e dall'estemporaneo e non da chiare motivazioni strategiche.

Quando la spesa raggiunge il settore con ampie onde cicliche significa che chi amministra non si propone l'eliminazione delle zone d'ombra che caratterizzano le condizioni al contorno, ma anzi contribuisce mediante impulsi erratici, imprevedibili e quindi non stabilizzanti, a confondere gli andamenti di fondo delle variabili con le fluttuazioni congiunturali.

È ben difficile poi sostenere l'ipotesi di una posizione del Maf di tipo attivo, ovvero tendente alla correzione dei cosiddetti fallimenti del mercato quando la spesa effettivamente realizzata diverge sistematicamente e profondamente dalle previsioni sia in termini quantitativi, che qualitativi. Quel dato conferma, anche se da solo non può spiegarlo compiutamente, il perdurare di una logica dell'intervento pubblico di adeguamento alla domanda dei privati più che di sollecitazione di comportamenti che tendono a correggere le miopie del mercato e ad allungare le profondità visive degli operatori privati. Questa posizione passiva dell'intervento pubblico, che ha caratterizzato l'azione del Maf nel dopoguerra, deve oggi essere guardata con maggiore apprensione che nel passato: sia a ragione del delicato momento che sta attraversando la politica agraria comunitaria, sia perché, tende sempre più a saldarsi con l'azione di gruppi di interesse che non hanno niente in comune con la programmazione, con il buon funzionamento del mercato.

Preoccupante, sempre alla luce della qualità di coordinamento - programmazione della spesa, ci sembra pure il tendenziale accorciamento del riferimento temporale degli interventi: in una fase come l'attuale in cui le turbolenze esterne tendono ad abbreviare drasticamente l'orizzonte decisionale delle imprese, l'operatore pubblico dovrebbe porsi in controtendenza, tentando di attenuare la miopia degli operatori con interventi capaci di ridurre rischi ed incertezze. Questa strutturale incapacità di darsi una prospettiva di lungo termine preoccupa non solo perché, non aiuta il sistema agricolo italiano a tenere saldamente il mercato, ma anche perché, si stanno delineando chiaramente all'orizzonte nuovi temi che possono essere affrontati solo se muniti di grande profondità di campo visivo: come la sostenibilità ambientale e la necessità di orientare sempre più decisamente il settore alimentare verso produzioni sane e di alta qualità.

Sul rapporto programmazione economica - programmazione finanziaria ci sembra di poter sostenere che i risultati ottenuti dalla ricerca confermano abbondantemente quanto sostenuto in precedenti lavori: se la programmazione finanziaria non scaturisce da una capacità progettuale dell'operatore pubblico, è molto probabile che vengano attuati solo i progetti dei privati. In questo senso qualsiasi intervento pluriennale in qualche modo articolato potrà essere chiamato piano agricolo, anche se poco ha a che fare con la razionalità operativa, con la visione strategica delle misure e con il loro coordinamento nel tempo e nello spazio.

Nell'ultimo decennio qualche reale passo nella direzione progettuale è stato realizzato dietro lo stimolo della Cee (vedi in particolare i Pim e la riforma dei fondi strutturali comunitari). Come spesso è successo in passato però, se in Italia la nuova strada non è imboccata definitivamente e se, di conseguenza, la visione progettuale degli interventi non penetra nel modo di gestire quotidiano, i progetti integrati, come i programmi operativi non costituiranno che delle appendici giustapposte e non integrate. La politica agraria nazionale e la relativa spesa continueranno a giocare un ruolo passivo di trasferimento, ed essi avranno carattere episodico e dureranno l'arco di una stagione. L'agricoltura italiana avrà, forse un'altra occasione, forse l'ultima, per una ristrutturazione capace di inserirla nel mercato e di assegnarle il ruolo fondamentale che le spetta nello sviluppo economico, territoriale, ambientale del Paese. Se la visione progettuale degli interventi non permea la gestione pubblica a tutti i livelli, si corre il grave rischio che le nuove ed interessanti procedure introdotte con i Pim e la riforma dei fondi strutturali, siano percepite come metodologie fumose, come corpi estranei capaci solo di creare ulteriori intralci all'amministrazione: vedi il sempre più frequente, ma non per questo meno chiaro, meno convinto, riferimento al monitoraggio degli interventi che numerosi amministratori continuamente richiamano sia nei dibattiti che negli atti formali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, FORMEZ, Napoli, 1989.
- AA.VV., L'intervento pubblico in agricoltura, problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale, Ediesse, Roma, 1990.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali, Il Mulino, Inea, Bologna, 1983.
- G.Colombo, La politica agraria delle regioni a statuto ordinario, Cedam, Padova, 1990.
- R.Finuola, "L'attività... di spesa del Maf nell'ambito della legge pluriennale per l'agricoltura: le azioni orizzontali", La Questione Agraria, n.39, 1990 (I).
- R.Finuola, "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario: un quadro di sintesi", Cooperazione in agricoltura, n.4, 1990 (II).
- A.Guarini, M.Guarini, Il bilancio degli enti pubblici, F.Angeli, Milano, 1984.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Relazione al Parlamento", Roma, 1988.
- G.Orlando, La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, F.Angeli, Milano, 1984.
- A.Piccinini, "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", Rivista di politica agraria, 2, 1984.
- A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Found, Washington, 1983.
- F.Sotte, D.Novach, Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura, Editori del Grifo, Agenzia dei Servizi Interparlamentari, Roma, 1988.
- F.Sotte, "Spesa pubblica e controllo di gestione. Un modello di elaborazione della spesa regionale applicato al bilancio per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna", in: Inea, La politica economica nel settore agricolo, Il Mulino, Bologna, 1988. Atti del XXIII convegno di studi Sidea, Pisa, 1986.
- F.Sotte, La spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna. Primo rapporto tecnico, Regione Emilia Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1991 (in corso di pubblicazione).
- F.Sotte, D.Novach, Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale, il caso dell'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1988.

#. Per il prezioso aiuto ricevuto nel corso della ricerca, gli autori desiderano ringraziare Aroldo Cascia, senatore della Repubblica, e Roberto Finuola, dirigente del Ministero del bilancio e della P.E.

#. Analogamente, pur senza esplicitare un collegamento tra controlli di produttività... della spesa e concessione di nuove provvidenze, la legge 752/86 ha previsto la redazione di un rapporto annuale sulla sua attuazione.

#. Si vedano ad esempio in bibliografia i lavori di Finuola (1990 I), Orlando (1984), Sotte-Novach (1988).

#. La base informativa predisposta dell'Inea nell'Annuario dell'agricoltura italiana, che è l'unica che consenta una analisi minimamente disaggregata della spesa agricola, risulta comunque inadeguata per uno studio approfondito. Infatti le classificazioni sono insufficienti, scarsa è l'omogeneità... tra le informazioni riferite alle differenti istituzioni (Cee, Maf, Regioni ecc.), mancano informazioni fondamentali sulla spesa di alcuni enti (come Aima, fondi di rotazione ed enti di sviluppo).

#. I principali risultati delle ricerche finora sviluppate sono raccolti nei due volumi: F.Sotte, D.Noach (1988) e F.Sotte (1991 in corso di pubblicazione).

#. In termini di efficienza (output/input) e di efficacia (obiettivi/risultati)

#. Quest'ultima assunzione consente di utilizzare direttamente gli stessi dati raccolti nei bilanci ufficiali (organizzati come è noto appunto per capitoli). Naturalmente essa non è priva di inconvenienti. Infatti la spesa è spesso raccolta in capitoli la cui destinazione è così genericamente definita da rendere ardua una classificazione minuziosa. Ci limita le possibilità di classificazione ed impedisce di mirare alla conoscenza dei dettagli. Un esempio al riguardo è il capitolo 7520: "Contributi a favore di cooperative e loro consorzi, con preferenza di quelle aderenti ad associazioni di produttori riconosciute o ad altre non aventi scopo di lucro, per l'acquisizione, la realizzazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la gestione di impianti di dimensione nazionale o interregionale, per la raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; contributi per progetti presentati da cooperative e loro consorzi aventi dimensione nazionale o interregionale, inseriti nei programmi nazionali del Feoga-sezione orientamento e non potuti finanziare a carico di detto fondo; contributi per attività intese a promuovere e sostenere la cooperazione con iniziative di interesse nazionale specie per la formazione di quadri dirigenziali, la realizzazione di programmi di informazione cooperativa e la costituzione di consorzi nazionali di cooperative; contributi a favore di tali consorzi sulle spese di gestione per le operazioni collettive dalla raccolta alla commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, nonché, concorsi negli interessi sui prestiti destinati alla conduzione e alle anticipazioni ai soci conferenti; contributi attualizzati per l'abbattimento degli interessi sui mutui di consolidamento".

#. Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati nei rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1989 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive sei colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento alla terra (Saurabile), al lavoro (occupati), al valore aggiunto settoriale. L'ultima colonna, di fonte Inea, presenta il volume di risorse finanziarie a prezzi costanti ripartito tra le Regioni (parte delle quali transita nel bilancio Maf).

#. I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto.

#. Il concetto di spesa "realizzata" qui adottato è evidentemente restrittivamente inteso dal momento che si tiene conto soltanto delle risultanze di bilancio: quindi n, della sua destinazione, n, dei suoi effetti.

#. I cui tempi di elaborazione sono comunque troppo lunghi per restare interesse negli ambienti politici e dei gruppi di pressione.

#. Questa prassi non è consentita ad esempio alle Regioni nei cui bilanci, come è testimoniato nel Libro bianco sulla spesa delle Regioni, si formano volumi massicci di residui che sono ristanziati nell'anno successivo per gli stessi fini a causa del vincolo di destinazione di gran parte delle risorse per la

politica agraria. La reiscrizione continua di massicce quantit... di economie, e quindi lo stanziamento in anni successivi della stessa disponibi... di spesa, determina un gonfiamento artificiale degli stanziamenti regionali.

Ma il fenomeno è diffuso in tutta l'amministrazione della spesa dello Stato, come delle Regioni e degli altri enti pubblici.

Tant'è che la spesa reale di competenza rilevata ex-post attraverso i rendiconti diverge sistematicamente per difetto sia negli impegni che, ancor più, nei pagamenti da quella "prevista" ex-ante. Si consideri che, con riferimento ai nostri dati, il Parlamento vota la legge finanziaria decidendo su 44 lire del bilancio di previsione delle 100 definitivamente stanziature. Ma poi di quelle 100 ne saranno pagate soltanto 49 nel primo anno ed altre 34 negli anni successivi.

Nell'esperienza avviata nella Regione Emilia-Romagna è in corso un tentativo di affiancare al bilancio di previsione formale un budget rivolto a simulare gli effetti a consuntivo della spesa stanziata, applicando ad essa i coefficienti di conversione storicamente rilevati nei rendiconti finali tra stanziamenti, impegni e pagamenti.

Oltre alla spesa che proviene dagli interventi comunitari, da quelli regionali, e dagli altri innumerevoli enti pubblici che forniscono provvidenze al settore, in un giudizio globale bisognerebbe considerare i benefici che provengono all'agricoltura dai consumatori in termini di maggiorazioni di prezzo imposte dalle politiche di protezione, e quelli a carico della collettività sotto forma di politiche sociali (es.: in materia pensionistica) e di esenzioni fiscali agli agricoltori. Solo considerando gli interventi nazionali e comunitari, come testimonia Finuola per il 1988, l'intervento pubblico è pari al 28,1% del valore aggiunto settoriale. R.Finuola (1990 I).

La diminuzione percentuale dell'incidenza della spesa di funzionamento complessiva negli stanziamenti (da 12,8 a 11,3%) e soprattutto nei pagamenti (da 14,2 a 11,9%) va considerata un segnale di un probabile miglioramento relativo dell'efficienza della macchina amministrativa, specie se si considera l'aumento complessivo della spesa reale gestita dal Ministero, e quindi conseguente maggior carico di lavoro burocratico.

Il metodo dell'analisi delle corrispondenze consente in sostanza una rappresentazione geometrica delle relazioni di similarità tra righe e colonne di una tabella di contingenza: quella nel nostro caso formata dagli anni (righe) e dagli aggregati di spesa Maf (colonne). Ogni riga o colonna è rappresentata da un punto tanto più vicino (o distante) rispetto ad ogni altro (ed agli altri nel complesso) quanto più simile (o dissimile) sia la distribuzione che rappresenta (profilo). L'origine degli assi in questo contesto rappresenta il baricentro della matrice essendo la sintesi dell'inerzia determinata nello spazio da ciascun punto (riga o colonna) in ragione della sua originalità e della sua massa. Il software utilizzato per l'analisi delle corrispondenze è stato predisposto da R.Lucchetti per la sua tesi di laurea su "Aspetti teorici dell'analisi delle corrispondenze visti attraverso una applicazione ai consumi delle famiglie", Università di Ancona, 1989.

Questa difficoltà a convertire le intenzioni in effetti contrasta con la caratteristica intrinseca dell'intervento: essendo generalmente rivolto a risolvere problemi contingenti, la sua inerzia suggerisce un giudizio particolarmente critico.

Queste politiche, come visibile nella figura 3, attraggono la spesa, che per fatica ad allontanarsi significativamente, come è invece apparso chiaramente nelle intenzioni, dalle destinazioni tradizionali. Anzi, nella figura sembra palesarsi per il 1989 una tendenza al ritorno indietro.

Anche in questo caso agli investimenti a valle dell'agricoltura non corrisponde una analogo attività di impiego di risorse correnti verso la tutela e valorizzazione della produzione (TUT) e verso la promozione ed il marketing (PRO).

#####

#####e###,###y#

%###v#Š###q#C###n#%###ÿÿç###k#â###ÿÿâ###h#ô###ÿÿö###e#÷###`#◆###]#,###X##

##U#Û#####@#####@#####@##### ### #v#7

##s#8

##n#3###k#4###f#è###c#####ÿÿè###`#ì###[#####X#####S#`###P#,###X##

#####@#####@#####@#####@#####@#####@

`###™###x#œ###u#î###ÿÿ%
\$##r#'\$##o#"\$##l#•\$##g#ç&##d#i&##a#e)##^#f)##Y#u,##V#},##S##
#####@#####@#####

...P##áP##ÿÿ?

Q##x#Hq##u#fQ##r#oQ##o#0R##l#lR##g#9T##d#:T##_#D`##\#M`##Y#fi##V#gi##Q#####@#
#####@#####@#####

Í™##i>##x#k>##t#l>##o# ce##l##e##h#

æ##c#[æ##`#]æ##\#^æ##W#`æ##T#aæ##Q#I£##N#a—
###6#####`#####@##`#####@##`#####@##`#####`####

I£##K£##w#L£##r#|¥##o#`~¥##k#©¥##f#ó¥##c#ý¥##`#"|##]#•|##Y#-|##T#k\$##Q#m\$##M#a-
#####`#####@##`#####@##`#####@##`#

mS##nS##v#òS##s#ôS##o#õS##j#X`##g#~`##d##a##a##a##]##a##X#•a##U#-a##Q#α##L#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@

α##w~##x#y~##t#z~##o#í##l#ï##h#Đ##c#z°##`#|°##\#}°##W#.²##T#0²##P#1²##K#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@##`#####

1²##2²##ÿÿ3²##w#üµ##ÿÿÿµ##s##¶##ÿÿ#¶##n#ø¶##k#ú¶##g#û¶##b##·##_#+·##\#(,##Y#*,##
U##@##`####`#####@##`#####@##@##@##@##

##ÿ###>h###>h###>h###>h#####>h###>h#####ð#####K O

##

##y#ú

##y#E

###y##

13/4###<#####1##,##"###>#ce#ceC:\FINALE.STI#####
#####IBMGRAPH#@#á4Å##ç##-#•###š#µ#maf.doc, #

Alessandro Bartola, Franco Sotte, Andrea Fioretti

La spesa del maf negli anni ottanta

1. Introduzione (#)

Molte ragioni hanno determinato in questi anni un crescente interesse nei confronti delle analisi sulla spesa pubblica destinata all'agricoltura:

- la diminuzione dei livelli di protezione del settore;
- la crescente competitivit... a livello internazionale;
- l'amplificazione dei rapporti di integrazione dell'agricoltura con il sistema agro-industriale, cos# come con il territorio e l'ambiente, o, come in tante regioni del Paese, con lo sviluppo diffuso;
- la neces#sit... di nuovi servizi che impedi#scano che i fenomeni di de#strutturazione aziendale diano luogo ad impatti negativi sulle po#tenzialit... future di svi#luppo del set#tore;
- il bisogno di un accre#sciuto impegno dell'operatore pubblico nella definizione e nel con#trollo degli svi#luppi tecnologici.

Da un lato, infatti, rimane notevole il bisogno di interventi nell'agricoltura e nel territorio rurale, dall'altro, le risorse di#sponibili tendono a scarseg#giare o addirittura, come per le poli#tiche di garanzia, a contrarsi. Ci# rilancia l'esigenza di un coordinamento ex-ante delle politi#che agrarie e di un controllo minu#zioso della loro gestione volto a ve#rificarne tempesti#vamente l'efficienza e l'efficacia. In questa stessa di#rezione si muove d'altra parte la Comunit... europea nell'imporre come condizione dei finanziamenti per le politiche strutturali (ad esempio per i Pim e per gli interventi del re#golamento 2052) la presentazione di programmi di sviluppo e pro#getti operativi e, successi#vamente, la re#dazione di rapporti pe#riodici volti a ve#rificare la destinazione e la pro#duttivit... delle po#litiche attivate in relazione agli obietti#vi preventiva#mente as#sunti (#).

I pochi studi che hanno affrontato l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia, pur dispo#nendo di scarsissime informazioni, mostrano come siano molto basse sia la sua efficienza e probabilmente anche la sua efficacia, e quindi implici#tamente segnalano quanto ampia sia la possibilit... di recupero di risorse alla politica agraria derivabile da una razionalizza#zione dell'intervento (#).

Non si tratta per# di un compito facile. Infatti la stru#mentazione informativa sulla spesa š del tutto ina#degua per le funzioni di analisi e controllo che im#plicherebbero sia il coordina#mento ex-ante delle poli#tiche agrarie, che la ve#rifica ex-post della loro pro#duttivit... (#). E' necessario pertanto mettere a punto nuove meto#dologie di raccolta e trattamento dei dati ed avviare nel contempo azioni volte a quantificare l'output dell'intervento pubblico: l'attuale mancanza pressoch, assoluta di informazioni sulle concrete rea#lizzazioni degli obietti#vi della politica agraria rende partico#larmente ardua ogni iniziativa volta alla misu#razione della sua efficacia.

Da ormai un quinquennio un'esperienza in materia š in corso nella Regione Emilia-Romagna. Il lavoro fi#nora svolto ha consen#tito di:

- riclassificare con un sistema articolato di indici la spesa agri#cola regionale dal 1980 ad oggi,
- costruire un data-base informatizzato della spesa riclassifi#cata,
- mettere a punto un programma flessibile e di facile utilizzo per il trattamento elettronico dei dati sulla spesa volto esplici#tamente a soddi#sfare le esi#genze in#formative per l'analisi ed il controllo,
- realizzare un rapporto tecnico sulla spesa nel decen#nio Ottanta da implementare negli anni a venire (#).

I risultati dell'esperienza compiuta, suggeri#scono ora l'applicazione dello stesso metodo ai bilanci di altri enti (Maf, Aima, altre Regioni, enti di svi#luppo). L'obietti#vo principale di questo progetto š di pun#tare alla conoscenza globale e ad una visione conso#lidata della spesa per la gestione della politica agra#ria nazionale, indipende#mente dagli enti erogatori. Presupposto fondamentale di questa opera#zione sono:

- a) la messa a punto di un sistema di riclassificazione omogenea e compatibile che consenta l'aggregazione della spesa tra gli enti, nello spazio e nel tempo;
- b) lo studio di una metodologia di analisi e controllo che renda fruibili i

risultati ai vari livelli di responsabilit...

Nella prospettiva ora descritta è stata recentemente realizzata una ricerca volta a fornire una visione globale della spesa del Maf nel decennio Ottanta di cui presentiamo qui i primi risultati, mentre è in corso una parallela analisi della spesa dell'Aima.

Il prossimo paragrafo affronta il tema della riclassificazione della spesa del Ministero dell'agricoltura e si chiude con la proposta di un piano organico di riclassificazione che, una volta adottato, consentirebbe una migliore e più diffusa fruizione delle informazioni contenute negli attuali bilanci. Il terzo paragrafo illustra i principali risultati delle analisi sulla consistenza globale della spesa Maf nel decennio Ottanta. Sono qui pure esaminati i flussi finanziari che si generano per effetto dei ritardi nelle procedure di formazione e di gestione burocratica. L'obiettivo è di fornire insieme valutazioni sulla dinamica della spesa e sull'efficienza nella sua gestione. Nel quarto paragrafo i risultati ottenuti dalla riclassificazione per destinazioni economiche vengono utilizzati per interpretare le linee di politica agricola perseguite dal Ministero. Una applicazione dell'analisi delle corrispondenze consente di fornire una rappresentazione del sentiero evolutivo della spesa nel corso del tempo e di proporre una valutazione comparativa della sua dinamica reale in rapporto alle intenzioni manifestate nei programmi agricoli nazionali.

L'ultimo paragrafo è dedicato ad alcune valutazioni conclusive.

2. La riclassificazione

Aspetto qualificante e condizionante di ogni ricerca sulla spesa pubblica è il sistema di riclassificazione. Infatti, sia il bilancio di previsione che il rendiconto consuntivo, sono organizzati (per capitoli) e classificati (per titoli, rubriche e categorie) per fini riconducibili alle funzioni "autorizzativa" del primo e "certificatoria" del secondo. Differenti sono le esigenze dell'analista della spesa orientato principalmente a valutarne la distribuzione e la produttività (#).

Lo studio, che è stato condotto sui bilanci del Maf ha consentito di verificare come sia possibile una ben più ricca classificazione rispetto a quella oggi adottata, pur nei limiti imposti dall'organizzazione attuale dei bilanci, e pur considerando ancora il capitolo come unità indivisibile (#).

Lo schema di classificazione qui proposto associa ad ogni capitolo di spesa un codice per ciascuno dei seguenti aspetti:

1. titolo: spesa corrente, spesa in conto capitale;
2. rubrica: servizi generali, agricoltura, tutela economica dei prodotti, miglioramenti fondiari, bonifica, zootecnia caccia e pesca, economia montana e forestale, alimentazione, prevenzione e repressione frodi;
3. categoria: personale in attività di servizio, personale in quiescenza, acquisto beni e servizi, trasferimenti spesa corrente, poste compensative entrate, non attribuibili, beni ed opere immobiliari a carico dello stato, trasferimenti spesa in conto capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione crediti finalit... produttiva;
4. tipo di intervento e natura del trasferimento: sovvenzioni, trasferimenti al personale, contributi in conto capitale, contributi in conto interessi, integrazioni prezzo e premi, non classificata come trasferimento;
5. destinazione economica: funzionamento (FUN), ricerca e sperimentazione (RIC), divulgazione (DIV), formazione (FOR), assistenza tecnica (AST), promozione e marketing (PRO), tutela dei prodotti (TUT), strutture di trasformazione e commercializzazione (STR), investimenti aziendali (IAZ), gestione aziendale (GES), bonifica e infrastrutture (BON), irrigazione e sistemazioni idrauliche (IRR), parchi e aree protette (PAR);
6. tipo di gestione: diretta statale, trasferita, delegata;
7. tipo di vincolo relativo alla spesa, distinguendo la spesa obbligatoria da quella non obbligatoria
8. settore: bieticolo-saccarifero, sementiero, vitivinicolo, zootecnico, oli#vicolo, forestale, orticolo, frutticolo, tabacchicolo, cerealicolo ecc.;
9. beneficiario diretto della spesa: personale del Maf, spese generali, esperti, istituzioni ed enti, singole imprese, cooperazione ed associazionismo, Regioni;
10. legge: 752/1976, 984/1977 ecc.;

11. tipo di iscrizione a bilancio: a seconda si tratti o meno di reiscrizione residui perenti

12. collegamento con l'applicazione di norme CEE: a seconda si tratti o meno di spesa connessa a direttive o regolamenti comunitari

13. a seconda si tratti o meno di spesa conseguente a calamità naturali

14. a seconda si tratti o meno di spesa rivolta alla valorizzazione dell'ambiente e della qualità dei prodotti.

Le variabili utilizzate nel corso della ricerca sono raccolte nello schema 1.

3. L'evoluzione quantitativa della spesa globale

La consistenza e l'evoluzione della spesa Maf nel decennio Ottanta, la cui consistenza globale può essere valutata intorno al 15-20% di quella totale di politica agraria, è esposta nella tabella 1 (#). I risultati ottenuti suggeriscono alcune considerazioni di sintesi:

1. Il ruolo svolto dal Maf nella politica agraria è certamente di grande rilievo. La sua spesa a prezzi 1989 supera in media i 3.300 miliardi/anno di stanziamenti ed i 2.700 miliardi/anno di pagamenti totali. La sua consistenza può ancor meglio essere compresa se rapportata alle variabili caratteristiche del settore: rispettivamente 274 e 225 mila lire/ha arabile, 1,4 e 1,2 milioni lire/occupato, 7,6% e 6,4% del valore aggiunto settoriale.

2. Si tratta di una spesa che, come si può anche osservare nella figura 1, è soggetta nel tempo a profonde oscillazioni sia negli stanziamenti che, ancor più, nei pagamenti. Tali oscillazioni sono certamente dovute anche al passaggio, intorno alla metà del decennio, dal regime della legge 984/77 a quello della 752/86: si osservi infatti la rilevante diminuzione della spesa nel 1985 sia in termini di stanziamenti che di pagamenti e, negli anni successivi, la più lenta ripresa dei pagamenti rispetto agli stanziamenti conseguente agli attriti della fase di avvio della nuova legge.

3. Il peso reale della spesa del Maf tende a crescere nel tempo in misura relativamente significativa (#): eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel decennio del 4,4% annuo ed i pagamenti del 3,7%. Se poi si tiene conto del ridimensionamento relativo che nello stesso periodo ha interessato l'agricoltura, le variazioni appaiono ancor maggiori: tra l'inizio e la fine del decennio la spesa annuale è cresciuta in termini reali del 40% ad ettaro, dell'80% per occupato e del 65% per unità di valore aggiunto settoriale.

4. La dinamica della spesa del Maf (crescente) si contrappone a quella (in diminuzione) dei fondi ripartiti alle Regioni in attuazione delle leggi nazionali di finanziamento dell'agricoltura: la prima, come osservato cresce del 4,4% annuo (stanziamenti) mentre la seconda scende del 2,3% annuo. Come si può osservare in figura 1 e nella seconda parte della tabella 1, l'indice della spesa (media 1980-82=100) è pari a 135 per gli stanziamenti Maf e a 82 per i trasferimenti alle Regioni. Questa verifica può essere addotta a sostanziale conferma, almeno con riferimento alla spesa, della tendenza da più parti rilevata ad un riaccostamento della politica agraria.

5. Tra il 1980 ed il 1988 i redditi dell'insieme dei settori extragricoli sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 4,4% contro una variazione del -6,5% dei redditi agricoli totali. Escludendo i redditi da lavoro dipendente la variazione negativa si riduce al -2,1% del reddito lordo di gestione pro capite. La spesa del Maf avrebbe svolto un ruolo di parziale compensazione della dinamica negativa: assumendo per ipotesi che tutta la spesa Maf sia stata trasferita agli agricoltori, il suo contributo al contenimento del tasso negativo di variazione del reddito lordo di gestione sarebbe stato pari allo 0,6% (-2,1% anziché, -2,7%). Il riassorbimento di poco più di mezzo punto nel tasso di variazione non sembra particolarmente rilevante soprattutto alla luce di quanto si sosteneva nel punto precedente.

4. La struttura del bilancio attraverso il diagramma dei flussi di spesa

La figura 2 presenta il diagramma di flusso della spesa riferito ai valori medi del biennio 1988-89. Gli stessi parametri riferiti a ciascuno dei 5 bienni studiati ed all'intero decennio sono riepilogati nella tabella 2. I valori assoluti di bilancio sono stati relativizzati agli stanziamenti assestati: in pratica, si tratta di indici calcolati assumendo gli stanziamenti definitivi STA_DEF = 100. La figura 2 appare di notevole interesse, in quanto può essere assunta ad immagine di come le politiche di spesa del Maf passino dalle "intenzioni" (stanziamenti) alle "realizzazioni" (impegni e soprattutto

pagamenti) (#). Essa consente di visualizzare le conseguenze delle complesse e spesso tortuose procedure che presiedono alla concretizzazione delle politiche.

Anche qui alcune osservazioni appaiono pertinenti. La prima riguarda la scarsissima rappresentatività della spesa reale fornita dal bilancio di previsione iniziale. Nell'ultimo biennio esso infatti contiene soltanto il 44,4% degli stanziamenti definitivi (47,8% media di tutto il periodo) poiché, sistematicamente, al momento dell'approvazione, la maggior parte della spesa (soprattutto quella recata dalla 752/86) risulta ancora non attribuita alle specifiche finalità enunciate dalla stessa legge. Ci toglie gran parte della rappresentatività al documento di base sul quale si concentra il dibattito politico che accompagna il varo della legge finanziaria. D'altra parte l'approvazione del preventivo e della legge finanziaria costituisce l'unico momento in cui i temi della politica della spesa vengono affrontati in un quadro di globalità, dato che nella prassi viene attribuita poca importanza all'assestamento e ancor meno all'approvazione del rendiconto consuntivo (#). Circa la metà (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% in media nel decennio) della spesa iscritta nella competenza viene pagata entro l'esercizio. La restante quota viene quasi totalmente trasferita nel conto residui nell'esercizio successivo. In questo caso però, contravvenendo al principio della competenza, non si tratta sempre di spesa impegnata, alla quale si attendersi possa essere associata un'iniziativa del beneficiario in ragione della certezza dell'obbligazione assunta nei suoi confronti dal Maf. Più di un quarto degli stanziamenti è destinato infatti alla categoria dei cosiddetti residui di stanziamento (RES_STAc): si tratta di stanziamenti non impegnati nell'anno nel quale sono stati iscritti per competenza che, comunque non vanno come dovrebbero in economia (in quanto non impegnati nel corso dell'esercizio), ma sono travasati, in attesa di impegno, tra i residui. Secondo una rigida applicazione del principio della competenza, essi andrebbero invece considerati tra le economie ed eventualmente riportati nella competenza dell'anno successivo (#). L'escamotage garantisce contemporaneamente di eliminare quasi del tutto il fenomeno delle economie di stanziamento (ECO_COM=1,6% e 1,4%) e di conservare la spesa per le finalizzazioni definite nel bilancio di previsione in cui è stata stanziata.

Le performance della spesa del Maf possono essere confrontate con quelle delle Regioni. Gli stanziamenti regionali nel periodo 1980-86 sono stati trasformati in impegni al 70% ed in pagamenti al 38%. I risultati riferiti al bilancio Maf sembrerebbero leggermente migliori, ma ci può dipendere innanzitutto dalla presenza in esso della spesa di funzionamento (12% circa) consistente in gran parte di stipendi al personale, ed anche da un più massiccio volume di trasferimenti ad altri enti (tra cui le stesse Regioni). Tenuto conto di queste differenze, ma in questo caso il giudizio impone ulteriori verifiche, la spesa del Maf è all'incirca altrettanto efficiente (o è meglio dire inefficiente?) di quella delle Regioni.

Il massiccio travaso nei residui degli stanziamenti di competenza, sommandosi ai residui pre-esistenti, determina un tale accumulo di risorse che, nell'ultimo biennio, è addirittura superiore agli stanziamenti definitivi di fondi freschi (104,7 contro 100). Conseguentemente ogni anno si rende disponibile una massa spendibile più che doppia rispetto agli stanziamenti assestati e più che quadrupla nei confronti degli stanziamenti che figurano nel bilancio di previsione, con chiare tendenze alla crescita.

Lo smaltimento dei residui, se confrontato con quello delle disponibilità in conto competenza (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% nell'intero decennio), appare significativamente più lento: 32,5% e 35% rispettivamente nel periodo più recente e nell'intero periodo (34/104,7). Ci segnala la presenza nel bilancio Maf di due componenti: quella che viene smaltita rapidamente entro l'anno (stipendi, spese di funzionamento in genere, trasferimenti, contributi con istruttorie rapide e semplificate) e quella che invece richiede tempi lunghi ed in genere superiori a due anni (spese per investimenti, interventi strutturali ed infrastrutturali). Corrispondentemente l'accumulo di residui tende ad aumentare: il volume dei residui da inizio a fine anno passa da 104,7 a 112,3 nel biennio 1988-89 e in media da 91 a 101 nel corso dell'intero decennio. Si tenga conto, oltretutto, del non trascurabile peso delle economie sui residui (ECO_RES): si tratta di prelievi e di impegni decaduti. Al netto

di questa componente la crescita dei residui tra inizio e fine periodo sarebbe valutabile mediamente in circa 15 punti. Naturalmente in tutti i passaggi delle disponibilità di spesa da un esercizio all'altro si associa, in ragione dell'inflazione, una consistente perdita di potere d'acquisto. Gli attriti nel flusso della spesa sono percepibili anche attraverso l'analisi dei pagamenti: complessivamente, essi ammontano al 83,4% degli stanziamenti definitivi nel biennio 1988-89 e a 82,9% nel decennio ottanta. Grosso modo, tenendo conto delle economie complessive e della perdita di potere d'acquisto della moneta nel tempo, quel valore, se confermato in un'analisi di più lungo periodo, potrebbe essere considerato rappresentativo del volume di spesa reale conseguente alle 100 lire di stanziamento iniziale.

Infine è opportuno sottolineare come in tutto il periodo le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergano sensibilmente dai valori dei pagamenti successivamente effettuati. Si tratta di un segnale particolarmente significativo della scarsissima o nulla attenzione che nell'amministrazione della spesa viene attribuita allo stesso bilancio di cassa (e) e dello svilimento apportato, mediante una prassi disordinata e burocratica, alle motivazioni che avevano indotto il legislatore ad introdurlo. Scegliendo di attribuire al bilancio di competenza il ruolo di strumento formale di controllo della spesa, quello di cassa (pur nei limiti di un'impostazione ragionieristica) avrebbe potuto assumere i caratteri di un più agevole dispositivo per la previsione ex-ante ed il controllo ex-post dei flussi finanziari. Se si tiene conto che il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente autorizzativa e niente affatto "previsiva" (e), manca ancora uno strumento, essenziale per la programmazione della politica agraria, che consenta di sviluppare su basi corrette il confronto politico sia nella fase di definizione della spesa, che in quelle successive di gestione e di controllo (e).

Il quadro ora delineato sembra abbastanza stabile nel tempo (tabella 2): l'unica variazione di un certo rilievo riguarda i residui che, almeno in base ai dati dell'ultimo biennio disponibile, crescono fino a superare gli stanziamenti di competenza influenzando significativamente sia la massa spendibile che gli impegni totali (conto competenza + conto residui), ma non altrettanto i pagamenti totali. Se questa tendenza fosse confermata, sarebbe segnalata una crescente inerzia nella trasformazione delle "intenzioni" di spesa in "realizzazioni".

5. Rapporti tra le politiche agrarie e sentiero evolutivo della spesa negli anni Ottanta

La distribuzione tra "politiche agrarie" della spesa a prezzi costanti 1989 è raccolta nella tabella 3 per gli stanziamenti e nella tabella 4 per i pagamenti. Un'analisi di questi risultati non può prescindere dalla parzialità dell'ottica visuale di chi analizza una quota soltanto della spesa totale che affluisce all'agricoltura (e): in mancanza di un bilancio consolidato, i giudizi vanno espressi con prudenza e sempre suggerendo ulteriori verifiche. D'altra parte questa analisi non può tener conto della qualità della spesa (della sua efficacia, della sua distribuzione, dei suoi tempi una volta trasferita dal Maf ad altri enti, ecc.). Le principali considerazioni che si possono derivare dalla lettura dei risultati sono comunque le seguenti. Se si escludono i costi sostenuti per il funzionamento del Maf (tra l'11 ed il 12% del totale) (e) la spesa complessiva si concentra innanzitutto sugli interventi diretti verso le imprese (il 49,7% degli stanziamenti ed il 49,3% dei pagamenti si dirige verso gli investimenti aziendali e la gestione aziendale). Si tratta di una componente in crescita decisamente più rapida della spesa complessiva. Questo segnale non appare particolarmente coerente con la divisione di funzioni tra centro e periferia prevista dall'art 117 della Costituzione e dal Dpr 616, secondo i quali gli interventi strutturali sembrerebbero essere principalmente di pertinenza delle Regioni. Certamente va osservato che una parte di tale spesa viene successivamente trasferita alle stesse Regioni, ma come è noto, ciò avviene spesso previa imposizione di vincoli di destinazione che ostacolano il successivo adattamento della spesa agli specifici bisogni delle agricolture locali e comunque nei tempi definiti dalle procedure di trasferimento delle disponibilità finanziarie.

La seconda componente della spesa globale è quella diretta al finanziamento delle strutture di trasformazione (14,5% degli stanziamenti e 11,8% dei

pagamenti nell'ultimo triennio). Si tratta della componente più dinamica di tutta la spesa, il tasso di crescita tendenziale è calcolato quasi intorno al 20% annuo, e di una delle componenti in cui il rapporto pagamenti/stanzamenti è cresciuto di più - passando dal 47% nel primo quadriennio a 64% nell'ultimo. Evidentemente in questa direzione si sono mosse principalmente le scelte di politica agraria del Ministero in coerenza con le strategie di valorizzazione dell'intera filiera agro-alimentare di cui agli ultimi piani agricoli nazionali. Va comunque notato che alle spese rivolte alla promozione ed alla tutela delle produzioni, strettamente collegate a quelle a sostegno delle strutture produttive, sono state destinate risorse molto esigue (complessivamente il 3% degli stanziamenti ed il 2,4% dei pagamenti) e addirittura in regresso in termini di pagamenti. Ciò sembra in aperto contrasto soprattutto con la valorizzazione (enunciata nella maggior parte dei provvedimenti di politica agraria) degli aspetti qualitativi delle produzioni a vantaggio sia dei produttori, che dei consumatori, che dell'ambiente in generale.

Il finanziamento delle iniziative infrastrutturali appare decisamente sacrificato nel corso del decennio. Complessivamente per bonifica, irrigazione e parchi, si scende dal 26 al 12% degli stanziamenti e dal 29 al 16% dei pagamenti. Il passaggio progressivo in sede Cee da una politica di garanzia illimitata ad una di contenimento delle eccedenze avrebbe suggerito un impegno crescente e sempre più selettivo negli investimenti infrastrutturali sia perché, sono i soli che conducono ad un allargamento della base produttiva sia perché, specie nelle aree più deboli, esprimono forti ricadute sociali ed ambientali. Si tenga poi presente l'elevato rapporto pagamenti/stanzamenti che caratterizza tutte queste componenti per l'intero decennio, e che negli anni più recenti tende a superare l'unità (tabella 5). Il quadro complessivo non è facilmente interpretabile in quanto o si accetta l'ipotesi che il MAF sia dotato di una struttura e di un'inerzia che si adeguano con fatica alle decisioni politiche, oppure si assume che l'offerta di questo particolare tipo di interventi non sia sufficiente alle necessità del sistema agricolo. Comunque sia, dall'insieme di questi elementi emerge un segnale non positivo e assume sostanza la tesi della presenza di divaricazioni fra esigenze reali dell'agricoltura e offerta di politica agraria, cui possono sommarsi attriti e conflitti di ruolo fra sistema politico e sistema amministrativo. Ciò è tanto più grave quando si consideri che le componenti in questione sono decisive per la competitività del sistema agricolo italiano e per la sua sostenibilità ambientale. Colpisce infine la scarsissima dotazione di risorse dedicata ai parchi, peraltro addirittura decrescente in termini relativi (stanziamenti). La politica dei servizi allo sviluppo riceve una quota relativamente modesta di finanziamenti (meno del 10%) e la crescita registrata nel decennio, pur superiore a quella media, non può certamente essere ritenuta sufficiente. Nel momento in cui il settore è interessato ad una profonda trasformazione contemporaneamente tecnologica ed organizzativa, i cui esiti sono peraltro molto incerti, le politiche della ricerca, della divulgazione, della formazione professionale e dell'assistenza tecnica costituiscono leve cruciali che, almeno con i dati a disposizione, non sembrano essere adottate sistematicamente dall'operatore pubblico italiano.

Infine merita dar conto di come le marcate oscillazioni della spesa nel tempo, già rilevate a livello globale, risultino ancor più ampie nelle singole componenti. I balzi in alto improvvisi, le cadute repentine dei volumi di risorse disponibili o utilizzate e le numerose inversioni di rotta non contribuiscono certamente a ridurre le incertezze che, sempre più frequentemente, si presentano all'orizzonte degli operatori agricoli.

Un tentativo di ulteriore sintesi, volto contemporaneamente a valutare il rapporto esistente nel decennio tra le varie componenti del bilancio del Maf ed a descrivere il sentiero evolutivo della sua spesa è stato effettuato utilizzando l'analisi delle corrispondenze (#). I risultati ottenuti sono rappresentati nelle figure 3 e 4.

Come è noto, il metodo consente di proiettare su un piano, con la minima perdita di informazione, i punti giacenti in uno spazio a $n > 2$ dimensioni. La posizione di ciascun punto nel piano, rispetto all'origine degli assi (centro di gravità...) e rispetto a ciascun altro punto, dipende dalla sua massa (peso

percentuale sul totale della spesa) e dalla sua inerzia (peculiarità della sua collocazione nello spazio originario). Il metodo consente inoltre di rappresentare sullo stesso piano sia le classi della spesa totale (i vettori colonna) che gli anni (i vettori riga). La significatività della rappresentazione, che dipende dall'inerzia totale catturata dai due assi del piano, è nel nostro caso abbastanza elevata: 83% per gli stanziamenti e 76% per i pagamenti.

Le figure consentono innanzitutto di verificare affinità e divergenze nelle modalità di comportamento nel tempo delle componenti della spesa. Considerando innanzitutto la "spesa intenzionale", ossia quella rappresentata dagli stanziamenti, si può notare come nel decennio (a parte l'eccezione del 1985, anno di transito dalla legge 984/77 alla 752/86) si sia percorso un sentiero suddivisibile in tre fasi. Nella prima (1980-81) prevalgono gli investimenti infrastrutturali (BON e IRR) corrispondenti ad una tradizionale propensione per una politica rivolta all'estensione quantitativa delle produzioni. Nella seconda, (1982-87) di transizione, è soprattutto l'intervento volto al sostegno degli investimenti aziendali a connotare le trasformazioni relative. Infine la terza fase (1988-89) segnala l'emergere di più obiettivi tra cui: a) la crescente attenzione alla politica dei servizi allo sviluppo (DIV, AST, RIC); b) la tendenza ad allargare il campo dell'intervento di politica agraria a valle dell'agricoltura propriamente detta, ma soprattutto attraverso interventi sulle strutture di trasformazione e commercializzazione (STR); c) la propensione ad intervenire sulle realtà produttive dell'agricoltura con interventi rivolti alla gestione più che all'investimento (GES).

Si tratta complessivamente di un quadro abbastanza eterogeneo che, almeno ad un primo esame, come quello possibile con i pochi dati di cui ancora si dispone, non depone comunque a favore una valutazione positiva circa l'organicità dell'intervento.

Dall'analisi della "spesa effettiva", pagamenti totali, non sempre si ottengono delle conferme.

Nel primo periodo (1980-81) si conferma la presenza caratterizzante (rispetto al resto del decennio) della spesa per opere di bonifica. La spesa per l'irrigazione ha invece una dinamica più differenziata che la avvicina a quella delle altre classi: come è facile verificare, essa tende nel tempo a regredire molto più lentamente in termini di pagamenti che di stanziamenti (si tratterà qui di verificare se il fenomeno può essere considerato un effetto inerziale delle decisioni di spesa assunte negli anni di pieno regime della legge 984/77). La fase intermedia di transizione appare molto più incerta e soprattutto meno definita nelle sue caratteristiche distintive:

- la spesa appare meno caratterizzata dagli investimenti aziendali (salvo gli anni 1982 e 1984), in ragione delle difficoltà a trasformare gli stanziamenti in pagamenti,
- si assiste a un afflusso di fondi verso il settore agricolo incerto e continuamente oscillante.

Infine la tendenza della politica della spesa ad orientarsi verso le opzioni apparse come prioritarie nell'analisi degli stanziamenti non si evidenzia più con la stessa nettezza e non trova che parziale conferma. Infatti: a) la spesa rivolta alla gestione aziendale sembra essere decisamente statica e non in crescita come nelle intenzioni (BON); b) l'intervento a sostegno dei servizi allo sviluppo (RIC, AST, FOR, DIV) non appare più significativa mente caratterizzante delle scelte Maf (STR); c) l'unica politica verso la quale si può segnalare una più chiara conferma è quella a sostegno delle strutture di trasformazione (STR).

6. Considerazioni conclusive

Non disponendo ancora del consolidato della spesa di tutti gli Enti che intervengono nel settore agroalimentare non sarà qui possibile avanzare conclusioni "stabili" né, sugli obiettivi di politica agraria, né, sui risultati perseguiti, né, sulla coerenza dei sentieri percorsi. Anche in questa fase della ricerca alcune conclusioni possono essere tuttavia proposte soprattutto in relazione ai rapporti tra programmazione agricola e spesa e tra programmazione reale e programmazione finanziaria.

Sul primo punto si hanno buone ragioni per sostenere che una impostazione organica degli interventi nel settore sia ancora molto lontana. Quando infatti

gli stanziamenti del bilancio di previsione non superano mai la metà degli stanziamenti definitivi significa che chi amministra è guidato dal provvisorio e dall'estemporaneo e non da chiare motivazioni strategiche.

Quando la spesa raggiunge il settore con ampie onde cicliche significa che chi amministra non si propone l'eliminazione delle zone d'ombra che caratterizzano le condizioni al contorno, ma anzi contribuisce mediante impulsi erratici, imprevedibili e quindi non stabilizzanti, a confondere gli andamenti di fondo delle variabili con le fluttuazioni congiunturali.

È ben difficile poi sostenere l'ipotesi di una posizione del Maf di tipo attivo, ovvero tendente alla correzione dei cosiddetti fallimenti del mercato quando la spesa effettivamente realizzata diverge sistematicamente e profondamente dalle previsioni sia in termini quantitativi, che qualitativi. Quel dato conferma, anche se da solo non può spiegarlo compiutamente, il perdurare di una logica dell'intervento pubblico di adeguamento alla domanda dei privati più che di sollecitazione di comportamenti che tendono a correggere le miopie del mercato e ad allungare le profondità visive degli operatori privati. Questa posizione passiva dell'intervento pubblico, che ha caratterizzato l'azione del Maf nel dopoguerra, deve oggi essere guardata con maggiore apprensione che nel passato: sia a ragione del delicato momento che sta attraversando la politica agraria comunitaria, sia perché, tende sempre più a saldarsi con l'azione di gruppi di interesse che non hanno niente in comune con la programmazione, con il buon funzionamento del mercato.

Preoccupante, sempre alla luce della qualità di coordinamento - programmazione della spesa, ci sembra pure il tendenziale accorciamento del riferimento temporale degli interventi: in una fase come l'attuale in cui le turbolenze esterne tendono ad abbreviare drasticamente l'orizzonte decisionale delle imprese, l'operatore pubblico dovrebbe porsi in controtendenza, tentando di attenuare la miopia degli operatori con interventi capaci di ridurre rischi ed incertezze. Questa strutturale incapacità di darsi una prospettiva di lungo termine preoccupa non solo perché, non aiuta il sistema agricolo italiano a tenere saldamente il mercato, ma anche perché, si stanno delineando chiaramente all'orizzonte nuovi temi che possono essere affrontati solo se muniti di grande profondità di campo visivo: come la sostenibilità ambientale e la necessità di orientare sempre più decisamente il settore alimentare verso produzioni sane e di alta qualità.

Sul rapporto programmazione economica - programmazione finanziaria ci sembra di poter sostenere che i risultati ottenuti dalla ricerca confermano abbondantemente quanto sostenuto in precedenti lavori: se la programmazione finanziaria non scaturisce da una capacità progettuale dell'operatore pubblico, è molto probabile che vengano attuati solo i progetti dei privati. In questo senso qualsiasi intervento pluriennale in qualche modo articolato potrà essere chiamato piano agricolo, anche se poco ha a che fare con la razionalità operativa, con la visione strategica delle misure e con il loro coordinamento nel tempo e nello spazio.

Nell'ultimo decennio qualche reale passo nella direzione progettuale è stato realizzato dietro lo stimolo della Cee (vedi in particolare i Pim e la riforma dei fondi strutturali comunitari). Come spesso è successo in passato però, se in Italia la nuova strada non è imboccata definitivamente e se, di conseguenza, la visione progettuale degli interventi non penetra nel modo di gestire quotidiano, i progetti integrati, come i programmi operativi non costituiranno che delle appendici giustapposte e non integrate. La politica agraria nazionale e la relativa spesa continueranno a giocare un ruolo passivo di trasferimento, ed essi avranno carattere episodico e dureranno l'arco di una stagione. L'agricoltura italiana avrà, forse un'altra occasione, forse l'ultima, per una ristrutturazione capace di inserirla nel mercato e di assegnarle il ruolo fondamentale che le spetta nello sviluppo economico, territoriale, ambientale del Paese. Se la visione progettuale degli interventi non permea la gestione pubblica a tutti i livelli, si corre il grave rischio che le nuove ed interessanti procedure introdotte con i Pim e la riforma dei fondi strutturali, siano percepite come metodologie fumose, come corpi estranei capaci solo di creare ulteriori intralci all'amministrazione: vedi il sempre più frequente, ma non per questo meno chiaro, meno convinto, riferimento al monitoraggio degli interventi che numerosi amministratori continuamente richiamano sia nei dibattiti che negli atti formali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, FORMEZ, Napoli, 1989.
- AA.VV., L'intervento pubblico in agricoltura, problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale, Ediesse, Roma, 1990.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali, Il Mulino, Inea, Bologna, 1983.
- G.Colombo, La politica agraria delle regioni a statuto ordinario, Cedam, Padova, 1990.
- R.Finuola, "L'attività... di spesa del Maf nell'ambito della legge pluriennale per l'agricoltura: le azioni orizzontali", La Questione Agraria, n.39, 1990 (I).
- R.Finuola, "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario: un quadro di sintesi", Cooperazione in agricoltura, n.4, 1990 (II).
- A.Guarini, M.Guarini, Il bilancio degli enti pubblici, F.Angeli, Milano, 1984.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Relazione al Parlamento", Roma, 1988.
- G.Orlando, La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, F.Angeli, Milano, 1984.
- A.Piccinini, "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", Rivista di politica agraria, 2, 1984.
- A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Found, Washington, 1983.
- F.Sotte, D.Novach, Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura, Editori del Grifo, Agenzia dei Servizi Interparlamentari, Roma, 1988.
- F.Sotte, "Spesa pubblica e controllo di gestione. Un modello di elaborazione della spesa regionale applicato al bilancio per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna", in: Inea, La politica economica nel settore agricolo, Il Mulino, Bologna, 1988. Atti del XXIII convegno di studi Sidea, Pisa, 1986.
- F.Sotte, La spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna. Primo rapporto tecnico, Regione Emilia Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1991 (in corso di pubblicazione).
- F.Sotte, D.Novach, Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale, il caso dell'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1988.

#. Per il prezioso aiuto ricevuto nel corso della ricerca, gli autori desiderano ringraziare Aroldo Cascia, senatore della Repubblica, e Roberto Finuola, dirigente del Ministero del bilancio e della P.E.

#. Analogamente, pur senza esplicitare un collegamento tra controlli di produttività... della spesa e concessione di nuove provvidenze, la legge 752/86 ha previsto la redazione di un rapporto annuale sulla sua attuazione.

#. Si vedano ad esempio in bibliografia i lavori di Finuola (1990 I), Orlando (1984), Sotte-Novach (1988).

#. La base informativa predisposta dell'Inea nell'Annuario dell'agricoltura italiana, che è l'unica che consenta una analisi minimamente disaggregata della spesa agricola, risulta comunque inadeguata per uno studio approfondito. Infatti le classificazioni sono insufficienti, scarsa è l'omogeneità... tra le informazioni riferite alle differenti istituzioni (Cee, Maf, Regioni ecc.), mancano informazioni fondamentali sulla spesa di alcuni enti (come Aima, fondi di rotazione ed enti di sviluppo).

#. I principali risultati delle ricerche finora sviluppate sono raccolti nei due volumi: F.Sotte, D.Noach (1988) e F.Sotte (1991 in corso di pubblicazione).

#. In termini di efficienza (output/input) e di efficacia (obiettivi/risultati)

#. Quest'ultima assunzione consente di utilizzare direttamente gli stessi dati raccolti nei bilanci ufficiali (organizzati come è noto appunto per capitoli). Naturalmente essa non è priva di inconvenienti. Infatti la spesa è spesso raccolta in capitoli la cui destinazione è così genericamente definita da rendere ardua una classificazione minuziosa. Ci limita le possibilità di classificazione ed impedisce di mirare alla conoscenza dei dettagli. Un esempio al riguardo è il capitolo 7520: "Contributi a favore di cooperative e loro consorzi, con preferenza di quelle aderenti ad associazioni di produttori riconosciute o ad altre non aventi scopo di lucro, per l'acquisizione, la realizzazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la gestione di impianti di dimensione nazionale o interregionale, per la raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; contributi per progetti presentati da cooperative e loro consorzi aventi dimensione nazionale o interregionale, inseriti nei programmi nazionali del Feoga-sezione orientamento e non potuti finanziare a carico di detto fondo; contributi per attività intese a promuovere e sostenere la cooperazione con iniziative di interesse nazionale specie per la formazione di quadri dirigenziali, la realizzazione di programmi di informazione cooperativa e la costituzione di consorzi nazionali di cooperative; contributi a favore di tali consorzi sulle spese di gestione per le operazioni collettive dalla raccolta alla commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, nonché, concorsi negli interessi sui prestiti destinati alla conduzione e alle anticipazioni ai soci conferenti; contributi attualizzati per l'abbattimento degli interessi sui mutui di consolidamento".

#. Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati nei rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1989 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive sei colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento alla terra (Saurabile), al lavoro (occupati), al valore aggiunto settoriale. L'ultima colonna, di fonte Inea, presenta il volume di risorse finanziarie a prezzi costanti ripartito tra le Regioni (parte delle quali transita nel bilancio Maf).

#. I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto.

#. Il concetto di spesa "realizzata" qui adottato è evidentemente restrittivamente inteso dal momento che si tiene conto soltanto delle risultanze di bilancio: quindi n, della sua destinazione, n, dei suoi effetti.

#. I cui tempi di elaborazione sono comunque troppo lunghi per restare interesse negli ambienti politici e dei gruppi di pressione.

#. Questa prassi non è consentita ad esempio alle Regioni nei cui bilanci, come è testimoniato nel Libro bianco sulla spesa delle Regioni, si formano volumi massicci di residui che sono ristanziati nell'anno successivo per gli stessi fini a causa del vincolo di destinazione di gran parte delle risorse per la

#####@#####@#####@#####@#####@#####@

`###™###x#œ###u#î###ÿÿ%
\$##r#'\$##o#"\$##l#•\$##g#ç&##d#i&##a#e)##^#f)##Y#u,##V#},##S##
#####@#####@#####

...P##áP##ÿÿ?

Q##x#Hq##u#fQ##r#oQ##o#0R##l#lR##g#9T##d#:T##_#D`##\#M`##Y#fi##V#gi##Q#####@#
#####@#####@#####

Í™##i>##x#k>##t#l>##o# ce##l##e##h#

æ##c#[æ##`#]æ##\#^æ##W#`æ##T#aæ##Q#I£##N#a—
###6#####`#####@##`#####@##`#####@##`#####`####

I£##K£##w#L£##r#|¥##o#`~¥##k#©¥##f#ó¥##c#ý¥##`#"|##]#•|##Y#-|##T#k\$##Q#m\$##M#a-
#####`#####@##`#####@##`#####@##`#

mS##nS##v#òS##s#ôS##o#õS##j#X`##g#~`##d##a##a##a##]##a##X#•a##U#-a##Q#α##L#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@

α##w~##x#y~##t#z~##o#í##l#ï##h#Đ##c#z°##`#|°##\#}°##W#.²##T#0²##P#1²##K#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@##`#####

1²##2²##ÿÿ3²##w#üµ##ÿÿÿµ##s##¶##ÿÿ#¶##n#ø¶##k#ú¶##g#û¶##b##·##_#+·##\#(,##Y#*,##
U##@##`####`#####@##`#####@##@##@##

##ÿ###>h###>h###>h###>h#####>h###>h#####ð#####K O

##

##y#ú

##y#E

###y##

#####E##š , ##yyyy
#####7#=#P#Q#R#S#[#c###scaletta per
articolo su spesa maf#sotte#Alessandro
Bartola#####06/19/9102/01/90™, ##

#####

13/4###<#####1##,##"###>#ce#ceC:\FINALE.STI#####
#####IBMGRAPH#@#á4Å##ç##-#•###š#µ#maf.doc, #

Alessandro Bartola, Franco Sotte, Andrea Fioretti

La spesa del maf negli anni ottanta

1. Introduzione (#)

Molte ragioni hanno determinato in questi anni un crescente interesse nei confronti delle analisi sulla spesa pubblica destinata all'agricoltura:

- la diminuzione dei livelli di protezione del settore;
- la crescente competitivit... a livello internazionale;
- l'amplificazione dei rapporti di integrazione dell'agricoltura con il sistema agro-industriale, cos# come con il territorio e l'ambiente, o, come in tante regioni del Paese, con lo sviluppo diffuso;
- la neces#sit... di nuovi servizi che impedi#scano che i fenomeni di de#strutturazione aziendale diano luogo ad impatti negativi sulle po#tenzialit... future di svi#luppo del set#tore;
- il bisogno di un accre#sciuto impegno dell'operatore pubblico nella definizione e nel con#trollo degli svi#luppi tecnologici.

Da un lato, infatti, rimane notevole il bisogno di interventi nell'agricoltura e nel territorio rurale, dall'altro, le risorse di#sponibili tendono a scarseg#giare o addirittura, come per le poli#tiche di garanzia, a contrarsi. Ci# rilancia l'esigenza di un coordinamento ex-ante delle politi#che agrarie e di un controllo minu#zioso della loro gestione volto a ve#rificarne tempesti#vamente l'efficienza e l'efficacia. In questa stessa di#rezione si muove d'altra parte la Comunit... europea nell'imporre come condizione dei finanziamenti per le politiche strutturali (ad esempio per i Pim e per gli interventi del re#golamento 2052) la presentazione di programmi di sviluppo e pro#getti operativi e, successi#vamente, la re#dazione di rapporti pe#riodici volti a ve#rificare la destinazione e la pro#duttivit... delle po#litiche attivate in relazione agli obietti#vi preventiva#mente as#sunti (#).

I pochi studi che hanno affrontato l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia, pur dispo#nendo di scarsissime informazioni, mostrano come siano molto basse sia la sua efficienza e probabilmente anche la sua efficacia, e quindi implici#tamente segnalano quanto ampia sia la possibilit... di recupero di risorse alla politica agraria derivabile da una razionalizza#zione dell'intervento (#).

Non si tratta per# di un compito facile. Infatti la stru#mentazione informativa sulla spesa š del tutto ina#degua per le funzioni di analisi e controllo che im#plicherebbero sia il coordina#mento ex-ante delle poli#tiche agrarie, che la ve#rifica ex-post della loro pro#duttivit... (#). E' necessario pertanto mettere a punto nuove meto#dologie di raccolta e trattamento dei dati ed avviare nel contempo azioni volte a quantificare l'output dell'intervento pubblico: l'attuale mancanza pressoch, assoluta di informazioni sulle concrete rea#lizzazioni degli obietti#vi della politica agraria rende partico#larmente ardua ogni iniziativa volta alla misu#razione della sua efficacia.

Da ormai un quinquennio un'esperienza in materia š in corso nella Regione Emilia-Romagna. Il lavoro fi#nora svolto ha consen#tito di:

- riclassificare con un sistema articolato di indici la spesa agri#cola regionale dal 1980 ad oggi,
- costruire un data-base informatizzato della spesa riclassifi#cata,
- mettere a punto un programma flessibile e di facile utilizzo per il trattamento elettronico dei dati sulla spesa volto esplici#tamente a soddi#sfare le esi#genze in#formative per l'analisi ed il controllo,
- realizzare un rapporto tecnico sulla spesa nel decen#nio Ottanta da implementare negli anni a venire (#).

I risultati dell'esperienza compiuta, suggeri#scono ora l'applicazione dello stesso metodo ai bilanci di altri enti (Maf, Aima, altre Regioni, enti di svi#luppo). L'obietti#vo principale di questo progetto š di pun#tare alla conoscenza globale e ad una visione conso#lidata della spesa per la gestione della politica agra#ria nazionale, indipende#mente dagli enti erogatori. Presupposto fondamentale di questa opera#zione sono:

- a) la messa a punto di un sistema di riclassificazione omogenea e compatibile che consenta l'aggregazione della spesa tra gli enti, nello spazio e nel tempo;
- b) lo studio di una metodologia di analisi e controllo che renda fruibili i

risultati ai vari livelli di responsabilit...

Nella prospettiva ora descritta è stata recentemente realizzata una ricerca volta a fornire una visione globale della spesa del Maf nel decennio Ottanta di cui presentiamo qui i primi risultati, mentre è in corso una parallela analisi della spesa dell'Aima.

Il prossimo paragrafo affronta il tema della riclassificazione della spesa del Ministero dell'agricoltura e si chiude con la proposta di un piano organico di riclassificazione che, una volta adottato, consentirebbe una migliore e più diffusa fruizione delle informazioni contenute negli attuali bilanci. Il terzo paragrafo illustra i principali risultati delle analisi sulla consistenza globale della spesa Maf nel decennio Ottanta. Sono qui pure esaminati i flussi finanziari che si generano per effetto dei ritardi nelle procedure di formazione e di gestione burocratica. L'obiettivo è di fornire insieme valutazioni sulla dinamica della spesa e sull'efficienza nella sua gestione. Nel quarto paragrafo i risultati ottenuti dalla riclassificazione per destinazioni economiche vengono utilizzati per interpretare le linee di politica agricola perseguite dal Ministero. Una applicazione dell'analisi delle corrispondenze consente di fornire una rappresentazione del sentiero evolutivo della spesa nel corso del tempo e di proporre una valutazione comparativa della sua dinamica reale in rapporto alle intenzioni manifestate nei programmi agricoli nazionali.

L'ultimo paragrafo è dedicato ad alcune valutazioni conclusive.

2. La riclassificazione

Aspetto qualificante e condizionante di ogni ricerca sulla spesa pubblica è il sistema di riclassificazione. Infatti, sia il bilancio di previsione che il rendiconto consuntivo, sono organizzati (per capitoli) e classificati (per titoli, rubriche e categorie) per fini riconducibili alle funzioni "autorizzativa" del primo e "certificatoria" del secondo. Differenti sono le esigenze dell'analista della spesa orientato principalmente a valutarne la distribuzione e la produttività (#).

Lo studio, che è stato condotto sui bilanci del Maf ha consentito di verificare come sia possibile una ben più ricca classificazione rispetto a quella oggi adottata, pur nei limiti imposti dall'organizzazione attuale dei bilanci, e pur considerando ancora il capitolo come unità indivisibile (#).

Lo schema di classificazione qui proposto associa ad ogni capitolo di spesa un codice per ciascuno dei seguenti aspetti:

1. titolo: spesa corrente, spesa in conto capitale;
2. rubrica: servizi generali, agricoltura, tutela economica dei prodotti, miglioramenti fondiari, bonifica, zootecnia caccia e pesca, economia montana e forestale, alimentazione, prevenzione e repressione frodi;
3. categoria: personale in attività di servizio, personale in quiescenza, acquisto beni e servizi, trasferimenti spesa corrente, poste compensative entrate, non attribuibili, beni ed opere immobiliari a carico dello stato, trasferimenti spesa in conto capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione crediti finalit... produttiva;
4. tipo di intervento e natura del trasferimento: sovvenzioni, trasferimenti al personale, contributi in conto capitale, contributi in conto interessi, integrazioni prezzo e premi, non classificata come trasferimento;
5. destinazione economica: funzionamento (FUN), ricerca e sperimentazione (RIC), divulgazione (DIV), formazione (FOR), assistenza tecnica (AST), promozione e marketing (PRO), tutela dei prodotti (TUT), strutture di trasformazione e commercializzazione (STR), investimenti aziendali (IAZ), gestione aziendale (GES), bonifica e infrastrutture (BON), irrigazione e sistemazioni idrauliche (IRR), parchi e aree protette (PAR);
6. tipo di gestione: diretta statale, trasferita, delegata;
7. tipo di vincolo relativo alla spesa, distinguendo la spesa obbligatoria da quella non obbligatoria
8. settore: bieticolo-saccarifero, sementiero, vitivinicolo, zootecnico, oli#vicolo, forestale, orticolo, frutticolo, tabacchicolo, cerealicolo ecc.;
9. beneficiario diretto della spesa: personale del Maf, spese generali, esperti, istituzioni ed enti, singole imprese, cooperazione ed associazionismo, Regioni;
10. legge: 752/1976, 984/1977 ecc.;

11. tipo di iscrizione a bilancio: a seconda si tratti o meno di reiscrizione residui perenti

12. collegamento con l'applicazione di norme CEE: a seconda si tratti o meno di spesa connessa a direttive o regolamenti comunitari

13. a seconda si tratti o meno di spesa conseguente a calamità naturali

14. a seconda si tratti o meno di spesa rivolta alla valorizzazione dell'ambiente e della qualità dei prodotti.

Le variabili utilizzate nel corso della ricerca sono raccolte nello schema 1.

3. L'evoluzione quantitativa della spesa globale

La consistenza e l'evoluzione della spesa Maf nel decennio Ottanta, la cui consistenza globale può essere valutata intorno al 15-20% di quella totale di politica agraria, è esposta nella tabella 1 (#). I risultati ottenuti suggeriscono alcune considerazioni di sintesi:

1. Il ruolo svolto dal Maf nella politica agraria è certamente di grande rilievo. La sua spesa a prezzi 1989 supera in media i 3.300 miliardi/anno di stanziamenti ed i 2.700 miliardi/anno di pagamenti totali. La sua consistenza può ancor meglio essere compresa se rapportata alle variabili caratteristiche del settore: rispettivamente 274 e 225 mila lire/ha arabile, 1,4 e 1,2 milioni lire/occupato, 7,6% e 6,4% del valore aggiunto settoriale.

2. Si tratta di una spesa che, come si può anche osservare nella figura 1, è soggetta nel tempo a profonde oscillazioni sia negli stanziamenti che, ancor più, nei pagamenti. Tali oscillazioni sono certamente dovute anche al passaggio, intorno alla metà del decennio, dal regime della legge 984/77 a quello della 752/86: si osservi infatti la rilevante diminuzione della spesa nel 1985 sia in termini di stanziamenti che di pagamenti e, negli anni successivi, la più lenta ripresa dei pagamenti rispetto agli stanziamenti conseguente agli attriti della fase di avvio della nuova legge.

3. Il peso reale della spesa del Maf tende a crescere nel tempo in misura relativamente significativa (#): eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel decennio del 4,4% annuo ed i pagamenti del 3,7%. Se poi si tiene conto del ridimensionamento relativo che nello stesso periodo ha interessato l'agricoltura, le variazioni appaiono ancor maggiori: tra l'inizio e la fine del decennio la spesa annuale è cresciuta in termini reali del 40% ad ettaro, dell'80% per occupato e del 65% per unità di valore aggiunto settoriale.

4. La dinamica della spesa del Maf (crescente) si contrappone a quella (in diminuzione) dei fondi ripartiti alle Regioni in attuazione delle leggi nazionali di finanziamento dell'agricoltura: la prima, come osservato cresce del 4,4% annuo (stanziamenti) mentre la seconda scende del 2,3% annuo. Come si può osservare in figura 1 e nella seconda parte della tabella 1, l'indice della spesa (media 1980-82=100) è pari a 135 per gli stanziamenti Maf e a 82 per i trasferimenti alle Regioni. Questa verifica può essere addotta a sostanziale conferma, almeno con riferimento alla spesa, della tendenza da più parti rilevata ad un riaccostamento della politica agraria.

5. Tra il 1980 ed il 1988 i redditi dell'insieme dei settori extragricoli sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 4,4% contro una variazione del -6,5% dei redditi agricoli totali. Escludendo i redditi da lavoro dipendente la variazione negativa si riduce al -2,1% del reddito lordo di gestione pro capite. La spesa del Maf avrebbe svolto un ruolo di parziale compensazione della dinamica negativa: assumendo per ipotesi che tutta la spesa Maf sia stata trasferita agli agricoltori, il suo contributo al contenimento del tasso negativo di variazione del reddito lordo di gestione sarebbe stato pari allo 0,6% (-2,1% anziché, -2,7%). Il riassorbimento di poco più di mezzo punto nel tasso di variazione non sembra particolarmente rilevante soprattutto alla luce di quanto si sosteneva nel punto precedente.

4. La struttura del bilancio attraverso il diagramma dei flussi di spesa

La figura 2 presenta il diagramma di flusso della spesa riferito ai valori medi del biennio 1988-89. Gli stessi parametri riferiti a ciascuno dei 5 bienni studiati ed all'intero decennio sono riepilogati nella tabella 2. I valori assoluti di bilancio sono stati relativizzati agli stanziamenti assestati: in pratica, si tratta di indici calcolati assumendo gli stanziamenti definitivi STA_DEF = 100. La figura 2 appare di notevole interesse, in quanto può essere assunta ad immagine di come le politiche di spesa del Maf passino dalle "intenzioni" (stanziamenti) alle "realizzazioni" (impegni e soprattutto

pagamenti) (#). Essa consente di visualizzare le conseguenze delle complesse e spesso tortuose procedure che presiedono alla concretizzazione delle politiche.

Anche qui alcune osservazioni appaiono pertinenti. La prima riguarda la scarsissima rappresentatività della spesa reale fornita dal bilancio di previsione iniziale. Nell'ultimo biennio esso infatti contiene soltanto il 44,4% degli stanziamenti definitivi (47,8% media di tutto il periodo) poiché, sistematicamente, al momento dell'approvazione, la maggior parte della spesa (soprattutto quella recata dalla 752/86) risulta ancora non attribuita alle specifiche finalità enunciate dalla stessa legge. Ci toglie gran parte della rappresentatività al documento di base sul quale si concentra il dibattito politico che accompagna il varo della legge finanziaria. D'altra parte l'approvazione del preventivo e della legge finanziaria costituisce l'unico momento in cui i temi della politica della spesa vengono affrontati in un quadro di globalità, dato che nella prassi viene attribuita poca importanza all'assestamento e ancor meno all'approvazione del rendiconto consuntivo (#). Circa la metà (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% in media nel decennio) della spesa iscritta nella competenza viene pagata entro l'esercizio. La restante quota viene quasi totalmente trasferita nel conto residui nell'esercizio successivo. In questo caso però, contravvenendo al principio della competenza, non si tratta sempre di spesa impegnata, alla quale si attendersi possa essere associata un'iniziativa del beneficiario in ragione della certezza dell'obbligazione assunta nei suoi confronti dal Maf. Più di un quarto degli stanziamenti è destinato infatti alla categoria dei cosiddetti residui di stanziamento (RES_STAc): si tratta di stanziamenti non impegnati nell'anno nel quale sono stati iscritti per competenza che, comunque non vanno come dovrebbero in economia (in quanto non impegnati nel corso dell'esercizio), ma sono travasati, in attesa di impegno, tra i residui. Secondo una rigida applicazione del principio della competenza, essi andrebbero invece considerati tra le economie ed eventualmente riportati nella competenza dell'anno successivo (#). L'escamotage garantisce contemporaneamente di eliminare quasi del tutto il fenomeno delle economie di stanziamento (ECO_COM=1,6% e 1,4%) e di conservare la spesa per le finalizzazioni definite nel bilancio di previsione in cui è stata stanziata.

Le performance della spesa del Maf possono essere confrontate con quelle delle Regioni. Gli stanziamenti regionali nel periodo 1980-86 sono stati trasformati in impegni al 70% ed in pagamenti al 38%. I risultati riferiti al bilancio Maf sembrerebbero leggermente migliori, ma ci può dipendere innanzitutto dalla presenza in esso della spesa di funzionamento (12% circa) consistente in gran parte di stipendi al personale, ed anche da un più massiccio volume di trasferimenti ad altri enti (tra cui le stesse Regioni). Tenuto conto di queste differenze, ma in questo caso il giudizio impone ulteriori verifiche, la spesa del Maf è all'incirca altrettanto efficiente (o è meglio dire inefficiente?) di quella delle Regioni.

Il massiccio travaso nei residui degli stanziamenti di competenza, sommandosi ai residui pre-esistenti, determina un tale accumulo di risorse che, nell'ultimo biennio, è addirittura superiore agli stanziamenti definitivi di fondi freschi (104,7 contro 100). Conseguentemente ogni anno si rende disponibile una massa spendibile più che doppia rispetto agli stanziamenti assestati e più che quadrupla nei confronti degli stanziamenti che figurano nel bilancio di previsione, con chiare tendenze alla crescita.

Lo smaltimento dei residui, se confrontato con quello delle disponibilità in conto competenza (49,4% nel biennio 1988-89 e 50,6% nell'intero decennio), appare significativamente più lento: 32,5% e 35% rispettivamente nel periodo più recente e nell'intero periodo (34/104,7). Ci segnala la presenza nel bilancio Maf di due componenti: quella che viene smaltita rapidamente entro l'anno (stipendi, spese di funzionamento in genere, trasferimenti, contributi con istruttorie rapide e semplificate) e quella che invece richiede tempi lunghi ed in genere superiori a due anni (spese per investimenti, interventi strutturali ed infrastrutturali). Corrispondentemente l'accumulo di residui tende ad aumentare: il volume dei residui da inizio a fine anno passa da 104,7 a 112,3 nel biennio 1988-89 e in media da 91 a 101 nel corso dell'intero decennio. Si tenga conto, oltretutto, del non trascurabile peso delle economie sui residui (ECO_RES): si tratta di prelievi e di impegni decaduti. Al netto

di questa componente la crescita dei residui tra inizio e fine periodo sarebbe valutabile mediamente in circa 15 punti. Naturalmente in tutti i passaggi delle disponibilità di spesa da un esercizio all'altro si associa, in ragione dell'inflazione, una consistente perdita di potere d'acquisto. Gli attriti nel flusso della spesa sono percepibili anche attraverso l'analisi dei pagamenti: complessivamente, essi ammontano al 83,4% degli stanziamenti definitivi nel biennio 1988-89 e a 82,9% nel decennio ottanta. Grosso modo, tenendo conto delle economie complessive e della perdita di potere d'acquisto della moneta nel tempo, quel valore, se confermato in un'analisi di più lungo periodo, potrebbe essere considerato rappresentativo del volume di spesa reale conseguente alle 100 lire di stanziamento iniziale.

Infine è opportuno sottolineare come in tutto il periodo le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergano sensibilmente dai valori dei pagamenti successivamente effettuati. Si tratta di un segnale particolarmente significativo della scarsissima o nulla attenzione che nell'amministrazione della spesa viene attribuita allo stesso bilancio di cassa (e) e dello svilimento apportato, mediante una prassi disastrosa e burocratica, alle motivazioni che avevano indotto il legislatore ad introdurlo. Scegliendo di attribuire al bilancio di competenza il ruolo di strumento formale di controllo della spesa, quello di cassa (pur nei limiti di un'impostazione ragionieristica) avrebbe potuto assumere i caratteri di un'agevole dispositivo per la previsione ex-ante ed il controllo ex-post dei flussi finanziari. Se si tiene conto che il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente autorizzativa e niente affatto "previsiva" (e), manca ancora uno strumento, essenziale per la programmazione della politica agraria, che consenta di sviluppare su basi corrette il confronto politico sia nella fase di definizione della spesa, che in quelle successive di gestione e di controllo (e).

Il quadro ora delineato sembra abbastanza stabile nel tempo (tabella 2): l'unica variazione di un certo rilievo riguarda i residui che, almeno in base ai dati dell'ultimo biennio disponibile, crescono fino a superare gli stanziamenti di competenza influenzando significativamente sia la massa spendibile che gli impegni totali (conto competenza + conto residui), ma non altrettanto i pagamenti totali. Se questa tendenza fosse confermata, sarebbe segnalata una crescente inerzia nella trasformazione delle "intenzioni" di spesa in "realizzazioni".

5. Rapporti tra le politiche agrarie e sentiero evolutivo della spesa negli anni Ottanta

La distribuzione tra "politiche agrarie" della spesa a prezzi costanti 1989 è raccolta nella tabella 3 per gli stanziamenti e nella tabella 4 per i pagamenti. Un'analisi di questi risultati non può prescindere dalla parzialità dell'ottica visuale di chi analizza una quota soltanto della spesa totale che affluisce all'agricoltura (e): in mancanza di un bilancio consolidato, i giudizi vanno espressi con prudenza e sempre suggerendo ulteriori verifiche. D'altra parte questa analisi non può tener conto della qualità della spesa (della sua efficacia, della sua distribuzione, dei suoi tempi una volta trasferita dal Maf ad altri enti, ecc.). Le principali considerazioni che si possono derivare dalla lettura dei risultati sono comunque le seguenti. Se si escludono i costi sostenuti per il funzionamento del Maf (tra l'11 ed il 12% del totale) (e) la spesa complessiva si concentra innanzitutto sugli interventi diretti verso le imprese (il 49,7% degli stanziamenti ed il 49,3% dei pagamenti si dirige verso gli investimenti aziendali e la gestione aziendale). Si tratta di una componente in crescita decisamente più rapida della spesa complessiva. Questo segnale non appare particolarmente coerente con la divisione di funzioni tra centro e periferia prevista dall'art 117 della Costituzione e dal Dpr 616, secondo i quali gli interventi strutturali sembrerebbero essere principalmente di pertinenza delle Regioni. Certamente va osservato che una parte di tale spesa viene successivamente trasferita alle stesse Regioni, ma come è noto, ciò avviene spesso previa imposizione di vincoli di destinazione che ostacolano il successivo adattamento della spesa agli specifici bisogni delle agricolture locali e comunque nei tempi definiti dalle procedure di trasferimento delle disponibilità finanziarie.

La seconda componente della spesa globale è quella diretta al finanziamento delle strutture di trasformazione (14,5% degli stanziamenti e 11,8% dei

pagamenti nell'ultimo triennio). Si tratta della componente più dinamica di tutta la spesa, il tasso di crescita tendenziale è calcolato quasi intorno al 20% annuo, e di una delle componenti in cui il rapporto pagamenti/stanzamenti è cresciuto di più passando dal 47% nel primo quadriennio a 64% nell'ultimo. Evidentemente in questa direzione si sono mosse principalmente le scelte di politica agraria del Ministero in coerenza con le strategie di valorizzazione dell'intera filiera agro-alimentare di cui agli ultimi piani agricoli nazionali. Va comunque notato che alle spese rivolte alla promozione ed alla tutela delle produzioni, strettamente collegate a quelle a sostegno delle strutture produttive, sono state destinate risorse molto esigue (complessivamente il 3% degli stanziamenti ed il 2,4% dei pagamenti) e addirittura in regresso in termini di pagamenti. Ciò sembra in aperto contrasto soprattutto con la valorizzazione (enunciata nella maggior parte dei provvedimenti di politica agraria) degli aspetti qualitativi delle produzioni a vantaggio sia dei produttori, che dei consumatori, che dell'ambiente in generale.

Il finanziamento delle iniziative infrastrutturali appare decisamente sacrificato nel corso del decennio. Complessivamente per bonifica, irrigazione e parchi, si scende dal 26 al 12% degli stanziamenti e dal 29 al 16% dei pagamenti. Il passaggio progressivo in sede Cee da una politica di garanzia illimitata ad una di contenimento delle eccedenze avrebbe suggerito un impegno crescente e sempre più selettivo negli investimenti infrastrutturali sia perché, sono i soli che conducono ad un allargamento della base produttiva sia perché, specie nelle aree più deboli, esprimono forti ricadute sociali ed ambientali. Si tenga poi presente l'elevato rapporto pagamenti/stanzamenti che caratterizza tutte queste componenti per l'intero decennio, e che negli anni più recenti tende a superare l'unità (tabella 5). Il quadro complessivo non è facilmente interpretabile in quanto o si accetta l'ipotesi che il MAF sia dotato di una struttura e di un'inerzia che si adeguano con fatica alle decisioni politiche, oppure si assume che l'offerta di questo particolare tipo di interventi non sia sufficiente alle necessità del sistema agricolo. Comunque sia, dall'insieme di questi elementi emerge un segnale non positivo e assume sostanza la tesi della presenza di divaricazioni fra esigenze reali dell'agricoltura e offerta di politica agraria, cui possono sommarsi attriti e conflitti di ruolo fra sistema politico e sistema amministrativo. Ciò è tanto più grave quando si consideri che le componenti in questione sono decisive per la competitività del sistema agricolo italiano e per la sua sostenibilità ambientale. Colpisce infine la scarsissima dotazione di risorse dedicata ai parchi, peraltro addirittura decrescente in termini relativi (stanziamenti). La politica dei servizi allo sviluppo riceve una quota relativamente modesta di finanziamenti (meno del 10%) e la crescita registrata nel decennio, pur superiore a quella media, non può certamente essere ritenuta sufficiente. Nel momento in cui il settore è interessato ad una profonda trasformazione contemporaneamente tecnologica ed organizzativa, i cui esiti sono peraltro molto incerti, le politiche della ricerca, della divulgazione, della formazione professionale e dell'assistenza tecnica costituiscono leve cruciali che, almeno con i dati a disposizione, non sembrano essere adottate sistematicamente dall'operatore pubblico italiano.

Infine merita dar conto di come le marcate oscillazioni della spesa nel tempo, già rilevate a livello globale, risultino ancor più ampie nelle singole componenti. I balzi in alto improvvisi, le cadute repentine dei volumi di risorse disponibili o utilizzate e le numerose inversioni di rotta non contribuiscono certamente a ridurre le incertezze che, sempre più frequentemente, si presentano all'orizzonte degli operatori agricoli.

Un tentativo di ulteriore sintesi, volto contemporaneamente a valutare il rapporto esistente nel decennio tra le varie componenti del bilancio del Maf ed a descrivere il sentiero evolutivo della sua spesa è stato effettuato utilizzando l'analisi delle corrispondenze (#). I risultati ottenuti sono rappresentati nelle figure 3 e 4.

Come è noto, il metodo consente di proiettare su un piano, con la minima perdita di informazione, i punti giacenti in uno spazio a $n > 2$ dimensioni. La posizione di ciascun punto nel piano, rispetto all'origine degli assi (centro di gravità...) e rispetto a ciascun altro punto, dipende dalla sua massa (peso

percentuale sul totale della spesa) e dalla sua inerzia (peculiarità della sua collocazione nello spazio originario). Il metodo consente inoltre di rappresentare sullo stesso piano sia le classi della spesa totale (i vettori colonna) che gli anni (i vettori riga). La significatività della rappresentazione, che dipende dall'inerzia totale catturata dai due assi del piano, è nel nostro caso abbastanza elevata: 83% per gli stanziamenti e 76% per i pagamenti.

Le figure consentono innanzitutto di verificare affinità e divergenze nelle modalità di comportamento nel tempo delle componenti della spesa. Considerando innanzitutto la "spesa intenzionale", ossia quella rappresentata dagli stanziamenti, si può notare come nel decennio (a parte l'eccezione del 1985, anno di transito dalla legge 984/77 alla 752/86) si sia percorso un sentiero suddivisibile in tre fasi. Nella prima (1980-81) prevalgono gli investimenti infrastrutturali (BON e IRR) corrispondenti ad una tradizionale propensione per una politica rivolta all'estensione quantitativa delle produzioni. Nella seconda, (1982-87) di transizione, è soprattutto l'intervento volto al sostegno degli investimenti aziendali a connotare le trasformazioni relative. Infine la terza fase (1988-89) segnala l'emergere di più obiettivi tra cui: a) la crescente attenzione alla politica dei servizi allo sviluppo (DIV, AST, RIC); b) la tendenza ad allargare il campo dell'intervento di politica agraria a valle dell'agricoltura propriamente detta, ma soprattutto attraverso interventi sulle strutture di trasformazione e commercializzazione (STR); c) la propensione ad intervenire sulle realtà produttive dell'agricoltura con interventi rivolti alla gestione più che all'investimento (GES).

Si tratta complessivamente di un quadro abbastanza eterogeneo che, almeno ad un primo esame, come quello possibile con i pochi dati di cui ancora si dispone, non depone comunque a favore una valutazione positiva circa l'organicità dell'intervento.

Dall'analisi della "spesa effettiva", pagamenti totali, non sempre si ottengono delle conferme.

Nel primo periodo (1980-81) si conferma la presenza caratterizzante (rispetto al resto del decennio) della spesa per opere di bonifica. La spesa per l'irrigazione ha invece una dinamica più differenziata che la avvicina a quella delle altre classi: come è facile verificare, essa tende nel tempo a regredire molto più lentamente in termini di pagamenti che di stanziamenti (si tratterà qui di verificare se il fenomeno può essere considerato un effetto inerziale delle decisioni di spesa assunte negli anni di pieno regime della legge 984/77). La fase intermedia di transizione appare molto più incerta e soprattutto meno definita nelle sue caratteristiche distintive:

- la spesa appare meno caratterizzata dagli investimenti aziendali (salvo gli anni 1982 e 1984), in ragione delle difficoltà a trasformare gli stanziamenti in pagamenti,
- si assiste a un afflusso di fondi verso il settore agricolo incerto e continuamente oscillante.

Infine la tendenza della politica della spesa ad orientarsi verso le opzioni apparse come prioritarie nell'analisi degli stanziamenti non si evidenzia più con la stessa nettezza e non trova che parziale conferma. Infatti: a) la spesa rivolta alla gestione aziendale sembra essere decisamente statica e non in crescita come nelle intenzioni (BON); b) l'intervento a sostegno dei servizi allo sviluppo (RIC, AST, FOR, DIV) non appare più significativa mente caratterizzante delle scelte Maf (STR); c) l'unica politica verso la quale si può segnalare una più chiara conferma è quella a sostegno delle strutture di trasformazione (STR).

6. Considerazioni conclusive

Non disponendo ancora del consolidato della spesa di tutti gli Enti che intervengono nel settore agroalimentare non sarà qui possibile avanzare conclusioni "stabili" né, sugli obiettivi di politica agraria, né, sui risultati perseguiti, né, sulla coerenza dei sentieri percorsi. Anche in questa fase della ricerca alcune conclusioni possono essere tuttavia proposte soprattutto in relazione ai rapporti tra programmazione agricola e spesa e tra programmazione reale e programmazione finanziaria.

Sul primo punto si hanno buone ragioni per sostenere che una impostazione organica degli interventi nel settore sia ancora molto lontana. Quando infatti

gli stanziamenti del bilancio di previsione non superano mai la metà degli stanziamenti definitivi significa che chi amministra è guidato dal provvisorio e dall'estemporaneo e non da chiare motivazioni strategiche.

Quando la spesa raggiunge il settore con ampie onde cicliche significa che chi amministra non si propone l'eliminazione delle zone d'ombra che caratterizzano le condizioni al contorno, ma anzi contribuisce mediante impulsi erratici, imprevedibili e quindi non stabilizzanti, a confondere gli andamenti di fondo delle variabili con le fluttuazioni congiunturali.

È ben difficile poi sostenere l'ipotesi di una posizione del Maf di tipo attivo, ovvero tendente alla correzione dei cosiddetti fallimenti del mercato quando la spesa effettivamente realizzata diverge sistematicamente e profondamente dalle previsioni sia in termini quantitativi, che qualitativi. Quel dato conferma, anche se da solo non può spiegarlo compiutamente, il perdurare di una logica dell'intervento pubblico di adeguamento alla domanda dei privati più che di sollecitazione di comportamenti che tendono a correggere le miopie del mercato e ad allungare le profondità visive degli operatori privati. Questa posizione passiva dell'intervento pubblico, che ha caratterizzato l'azione del Maf nel dopoguerra, deve oggi essere guardata con maggiore apprensione che nel passato: sia a ragione del delicato momento che sta attraversando la politica agraria comunitaria, sia perché, tende sempre più a saldarsi con l'azione di gruppi di interesse che non hanno niente in comune con la programmazione, con il buon funzionamento del mercato.

Preoccupante, sempre alla luce della qualità di coordinamento - programmazione della spesa, ci sembra pure il tendenziale accorciamento del riferimento temporale degli interventi: in una fase come l'attuale in cui le turbolenze esterne tendono ad abbreviare drasticamente l'orizzonte decisionale delle imprese, l'operatore pubblico dovrebbe porsi in controtendenza, tentando di attenuare la miopia degli operatori con interventi capaci di ridurre rischi ed incertezze. Questa strutturale incapacità di darsi una prospettiva di lungo termine preoccupa non solo perché, non aiuta il sistema agricolo italiano a tenere saldamente il mercato, ma anche perché, si stanno delineando chiaramente all'orizzonte nuovi temi che possono essere affrontati solo se muniti di grande profondità di campo visivo: come la sostenibilità ambientale e la necessità di orientare sempre più decisamente il settore alimentare verso produzioni sane e di alta qualità.

Sul rapporto programmazione economica - programmazione finanziaria ci sembra di poter sostenere che i risultati ottenuti dalla ricerca confermano abbondantemente quanto sostenuto in precedenti lavori: se la programmazione finanziaria non scaturisce da una capacità progettuale dell'operatore pubblico, è molto probabile che vengano attuati solo i progetti dei privati. In questo senso qualsiasi intervento pluriennale in qualche modo articolato potrà essere chiamato piano agricolo, anche se poco ha a che fare con la razionalità operativa, con la visione strategica delle misure e con il loro coordinamento nel tempo e nello spazio.

Nell'ultimo decennio qualche reale passo nella direzione progettuale è stato realizzato dietro lo stimolo della Cee (vedi in particolare i Pim e la riforma dei fondi strutturali comunitari). Come spesso è successo in passato però, se in Italia la nuova strada non è imboccata definitivamente e se, di conseguenza, la visione progettuale degli interventi non penetra nel modo di gestire quotidiano, i progetti integrati, come i programmi operativi non costituiranno che delle appendici giustapposte e non integrate. La politica agraria nazionale e la relativa spesa continueranno a giocare un ruolo passivo di trasferimento, ed essi avranno carattere episodico e dureranno l'arco di una stagione. L'agricoltura italiana avrà, forse un'altra occasione, forse l'ultima, per una ristrutturazione capace di inserirla nel mercato e di assegnarle il ruolo fondamentale che le spetta nello sviluppo economico, territoriale, ambientale del Paese. Se la visione progettuale degli interventi non permea la gestione pubblica a tutti i livelli, si corre il grave rischio che le nuove ed interessanti procedure introdotte con i Pim e la riforma dei fondi strutturali, siano percepite come metodologie fumose, come corpi estranei capaci solo di creare ulteriori intralci all'amministrazione: vedi il sempre più frequente, ma non per questo meno chiaro, meno convinto, riferimento al monitoraggio degli interventi che numerosi amministratori continuamente richiamano sia nei dibattiti che negli atti formali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, FORMEZ, Napoli, 1989.
- AA.VV., L'intervento pubblico in agricoltura, problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale, Ediesse, Roma, 1990.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali, Il Mulino, Inea, Bologna, 1983.
- G.Colombo, La politica agraria delle regioni a statuto ordinario, Cedam, Padova, 1990.
- R.Finuola, "L'attività... di spesa del Maf nell'ambito della legge pluriennale per l'agricoltura: le azioni orizzontali", La Questione Agraria, n.39, 1990 (I).
- R.Finuola, "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario: un quadro di sintesi", Cooperazione in agricoltura, n.4, 1990 (II).
- A.Guarini, M.Guarini, Il bilancio degli enti pubblici, F.Angeli, Milano, 1984.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Relazione al Parlamento", Roma, 1988.
- G.Orlando, La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, F.Angeli, Milano, 1984.
- A.Piccinini, "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", Rivista di politica agraria, 2, 1984.
- A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Found, Washington, 1983.
- F.Sotte, D.Novach, Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura, Editori del Grifo, Agenzia dei Servizi Interparlamentari, Roma, 1988.
- F.Sotte, "Spesa pubblica e controllo di gestione. Un modello di elaborazione della spesa regionale applicato al bilancio per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna", in: Inea, La politica economica nel settore agricolo, Il Mulino, Bologna, 1988. Atti del XXIII convegno di studi Sidea, Pisa, 1986.
- F.Sotte, La spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna. Primo rapporto tecnico, Regione Emilia Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1991 (in corso di pubblicazione).
- F.Sotte, D.Novach, Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale, il caso dell'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1988.

#. Per il prezioso aiuto ricevuto nel corso della ricerca, gli autori desiderano ringraziare Aroldo Cascia, senatore della Repubblica, e Roberto Finuola, dirigente del Ministero del bilancio e della P.E.

#. Analogamente, pur senza esplicitare un collegamento tra controlli di produttività... della spesa e concessione di nuove provvidenze, la legge 752/86 ha previsto la redazione di un rapporto annuale sulla sua attuazione.

#. Si vedano ad esempio in bibliografia i lavori di Finuola (1990 I), Orlando (1984), Sotte-Novach (1988).

#. La base informativa predisposta dell'Inea nell'Annuario dell'agricoltura italiana, che è l'unica che consenta una analisi minimamente disaggregata della spesa agricola, risulta comunque inadeguata per uno studio approfondito. Infatti le classificazioni sono insufficienti, scarsa è l'omogeneità... tra le informazioni riferite alle differenti istituzioni (Cee, Maf, Regioni ecc.), mancano informazioni fondamentali sulla spesa di alcuni enti (come Aima, fondi di rotazione ed enti di sviluppo).

#. I principali risultati delle ricerche finora sviluppate sono raccolti nei due volumi: F.Sotte, D.Novach (1988) e F.Sotte (1991 in corso di pubblicazione).

#. In termini di efficienza (output/input) e di efficacia (obiettivi/risultati)

#. Quest'ultima assunzione consente di utilizzare direttamente gli stessi dati raccolti nei bilanci ufficiali (organizzati come è noto appunto per capitoli). Naturalmente essa non è priva di inconvenienti. Infatti la spesa è spesso raccolta in capitoli la cui destinazione è così genericamente definita da rendere ardua una classificazione minuziosa. Ci limita le possibilità... di classificazione ed impedisce di mirare alla conoscenza dei dettagli. Un esempio al riguardo è il capitolo 7520: "Contributi a favore di cooperative e loro consorzi, con preferenza di quelle aderenti ad associazioni di produttori riconosciute o ad altre non aventi scopo di lucro, per l'acquisizione, la realizzazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la gestione di impianti di dimensione nazionale o interregionale, per la raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; contributi per progetti presentati da cooperative e loro consorzi aventi dimensione nazionale o interregionale, inseriti nei programmi nazionali del Feoga-sezione orientamento e non potuti finanziare a carico di detto fondo; contributi per attività... intese a promuovere e sostenere la cooperazione con iniziative di interesse nazionale specie per la formazione di quadri dirigenziali, la realizzazione di programmi di informazione cooperativa e la costituzione di consorzi nazionali di cooperative; contributi a favore di tali consorzi sulle spese di gestione per le operazioni collettive dalla raccolta alla commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, nonché, concorsi negli interessi sui prestiti destinati alla conduzione e alle anticipazioni ai soci conferenti; contributi attualizzati per l'abbattimento degli interessi sui mutui di consolidamento".

#. Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati nei rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1989 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive sei colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento alla terra (Saurabile), al lavoro (occupati), al valore aggiunto settoriale. L'ultima colonna, di fonte Inea, presenta il volume di risorse finanziarie a prezzi costanti ripartito tra le Regioni (parte delle quali transita nel bilancio Maf).

#. I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto.

#. Il concetto di spesa "realizzata" qui adottato è evidentemente restrittivamente inteso dal momento che si tiene conto soltanto delle risultanze di bilancio: quindi n, della sua destinazione, n, dei suoi effetti.

#. I cui tempi di elaborazione sono comunque troppo lunghi per restare interesse negli ambienti politici e dei gruppi di pressione.

#. Questa prassi non è consentita ad esempio alle Regioni nei cui bilanci, come è testimoniato nel Libro bianco sulla spesa delle Regioni, si formano volumi massicci di residui che sono ristanziati nell'anno successivo per gli stessi fini a causa del vincolo di destinazione di gran parte delle risorse per la

#####@#####@#####@#####@#####@#####@

`###™###x#æ###u#î###ÿÿ%
\$##r#'\$##o#"\$##l#•\$##g#ç&##d#i&##a#e)##^#f)##Y#u,##V#},##S##
#####@#####@#####

...P##áP##ÿÿ?

Q##x#Hq##u#fQ##r#oQ##o#0R##l#lR##g#9T##d#:T##_#D`##\#M`##Y#fi##V#gi##Q#####@#
#####@#####@#####

Í™##i>##x#k>##t#l>##o# ce##l##e##h#

æ##c#[æ##`#]æ##\#^æ##W#`æ##T#aæ##Q#I£##N#a—
###6#####`#####@##`#####@##`#####@##`#####`####

I£##K£##w#L£##r#|¥##o#`~¥##k#©¥##f#ó¥##c#ý¥##`#"|##]#•|##Y#-|##T#k\$##Q#m\$##M#a-
#####`#####@##`#####@##`#####@##`#

mS##nS##v#òS##s#ôS##o#õS##j#X`##g#~`##d##a##a##a##]##a##X#•a##U#-a##Q#α##L#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@

α##w~##x#y~##t#z~##o#í##l#ï##h#Đ##c#z°##`#|°##\#}°##W#.²##T#0²##P#1²##K#a-
#####@##`#####@##`#####@##`#####@##`#####

1²##2²##ÿÿ3²##w#üµ##ÿÿÿµ##s##¶##ÿÿ#¶##n#ø¶##k#ú¶##g#û¶##b##·##_#+·##\#(,##Y#*,##
U##@##`####`#####@##`#####@##@##@##@#

##ÿ###>h###>h###>h###>h#####>h###>h#####ð#####K O

##

##y#ú

##y#E

###y##

