

Franco Sotte
Patrizia Bernacconi

La spesa del Maf

Studio per il consolidamento dei flussi finanziari
di politica agraria in Italia (1983-1992)

1. Introduzione

L'analisi della spesa del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste (Maf, oggi Miraaf) che viene proposta in questo lavoro è rivolta a due principali obiettivi:

- analizzare i volumi di spesa destinati dal Ministero alle diverse politiche agrarie, sia pure per grandi aggregati e nei limiti delle informazioni disponibili attraverso la lettura dei rendiconti consuntivi;
- evidenziare, nell'ambito del bilancio totale del Ministero, la distribuzione l'efficienza ed il ruolo di quella parte di esso che, al netto della spesa di funzionamento e di quella trasferita alle Regioni, viene gestita direttamente dal centro.

Tali obiettivi sono perseguiti utilizzando le informazioni contenute nei rendiconti consuntivi e quindi con riferimento alla competenza finanziaria, attribuendo ogni spesa all'esercizio nel quale avviene lo stanziamento e/o il pagamento¹.

In analogia con altri lavori, la ricerca si concentra sui volumi degli stanziamenti (di competenza dei vari esercizi) e dei pagamenti totali (in conto competenza e in conto residui). I primi sono considerati espressione della *spesa desiderata*, i secondi della *spesa realizzata*. Le differenze, spesso notevoli tra questi due aggregati, danno luogo ad una ridefinizione *in itinere* della politica agraria al passaggio dalle intenzioni all'attuazione. Esse verranno interpretate tentando una rappresentazione schematica delle complesse relazioni che caratterizzano il bilancio ministeriale².

Allo scopo di tentare una comparazione temporale dei flussi di spesa,

¹ Stefano Vaccari e Giuseppe Manzo, del Ministero delle Risorse Agricole Alimentari e Forestali, hanno fornito un prezioso aiuto in fase di riclassificazione dei capitoli di spesa e, successivamente, degli utili commenti su una prima versione del testo. Naturalmente la responsabilità sui risultati e sui giudizi esposti è da attribuirsi esclusivamente agli autori.

² Il concetto di *competenza finanziaria* differisce da quello di *competenza economica*, relativo al tempo nel quale si determinano gli effetti economici della spesa, così come da quello di *competenza politica*, che fa riferimento al momento in cui le decisioni di spesa sono assunte. La distinzione, per i fini di questo lavoro, ha rilevanza in particolare con riferimento alla spesa relativa agli interventi in conto interesse per prestiti pluriennali. Dopo l'anno iniziale, essi rappresentano in bilancio una posta vincolata e non disponibile che, per una valutazione economica o politica della distribuzione temporale dei flussi di spesa, sarebbe necessario isolare. Sfortunatamente ciò non è possibile operando esclusivamente sulle informazioni di bilancio.

³ I risultati presentati in questa ricerca consentono un primo esame per grandi aggregati della spesa di politica agraria erogata dal Ministero dell'Agricoltura. Mentre questo studio, con finalità più circoscritte, era già in corso, un'analisi specifica e più approfondita sulla spesa del Ministero e dell'Aima è stata avviata nell'ambito dell'attività di ricerca svolta dall'Unità Operativa di Ancona del Progetto Finalizzato RAISA del CNR. I risultati di questa ricerca saranno disponibili tra alcuni mesi.

i valori nominali sono stati generalmente resi omogenei eliminando semplicemente l'effetto della perdita di valore della moneta: a tal fine, come deflatore, è stato utilizzato l'indice implicito del Pil.

2. L'evoluzione quantitativa della spesa del Ministero

L'evoluzione e la consistenza della spesa del Maf nel periodo 1983-1992 vengono presentate nella tabella 1⁴. Nel corso del decennio analizzato, la spesa del Maf, a valori costanti 1990, supera in media i 3.600 miliardi/anno di stanziamenti ed i 2.900 miliardi/anno di pagamenti totali. Questa consistenza può essere meglio valutata se rapportata alle variabili caratteristiche dell'agricoltura: rispettivamente 215 e 171 mila lire per ha di SAU, 1,7 e 1,4 milioni lire per occupato, 8,2% e 6,6% del valore aggiunto settoriale.

Intorno a questi valori medi, la spesa complessiva del Ministero è soggetta a profonde variazioni nel tempo (figura 1). Fino al 1987 per gli stanziamenti e fino al 1989 per i pagamenti si assiste ad un andamento oscillante seppure tendenzialmente crescente. Negli anni successivi invece si assiste ad una repentina caduta, fino al valore minimo del 1992. La rilevante riduzione della spesa nel 1985, sia in termini di stanziamenti che di pagamenti, può essere imputata, tra l'altro, al passaggio dal regime della legge poliennale 984/77 a quello della 752/86. A questo stesso fenomeno può essere attribuita, negli anni successivi, la più lenta ripresa dei pagamenti rispetto agli stanziamenti.

La variazione tendenziale della spesa del Maf in termini reali⁵ segnala una diminuzione nel tempo (-2,5% per gli stanziamenti, -1,5% per i pagamenti). Tenendo conto della dinamica delle variabili caratteristiche dell'agricoltura italiana, ciò si traduce in una analoga diminuzione tendenziale per ettaro di superficie, ma in una leggera crescita per occupato (rispettivamente +1,6% e +2,6%) ed anche rispetto al valore aggiunto settoriale (+0,9% e +1,9%). Data la caratteristica forma ad U rovesciata delle due curve della spesa esposte in figura 1, tutti i valori ora riferiti sottostimano decisamente le variazioni riferite agli anni più recenti, durante

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 1990 (deflatore: indice implicito del Pil), nelle successive sei colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento alla terra (SAU, ottenuta dalla SAF al netto della superficie a boschi e di "altri terreni"), al lavoro (occupati), al valore aggiunto agricolo.

⁵ I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 (e nelle successive) rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto. Essi esprimono i tassi di variazione tendenziale della spesa basati su tutti i valori delle rispettive serie storiche.

i quali si è assistito ad un vero e proprio crollo della spesa ministeriale: i numeri indice riportati nella sezione B della tabella 1 segnalano come ci sia stato quasi un dimezzamento degli stanziamenti tra il 1987 ed il 1992, cui ha corrisposto un analogo dimezzamento dei pagamenti in un periodo ancora più ridotto tra il 1989 ed il 1992 ⁶

Nella tabella 2, la spesa totale del Ministero è depurata della spesa di funzionamento ⁷ e della spesa contenuta nei capitoli di trasferimento di risorse alle Regioni ⁸. I volumi complessivi di questa componente della spesa, pari a 1.868 miliardi di lire del 1990 per gli stanziamenti e 1.445 miliardi per i pagamenti totali, sono anche riprodotti in basso nella figura 1. La sua incidenza e la sua dinamica sull'intero bilancio del Ministero sono valutabili sulla base delle percentuali riportate rispettivamente nella quarta e quinta colonna della tabella. Il peso della spesa gestita totalmente dal centro tende con il tempo a scendere da una percentuale pari a circa i due terzi del totale negli anni terminali della 984/77, a circa la metà (o anche meno) negli anni della 752/86. Nel 1992 sembrerebbe si sia avuto un altro giro di vite nella spesa centrale, che avrebbe raggiunto una incidenza di circa un terzo del totale. Si tratterebbe dunque di una componente certamente rilevante, ma in decisa contrazione nel tempo, che si contrappone alle due componenti nettamente in crescita della spesa di funzionamento (passata dal 12% dei pagamenti totali del triennio 1983-85 al 16% del triennio 1990-92) e della spesa trasferita alle Regioni (passata dal 25% dei pagamenti totali del triennio 1983-85 al 39% del triennio 1990-92).

La contrazione relativa della spesa centralmente gestita dal Ministero, si riflette sulla sua incidenza sulle variabili caratteristiche dell'agricoltura. Infatti il Maf, considerando soltanto i pagamenti totali, spende mediamente nel decennio 85 mila lire per ettaro di SAU, 682 mila lire ad occupato in agricoltura, il 3,2% del Valore aggiunto agricolo. Questi valori unitari (certamente non elevati, specie in rapporto all'insieme dei benefici - spesa o agevolazioni - indirizzati al settore) tendono a flettere nel corso del decennio rispettivamente del 4,4%, dello 0,7% e dell'1,4%.

⁶ Si noti in questo caso la presenza di una inerzia di due anni tra l'impulso *desiderato* al contenimento della spesa ed il manifestarsi concreto dell'effetto.

⁷ La scelta di depurare la spesa del Ministero della componente di funzionamento risponde ad esigenze pratiche di comparabilità dei risultati di questo lavoro con quelli delle altre ricerche alle quali si collega. Infatti, soprattutto a livello regionale, questa componente è di difficile quantificazione poiché in particolare il personale è gestito centralmente da un unico centro di spesa.

⁸ In base soprattutto alle disposizioni della legge 752/86 e delle successive norme di finanziamento, tra le quali la legge 210/1991.

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

Le tabelle 3 e 4 consentono di analizzare i flussi di spesa del bilancio del Maf. In ciascuna colonna sono raccolti i valori relativi alle varie componenti di spesa relativizzati rispetto a 100 lire di stanziamento definitivo⁹. La lettura delle tabelle può essere facilitata dall'osservazione delle figure 2 e 3 nelle quali sono contenuti i dati riferiti al triennio 1990-92 relativi rispettivamente alla spesa totale e a quella direttamente gestita dal centro.

Facendo riferimento alla spesa totale, la lettura della figura 2 può procedere come segue. Alla formazione di 100 lire di stanziamento definitivo (casella STA_DEF in alto a sinistra) concorrono 38,9 lire contenute nel bilancio di previsione iniziale STA_PRE alle quali si aggiungono nel corso dell'anno altre 61,1 lire di variazioni di bilancio STA_VAR (soprattutto in relazione al decreto di ripartizione della spesa tra le regioni). Queste soltanto per 52,1 lire sono pagate nel corso dell'esercizio PAG_COM, mentre, delle rimanenti: 2,4 vanno in economia ECO_COM, e 45,4 a residui RES_COM. In effetti, comunque solo una parte dei residui risulta effettivamente impegnata a fine esercizio: 25,4 lire appartengono alla categoria dei residui impropri (o di stanziamento) RES_STAc, che costituiscono una anomalia contabile: si tratta infatti di fondi conservati, sotto forma di residui, per la destinazione individuata a bilancio, ma che, a rigore, nel rispetto del principio della competenza, dovrebbero essere considerati tra le economie, dal momento che nessun impegno risulta per essi assunto alla fine dell'esercizio contabile¹⁰.

La questione della formazione dei residui, e quindi della scarsa rapidità di attuazione delle decisioni di spesa, appare particolarmente rilevante. Alcune circostanze consentono di fornire una giustificazione alla loro origine ed alla loro crescita. In particolare la legge n. 55/1990, che ha introdotto la certificazione antimafia, ha provocato senza dubbio un allungamento dei tempi. Inoltre, nel 1992, non è stato praticamente possibile operare sugli stanziamenti di competenza poiché pochi giorni dopo la variazione di bilancio che avrebbe consentito l'avvio delle procedure di utilizzo dei fondi della legge n. 752/1986, un decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha bloccato gli impegni di spesa in conto capitale.

⁹ I valori riportati si riferiscono alla media dei singoli periodi.

¹⁰ La prassi della formazione di residui di stanziamento è particolarmente diffusa nelle amministrazioni centrali e risponde all'obiettivo di non rimettere in discussione la spesa, una volta attribuita ad una determinata destinazione. Se infatti non si provvedesse alla iscrizione delle somme non impegnate nei residui di stanziamento, le somme risparmiate potrebbero non solo essere utilizzate l'anno successivo nell'ambito del Ministero per altri scopi, ma anche essere destinate ad altri Ministeri, o comunque risparmiate.

Comunque, al di là delle giustificazioni contingenti e dei ritardi causati da accadimenti esterni alle scelte del Ministero, è netta la sensazione che nella sua spesa siano possibili notevoli recuperi di risorse attraverso una velocizzazione dei tempi amministrativi.

I residui accumulati negli esercizi precedenti sono gestiti, senza distinzione riguardo all'anno in cui si sono formati. Tale conto, che, come noto, ha vita parallela, ma completamente indipendente dal conto competenza, nel quale vengono amministrati i nuovi stanziamenti¹¹. Il complesso dei residui RES_DEF, presente in media nel triennio di riferimento della tabella 2, è pari a 132,8 lire per ogni 100 di nuovi stanziamenti definitivi. Questa somma è composta da 124,5 lire iscritte nel bilancio di previsione RES_PRE alle quali si aggiungono in fase di assestamento altre 8,3 lire RES_VAR. Sommando i fondi freschi di competenza ai residui si ottiene la massa spendibile (cioè il volume teorico di risorse - impegnate o ancora da impegnare - a disposizione nell'esercizio). Essa è pari a 163,4 lire nella previsione iniziale MAS_PRE e a 232,8 lire nella previsione definitiva MAS_DEF. Al netto delle 12,9 lire di economie sui residui ECO_RES (per impegni decaduti per estinzione dell'obbligazione o caduti in perenzione per decorrenza dei termini), i residui presenti all'inizio dell'esercizio sono destinati per 26,5 lire ai pagamenti RES_PAG e per 93,3 lire alla riconferma nel conto residui nell'esercizio susseguente RES_RIC.

Esaminando infine i pagamenti totali PAG_TOT, si può verificare come essi rappresentino complessivamente 78,6 lire ogni 100 lire di stanziamento definitivo. Anche se, nell'appiattimento dovuto alla metodologia adottata (media triennale), non c'è perfetta corrispondenza tra le somme stanziata nel triennio e quelle pagate (in parte residuo degli esercizi precedenti) si può comunque assumere con sufficiente approssimazione che la differenza tra stanziamenti e pagamenti totali sia dovuta in parte alle economie ECO_TOT, che nel complesso sono pari a 15,4 lire, e nella parte restante, valutabile in circa 7 lire, all'effetto della perdita di valore della moneta durante il tempo (mediamente due anni circa), che intercorre tra i primi e i secondi.

Quanto alla gestione di cassa, le previsioni definitive CAS_DEF, pari a 133,5 lire ogni 100 di stanziamento definitivo, sono il risultato della somma di 76,9 lire di previsioni di cassa iniziali CAS_PRE alle quali si aggiungono 56,6 lire di variazioni di cassa CAS_VAR operate nell'assestamento. Particolarmente significativa è la differenza tra i pagamenti totali e le previsioni di cassa definitive (i primi sono

¹¹ L'anomalia dei residui impropri si rivela nella gestione del conto residui nel quale dovrebbero essere gestite le somme già impegnate, senza quindi possibilità discrezionali quanto alla individuazione dei beneficiari e alla definizione degli ammontari di spesa. In effetti invece, per le somme non ancora impegnate, la gestione del conto residui è analoga a quella del conto competenza.

sopravvalutati di quasi il 70%): ciò è segnale della diffusa scarsa attenzione che si pone al bilancio di cassa, la cui formazione appare più il risultato di un obbligo burocratico cui adempiere, che di un effettivo tentativo di orientare attraverso di esso le decisioni ed il controllo dei flussi finanziari¹².

Tentando ora un giudizio complessivo sulla entità dei flussi evidenziati nelle due tabelle e nelle due figure, si possono sottolineare le seguenti considerazioni:

- Gran parte della spesa effettuata dal Ministero viene definita successivamente alla approvazione della legge finanziaria e del bilancio di previsione. Si ricordi come, peraltro, una parte del bilancio di previsione iniziale consista in quote annuali del concorso statale per interventi in conto interessi decisi nel corso di esercizi precedenti a quello di riferimento. Si tratta quindi di spesa (come spesso si dice) *non programmabile*. Tenendo conto che generalmente il dibattito politico si concentra in quell'occasione, mentre i passaggi successivi (tra i quali quello della ripartizione dei fondi della legge poliennale di spesa) sono trascurati, si può affermare che il ruolo di indirizzo e di controllo preventivo del Parlamento sulla politica agraria risulta assai ridotto. Si potrebbe obiettare che gli indirizzi di fondo della spesa sono stati preventivamente definiti dal Parlamento stesso all'atto della approvazione della legge poliennale di finanziamento dell'agricoltura e che nella legge finanziaria viene semplicemente ridefinito annualmente il fondo da iscriverne a bilancio di competenza dell'esercizio, ma restano ancora moltissime decisioni da assumere relativamente sia ai volumi della spesa, che alla sua distribuzione.
- Le decisioni assunte con il bilancio di previsione hanno comunque di fatto una ridotta influenza nel breve periodo (cioè nel corso dell'anno) sulla politica di spesa effettiva. Infatti solo metà delle somme stanziata viene effettivamente erogata, mentre la restante parte si accumula in una gestione residui che, con il passare del tempo, ha finito con il sovrastare la gestione di competenza (dai primi anni ottanta ad oggi, i residui sono cresciuti rispetto agli stanziamenti, passando dall'80% circa, al 132% medio del triennio 1990-92, fino alla punta del 175% del 1992)¹³. Ciò si collega ad un rallentamento complessivo della spesa, tanto che con il passare del tempo la quota complessiva dei pagamenti totali si contrae, passando dal 96% dei primi anni, a meno dell'80% delle ultime

¹² E' forse il caso di ricordare che la normativa dei bilanci pubblici in Italia, diversamente che in altri Paesi e nella Comunità Europea (UE) dove il bilancio è gestito per cassa, attribuisce al bilancio di competenza il compito di fissare per ogni capitolo i limiti di impegno. Ciò consentirebbe al bilancio di cassa, svincolato da compiti di autorizzazione e di contenimento dei flussi di spesa, di espletare una funzione più propriamente di strumento per l'analisi ed il controllo di gestione.

¹³ Naturalmente la crescita del peso percentuale dei residui dipende anche dalla contrazione degli stanziamenti negli ultimi anni, cioè del denominatore del rapporto.

osservazioni.

- I limiti nell'efficienza e, di conseguenza, anche nell'efficiacia della spesa del Ministero appaiono accentuarsi se l'analisi si sposta a considerare, nella tabella 4 e nella figura 3, la parte del bilancio direttamente gestita dal centro al netto delle spese di funzionamento. Infatti soprattutto la velocità di trasformazione degli stanziamenti in pagamenti si contrae (ad esempio i pagamenti in conto competenza diminuiscono a 35 lire per cento di stanziamenti definitivi), mentre aumenta la tendenza alla formazione di residui, che nel 1992 rappresentano addirittura il 339% degli stanziamenti freschi. Una analisi non parziale dovrebbe comunque investigare più a fondo sulla composizione di questa parte della spesa: in particolare, ove risultasse più consistente la componente destinata agli investimenti, ciò potrebbe giustificare la maggiore lentezza delle erogazioni in relazione agli stati di avanzamento degli investimenti stessi.
- Un'ultima considerazione va riferita alla scarsa significatività e alla bassa attenzione attribuita al bilancio di cassa. Le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergono sistematicamente e sensibilmente dai pagamenti effettivi. Significativo è notare come le differenze sono ben più consistenti nella spesa centralmente amministrata (quella che dovrebbe essere meglio controllata in quanto di pertinenza esclusiva del Ministero), per la quale si stimano nel bilancio assestato uscite di cassa addirittura doppie rispetto ai pagamenti effettivi nell'esercizio. Considerando che, come detto, il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente *autorizzativa* e non (contraddicendo lo stesso significato del termine) *previsiva*, manca di fatto uno strumento essenziale per programmare la politica agraria di spesa, sia in fase di definizione, che di gestione e di controllo. Questo ruolo potrebbe essere svolto dal bilancio di cassa, ove non fosse redatto solo per rispondere ad un'incombenza amministrativa.

4. La distribuzione tra le politiche agrarie della spesa del Ministero

La tabella 5 mostra il risultato di una ripartizione della spesa totale tra le "politiche agrarie", mentre la tabella 6 raccoglie i risultati della stessa riclassificazione al netto dei trasferimenti alle regioni ed alla spesa di funzionamento. Le due tabelle si dividono ciascuna in tre parti: la prima raccoglie gli stanziamenti, la seconda i pagamenti totali e l'ultima i rapporti percentuali tra queste due componenti. L'indice può essere genericamente definito *capacità di spesa* e misura l'efficienza interna al bilancio, cioè la capacità di realizzare, se non altro in termini di erogazioni, le politiche

annunciate¹⁴.

Una prima osservazione riguarda le spese di funzionamento. Esse rappresentano, nella media del decennio, 468 miliardi l'anno, il 12,8% del bilancio del Ministero. L'incidenza di questa componente risulta tendenzialmente crescente e, nel triennio più recente raggiunge il limite dei 512 miliardi costanti l'anno, pari al 16,2%. Questi dati appaiono in un certo contrasto con le tendenze soprattutto recenti alla diminuzione della spesa del Ministero e soprattutto di quella direttamente amministrata dal centro. Se infatti il volume di risorse da gestire è tendenzialmente decrescente, e, nel contempo, cresce la parte che viene trasferita alle Regioni, sarebbero da attendersi due possibili effetti positivi: - o una contrazione anche del costo del mantenimento della struttura amministrativa, - oppure un tendenziale avvicinamento temporale dei pagamenti agli stanziamenti conseguente al minore "affaticamento amministrativo" del Ministero. Invece, come si è osservato, nessuna delle due evenienze accade: infatti i residui crescono, mentre i pagamenti rallentano, e contemporaneamente le spese di funzionamento crescono non solo in termini relativi, ma anche assoluti¹⁵. Naturalmente, comunque, bisogna tener conto che la spesa di funzionamento del Ministero copre anche attività non direttamente connesse con la spesa (Direzione della tutela), e che nel 1992 si è avuta una massiccia assunzione di guardie forestali. La spesa di funzionamento è d'altra parte condizionata dalle vicende contrattuali relative al trattamento dei dipendenti pubblici.

La restante spesa del Ministero può essere in prima approssimazione ripartita tra quattro grandi destinazioni:

- I *servizi allo sviluppo* (RIC: ricerca, DIV: divulgazione, FOR: formazione e AST: assistenza tecnica) rappresentano complessivamente una quota crescente, che passa con il tempo dal 7% all'11% degli stanziamenti e dal 7% al 14% dei pagamenti totali. Seppure sono soprattutto la ricerca e l'assistenza tecnica che tendono ad assorbire quote crescenti, non si può affermare che la politica ministeriale sia particolarmente impegnata nella fornitura di input non convenzionali all'agricoltura.

Questo orientamento può essere giustificato per quei fattori che sono più direttamente forniti alle imprese (come la formazione e l'assistenza

¹⁴ L'indice può ovviamente assumere anche valori maggiori di 100 quando non solo si sono avuti alti pagamenti delle somme stanziare, ma anche si è registrato un certo recupero nella capacità di pagare i residui presenti all'inizio del periodo considerato.

¹⁵ La contemporanea crescita dei residui e delle spese di funzionamento potrebbe essere anche imputata ad una crescita della complicazione delle procedure burocratiche frapposte tra l'avvio delle procedure per l'accesso alla spesa e la sua effettiva erogazione. Questo fenomeno, pesando negativamente, suggerirebbe di procedere anche allo snellimento delle procedure burocratiche: una prassi che in Italia sarebbe certamente raccomandabile, anche se, negli ultimi anni ottanta-primi anni novanta, non si direbbe si sia assistito ad una significativa involuzione burocratica tale da giustificare i risultati.

tecnica), per i quali, in effetti, la quota di spesa del Ministero appare molto bassa in rapporto alle analoghe quote erogate dalle Regioni. Meno giustificato apparirebbe un disimpegno del Ministero in settori strategici, come quello della ricerca. In effetti, comunque, se si osserva la spesa amministrata centralmente, si ottiene che le quote destinate a divulgazione, formazione e assistenza tecnica rimangono irrisorie o si riducono decisamente, mentre il peso percentuale del finanziamento alla ricerca cresce fino a raggiungere un'incidenza pari all'8,8% degli stanziamenti e all'11,2% dei pagamenti.

Considerando infine, in fondo alle due tabelle, la capacità di spesa, si può notare come, in generale, essa risulti relativamente bassa durante tutti gli anni ottanta, ma sia decisamente cresciuta nei primi novanta: tanto che i pagamenti totali hanno finito addirittura per superare gli stanziamenti (l'indice per la spesa per ricerca è addirittura maggiore di 100)

- Gli *interventi a beneficio delle imprese* (IAZ: investimenti aziendali e GES: aiuti alla gestione) costituiscono l'aggregato principale di spesa del Ministero. Mediamente nel decennio, infatti, le due voci raccolgono quasi la metà degli stanziamenti (49,5%) e dei pagamenti (47,8%) totali. L'incidenza di questa componente si riduce intorno al 40% se si considera la sola spesa gestita centralmente rimanendo pur sempre in posizione maggioritaria. In linea tendenziale, mentre gli stanziamenti per gli investimenti aziendali (la spesa rivolta a finalità di più lungo periodo) tendono a contrarsi leggermente, la spesa per aiuti alla gestione (rivolta a finalità di breve termine) tende a mantenersi costante.

Se questi appaiono gli orientamenti *desiderati*, si assiste invece, di fatto, osservando la dinamica dei pagamenti, ad una forte contrazione della spesa per gli investimenti che, al passaggio di boa del 1990 scendono dal 36,1% al 24% (una diminuzione assoluta pari a circa 350 miliardi in media annua e ad un tasso tendenziale del -7% annuo). Osservando la tabella 6, si può notare che la spesa rivolta alle imprese si è in gran parte concentrata nella parte del bilancio gestita direttamente dal centro: in particolare i pagamenti totali diminuiscono in termini assoluti tra il primo e l'ultimo triennio di quasi la metà (da circa 700 a circa 360 miliardi in complesso) con una variazione tendenziale del -8% l'anno per la spesa rivolta al lungo termine e del -10,3% l'anno per quella rivolta al breve termine. Concludendo, la spesa rivolta alle imprese tende complessivamente a diminuire e il suo punto di erogazione tende a spostarsi in periferia nelle Regioni.

La *trasformazione e commercializzazione* (PRO: promozione e marketing dei prodotti agricoli, TUT: tutela dei prodotti contro frodi e contraffazioni, STR: strutture di trasformazione e commercializzazione), cioè la spesa destinata a sostenere le imprese industriali e commerciali dell'agro-alimentare, raccoglie nelle intenzioni espresse dagli stanziamenti,

una quota intorno al 15% di tutta la spesa del Ministero. Si tratta di una spesa quasi totalmente gestita dal centro.

La componente maggioritaria è destinata alle strutture di trasformazione e commercializzazione (investimenti e gestione), ma proprio su di essa si sarebbero voluti operare i maggiori tagli (gli stanziamenti passano dal secondo al terzo triennio da 563 a 201 miliardi l'anno, dal 13,6% al 6,4%). In effetti però, questo orientamento non si riflette sui pagamenti che, nel triennio 1990-92, recuperando molti dei residui passivi accumulatisi negli anni precedenti, diminuiscono molto meno in termini assoluti (da 345 a 258 miliardi) e, soprattutto mantengono la loro posizione in termini relativi (dal 10,3% al 10,4%).

In sintesi, la spesa rivolta al sostegno delle imprese della trasformazione e commercializzazione agro-alimentare è una spesa che il Ministero riserva a se stesso, che nelle intenzioni si vorrebbe contratta, ma che di fatto conserva una quota relativa immutata. Confrontando tra loro le tre componenti dell'aggregato, si direbbe che lo sforzo sia prevalentemente concentrato in direzione del sostegno della gestione e degli investimenti, più che alla creazione, attraverso la promozione e la tutela dei prodotti (per le quali la spesa, pur crescendo, rimane molto contenuta), di condizioni di mercato favorevoli.

- Gli *interventi infrastrutturali* (BON: bonifica e infrastrutture, IRR: irrigazioni e sistemazioni idrauliche, PAR: parchi ed altre aree protette) costituiscono un'altra componente della spesa ministeriale in forte contrazione nel tempo: nel decennio la quota relativa passa dal 19% al 15% in termini sia di stanziamenti che di pagamenti totali. Questa spesa risulta in misura prevalente amministrata centralmente. Soprattutto gli investimenti diretti all'irrigazione tendono a contrarsi, mentre la spesa rivolta alla bonifica, pur presentando nel decennio un trend negativo, appare in ripresa nei primi anni novanta.

Coerentemente con gli obiettivi comunitari, questo orientamento potrebbe giustificarsi nell'ottica dello spostamento della politica agraria da finalità produttivistiche a finalità di controllo della produzione. Più difficile però appare la ricerca di motivazioni riguardo alla spesa destinata ai parchi che risulta in rilevante misura gestita centralmente e che, dopo la consistente contrazione dei primi anni del decennio considerato, non è stata successivamente rilanciata, pur in presenza di una estensione delle aree protette e dei parchi stessi.

Un ulteriore tentativo di sintesi dei risultati ora esposti è stato compiuto, estendendo il periodo ai 13 anni dal 1980 al 1992 e utilizzando l'analisi delle corrispondenze¹⁶. I risultati ottenuti sono rappresentati nelle fi-

¹⁶ 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

gure da 4 a 7. Il metodo consente di proiettare su un piano, con la minima perdita di informazione, i punti giacenti in uno spazio a n 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: a seconda dei casi tra il 70% e l'80%.

Analizzando la posizione dei punti sul piano, è possibile innanzitutto verificare affinità e divergenze nelle modalità di comportamento nel tempo delle componenti della spesa. Considerando innanzitutto gli stanziamenti, si può notare la mancanza di una tendenza delle componenti di spesa ad avvicinarsi tra loro in ragione delle loro affinità economiche o di politica economica. Ad esempio, la distanza tra GES: gestione aziendale e IAZ: investimenti aziendali segnala la presenza di una dinamica antagonista tra le due componenti (la correlazione inversa potrebbe essere criticata se si assume che nelle imprese agricole gli investimenti frequentemente si associano ad una crescita degli oneri di gestione). Analogamente appaiono in posizioni molto distanti i punti riferiti alle politiche rivolte al sostegno dei servizi per lo sviluppo: soprattutto la formazione tende a muoversi in termini quantitativi in modo originale rispetto alla ricerca, all'assistenza tecnica ed alla divulgazione. Paradossalmente, passando dagli stanziamenti ai pagamenti le distanze tra spese omologhe tendono ad accorciarsi, come se in fase di pagamento (forse anche in relazione all'effetto traino determinato dalla domanda) parte della coerenza mancante all'origine venisse ritrovata.

Comunque, osservando la dinamica temporale segnalata dall'andamento disordinato della spezzata che lega tra loro i punti riferiti ai singoli anni, tanto riguardo alla spesa totale che a quella gestita direttamente dal centro, si ha l'impressione che sia mancata una chiara strategia di bilancio (salvo forse, in una prima fase, nei primi anni ottanta, caratterizzata da una tendenza all'allontanamento della spesa dalle politiche infrastrutturali). Soprattutto le oscillazioni degli anni dopo il 1984 appaiono conseguenza del differente peso di anno in anno attribuito alla quota destinata al finanziamento degli investimenti (IAZ) rispetto a quella

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 è il baricentro della matrice; essa è il risultato della forza centripeta (inerzia) esercitata nello spazio da ciascun punto (riga o colonna) in ragione della sua originalità e della sua massa.

destinata a obiettivi di breve periodo (GES, ma anche STR). Nel 1992 la spezzata si riorienta innanzitutto verso la spesa di funzionamento (la più rigida a contrarsi) e forse anche verso le attività di tutela, assistenza tecnica, promozione. Più politiche dei servizi e meno aiuti agli investimenti? Sarebbe interessante verificare se questa ipotesi sia sostenibile alla luce dei dati riferiti al 1993 e successivi.

Una linea interpretativa più chiara e netta parrebbe profilarsi, specie per gli anni più recenti, dall'osservazione dei pagamenti totali. Nella figura 6 ancora più evidente è l'andamento oscillante nel periodo 1982-90, ma poi appare netto il distacco della spezzata verso la spesa *soft* per tutela, assistenza tecnica, promozione e marketing, ricerca, divulgazione (cresce comunque anche la spesa di funzionamento). Si direbbe anzi, osservando la figura che sembrerebbe che sia proprio l'andamento recente della spesa a "tirare" le politiche dei servizi alle imprese e al mercato verso di sé. Questa sensazione trova conferma nella figura 7 nella quale, con riferimento alla sola spesa gestita centralmente, si può notare un andamento meno incerto nel tempo (anche se i cambiamenti apparirebbero anche molto più gradualmente). In queste condizioni può forse essere avanzata una ipotesi interpretativa degli accadimenti recenti secondo la quale i pagamenti avrebbero, in un certo senso, "anticipato" gli stanziamenti.

La scelta di riposizionare la politica del Ministero, attribuendogli meno spesa da gestire direttamente e funzioni rivolte più alla fornitura di servizi all'agricoltura e all'agro-alimentare e meno in sostegno degli investimenti (strutturali o infrastrutturali) si sarebbe insinuata anche nella gestione della spesa già stanziata (di competenza o, in gran parte, già a residuo). Accelerando i pagamenti delle spese ritenute strategiche in questa nuova ottica, l'andamento dei pagamenti totali, specie per le politiche gestite centralmente, lascia intravedere, fors'anche con un certo anticipo, la tendenza che diventerà esplicita solo nel 1992 in termini di stanziamenti. Questa conclusione va comunque, come già detto, sottoposta a verifica con l'esame, appena disponibili, delle informazioni relative al 1993.

5. Considerazioni conclusive

L'analisi compiuta con il lavoro fin qui presentato non consente altro che delle considerazioni conclusive parziali, che vanno assunte con senso critico nella prospettiva di ulteriori verifiche che sono sicuramente necessarie. Riprendendo sinteticamente i risultati emersi dalle pagine precedenti, si può comunque trarre la seguente sintesi:

- 1- Dopo una leggera crescita e diverse oscillazioni, la spesa del Ministero dell'Agricoltura tende a diminuire consistentemente negli ultimi anni analizzati fino, praticamente, a dimezzarsi in termini reali in pochi anni,

- sia in termini di stanziamenti, che di pagamenti.
- 2- La spesa complessiva tende contemporaneamente a redistribuirsi: la quota di essa che, al netto della spesa di funzionamento e dei trasferimenti alle Regioni, viene gestita totalmente dal Ministero è in forte diminuzione passando da circa i due terzi di inizio decennio a circa un terzo del 1992.
 - 3- La spesa di funzionamento tende a crescere sia in termini assoluti che percentuali, pur in presenza di meno spesa da gestire complessivamente (e, soprattutto, centralmente). D'altra parte non si nota un miglioramento dell'efficienza nell'amministrazione della spesa, almeno per quanto concerne i tempi di erogazione. Una analisi dell'organizzazione interna del Ministero, specie nell'ambito della trasformazione post-referendaria appare particolarmente suggeribile per un recupero di efficienza e di risorse.
 - 4- Il ruolo del Parlamento nella formazione delle decisioni relative alla quantificazione della spesa ed alla sua distribuzione tra le politiche e nel tempo appare particolarmente limitato. Finora, infatti, esso è stato chiamato alla definizione della legge poliennale, ma successivamente non è stato sostanzialmente coinvolto nella sua amministrazione concreta di anno in anno. Infatti, essendo la delibera Cipe di riparto successiva alla approvazione della legge finanziaria e del bilancio di previsione, il Parlamento di fatto approva annualmente stanziamenti per un volume di risorse pari a poco più di un terzo di quello definitivo.
 - 5- La capacità di spesa del Ministero, intesa come capacità di attuazione tempestiva delle decisioni di spesa, sembra peggiorare nel tempo, nonostante la contrazione dei volumi di risorse da amministrare e la crescita della quota di spesa trasferita alle Regioni e quindi con un minore onere amministrativo. I pagamenti in conto competenza tendono a contrarsi e il volume dei residui a crescere significativamente. Crescono anche le economie sia sugli stanziamenti che sui residui e, corrispondentemente, anche in ragione della maggior perdita di potere di acquisto diminuiscono i pagamenti complessivi.
 - 6- L'effetto dell'allungamento dei tempi medi di erogazione della spesa si riflette in una scarsa incidenza nel breve periodo delle decisioni di politica agraria sull'agricoltura e sull'agro-alimentare.
 - 7- Il bilancio di cassa, che pure accompagna quello di competenza al quale spetta la definizione dei limiti di impegno, considerato soltanto un adempimento burocratico, svolge un ruolo del tutto irrilevante.
 - 8- La distribuzione della spesa tra "politiche" agrarie o agro-alimentari appare nel corso del tempo oscillante tra obiettivi di breve e di lungo termine e tra orientamenti *soft* (servizi alle imprese o di mercato) o *hard* (incentivazione ai fabbisogni di capitale: per la gestione, per le strutture o per le infrastrutture). Allentatosi l'orientamento produttivistico degli anni

ottanta (specie a scapito dell'irrigazione e delle strutture di trasformazione), la politica di spesa del Ministero, dopo un lungo periodo di incertezza sembra essersi orientata maggiormente verso i fattori *non convenzionali* (servizi).

- 9- La spesa dedicata al sostegno dei fattori *convenzionali* attraverso gli aiuti alla gestione o agli investimenti delle imprese continua ad essere di gran lunga prevalente. Mentre, seppure molto gradualmente, il Ministero sembra orientato a trasferire alle regioni la politica di incentivazione alle imprese agricole propriamente dette, esso tende a conservare ad una gestione totalmente centralizzata la sua spesa verso le imprese industriali o commerciali dell'agro-alimentare (comprese le cooperative).

Naturalmente, i risultati finora ottenuti vanno verificati e confermati con ulteriori approfondimenti, che sono già nei programmi del gruppo di ricerca che ha svolto il presente lavoro. Ma essi appaiono comunque già sufficienti per indicare la necessità di passare dalla fase della ricerca a quella della messa a punto operativa di un effettivo controllo di gestione interno al Ministero. Soprattutto nella attuale fase di ridefinizione del Miraaf e dei suoi ruoli, nel quadro delle trasformazioni in atto nell'agricoltura e nella politica agraria a livello internazionale e comunitario, è opportuno attrezzarlo con adatte metodologie di raccolta delle informazioni e di analisi dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche agrarie. La funzionalità e la tempestività di questi strumenti sono la condizione per un miglioramento (qualitativo e quantitativo) della politica agro-alimentare, pur di fronte ad una riduzione delle risorse a disposizione.

Bibliografia

- A.Bartola, F.Sotte (1992), Metodologie per l'analisi ed il controllo della politica agraria, in *Rivista di Politica Agraria*, n. 2, anno X.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioretti (1991), La spesa del MAF negli anni Ottanta, in *La Questione Agraria*, n.43.
- R. Finuola (1990), La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario, in *Cooperazione in agricoltura*, n. 4.
- G.Orlando (1984), *La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica*, F.Angeli, Milano.
- F.Sotte (1991), La spesa per l'agricoltura di Maf, Aima e Regioni. Primi risultati di una ricerca sui bilanci consolidati a livello regionale, XXVIII Convegno di studi SIDEA, Reggio Calabria, atti.
- F.Sotte - a cura- (1993), *Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi e il controllo della politica agraria*, INEA-Il Mulino, Bologna.
- F.Sotte (1993), L'intervento pubblico in agricoltura: un bilancio delle

ricerche in corso, in INEA, *Annuario dell'agricoltura italiana*, vol.XLVI.
F.Sotte, G.Buoncompagni (1994), *An Overview on Public Transfers in the Italian Agricultural Policy*, Università di Ancona, Dipartimento di Economia, "Quaderni di ricerca", n. 48.