

Stefano Lucconi, Franco Sotte

La spesa per la pesca in Italia Una breve sintesi

1. Le vicende istituzionali relative alla pesca¹

Fino a tutto il 1993, le attribuzioni in materia di pesca marittima fanno capo al Ministero della Marina Mercantile (M.M.M.). Nel quadro delle modifiche istituzionali che hanno caratterizzato l'anno 1993, particolare rilievo assume la soppressione del Ministero della Marina Mercantile e la conseguente istituzione del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, al quale vengono trasferiti funzioni, uffici, personale e risorse finanziarie di alcuni settori dell'ex Dicastero (traffico, naviglio, lavoro portuale, capitanerie di porto) per effetto dell'art. 1, comma 9, della legge n. 537 del 1993². Ma nell'ambito delle novità legislative assume particolare valore, ai fini del presente lavoro, la legge 4 dicembre 1993, n. 491 che trasferisce gli altri settori del soppresso Dicastero, pesca ed acquacoltura, al Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali³.

Ciò comporta la successione del nuovo Ministero al Dicastero della Marina Mercantile in tutta la gestione della pesca marittima, sia a livello nazionale che internazionale ed in modo particolare nelle sedi comunitarie, alle cui dipendenze

¹ Questo paragrafo raccoglie alcuni primi risultati di una ricerca ancora in corso. I risultati saranno prevedibilmente pubblicati entro i primi mesi del 1997.

² Legge 24 dicembre 1993, n. 537, "Interventi correttivi di finanza pubblica".

³ L'art. 2, comma 4, lettera a) recita testualmente: "Sono trasferite al Ministero le seguenti funzioni: a) in materia di acquacoltura e in materia di pesca marittima, quelle di competenza del Ministero della Marina Mercantile relative alle leggi 14 luglio 1965, n. 963 (Disciplina della pesca marittima.) e successive modificazioni, 17 febbraio 1982, n. 41 (Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima) e successive modificazioni, 28 agosto 1989, n. 302 (Disciplina del credito peschereccio di esercizio), 5 febbraio 1992, n. 72 (Fondo di solidarietà nazionale della pesca), avvalendosi all'uopo delle Capitanerie di Porto, nonché quelle di vigilanza sull'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM)"

viene ad operare la preesistente struttura centrale della pesca, ossia la Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura. Tra gli effetti positivi di questo passaggio di competenze è certamente l'unificazione in un unico Dicastero di tutto ciò che riguarda la filiera del pesce: dalla pesca in mare all'allevamento intensivo in acque salmastre e in acque interne, fino alla promozione e commercializzazione del prodotto finito. Il fatto che vi sia ora un unico centro di imputazione non può che giovare al settore in quel processo di integrazione della pesca nel comparto alimentare, che era alla base di quel passaggio.

2. La consistenza e l'evoluzione nel tempo della spesa globale

La consistenza e l'evoluzione della spesa per la pesca dell'ex M.M.M. e del MIRA AF nel periodo 1980-1994 vengono presentate nella **tabella 1**⁴. Nel corso del quindicennio analizzato, la spesa ministeriale, a valori costanti 1994, supera in media i 139,7 miliardi/anno di stanziamenti ed i 103,1 miliardi/anno di pagamenti totali. Questa consistenza può essere meglio valutata se rapportata alle variabili caratteristiche della pesca: rispettivamente 518 e 387 mila lire per tonnellata di stazza lorda⁵ (TSL), 3,1 e 2,3 milioni di lire per occupato, 6,8% e 5,0% del valore aggiunto settoriale, 4,9% e 3,6% della produzione lorda vendibile della pesca.

Intorno a questi valori medi, la spesa complessiva, pur presentando un trend positivo, è soggetta ad una forte variabilità nel tempo. Sulla base della **figura 1**, il quindicennio considerato può essere diviso in tre periodi: 1980-84, 1985-90, 1991-94. Il primo periodo sembrerebbe costituire la parte terminale di un ciclo precedente in cui lo sforzo maggiore, evidenziato dal veloce e consistente aumento dei pagamenti in conto residui, è stato quello di far fronte agli impegni assunti in esercizi precedenti. La rilevante riduzione della spesa nel 1984, sia in termini di stanziamenti che di pagamenti, può essere imputata, tra l'altro, al notevole ritardo con cui sono stati adottati gli strumenti programmatici individuati dalla legge 17 febbraio 1982, n. 41, "Piano per razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima.":

- 1) lo "schema preliminare di piano", a carattere transitorio (durata 12 mesi), destinato a gestire la fase di prima applicazione della legge, entra in vigore solo il 13 aprile 1983;
- 2) il "piano nazionale della pesca", relativo al triennio 1984-1986, entra in vigore quasi allo scadere del periodo nel quale avrebbe dovuto manifestare i suoi effetti, in contraddizione con la sua natura programmatica che lo vorrebbe proiettato verso il futuro.

Nel secondo periodo si evidenzia una rapida ripresa dell'impegno pubblico nella pesca, forse anche in relazione all'entrata in vigore dei "piani triennali 1984-

⁴ Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati dai rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1994 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento al naviglio da pesca (misurato in TSL, tonnellate di stazza lorda), al lavoro (occupati nell'attività di pesca *tout court*), al valore aggiunto ed alla produzione lorda vendibile settoriale.

⁵ La tonnellata di stazza (TSL), come è noto, è una misura volumetrica. Essa è pari a 100 piedi cubici, cioè 2,832 metri cubici. La TSL indica la capacità complessiva della nave e viene generalmente utilizzata, a livello aggregato, come indicatore della consistenza della flotta da pesca.

86 e 1988-90", che hanno dato probabilmente nuovo impulso al volume degli stanziamenti per il settore, fino al valore massimo del 1990. Nell'ultimo periodo, in riferimento sia agli stanziamenti che ai pagamenti, si assiste ad un andamento oscillante seppure tendenzialmente crescente. Ciò dipende da diverse ragioni, tra le quali spiccano i vincoli posti dalla politica di bilancio improntata alla riduzione delle spese. L'esigenza di "quadrare il bilancio" fatta valere dal Tesoro e dalla Ragioneria Generale dello Stato, infatti, ha spinto il Governo in questi ultimi anni a tagliare le richieste avanzate dalle amministrazioni competenti, o a "rimodulare" attraverso la legge finanziaria gli impegni già presi, rinviando ad esercizi futuri stanziamenti precedentemente decisi.

La variazione tendenziale della spesa del Ministero in termini reali⁶ per l'intero periodo segnala una crescita decisamente significativa: eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel quindicennio del 10,3% annuo ed i pagamenti del 13,7%. Tenendo conto della dinamica delle variabili caratteristiche della pesca italiana, ciò si traduce in una crescita tendenziale per tonnellata di stazza lorda (rispettivamente +12,0% e +15,4%), per occupato (+13,5% e +17,0%), e rispetto al valore aggiunto settoriale (+8,6% e +12,1%).

Data la forma tendenzialmente esponenziale delle due curve della spesa esposte in figura 1, tutti i valori ora riferiti sottostimano le variazioni relative agli anni più recenti, durante i quali si è certamente assistito ad un più consistente, seppure altalenante, incremento della spesa ministeriale: i numeri indice riportati nella tabella 2 segnalano come gli stanziamenti siano aumentati di ben sei volte tra il 1984 ed il 1994 (addirittura nove volte rispetto al valore massimo del 1990), cui ha corrisposto, nello stesso periodo, un incremento dei pagamenti pari a cinque volte.

3. L'efficienza complessiva della gestione della spesa per la pesca

La crescente disponibilità di risorse finanziarie per il settore pesca, almeno a livello di *intenzioni* (stanziamenti), si coniuga con una bassa capacità di erogazione dei fondi da parte dell'amministrazione, rivelatasi costantemente incapace di avviare con tempestività e rapidità gli aumenti di fondi. La tabella 3 raccoglie i rapporti percentuali tra i pagamenti totali (in conto competenza + in conto residui) e gli stanziamenti di competenza: l'indice può essere genericamente definito *capacità di spesa* e misura l'efficienza interna al bilancio, cioè la capacità di realizzare, almeno in termini di erogazioni, le politiche annunciate⁷. Dall'analisi emerge come, pur in presenza di volumi di risorse da gestire tendenzialmente crescenti, la capacità complessiva di erogazione sia generalmente rimasta ai livelli di inizio periodo (escludendo il biennio 1980-81), vale a dire intorno all'80% delle somme stanziare. Ciò dipende talvolta da ragioni di ordine politico, come il "bloc -

⁶ 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 esponenziale.

⁷ L'indice può ovviamente assumere valori maggiori di 100 quando si realizzino alti pagamenti delle somme stanziare assieme ad un recupero nei pagamenti in conto residui.

co” degli impegni in alcuni casi deciso dall’esecutivo; tuttavia, è convinzione diffusa tra gli operatori del settore che buona parte delle responsabilità vanno ricercate nella rigidità di gestione delle procedure amministrative e in una struttura organizzativa (riconducibile, in definitiva, alla Direzione generale della pesca) assai poco preparata per reagire ed attuare immediatamente i cambiamenti proposti⁸.

Considerando, invece, solo la gestione di competenza e indicando come capacità di spesa di *breve periodo* il rapporto pagamenti in conto competenza / stanziamenti, ne emerge una condizione di inefficienza complessiva in fase di erogazione ancora più evidente: nel triennio 1991-93, solo una lira su tre è pagata nel corso dell’esercizio e, considerando, anche le risorse erogate negli anni successivi dopo il transito nel conto residui, solo tre lire su quattro raggiungono i beneficiari. Infine, l’aumento complessivo dei pagamenti registrati in alcuni esercizi (vedi, soprattutto, il 1993) è determinato sostanzialmente dal miglioramento della capacità di impegno (impegni/stanziamenti) e dalla buona efficienza relativa della gestione dei residui.

E’ possibile, dunque, formulare un giudizio non del tutto positivo sull’efficienza (e, forse, anche sull’efficacia) dell’intervento pubblico nell’economia ittica attuato attraverso lo strumento di bilancio: i dati mostrano, in definitiva, una modesta capacità della complessa macchina ministeriale nel portare a compimento gli impegni assunti in sede legislativa. Pur in presenza di performance positive per alcuni isolati esercizi, nel complesso si rendono necessari forti recuperi di efficienza, al fine di non “mortificare” ulteriormente le potenzialità imprenditoriali del settore. La attribuzione della competenza sulla pesca al nuovo Ministero può quindi opportunamente essere colta come una occasione per una verifica più approfondita sulle performance della Direzione Generale pesca attraverso l’attivazione di forme di controllo dell’efficienza e dell’efficacia più incisive.

⁸ A parziale giustificazione, va evidenziata una dotazione di personale assolutamente insufficiente rispetto alle crescenti competenze attribuite alla Direzione Generale della pesca, anche in virtù delle nuove possibilità di intervento ad essa assegnate dalla politica comunitaria della pesca (ad esempio, programmazione e gestione delle iniziative SFOP) e dalla complessità di un settore in crescita.