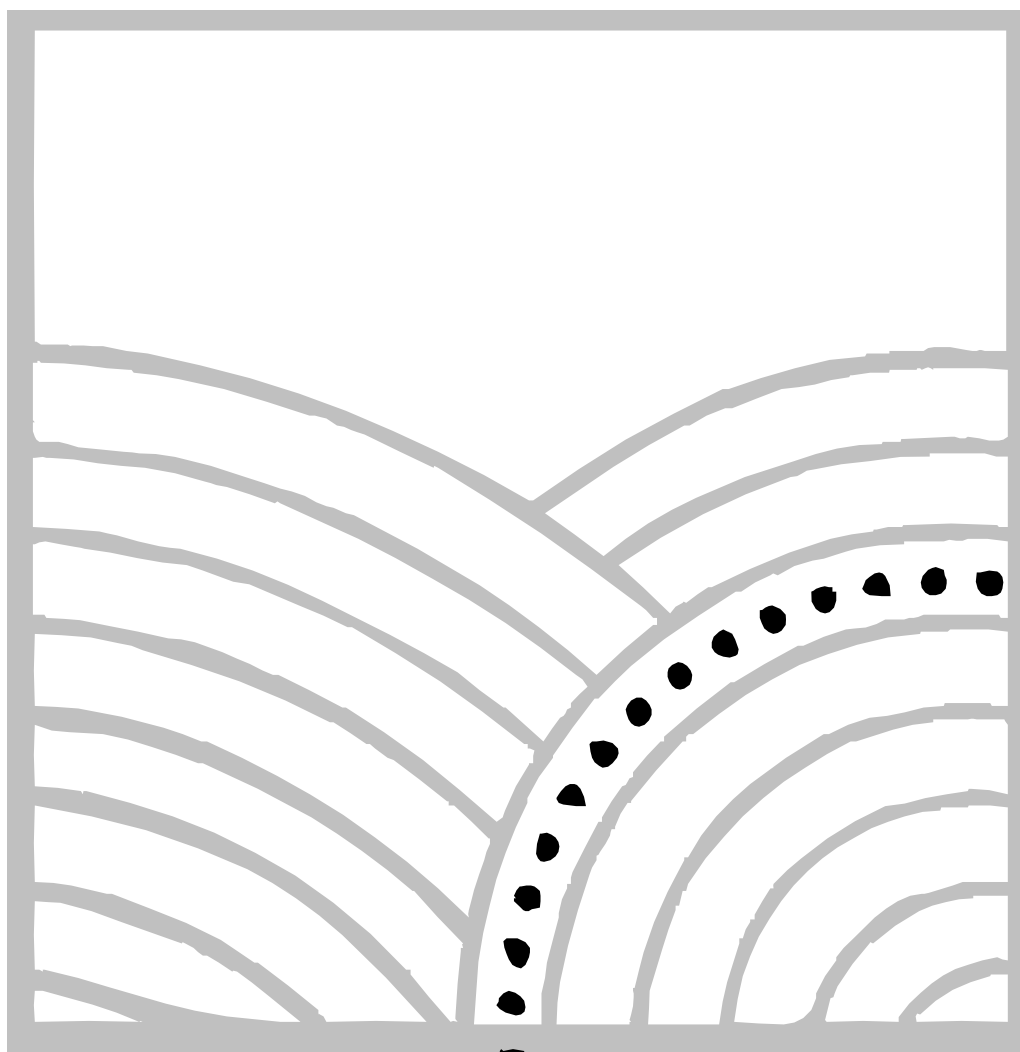


ASSOCIAZIONE ALESSANDRO BARTOLA

STUDI E RICERCHE DI ECONOMIA E DI POLITICA AGRARIA

**Aspettando l'Agea.
La politica dell'Aima attraverso
l'analisi della spesa (1983-1996)**

Franco Sotte - Daniela Trasatti



Quader n
n° 1 - Aprile 19

INDICE

INTRODUZIONE.....8

1. ORIGINI, RIORDINAMENTO E FUNZIONAMENTO DELL'AZIENDA.....10

1.1. LA NORMATIVA.....10

1.1.1 La legge istitutiva.....10

1.1.2 La legge di riordinamento del 1982.....11

1.1.3 Le novità della nuova normativa.....13

Aspetti organizzativi.....13

Conclusioni.....14

1.2. GLI ORGANI.....16

1.3. COME OPERA L'AIMA?17

1.3.1 L'assetto tecnico-organizzativo17

1.3.2 Gli assuntori.....18

1.3.3 Finanziamenti.....19

1.3.4 Profilo contabile.....20

1.3.5 Gli interventi.....21

Interventi nazionali.....21

Interventi comunitari.....23

1.3.6 I controlli.....24

2. LA RIFORMA MAC SHARRY E L'AIMA.....27

2.1. LA RIFORMA MAC SHARRY.....27

2.1.1 Situazione della Pac all'inizio degli anni Novanta...27

2.1.2 Le novità della riforma28

Decoupling e misure di accompagnamento.....29

2.2. IL RUOLO DELL'AIMA30

2.2.1 Inadeguatezza dell'Aima alle esigenze della Pac...31

Ritardi nei pagamenti.....33

2.2.2 La pratica dei controlli.....34

2.2.3 Iter delle domande di sostegno.....38

a) Presentazione delle domande.....38

b) Termine di presentazione delle domande.....38

.....
Aspettando l'Agea. La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa (1983-1996) 3

c) Controlli amministrativi.....	38
3. LA RIFORMA DELL'AIMA.....	40
3.1. ALCUNI TENTATIVI DI RIORDINAMENTO.....	40
3.1.1 <i>La legge n. 491 del 4 dicembre 1993 (dal Maf al Miraaf).....</i>	40
3.1.2 <i>Necessità della riforma</i>	40
<i>Carenza dei controlli</i>	40
<i>Segni di inadeguatezza.....</i>	41
3.1.3 <i>Il decreto-legge n. 314 del 25 maggio 1994 (dall'Aima all'Eima)</i>	41
<i>Contenuti e limiti del decreto-legge di riforma.....</i>	43
<i>Il decreto n. 464 del 25 luglio 1994.....</i>	44
<i>Il decreto n. 548 del 23 settembre 1994.....</i>	45
<i>Il decreto n. 648 del 25 novembre 1994.....</i>	45
<i>Il decreto n. 23 del 26 gennaio 1995.....</i>	45
<i>Il decreto n. 87 del 27 marzo 1995.....</i>	45
<i>Il decreto n. 192 del 26 maggio 1995.....</i>	45
<i>Il Commissariamento dell'Aima.....</i>	46
<i>La Commissione parlamentare d'inchiesta.....</i>	47
<i>Schema di sintesi: le tappe della riforma dell'Aima</i>	50
3.2. LE ULTIME TAPPE DELLA RIFORMA.....	51
3.2.1 <i>I disegni di legge per la riforma dell'Aima.....</i>	51
3.2.2 <i>Il decreto legislativo n. 143 del 4 giugno 1997 (dal Miraaf al Mipa).....</i>	53
3.2.3 <i>La nuova agenzia (dall'Aima all'Agea).....</i>	54
4. IL BILANCIO DELL'AIMA E LA METODOLOGIA DI RICLASSIFICAZIONE.....	57
4.1. L'ORGANIZZAZIONE FINANZIARIA.....	57
4.1.1 <i>Il bilancio comunitario (gestione finanziaria).....</i>	57
4.1.2 <i>Il bilancio nazionale (bilancio annuale di previsione)</i>	59
<i>Entrate ed uscite.....</i>	60
4.1.3 <i>La liquidazione dei conti.....</i>	61

4.2. LA METODOLOGIA DI RICLASSIFICAZIONE.....	64
4.2.1 <i>Considerazioni preliminari.....</i>	64
<i>Il consolidamento del bilancio dell'Aima.....</i>	64
<i>La periodizzazione.....</i>	65
4.2.2 <i>Le norme di riclassificazione.....</i>	66
1) <i>Classificazione per Titoli.....</i>	66
2) <i>Classificazione per Categorie.....</i>	66
3) <i>Classificazione dei Trasferimenti.....</i>	67
4) <i>Classificazione per Destinazione economica.....</i>	68
5) <i>Classificazione per Tipo di gestione.....</i>	70
6) <i>Classificazione per Settore merceologico.....</i>	70
7) <i>Classificazione per Beneficiario diretto della spesa....</i>	71
8) <i>Classificazione della spesa per Calamità naturali</i>	72
9) <i>Classificazione per Missione.....</i>	72
10) <i>Classificazione in base alle misure della Riforma Mac Sharry.....</i>	73
4.2.3 <i>Una visione sintetica dello schema di riclassificazione.....</i>	74
5. ANALISI DELLA SPESA DELL'AIMA.....	77
5.1. <i>INCIDENZA DELLA SPESA COMPLESSIVA DELL'AIMA NEL SISTEMA AGRICOLO NAZIONALE.....</i>	77
5.2. <i>IL FINANZIAMENTO DELLA SPESA.....</i>	81
5.3. <i>DISTRIBUZIONE DELLA SPESA</i>	87
5.3.1 <i>La destinazione economico-funzionale della spesa</i>	87
<i>Interventi nazionali di mercato.....</i>	92
<i>Interventi comunitari di mercato.....</i>	96
<i>Acquisti all'intervento.....</i>	97
<i>I trasferimenti.....</i>	101
5.3.2 <i>Spesa relativa alla riforma Mac Sharry.....</i>	104
<i>Le compensazioni.....</i>	107
<i>I settori merceologici interessati dalla spesa relativa alla riforma Mac Sharry.....</i>	111
5.3.3 <i>Spesa per settore merceologico.....</i>	115
<i>Interventi di mercato comunitari e nazionali.....</i>	120
.....

5.3.4 Spesa disaggregata secondo i beneficiari.....	127
5.4. ANALISI DELLE CORRISPONDENZE.....	137
5.5. LA REGIONALIZZAZIONE DELLA SPESA.....	146
6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	155
6.1. ALCUNE VALUTAZIONI SUL RUOLO DELL'AIMA.....	155
6.1.1 I problemi emersi.....	155
I programmi di intervento.....	155
I pagamenti.....	156
Il bilancio.....	156
La struttura.....	157
Un problema di gestione.....	158
La gestione del contenzioso.....	158
6.1.2 La spesa.....	159
I settori merceologici	159
Gli interventi di mercato.....	160
I beneficiari	160
Il finanziamento.....	160
6.2. PROPOSTE E PROSPETTIVE.....	161
BIBLIOGRAFIA.....	163

INTRODUZIONE

L'Aima, Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo, è uno dei maggiori "erogatori finali" di aiuti al settore agricolo: opera la distribuzione dei flussi monetari provenienti dall'UE e dal bilancio nazionale e le sue erogazioni costituiscono, in media (dal 1991 in poi) oltre un terzo del sostegno pubblico totale¹.

Dalla sua istituzione, avvenuta nel 1966, l'Azienda è stata spesso oggetto di accessi dibattiti (anche politici) e pesanti critiche in merito alle disfunzioni e alle inefficienze legate al suo operato. Questo ha portato, nel 1982, ad un riordinamento delle sue competenze². Tale provvedimento, però, non è stato in grado di eliminare le carenze del modulo operativo aziendale, per cui la necessità di una riforma è rimasta ed è cresciuta man mano che le competenze dell'Azienda si sono ampliate ed è aumentato il peso dei relativi interventi.

Nonostante l'entità del ruolo che l'Istituto svolge nel mercato agricolo, allo stato attuale non vi è ancora piena chiarezza sulle procedure che esso segue nello svolgimento delle sue funzioni. Le relative informazioni sono scarse e spesso di difficile reperimento; ne consegue quindi un'evidente scarsità di studi in merito.

In questo lavoro si sono innanzitutto ripercorse le vicende giuridico-istituzionali che hanno segnato la formazione e lo sviluppo dell'Istituto, quindi è stata analizzata, il più possibile in dettaglio, la spesa contabilizzata nei bilanci degli ultimi quattordici anni (1983-1996). A tale scopo è stato necessario predisporre un bilancio riclassificato nell'intento di riaggregare, secondo opportune modalità, l'elevatissimo numero di capitoli presenti nel bilancio ufficiale.

Come base tecnica è stato utilizzato un bilancio informatizzato associato ad un ampio schema di riclassificazione finalizzato ad una aggregazione dei dati più rispondente agli interessi conoscitivi della ricerca³.

Vista l'assoluta mancanza di dati ufficiali in merito, si è tentato, di interpretare le erogazioni relative al nuovo tipo di sostegno introdotto dalla riforma Mac Sharry, di puntualizzare quali settori merceologici e quali operatori ne beneficiano maggiormente e, in particolare modo, si è voluto evidenziare quanto incidono sul bilancio dell'Aima e sul suo operato, in termini di ampliamento della mole di lavoro per le istruttorie e di accresciuta necessità di controlli.

Il compito di questa ricerca è di presentare delle analisi sul ruolo dell'Aima e sulla sua gestione con particolare attenzione all'evoluzione legata all'introduzione della nuova Pac, seppure nei limiti delle informazioni disponibili e delle difficoltà interpretative incontrate.

¹ Nel 1996 tale quota è del 38% circa. Annuario dell'Agricoltura Italiana, INEA, 1997, tabella 10.17.

² Legge n. 610 del 14 agosto 1982.

³ Allo scopo si è fatto ampio ricorso alle metodologie adottate in una precedente ricerca: A. Bartola, F. Sotte, G. Buoncompagni, L'Aima, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia, Quaderni di ricerca, n. 30, 1992. Per tenere conto della recente evoluzione della Pac (riforma Mac Sharry), si è introdotto un nuovo apposito codice di riclassificazione.

Il lavoro è strutturato in sei capitoli. I primi tre costituiscono un'analisi dell'Azienda dal punto di vista funzionale e normativo e ripercorrono le tappe della sua evoluzione. I capitoli seguenti, cuore della ricerca effettuata, sono volti, invece, ad un'analisi economica della politica agraria attraverso l'esame della spesa erogata dall'Aima.

Nel primo capitolo si è delineato il contesto in cui l'Azienda è stata istituita, la legge di riordinamento che l'ha interessata nel 1982, ed il suo funzionamento. Nel secondo capitolo si è cercato di metterne in luce l'evoluzione relativa a questi anni di applicazione della riforma Mac Sharry (le nuove procedure di istruttoria, i nuovi sistemi di controllo, i diversi problemi e l'aggravio delle inefficienze di gestione). Nel terzo capitolo il quadro illustrativo viene completato con l'analisi del travagliato iter della riforma dell'Aima. Da più parti sollecitato, il rinnovamento dell'Azienda di Stato, sembra ormai da diversi anni sul punto di avverarsi (il problema è che troppe sono state le discordanze sui disegni di legge susseguitisi); l'ultima proposta di riforma, che prevede la trasformazione dell'Azienda in Agenzia, è tuttora (15 maggio 1999) in attesa di essere approvata.

Nel quarto capitolo è delineato il particolare assetto contabile dell'Azienda: vengono illustrati i due bilanci che essa produce (quello "comunitario" e quello "nazionale") ed il loro funzionamento, dopodiché viene descritta la metodologia di riclassificazione e sono illustrati i singoli codici, anche alla luce delle nuove esigenze di gestione legate alla riforma della Pac.

Il quinto capitolo, quello centrale del lavoro, contiene l'analisi della spesa dell'Aima raccolta nei bilanci di quattordici anni (1983-1996) assai eterogenei sia come capitoli di spesa che come obiettivi.

L'analisi si svolge per sottoperiodi abbastanza omogenei allo scopo di compiere dei confronti più significativi tra gli aggregati e trarne un maggiore numero di informazioni.

Infine si è presentata l'applicazione di una tecnica più sofisticata di trattamento dei dati riclassificati (l'analisi delle corrispondenze) come quadro di sintesi globale ed una stima della regionalizzazione della spesa dell'Azienda.

Il sesto capitolo, quello delle considerazioni conclusive, presenta delle indicazioni sui problemi principali dell'Istituto e sulle sue maggiori inefficienze. In esso sono anche raccolte alcune proposte e considerazioni per indirizzare la gestione verso una operatività più soddisfacente.

1. Origini, riordinamento e funzionamento dell'Azienda

1.1. La normativa

1.1.1 La legge istitutiva

L'Aima (Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo) viene istituita con la legge n° 303 del 13 maggio 1966⁴ presso il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Tale legge ne determina le funzioni: "Dal 1 luglio 1966 l'Azienda esercita i compiti di organismo di intervento, previsti dai regolamenti comunitari ed assolti fino al 30 giugno 1966 dalla Federazione Italiana dei Consorzi Agrari ed altri. All'Azienda vengono affidati con Decreto del Presidente della Repubblica i compiti di intervento sul mercato derivanti dall'entrata in vigore di altri regolamenti comunitari [...]. All'Azienda potranno essere affidati dalla legge ulteriori compiti per la commercializzazione dei prodotti agricoli."

Le competenze e le funzioni attribuite all'Aima dalla legge del 1966 si possono così sintetizzare:

- a) applicare le norme comunitarie attinenti ai mercati agricoli;
- b) rispettare gli impegni in materia di Pac;
- c) attuare in ambito nazionale l'intervento comunitario previsto dalle Organizzazioni comuni di mercato (Ocm).

L'Aima nasce anche come espressione del tentativo di "arginare lo strapotere della Federconsorzi" e dei consorzi agrari che detenevano un monopolio tecnico-organizzativo-politico nella gestione degli ammassi pubblici, grazie ai loro collegamenti con la Coldiretti e con la Confagricoltura⁵. Tutti gli interventi di ammasso, ritiro e distruzione delle produzioni agricole vengono effettuati per conto della Comunità, nei vari Stati membri, attraverso agenzie o aziende nazionali. In Italia opera a tale scopo l'Aima, che, con i suoi interventi nel mercato agricolo, distribuisce in media ogni anno circa 11.000 miliardi (lire costanti 1996).

L'Azienda nasce con propria personalità giuridica, ordinamento e bilancio autonomo, anche se strettamente legata al Ministero dell'Agricoltura e la sua caratteristica è quella di sovrintendere all'attività di intervento nel mercato, in quanto le operazioni di acquisto, conservazione e vendita dei prodotti sono affidate a soggetti terzi (gli assuntori, dei quali si parlerà più diffusamente nel par. 1.3.2), che devono essere iscritti in uno speciale albo, che in effetti non è stato istituito che dopo il riordinamento dell'Azienda nel 1982⁶.

⁴ "Istituzione dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo" in GU 26 maggio 1966, n. 128.

⁵ Elisabetta Cesqui, "Riforma dell'Aima e Federconsorzi", Nuovo diritto agrario, Monteverde, Roma, 1980, p. 271.

⁶ In realtà la legge del 1982 prevede l'istituzione dell'Albo Assuntori, ma la relativa legge istitutiva risale al 1984 (decreto ministeriale 12 aprile 1984).

1.1.2 La legge di riordinamento del 1982

Alla legislazione del 1966 si aggiunge, o meglio, si sovrappone nel 1982 un provvedimento (legge 14 agosto 1982 n° 610) che attribuisce all'Aima la funzione amministrativa e contabile di "organismo pagatore" per gli interventi della Comunità e per i programmi nazionali approvati dal Cipe. Tale legge, inoltre, è volta al riordino e all'ampliamento delle competenze dell'Aima. Esse sono, in sintesi le seguenti:

- 1) interventi comunitari su fondi comunitari per iniziative di concessione di aiuti, indennità, premi vari, assegnazione di compensazioni finanziarie per ritiri dal mercato: si tratta quindi dell'attuazione dei regolamenti comunitari, in nome e per conto della Unione Europea, alla quale fa capo dal punto di vista amministrativo, contabile, gestionale e finanziario. Al riguardo il Ministero dell'Agricoltura (dal quale l'Azienda dipende) è tenuto unicamente a trasmettere al Cipe le relazioni previsionali e consuntive relative all'attività svolta dall'Aima;
- 2) intervento per l'attuazione dei regolamenti comunitari su fondi misti, italiani e comunitari: interventi nel campo della commercializzazione, compresi gli acquisti e gli stoccaggi. Dal punto di vista finanziario la partecipazione del nostro Paese è garantita dalla gestione a carico del Ministero del Tesoro ed anche in riferimento a questi compiti il Ministero dell'Agricoltura svolge le funzioni indicate al punto precedente;
- 3) interventi sul mercato per esigenze nazionali indipendentemente dalla normativa comunitaria: interventi nazionali di mercato, di emergenza, a sostegno di determinati settori o produzioni, di carattere strutturale, ecc.⁷ Dal punto di vista finanziario, gestionale, amministrativo e contabile questi interventi trovano riscontro nel bilancio dell'Aima, alimentato quasi per intero dai trasferimenti del Ministero del Tesoro⁸.

Dal momento della sua istituzione, l'Aima è sempre stata oggetto di pesanti critiche che, con il passare del tempo, si sono acuite. Da un lato, venivano ritenute carenti proprio le modalità della politica di mercato e conseguentemente degli interventi. Dall'altro si lamentavano carenze organizzative, come "ritardi nei pagamenti e inefficacia negli interventi, facendo risalire queste disfunzioni soprattutto alla natura anomala dell'Aima, che pur definita Azienda, si riteneva presentasse anche i caratteri dell'organo dello Stato; al mancato funzionamento dei previsti albi degli *assuntori*⁹ e alla mancanza di personale proprio in grado di far

⁷ Prima del 1982 l'Aima interveniva solo in base alla regolamentazione comunitaria.

⁸ *All'ombra dell'Aima: frodi, truffe, sprechi, clientelismo negli aiuti all'agricoltura*, a cura del gruppo dei deputati del Pds, Dossier/1, Edizioni Tritone, Roma, febbraio 1992, p. 50.

⁹ Fino al riordinamento del 1982 (in realtà fino al dm del 1984), c'è stato in pratica un solo *assuntore* dei servizi espletati dall'Azienda e cioè la Federconsorzi. La conseguenza è stata quella di creare una certa confusione con la natura pubblicistica degli interventi Aima e quella di holding finanziaria privata assunta dalla Federconsorzi.

fronte con la necessaria tempestività al continuo incremento della attività di erogazione”¹⁰.

Già a tre anni dalla sua istituzione (del 1966), infatti, si iniziano a delineare i presupposti per una modifica dell’Azienda. Con il passare del tempo e con il moltiplicarsi degli interventi, le lacune organizzative si aggravano assumendo proporzioni non più tollerabili, la necessità di una riforma, quindi, si fa sempre più urgente, ma solo nel 1976 se ne tenta un disegno globale.

Il 29 ottobre 1976, il governo Andreotti, presenta un disegno di legge sul “*Riordinamento dell’Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo*”, contenente la previsione dell’istituzione del Cipaa (Comitato Interministeriale per la Politica Agricola e Alimentare) per il coordinamento degli interventi pubblici centrali, la ristrutturazione del Maf, la riforma dell’Aima (con una visione dei compiti dell’Azienda poi ripresa dalla legge del 1982), la costituzione delle associazioni dei produttori, lo sviluppo della cooperazione e il riconoscimento delle unioni dei consumatori. Ma così come ideata, la riforma non va in porto.

Il 27 dicembre 1977 viene invece approvata la c.d. *legge quadrifoglio* (legge n. 984/1977) con la quale si tenta di dare una impostazione globale e programmata della politica delle produzioni¹¹. “Organo cardine di questa programmazione è il Cipaa (istituito con tale legge), che, in stretto collegamento con le parti sociali e sulla base di rapporti di reciproco coinvolgimento tra Stato e Regioni, predispone il piano agricolo-alimentare”¹². Si sposta così il centro della programmazione dal Maf al Comitato Interministeriale.

Citando infine la legge n. 674, sull’associazionismo dei produttori agricoli, approvata il 20 ottobre 1978, si può dire che si è quasi completato il progettato “disegno globale” dell’intervento pubblico in agricoltura, ma il settore ancora scoperto è il riordinamento dell’Aima per il quale bisognerà attendere la legge n. 610 del 14 agosto 1982.

La nuova legge recepisce quel concetto, già apparso nel DDL del 1976, di una politica di mercato che abbia un rilievo autonomo in quei (pochi) settori che non sono regolamentati da specifiche direttive dell’UE e che sia complementare a quella comunitaria. In realtà, la legge n. 610/1982, perfeziona il concetto in parola perché collega la politica di mercato ad una funzione di indirizzo da parte del Cipaa; inserisce quindi, l’attività dell’Azienda in un contesto più ampio al fine di raggiungere un equilibrio tra gli interventi dei vari organismi¹³ che operano nel mercato a diversi livelli¹⁴.

¹⁰ S. Lazzari Baldi, *Riordinamento dell’Aima*, in *Le nuove leggi civili*, 1983, p.800.

¹¹ G. Pastori, *Regioni e agricoltura alla svolta della programmazione*, in *Regioni*, 1979, p. 336.

¹² S. Lazzari Baldi, *Riordinamento dell’Aima*, in *Le nuove leggi civili*, 1983, p. 804.

¹³ Oltre all’Aima: Regioni, Comuni, ICE, Ente Risi, mercati non comunali, associazioni dei produttori, cooperative.

¹⁴ Lazzari Baldi, op. cit., p.805.

Secondo l'articolo 1, in conformità con la normativa comunitaria, il ruolo del Cipaa¹⁵ è di *determinare gli indirizzi e gli obiettivi* della politica agricolo-alimentare (compresi gli interventi del mercato) necessari ad assicurare l'equilibrio del mercato stesso e il regolare approvvigionamento alimentare al consumo; il ruolo dell'Aima, invece, è di provvedere all'*attuazione degli indirizzi*, determinati dall'organo collegiale, distinguendo fra interventi nazionali e attività svolte per gli interventi comunitari.

1.1.3 Le novità della nuova normativa

La riforma operata dalla legge del 1982 comporta la sostituzione di tutta la precedente normativa, restando in vigore le sole disposizioni riguardanti i compiti e le attività dell'Aima.

Tale legge opera una "delegificazione della materia degli interventi nazionali, che prima della riforma dell'Azienda dovevano essere autorizzati e finanziati con apposite disposizioni di legge, ed è stata affidata al Comitato di programmazione la responsabilità della scelta degli interventi di mercato¹⁶; il grado di flessibilità che la deliberazione del Cipaa poteva assicurare alle iniziative di mobilitazione rispondeva infatti meglio alle esigenze e alle caratteristiche del mercato agricolo-alimentare, per sua natura soggetto ad oscillazioni e crisi non facilmente prevedibili. Restava tuttavia il rischio che la possibilità di varare più agevolmente interventi nazionali alimentasse richieste tendenti ad ottenerne di meramente sostitutivi di quelli comunitari: richieste che potrebbero trovare, nella capacità di pressione di gruppi interessati, possibilità di accoglimento"¹⁷.

Aspetti organizzativi

La legge n. 610/1982 opera un significativo riordinamento dell'Azienda, con particolare riguardo agli aspetti organizzativi: l'Aima diviene un'azienda fornita di personale, ma ancora priva di proprie strutture; svincolata dalla contabilità dello Stato; la cui gestione è affidata ad un Consiglio d'Amministrazione, del quale fa parte una folta rappresentanza di esperti; i cui compiti non sono stati modificati, mentre sono state riviste le modalità degli interventi.

"Nel modulo costitutivo aziendale sono rinvenibili tratti tipici delle amministrazioni autonome dello Stato - come le disposizioni relative al bilancio annuale di previsione, al Ministro dell'Agricoltura, Presidente dell'Azienda, alla applicazione al personale dipendente della disciplina

¹⁵ Con la legge 8 novembre 1986 n.752, il Cipaa è stato soppresso e le funzioni di programmazione in materia agricola e agroalimentare da esso esercitate sono state attribuite al Cipe.

¹⁶ In realtà la legge di riordinamento è entrata in vigore, per gli assetti contabili-finanziari, soltanto dall'esercizio 1986, vale a dire dall'esercizio successivo a quello in cui è avvenuta l'approvazione dello statuto-regolamento dell'Azienda (DPR 14 febbraio 1985, n. 30).

¹⁷ A. Bartola, F. Sotte, G. Buoncompagni, *L'Aima*, in *Quaderni di ricerca n.30*, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia, p. 28.

degli impiegati civili dello Stato - ed elementi che caratterizzano l'ente pubblico - come la piena autonomia di bilancio e di gestione, la vasta capacità negoziale sottratta ai pareri del Consiglio di Stato, la capacità processuale e statutaria, il controllo amministrativo contabile sugli atti dell'Azienda affidato ad un collegio di Revisori e quello sulla gestione e 'sulla efficienza economica e finanziaria dell'attività della stessa ad un apposito ufficio della Corte dei Conti'.

In tal modo si è ritenuto assicurare all'Azienda la massima flessibilità operativa strutturandola come amministrazione autonoma, ma dotandola nel contempo del modulo di gestione degli Enti, ai sensi della legge n. 259 del 21 marzo 1958¹⁸.

Oltre agli *organi* - il Presidente (Ministro dell'Agricoltura¹⁹), il Consiglio di Amministrazione e il Collegio dei Revisori dei Conti - è prevista l'istituzione del Comitato Consultivo Nazionale (art. 5 comma 1°), al fine di assicurare la partecipazione all'attività dell'Aima delle categorie interessate e delle loro organizzazioni.

Ove le Regioni lo ritengano è prevista anche l'istituzione dei Comitati Consultivi Regionali al fine di formulare proposte per coordinare l'attività dell'Aima con l'azione regionale: si tratta di una possibilità prevista al fine di attenuare la logica centralistica che domina parte della legge²⁰.

E' importante osservare, infine, che solo con decreto ministeriale 12 aprile 1984 si è provveduto alla istituzione dell'*Albo degli assuntori*, si sono dettate le condizioni generali delle convenzioni di assuntoria relative alle operazioni esecutive d'intervento nel mercato agricolo e si sono previsti i requisiti di idoneità tecnica e le modalità per l'iscrizione all'albo²¹.

Conclusioni

Nella legge in commento si è affermata una posizione autonoma dell'Aima che viene vista come un soggetto della politica nazionale di mercato, in relazione diretta con il Cipaa (oggi Cipe): organo interministeriale responsabile di vertice della complessiva politica agricola nazionale, che determina gli obiettivi ed approva i programmi dell'Azienda.

Rispetto all'Unione Europea invece, l'Aima è collegata da un rapporto di assoluta *strumentalità*: "Innanzitutto la necessità dell'istituzione dell'organismo di intervento è stabilita dall'ordinamento comunitario. L'Azienda è preposta ad attuare i compiti derivanti dall'applicazione di norme comunitarie e la gestione delle misure di sostegno della CEE (ora UE): si tratta delle competenze di gran lunga prevalenti, essendo anche

¹⁸ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, Camera dei Deputati, doc. XV, n. 65, 15 gennaio 1994, p. 30.

¹⁹ Ora Ministro per le Politiche Agricole.

²⁰ Purtroppo nessuna Regione ha proceduto alla costituzione di tali Comitati Consultivi, nonostante il rilievo che l'attività dell'Aima assume nell'ambito regionale.

²¹ La normativa che regola l'assuntoria è stata recentemente modificata, si veda il paragrafo 1.3.2.

quelle nazionali per lo più di derivazione comunitaria (in quanto riconducibili alla politica agricola della Comunità).

[...] In tale contesto l'Aima svolge solo compiti istruttori senza nessuna valutazione discrezionale, nella misura in cui tutti gli aspetti sono predeterminati a livello comunitario²².

In base a queste considerazioni emerge una posizione meramente esecutiva dell'Aima ("braccio operativo" della Comunità), che contrasta con il suo ruolo, già menzionato, di soggetto responsabile della politica nazionale di mercato. "Da tale dicotomia rilevano strutture e procedure, disegnate per realtà assolutamente diverse, con conseguenze che comportano disfunzioni e ritardi all'interno e a livello comunitario"²³.

A questo riguardo va segnalata anche la carenza di strutture dell'Aima (uffici periferici, mezzi ed attrezzature) che complica ulteriormente lo svolgimento delle sue competenze esecutive²⁴. Ciò comunque non ha impedito il continuo incremento della sua attività erogatoria, che nell'arco di un decennio è passata da circa 700 miliardi correnti (alla fine del 1976) a 7.900 miliardi di lire (alla fine del 1987) agli oltre 11.000 miliardi del 1996, assumendo sempre maggiore importanza: il bilancio dell'Azienda pone infatti in evidenza come qualsiasi prodotto dell'agricoltura italiana sia interessato in una qualche maniera da un intervento dipendente dalla regolamentazione comunitaria o da disposizioni nazionali.

"Tuttavia, la Corte dei Conti ha avanzato rilievi anche su questi aspetti, osservando che 'l'eccessiva disponibilità sui conti (capitoli) dell'Aima di anticipazione delle somme comunitarie, oltre a dimostrare l'inattendibilità delle previsioni, costituisce anche concreto elemento di inadeguata analisi delle spese da imputare esclusivamente al bilancio nazionale e di quelle oggetto di successivo rimborso comunitario'. Oltre a ciò, la consistenza dei residui passivi²⁵ ed il loro incremento, dimostrano la concreta inattuazione delle leggi sostanziali poste a base degli stanziamenti di bilancio. In sostanza, conclude la Corte, 'la riforma dell'Aima (del 1982) non ha conseguito i risultati di riordino dell'intervento comunitario, in quanto consolidati interessi hanno impedito il decollo del nuovo organismo legittimando il ricorso a forze esterne, talora armate²⁶, per l'accertamento dei requisiti necessari a giustificare le sovvenzioni comunitarie' "²⁷.

Ne consegue, pertanto, che la "rideterminazione del ruolo istituzionale dell'Aima si configura come strumento indispensabile per l'assolvimento dei compiti propulsivi nella produzione e nella commercializzazione dei prodotti agricoli".

²² A. Clarizia, *Azienda per gli interventi nel mercato agricolo*, Enciclopedia giuridica, 1988, p. 1.

²³ Idem.

²⁴ Tenuto conto che la nuova disciplina del 1982 è divenuta operativa solo dal 1986.

²⁵ I residui passivi sono somme stanziare per l'erogazione di aiuti che, però, non si sono concretizzate in uscite (vedere par. 1.3.5).

²⁶ Carabinieri, Guardia di Finanza, ecc.

²⁷ F. Adornato, *L'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo (L'Aima)*, in Il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, 1991, p. 78.

1.2. Gli organi

I due principali organi dell'Aima sono il Presidente e il Consiglio di Amministrazione. Il Presidente, carica riservata al Ministro dell'Agricoltura²⁸, ha la rappresentanza a tutti gli effetti dell'Aima, convoca e presiede il Consiglio e adotta i provvedimenti di necessità ed urgenza, salvo ratifica del Consiglio.

L'organo preposto alla gestione è il Consiglio di Amministrazione la cui "composizione è stata informata a criteri di specializzazione tecnica e di partecipazione, sganciata dalla impostazione prevalentemente burocratica della legge istitutiva: infatti si prevedono oltre al Presidente, un consigliere di Stato a riposo, i direttori generali della tutela economica dei prodotti agricoli e della produzione agricola, un ispettore generale capo della Ragioneria dello Stato e sette esperti, scelti secondo criteri di competenza tecnica e amministrativa"²⁹.

Emerge quindi una struttura articolata in un organo decisionale prevalentemente tecnico e in un organo consultivo partecipativo-funzionale, il Comitato Consultivo Nazionale (istituito con legge 610/1982)³⁰ formato da rappresentanti delle categorie professionali agricole, delle organizzazioni nazionali cooperative, di quelle sindacali, delle unioni nazionali delle associazioni dei produttori agricoli delle imprese e delle organizzazioni della pesca, dei produttori di tabacco, infine degli industriali trasformatori.

Il Comitato Consultivo è chiamato ad esprimere un parere sui programmi annuali e pluriennali dell'Aima, sulla relazione annuale d'attività, sui disciplinari e sulle condizioni generali di contratto, su tutte le questioni ad esso sottoposte dal Consiglio d'Amministrazione³¹ ed ha carattere esclusivamente consultivo.

È importante precisare, però, che esso non è un organo dell'Aima e svolge la sua attività anche nei confronti del Cipe, evidenziando così la settorialità degli interventi.

Da qualche anno, però, il Consiglio di Amministrazione non è più l'organo a cui fa capo la gestione dell'Aima. A seguito del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, infatti, il Consiglio di Amministrazione ha deliberato che spetta al Direttore Generale la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, "compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'Azienda verso l'esterno mediante autonomi poteri di spesa"³².

²⁸ Dal 1993 Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (Miraaf) e dal 1997 Ministero per le Politiche Agricole (Mipa).

²⁹ A. Clarizia, op. cit., p.3.

³⁰ Si veda il par. 1.1.2.

³¹ Il parere del Comitato Consultivo è obbligatorio per quanto riguarda l'accoglimento o la reiezione delle domande di iscrizione all'Albo degli assuntori.

³² Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, op. cit., p. 32.

1.3. Come opera l'Aima?

Ampi sono i compiti attribuiti all'Aima. Nell'ambito degli interventi comunitari relativi alla organizzazione dei mercati, l'Aima si pone come organismo di carattere generale (ad eccezione del settore del riso ove opera l'Ente Risi)³³ con uno spettro d'azione che attiene alla erogazione di aiuti e di indennità compensative, alla gestione in ordine agli acquisti, all'attività di valorizzazione dei prodotti attraverso i controlli di qualità, alle funzioni di orientamento del mercato e dei consumi e di allargamento della domanda dei mercati esteri, alla cooperazione economica con altri paesi conformemente ai programmi stabiliti dal Ministero degli Affari Esteri e dall'UE.

L'Aima non dispone di strutture proprie per svolgere direttamente i propri compiti istituzionali così, per le istruttorie ed i controlli relativi alle procedure di aiuti o di integrazioni, è costretta a ricorrere agli uffici regionali, "con difficoltà di coordinamento e di omogeneità decisionale e con carenze nella qualità e nei tempi di controllo, attesa altresì l'inidoneità degli organismi cooptati a supportare carichi di lavoro aggiuntivo"³⁴.

1.3.1 L'assetto tecnico-organizzativo

Il disegno organizzativo dell'Azienda si articola su 24 divisioni di livello dirigenziale e su 8 uffici per il coordinamento delle attività relative al settore del tabacco. "La ragione per la quale solo per il settore del tabacco vi sono uffici periferici istruttori è dovuta al fatto che quando l'Aima è subentrata (marzo 1971) ai Monopoli di Stato nei compiti di organismo di intervento, ha ereditato detti uffici dislocati nelle aree di produzione del tabacco"³⁵.

Le divisioni sono organizzate come segue: le prime tre (I, II, III) riguardano il personale, gli affari generali e l'ufficio legale; altre tre (IV, V, VI) costituiscono il servizio ragioneria e sono coordinate da un dirigente superiore; altre due (XXII, XXIV) si occupano del tabacco sotto la direzione di un dirigente superiore; una (XXI) riguarda l'Ufficio Ispettivo³⁶; tutte le

³³ Il settore dello zucchero è entrato per ultimo nell'ambito degli interventi Aima: in base al DL. 21 dicembre 1990 n. 391, convertito in legge 18 febbraio 1991 n. 48, a decorrere dalla campagna 1990/91 l'Aima provvede alla corresponsione degli aiuti comunitari e nazionali a favore del settore bieticolo-saccarifero previsti dalla normativa UE e al pagamento degli aiuti per l'integrazione degli oneri finanziari relativi alla campagna 1989/90 non corrisposti dalla Cassa Conguaglio Zucchero (ora soppressa).

³⁴ A. Clarizia, op. cit., p. 4.

³⁵ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, op. cit., p. 35.

³⁶ "La Corte dei Conti ha criticato tale scelta, in quanto il ruolo affidato a tale servizio dalla espressa indicazione legislativa ne richiedeva una collocazione sovraordinata nell'ambito dell'organizzazione aziendale". Dalla Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), op. cit., p. 38.

Va aggiunto che, con delibera commissariale n. 399 del 29 ottobre 1997, le funzioni ispettive sono state affidate al Dirigente della Divisione XXII che cura il settore tecnico del tabacco. Ciò è stato deciso sulla base di una precedente delibera commissariale (del 30 settembre 1997) che stabiliva che, per lo svolgimento delle funzioni ispettive, il dirigente preposto si potesse avvalere anche delle strutture periferiche dell'Aima. Dalla Relazione sull'attività dell'Ufficio Commissariale,

altre si occupano dei settori operativi individuati con riferimento alla regolamentazione di sostegno esistente all'epoca dell'emanazione dello Statuto-regolamento (DPR 14 febbraio 1985, n. 30) istitutivo delle divisioni³⁷.

Il modulo aziendale è stato approntato secondo una procedura segnalata più volte come "singolare" dalla Corte dei Conti. Esso, infatti, non è basato sulle esigenze funzionali dell'attività da svolgere, ma sul numero dei dirigenti, che la legge di riordinamento (n. 610/1982) ha direttamente stabilito, rinviando allo Statuto-Regolamento "la determinazione della struttura organizzativa".

Si è trattato così, di istituire, in relazione alle competenze funzionali dei dirigenti, un numero di divisioni pari a quello dei primi dirigenti previsti in organico. "Di qui la individuazione della competenza di ciascun ufficio dirigenziale, senza alcuna logica funzionale, con mero riferimento alle attività svolte, con la conseguenza che per gli interventi, taluni di notevole rilievo (es. oleaginose), disposti successivamente, non vi erano strutture immediatamente disponibili"³⁸.

1.3.2 Gli assuntori

Le operazioni relative a interventi sul mercato, consistenti nell'acquisto del prodotto, conservazione e rivendita dello stesso, avrebbero richiesto la creazione da parte dell'Azienda di una rete di magazzini di stoccaggio delle merci dislocata su tutto il territorio nazionale, ma, in occasione del riordinamento del 1982, si è scelto di affidare il servizio a degli operatori esterni detti assuntori. Si tratta di associazioni, di cooperative, di unioni di produttori e di altri operatori (fino a non molti anni fa di fatto questo ruolo era concentrato in poche mani: Federconsorzi, Italgrani, Gruppo Ferruzzi, ecc.).

Dal 1984 fino al luglio 1997, le pratiche di iscrizione all'Albo assuntori sono state circa 700, ma gli effettivi iscritti erano circa 200 (perché le iscrizioni avvenivano in base ad un numero di matricola progressivo, nuovo per ogni assuntore) e molti meno gli assuntori in attività. Il 30 luglio 1997, una delibera del Commissario Straordinario dell'Aima³⁹, Edilberto Ricciardi, (pubblicata nel supplemento ordinario n. 172 alla G.U. n. 203 dell'1 settembre 1997) ha riformato l'intero sistema di assuntoria: sono cambiate sia le norme di iscrizione all'Albo, sia la base contrattuale.

In base alla delibera in parola è cambiata la figura dell'assuntore: egli non opera più in nome e per conto dell'Aima, diviene bensì un semplice depositario dei prodotti agricoli per conto della stessa e non cura più il pagamento del corrispettivo da parte dell'acquirente che viene invece gestito direttamente dall'Azienda di Stato.

novembre 1998.

³⁷ Ai sensi della legge di riordinamento n. 610/1982.

³⁸ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Aima, 1991 e 1992, op. cit., p. 35.

³⁹ Delle ultime vicende dell'Aima si parlerà più diffusamente nel capitolo 3.

Secondo la nuova normativa, le operazioni di acquisto e vendita sono esclusiva competenza dell'Aima e solo con i documenti emessi dall'Azienda l'assuntore può, da quella data, prendere in carico il prodotto. Inoltre, viene introdotta l'informatizzazione di tutta la gestione degli ammassi pubblici, sia da parte dell'Aima che dell'assuntore.

Tale regolamentazione, abrogando (all'art. 14) tutta la precedente normativa in materia, dovrebbe contribuire a rendere più efficiente e trasparente la gestione degli ammassi pubblici nazionali e comunitari.

All'art. 13 della delibera si legge che "dalla data di pubblicazione della presente delibera [1 settembre 1997] i soggetti che attualmente svolgono l'incarico di assuntore potranno continuare ad esercitarlo fino al termine della campagna di commercializzazione in corso [1997-98], momento in cui si intenderanno decadute tutte le iscrizioni ora in atto. Tali operatori dovranno, pertanto, presentare nuova domanda di iscrizione secondo le modalità previste dal presente provvedimento, qualora ne abbiano titolo ai sensi della presente delibera".

Una novità di rilievo è che all'art. 1 si legge che l'Albo viene ridisciplinato secondo le specifiche categorie merceologiche, con effetto fino al 31 dicembre 2000, ma la maggiore innovazione della riforma del sistema di assuntoria è la localizzazione esatta del prodotto stoccato: si tratta di una procedura informatizzata di controllo della reale consistenza della merce, della qualità e dell'esatta "presenza nel sotto-magazzino indicato..."⁴⁰.

L'affidamento dei servizi esecutivi agli assuntori avviene "mediante convenzione - previa licitazione privata⁴¹ o, nei casi consentiti dalla legge, a trattativa privata - con la quale vengono stabilite le condizioni particolari per l'espletamento del servizio medesimo nell'ambito di quelle generali indicate in apposito disciplinare ed in funzione delle esigenze dei bacini di utenza interessati"⁴².

Tutti gli operatori devono essere iscritti in un apposito Albo "che costituisce uno strumento di controllo della affidabilità degli operatori e realizza la finalità di mettere a disposizione dell'Azienda una potenziale rete di strutture ricettive e di gestione per le varie misure di intervento [...]"⁴³.

1.3.3 Finanziamenti

L'Aima agisce "per conto" della sezione garanzia del Feoga (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia) che gestisce circa la metà del bilancio comunitario destinato all'erogazione degli aiuti. Ma agisce anche per conto dello Stato Italiano grazie ai finanziamenti che esso ha

⁴⁰ È interessante notare che l'Aima è stata lodata dall'UE per l'istituzione di tale procedura di controllo totale della merce in deposito (è stata la prima agenzia europea a dotarsi di tale sistema).

⁴¹ In base a tale sistema sono invitati a partecipare alla gara soltanto quei soggetti che vengono ritenuti particolarmente idonei all'oggetto del contratto.

⁴² Delibera del Commissario Straordinario dell'Aima del 30 luglio 1997, pubblicata nel supplemento alla G.U. n. 203 dell'1 settembre 1997, art. 4.

⁴³ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Aima, 1991 e 1992, op. cit., p. 39.

cominciato ad erogare nel 1973 con apposito decreto legge (tali finanziamenti sono stati poi istituzionalizzati nel 1982 con la citata legge di riordinamento dell'Azienda).

Dal 1983 al 1996 l'Aima ha manovrato oltre 150.000 miliardi tra fondi a carico della Comunità Europea⁴⁴ e quelli a carico dello Stato Italiano ed il suo intervento si approssima, nel 1996, al 16.3% della produzione vendibile del settore agricolo ed al 22.7% del suo valore aggiunto.

Dal punto di vista finanziario, la partecipazione del nostro Paese è garantita dalla gestione a carico del Ministero del Tesoro. Gli interventi nazionali (di mercato, di emergenza, a sostegno di determinati settori e produzioni, di carattere strutturale, ecc.), dal punto di vista finanziario, gestionale, amministrativo e contabile, trovano riscontro nel bilancio Aima che è alimentato quasi per intero dai trasferimenti del Ministero del Tesoro.

In base alla legge di riordinamento del 1982, per lo svolgimento delle sue attività l'Aima usufruisce di tre tipi di finanziamenti:

- 1) assegnazioni a carico del bilancio dello Stato, determinate annualmente;
- 2) somministrazioni dell'UE;
- 3) entrate realizzate dall'Azienda nell'espletamento delle sue attività.

Tali finanziamenti affluiscono in dei conti correnti infruttiferi costituiti presso la Tesoreria Centrale dello Stato (legge n. 610 del 1982, art. 10 comma 1°) di cui si parlerà più diffusamente nel capitolo 4.

Nei limiti di questi fondi essa gode di piena autonomia di bilancio e di gestione, ma, naturalmente, gli atti di disposizione di spesa su tale conto devono essere strettamente correlati alle spese da effettuare nel *quantum* e nei tempi.

1.3.4 Profilo contabile

Ai sensi della legge 610/82 la contabilità per gli interventi disposti dall'UE deve essere tenuta separata dalla rimanente gestione (interventi su fondi misti ed interventi nazionali) che si svolge in base al bilancio annuale di previsione. Per i primi, infatti, l'Aima (art. 10, comma 3°, della legge 610/1982), tiene separata la contabilità basata sul principio del bilancio di cassa in armonia con la normativa comunitaria. Per gli interventi nazionali invece, si ha un preciso riscontro nel bilancio *annesso* al bilancio del Ministero agricolo⁴⁵.

⁴⁴ L'Italia è l'unico Paese della Comunità Europea che utilizzi la totalità dei fondi disponibili per gli interventi di mercato e solo la metà di quelli disponibili per gli interventi strutturali (sezione Orientamento del Feoga).

⁴⁵ Nonostante la legge n. 610/1982 preveda che il bilancio dell'Aima venga presentato come *appendice* del bilancio del Maf (ora Mipa) e in quanto tale sottoposto all'esame di merito del Parlamento stesso, in realtà il bilancio dell'Aima viene presentato come *annesso*, quindi solo in visione. Ma visto che l'Aima interviene anche con fondi nazionali e per scelte nazionali, sarebbe giusto che il Parlamento esaminasse il bilancio dell'Azienda. Del bilancio dell'Aima si parlerà più diffusamente nel capitolo 4.

Nel bilancio potrà prevedersi l'istituzione di un fondo speciale al quale attingere in caso di nuove o maggiori esigenze non individuabili in sede di predisposizione dello stesso (art. 10, comma 5°). Sono previsti inoltre adeguamenti delle norme di contabilità di Stato alle caratteristiche della gestione dell'Azienda: in considerazione della sua necessità di dare tempestiva ed idonea attuazione alle decisioni di intervento, l'art. 3, ultimo comma, prevede che sia lo statuto-regolamento a determinare gli adattamenti alle norme di contabilità generale per quanto concerne le procedure da seguire per l'attività contrattuale e l'aggiudicazione delle relative forniture⁴⁶; le procedure e le modalità di pagamento; i modi di prestazione della cauzione e della eventuale loro restituzione⁴⁷.

E' da notare che comunque questa condizione di autonomia dell'Aima è temperata da opportuni accorgimenti come la predisposizione di un complesso iter procedimentale di approvazione dello statuto-regolamento⁴⁸ e la previsione di una serie di controlli interni all'Azienda stessa (collegio dei Revisori dei Conti, Ufficio Ispettivo proprio, Ufficio interno di Ragioneria).

1.3.5 Gli interventi

Interventi nazionali

Per quanto riguarda gli interventi nazionali, l'Azienda è tenuta a redigere annualmente un programma degli interventi⁴⁹, sulla cui base è redatto il bilancio annuale di previsione ed una relazione finale che, previa approvazione del Cipe, verrà poi trasmessa al Parlamento.

Nella relazione agli esercizi 1991/1992, la Corte dei Conti ha evidenziato "le difficoltà che l'Azienda incontra nell'esecuzione dei programmi, come si ricava dall'elevatissimo livello dei residui passivi riguardante i programmi stessi". Sempre secondo la Corte, tali difficoltà derivano in gran parte dai "vincoli imposti alle deliberazioni nazionali di spesa dalle regole delle Organizzazioni Comuni di Mercato che consentono agli Stati membri di attuare solo gli interventi "compatibili"⁵⁰ con le regole comuni. Il giudizio di compatibilità, infatti, deve essere espresso dalla Commissione, ma è di difficile acquisizione in quanto le regole comunitarie lasciano pochissimo spazio all'iniziativa nazionale ed inoltre, come ha denunciato la stessa Corte, "vi è stata e perdura tuttora la

⁴⁶ Per gli interventi nel mercato agricolo-alimentare la scelta del contraente dovrebbe normalmente avvenire tramite la procedura della licitazione privata.

⁴⁷ Si noti che la capacità negoziale dell'Ente è sottratta al parere del Consiglio di Stato.

⁴⁸ Deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Agricoltura, e di concerto con il Ministro del Tesoro e il Ministro per la funzione pubblica, sentito il parere del Comitato Consultivo Nazionale.

Si ricorda che lo statuto-regolamento è stato deliberato il 18/12/1984 e approvato con DPR n. 30 del 14/2/1985.

⁴⁹ Il programma degli interventi nazionali è proposto annualmente dal Ministro dell'Agricoltura (ora Ministro per le Politiche Agricole) e, per l'approvazione, il Cipe è tenuto a sentire preventivamente il parere del Comitato Consultivo (vedere par. 1.2). Tale parere non è vincolante.

⁵⁰ Sul giudizio di compatibilità si veda il cap. 4, par. 4.1.1.

tendenza, ad attribuire agli interventi stessi il carattere di mera ricopertura finanziaria delle vecchie misure di sostegno in ragione di consolidate forme di assuefazione assistenziale cui le stesse avevano dato luogo [...]. Di qui l'atteggiamento di diffidenza della Commissione che si traduce nella imposizione di numerose condizioni e limitazioni all'intervento nazionale la cui attuazione viene obiettivamente ostacolata"⁵¹.

Secondo la Corte, vi è, alla base di questa situazione, l'assenza di una strategia agricola nazionale, essendo rimasto inattuato l'art. 1 della legge n. 610 del 1982 che assegna al Cipe il compito di determinare gli indirizzi e gli obiettivi della politica agricolo-alimentare, compresi quelli relativi agli interventi di mercato "in conformità con la normativa comunitaria ed in armonia con le indicazioni contenute nel piano agricolo nazionale".

Inoltre, nonostante l'attività istituzionale dell'Azienda in ambito nazionale sia incentrata sull'attuazione di programmi di intervento di mercato predisposti dal Ministro dell'Agricoltura (ora Ministro per le Politiche Agricole), sullo Stato incombe comunque il rischio finanziario per gli "aiuti illegalmente concessi" che, secondo la comunicazione pubblicata nella GUCE n. C. 318 del 24 novembre 1983, "possono essere oggetto di una domanda di rimborso e/o del rifiuto del versamento degli anticipi (attualmente rimborsi) del Feoga o dell'imputazione al bilancio del Feoga stesso delle misure nazionali che coinvolgono direttamente misure comunitarie"⁵².

Quanto ai tempi, inoltre, è necessario notare che il giudizio sulla compatibilità di un intervento "sconta tempi assolutamente inconciliabili con le esigenze sottese all'intervento stesso, generalmente legate a prestabilite scadenze temporali; di qui il rischio che l'azione venga svolta in condizioni diverse e senza più quelle motivazioni che la giustificavano"⁵³.

Tutto ciò spiega il carattere occasionale che connota gli interventi nazionali, spesso frutto di sollecitazioni provenienti dalle organizzazioni del mondo agricolo (e del mondo imprenditoriale ad esso collegato). Nella maggior parte dei casi, tali interventi sono privi di una "strategia complessiva di riferimento", tendono alla "rivitalizzazione dei vecchi meccanismi della garanzia illimitata" e scaturiscono da programmi che non consentono una quantificazione affidabile della spesa⁵⁴. Da ciò si creano delle incertezze operative che provocano, a loro volta, variazioni e modificazioni dei programmi di intervento: risultano di notevole entità, infatti, le variazioni subite dai programmi di intervento, sia in aumento che in diminuzione, mentre risulta molto ridotto il tasso di utilizzazione degli stanziamenti. È per questo motivo che si hanno dei residui passivi alquanto elevati⁵⁵.

⁵¹ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Aima, 1991 e 1992, op. cit., pp.83-84.

⁵² Di questa procedura di imputazione degli aiuti al bilancio del Feoga si parlerà più diffusamente nel capitolo 4.

⁵³ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Aima, 1991 e 1992, op. cit., p. 85.

⁵⁴ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Aima, 1991 e 1992, op. cit., p. 86.

⁵⁵ Negli ultimi anni i residui passivi sono risultati sempre superiori ai mille miliardi.

Quanto agli interventi nazionali, l'Aima esplica la propria attività attraverso la concessione di aiuti nei più svariati campi:

- per interventi complementari a quelli comunitari: essi sono autorizzati dalla regolamentazione comune di mercato e consistono in trasferimenti agli operatori agricoli ed in acquisti di beni e servizi;
- per interventi nazionali di mercato: si tratta di ammassi nazionali ed altre sovvenzioni agli agricoltori;
- per interventi di emergenza (nel caso di crisi di mercato provocate da eventi straordinari);
- per la concessione di incentivi alla ristrutturazione di diversi comparti produttivi.

Questi interventi sono soggetti ad un giudizio di compatibilità comunitaria e "mostrano, eccetto talune eccezioni (zucchero, distillazione), un andamento insoddisfacente proprio per la ragione [...] delle difficoltà di individuare aree di intervento non coperte dalle regole comuni di mercato"⁵⁶.

Interventi comunitari

In allegato ai documenti che vengono sottoposti all'esame del Cipe, il Ministro deve inoltre trasmettere le relazioni previsionali e consuntive relative all'attività svolta dall'Aima per gli interventi comunitari. Quanto a questi ultimi (fino al 1992, dopodiché diviene operativa la riforma Mac Sharry e parte dell'intervento cambia, vedere capitolo 2 e seguenti), l'Aima agisce:

- per operazione di commercializzazione di intervento attraverso ritiri dal mercato ed eventuali reimmissioni. I ritiri dei prodotti dal mercato avvengono ai relativi prezzi di intervento ed in alcuni casi tali prodotti vengono eliminati, mentre in altri sono conservati per poi essere reimmessi sul mercato;
- per la concessione di aiuti alla produzione: si tratta di trasferimenti (aiuti, premi, restituzioni) volti a creare per l'agricoltore la convenienza economica a produrre alcune derrate alimentari (di cui l'UE è deficitaria);
- per la concessione di aiuti allo stoccaggio privato: si tratta di incentivi al mantenimento del prodotto in magazzino per un certo periodo nel caso di eccedenze sul mercato;
- per la concessione di aiuti alla trasformazione e a sostegno dei mercati. I primi sono aiuti concessi all'industria di trasformazione che acquisti la materia prima sul mercato agricolo UE ad un prezzo non inferiore a quello minimo fissato dall'UE. Gli interventi a sostegno dei mercati, invece,

⁵⁶ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Aima, 1991 e 1992, op. cit., p. 90.

contengono una serie di operazioni volte a smaltire le eccedenze accumulate e a prevenirle⁵⁷.

In base all'art. 10 della legge n. 610/1982 le entrate e le spese connesse all'espletamento dei compiti di organismo di intervento sono contabilizzate separatamente in base al "principio del bilancio di cassa in armonia con la normativa comunitaria" (si veda il capitolo 4).

L'Aima, quale organismo di intervento dello Stato Italiano per l'attuazione dei regolamenti comunitari nel settore agricolo, è incaricata di espletare questi compiti ed il livello dei sostegni, i settori beneficiari, le modalità di applicazione sono fissati a livello sovranazionale dalle Ocm. Per quanto concerne i pagamenti, infine, essi devono essere corrisposti nel pieno rispetto delle norme comunitarie, ma, come ha più volte sottolineato la Corte dei Conti, un limite oggettivo è costituito dal modulo di funzionamento dell'Aima che è costretta a ricorrere a collaborazioni esterne per lo svolgimento della maggior parte degli accertamenti istruttori.

1.3.6 I controlli.

Sono previsti tre tipi di controllo *interno* (Collegio dei Revisori dei Conti, Ufficio di Ragioneria ed Ufficio Ispettivo), ed uno *esterno*, quello della Corte dei Conti, della quale un apposito ufficio è istituito presso l'Aima. Quanto a quest'ultimo, si tratta di un controllo successivo sulla gestione e sull'efficienza economico-finanziaria dell'attività dell'Azienda.

Il primo tipo di controllo interno è quello espletato dal Collegio dei Revisori dei Conti. Composto da tre membri effettivi (un magistrato del Consiglio di Stato a riposo, che lo presiede, e due dirigenti della Ragioneria generale dello Stato) e da due supplenti, esercita il controllo amministrativo-contabile sugli atti di amministrazione dell'Azienda, verifica la legittimità e la regolarità della sua attività, redige la relazione ai bilanci di previsione ed ai conti consuntivi da trasmettere ai Ministri dell'Agricoltura e del Tesoro ed ai medesimi riferisce almeno semestralmente sull'azione di controllo.

Il secondo tipo di controllo interno è eseguito da un apposito Ufficio di Ragioneria istituito nell'ambito dell'Azienda (art. 11, comma 2° della legge 610/1982), cui è affidato "il riscontro sulla regolarità dei documenti relativi alle spese, mediante il controllo di legittimità e regolarità delle spese e la vigilanza sulla riscossione delle entrate".

Infine, il terzo tipo di controllo interno è affidato ad un apposito Ufficio Ispettivo (articolo 11, commi 4°, 5°, 6° della legge 610/1982) preposto ai controlli relativi alla regolarità delle attività propriamente gestionali. Esso ha il compito di effettuare in ogni momento e senza preavviso ispezioni ed accertamenti intesi a verificare la sussistenza ed il permanere dei requisiti di iscrizione all'Albo degli assuntori, il regolare adempimento delle convenzioni stipulate, nonché l'esecuzione di tutti quei controlli che si

⁵⁷Degli interventi nazionali e comunitari dell'Aima si parlerà più diffusamente nel capitolo 4.

rendessero necessari in ordine ai compiti ed alle attività dell'Azienda. I "controlli ispettivi" di questo ufficio, però, sono solo attività di verifica con funzione ricognitiva⁵⁸, in quanto è il Consiglio di Amministrazione che può disporre, sulla base delle risultanze delle ispezioni e con provvedimento motivato, la cancellazione o la sospensione temporanea dall'Albo.

Nella pratica, però, l'Aima ha sempre dimostrato una difficoltà, se non incapacità, di affrontare il problema dei controlli. L'Ufficio Ispettivo, infatti, ha cominciato a svolgere la sua attività solo alla fine del 1989 con una "funzionalità discutibile", tanto che il 20 giugno 1991 l'allora Ministro dell'Agricoltura, Gorla, confessò davanti alla Commissione Agricoltura della Camera che "[...] non esiste in realtà alcuna garanzia su ciò che entra (nei magazzini per la raccolta e lo stoccaggio dei prodotti), sulla sua qualità e su ciò che vi rimane"⁵⁹. A causa delle difficoltà del proprio Ufficio Ispettivo, infatti, l'Azienda è stata costretta ad affidare a società private di sorveglianza l'incarico degli accertamenti della presenza fisica della merce per le operazioni di concordanza degli inventari, ma secondo la Corte dei Conti la pratica dell'affidamento a strutture commerciali private di compiti così rilevanti influenzando "l'affidabilità dei risultati"⁶⁰ ha portato alle più volte denunciate condizioni di limitata operatività del modulo di funzionamento aziendale.

Nella relazione della Corte dei Conti inviata nel 1991 alle Camere e riferita all'attività Aima del 1989, si legge testualmente: "Nel quadro della segnalata revisione del modulo organizzativo aziendale, particolare attenzione andrebbe dedicata all'Ufficio Ispettivo la cui istituzione è stata espressamente prevista dalla stessa legge di riordinamento dell'Aima al fine di verificare la "sussistenza ed il permanere dei requisiti (di iscrizione all'Albo assuntori) o il regolare adempimento delle convenzioni stipulate"[...]. Detto Ufficio avrebbe dovuto [...] assicurare, attraverso una efficiente attività ispettiva, il controllo sugli operatori esterni (assuntori) di cui l'Aima è tenuta ad avvalersi per gestire gli interventi di mercato". La Corte raccomanda poi all'Azienda di impegnarsi "al massimo nel potenziamento organizzativo dell'Ufficio curando in particolare la preparazione e la qualificazione del personale in relazione ai delicati ed impegnativi compiti che lo attendono".

Pur essendo necessario che le due citate forme di controllo vadano di pari passo, che quindi al controllo ispettivo sui documenti corrisponda un controllo sull'attività concreta dell'Azienda e degli assuntori, ci si vede costretti ad affermare che il controllo ispettivo è rimasto pressoché inattuato anche perché, come afferma la Corte dei Conti, "sussistono obiettive difficoltà a reperire, nell'ambito dell'attuale impianto

⁵⁸ Bartola, Sotte, Buoncompagni, op. cit., p. 36. Così notano anche Cavallo e Di Plinio, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 528.

⁵⁹ *All'ombra dell'Aima...*, op. cit., p. 18.

⁶⁰ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Aima, op. cit., p. 50.

organizzativo, le risorse umane e professionali per assicurare un soddisfacente livello di controllo”⁶¹.

Chiaramente per essere efficace, un sistema di controlli deve operare a tutti i livelli, a partire da quello interno; ma è proprio qui, nel caso dell’Aima, che si notano le mancanze più gravi. L’Azienda non dispone di proprie strutture periferiche di controllo, inoltre non è in grado di svolgere da sola le istruttorie per l’ottenimento degli aiuti comunitari, deve ricorrere, così, alla delega verso le Regioni o Enti da queste designati, ovvero verso organismi vari, privati e pubblici, quali Associazioni di categoria, Unioni di associazioni di produttori, Ispettorati del lavoro, ecc... dando adito alla creazione di forti interessi (associazioni, organismi politico-sindacali e professionali, imprese commerciali ed industriali, ditte private) che crescono intorno alle debolezze strutturali dell’Aima.

“Il sistema di controllo ordinario e l’azione delle forze dell’ordine risultano sostanzialmente inefficaci anche in conseguenza del fatto che sono sorte vere e proprie aziende specializzate in operazioni di truffa, le quali si sono organizzate a tal fine e si sono dotate di strumenti sempre più sofisticati, componendo una fitta ragnatela di interessi”⁶².

L’Azienda, in sostanza, risulta “intrappolata” in un modulo operativo, ritenuto da più parti inaccettabile, che attribuisce ad essa stessa la responsabilità tecnica e finanziaria dell’attuazione delle misure di intervento, ma demanda a strutture esterne, cui non viene trasferita alcuna responsabilità, i reali poteri di gestione del settore⁶³.

L’Aima è stata pensata come un “ufficio pagatore” ed il suo giro finanziario di svariate migliaia di miliardi fa avvertire maggiormente il bisogno di controllo e pubblicità dei suoi atti. Infatti, in quanto Azienda di Stato dotata di un Consiglio di Amministrazione presieduto dal Ministro dell’Agricoltura (ora per le Politiche Agricole), sembra evidente la necessità di dare pubblicità alle sue delibere, come sembra evidente anche la necessità di controlli reali sulla sua attività, risolvendosi quest’ultima in utilizzo di pubblico denaro.

⁶¹ A tal proposito si veda anche il cap. 3.

⁶² *All’ombra dell’Aima...*, op. cit., p. 61.

⁶³ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull’Aima, op. cit., p. 170.

2. La riforma Mac Sharry e l'Aima

2.1. La riforma Mac Sharry

2.1.1 Situazione della Pac all'inizio degli anni Novanta

La politica agricola comune è stata istituita in un'epoca in cui l'Europa era deficitaria per la maggior parte dei prodotti alimentari e i suoi meccanismi sono stati concepiti tenendo conto di tale situazione. Detti meccanismi hanno garantito il sostegno dei prezzi interni e dei redditi mediante l'intervento o la protezione alle frontiere oppure tramite *deficiency payments* in genere versati alle industrie di trasformazione che utilizzano come materie prime prodotti agricoli comunitari pagati al produttore ad un prezzo più alto rispetto al prezzo mondiale.

Tale politica ha contribuito alla crescita economica e all'ampliamento della gamma dei prodotti alimentari, ma ha mostrato anche delle lacune dal momento in cui in Europa si sono accumulate eccedenze sempre più consistenti per gran parte dei prodotti agricoli. Il sostegno al reddito era basato soprattutto su garanzie di prezzo: l'aiuto risultava dunque proporzionale al volume della produzione per cui la gran parte del sostegno era concentrato sulle aziende più grandi⁶⁴. Tale sistema dunque, non teneva conto dei redditi della maggioranza delle piccole e medie aziende agricole a conduzione familiare e generava un modesto aumento del potere d'acquisto dei singoli agricoltori nonostante causasse il continuo aumento della spesa agricola comunitaria e la popolazione attiva agricola diminuisse.

La "vecchia Pac" generava anche rischi ambientali: il fatto che il sostegno all'agricoltura fosse abbinato ai quantitativi prodotti, favoriva l'intensificarsi della produzione e dei metodi di produzione che potevano portare ad uno sfruttamento eccessivo della natura, all'inquinamento delle acque, al degrado del suolo.

Dai problemi esposti risulta che i meccanismi della Pac, così come funzionavano fino al 1991, non erano più in grado di conseguire gli obiettivi assegnati alla politica agricola dall'articolo 39 del Trattato di Roma: "Assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori, tenere conto della struttura sociale dell'agricoltura e delle disparità strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole".

Si trattava quindi di modificare rapidamente la politica agricola per evitare di giungere ad una situazione insostenibile dei mercati e del bilancio e per la necessità di definire gli impegni della Comunità in vista della conclusione degli accordi sul commercio mondiale (GATT)⁶⁵.

⁶⁴ È stato calcolato che l'80% del sostegno fornito dal Feoga-garanzia era destinato al 20% delle aziende che, peraltro, deteneva la maggior parte dei terreni agricoli.

⁶⁵ Conclusi nell'aprile 1994 a Marrakech.

2.1.2 Le novità della riforma

Le proposte per la riforma della Pac, formulate in maniera dettagliata nel febbraio 1991 su iniziativa del Commissario per l'agricoltura *Ray Mac Sharry*, seguivano una logica del tutto diversa da quella dei "piccoli passi" precedentemente adottata.

Nel relativo documento si prevedeva una sostanziale modifica dei regolamenti di mercato di quasi il 75% dei prodotti soggetti alla Pac ed un riallineamento graduale dei prezzi interni a quelli dei mercati mondiali con una riduzione del prezzo, in particolare per i cereali, di quasi il 35% del sostegno.

Per compensare la diminuzione di reddito conseguente alla riduzione dei prezzi si prevedeva di indennizzare i singoli agricoltori, privilegiando quelli più piccoli⁶⁶, con una indennità per ettaro pari alla differenza fra il nuovo e il vecchio prezzo indicativo per la resa media.

Nel nuovo documento del luglio del 1991, (COM(91)258), sono stati determinati i meccanismi con cui compensare gli agricoltori più grandi (che producono oltre 92 tonnellate di cereali), per i quali si è prevista l'adesione obbligatoria al regime generale che comporta la messa a riposo, *set-aside*, di almeno il 15% dei seminativi aziendali (con una compensazione in base agli ettari)⁶⁷.

Alle proposte di riforma della Pac sono state poi affiancate delle *misure di accompagnamento* per la promozione di una "agricoltura sostenibile" tramite l'erogazione di un aiuto compensativo per le *pratiche compatibili con l'ambiente* (Reg. 2078/92); misure a favore del *set-aside* di lungo periodo, il ringiovanimento e l'ammodernamento della conduzione aziendale, tramite misure a favore del *pre-pensionamento* (Reg. 2079/92) e della *forestazione* nelle aziende agricole (Reg. 2080/92).

Le proposte contenute nel "Piano Mac Sharry" erano dunque finalizzate a procedere ad "una vera e propria ridefinizione del sostegno dell'agricoltura, da realizzare attraverso una drastica riduzione dei prezzi garantiti, parzialmente compensata da integrazioni di prezzo ed accompagnata da interventi volti a concedere un sostegno indipendente dalle quantità prodotte"⁶⁸.

Il "Piano Mac Sharry"⁶⁹ ha introdotto la riforma della Pac nei seguenti settori: seminativi (cereali, oleaginose e proteaginose), settore zootecnico (latte e carni bovine), tabacco⁷⁰ e produzioni ovi-caprine. Le relative misure di intervento sono state introdotte con gradualità nel previsto

⁶⁶ Dando loro la possibilità di scegliere se aderire ad un regime di aiuti speciale (semplificato) ad essi riservato. Il piccolo agricoltore è definito dal COM(91)258 come colui che produce meno di 92 tonnellate di cereali.

⁶⁷ Per il secondo anno di applicazione della riforma la percentuale è stata del 12%, per il terzo del 10%, per il quarto del 5%.

⁶⁸ Simone Vieri, "La politica agricola comune", Edagricole, Bologna, 1994, p. 203.

⁶⁹ Il relativo accordo definitivo risale al 21 maggio 1992, seguito, nel giugno 1992, dall'approvazione dei testi normativi. I regolamenti fondamentali della nuova logica di intervento della Pac sono il 1765/92 e 1766/92 (GUCE L.181 del 1° luglio 1992), approvati il 30 giugno 1992, relativi alla riforma dei seminativi e alla nuova organizzazione di mercato nel settore dei cereali.

.....
Aspettando l'Agea. La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa (1983-1996) 27

periodo transitorio, il triennio dal 1993 al 1996, dopodiché sono stati aboliti i meccanismi di stabilizzazione e i prelievi di corresponsabilità precedentemente in atto.

Decoupling e misure di accompagnamento.

La riforma Mac Sharry è stata significativamente innovativa perché l'obiettivo degli aiuti forniti nel suo contesto non era più il prodotto, bensì il produttore, si è passati cioè da un *sostegno generalizzato* dei prezzi agricoli ad un *sostegno differenziato* dei redditi agricoli⁷¹. La riforma ha indebolito quindi il principio della garanzia dei redditi attraverso i prezzi attuando, in questo modo, il principio del *decoupling* o "disaccoppiamento" delle politiche di reddito dalle politiche di prezzo.

L'idea era quella di sostenere i redditi agricoli con strumenti che avessero un impatto minimo sui livelli di produzione, di consumo e sui flussi commerciali. Si è tentato, in sostanza, di sganciare il sussidio pubblico concesso agli agricoltori dalle quantità da essi prodotte. La piena applicazione del concetto di *decoupling* avrebbe implicato, però, l'abbandono di qualsiasi forma di intervento sui prezzi e sui mercati il che sarebbe equivalso alla negazione della Pac⁷². Per questo motivo il *decoupling* è rimasto un concetto astratto⁷³. Non si è trattato, quindi, di una politica di *decoupling in senso "forte"* perché ciò avrebbe comportato la stretta equivalenza dei prezzi interni comunitari a quelli mondiali e la rinuncia a quasi tutti i sistemi di aiuti e sussidi⁷⁴.

Alle proposte Mac Sharry si sono aggiunte le citate *misure di accompagnamento* (Reg. 2078-2079-2080 del 1992), volte ad offrire particolari opportunità per lo sviluppo rurale. Gli obiettivi prefissati sono:

- a) fornire agli agricoltori della Comunità un nuovo e più stabile contesto, nel cui ambito essi possano rafforzare la propria competitività e innalzare il livello dei redditi;
- b) assegnare gli aiuti in modo più equo e secondo criteri che contribuiscano a contenere la produzione, stabilizzare i mercati e sostenere i redditi;

⁷⁰ Degli altri settori si parlerà ampiamente in seguito, per il tabacco basti notare che è stata introdotta una suddivisione delle varietà coltivate in cinque gruppi più tre varietà a sé stanti. Sono stati quindi stabiliti otto diversi premi, uno per ciascun gruppo varietale (tale sistema interessa i raccolti dal 1993 al 1997).

⁷¹ Si tratta di aiuti correlati alla superficie coltivata e al *set-aside*.

⁷² Come osserva Simone Vieri in "La politica agricola comune", Edagricole, Bologna, 1994, p. 178.

⁷³ L'UE comunque, nell'ambito della riforma della Pac, ha dato il via ad un processo di diversificazione degli strumenti di politica agraria caratterizzato da misure di sostegno indipendenti dalla produzione agricola e dai fattori che possono favorirne lo sviluppo. Appare evidente, quindi, l'intento della Commissione Europea di indirizzare la nuova politica agricola verso il mercato, abbassando o addirittura eliminando le sovvenzioni all'esportazione che falsano le reali opportunità della produzione e comportano costi sempre meno sostenibili.

⁷⁴ G. Gallenti, "Nuova PAC e redditi agricoli", 1994, p. 456.

- c) aumentare le sovvenzioni destinate a incentivare l'adozione di tecniche di produzione meno intensive e a promuovere la cura dell'ambiente.

Secondo alcuni osservatori la stessa riuscita del "Piano Mac Sharry" doveva dipendere in misura consistente dalla realizzazione delle misure di accompagnamento: un'agricoltura che concili le necessità produttive delle economie avanzate con le esigenze ecologiche, ambientali e di salubrità del prodotto non passa attraverso un ritorno al passato, ma si avvale di conoscenze tecniche moderne, è quindi necessaria una ristrutturazione globale guidata, con i necessari correttivi sociali, da criteri economici e non solo da disposizioni normative⁷⁵.

2.2. Il ruolo dell'Aima

Il passaggio da un sistema di sostegno dei prezzi e delle produzioni ad un meccanismo fondato sui fattori della produzione, ha implicato, di per se stesso, un *costo amministrativo* a carico delle amministrazioni nazionali, in termini di informazioni agli operatori privati, di procedure di erogazione, di meccanismi di controllo. "Questo spiega le difficoltà incontrate in sede di prima attuazione dei nuovi indirizzi con conseguente sottoutilizzo delle risorse Comunitarie potenzialmente attingibili dall'agricoltura italiana"⁷⁶.

La nuova Pac ha imposto una revisione totale dei meccanismi nazionali di esecuzione di direttive e/o regolamenti comunitari ed ha modificato sostanzialmente il rapporto tra l'agricoltura e l'amministrazione sia centrale che regionale.

Naturalmente l'organo che esegue amministrativamente e finanziariamente l'applicazione dei regolamenti comunitari è l'Aima.

L'Azienda, con le sue procedure, è divenuta quindi il perno centrale di un sistema nuovo (*Aima-Ministero-Regioni-Organizzazioni professionali agricole*) che, in parte, è ancora da costruire.

Il passaggio da interventi di sostegno del prodotto a quelli rivolti al produttore avrebbe richiesto una gestione più efficiente delle strutture Aima, ma nessun intervento decisivo si è verificato negli assetti

⁷⁵ G. Gallenti, "Nuova PAC e redditi agricoli", 1994, p. 458. In questa direzione vanno peraltro numerose proposte successive alla riforma (ad esempio, *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*, European Economy, n. 5, 1997, di Allan Buckwell ed altri).

⁷⁶ Decisioni e Relazioni al Parlamento della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, volume 2, tomo 4, 1993.

organizzativi dell'Azienda⁷⁷ che, secondo la Corte dei Conti, sono stabilizzati su moduli non idonei a gestire realtà operative più complesse.

2.2.1 Inadeguatezza dell'Aima alle esigenze della Pac

In seguito all'applicazione del nuovo sistema di sostegno, l'Aima, deputata all'istruttoria ed al pagamento degli aiuti, ha riscontrato innanzitutto delle difficoltà in ordine ai tempi di erogazione delle compensazioni. A causa dell'inefficienza delle sue strutture⁷⁸, l'Azienda si è mostrata inadeguata a fare fronte alle circa 708.000 domande⁷⁹ inoltrate dagli agricoltori.

Dopo la riforma della politica agricola comune, la vecchia Aima, con il suo *modus operandi* da sempre inefficiente ed in quel momento più che mai obsoleto, aveva bisogno di essere totalmente rinnovata. Era necessaria, infatti, la creazione di una nuova struttura con un organico esperto, soprattutto nel campo finanziario e di controllo, sia per porre freno alle numerose irregolarità, sia per consentire una gestione più dinamica del nuovo regime di sostegno. Lo strumento fondamentale, in questo contesto, era costituito dal Reg. 3508/92⁸⁰ del Consiglio con il quale è stato istituito il *sistema integrato di gestione e controllo*, le cui modalità di gestione, disciplinate dal Reg. 3887/92 della Commissione, sono state successivamente modificate dal Reg. 1648/95 della Commissione del 6 luglio 1995.

Imponendo forme di accentramento gestionale richiedenti non solo la piena efficienza dell'organismo nazionale, ma anche un'evoluzione delle tecniche di applicazione del controllo stesso, tale sistema si è rivelato inizialmente poco compatibile con lo schema operativo dell'Azienda, carente sia in termini di coordinamento che di verifica costante sulle attività gestionali.

Il sistema integrato, comunque, ha instaurato una logica di razionalizzazione degli strumenti disponibili, perseguendo l'obiettivo di ricondurre ad unità i rapporti contrattuali in essere presso il Ministero Agricolo e l'Aima per lo svolgimento di prestazioni nell'area informatica del telerilevamento aereo e spaziale e della statistica agricola (SIAN⁸¹). A tal fine è stata favorita la costituzione di consorzi fra imprese per la creazione di *poli funzionali* (per aree di specializzazione), uno per

⁷⁷ In realtà con il decreto-legge 25 maggio 1994 n. 314 si è tentata una riforma: l'Azienda è stata trasformata in Ente (Eima), ma il decreto è decaduto prima di poter essere convertito in legge ed è stato reiterato, seppure con qualche modifica, ben sei volte. Attualmente, dopo una serie di disegni di legge, per riformare definitivamente l'Aima si punta sullo strumento del decreto legislativo, in attuazione delle leggi Bassanini (la n. 59 e la n. 127 del 1997). Il provvedimento di riordino dell'Aima, prevede la trasformazione dell'Azienda in Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agea) con delega di molte funzioni alle Regioni (si veda il capitolo 3).

⁷⁸ È importante notare che le domande inoltrate sono state molto meno numerose di quelle attese inizialmente.

⁷⁹ Con riferimento alla campagna 1995/1996.

⁸⁰ Regolamento del 27 novembre 1992, in GUCE del 5 dicembre 1992, N. L 355.

⁸¹ Il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) è stato istituito con legge n. 194 del 4 giugno 1984.

l'informatica ed uno per l'aerofotogrammetria integrata da telerilevamento⁸².

Per completare l'informatizzazione, l'Azienda ha disposto inoltre, mediante intese con le principali organizzazioni professionali del settore, la creazione di un terzo polo allo scopo di favorire l'apertura di *sportelli periferici*. È stata definita, in pratica, una *convenzione-quadro* che si articola su quattro funzioni affidate alle organizzazioni professionali: interpretazione e diffusione delle norme emanate dal Ministero e dall'Aima, consulenza qualificata nella compilazione delle domande di partecipazione ai regimi di aiuto (e distribuzione dei relativi modelli), tutela degli interessi dei produttori, nei rapporti con l'Aima, per la soluzione delle anomalie riscontrate nelle domande per il sostegno, diffusione ai produttori delle informazioni relative all'ammissione all'aiuto delle domande presentate.

Così, utilizzando la capillare struttura territoriale di tali organizzazioni, è stato possibile fornire agli operatori un'assistenza nella compilazione della domanda di sostegno e mettere a loro disposizione, via terminale, i dati informatizzati in possesso dell'Azienda.

Il sistema integrato, come ammonisce la Corte dei Conti, deve essere considerato, però, come una scelta irreversibile, deve produrre, quindi, dei comportamenti coerenti sul piano normativo ed organizzativo interno: condizione piuttosto difficile da rispettare vista l'attuale tendenza al decentramento regionale dell'istruttoria e della competenza in ordine alla liquidazione degli aiuti. Per ovviare il problema, comunque, è sufficiente che il coinvolgimento regionale si basi su precise intese Regioni-Aima, in modo da evitare inconvenienti e ritardi⁸³.

Con il modulo dei poli si sono realizzate, in pratica, delle strutture tecniche permanenti a disposizione dell'Aima per lo svolgimento delle attività previste dal sistema integrato, ma l'Azienda doveva organizzare propri uffici di "interfaccia" e creare organismi di direzione tecnica e di controllo. A questo scopo ha costituito due Comitati di alta sorveglianza (sette membri ciascuno), uno per il polo ingegneristico ed uno per quello informatico, affidandone al Ministro dell'Agricoltura⁸⁴, assistito dal Direttore Generale dell'Aima, il coordinamento. Purtroppo, però, detti Comitati sono risultati un ricettacolo di funzioni tra loro incompatibili ed hanno sottratto all'Amministrazione alcuni indeclinabili compiti di gestione cumulando così funzioni consultive e di controllo che esigenze di

⁸² Il polo informativo è stato affidato al CSIA (Consorzio per il Sistema Informativo dell'Aima) costituito da Agrisiel S.p.A., Auselda Aed Group, Sofiter S.p.A.

Il polo 'telerilevamento', invece, è stato affidato al CCIA (Consorzio per i Controlli Integrati in Agricoltura) costituito a sua volta da sei società quali Agrisiel S.p.A., Italeco S.p.A., Aquater S.p.A. (facenti capo al sistema delle partecipazioni statali), FISIA S.p.A. (gruppo FIAT), Compagnia Generale riprese aeree, Agriconsulting S.p.A.

⁸³ Secondo la Corte dei Conti: Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, op. cit., p. 58.

⁸⁴ Ora Ministro per le Politiche Agricole.

trasparenza avrebbero richiesto fossero tenute ben distinte. La Corte dei Conti ha sottolineato come “un tale assetto contrasti con l’obbligo che incombe sulla pubblica amministrazione di garantire, nello svolgimento dell’attività amministrativa, imparzialità e trasparenza, senza contare che lo stesso esautora sostanzialmente gli uffici dell’Azienda da rilevanti compiti di progettazione e direzione tecnica”⁸⁵.

Ritardi nei pagamenti

Il ritardo con cui l’Aima paga gli aiuti, che a volte si protrae per qualche anno, è una pratica piuttosto grave che in alcuni casi può mettere in discussione il futuro di qualche azienda agricola⁸⁶.

Si è rilevata, infatti, scarsa efficienza nel sistema dei pagamenti da parte degli istituti bancari convenzionati con l’Aima per l’erogazione delle somme disposte in favore degli agricoltori. C’è bisogno quindi, di maggiore sollecitudine nelle liquidazioni e del rispetto dei termini dell’accordo Aima-banche in ordine alle modalità ed ai tempi di erogazione. L’Azienda sta infatti accumulando dei gravi ritardi, tanto che è stata accusata di diventare “fattore di distorsione della concorrenza con i nostri partner comunitari. L’Aima paga più tardi, e peggio, degli organismi che operano negli altri Paesi dell’Unione Europea”⁸⁷.

È purtroppo evidente che qualsiasi ritardo nei pagamenti delle compensazioni incide pesantemente sul bilancio delle aziende agricole, le quali hanno bisogno di disporre di liquidità nei tempi previsti per poter operare in una situazione di maggiore certezza. Inoltre gravano spesso sugli agricoltori degli oneri burocratici di non scarsa entità, appesantiti talvolta da alcune deficienze proprie dell’organizzazione del sistema di gestione delle domande.

Dal 1995, comunque, si è registrato un piccolo miglioramento nella gestione delle pratiche per gli aiuti diretti al reddito, la “macchina burocratica” infatti, si è messa in moto ed ha raggiunto, in parte dei casi, dei tempi di pagamento accettabili⁸⁸.

Ma così non è stato per le misure di accompagnamento. Le relative domande vengono istruite e controllate dalle Regioni che ne autorizzano

⁸⁵ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull’Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, op. cit., p. 60. È necessario aggiungere che, con deliberazione n. 53 del 2 novembre 1995, il Commissario Straordinario dell’Aima ha dichiarato la cessazione dell’attività dei due Comitati ed ha istituito un nuovo Comitato di Alta Sorveglianza con il compito di analisi tecnica dei progetti e di verifica della congruità dei prezzi e dei costi relativi a tutte le attività contrattuali dell’Azienda. Tale provvedimento è risultato utile “ai fini del buon funzionamento dell’attività contrattuale, specialmente in materia di controlli oggettivi e di procedure informatizzate delle domande di aiuto”. Da Corte dei Conti, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’Aima per gli esercizi 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997, p. 99.

⁸⁶ I settori che subiscono i ritardi maggiori sono quelli dell’aiuto alla produzione ed al consumo dell’olio di oliva, dei cereali e delle compensazione finanziarie agli ortofrutticoli.

⁸⁷ Augusto Bocchini, presidente della Confagricoltura, convegno sulla Pubblica Amministrazione, Milano, maggio 1995. Da *Il sole 24 ore*, 13 maggio 1995.

⁸⁸ Si tenga conto che nel marzo 1999 risultavano bloccate le domande di pagamento di interesse province. Da *Agrisole*, 26 marzo-1 aprile 1999.

il pagamento, mentre l'Aima, sulla base degli elenchi di autorizzazione al pagamento dalle Regioni, provvede all'erogazione ai beneficiari ed all'effettuazione dei controlli informatici di competenza. Ma tutto si svolge con notevole ritardo in quanto alle difficoltà gestionali si aggiungono le incertezze finanziarie, visto che le risorse nazionali per il cofinanziamento degli interventi comunitari (come il 2078/92) sono accantonate in un'apposita riserva del bilancio dello Stato e per essere spendibili c'è bisogno, di volta in volta, di un provvedimento *ad hoc*. Questa situazione ha sollevato numerose critiche e le proteste delle associazioni agricole che hanno denunciato le difficoltà in cui si trovano i produttori, costretti a subire notevoli ritardi nei pagamenti "a causa delle difficoltà di cofinanziamento e dei difficili rapporti tra le amministrazioni centrali e periferiche"⁸⁹.

2.2.2 La pratica dei controlli

Riprese aeree e catasti informatizzati per tracciare la mappa delle coltivazioni che usufruiscono degli aiuti comunitari; censimenti di varia natura; controlli nei magazzini pieni di cereali e di alcool; verifiche su fatture e attività produttive che danno titolo a incassare i contributi comunitari; centinaia di migliaia di pratiche per distribuire, in media⁹⁰, quasi 11.000 miliardi di lire all'anno: questi in sintesi i compiti dell'Aima, che in seguito alla riforma della Pac si è vista aumentare di molto la mole di lavoro senza che a ciò fosse corrisposto un adeguamento delle proprie strutture che non sono mai state del tutto efficienti, ma nemmeno così inadeguate come negli ultimi anni.

Tutte le pratiche e l'enorme flusso dei finanziamenti sono, infatti, ufficialmente controllati dall'Aima, che pur avendone la responsabilità finanziaria oggettiva, non sempre ne ha quella operativa. Essendo sprovvista di un proprio servizio ispettivo⁹¹ in grado di svolgere adeguati controlli sulle pratiche e sul territorio, di volta in volta l'Azienda, su disposizione del Ministero Agricolo o della stessa UE, è stata affiancata - ma a volte scavalcata - da molte altre istituzioni. Si tratta dell'Agecontrol⁹² e di numerosi operatori sia pubblici (regionali, provinciali) che privati.

Tra gli operatori privati si trova una categoria molto particolare: i *controllori-controllati*, ovvero soggetti che dovrebbero vigilare sulla

⁸⁹ Da una lettera al Ministro delle Risorse Agricole Walter Luchetti da parte dei Presidenti di Coldiretti, Confagricoltura e Cia, gennaio 1996.

⁹⁰ La media si riferisce al periodo che va dal 1983 al 1996 (in lire costanti 1996).

⁹¹ Nel luglio del 1997, gli ispettori UE inviati dalla Commissione in visita all'Aima, hanno giudicato la situazione non soddisfacente ed hanno sottolineato che l'Azienda non possiede nessun tipo di servizio di controllo della gestione finanziaria (si veda il cap. 3).

⁹² L'Agecontrol Spa è un'agenzia che vigila sul settore olivicolo (attuando controlli sia cartacei sia tecnico-agronomici). Si tratta di un ente di diritto pubblico con piena autonomia amministrativa, istituito con legge n. 898 del 23 dicembre 1986 in base all'obbligo posto dal Regolamento del Consiglio Europeo n. 2262 del 17 luglio 1984.

Il decreto legislativo n. 143 del 1997 che istituisce il Mipa, prevede, all'art. 3, la liquidazione dell'Agecontrol Spa, da attuarsi tramite decreto legislativo ai sensi della legge n. 59 del 15 marzo 1997.

correttezza delle proprie azioni (ci si riferisce soprattutto alle associazioni dei produttori, tocca a loro, ad esempio, controllare l'attività di trasformazione degli agrumi o dei prodotti ortofrutticoli).

Si ha in sostanza un "proliferare di strutture più o meno sovrapposte tra loro, buona parte delle quali deve peraltro appaltare all'esterno quella parte di lavoro che le carenze delle sue strutture interne le impediscono di svolgere"⁹³, "un esercito di controllori" che manca di coordinamento, con costosi sistemi informativi che non sono in contatto tra di loro. Il risultato di questo sistema è tre volte negativo: si favoriscono frodi e truffe, si assorbono ingenti risorse finanziarie⁹⁴, si ritardano le erogazioni dei contributi comunitari ai produttori.

A questo punto sembra quindi indispensabile accorpate, semplificare la gestione Aima tenendo ben presente, però, il maggior ruolo che spetta alle Regioni nella gestione delle risorse finanziarie in seguito alla riforma del Ministero Agricolo. Occorre, infatti, una "riforma dell'Aima che coinvolga le Regioni nella gestione degli aiuti comunitari"⁹⁵ per assicurare che le misure raggiungano i beneficiari nell'anno stesso dell'erogazione da parte dell'UE, ed un coordinamento unico dei controlli che eviti sovrapposizioni di funzioni tra gli attuali diversi organismi (Ispettorato repressione frodi, Carabinieri, Corpo Forestale, Agecontrol, ecc.) e che svolga funzioni di controllo preventivo e non solo sanzionatorio"⁹⁶.

A tal fine l'Azienda ha tentato, negli anni passati, di introdurre dei correttivi imponendo all'Assuntore di comunicare preventivamente i conferimenti effettuati da Società dello stesso Assuntore e riservandosi la facoltà di modificare il magazzino di conferimento, in modo che, l'Azienda possa attivarsi per sottoporre quest'ultimo a puntuali controlli⁹⁷.

⁹³ Da *Il Sole 24 ore* dell'1 agosto 1994.

⁹⁴ Si calcola che il costo dei controlli si aggiri intorno ai 150 miliardi (fonte: *Il Sole 24 ore* del 9 luglio 1994).

⁹⁵ L'attuale progetto di riforma dell'Aima è impostato su tali basi (vedere il cap 3).

⁹⁶ Da *L'informatore agrario*, editoriale di Roberto Pasca, n. 23 del 30 maggio 1996, p. 7.

⁹⁷ In generale, comunque, le verifiche sull'origine e la provenienza del prodotto stoccato sono molto difficoltose.

Enti ed organismi che eseguono controlli (in base a disposizioni provenienti da fonti diverse)
Regioni
Ispettorati provinciali dell'agricoltura
Ispettorati provinciali dell'alimentazione
Enti di sviluppo
Uffici speciali di Amministrazioni Provinciali e Comunali
Ispettorati repressione frodi
Uffici provinciali industria, commercio e artigianato (Upica)
Agecontrol
Utif
Nas
Guardia di Finanza
Commissioni provinciali di ritiro dal mercato dei prodotti ortofrutticoli
Prefetture
Unioni nazionali delle associazioni dei produttori
Associazioni rappresentative dei trasformatori
Organismi del movimento cooperativo (Confcooperative, Lega-Anca, Agci ed Unci)
Associazioni provinciali e regionali allevatori
Consorzi di qualità
Società di controllo merceologico
Enti assuntori per le operazioni di commercializzazione dei prodotti conferiti all'intervento
Istituto nazionale conserve alimentari (Inca)
Stazioni di condizionamento dei prodotti ortofrutticoli
Ministero Agricolo
Ispettorato centrale repressione frodi
Corpo forestale dello Stato
Ministero del Tesoro
Comando dei Carabinieri per la tutela delle norme comunitarie e agroalimentari
Istituto Commercio Estero (ICE)
Consorzio controlli integrati in agricoltura (Ccia)
Consorzio sistema informativo Aima (Csia)
Ispettorati del Lavoro

Fonti: Agricoltura, Il sole 24 ore (vari numeri ed annate).

2.2.3 Iter delle domande di sostegno

L'Aima rappresenta lo sportello per l'erogazione dei contributi comunitari e fornisce i modelli e le buste con i quali devono essere consegnate le domande (reperibili nelle sedi delle organizzazioni professionali, negli uffici Aima o negli uffici agricoli regionali).

a) Presentazione delle domande

La domanda, definita *fascicolo aziendale*, deve essere presentata dal produttore interessato, tuttavia gli agricoltori possono farsi assistere nella compilazione o nella consegna delle domande dalle organizzazioni professionali.

Comunque, di fronte alla Pubblica Amministrazione, l'unico responsabile per gli adempimenti prescritti dalla normativa nazionale e da quella comunitaria resta il produttore.

L'unico documento generale, da allegare obbligatoriamente è il certificato antimafia o la certificazione sostitutiva o la dichiarazione di esenzione ai sensi della legge 55/1990. Tuttavia viene consigliato di allegare le fotocopie dei certificati o delle misure catastali, per evitare che errori materiali nella numerazione delle particelle o nella indicazione delle superfici catastali comportino lunghi contenziosi.

b) Termine di presentazione delle domande

La domanda di compensazione può avere rilevanza solo se il produttore ha provveduto alla semina e rispettato l'obbligo della messa a riposo delle terre, e, per ottenere l'indennità, deve essere presentata all'Aima entro il termine del 31 marzo di ogni anno, stabilito con la circolare D/478 del 1994 del Miraaf, Tit. VI, cap. 1, punto *b*.

La consegna successiva ai suddetti termini comporta delle gravi sanzioni: ogni giorno di ritardo oltre il termine ordinario comporta una riduzione dell'1% dell'indennità di compensazione; se poi il ritardo supera i venti giorni la domanda diviene irricevibile, tranne cause documentate di forza maggiore.

c) Controlli amministrativi

Le domande, in triplice copia, giungono all'Aima (dalle organizzazioni professionali) in pacchi provinciali di 50 domande ciascuno accompagnate da una distinta uguale per tutti (con dati anagrafici e numero della domanda). Tali fascicoli aziendali sono poi protocollati per via informatica tramite il codice a barre e sono trasmessi al polo informatico per i controlli amministrativi. Gli originali dei fascicoli sono poi archiviati per non essere più movimentati, la seconda copia servirà per i successivi controlli e la terza viene conservata dall'agricoltore o dalla sua organizzazione. Tutte le domande vengono comunque informatizzate e riportate su *floppy* per essere distribuite alle organizzazioni professionali agricole in modo di dare loro la possibilità di seguirne l'iter ed aiutare l'Aima e il polo

.....
 Aspettando l'Agea. La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa (1983-1996) 36

informatico nella sanatoria delle anomalie nella fase del controllo amministrativo.

Tale controllo riguarda gli aspetti formali (regolare compilazione con tutte le informazioni richieste, ricezione della domanda da parte dell'Aima entro i termini legali, controllo documentale diretto ad evitare che per una stessa particella siano presentate più domande di compensazione per lo stesso anno), ma si estende anche agli aspetti sostanziali. A questo proposito, mediante una procedura di campionamento⁹⁸, verranno scelte circa 70.000 aziende nelle quali si potranno operare dei sopralluoghi (da parte del polo ingegneristico e delle Regioni), con un preavviso non superiore alle 48 ore. Dagli accertamenti eseguiti può risultare un divario tra le superfici dichiarate e quelle accertate da parte dell'Aima e, qualora tale differenza sia superiore ad una determinata percentuale, si applica una penalità che comporta una diminuzione dell'indennità dovuta dall'Aima (Tit. X, cap. I, par. 4, circolare ministeriale D/478 del 1994 del Miraaf).

Per tutte le domande risultate regolari nella fase dei controlli amministrativi, l'Aima produce un elenco di liquidazione, mentre per quelle risultate irregolari, l'elenco di liquidazione sarà compilato solo alla conclusione della sanatoria.

La suddetta disciplina non trova applicazione nel caso di falsa dichiarazione, dovuta a negligenza grave o a comportamento doloso; in questi casi si ha come conseguenza l'esclusione dell'imprenditore agricolo dall'indennità di compensazione⁹⁹.

⁹⁸ Procedura prevista dall'art. 8, par. 2 del Reg. n. 3508/92 del Consiglio, cui ha fatto seguito l'art. 6 del Reg. n. 3887/92 della Commissione.

⁹⁹ L. Tortolini, "Le circolari amministrative per l'attuazione del set-aside 'obbligatorio'...", *Rivista di diritto agrario*, aprile-giugno 1995.

3. La riforma dell'Aima

3.1. Alcuni tentativi di riordinamento

3.1.1 La legge n. 491 del 4 dicembre 1993 (dal Maf al Miraaf)

Il 18 aprile 1993 si è avuto il referendum abrogativo per la soppressione del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, e, a seguito dell'esito positivo, con legge n. 491/1993 è stato soppresso il Maf ed è stato istituito il Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali (Miraaf).

Nell'articolo 6, comma 6°, si stabilisce che "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro [...] presenta disegni di legge [...] per la riforma del Corpo Forestale dello Stato, dell'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (Aima), dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi".

Si parla, così, di una nuova legge di riforma da approvare entro la fine del 1994, anche per placare le spesso severe critiche indirizzate soprattutto allo svolgimento delle funzioni d'intervento dell'Aima, dove si riscontrano carenze nell'attività di erogazione dei contributi e ritardi nei pagamenti quando non addirittura irregolarità e una totale assenza di controlli adeguati¹⁰⁰.

Non a caso la legge n. 491/93 (art. 8) consente al Ministro di avvalersi del reparto operativo dell'Arma dei Carabinieri per svolgere controlli straordinari proprio nel settore dei reati commessi da parte di soggetti che percepiscono contributi comunitari indebitamente o che, comunque, frodano la stessa Aima¹⁰¹.

3.1.2 Necessità della riforma

Carenza dei controlli

Come accennato nel capitolo 1, attualmente il sistema di vigilanza sullo svolgimento dell'attività dell'Aima si articola nella predisposizione di una serie di controlli sia comunitari sia nazionali, questi ultimi a loro volta distinti in interni ed esterni.

Spesso il settore dei controlli ha attirato critiche sia a livello nazionale che a livello comunitario con conseguente disapprovazione dell'operato dell'Aima¹⁰². Tale situazione ha convinto dell'opportunità di un richiamo esplicito al sistema dei controlli, peraltro integrato dalla previsione di

¹⁰⁰ A. Di Lauro, "Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali" in *Rivista di diritto agrario*, 1994, I, p. 266.

¹⁰¹ In base all'articolo 10 del DL n. 282 del 1986, convertito in legge n. 462 del 1986, l'Aima può anche autorizzare l'Ispettorato centrale repressione frodi affinché effettui dei controlli per suo conto.

All'interno della struttura dell'Ispettorato opera un comitato di coordinamento per la repressione delle frodi con il compito di realizzare una collaborazione tra tutte le amministrazioni interessate. La legge in commento, però, non fa cenno di tale Comitato (previsto dall'art. 113 del DPR del 23 febbraio 1986, n. 162).

¹⁰² Si veda il capitolo 2, par. 2.2.2 (i controlli).

sottoporre a certificazione il bilancio dell'Aima al fine di garantire, anche nei confronti degli organi di controllo comunitari, la regolare tenuta della contabilità. Appare ovvio che, nella prospettiva di arginare il fenomeno delle irregolarità compiute dall'Azienda, non poteva mancare il riferimento alla sua gestione contabile. L'Aima presenta, infatti, una contabilità separata per gli interventi disposti dall'UE rispetto all'attività più strettamente nazionale, ma "ben poca chiarezza in entrambe le gestioni finanziarie-contabili"¹⁰³.

Segni di inadeguatezza

L'attuale assetto organizzativo dell'Azienda ha mostrato evidenti segni di inadeguatezza¹⁰⁴ sottolineati anche dalla Commissione Europea nella relazione del 25 novembre 1993 relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti della sezione Garanzia del Feoga. In tale relazione si evidenzia un insieme di disfunzioni riguardanti tra l'altro:

- a) l'erogazione dei pagamenti spesso in ritardo;
- b) l'inadeguato controllo degli stoccaggi;
- c) i tardivi controlli per i premi e gli aiuti.

Viene "condannata", quindi, una inadeguatezza strutturale dell'Aima alla quale non si può supplire con l'impegno dei singoli, ma che richiede una profonda riorganizzazione strutturale ed operativa.

Anche la *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari* si è interessata alle gestioni dei fondi nazionali e comunitari affidate all'Aima ed ha rilevato che "le particolari forme degli illeciti che colpiscono i fondi nazionali e comunitari provocano effetti perversi di vario genere, ponendosi come causa di forte turbativa nel mercato internazionale e in quello interno, con ripercussioni indirette e gli operatori onesti incontrano sempre maggiori difficoltà ad attivare risorse in loro favore nei comparti in cui forte e diffusa è la frode"¹⁰⁵. La Commissione ha infine concluso i lavori ritenendo che "appare urgente la riforma dell'Aima che deve rimanere di natura pubblica, accentuando funzioni incisive di regolazione del mercato agricolo"¹⁰⁶.

3.1.3 Il decreto-legge n. 314 del 25 maggio 1994 (dall'Aima all'Eima)

La legge n. 491 del 4 dicembre 1993 (soppressione Maf, istituzione Miraaf) prevedeva, come detto, la presentazione da parte del Ministro delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali di un disegno di legge per la riforma dell'Aima¹⁰⁷ entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge e l'emanazione di una legge di riforma entro la fine del 1994. Così, il 25

¹⁰³ A. Di Lauro, "Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali" in *Rivista di diritto agrario*, 1994, I, p. 266.

¹⁰⁴ Si veda il capitolo 2, par. 2.2.1.

¹⁰⁵ Relazione di sintesi della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia, 14 febbraio 1994.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Si noti che nel 1993 esisteva già un DDL relativo all'istituzione dell'Eima.

maggio del 1994, il Ministro Poli Bortone, allora al vertice del Miraaf, ha presentato il decreto-legge n. 314 sull'istituzione dell'*Ente per gli Interventi nel Mercato Agricolo, EIMA*¹⁰⁸.

L'Azienda di Stato viene quindi trasformata in Ente autonomo di diritto pubblico, ma la struttura dell'Eima delineata nel decreto-legge non è molto diversa da quella dell'Azienda da cui deriva.

La novità consiste soprattutto nel fatto che sino alla costituzione del nuovo Consiglio, l'Ente viene sottoposto alla gestione di un *Commissario straordinario* nella persona del Ministro delle Risorse Agricole che quindi assume incarichi e responsabilità ben più ampi di quanto avviene normalmente con la sola carica della presidenza.

Le motivazioni alla base di tale decreto-legge sono riconducibili al sempre più ampio ruolo svolto dall'Azienda nell'ultimo decennio e al sistema di aiuti della nuova politica comunitaria. Nella relazione illustrativa al decreto si legge, infatti, che "l'ordinamento nazionale ha trasferito sistematicamente e costantemente poteri e funzioni in materia di agricoltura all'ordinamento comunitario; a questo passaggio ha corrisposto una dilatazione del ruolo dell'Aima cui non è seguita una sua ristrutturazione ed essa si trova oggi a svolgere i propri molteplici compiti attraverso meccanismi obsoleti e rigidi.

Con l'instaurazione della nuova politica comunitaria che ha introdotto il sistema degli aiuti al reddito, l'Aima diventa controparte operativa e finanziaria di milioni di produttori agricoli che dall'Azienda di Stato attendono un servizio essenziale per la loro sopravvivenza"¹⁰⁹.

L'Aima, infatti, non è solo il braccio operativo delle decisioni comunitarie, ma anche lo strumento attraverso il quale lo Stato italiano gestisce tutti i piani tendenti a sostenere comparti agricoli che versano in crisi contingenti o finalizzati al miglioramento qualitativo dei prodotti, nonché attua gli interventi decisi dal Ministero degli Affari Esteri in materia di aiuti alimentari, dall'acquisto del prodotto sino alla fornitura a destino. Inoltre, "la nuova politica agricola comunitaria comporta una profondissima trasformazione degli aiuti comunitari, alla quale deve corrispondere un immediato adeguamento delle strutture operative dell'Aima"¹¹⁰.

¹⁰⁸ Nonostante il fatto che molti avrebbero preferito una più marcata rottura con il passato, scegliendo per l'Azienda una forma giuridica del tutto differente, la scelta a favore di un Ente è stata suggerita da un lavoro già avviato: il disegno di legge predisposto dal precedente Ministro delle risorse agricole, Diana, riutilizzato poi come base dal Ministro Poli Bortone.

La dottrina prevalente ha sempre considerato l'Aima un ente pubblico distinto dallo Stato, altri osservatori, invece, un "organo-persona giuridica" dello Stato come l'Azienda di Stato delle Foreste Demaniali. Probabilmente nel decreto-legge (n. 314/94) si è voluto chiarire che si tratta di un ente pubblico distinto dallo Stato. Il rapporto di lavoro del personale dipendente dell'Eima è stato disciplinato secondo le norme di diritto privato, mentre le modalità di redazione del bilancio sono state rimandate allo statuto che l'Ente avrebbe dovuto darsi. Da "Aima o Eima: forma o sostanza?", G. Colombo, ne *L'Informatore Agrario*, n. 23, 1994

¹⁰⁹ Dalla relazione illustrativa al decreto-legge n. 314.

¹¹⁰ Idem.

Contenuti e limiti del decreto-legge di riforma

Dopo un primo momento di entusiasmo sono iniziate le critiche al citato DL n. 314, accusato dalle organizzazioni agricole professionali di non affrontare il nodo reale della riorganizzazione dell'attività dell'Ente.

Come è noto l'Aima (Eima) non svolge direttamente i propri compiti, ma si avvale di strutture private: le funzioni di organismo di intervento sono infatti esercitate tramite gli assuntori (si veda il cap. 1, par. 1.3.2) che sono soggetti imprenditoriali sempre più di estrazione commerciale ed industriale. L'erogazione degli aiuti al reddito e dei premi introdotti dalla riforma Mac Sharry avviene attraverso un sistema di gestione e controllo (illustrato nel cap. 2, par. 2.2.1), costituito da due raggruppamenti di imprese private (poli) specializzate nell'informatica e nell'aerofotogrammetria da telerilevamento e dal servizio di assistenza nella compilazione delle domande fornito dalle organizzazioni professionali agricole. A questo sistema si collega la gestione delle quote produttive per il latte e per il tabacco ed ulteriori affidamenti di compiti pubblici a soggetti privati sono attuati nei settori oleolico ed agrumario.

Come più volte ribadito, l'utilizzo da parte dell'Aima di imprese private per lo svolgimento delle sue funzioni è dovuto alla mancanza di strutture proprie e molti sono i problemi scaturiti da questa soluzione, ma si tratta di problemi che sono stati completamente ignorati nel decreto istitutivo dell'Eima. L'unico riferimento è contenuto in una norma abbastanza particolare che consente all'Ente di partecipare a società di capitali, le cui funzioni non sono specificate¹¹¹.

Come viene suggerito da più parti, però, ci sono aspetti più importanti che richiedono una riorganizzazione a breve termine come la razionalizzazione dei rapporti tra i diversi soggetti coinvolti per poter garantire la tutela dei diritti degli agricoltori e la prevenzione dei fenomeni fraudolenti.

Anche il sub-Commissario all'Eima¹¹² si è espresso in questi termini auspicando la separazione tra l'attività dell'erogazione dei fondi da quella dei servizi offerti agli utenti, la revisione del sistema dei controlli e la riorganizzazione del sistema assuntorio in modo che l'assuntore dei servizi di ammasso non sia allo stesso tempo commerciante¹¹³.

Il decreto-legge n. 314 contiene anche delle novità rispetto la normativa precedente; le più importanti riguardano il personale dell'Eima.

¹¹¹ Nell'articolo 2, comma 3° del decreto-legge n. 314 si legge che "L'Ente, per il raggiungimento dei propri scopi, può partecipare ad organismi, istituti, enti pubblici o privati, nazionali o esteri, nonché a società nelle quali può assumere partecipazioni di capitale anche maggioritarie".

¹¹² Del Commissariamento si parlerà più avanti.

¹¹³ Si tratta di un'operazione necessaria per mettere "ordine alle speculazioni ed agli illeciti denunciati dall'Unione Europea per la quale il 65% dei 7.100 miliardi destinati dall'UE al nostro mercato agricolo, viene intercettato da agricoltori poco scrupolosi". Da *Il Sole 24 Ore* del 25 giugno 1994.

In base all'articolo 12, comma 5°¹¹⁴, infatti, al personale incaricato di svolgere funzioni ispettive viene attribuito lo stesso potere che hanno gli agenti di polizia giudiziaria allo scopo di rendere più incisiva l'attività di controllo. Tali "agenti" sono infatti legittimati dal decreto-legge a denunciare chi, sottoposto al controllo ispettivo, non dovesse risultare in piena regola.

Altra importante novità è rappresentata dalla collaborazione tra Eima e Guardia di Finanza: il sistema informativo Eima viene messo in collegamento con "l'anagrafe tributaria e con i sistemi informativi ad essa connessi; la Guardia di Finanza ha libero ed autonomo accesso a schedari, archivi e documentazione comunque a disposizione dell'Ente"¹¹⁵.

Quanto al bilancio dell'Ente si prevede la certificazione da parte degli organi di controllo, pena la decadenza dall'incarico dell'Amministratore e del Direttore Generale che hanno proposto il bilancio nella formulazione sottoposta alla "denegata certificazione"¹¹⁶.

A fine giugno del 1994 il decreto-legge n. 314 è stato assegnato in prima lettura e in sede referente alla Commissione Agricoltura al Senato, ma non è stato convertito in legge.

La Commissione Agricoltura del Senato ha infatti previsto numerose modifiche al testo del decreto, suggerendo di coinvolgere maggiormente le Regioni nella scelta degli indirizzi dell'Eima, così come era sancito dalla legge istitutiva del Miraaf (legge n. 491/93) che delegava tali decisioni al Comitato permanente delle politiche agroalimentari¹¹⁷. È stato suggerito inoltre, che per rompere con le "logiche del passato", è necessario "mantenere distinte le funzioni di gestione, indirizzo e partecipazione"¹¹⁸ e riorganizzare il sistema assuntorio¹¹⁹.

Il decreto n. 464 del 25 luglio 1994

Il 25 luglio 1994, il decreto n. 314 è scaduto senza essere convertito in legge e lo stesso giorno è stato reiterato con il decreto n.464.

Il decreto n. 464, pur non raccogliendo i suggerimenti della Commissione Agricoltura del Senato, introduce degli articoli innovativi riguardanti l'autorizzazione al Ministro delle Risorse Agricole per l'istituzione di una o più agenzie per i controlli, con compiti analoghi a quelli dell'Agecontrol Spa¹²⁰, di competenza del Miraaf.

¹¹⁴ Che rimanda all'articolo 18 della legge n. 1304 del 15 dicembre del 1961.

¹¹⁵ Articolo 11, comma 5° del DL n. 314 del 25 maggio 1994.

¹¹⁶ Articolo 11, comma 4° del DL n. 314 del 25 maggio 1994.

¹¹⁷ Ora soppresso.

¹¹⁸ Dal *Sole 24 Ore* del 25 giugno 1994.

¹¹⁹ Si ricorda che il sistema assuntorio è stato riformato con delibera Aima del 30 luglio 1997 (si veda il capitolo 1, par. 1.3.2).

¹²⁰ Si ricorda che l'Agecontrol Spa è un'agenzia che vigila sul settore olivicolo (si veda il capitolo 2, par. 2.2.2).

Il decreto n. 548 del 23 settembre 1994

Anche il decreto-legge n. 464 è scaduto senza essere stato convertito in legge e, il 23 settembre 1994, è stato reiterato con decreto n. 548. Questo provvedimento è quasi del tutto simile al precedente.

Il decreto n. 648 del 25 novembre 1994

In ogni modo anche questo decreto è scaduto ed è stato reiterato in data 25 novembre 1994 con decreto n. 648 nel quale troviamo due importanti novità: la prima riguarda l'ampliamento del ruolo delle Regioni nella gestione dell'attività dell'Eima; la seconda riguarda la previsione di riforma dell'albo degli assuntori.

Il decreto n. 23 del 26 gennaio 1995

Ma anche questo decreto-legge è scaduto ed è stato reiterato con decreto n. 23 del 26 gennaio 1995 che non contiene grandi novità.

Nel mese di febbraio del 1995 la Commissione Agricoltura del Senato ha richiesto profonde modifiche per il decreto in parola. La più importante riguarda l'erogazione delle provvidenze finanziarie ed il relativo controllo: funzioni che avrebbero dovuto essere decentrate alle Regioni ed alle Province Autonome. All'Eima, quindi, sarebbero stati riservati solo i poteri sostitutivi attivabili in presenza di morosità o inadempienze.

Il decreto n. 87 del 27 marzo 1995

Il decreto n. 87, con il quale è stato reiterato il DL n. 23 scaduto, non tiene conto delle modifiche del Senato in quanto è in ogni articolo uguale al decreto precedente¹²¹.

Il 26 maggio 1995 il decreto è decaduto ed è stato reiterato con un nuovo decreto.

Il decreto n. 192 del 26 maggio 1995

Oltre ad essere l'ultimo di una serie di sette, questo decreto differisce dai precedenti perché è composto solo da due articoli. Si tratta di una sorta di sintesi della versione base del provvedimento tante volte reiterato. L'allora Ministro Walter Luchetti aveva infatti scelto di non tenere conto delle decisioni del Senato in quanto contrario alla regionalizzazione dell'Aima ed alla liquidazione dell'Agecontrol; misure sostenute dai Senatori, ma nettamente contrastate dal Governo (posizioni che hanno diviso anche le organizzazioni). Così, per dare attuazione alla riforma, si è preferito varare anche un disegno di legge di venti articoli (in data 26 maggio 1995).

¹²¹ Il 23 maggio 1995 il Senato ha approvato un disegno di legge per la conversione in legge, con modificazioni, del decreto n.87. Il progetto, trasmesso alla Presidenza della Camera il 24 maggio 1995, contiene molte modifiche e prevede un'Eima fortemente regionalizzata, l'abolizione dell'Agecontrol e la separazione dei compiti di indirizzo politico da quelli puramente amministrativi. Ma essendo trascorsi i termini per la conversione in legge del decreto-legge, il 26 maggio 1995 il decreto è decaduto e così anche il relativo disegno di legge.

Il lungo “braccio di ferro” tra il Ministro delle Risorse Agricole e il Parlamento si è concluso il 13 giugno 1995 quando l’Aula del Senato ha bocciato il decreto-legge n. 192¹²².

Il Commissariamento dell’Aima

Con la bocciatura del decreto-legge in parola, si è aperta una fase piuttosto critica, visto che è stata fatta “tornare in vita” l’ex-Aima e ciò ha paralizzato l’attività dell’Eima. È stato così richiesto da più parti un nuovo provvedimento che potesse dare continuità al Commissariamento dell’Aima iniziato con il DL n. 314/94 (Commissario: prof. Mario Are) ed un disegno di legge ordinario per dare attuazione alla riforma dell’Azienda. In base all’articolo 77 della Costituzione, infatti, è stata rimessa al Parlamento la facoltà di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Così, per sopperire al vuoto legislativo creatosi, il 23 giugno 1995, con decreto del Presidente della Repubblica¹²³, sono stati sciolti gli Organi di Amministrazione dell’Aima ed il prof. Camillo De Fabritiis è stato nominato Commissario Straordinario del Governo (con poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione), per un periodo di sei mesi. Con questo provvedimento si è inteso garantire la continuità gestionale dell’Aima e fare salvi tutti gli atti deliberati dall’Eima per tutto il periodo del suo Commissariamento.

Con DPR del 25 marzo 1997 è stato nominato il nuovo Commissario Straordinario di Governo, Edilberto Ricciardi.

“Nel corso del Commissariamento, si è accelerata l’attività dell’Azienda, anche in considerazione dell’Organo monocratico che consente una maggiore rapidità decisionale, sia nella fase di assunzione delle deliberazioni, sia nella fase di preventivo, necessario, approfondimento dei problemi sottoposti alla sua attenzione. Infatti, la continua presenza del Commissario del Governo consente allo stesso di percepire e di approfondire immediatamente tutti i vari problemi di rilevanza che riguardano l’Azienda i quali, d’altronde, possono essere portati immediatamente a conoscenza ed all’esame dell’Organo monocratico”¹²⁴.

L’Ufficio Commissariale, d’altra parte, si è subito trovato a far fronte alle pesanti accuse rivolte all’Aima da parte degli ispettori UE (inviati dalla Commissione Europea nel luglio del 1997)¹²⁵. In sostanza, gli Uffici della Comunità avevano segnalato il mancato recepimento da parte dell’Aima del Regolamento 1663/95 (che stabilisce le linee direttrici per il riconoscimento della funzione di “Organismo pagatore”). Così, in seguito alla segnalazione dell’improcrastinabilità della situazione precaria

¹²² Secondo l’articolo 15 della legge n. 400 del 1988, “Il Governo non può, mediante decreto-legge [...] rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere”.

¹²³ Registrato alla Corte dei Conti il 1° luglio 1995, registro n. 2 - Risorse agricole, foglio 147.

¹²⁴ Da *Agricoltura ISMEA*, n. 284, settembre-ottobre 1997, pp. 79-80.

¹²⁵ Si veda il capitolo 2, par. 2.2.2.

dell'Aima (che aveva ottenuto un riconoscimento provvisorio), l'Ufficio Commissariale ha dato impulso a diverse iniziative volte a razionalizzare taluni settori operativi:

- è stato concretamente attivato il già istituito Ufficio Protocollo centralizzato che consente la memorizzazione informatica del soggetto che trasmette la domanda, dell'oggetto e dell'ufficio di autorizzazione competente;
- sono state predisposte delle *check-list* in cui sono evidenziate le fasi di lavorazione della domanda di aiuto ed i soggetti responsabili;
- la gestione informatizzata delle garanzie è stata centralizzata presso l'Ufficio Cassa dell'Azienda;
- è stata istituita, nell'ambito dell'Ufficio Legale (con delibera del 17 settembre 1997), la sezione recupero crediti che segue l'iter di tutte le procedure in materia¹²⁶;
- a seguito di pubblica gara, il servizio bancario dei pagamenti è stato aggiudicato all'Istituto Centrale delle Banche Popolari (I.C.B.P.I.) con il quale è stata stipulata una convenzione più vantaggiosa di quella precedentemente in essere con la Banca Nazionale dell'Agricoltura¹²⁷;
- in adempimento del Regolamento CE 1663/95, il bilancio comunitario dell'Azienda (gestioni finanziarie 1996 e 1997) è stato sottoposto a certificazione¹²⁸.

I risultati di tali interventi "sono stati ritenuti idonei al riconoscimento definitivo dell'Aima quale "Organismo pagatore", ai sensi dell'art. 4 del Reg. CEE n. 729/70, come modificato dall'art. 1 del Reg. CE n. 1287/95 e del Reg. n. 1663/95, per quanto attiene agli interventi di mercato, concesso con decreto del Ministro delle Politiche Agricole in data 16 ottobre 1997"¹²⁹. Comunque, come affermato dallo stesso Ufficio Commissariale, tale provvedimento non può essere considerato come punto di arrivo del processo di ristrutturazione e riorganizzazione dell'Azienda, ma come tappa intermedia per l'adeguamento della sua azione¹³⁰.

La Commissione parlamentare d'inchiesta

Il 25 maggio 1995, è stata varata la legge n. 229¹³¹ riguardante l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'Aima con

¹²⁶ Nel caso in cui il credito derivi da irregolarità o frode ai sensi del Reg. CEE n. 595/91, la sezione recupero crediti provvede anche alla registrazione e comunicazione dei dati relativi alle schede di irregolarità. Dalla Relazione sull'attività dell'Ufficio Commissariale, op. cit., p. 12.

¹²⁷ Si noti che le procedure di pagamento ai beneficiari sono state riviste già a partire dal giugno 1996.

¹²⁸ La certificazione è stata svolta da una Società specializzata, nelle more dell'Istituzione di un Comitato pubblico di certificazione dei conti degli "Organismi pagatori". Dalla Relazione sull'attività svolta dall'Ufficio Commissariale, op. cit., p. 14.

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ In G.U. del 13 giugno 1995.

il compito di indagare sulla gestione dell'Aima, sul suo sistema di controlli e "individuare le misure idonee a rendere le procedure e le strutture operative del settore adeguate alle esigenze di una efficiente e trasparente gestione delle risorse pubbliche destinate agli interventi di mercato".

Assegnando pieni poteri a cinque esperti (scelti tra professori universitari ed alti dirigenti della Pubblica Amministrazione), tale provvedimento era volto a mettere sotto controllo tutti gli archivi informatici dell'Aima per rintracciare ogni disfunzione amministrativa e porvi riparo.

Il 26 luglio la Commissione ha reso nota la relazione preliminare nella quale vengono sottolineate le principali disfunzioni dell'attività dell'Aima. Il panorama emerso dall'inchiesta è stato definito "sconcertante" dallo stesso Ministro che ha auspicato tempi brevi per dare una nuova struttura all'Azienda.

Centoventi miliardi spesi nel 1993 per effettuare controlli tramite due consorzi privati¹³², trentadue soggetti istituzionali, tra nazionali e periferici, chiamati ad eseguire i controlli presso i produttori; oltre 2.000 miliardi da recuperare per contenziosi amministrativi; 14 miliardi assegnati alle Regioni nel 1992 per il controllo delle domande presentate dai produttori; carenze nella gestione delle fideiussioni; alti costi di funzionamento in generale (120 miliardi l'anno per le ditte che gestiscono gli aspetti informatici); sistema di assuntoria inefficiente; mancanza di un proprio ufficio legale capace di gestire migliaia di contenziosi¹³³: queste sono in sintesi le più evidenti disfunzioni emerse durante l'inchiesta.

Nella relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta, presentata da Giovanni Robusti, che dal novembre 1995¹³⁴ al 28 febbraio 1996 ne ha guidato i lavori, si legge che ammontano a circa 2.250 miliardi di lire le truffe sui contributi agricoli dell'UE scoperte in Italia tra il 1991 ed il 1995. Una somma sulla quale, secondo i dati della Guardia di Finanza aggiornati al 30 giugno 1995, erano pendenti 3.959 procedimenti penali con 13.458 imputati; di questi, a metà 1995 erano stati definiti solo 336 procedimenti con 622 imputati¹³⁵. La situazione è stata giudicata grave al punto che, secondo la relazione, "l'ammontare degli indebiti è tale da ingenerare non soltanto uno squilibrio di bilancio, ma soprattutto uno squilibrio irrecuperabile a danno delle imprese agricole corrette, costrette a subire la concorrenza di chi ha preferito violare le disposizioni".

Altri passaggi salienti della "relazione Robusti" riguardano i meccanismi tra l'Aima e gli assuntori, il bilancio dell'Azienda, i processi di ritiro e vendita delle derrate agricole eccedentarie e la loro trasformazione,

¹³² Di cui al capitolo 2, par. 2.2.1.

¹³³ L'Aima, infatti, si serve dell'Avvocatura dello Stato per risolvere i contenziosi relativi alla propria attività.

¹³⁴ La Commissione è stata istituita con legge n. 229 del 25 maggio 1995, l'insediamento ufficiale è avvenuto il 16 novembre 1995, ma i lavori veri e propri sono iniziati il 24 gennaio 1996. I lavori sono stati interrotti il 28 febbraio 1996 in seguito allo scioglimento delle Camere.

¹³⁵ Da *Il Sole 24 Ore*, 4 giugno 1997, p. 12.

le truffe ai danni del Feoga-garanzia. Non mancano, inoltre, accenni alla presenza della criminalità organizzata nelle operazioni di truffa a danno dell'UE e delle aziende agricole.

Schema di sintesi: le tappe della riforma dell'Aima

- ⇒ **1993** DDL sull'istituzione dell'Eima
- ⇒ **4-12-1993** legge n. 491 istituzione del Miraaf, previsione riforma dell'Aima
- ⇒ **25-5-1994** DL n. 314 sull'istituzione dell'Eima, decaduto e reiterato
- ⇒ **25-7-1994** DL n. 464 (Eima), decaduto e reiterato
- ⇒ **23-9-1994** DL n. 548 (Eima), decaduto e reiterato
- ⇒ **25-11-1994** DL n. 648 (Eima), decaduto e reiterato
- ⇒ **26-1-1995** DL n. 23 (Eima), decaduto e reiterato
- ⇒ **27-3-1995** DL n. 87 (Eima), decaduto e reiterato
- ⇒ **23-5-1995** approvato DDL per la conversione in legge, con modificazioni, del DL n. 87
- ⇒ **25-5-1995** legge n. 229: istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'Aima
- ⇒ **26-5-1995** DL n. 192 (Eima)
- ⇒ **13-6-1995** il Senato respinge la conversione del DL n. 192
- ⇒ **luglio 1995** approvato DDL sull'istituzione dell'Eima
- ⇒ **28-2-1996** chiusura lavori della Commissione di cui alla legge 229/95
- ⇒ **agosto 1996** approvato DDL sull'istituzione dell'Eima
 - ⇒ nell'**aprile 1997** fra Camera e Senato si trovano depositati sei DDL più quello di iniziativa governativa
- ⇒ **4-6-1997** DLg n. 143 istituzione del Mipa, previsione riforma dell'Aima
- ⇒ **marzo 1998** presentata bozza del DLg che sopprime l'Aima ed istituisce l'Agea
- ⇒ **maggio 1998** presentata proposta di legge sull'istituzione dell'Agea e la liquidazione dell'Aima
- ⇒ **novembre 1998** approvato dal Consiglio dei Ministri decreto legislativo sull'istituzione dell'Agea e la liquidazione dell'Aima

3.2. Le ultime tappe della riforma

3.2.1 I disegni di legge per la riforma dell'Aima

Per quanto riguarda la vera e propria riforma Aima, dopo la bocciatura dell'ultimo decreto-legge è stato varato un disegno di legge da parte del Governo, seguito direttamente dall'allora Ministro Walter Luchetti che si è preoccupato di mediare tra le varie posizioni per giungere a degli emendamenti non radicali.

Nel luglio del 1995 la Commissione Agricoltura del Senato ha approvato il disegno di legge che istituiva l'Eima, introducendo alcune modifiche che però non hanno cambiato la sostanza del testo.

Le modifiche della Commissione hanno perlopiù tentato di rafforzare la compatibilità comunitaria delle norme visto che diverse critiche erano già venute dall'UE. Nel giugno 1995, infatti, il Presidente della Commissione Europea, Jacques Santer, aveva scritto all'allora Presidente del Consiglio, Lamberto Dini, in merito al disegno di legge che istituiva l'Eima, criticando parecchi degli emendamenti e giudicandoli in contrasto con la legislazione comunitaria.

In ogni caso le suddette modifiche risultano molto importanti in quanto "definiscono più precisamente il ruolo di assistenza delle organizzazioni professionali; prevedono che i fondi dell'Unione Europea per i piani regionali possano essere direttamente a disposizione delle singole Regioni; stabiliscono che l'Eima provveda alla gestione, istruzione, finanziamento e controllo dei piani nazionali e interregionali; prevedono che gli organismi dei produttori, di cui può avvalersi l'Eima per il raggiungimento degli scopi, abbiano personalità giuridica"¹³⁶.

La Commissione ha invece approvato senza modifiche l'articolo 17 che sopprime l'Agecontrol e l'articolo 6 sugli organi dell'Ente che da cinque li riduce a tre (Amministratore, Comitato Consultivo e Collegio dei Revisori): il Ministro-Presidente dell'Ente e il Consiglio d'Amministrazione vengono sostituiti con l'Amministratore, organo monocratico.

Tale disegno di legge, però, non è mai giunto all'approvazione in Assemblea visto che nel frattempo si è passati dalla dodicesima alla tredicesima legislatura.

Nel maggio del 1996, è stato varato, ad iniziativa di un gruppo di Senatori¹³⁷, un nuovo disegno di legge che trae origine dal citato testo sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Eima. In questo provvedimento non ci sono novità di rilievo rispetto quello che lo precede: anch'esso è ispirato ai criteri del decentramento, dell'efficienza e dell'efficacia "indispensabili per assicurare un perfetto funzionamento del nuovo Ente [...]. In particolare si prevede: l'affermazione del principio del

¹³⁶ Dall'*Informatore agrario*, n. 29, 1995.

¹³⁷ Piatti, Barrile, Conte, De Guidi, Loreto, Murineddu, Saracco e Scivoletto. Il disegno di legge è stato approvato l'8 agosto 1996.

decentramento alle Regioni e Province Autonome in materia di erogazione dei fondi e di controlli; i criteri di trasparenza e di efficienza cui deve informarsi l'attività di assuntoria; un assetto degli organi fondato su di una netta separazione tra ruolo politico di indirizzo, di coordinamento e di controllo del Ministero e i compiti di gestione dell'amministrazione; l'istituzione dei Comitati interprofessionali; il rafforzamento del sistema dei controlli"¹³⁸ tramite lo snellimento delle procedure di contenzioso ed il coinvolgimento delle Regioni¹³⁹.

Lo scopo del disegno di legge era di riorganizzare l'Aima al fine di porre i produttori italiani in una condizione paritaria rispetto a quella delle imprese operanti nel Mercato Unico Europeo. È noto, infatti, che "il rapporto nell'evasione delle richieste di aiuto vede la Pubblica Amministrazione del nostro Paese in condizione di inferiorità rispetto alla realtà della Pubblica Amministrazione degli altri Paesi dell'Unione Europea"¹⁴⁰. Inoltre non si può non tenere conto di quanto ribadito più volte dalla Corte dei Conti in ordine ai risultati del controllo sulla gestione dell'Aima e all'anomalia del suo modulo organizzativo "che mentre affida ad altri l'accertamento del fatto generatore degli aiuti (Regioni, società private, Ispettorato Repressioni Frodi) nel contempo deve rispondere direttamente all'Unione Europea di comportamenti in pratica sottratti alla sua potestà"¹⁴¹.

Secondo la Corte dei Conti, l'eterogeneità delle strutture di controllo porta a differenti modalità di applicazione delle procedure, quindi, in mancanza di uffici periferici dell'Aima, si ritiene opportuno realizzare, tramite convenzioni quadro con le Regioni, stabili strutture di istruttoria e di controllo nella gestione delle pratiche in modo di avere uno specifico e responsabile riferimento a livello regionale. Il disegno di legge in questione, infatti, modifica la vecchia filosofia seguita dall'Aima, riservando alle Regioni (che possono servirsi delle organizzazioni professionali) l'attività istruttoria e di controllo e mantenendo di esclusiva competenza dell'organismo centrale la responsabilità dei pagamenti (come stabilito dall'UE).

L'Aima ha bisogno di essere ristrutturata dalla base, ma il disegno di legge governativo per la riforma attraverso la costituzione di un nuovo ente non ha fatto consistenti passi in avanti.

Nell'aprile 1997, fra Camera e Senato erano depositati sei disegni di legge, oltre quello di iniziativa governativa, che attendevano solo di essere

¹³⁸ Relazione al disegno di legge: "Organizzazione e funzionamento dell'Ente per gli interventi nel mercato agricolo - E.I.M.A.", atto del Senato n. 141, 1996.

Si noti che è stato mantenuto anche l'articolo 17 che prevede la liquidazione dell'Agecontrol.

¹³⁹ In proposito, all'articolo 11, si prevede il collegamento diretto del Sistema Informatico Agricolo Nazionale (SIAN) con l'anagrafe tributaria ed il libero accesso della Guardia di Finanza a tutti gli archivi a disposizione dell'Eima.

¹⁴⁰ Relazione al disegno di legge: "Organizzazione e funzionamento dell'Ente per gli interventi nel mercato agricolo - E.I.M.A.", atto del Senato n. 141, 1996.

¹⁴¹ Idem.

esaminati per dare luogo ad un provvedimento definitivo. La riforma dell'Aima, quindi, procedeva ancora molto lentamente: la Commissione Agricoltura del Senato non aveva ancora trovato accordi intorno ad alcun testo, tantomeno a quello del Governo, il quale poteva comunque riformare l'Azienda ricorrendo allo strumento del decreto legislativo previsto dalle "leggi Bassanini" (leggi n. 59 e n. 127 del 1997) sul riordino della Pubblica Amministrazione.

3.2.2 Il decreto legislativo n. 143 del 4 giugno 1997 (dal Miraaf al Mipa)

Il 4 giugno 1997 con il DLg n. 143 è stato soppresso il Miraaf e istituito il Ministero per le Politiche Agricole (Mipa), ma, poiché per il 15 giugno 1997 era previsto un referendum abrogativo del Miraaf, la Corte di Cassazione¹⁴² ha deciso di trasferire il referendum in questione dalla legge istitutiva del Miraaf (legge 491/93), al decreto legislativo (emanato dal Governo in forza della "legge Bassanini")¹⁴³, che ha istituito il Mipa.

Tale referendum, invalidato per non aver raggiunto il *quorum*, "chiude un lungo periodo di incertezze ed apre all'agricoltura italiana prospettive di sviluppo in un quadro di riferimento politico ben definito"¹⁴⁴.

Il DLg 143/97, trasferendo alle Regioni la quasi totalità delle funzioni rimaste di competenza del soppresso Miraaf (compresi mezzi finanziari, strutture e personale), ha mantenuto al nuovo Ministero solo compiti di disciplina generale e coordinamento. Si è previsto, inoltre, il riordinamento di tutti gli enti vigilati (compresa l'Aima).

Naturalmente si è mantenuta al Mipa l'elaborazione della politica agricola nazionale e si è rafforzato il compito di tutela e rappresentanza degli interessi degli agricoltori italiani che il Ministero svolge presso l'Unione Europea e nelle altre sedi internazionali, introducendo, in più, il principio dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni¹⁴⁵.

In sostanza i tre punti fondamentali della riforma sono:

- a) la soppressione del Miraaf, in quanto ministero di gestione e trasferimento di tutti i compiti amministrativi alle Regioni, ai sensi della legge n. 59/97;
- b) l'attribuzione delle residue funzioni centrali di elaborazione della politica agraria, di indirizzo, di coordinamento e di disciplina generale ad un nuovo Ministero privo di competenze gestionali;
- c) soppressione, riordino o trasformazione degli enti, aziende ed istituti sottoposti alla vigilanza del Ministero.

A tal proposito, all'art. 3 del DLg n. 143/97 si legge che: "Gli enti, istituti e aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero delle Risorse

¹⁴² Con ordinanza del 9 giugno 1997.

¹⁴³ Legge n. 59 del 15 marzo 1997: "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

¹⁴⁴ Da *Agricoltura* ISMEA n. 282, maggio-giugno 1997, p. 2.

¹⁴⁵ Tale elemento prefigura una concertazione con le Regioni nella fase propositiva ed elaborativa della politica agricola. Da *Agricoltura* ISMEA n. 282, maggio-giugno 1997, p. 3

Agricole Alimentari e Forestali sono soppressi. L'Agecontrol Spa di cui alla legge 23 dicembre 1986, n. 898, è posta in liquidazione.

Tali disposizioni si applicano a far data dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di soppressione, accorpamento, riordinamento e trasformazione adottati ai sensi [...] della legge 15 marzo 1997, n. 59, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, la Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano".

3.2.3 La nuova agenzia (dall'Aima all'Agea)

Dal processo di riforma del Ministero, quindi, dovrebbe nascere al più presto la nuova Aima, anche perché, se l'Azienda non dovesse adeguarsi alle norme di trasparenza e correttezza nella gestione dei finanziamenti (di cui al Reg. 1663/95), l'UE potrebbe decidere di bloccare tutti i finanziamenti all'agricoltura italiana¹⁴⁶.

Per risolvere stabilmente la questione occorre, come più volte ripetuto, una riforma radicale e l'occasione questa volta è rappresentata dal decreto legislativo che ha istituito il Mipa, il quale prevede che venga emanato un decreto legislativo di riforma dell'Aima entro il 31 luglio 1998.

Trasformando l'Azienda di Stato in *Agenzia per le erogazioni in Agricoltura (Agea)*, il decreto legislativo di riforma dell'Aima, approvato dal Consiglio dei Ministri nel novembre 1998, prevede il conferimento di molte competenze alle Regioni¹⁴⁷. Ad esse è affidato il compito di istruire le pratiche di aiuto comunitario, controllare le istanze dei produttori e dirimere le controversie direttamente con gli interessati. Per conto dell'Agea, inoltre, potranno autorizzare o bloccare i pagamenti ai beneficiari (art. 4, comma 1°). All'art. 4 (comma 2°), il testo riserva al Ministro per le Politiche Agricole, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, la definizione delle modalità di collaborazione fra Agea e Regioni in conformità con il Reg. 1663/95¹⁴⁸.

I compiti dell'Agea, stabiliti dall'art. 3, sono così definiti¹⁴⁹:

- 1) organismo pagatore degli interventi e responsabile della gestione degli aiuti;
- 2) esecuzione delle forniture dei prodotti agroalimentari disposte dall'UE per gli aiuti alimentari e la cooperazione economica con altri Paesi, nonché delle operazioni di acquisto sul mercato

¹⁴⁶ I rilievi mossi dall'UE all'Aima riguardano soprattutto la mancanza di un efficiente servizio interno di controllo che, pur essendo stato costituito nel marzo del 1996, è dotato di poche unità. Inoltre, sempre secondo l'UE, il sistema informatico dell'Azienda manca di adeguate procedure di salvataggio, sia in casi di normale gestione che in casi eccezionali. Per quanto riguarda la gestione degli *stock* d'intervento, è stato sottolineato che per tutto il 1996 non si è proceduto ad effettuare alcun inventario dei prodotti giacenti all'intervento così come prescrive la regolamentazione comunitaria. Infine, la mancanza di trasparenza dei pagamenti ha dato origine ad un altro grave rilievo. Da *Terra e Vita*, n. 36, 1997.

¹⁴⁷ Il provvedimento per la soppressione dell'Aima e l'istituzione della nuova Agenzia ha ottenuto, nella primavera del 1999, il parere favorevole delle Regioni e rimane ora in attesa del parere consultivo delle Commissioni parlamentari.

¹⁴⁸ Si ricorda che il Reg. 1663/95 riguarda il controllo di gestione.

¹⁴⁹ In maniera analoga a quanto stabiliva la legge di riordinamento dell'Aima (n. 610 del 14 agosto 1982).

interno e internazionale di prodotti agroalimentari per la formazione di scorte e per la reimmissione regolata sul mercato interno e sui mercati comunitari ed extracomunitari;

- 3) esecuzione di tutti gli altri compiti previsti dalla legge nazionale e dai Regolamenti dell'UE.

Inoltre, in attuazione del DLg 143/97 istitutivo del Mipa, l'Agenzia svolge, i seguenti compiti:

- 1) organismo di intervento nazionale dello Stato italiano, a tale scopo gestisce l'intervento nazionale sul mercato previsto da piani di interesse nazionale;
- 2) esecuzione delle forniture dei prodotti agroalimentari disposte dallo Stato italiano¹⁵⁰.

Quanto agli indirizzi di *semplificazione amministrativa* contenuti nelle "leggi Bassanini", all'art. 5 del DLg di riforma si trova un rimando ad uno o più regolamenti da adottare al fine di semplificare ed armonizzare tutte le procedure dichiarative e gli adempimenti delle domande di aiuti comunitari e nazionali, inoltre si prevede l'istituzione della *Carta dell'agricoltura*, documento cartaceo ed elettronico di identificazione delle imprese agricole.

Venendo, poi, incontro alle esigenze dei produttori, l'art. 5 attribuisce agli uffici regionali la facoltà di autorizzare la corresponsione anticipata degli aiuti, compatibilmente con la normativa comunitaria.

L'articolo 8, riguarda gli *organi* dell'Agenzia che da cinque vengono ridotti a tre: il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Collegio dei Revisori dei Conti.

È da sottolineare che la nuova Agenzia, così come concepita, avrebbe una natura molto autonoma. Si prevede, infatti, che l'Agea abbia un proprio Presidente e si configuri come organismo nazionale di riferimento rispetto al Feoga; l'Aima invece è presieduta dal Ministro e si configura come braccio operativo del Ministero Agricolo.

L'art. 12 attribuisce la gestione transitoria della soppressa Aima (campagne in corso, pratiche in contenzioso, ecc.) al Ministero del Tesoro.

Si noti, infine, che si è scelto di separare le competenze mantenendo allo Stato la funzione di erogare gli aiuti e trasferendo alle Regioni tutti i compiti che vanno dall'istruzione delle domande sino all'emissione dell'ordine di pagamento.

Nonostante qualche importante innovazione, la proposta di riforma dell'Aima¹⁵¹ non sembra affrontare alcuni di quei problemi che hanno finora complicato l'attività dell'Azienda.

¹⁵⁰ In sostanza, l'Agea gestirà direttamente soltanto gli ammassi e gli aiuti umanitari (che insieme rappresentano, nel 1996, il 2,7% circa dell'intero bilancio).

¹⁵¹ Si ricorda che, al momento in cui si scrive, occorre attendere il parere consultivo delle Commissioni parlamentari.

Inoltre, per alcune delle scelte operate, potrebbero nascere alcuni timori relativi alla “radicale” separazione delle competenze o all’allungamento dei tempi di definizione della gestione transitoria¹⁵².

¹⁵² Da L’Informatore Agrario, n. 13, 1998, p. 9.

4. Il bilancio dell'Aima e la metodologia di riclassificazione

4.1. L'organizzazione finanziaria

Come accennato nel paragrafo 1.3.4 del capitolo 1, l'Aima si avvale di due separati strumenti finanziari per l'attuazione degli interventi di mercato finanziati dall'Unione Europea, per l'attuazione di quelli nazionali e per gli oneri di funzionamento.

Il particolare assetto contabile dell'Azienda deriva dal doppio ruolo che essa svolge, quello cioè di "struttura operativa periferica" a competenza generale e di organismo di intervento dello stato italiano, e si concretizza nella produzione di due diversi bilanci:

- un bilancio comunitario nel quale rientra l'attività dell'Aima come erogatore di aiuti comunitari ed attuatore di interventi di mercato disposti dall'UE;
- un bilancio nazionale che riguarda le spese di funzionamento dell'Azienda e gli interventi nazionali approvati dal Cipe.

A fronte di tali due sistemi, l'Aima ha presso la Tesoreria Centrale, due appositi *conti correnti infruttiferi*: il primo, *n. 20080 (ex 416)*, destinato al funzionamento della gestione finanziaria (bilancio comunitario) ed il secondo, *n. 20081 (ex 316)*, destinato a finanziare il bilancio di previsione (bilancio nazionale).

4.1.1 Il bilancio comunitario (gestione finanziaria)

Ai sensi della legge n. 610/1982 la contabilità per gli interventi disposti dall'UE rientra nella *gestione finanziaria basata sul principio del bilancio di cassa* (art. 10, 3° comma), che riguarda nello specifico le spese per erogazioni di incentivi finanziari comunitari (spese di I^a categoria), le spese per l'attuazione degli interventi di mercato, ammassi, comunitari (spese di II^a categoria) e gli aiuti alimentari comunitari.

Tale gestione finanziaria è alimentata dalle somministrazioni dell'UE e dalle entrate realizzate dall'Azienda a titolo comunitario; inoltre nel cap. 4531 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro viene iscritto un apposito stanziamento destinato a finanziare le spese connesse, quelle spese, cioè, sostenute con fondi anticipati dallo Stato italiano e rimborsati forfetariamente dall'UE¹⁵³. Queste spese, riguardanti l'acquisto dei prodotti conferiti, gli oneri di prefinanziamento del costo d'acquisto ed i corrispettivi dei servizi di assuntoria, vengono interamente rimborsate dall'Unione Europea sulla base di rendiconti mensili per quanto riguarda il costo d'acquisto ed in predeterminata misura forfetaria per gli altri oneri. In questo modo resta a carico dello Stato membro l'eventuale differenza tra la misura del rimborso forfetario e gli oneri di prefinanziamento e dei corrispettivi del servizio di assuntoria effettivamente sostenuti.

¹⁵³ In questo modo vengono finanziati gli ammassi comunitari.

Il funzionamento della gestione finanziaria dipende dal conto corrente di Tesoreria n. 20080 (ex 416) che risulta suddiviso in *tre conti partitari*:

- a) il 2001, nel quale affluiscono i rimborsi integrali del Feoga-Garanzia per le spese a totale carico dell'UE (di I^a categoria), cioè le erogazioni di incentivi finanziari comunitari;
- b) il 2002, nel quale affluiscono i fondi messi a disposizione dal Tesoro con la legge finanziaria per la copertura delle spese di II^a categoria (acquisto di prodotti all'intervento a parziale partecipazione finanziaria degli Stati membri), i rimborsi forfetari che l'UE effettua a fronte di tali anticipazioni ed i ricavi delle vendite di prodotti in ammasso pubblico comunitario;
- c) il 2003, nel quale affluiscono i fondi UE per gli aiuti alimentari comunitari¹⁵⁴ (anche schedario viticolo a partire dal 1988).

La procedura di accreditamento del rimborso integrale del Feoga-garanzia (per le spese di I^a categoria¹⁵⁵) nel conto partitario 2001 avviene in via posticipata rispetto alla liquidazione della spesa da parte dell'Azienda. Ma non è sempre stato così.

Fino all'ottobre 1987, i fondi comunitari venivano messi a disposizione degli Stati membri in via anticipata. A tal fine l'Aima, tramite il Maf, faceva pervenire mensilmente alla Commissione una domanda relativa al fabbisogno finanziario calcolato sulle previsioni di spesa relative al mese in corso ed ai due successivi. In base alla citata domanda la Comunità deliberava il versamento delle anticipazioni finanziarie occorrenti per i pagamenti che si prevedeva di effettuare nel periodo considerato.

Dal 1 novembre 1987, invece, secondo il Reg. CEE n. 3183/1987, il pagamento degli aiuti comunitari viene effettuato "con fondi anticipati dallo Stato membro e rimborsati dalla CEE al più tardi entro il terzo giorno lavorativo del secondo mese successivo a quello della liquidazione della spesa da parte degli organismi pagatori"¹⁵⁶.

Il conto 2002, detto delle *spese connesse*, viene configurato dalla legge n. 610/1982 (art. 10, ultimo comma), come un "conto corrente misto italo-comunitario sul quale vanno contabilizzate partite di *dare* e di *avere* per operazioni che prevedono anticipazioni finanziarie nazionali e rimborsi

¹⁵⁴ A partire dal 1988 l'Unione Europea ha deciso di gestire direttamente tale attività, tuttavia, anche se per tre anni (dal 1988 al 1990) gli aiuti alimentari comunitari sono scomparsi (vedere tabella 6, capitolo 5), il conto 2003 è rimasto attivo per esigenze contabili. Infatti, da allora, l'Azienda ha fatto gravare sullo stesso i finanziamenti comunitari relativi alla costituzione dello schedario viticolo italiano che l'Aima realizza su delega e per conto del Ministero Agricolo. Il conto 2003 ha un comportamento identico al 2001 e come questo è relativo a spese totalmente finanziate dal Feoga-garanzia.

¹⁵⁵ È utile ricordare che le erogazioni di incentivi finanziari gravanti sul conto 2001, sono a totale carico dell'UE e per esse non è previsto alcun limite di spesa: tutte le domande regolari che pervengono all'Azienda vengono soddisfatte integralmente in base agli importi dei sostegni fissati a livello comunitario.

¹⁵⁶ Il sistema dei rimborsi effettuati dopo due mesi dall'erogazione della spesa però, impedisce che il finanziamento del Feoga rispetti l'andamento stagionale delle spese e delle produzioni agricole facendo sorgere a volte delle difficoltà di cassa.

comunitari; operazioni che generano saldi a credito o a debito annualmente determinati. Questo avviene nel settore degli acquisti all'intervento di prodotti agricoli che danno luogo ad una attività di gestione a competenza mista (connessa) ed alle imputazioni conseguenti a rifiuti di spesa in sede di chiusura conto, secondo quanto espressamente prevede il regolamento finanziario comunitario¹⁵⁷. Le risultanze della gestione di questo conto "restano rispettivamente a favore o a carico dello Stato e della CEE" (art. 10, 6° comma, legge n. 610/1982)¹⁵⁸.

Nel conto in parola, quindi, l'Azienda fa gravare anche una parte degli aiuti autorizzati dall'Unione Europea (finanziati con fondi nazionali), ma ciò non ne pregiudica la chiarezza in quanto le imputazioni contabili nazionali restano nettamente separate da quelle comunitarie.

Per quanto riguarda l'accreditamento del conto partitario 2003 si seguono le stesse procedure del conto 2001.

In generale, le spese erogate dall'Aima sono addebitate sui conti 2001, 2002, 2003 e, al termine dell'esercizio finanziario, formano oggetto di rendicontazione all'UE, la quale le imputa definitivamente al bilancio comunitario totalmente o parzialmente¹⁵⁹; in questo ultimo caso ne addebita le conseguenze finanziarie allo Stato membro (art. 5 Reg. CEE n. 729/1970 del 21 aprile 1970)¹⁶⁰.

4.1.2 Il bilancio nazionale (bilancio annuale di previsione)

Il bilancio nazionale dell'Aima si sostanzia in un bilancio annuale di previsione (art. 1, 3° comma, legge n. 610/1982) da redigere in conformità alle norme di contabilità generale dello Stato (art. 10, 3° comma), da presentare al Parlamento in appendice allo stato di previsione della spesa del Ministero Agricolo (art. 1, 3° comma) per l'attuazione degli interventi nazionali e per il funzionamento dell'Azienda¹⁶¹.

¹⁵⁷ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, Camera dei Deputati, doc. XV, n. 65, 15 gennaio 1994, p. 88.

¹⁵⁸ Da quanto detto risulta evidente che lo stanziamento del Cap. 4531 del Tesoro ha la fondamentale funzione di mettere a disposizione dell'Aima la liquidità necessaria per anticipare i fondi che dovranno essere rimborsati dall'Unione Europea. Ne dovrebbe conseguire che l'entità dello stanziamento andrebbe strettamente correlata ai risultati di gestione del conto 2002 nel senso che, ad un'elevata disponibilità accertata alla chiusura dei conti, in misura ritenuta sufficiente a garantire la copertura degli occorrenti mezzi finanziari in corso d'esercizio, il citato capitolo dovrebbe rimanere inattivo. In realtà, però, non sempre si tiene conto di ciò e spesso l'afflusso finanziario nazionale sovrabbondante crea una situazione di eccessiva liquidità. Da qui la necessità di basare le previsioni di stanziamento del Cap. 4531 del Tesoro su parametri più attendibili, tenendo conto anche delle politiche restrittive adottate dall'UE in questi ultimi anni in materia di interventi di mercato. Da A. Bartola, F. Sotte, G. Buoncompagni, *L'Aima*, in *Quaderni di ricerca n.30*, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia, p. 56. Si veda anche: Corte dei Conti, Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Aima (Esercizio 1989), Senato della Repubblica, doc. XV, n. 178, 19 febbraio 1991, p. 90-91.

¹⁵⁹ L'approvazione dei rendiconti annuali delle spese effettuate dagli organismi di intervento di ciascuno Stato membro, dovrebbe di norma avere luogo prima della fine dell'anno successivo all'esercizio di riferimento, ma, in pratica, avviene con alcuni anni di ritardo.

¹⁶⁰ Di ciò si parlerà più diffusamente nel par. 4.1.3.

¹⁶¹ Si ricordi che nonostante la legge (n. 610/1982 e DPR 14 febbraio 1985 n. 30) preveda la presentazione del bilancio di previsione in appendice allo stato di previsione del Ministero, esso è

L'Azienda è tenuta a redigere annualmente un programma degli interventi¹⁶², comprensivo delle possibili indicazioni finanziarie, che deve essere approvato dal Cipe entro il 15 settembre e sulla cui base è redatto il bilancio annuale di previsione, che, a sua volta, entro il successivo 30 settembre, deve essere presentato al Parlamento in appendice (nella pratica in annesso) allo stato di previsione della spesa del Ministero¹⁶³; ed una relazione finale che, previa approvazione del Cipe, verrà poi trasmessa al Parlamento. Il Cipe, tuttavia, si trova, di solito, ad approvare detto programma degli interventi nazionali in ritardo (a causa dell'abituale ritardo di predisposizione e trasmissione dello stesso), ne consegue, così, che "lo stanziamento iscritto nel Cap. 4532 [e 4542] del Tesoro viene determinato solo in funzione delle risorse disponibili e non delle esigenze scaturenti dal programma degli interventi"¹⁶⁴.

Le risorse del bilancio nazionale sono costituite da assegnazioni a carico del Ministero del Tesoro annualmente disposte con la legge di approvazione del bilancio dello Stato, dalle entrate proprie realizzate dall'Azienda nell'espletamento dell'attività di commercializzazione dei prodotti agricoli e da ogni altra eventuale entrata. Tali entrate affluiscono su un apposito conto corrente infruttifero intestato all'Aima (n. 20081, ex 316) costituito presso la Tesoreria Centrale dello Stato, sul quale vengono imputate anche le spese sostenute dall'Azienda.

È importante sottolineare che le previsioni programmatiche sulle quali si basano le assegnazioni a carico del Ministero del Tesoro costituiscono un tetto di spesa suscettibile di modifiche e variazioni nel corso dell'anno in relazione a delle particolari contingenze e all'autonomia contabile dell'Azienda¹⁶⁵.

Entrate ed uscite

In ragione dell'attività istituzionale dell'Azienda, il bilancio dell'Aima non prevede entrate e spese in conto capitale¹⁶⁶; le *entrate* sono suddivise in cinque categorie: vendita di beni e servizi, trasferimenti (assegnazioni dello Stato), redditi, poste compensative delle spese, somme non

presentato in annesso al bilancio statale quindi solo in visione.

¹⁶² Il programma degli interventi nazionali è proposto annualmente dal Ministro dell'Agricoltura e, per l'approvazione, il Cipe è tenuto a sentire preventivamente il parere del Comitato Consultivo (vedere cap. 1, par. 1.2). Tale parere non è vincolante.

¹⁶³ Buscema, Trattato di contabilità pubblica, Giuffrè, 1981, p. 226-227.

¹⁶⁴ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Aima, esercizi 1991 e 1992, op. cit., p. 82. Si veda anche cap. 1, par. 1.3.5.

¹⁶⁵ L'attuale organizzazione finanziaria, delineata con la legge n. 610/1982, è entrata in vigore nel 1986. Fino al 1985, quindi, gli interventi nazionali di mercato apparivano, in sede di consuntivo nel conto partitario 2002 insieme alle spese di II° categoria della Comunità. Così, solo per le spese di funzionamento venivano redatti il bilancio di previsione ed il consuntivo, che erano poi presentati in annesso al bilancio del MAF.

¹⁶⁶ In realtà, nei rendiconti di spesa degli anni 1986 e 1987, appare il Cap. 601: "Quote di partecipazione al capitale dell'Agecontrol Spa", appartenente alla categoria XI: "Partecipazioni azionarie e conferimenti" e attinente al Titolo II che comprende appunto le "spese in conto capitale".

attribuibili¹⁶⁷, che, a loro volta, si ripartiscono in capitoli secondo il rispettivo oggetto. Dalla forte prevalenza dei trasferimenti rispetto a tutte le altre categorie di entrate (dal 1990 in poi circa l'80% ogni anno), emerge che "il bilancio aziendale è sostanzialmente un bilancio di erogazione anche per quelle attività di gestione conseguenti agli acquisti all'intervento che dovrebbero assicurare, qualora si scontrassero con una minima logica commerciale, ricavi significativi"¹⁶⁸. Invece gli introiti derivanti dalla vendita dei prodotti agricoli costituiscono una quota residuale (intorno al 3%).

Per quanto riguarda le *spese*, le categorie sono le seguenti: personale in attività di servizio, personale in quiescenza, acquisti di beni e servizi (oneri per l'acquisto di prodotti agricoli all'intervento, spese di funzionamento, rimborsi agli organismi esterni per l'attività istruttoria e di controllo), trasferimenti (erogazione di aiuti, premi, contributi...), poste compensative delle entrate (spese pagamento I.V.A.), somme non attribuibili e partecipazioni azionarie e conferimenti¹⁶⁹.

Le voci che assorbono maggiori risorse sono i trasferimenti, che rappresentano in media il 60% delle spese nazionali (bilancio di competenza), e le spese per acquisto di beni e servizi, che rappresentano in media il 25% (si vedano i risultati esposti nel capitolo successivo).

In realtà, solo dal 1986 le due citate categorie iniziano ad assumere un peso paragonabile a quello odierno. Ciò è dovuto all'entrata in vigore, dal 1986, della legge di riordinamento n. 610/1982 che fa gravare la spesa relativa agli interventi nazionali sul bilancio nazionale insieme alle spese di funzionamento, mentre fino al 1985 questa era compresa nel conto 2002 (bilancio comunitario); lo stesso dicasi per la categoria VI (spese pagamento I.V.A.). Un'altra spiegazione del repentino aumento dei trasferimenti si trova nella riforma operata dalla legge n. 610/1982 che, entrata in vigore dal 1986, ha affidato al Comitato di programmazione la responsabilità della scelta degli interventi di mercato nazionali, i quali prima della riforma dell'Azienda dovevano essere autorizzati e finanziati con apposite disposizioni di legge¹⁷⁰.

4.1.3 La liquidazione dei conti

L'Azienda è fornita di un sistema contabile centralizzato e si avvale di un supporto informatico. Come organismo di intervento, dispone tutti i pagamenti ed è autorizzata dalla legislazione nazionale ad avvalersi anche del sistema bancario per far giungere l'aiuto ai destinatari.

Il *controllo finanziario* è svolto da un Ufficio di Ragioneria interno che opera il riscontro sulla regolarità dei documenti relativi alle spese

¹⁶⁷ Si tratta di somme formatesi negli esercizi precedenti da riutilizzare per effetto delle caratteristiche del bilancio aziendale che non prevede somme in economia.

¹⁶⁸ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Aima, esercizi 1991 e 1992, op. cit., p. 69.

¹⁶⁹ In concreto, il bilancio di competenza dell'Aima è costituito esclusivamente di spese correnti; solamente nel rendiconto di spesa del 1987 è apparso un capitolo di spesa appartenente al titolo II (spese in conto capitale) per un ammontare di 56 milioni di lire correnti.

¹⁷⁰ Si veda il capitolo 1, par. 1.1.3.

mediante il controllo preventivo interno di legittimità e regolarità della spesa. Un Collegio di Revisori invece, esercita il *controllo amministrativo-contabile* sugli atti di amministrazione dell'Azienda¹⁷¹. A questo proposito, nella Relazione al Parlamento sull'Aima per gli esercizi 1991 e 1992, la Corte dei Conti afferma che il sistema contabile aziendale consente di accertare la piena concordanza dei dati contenuti nei registri e libri contabili con quelli esposti nei riepiloghi di spesa inviati alla Commissione.

Al termine dell'esercizio, l'Azienda accerta formalmente le risultanze della gestione finanziaria comunitaria relativa ai tre conti partitari e trasmette alla Commissione il conto delle spese corredato dai documenti giustificativi.

L'imputazione di tali spese al bilancio comunitario, però, provvisoria nel corso dell'esercizio, diviene definitiva solo con la *decisione di liquidazione dei conti*. Tale decisione comporta la determinazione delle spese annuali riconosciute a carico del Feoga-garanzia e, di conseguenza "dei mezzi finanziari disponibili in ciascuno Stato membro alla fine dell'anno"¹⁷². Quindi, con la decisione di liquidazione, viene operata una *compensazione automatica* per le spese non ammesse a discarico: la Commissione, infatti, considera come accreditate allo Stato membro le suddette spese a fronte di importi richiesti per effettuare altri pagamenti. La compensazione avviene naturalmente sul conto partitario 2002, nel quale le rettifiche si configurano come poste attive per l'UE.

Le somme di cui l'UE rifiuta di farsi carico, in sostanza, vengono fatte gravare sul conto 2002 in base a quanto prevede la legge n. 48/1991, per la quale "i saldi contabili con la CEE derivanti dalla definizione delle procedure previste dalla normativa comunitaria, concernenti gli interventi nel mercato agricolo attuati dall'Aima, sono iscritti nella gestione finanziaria dell'Azienda medesima". In questo modo tali somme finiscono a carico del Tesoro¹⁷³ come sancito dal Reg. CEE 729/1970 (art. 8, 2° comma). Pur nel suo automatismo e nella sua semplicità, tale meccanismo può risultare molto pericoloso. Avverte a questo proposito la Corte dei Conti che se gli importi rifiutati assumono dimensioni imponenti, come di recente è avvenuto per effetto della vicenda relativa alle quote-latte¹⁷⁴, si

¹⁷¹ Il Collegio non emette una pronuncia formale sul rendiconto comunitario di spesa ma, come risulta dalle relazioni sull'azione di controllo da esso redatte semestralmente, procede al riesame delle pratiche di liquidazione degli aiuti anche comunitari. Dalla Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, op. cit., p. 117.

¹⁷² Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, op. cit. p. 172.

¹⁷³ Il quale alimenta il conto 2002 per quanto riguarda la gestione finanziaria nazionale.

¹⁷⁴ Il regime delle quote-latte è stato introdotto dall'UE con il Reg. n. 856/1984 del Consiglio del 31 marzo 1984 per un periodo di cinque anni poi portato a otto nel 1988 ed infine prorogato fino al 2000 da Reg. CEE n. 3950/1992. In Italia, però, per nove anni non ha trovato applicazione fino alla legge 10 luglio 1991, n. 201, che ha addossato al bilancio dell'Aima i saldi negativi dei mancati prelievi supplementari dovuti all'UE a causa del superamento della quota produttiva assegnata al

possono generare “effetti devastanti” sul funzionamento dell’organismo di intervento. “In pratica - continua la Corte - può accadere che l’Azienda si trovi obbligata ad effettuare pagamenti di aiuti comunitari e non ha alcuna disponibilità di bilancio in quanto con la descritta operazione contabile di compensazione la Comunità accredita fondi solo in via nominale. Lo Stato membro non può opporre la mancanza di liquidità, ma deve pagare, con le modalità e nei termini previsti, gli aiuti comunitari, che a loro volta non vengono riconosciuti se corrisposti in ritardo”¹⁷⁵. Occorre quindi, secondo la Corte, che il Ministero del Tesoro e quello dell’Agricoltura assicurino tempestivamente all’Azienda i mezzi finanziari per far fronte alle compensazioni comunitarie al fine di evitare penalizzazioni a carico del bilancio nazionale e danni ai produttori italiani.

Le rettifiche negative apportate ai rendiconti comunitari dell’Aima hanno di solito un certo peso (dal 1983 al 1987 in media 1,34% del totale delle somme iscritte nei bilanci dei relativi anni come, teoricamente, a carico del Feoga) e possono scaturire da due gruppi di motivazioni. Il primo riguarda le contestazioni di spesa. Il caso più frequente è quello collegato alla *mancaza o insufficienza dei controlli*, o al fatto che i pagamenti sono avvenuti in ritardo rispetto ai tempi stabiliti dall’UE. In questo modo, l’Italia subisce una doppia penalizzazione: viene innanzitutto punita per i ritardi conseguenti a deficienze organizzative strutturali e, nello stesso tempo, paga per ritardi che penalizzano i produttori nazionali i quali perdono una parte del valore reale della sovvenzione comunitaria¹⁷⁶. Si può presentare poi la circostanza in cui le rettifiche negative ai rendiconti comunitari dell’Aima sono conseguenti ad *interventi nazionali giudicati dalla Commissione incompatibili con le regole del mercato comune*¹⁷⁷. È questo il caso delle quote-latte.

Il secondo gruppo di motivazioni, invece, riguarda l’eventualità in cui delle spese vengono accollate al bilancio nazionale per effetto del comportamento scorretto dei richiedenti il sostegno e degli errori dell’amministrazione che procurano un ingiusto vantaggio al beneficiario (*carenze amministrative*). In questa eventualità si richiede all’Azienda di

nostro Paese. Il quadro normativo che regola attualmente il regime delle quote latte e del prelievo supplementare sul latte bovino, è costituito dai Regolamenti 3950/92 e 536/93 uniti alla legge n. 468/92.

La decisione di liquidazione dei conti Feoga-garanzia del 23 settembre 1992, relativa all’esercizio 1989 non ha riconosciuto spese rendicontate dall’Aima per 994.4 miliardi, di cui 896.8 relativi al prelievo di corresponsabilità supplementare (tale importo è stato poi ridotto a 397.8 miliardi a seguito delle intese raggiunte sull’aumento del quantitativo nazionale).

¹⁷⁵ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull’Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, op. cit. p. 173.

¹⁷⁶ Secondo la Commissione UE il mancato rispetto di un termine di erogazione degli aiuti, pregiudica il funzionamento delle organizzazioni di mercato poiché comporta disparità di trattamento tra gli operatori, falsa le condizioni di concorrenza, riduce e distorce l’effetto economico delle misure comunitarie.

¹⁷⁷ Secondo la Commissione, infatti, nei casi in cui la regolamentazione comunitaria disciplina l’organizzazione di mercato ed i relativi aiuti, le misure nazionali si pongono in contrasto con le finalità perseguite dal legislatore comunitario e tendono a falsare la concorrenza e a compromettere l’efficacia delle misure d’intervento.

espletare, nell'interesse dell'erario, puntuali azioni di recupero delle somme indebitamente corrisposte. Ma ciò non è sempre agevole per due ragioni: il ritardo con cui viene presa di solito la decisione di liquidazione dei conti e la frequente mancanza di elementi sufficienti a giustificare una sentenza di condanna, da parte dei giudici nazionali, alla restituzione dell'indebito.

Per quanto riguarda, invece, le motivazioni di cui al primo gruppo, non è possibile recuperare le somme contestate poiché non è generalmente possibile attribuire al comportamento dei richiedenti la responsabilità dell'accaduto. Dovrà avere luogo, comunque, l'accertamento delle eventuali responsabilità degli amministratori e degli impiegati nel causare il danno erariale.

4.2. La metodologia di riclassificazione

4.2.1 Considerazioni preliminari

Nel capitolo seguente verranno esposti i risultati di un'analisi economica della politica agraria realizzata dall'Aima attraverso l'esame della spesa erogata, evidenziandone, per un arco temporale che va dal 1983 al 1996, l'evoluzione quantitativa e qualitativa¹⁷⁸.

Nonostante le informazioni contenute nei bilanci si presentino frammentate in un elevatissimo numero di capitoli di spesa e le stesse categorie esistenti nel bilancio nazionale siano insufficienti, si è comunque tentata la "riaggregazione" dei capitoli di bilancio secondo diverse modalità (classificazioni) per consentire un'analisi ed un controllo più immediati. Per fare ciò si è utilizzata una metodologia di riclassificazione dei dati predisposta nel corso di una precedente ricerca sulla spesa dell'Aima¹⁷⁹, quella metodologia è stata aggiornata in particolare al fine di analizzare ed interpretare le erogazioni relative alla recente riforma Mac Sharry.

Il consolidamento del bilancio dell'Aima

L'Aima, come illustrato nella prima parte di questo capitolo, presenta un bilancio misto, di competenza per gli interventi nazionali, e di cassa per quelli comunitari¹⁸⁰.

Nel bilancio di competenza si considerano normalmente tre fasi: stanziamento, impegno e pagamento; le somme stanziare di competenza

¹⁷⁸ Gli interventi dell'Aima rappresentano la voce più rilevante del sostegno complessivo ricevuto dal settore agricolo. Con riferimento alla media del periodo 1993-1995, risulta che le erogazioni Aima costituiscono il 34,5% del totale (interventi regionali 27,8%, agevolazioni previdenziali e contributive 13,6%, erogazioni MIRAAF 4,6%). Da *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, INEA, volume L, 1996.

¹⁷⁹ A. Bartola, F. Sotte, G. Buoncompagni, *L'Aima*, Università degli studi di Ancona, Dipartimento di Economia, Quaderni di ricerca, n. 30, 1992.

¹⁸⁰ Si ricorda che in realtà, fino al 1985, gli interventi di mercato effettuati con fondi nazionali non apparivano nel bilancio di competenza, ma nel conto partitario 2002 gestito per cassa. Dal 1986 essi sono stati immessi nel bilancio di competenza, ad eccezione di alcuni interventi che, per volere dell'UE, pur restando a carico dello Stato italiano, dal 1989 continuano a gravare nel conto 2002.

dell'esercizio e non impegnate nel corso dello stesso costituiscono delle economie, mentre quelle impegnate ma non ancora pagate rappresentano i residui passivi. Nel bilancio di cassa, invece, soltanto i pagamenti assumono rilevanza, indipendentemente dall'esercizio nel quale è maturata la decisione di spesa o è sorto l'impegno formale.

Nel consolidare il bilancio dell'Aima, si è tenuto conto del fatto che la maggior parte di esso è gestito per cassa e, per analogia, anche con riferimento alla parte di bilancio gestita per competenza sono stati considerati soltanto i pagamenti totali (in conto competenza ed in conto residui); si è eseguita, così, un'analisi della spesa effettivamente pagata negli esercizi considerati.

I documenti contabili che hanno fornito la base per le riclassificazioni sono stati sia i rendiconti annuali del Ministero, nei quali si trovano in annesso i consuntivi riguardanti l'Aima, sia i bilanci di cassa dei conti partitari 2001, 2002, 2003¹⁸¹.

La periodizzazione

Per rendere l'analisi della spesa più significativa, si è deciso di suddividere il lungo arco temporale preso in considerazione (1983-1996) in tre sottoperiodi e di calcolare, per ogni aggregato elaborato, la media del periodo, il rapporto di composizione medio ed un numero indice (posto uguale a 100 il valore relativo al periodo intermedio). Grazie a questi strumenti è stato possibile sintetizzare le informazioni, effettuare confronti intertemporali, fare emergere alcuni (tra i tanti) fenomeni che sarebbero stati trascurati in mancanza di un'attenta elaborazione dei dati di bilancio e, probabilmente, avvicinarsi alla relativa spiegazione.

Il primo sottoperiodo riguarda gli anni 1983-1988 e rappresenta quella che potrebbe essere chiamata la 'vecchia Pac'. Si è scelto di far terminare questo intervallo nell'anno 1988, perché proprio nelle decisioni del Consiglio europeo di Bruxelles del febbraio 1988 sono state identificate le basi del successivo sviluppo dell'Unione Europea. Tali decisioni, infatti, hanno rappresentato una tappa del generale processo di riforma dell'Unione e, nello specifico, della riforma della Pac; da esse discendono misure come gli stabilizzatori di bilancio, il *set-aside*, il prepensionamento ed il quadro complessivo della riforma della politica strutturale¹⁸².

Il secondo sottoperiodo va dal 1989 al 1992: si tratta di una nuova fase dell'intervento comunitario, una fase transitoria che prepara la riforma Mac Sharry¹⁸³.

¹⁸¹ I bilanci analitici prodotti dall'Aima hanno una limitatissima diffusione, tanto che non vengono distribuiti neanche ai parlamentari, risulta invece più facile il reperimento dei bilanci di cassa sintetici dove i capitoli di spesa sono raggruppati in voci non sempre omogenee.

Per quanto riguarda gli anni 1993 e 1994 sono stati utilizzati i bilanci sintetici quindi si possono avere delle piccole discrepanze rispetto ai valori riportati nei bilanci analitici.

¹⁸² Il 24 giugno 1988 è stato adottato il Reg. n. 2052/1988 relativo alle missioni dei fondi a finalità strutturale.

¹⁸³ Perfezionata nel maggio del 1992. I regolamenti fondamentali della nuova logica di intervento della PAC sono il 1765/92 e 1766/92, ed i Regg. 2078, 2079, 2080 relativi alle misure di accompagnamento (si veda il cap. 2).

Il terzo ed ultimo sottoperiodo, dal 1993 al 1996, riguarda i primi quattro anni di applicazione della riforma Mac Sharry e consente di evidenziare l'andamento della spesa ad essa legata ed il peso che assume sul totale del bilancio dell'Aima.

4.2.2 Le norme di riclassificazione

L'analisi dei bilanci Aima è stata svolta individuando 10 classificazioni fondamentali, ognuna delle quali può essere intesa come una particolare prospettiva dalla quale può essere studiata l'attività complessiva dell'Azienda. Ciascuna classificazione comprende il totale dei pagamenti effettuati dall'Aima nel periodo considerato e contiene degli aggregati (ed in alcuni casi anche dei sub-aggregati) ai quali sono stati assegnati dei codici di identificazione.

Le prime due classificazioni riprendono quelle già esistenti nella contabilità dello Stato e, quindi, si riferiscono esclusivamente agli interventi Aima che fanno carico al bilancio di competenza, le seguenti otto, invece, considerano il bilancio nella sua interezza.

Lo schema di riclassificazione della spesa Aima adottato viene qui di seguito presentato analiticamente. I codici di identificazione dei vari aggregati sono esposti in grassetto.

1) Classificazione per *Titoli*

Nel bilancio di competenza dell'Aima, sono considerati due titoli:

C = Spese correnti (titolo I). Sono le spese destinate alla produzione ed al funzionamento dei vari servizi, nonché alla redistribuzione dei redditi.

I = spese in conto capitale (titolo II). Sono spese di investimento quelle che incidono, direttamente o indirettamente, sulla formazione del capitale nazionale¹⁸⁴.

N = spesa non classificata. Si tratta di un aggregato residuale che contiene tutta la spesa Aima che non fa capo al bilancio di competenza (che si trova quindi nei conti partitari 2001, 2002, 2003 organizzati per cassa).

2) Classificazione per *Categorie*

Il bilancio di competenza dell'Aima, come già accennato nel paragrafo 4.1.2, evidenzia sette categorie di spesa, distinte per analisi economica.

I = categoria I- personale in attività di servizio

II = categoria II- personale in quiescenza

III = categoria III- acquisti di beni e servizi

IV = categoria IV- trasferimenti

VI = categoria VI- poste correttive e compensative delle entrate¹⁸⁵

¹⁸⁴ Le definizioni date al titolo I e II sono tratte dal *Glossario dei termini di finanza pubblica*, distribuito dal Servizio Studi della Camera in appendice al disegno di legge sul bilancio 1990. Si ricorda che, nonostante il bilancio di competenza dell'Aima sia costituito esclusivamente di spese correnti, nel rendiconto di spesa del 1987 è apparso un capitolo di spesa in conto capitale (appartenente al titolo II) per un ammontare di 56 milioni di lire.

¹⁸⁵ Essenzialmente spese per il pagamento IVA.

VIII = categoria VIII- somme non attribuibili

XI = categoria XI- partecipazioni azionarie e conferimenti

Oltre a queste è necessario considerare l'ulteriore aggregato comprendente tutta la spesa figurante nei bilanci di cassa:

NC = non classificata

3) Classificazione dei Trasferimenti

Questa classificazione ha lo scopo di isolare la natura dei trasferimenti¹⁸⁶, che costituiscono la maggior parte della spesa Aima.

AI = aiuti, interventi a sostegno, contributi, compensazioni e pagamenti diretti, indennità e premi (questo aggregato comprende anche tutta la spesa per gli interventi legati alla riforma Mac Sharry)¹⁸⁷;

RE = restituzioni. Nei bilanci Aima figurano tre tipi di restituzioni:

- *all'esportazione* (trasferimenti concessi agli esportatori affinché collochino i loro prodotti sul mercato mondiale a prezzi concorrenziali. Esse risultano, al massimo, pari alla differenza tra il prezzo sul mercato interno e quello del mercato mondiale);

- *per aiuti alimentari* (vengono concesse alle imprese che hanno un contratto di fornitura di prodotti ai Pvs e corrispondono alla differenza tra il prezzo del prodotto oggetto dell'aiuto vigente nella Comunità, dove esso deve essere acquistato, e quello del mercato mondiale)¹⁸⁸;

- *alla produzione* (mirano ad incentivare l'uso, da parte delle industrie, di prodotti come lo zucchero e gli amidi al posto dei loro meno costosi succedanei di origine sintetica. Per ottenere questo l'Aima versa alle industrie utilizzatrici delle restituzioni pari alla differenza tra i prezzi di intervento, ai quali le industrie hanno acquistato i prodotti, e quelli mondiali)¹⁸⁹;

CF = compensazioni finanziarie (misure d'intervento che trovano applicazione per favorire la trasformazione ed i ritiri di prodotti ortofrutticoli. Nel primo caso, consistono in trasferimenti corrisposti alle industrie di trasformazione che dimostrino di aver stipulato regolari contratti di fornitura con i produttori agricoli, garantendo loro la corresponsione di un prezzo minimo: lo scopo principale è quello di togliere dal mercato parte degli enormi surplus di prodotti freschi e deperibili attraverso la loro trasformazione e, nel contempo, di assicurare un'equa retribuzione al produttore della materia prima. Le compensazioni finanziarie per ritiri di prodotti ortofrutticoli invece, tendono a compensare la perdita di reddito che il produttore sopporta per non

¹⁸⁶ Si tratta di operazioni di distribuzione delle risorse che assumono la forma di un versamento effettuato da un agente economico (nel nostro caso lo Stato italiano e l'UE) ad un altro agente economico (i produttori agricoli ed industriali), senza contropartita apparente e diretta. Non costituiscono pagamenti per scambio di servizi produttivi, ma rappresentano piuttosto una redistribuzione del reddito. Da: *Nuovo dizionario di economia*, edito da "il Mondo", Milano, 1989.

¹⁸⁷ In tutti i casi trattasi di provvidenze finanziarie volte a sostenere la quasi totalità delle produzioni agricole.

¹⁸⁸ Dopo il 1993, nel bilancio Aima non compaiono più le restituzioni per doni alimentari.

¹⁸⁹ Questo tema verrà approfondito nel capitolo 5, par. 5.4.1.

immettere i prodotti sul mercato e per conferirli all'organismo d'intervento che li destinerà a beneficenza, all'alimentazione animale, oppure alla distruzione)¹⁹⁰;

TP = trasferimenti al personale (es. indennità di rischio ai centralinisti non vedenti);

NN = non classificata come trasferimento (spesa destinata all'acquisto ed allo stoccaggio di prodotti conferiti all'intervento).

4) Classificazione per Destinazione economica

Assumendo come discriminante principale nell'aggregazione dei capitoli di bilancio la loro destinazione economica, si sono considerate le aree economiche verso cui sono state indirizzate le erogazioni della spesa. La classificazione presenta due livelli:

- 1) uno estremamente sintetico che individua i grandi aggregati nazionali e comunitari;
- 2) uno più analitico costituito da un insieme di sub-aggregati che consentono di definire con maggior dettaglio la destinazione della spesa all'interno di ognuno dei principali aggregati.

FUN = spese di funzionamento dell'Azienda (la componente sarà suddivisa in sub-aggregati nella successiva classificazione per beneficiario);

INM = interventi nazionali di mercato composto da:

- **IMI** = interventi nazionali di mercato integrativi di quelli comunitari (detti anche autorizzati o connessi, essi trovano origine nella regolamentazione comune di mercato e vengono attuati con spesa a carico del bilancio nazionale. Si veda il par. 4.1.2);

- **AMM** = ammassi pubblici (riguardano acquisti e stoccaggi di prodotti conferiti all'intervento, effettuati con fondi nazionali);

- **SEM** = sostegni di emergenza (questa classe comprende tutti i trasferimenti erogati per risollevare settori in crisi di mercato provocate da eventi esogeni di portata eccezionale quali la nube radioattiva di Chernobyl, sismi, epidemie di afta epizootica);

- **ANP** = aiuti nazionali ai produttori agricoli ed industriali (comprende tutti i tipi di sovvenzioni finanziarie e riguarda tutti i trasferimenti a favore dei produttori contenuti nell'aggregato INM che non sono stati compresi nei sub-aggregati IMI e SEM);

ICM = interventi comunitari di mercato e compensazioni composto da:

- **COM** = operazioni di commercializzazione d'intervento attraverso ritiri e reimmissioni (corrispondono agli AMM, ma sono disposti dall'UE e da essa finanziati tramite il conto partitario 2002);

¹⁹⁰ Sebbene inferiore al prezzo di mercato, il prezzo minimo ricevuto dall'agricoltore risulta comunque remunerativo in quanto egli non deve sostenere le spese di commercializzazione, di trasporto ed il rischio di mercato.

- **ICS** = interventi comunitari a carattere sociale (è qui compresa una serie di misure aventi lo scopo di contrastare l'accumulo di produzioni eccedentarie e di migliorarne la qualità)¹⁹¹;

- **ACP** = aiuti comunitari ai produttori agricoli ed industriali (le compensazioni ed i premi legati alla 'nuova PAC' sono compresi in questa classe che comprende in generale tutti i trasferimenti erogati ai produttori contenuti nell'aggregato principale ICM che non siano stati considerati come ICS);

IRS = incentivi di ristrutturazione (si tratta di misure volte a rendere possibili complesse operazioni di ristrutturazione settoriale che, in quanto tali, sono tenute separate dagli interventi di mercato. Sono stati inclusi in questo aggregato anche le spese per il ritiro di terre e seminativi legati agli aiuti ad ettaro, *set-aside*, e la spesa per le misure di accompagnamento)¹⁹²;

AAL = aiuti alimentari¹⁹³ composti da:

- **AAN** = aiuti alimentari nazionali e Pam;

- **AAC** = aiuti alimentari comunitari;

FOP = finanziamenti alle organizzazioni dei produttori agricoli (sono aiuti finanziari di avviamento corrisposti dall'UE, in misura decrescente per i primi anni di attività, per facilitare il sorgere delle Associazioni dei produttori);

SCH = costituzione schedari (l'aggregato comprende delle spese rivolte alla costituzione degli schedari viticolo ed oleicolo e alla realizzazione del programma di classificazione delle carcasse di suino ed ovino, dal 1990 e, dal 1995, alla realizzazione dell'anagrafe della produzione lattiera)¹⁹⁴;

ACC = accantonamenti (sono costituiti dai Fondi di riserva, per nuove o maggiori spese che potrebbero aversi nella gestione degli interventi nazionali di mercato o nel funzionamento dell'Azienda, e dalle 'somme da riutilizzare' che corrispondono alle economie di gestione);

IVA = spese pagamento I.V.A. (si tratta dell'Iva relativa all'attività di acquisto, gestione e vendita dei prodotti conferiti all'intervento);

CCE = contributi pagati dall'Aima all'UE (apparsa nel 1991, questa spesa è dovuta alle somme che, in attuazione dei Regg. n. 1785/1981 e 2670/1981, l'Aima versa presso la tesoreria del Ministero del Tesoro,

¹⁹¹ Si tratta di agevolazioni per il consumo o la trasformazione (essenzialmente di ortofruttili, vitivinicoli e lattiero-caseari) realizzate distribuendo gratuitamente i prodotti, finanziando i programmi promozionali sul mercato comunitario e mondiale per incrementarne l'acquisto, sovvenzionando ricerche e studi volti a migliorarne la qualità oppure finalizzati alla sperimentazione di possibili loro impieghi alternativi.

¹⁹² Gli incentivi di ristrutturazione sono applicati in diversi comparti produttivi: nel saccarifero, nello zootecnico, nel viticolo, nel lattiero, nei seminativi in generale (*set-aside* legato alla riforma Mac Sharry e non).

¹⁹³ È utile sottolineare che per conoscere l'esatto costo degli aiuti alimentari, che in bilancio sono valutati ai prezzi del mercato mondiale, occorre sommare agli stessi anche le restituzioni che vengono concesse per acquistare i prodotti sul mercato comunitario (come prescrivono i regolamenti) anziché su quello internazionale.

¹⁹⁴ Questi archivi sono realizzati da società di primaria importanza sia pubbliche che private e la loro funzione è quella di controllare l'effettività del diritto all'aiuto da parte degli agricoltori raffrontando i dati dichiarati con quelli rilevati dagli schedari.

Fondo rotazione, ma che sono poi destinate a diventare risorse proprie dell'UE).

È importante sottolineare che COM, ICS, ACP, AAC e FOP sono totalmente finanziati con fondi comunitari mentre FUN, IMI, AMM, SEM, ANP, AAN, ACC e IVA sono interamente a carico del bilancio nazionale; i restanti aggregati IRS e SCH sono finanziati, in varia misura con fondi sia comunitari che nazionali.

5) Classificazione per *Tipo di gestione*

Tramite questa classificazione si è voluta distinguere la gestione di cassa (o finanziaria) da quella di competenza e la provenienza, comunitaria o nazionale, dei fondi erogati.

FC = gestione finanziaria, con fondi a totale carico dell'UE (qui è contenuta tutta la spesa iscritta nei conti partitari 2001 e 2003, relativi ad interventi comunitari e tenuti secondo le modalità del bilancio di cassa, vedere par. 4.1.1);

FR = gestione finanziaria, con fondi messi a disposizione dallo Stato italiano e rimborsati forfetariamente dall'UE (comprende la spesa gravante sul conto partitario 2002, tenuto anch'esso per cassa, e relativa agli ammassi comunitari, COM¹⁹⁵);

FS = gestione finanziaria, con fondi a totale carico dello Stato italiano (come interventi nazionali, attualmente comprende solo quelli di mercato integrativi di quelli comunitari, IMI ed anche CCE);

CS = gestione di competenza, con fondi a totale carico dello Stato italiano (vi gravano attualmente gli interventi nazionali di mercato, salvo gli IMI, la spesa funzionamento, FUN, gli accantonamenti, ACC, e l'I.V.A.).

6) Classificazione per *Settore merceologico*

La presente tipologia classificatoria è volta a suddividere il totale delle spesa Aima tra i vari settori agricoli verso cui è diretta.

SGR = sostanze grasse;

- **SEO** = semi oleosi (soia, colza, ravizzone, lino, ricino, girasole, cotone);

- **OLI** = olivicolo;

OFR = ortofrutticolo;

- **AGR** = agrumicolo (arance, limoni, cedri, bergamotti, mandarini, pompelmi);

- **FRFSG** = frutta fresca, secca e in guscio (mele, pere, pesche, albicocche, ciliegie, fichi, prugne, mandorle, nocciole, pistacchi);

- **ORT** = ortaggi ed altri prodotti vegetali (piselli, fave, favette, foraggi, lupini, legumi, luppolo, patate, pomodori, alcool etilico prodotto

¹⁹⁵ I fondi per questa attività d'intervento, pur essendo anticipati dallo Stato, vengono totalmente rimborsati dall'UE per quanto riguarda il costo d'acquisto ed in misura forfetaria per gli oneri di prefinanziamento ed i servizi di assuntoria sostenuti dall'Aima.

dalla distillazione di frutta e patate, melanzane, cavolfiori, fecola di patate);

LTC = lattiero-caseario;

- **LAT** = latte;

- **BUR** = burro;

- **FOR** = formaggio;

ZOT = zootecnico;

- **BOV** = bovini;

- **OVC** = ovini e caprini;

- **SUI** = suini;

ZUC = saccarifero;

VIT = vitivinicolo (uva, vino, mosti ed in generale tutti i prodotti delle loro distillazioni);

TAB = tabacchicolo;

CER = cereali e riso (frumento tenero, frumento duro, mais, riso, orzo, avena, segala);

GEN = generale, settore non definito (comprende quei capitoli di spesa che non sono riconducibili ad un settore specifico, come le spese per il personale, per l'affitto dei locali dell'Azienda e le spese per le misure di accompagnamento oppure quei capitoli che contengono al loro interno più settori senza che nessuno di essi sia predominante e senza che vi siano possibilità per una loro stima separata);

ALTRI = settori minori:

- **TEX** = fibre tessili e bachicoltura (canapa, bachi da seta, fibra di cotone, lana);

- **API** = apicoltura;

- **SET** = sementi;

- **ITT** = ittico.

7) Classificazione per Beneficiario diretto della spesa

Questa classificazione è rivolta ad individuare i soggetti che risultano essere i diretti beneficiari delle erogazioni Aima.

S = spese di gestione (questo aggregato coincide in termini quantitativi con FUN ed è indice degli oneri necessari per far funzionare la 'macchina amministrativa' dell'Aima);

- **P** = personale dell'Aima;

- **G** = spese generali;

- **C** = organismi esterni incaricati di effettuare controlli (Associazioni ed Unioni di produttori, Società informatiche, Regioni ed altri Enti istituzionali ai quali l'Aima commissiona l'attività di istruttoria e controllo e che sono dunque assegnatari di "rimborsi" per i costi sostenuti nell'esercizio di tali funzioni, vedere il capitolo 2, par. 2.2.2);

A = imprenditori agricoli;

I = imprenditori industriali (trasformatori);

L = altri (codice residuale che contiene quella spesa che non ha trovato collocazione in nessuno degli altri aggregati);

8) Classificazione della spesa per *Calamità naturali*

Le spese sono state suddivise nei tre seguenti aggregati:

SI = spesa conseguente a calamità naturali¹⁹⁶;

CL = spesa conseguente alla nube radioattiva di Chernobyl¹⁹⁷;

NO = tutte le altre.

9) Classificazione per Missione

Questa classificazione utilizza i capitoli di bilancio già ricompresi tra gli interventi di mercato nazionali e comunitari (INM e ICM) per costruire degli aggregati che possano interpretare gli scopi (missioni) degli interventi.

IDC = interventi diretti con reimmissioni sul mercato (riguardano la spesa sostenuta dall'Aima per ritirare i prodotti ad un prezzo di intervento, garantito annualmente dall'UE o dallo Stato, e per la conservazione e successiva reimmissione degli stessi sul mercato)¹⁹⁸;

IDS = interventi diretti senza reimmissioni sul mercato (riguardano la spesa per il ritiro dei prodotti dal mercato al prezzo d'intervento, tuttavia, a differenza degli IDC, tali prodotti non vengono conservati e rivenduti, ma vengono eliminati. Questo tipo di intervento è quindi volto a regolamentare il mercato attraverso la eliminazione delle eccedenze produttive)¹⁹⁹;

APR = aiuti alla produzione (sono trasferimenti finalizzati a creare per l'agricoltore la convenienza economica a produrre alcune derrate alimentari per le quali l'UE si presenta deficitaria o comunque non in grado di battere la concorrenza delle produzioni di provenienza extra UE. A questi si aggiungono le compensazioni ed i premi introdotti dalla riforma Mac Sharry e gli aiuti alla produzione in conseguenza di calamità);

¹⁹⁶ Ne hanno beneficiato a più riprese i tabacchicoltori e gli allevatori delle regioni meridionali colpite da sismi e siccità, inoltre, nel bilancio 1996, troviamo delle spese per 'aiuti al settore carni bovine colpito da crisi di commercializzazione' (a causa dell'emergenza Bse).

¹⁹⁷ In base alla legge 1 agosto 1986 n. 445, con spesa a carico dello Stato italiano, venivano autorizzati una serie di interventi volti a risollevarli i settori lattiero-caseario, ortofrutticolo ed in minor misura zootecnico, danneggiati dai divieti sanitari e dai contraccolpi psicologici conseguenti al disastro di Chernobyl del maggio 1986. Gli interventi consistevano in ritiri e distruzioni di prodotti con concessione di relativi rimborsi, aiuti al magazzinaggio privato, acquisto dei prodotti stessi da parte dell'Aima ai fini di trasformazione e reimmissione successiva sul mercato nazionale od estero.

¹⁹⁸ Praticamente sono costituiti da COM e AMM e riguardano i seguenti settori: cereali, olio d'oliva, vini, alcool, tabacco, burro, carni, formaggi, patate, zucchero, olive, latte.

¹⁹⁹ Rientrano in questo aggregato:

- le compensazioni finanziarie per il ritiro di prodotti ortofrutticoli che vengono distrutti, oppure destinati all'alimentazione animale o dati in beneficenza;
- le distillazioni facoltative o obbligatorie di vino, al fine di alleggerire il mercato attraverso la sua trasformazione in alcool;
- i ritiri di prodotti lattiero-caseari e ortofrutticoli contaminati dalla nube radioattiva di Chernobyl.

AST = aiuti allo stoccaggio privato (si tratta di incentivi finanziari diretti ai produttori al fine di far tenere immagazzinata, per un certo periodo di tempo, una certa quantità di prodotto di loro proprietà. Questo intervento viene disposto quando sul mercato vi sono già eccedenze e quindi un nuovo afflusso di prodotto ne farebbe scendere a livelli molto bassi il prezzo)²⁰⁰;

ATR = aiuti alla trasformazione industriale (questi aiuti si prefiggono di rendere più competitivi sui mercati esteri determinati prodotti comunitari trasformati)²⁰¹;

ASM = aiuti allo smaltimento delle scorte d'intervento e delle produzioni (sono misure che agiscono sia sulle scorte di prodotti, oggetto degli acquisti all'intervento, che si accumulano presso i magazzini degli assuntori, sia quelle produzioni che si mostrano tendenzialmente eccedentarie, ma i cui surplus, a differenza dei precedenti non sono ancora determinati)²⁰²;

NNN = tutti gli altri capitoli di spesa non ricompresi tra gli interventi di mercato nazionali e comunitari (INM e ICM)²⁰³.

10) Classificazione in base alle misure della *Riforma Mac Sharry*

Questa ultima classificazione è stata creata per analizzare più in profondità quella parte della spesa dell'Aima che risulta legata alla riforma della politica agricola di mercato del 1992. Sulla base della disaggregazione riportata nei bilanci Aima è possibile classificare la spesa nei seguenti aggregati²⁰⁴:

CMP = compensazioni e premi introdotti dalla riforma Mac Sharry (questa classe riguarda le compensazioni volte ad indennizzare la perdita

²⁰⁰ I prodotti che beneficiano di tali aiuti sono: vini, mosti, carni bovine e suine, olio d'oliva, olive, formaggi (parmigiano reggiano, grana padano, provolone, pecorino romano), burro, mele.

²⁰¹ Tali provvidenze si sono rese necessarie in quanto i prezzi alla produzione delle materie prime all'interno dell'UE risultano assai superiori a quelli dei Paesi Terzi. L'aiuto viene concesso all'industria di trasformazione e produce un doppio effetto: permette uno sgravio di costi per l'industria e permette il pagamento di un prezzo remunerativo ai produttori di prodotti freschi. Chiaramente l'erogazione dell'aiuto è subordinata ad alcune condizioni: il trasformatore deve aver pagato al produttore un prezzo pari almeno a quello minimo fissato dall'UE, la materia prima acquistata deve essere stata realmente trasformata, il prodotto trasformato deve essere conforme alle vigenti norme di qualità. I prodotti interessati sono quelli a base di pomodori, pere, pesche, prugne, uva, fichi, ciliege, tabacco, sardine mediterranee.

²⁰² Tali misure mettono in atto dei meccanismi volti a favorire il loro smaltimento attraverso la concessione di: aiuti alla diversificazione degli impieghi, aiuti alla trasformazione, premi per incentivarne l'esportazione, contributi per agevolare l'acquisto a prezzo ridotto da parte di scuole, comunità, Forze Armate ed altre Istituzioni, finanziamenti ai programmi promozionali per favorirne il consumo, distribuzioni gratuite agli alunni delle scuole e agli indigenti.

²⁰³ Sono compresi in questa classe anche le spese per le misure di accompagnamento e per il *set-aside* legati alla riforma Mac Sharry.

²⁰⁴ Per quanto riguarda il settore tabacchicolo, i premi introdotti dalla riforma, non sono scindibili dai premi già esistenti, in quanto nei bilanci dell'Aima i numeri dei capitoli e le descrizioni dei conti sono rimasti gli stessi. L'unica erogazione riconoscibile come imputabile alla riforma è quella che riguarda il piano triennale di riconversione rivolto ai produttori che coltivano varietà poco richieste dal mercato. Il relativo capitolo di spesa appare, però, solo nei bilanci 1993 e 1994 per due importi non determinanti (rispettivamente 2,5 e 8,3 miliardi di lire correnti). Ai fini dell'analisi dei bilanci dell'Aima si è deciso, quindi, di non considerare gli aiuti al settore tabacchicolo come coinvolti nella riforma Mac Sharry.

di reddito dei produttori agricoli dovuta alla riduzione dei prezzi stabilita dalla riforma Mac Sharry ed altri aiuti. Tale spesa grava interamente sul conto partitario 2001 quindi rientra nell'aggregato FC, fondi comunitari);

- **AIS** = aiuti ai produttori che aderiscono al regime speciale o semplificato²⁰⁵ (compensazioni ai piccoli produttori agricoli);

- **AIG** = aiuti ai produttori che aderiscono al regime generale (compensazioni ai grandi produttori agricoli²⁰⁶ ed a quelli piccoli che hanno scelto questo regime);

- **AGD** = aiuto supplementare per il grano duro (in aggiunta al pagamento compensativo per i cereali viene versato un supplemento ai produttori di grano duro);

- **POV** = premi per pecore e capre (sono aiuti che esistevano già prima del 1992, ma che sono stati lievemente modificati dalla riforma);

- **PBO** = premi al settore bovino, per vacche nutrici e bovini maschi (anche questi aiuti esistevano già prima del 1992, ma sono stati modificati dalla riforma);

RIT = ritiro di terre e seminativi legati agli aiuti ad ettaro (si tratta della spesa per il *set-aside* Mac Sharry, Reg. CEE n. 1765/1992 art. 7, obbligatorio per i produttori che aderiscono al regime generale. Da non confondere con il *set-aside* legato alla 'vecchia Pac', vedere cap. 2, par. 2.1.2);

MIS = misure di accompagnamento (sono comprese qui le spese per le misure agroambientali, Reg. n. 2078/92, le misure di prepensionamento, Reg. n. 2079/92, e le misure di imboscamento, Reg. n. 2080/92. I relativi premi sono corrisposti attraverso una compartecipazione finanziaria tra l'UE e lo Stato membro. Il tasso di finanziamento comunitario è pari al 75% nelle regioni classificate a titolo dell'*obiettivo 1*²⁰⁷ e del 50% nelle restanti parti del territorio UE. La parte della spesa sostenuta dallo Stato grava sul bilancio di competenza (rientra quindi nell'aggregato CS), mentre la parte a carico dell'UE grava sul conto partitario 2001, aggregato FC)²⁰⁸;

NO = spesa non legata al sostegno introdotto dalla riforma. Risulta compresa in questa classe tutta la spesa contenuta nei bilanci dal 1983 al 1992 (primo e secondo sottoperiodo), e, per gli anni seguenti, ogni tipo di misura che non sia riconducibile alla riforma Mac Sharry.

4.2.3 Una visione sintetica dello schema di riclassificazione

Nella configurazione del sistema di riclassificazione della spesa dell'Aima utilizzato in questa ricerca, sono dunque compresi dieci codici

²⁰⁵ Possono aderire a questo regime i produttori che chiedono il pagamento compensativo per una superficie di base che non supera la superficie che sarebbe necessaria per produrre 92 tonnellate di cereali, calcolate in base alla resa cerealicola media (si veda anche il cap. 2, par. 2.1.2).

²⁰⁶ È definito grande produttore agricolo l'agricoltore che chiede la compensazione per una superficie di base superiore a quella necessaria per produrre 92 tonnellate di cereali.

²⁰⁷ L'obiettivo 1 consiste nel promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo. In Italia sono: Abruzzo, fino al 1996, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia. I fondi interessati sono il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), ed il Feoga-orientamento.

²⁰⁸ Da S. Vieri, "La politica agricola comune", Edagricole, Bologna, 1994, p. 236.

di riclassificazione per ciascun capitolo di bilancio la cui composizione è riassunta sinteticamente nello schema seguente. Utilizzando un singolo codice è possibile ottenere ben 89 disaggregazioni. Abbinando più codici tra loro, inoltre, si può ottenere un grande numero di classi molto specifiche che consentono di approfondire ulteriormente l'analisi come si vedrà anche nel capitolo seguente.

CLASSIFICAZIONE

TITOLI	C	I	N							
CATEGORIE		I	II	III	IV	VI	VIII	XI	NC	
TRASFERIMENTI	AI	RE	CF	TP	NN					
DEST. ECONOMICA	(aggregati composti)		INM	ICM	AAL					
	(aggregati semplici)		FUN	IMI	AMM	SEM	ANP	COM		
	ICS	ACP	IRS	AAN	AAC	FOP	SCH	ACC	IVA	CCE
TIPO DI GESTIONE		FC	FR	FS	CS					
SETTORE MERC.	(aggregati composti)		SGR	OFR	LTC	ZOT	ALTRI			
	(aggregati semplici)		SEO	OLI	AGR	FRFSG	ORT	LAT		
	BUR	FOR	BOV	OVC	SUI	ZUC	VIT	TAB	CER	GEN
	API	SET	ITT							TEX
BENEFICIARIO	(aggregati composti)		S							
	(aggregati semplici)		P	G	C	A	I	L		
CALAMITA'	SI	CL	NO							
MISSIONE	IDC	IDS	APR	AST	ASM	NNN				
MAC SHARRY	(aggregati composti)		CMP	RIT	MIS	NO				
	(aggregati semplici)		AIS	AIG	AGD	POV	PBO			

5. Analisi della spesa dell'Aima

5.1. Incidenza della spesa complessiva dell'Aima nel sistema agricolo nazionale

La **tabella 1** e la relativa **figura 1** rappresentano i pagamenti totali erogati dall'Aima dal 1983 al 1996, espressi in valori correnti e in valori costanti (in lire 1996)²⁰⁹.

L'evoluzione della spesa reale, pur mantenendosi sostanzialmente stabile nel lungo periodo intorno agli 11 mila miliardi di lire con un leggero aumento negli anni più recenti, non è continua: nel primo periodo preso in considerazione (1983-1988) si hanno delle forti oscillazioni (valore minimo, reale, di 8.891 miliardi nel 1986), ma in generale la spesa si mantiene ad un livello più elevato rispetto al periodo seguente. In questo arco temporale è compreso anche l'anno 1987 durante il quale la spesa dell'Aima ha raggiunto il valore record di quasi 8.000 miliardi correnti erogati, che corrispondono in termini reali a quasi 13.000 miliardi in lire 1996²¹⁰. Nel quadriennio seguente (1989-1992) si assiste ad un ridimensionamento della spesa interrotto solo nel 1991 da una consistente ripresa. Per quanto riguarda il terzo ed ultimo periodo (1993-1996), si registra un livello di spesa superiore a quello del periodo precedente anche se il *trend* del quadriennio è lievemente decrescente. Il periodo in esame coincide con i primi quattro anni di applicazione della riforma Mac Sharry: il dato che emerge è la flessione della spesa nel 1994, probabilmente dovuta all'effetto congiunto del contenimento della spesa comunitaria (assunto, tra gli altri, come obiettivo della riforma) e degli attriti di avvio della riforma stessa²¹¹.

Le **figure 2 e 3**, rappresentano la spesa annua dell'Aima in rapporto al valore aggiunto e alla produzione lorda vendibile settoriali, all'occupazione e alla superficie agricola utilizzata. I primi tre rapporti presentano un *trend* crescente, più accentuato per la spesa per occupato: data la sostanziale stabilità a lungo termine della spesa reale dell'Aima, ciò dipende essenzialmente dalla flessione dei denominatori. Quanto alla spesa per ettaro di Sau, questa si mantiene più stabile, dal momento che la contrazione nel tempo delle superfici coltivate è stata più contenuta. L'anomalo valore della spesa sul valore aggiunto, della spesa sulla Plv e della spesa per occupato del 1993 è il prodotto di una notevole diminuzione, rispetto agli anni precedenti, dei tre denominatori oltre che

²⁰⁹ La deflazione è stata effettuata utilizzando l'indice implicito del Pil.

²¹⁰ Circa 675 dei 13.000 miliardi sono dovuti alle spese per i sostegni di emergenza legati alla nube radioattiva di Chernobyl.

²¹¹ Come accennato nel capitolo 2, le domande di compensazione presentate nel primo anno di applicazione della riforma Mac Sharry sono state di molto inferiori alle attese quindi l'erogazione degli aiuti ad ettaro è stata molto ridotta nel primo anno e maggiore nel secondo anche se al di sotto delle attese (mentre, come si vedrà in seguito, il contenimento della spesa comunitaria è cominciato dal 1994).

di un leggero aumento della spesa. La forte diminuzione dei citati denominatori nel 1993, può essere dovuta tra l'altro all'effetto di contenimento delle produzioni generato dall'applicazione delle misure Mac Sharry (nella campagna 1993/94 la percentuale di messa a riposo obbligatoria delle terre per i produttori aderenti al regime generale era del 15%)²¹². In ogni modo l'importanza delle due figure è soprattutto

²¹² Nel primo anno di applicazione della riforma Mac Sharry (1993/94) le scorte di cereali all'intervento sono passate da circa 330 milioni di quintali all'inizio della campagna, a circa 179 milioni di quintali a fine campagna. Nella campagna successiva si è confermato il *trend* al ribasso così il Consiglio dell'Unione Europea ha deciso di ridurre la percentuale di set-aside al 12% (Reg. 2990/1994), e, nell'anno seguente al 10% (Reg. 2336/1995). Per la campagna 1996/97 la percentuale è stata ulteriormente ridotta al 5% (la percentuale è la stessa per la campagna 1997/98).

dovuta al fatto che esse evidenziano la rilevanza della spesa dell'Aima e la sua incidenza sul settore agricolo nazionale: mediamente, un quinto del valore aggiunto settoriale (22,7% nel 1996), circa il 14% della Plv settoriale (16,3% nel 1996), quasi 6,5 milioni per occupato (7,9 milioni nel 1996), poco meno di 650 mila lire per ettaro.

5.2. Il finanziamento della spesa

Nella **tabella 2**, corredata dalla **figura 4**, è presentata la ripartizione delle risorse secondo la provenienza UE o nazionale dei finanziamenti e la gestione di competenza o di cassa (finanziaria) degli stessi. La componente principale della spesa dell'Aima è rappresentata dalla gestione di cassa con fondi a carico dell'UE (FC). Pur presentando un'oscillazione molto limitata nel primo sottoperiodo ed una diminuzione alla fine del secondo, l'aggregato si mantiene su valori corrispondenti in media al 70% delle risorse totali per quasi tutto il periodo considerato per poi crescere di importanza nell'ultimo sottoperiodo toccando nel 1995 il valore massimo di 9.092 miliardi corrispondenti ad una quota di circa l'83% della spesa totale.

Il secondo aggregato (FR) fa riferimento alla gestione finanziaria con fondi messi a disposizione dallo Stato italiano e rimborsati forfaitariamente dall'UE. Fino al 1993 esso rappresenta gli ammassi comunitari (COM), ma dal 1994 include anche i conti relativi al riscatto delle quote latte ed alla ristrutturazione lattiera. Il *trend* è marcatamente negativo: durante il primo sottoperiodo l'aggregato si mantiene ad un livello medio pari al 17% delle risorse totali con un valore assoluto massimo nel 1988 (2.266 miliardi di lire costanti 1996), poi segue un crollo nel 1989 e, per tutto il secondo sottoperiodo, un valore medio inferiore a quello del periodo precedente. Negli ultimi anni, infine, si ha un secondo crollo, questa volta apparentemente definitivo: la variabile tocca il minimo storico nel 1995 (195 miliardi) per poi risalire lievemente nel 1996 soprattutto a causa dei 131 miliardi erogati dall'Aima per il ritiro di carni bovine dal mercato (spese di commercializzazione, COM) in seguito all'emergenza Bse (vacca pazza).

A parte questo evento straordinario, comunque, il crollo della componente della spesa FR sembra definitivo e potrebbe essere stato generato dalla modificazione dell'intervento comunitario di sostegno intervenuta a partire dal 1993. Con l'applicazione delle misure Mac Sharry di contenimento delle produzioni infatti, è cambiato in parte il tipo di sostegno: si è indebolito l'incentivo a "produrre per l'ammasso" in quanto il nuovo sostegno è legato alle superfici ed alle rese storiche per ettaro e non più ai quintali prodotti.

Il terzo aggregato (FS) riguarda la gestione finanziaria di fondi provenienti interamente dal bilancio statale ed ha un peso abbastanza ridotto. Nonostante si registri un calo tra il primo ed il secondo

sottoperiodo, il *trend* relativo all'intero periodo si mostra positivo in quanto il valore medio raddoppia tra il secondo ed il terzo sottoperiodo²¹³.

La quarta ed ultima componente (CS) fa riferimento alla gestione di competenza che dipende completamente dai fondi nazionali e mostra una dinamica opposta a

²¹³ Fino al 1985, l'aggregato FS comprendeva anche tutta la spesa per gli interventi nazionali di mercato (INM), ma per tre anni, 1986, 1987, 1988, è rimasto inattivo e, dal 1989, ha ripreso a funzionare comprendendo però solo una parte degli INM: gli interventi nazionali di mercato integrativi di quelli comunitari (IMI) più altre voci.

quella dell'aggregato FS. Anche in questo caso la tendenza generale è positiva, ma gli andamenti dei sottoperiodi risultano invertiti: nei momenti di espansione della gestione di competenza si può notare, infatti, un contemporaneo ridimensionamento della gestione finanziaria e viceversa²¹⁴. Nel 1996, infine, si ha un aumento dovuto all'ingente accantonamento (ACC) di "somme da riutilizzare" per 468,6 miliardi (lire costanti 1996). Si tratta dell'ormai noto *capitolo di spesa 311* che raccoglie quelle somme stanziare, ma non pagate e tantomeno impegnate che vengono trasportate all'esercizio successivo²¹⁵. Nella **tabella 3** e nella **figura 5** si è tentato un confronto tra la spesa di provenienza comunitaria (FC+FR) e quella di provenienza nazionale (FS+CS)²¹⁶.

La prima indicazione che emerge dal confronto è che le risorse comunitarie (FC+FR) mantengono, per tutto l'arco temporale considerato, un peso relativo preponderante rispetto a quelle nazionali. Pur presentando, infatti, un *trend* decrescente, l'aggregato assume nei primi tre anni considerati valori superiori al 90% della spesa totale e in media si mantiene su valori superiori all'80%.

I fondi nazionali (FS+CS), invece, crescono d'importanza durante tutto il periodo. Si nota soprattutto una repentina crescita del peso relativo dell'aggregato tra il 1985 e il 1986, dovuta sia all'aumento in valori assoluti, che alla citata contrazione delle risorse comunitarie. Un secondo salto, anche se più modesto, è rilevabile tra il 1990 ed il 1991 e le cause sono da ricercare nell'ambito del rilevante aumento della spesa totale e nel maggiore aumento, in proporzione, dei fondi nazionali rispetto a quelli comunitari. Nel 1993 l'aggregato tocca il massimo storico (2.603 miliardi di lire costanti 1996, 22% dei fondi totali) per poi cadere negli anni seguenti. La contrazione può essere ascritta sia a cause interne: la tendenza ad un maggior controllo e contenimento della spesa pubblica nazionale, che a cause esterne: il costo delle misure legate alla riforma Mac Sharry è quasi interamente a carico dell'UE (salvo le misure di accompagnamento per le quali si attua un cofinanziamento tra Stato e UE)²¹⁷.

²¹⁴ Fino al 1985, l'aggregato CS comprendeva solamente la spesa di funzionamento dell'Azienda (FUN) e gli accantonamenti (ACC). A partire dal 1986, invece, esso finanzia anche le spese per gli interventi nazionali di mercato (INM) e le spese per il pagamento dell'I.V.A. (IVA). Si ricorda, tuttavia, che dal 1989 sono stati scorporati dall'aggregato CS gli interventi nazionali di mercato integrativi di quelli comunitari (IMI), tornati a gravare sulla gestione finanziaria (FS).

²¹⁵ Si veda a tal proposito il par. 5.3.1.

²¹⁶ Assumere che la somma FC+FR rappresenti la spesa di provenienza comunitaria e che FS+CS quella di provenienza nazionale non è del tutto corretto in quanto negli aggregati FC ed FR sono comprese anche le spese che l'Unione Europea, in sede di approvazione dei rendiconti, rifiuterà di accollare al suo bilancio, non riconoscendole conformi alla sua disciplina di intervento, e che pertanto andranno a gravare sul bilancio nazionale. Ne consegue quindi, che il primo aggregato (FC+FR) risulterà leggermente sovrastimato, mentre il secondo (FS+CS) sarà sottostimato nella stessa misura.

²¹⁷ Come si vedrà più avanti, le erogazioni relative alla riforma Mac Sharry sono state molto limitate per il primo anno di applicazione, ma poi si è avuto un forte incremento nell'anno seguente.

5.3. Distribuzione della spesa

5.3.1 La destinazione economico-funzionale della spesa

La **tabella 4** mostra l'evoluzione della spesa riclassificata secondo la destinazione economica dei capitoli. Nel rispetto della funzione principale dell'Azienda, il grande aggregato ICM (interventi comunitari di mercato e compensazioni) assorbe in media oltre l'80% (nel primo sottoperiodo circa 87%) delle risorse disponibili, ma presenta un *trend* negativo (l'aggregato sarà approfondito alla fine del paragrafo). Dalla **tabella 4**, comunque, emerge che alla citata funzione principale dell'Azienda si sono affiancate, nel tempo, altre attività sia pure di peso relativo marginale, ma importanti perché prove di un graduale passaggio della Pac da un ruolo di semplice sostegno di mercato, ad uno di sostegno e controllo delle produzioni.

Con riferimento agli altri aggregati è il caso di rilevare che:

- FUN corrisponde alle spese di funzionamento dell'Azienda e, anche se il suo peso relativo risulta marginale, presenta un *trend* decisamente positivo²¹⁸. Ciò è collegato ai maggiori carichi di lavoro che via via sono stati affidati all'Azienda²¹⁹.
- IRS comprende gli incentivi alla ristrutturazione le spese per il *set-aside* vecchio regime e, dal 1993, le spese relative al *set-aside* nuovo regime e alle misure di accompagnamento²²⁰ legate alla nuova Pac. Comparso come componente della spesa nel 1986, IRS è l'aggregato che ha manifestato la maggiore crescita in termini di peso relativo. Dopo il rapido sviluppo iniziale si è stabilizzato su valori medi di circa 400 miliardi costanti fino al 1991 per poi riprendere la crescita dal 1992, fino a rappresentare in media, nell'ultimo periodo, più del 9% della spesa totale (quasi 11% nel 1995 e nel 1996).
- AAL rappresenta gli aiuti alimentari ed è composto da AAN (aiuti alimentari nazionali) e AAC (aiuti alimentari comunitari) come evidenziato dalla **tabella 5**. Il *trend* dell'aggregato si presenta crescente durante il secondo sottoperiodo e nel 1993 (esclusivamente a causa dell'aumento degli AAN, collegato alle nuove emergenze dell'Est europeo), dopodiché si ha un'inversione di tendenza ed un forte ridimensionamento del peso relativo dell'aggregato che scende sotto l'1%. Ciò accade

²¹⁸ Anche se nel 1996 si ha un decremento dovuto al contenimento delle spese per le attività di controllo svolte dai Consorzi Integrati e dalle Organizzazioni dei Produttori.

²¹⁹ Si ricordi comunque che l'Azienda non è strutturata per svolgere tutti i compiti amministrativi relativi alle sue politiche. Essa si rivolge a tal fine spesso e sistematicamente all'esterno. Ad esempio, con riferimento alla gestione delle misure compensative previste dalla riforma Mac Sharry, l'attività di istruttoria e controllo è demandata alle Associazioni ed Unioni dei produttori. Ne consegue che l'espressione quantitativa dei costi di funzionamento che appare come tale in bilancio è di gran lunga sottovalutata.

²²⁰ Le spese relative alle misure di accompagnamento compaiono nel bilancio dell'Aima solo dal 1995.

perché negli ultimi anni l'UE non ha più disposto aiuti alimentari ai Paesi in Via di Sviluppo da realizzare attraverso l'Aima; ha invece introdotto con il Reg. CEE n. 3149/92 una nuova misura che riguarda la distribuzione gratuita di derrate alimentari a favore degli

indigenti della Comunità, con l'utilizzazione dei prodotti facenti parte delle scorte di intervento²²¹.

- FOP riguarda i finanziamenti alle organizzazioni dei produttori agricoli e presenta, dopo il 1987, una caduta interrotta solo nel 1993 da un forte incremento dovuto in parte al rimborso (di competenza nazionale) alle Associazioni ed Unioni dei produttori dei costi sostenuti per l'attività di istruttoria e di controllo svolta per conto dell'Aima²²².
- SCH si riferisce alla costituzione degli schedari viticolo e oleicolo, all'attuazione del programma di classificazione delle carcasse di suino e ovino (dal 1990) e, dal 1995, alla realizzazione dell'anagrafe della produzione lattiera. Pur mostrando un andamento molto oscillante, una caduta nell'ultimo sottoperiodo ed un peso relativo marginale, l'aggregato rappresenta una spesa molto importante perché tramite la costituzione degli schedari si riesce ad accelerare i tempi necessari per la determinazione e la liquidazione dei sussidi migliorando l'efficienza e la qualità dei controlli.
- ACC riguarda gli accantonamenti a fondi di riserva (per nuove o maggiori spese) e le "somme da riutilizzare"²²³. Il peso relativo dell'aggregato è marginale e solo dal secondo sottoperiodo assume valori di una certa portata (con peso relativo tra il 2 ed il 4%).
- CCE è costituito dai contributi versati dall'Aima all'UE. Si tratta di una spesa apparsa nel 1991 e riguarda le risorse prima gestite dalla Cassa Conguaglio Zuccheri, soppressa nel 1991. In pratica, in attuazione dei regolamenti comunitari 1785/81 e 2670/81, l'Aima versa tali somme presso la Tesoreria del Ministero del Tesoro, Fondo rotazione, ma esse sono poi destinate a diventare risorse proprie UE. L'aggregato presenta un *trend* crescente.
- IVA comprende le spese per il pagamento dell'I.V.A. Nell'esercizio della funzione relativa all'acquisto dei prodotti conferiti all'intervento e della gestione e vendita degli stessi, infatti, si è ritenuto che l'Aima svolgesse un'attività commerciale

²²¹ Naturalmente ciò ha contribuito alla riduzione dei prodotti in ammasso pubblico.

²²² Attività che, come accennato nel capitolo 2, si è molto intensificata in seguito alla distribuzione da parte dell'Aima dei nuovi aiuti relativi alla riforma Mac Sharry.

²²³ Con l'espressione "somme da riutilizzare" sono designati gli avanzi di amministrazione accertati alla fine dell'esercizio che, prima dell'entrata in vigore dello statuto-regolamento, avvenuta nel 1985, dovevano essere versati all'Erario, mentre ora vengono trasportati all'esercizio successivo (tali somme sono contabilizzate nel capitolo 311).

Il primo Commissario dell'Aima, Mario Are, aveva denunciato come illecita la gestione del capitolo 311, ritenendo che la legge istitutiva (o legge di riforma n. 610/1982) dell'Aima non consentisse di trattenere questi fondi in tale capitolo dal quale potere attingere per le maggiori spese necessarie agli interventi nazionali o per spese sopravvenute. Ora, però, con un decreto del 12 settembre 1997, interpretativo dell'articolo 10 della legge n. 610 del 14 agosto 1982, si è stabilito che tale gestione è legale e non esiste l'obbligo di restituire i residui di bilancio al Ministero del Tesoro.

e come tale, per queste operazioni, è stata assoggettata all'I.V.A.²²⁴.

Il relativo aggregato di spesa si presenta crescente durante il primo sottoperiodo, oscillante intorno ai 200 miliardi (lire costanti 1996) nel secondo sottoperiodo e decrescente negli ultimi anni (minimo storico nel 1996 pari a 80 miliardi) in quanto strettamente legato alle vecchie misure di intervento²²⁵.

Interventi nazionali di mercato

Come sopra accennato gli interventi nazionali di mercato si mostrano decrescenti; la **tabella 6**, corredata dalle **figure 6 e 7**, presenta la spesa per gli INM scissa in quattro elementi (IMI, AMM, SEM, ANP). La prima componente (IMI) riguarda gli aiuti nazionali erogati ad integrazione di quelli comunitari²²⁶ e presenta un andamento crescente nel primo sottoperiodo, una punta massima nel 1989 (dovuta al forte incremento delle spese per i premi supplementari per il settore bovino) ed un andamento decrescente nel secondo e terzo sottoperiodo. L'importante calo, verificatosi a partire dal 1990, è probabilmente causato dal contenzioso con l'UE in merito alla mancanza di controlli sull'erogazione di taluni premi²²⁷.

Più rilevante si è dimostrata la spesa per gli ammassi pubblici nazionali (AMM). Questo aggregato ha assunto, infatti, per tutto il primo sottoperiodo un peso relativo medio pari al 55% degli INM (nel 1984 addirittura 92%) e, anche se la sua dinamica è decrescente, nell'ultimo quadriennio continua a rappresentare in media oltre il 20% degli INM totali (con una seria caduta nel 1994 quando il suo peso si riduce al 6,3%).

Dal 1990 in poi alla perdita di importanza degli interventi di ammasso fa riscontro un forte incremento degli aiuti nazionali ai produttori agricoli ed industriali (ANP). Si tratta di un aggregato residuale che comprende tutti i tipi di sovvenzioni finanziarie (trasferimenti a favore dei produttori) contenute nell'aggregato INM che non rientrano negli IMI o nei SEM (sostegni di emergenza). È importante notare che fino al 1985 questa spesa

²²⁴ E' da segnalare in questo contesto, l'incongruità della normativa che, equiparando l'Aima a qualsiasi operatore commerciale, obbliga l'Azienda al pagamento di detta imposta, ma prevede che la stessa non possa ottenere i rimborsi dell'I.V.A. pagata in eccedenza (art. 31, comma 4, L.724/94). Dalla Relazione sull'attività dell'Ufficio Commissariale, op. cit., p. 7.

²²⁵ Si ricorda che gli aggregati ICM, AAC, FOP sono finanziati dal bilancio comunitario (FC+FR), mentre gli aggregati FUN, INM, AAN, ACC, IVA sono finanziati dal bilancio nazionale (FS+CS). L'aggregato IRS, invece, fino al 1988 è stato finanziato esclusivamente con fondi nazionali e, successivamente, anche l'Unione Europea ha partecipato al suo finanziamento. Infine, per quanto riguarda l'aggregato SCH, fino al 1987 esso è stato finanziato dall'UE, poi, dopo questa data, anche dal bilancio nazionale.

²²⁶ Gli IMI riguardano le spese per premi supplementari vacche nutrici e nascita vitelli, aiuti al magazzino privato a breve termine di vini da tavola e mosti di uve, aiuti al magazzino a quattro mesi di vini di qualità, indennità abbandono produzione lattiera, aiuti per incoraggiare il ritiro dei seminativi dalla produzione.

²²⁷ Questa categoria di spesa è autorizzata dall'UE ed è a carico del bilancio nazionale. Essa permette di aggirare il divieto comunitario di elargire aiuti nazionali incompatibili con le regole dell'ocm.

è trascurabile, poi, dal 1986, diviene improvvisamente rilevante. Ciò è probabilmente dovuto alla già citata tardiva entrata in vigore della legge n. 610/1982, che, operando una delegificazione della materia degli interventi nazionali, rende molto più snella la procedura di autorizzazione degli aiuti nazionali (vedere cap. 1, par. 1.1.3).

L'incremento di questo tipo di spesa, che giunge nell'ultimo quadriennio a rappresentare in media quasi il 70% degli INM, denota la volontà di compensare i diminuiti sostegni comunitari con sussidi nazionali (diversi dagli ammassi)²²⁸. Per quanto riguarda, infine, l'aggregato SEM, relativo ai sostegni d'emergenza, spicca l'eccezionale valore assunto nel 1987 (quasi il 50% degli INM) in seguito

²²⁸ Si noti che diversi osservatori considerano il *trend* decrescente degli ammassi nazionali come un dato positivo, in quanto, proprio nell'ambito di questa attività si verificano i maggiori sprechi e si evidenziano le maggiori inefficienze dell'Amministrazione Aima.

all'emergenza Chernobyl²²⁹ ed il modesto incremento, nel 1996, dovuto agli aiuti erogati a favore del settore bovino, anche in relazione all'emergenza Bse.

Interventi comunitari di mercato

Con l'ausilio della **tabella 7** e dei **grafici 8 e 9** è possibile considerare la spesa relativa agli interventi comunitari di mercato disaggregata in tre componenti.

In generale gli ICM costituiscono l'elemento largamente più importante di tutta la spesa dell'Aima (il peso relativo medio dell'aggregato è, come già detto, pari a circa 80%). Dalla **tabella 7** emerge che, dopo un leggero calo tra il primo ed il secondo sottoperiodo, l'aggregato si stabilizza in media intorno agli 8.400 miliardi (in lire costanti 1996). In realtà, dall'esame dei tre sottoaggregati, emerge che si è avuta, nel tempo, una modificazione dei rapporti di composizione che ha accentuato ulteriormente la predominanza della variabile ACP. Detta variabile riguarda gli aiuti comunitari ai produttori agricoli ed industriali e, dal 1993, comprende anche le compensazioni ed i premi relativi alla nuova Pac²³⁰.

Dall'esame del rapporto di composizione medio risulta chiaramente l'orientamento comunitario a sostenere il reddito agricolo attraverso la corresponsione di provvidenze finanziarie ai produttori (spesa di puro trasferimento) piuttosto che con l'acquisto di prodotti all'intervento (COM). Questa dinamica tende ad accentuarsi nel tempo: le spese per gli ammassi comunitari (COM) perdono importanza ed hanno una brusca riduzione dal 1993 a causa dell'applicazione della riforma Mac Sharry che fa aumentare gli aiuti comunitari ai produttori (ACP) i quali, nell'ultimo sottoperiodo, raggiungono un peso medio del 95% circa sul totale degli ICM.

L'ultima componente degli ICM è costituita dagli interventi comunitari a carattere sociale (ICS) che hanno lo scopo di contrastare l'accumulo di produzioni eccedentarie (soprattutto ortofrutticoli, vitivinicoli e lattiero-caseari). Nonostante presenti un peso marginale per tutto l'arco temporale considerato, l'andamento decrescente della variabile, soprattutto nell'ultimo quadriennio, sembra sia un segno del fatto che l'intervento contro le eccedenze stia cambiando.

²²⁹ L'incidente nucleare è accaduto nel 1986, ma la maggior parte delle relative erogazioni sono state effettuate nel 1987 ed in minima parte anche negli anni successivi.

²³⁰ Si ricorda che in ACP è compreso l'aggregato CMP (compensazioni Mac Sharry) che è a sua volta composto da AIS (aiuto ai produttori che aderiscono al regime speciale), AIG (aiuto ai produttori che aderiscono al regime generale), AGD (aiuto supplementare grano duro), POV (premi per pecore e capre), PBO (premi ai bovini).

Acquisti all'intervento

La **figura 10**, tratta dalla **tabella 8**, fornisce la visualizzazione, in termini reali, della dinamica registrata dagli acquisti all'intervento comunitari (COM) e nazionali (AMM). L'aggregato COM si mantiene in generale su valori di molto superiori ad AMM, il peso relativo medio degli ammassi comunitari, infatti, risulta nei tre periodi superiore al triplo del peso degli ammassi nazionali. Presentando forti oscillazioni nei valori assoluti, soprattutto nel secondo sottoperiodo, l'aggregato COM inizia poi una forte discesa che, nel 1995, lo porta ad assumere un livello di poco superiore a quello di AMM.

Il *trend* si mostra decrescente in valore assoluto per entrambe le variabili, sono comunque da rilevare i due crolli verificatisi nel 1989 e nel 1994 dovuti rispettivamente all'adozione di una politica restrittiva del bilancio da parte dell'UE

che ha colpito soprattutto le spese per gli ammassi²³¹, e alla nuova impostazione del sostegno intervenuta dal 1993 (par. 5.3).

I trasferimenti

La **tabella 9** evidenzia la parte delle erogazioni Aima che avviene sotto forma di trasferimenti (di cui si è parlato nel capitolo 4). Essi rappresentano in media il 75% della spesa totale dell'Aima, ma nell'ultimo quadriennio il loro peso medio raggiunge l'86% della spesa totale con un peso massimo nel 1995 uguale al 90,4%.

I trasferimenti sono composti da quattro aggregati tra i quali il più importante è AI (aiuti, interventi a sostegno, contributi, compensazioni e pagamenti diretti, indennità e premi) che dal 1993 presenta un *trend* fortemente crescente, al contrario di quanto avviene per le altre componenti. Questa dinamica è spiegata dal più volte ricordato cambiamento intervenuto nella politica agricola comunitaria, infatti tutte le spese per le misure di sostegno legate alla riforma Mac Sharry sono comprese nella variabile AI.

Per quanto riguarda gli altri elementi, si nota che le compensazioni finanziarie (CF) presentano un andamento decrescente, ma con un salto nel 1996 (770 miliardi) dovuto alla comparsa in bilancio delle compensazioni finanziarie volte a favorire la trasformazione dei prodotti ortofrutticoli.

Le restituzioni (RE), invece, mostrano una tendenza crescente durante i primi due sottoperiodi, ma che sembra invertirsi nell'ultimo. Più esattamente la spesa per le restituzioni registra un salto tra il 1990 ed il 1991 (da 89 a 189 miliardi in lire costanti 1996) dovuto essenzialmente all'introduzione di un nuovo capitolo nel bilancio dell'Aima legato al settore dello zucchero che, come già ricordato, è entrato nell'ambito delle competenze dell'Azienda nel 1991²³². Analizzando la spesa per le restituzioni senza considerare questo nuovo capitolo, si scopre che la contrazione della variabile in parola nel terzo sottoperiodo sarebbe stata molto più marcata²³³. Nel 1993 il valore della componente RE tocca il massimo dell'intero arco temporale, dopodiché si ha un calo imputabile probabilmente all'aumento dei prezzi agricoli mondiali nel periodo 1994/95 ed alla tendenza alla riduzione dei sostegni interni e degli aiuti alle esportazioni sancita dagli accordi presi in seno al GATT²³⁴. La caduta

²³¹ Si ricorda che gli ammassi comunitari rientrano negli FR, sono quindi finanziati con fondi messi a disposizione dello Stato italiano e rimborsati forfetariamente dall'UE.

²³² Con DL 21 dicembre 1990 n. 391, convertito in legge 18 febbraio 1991 n. 48, a decorrere dalla campagna 1990/91.

²³³ È importante notare che, depurando la spesa per le restituzioni dai rimborsi delle spese di magazzino per lo zucchero (spesa che compare dal 1991 quando viene abolita la Cassa Conguaglio Zuccheri e la relativa gestione passa all'Aima), si ottengono i seguenti valori (in miliardi di lire costanti 1996): 1991 RE=94 ; 1992 RE=74,1 ; 1993 RE=75 ; 1994 RE=41 ; 1995 RE=35,8 ; 1996 RE=20,7. Quindi alla fine dell'ultimo quadriennio la spesa risulta più che dimezzata rispetto all'inizio e ciò potrebbe essere dovuto anche alla scomparsa dal bilancio Aima delle restituzioni per aiuti alimentari (nel 1994, 1995 e 1996).

del valore della variabile nel 1996, infine, sembra imputabile anche alla rivalutazione della lira (valori del luglio 1996).

L'ultimo elemento è dato dalla spesa non classificata come trasferimento (NN), che è perlopiù destinata all'acquisto ed allo stoccaggio di prodotti conferiti all'intervento (AMM, COM) e alle spese di funzionamento dell'Azienda (FUN). Il suo andamento, quasi costante nel primo periodo ed altalenante nel secondo, è

²³⁴ Le restituzioni alle esportazioni provocano effetti distorsivi nel commercio mondiale di prodotti agricoli e per questo sono state più volte messe sotto accusa in sede GATT. L'accordo GATT entrato in vigore il 1° luglio 1995, ha infatti previsto la riduzione, nei sei anni seguenti, del 36% della spesa relativa al sostegno all'esportazione (24% per i Pvs).

decisamente decrescente nel terzo. Dopo aver rappresentato per un decennio circa un quarto della spesa dell'Aima, la variabile giunge, nell'ultimo periodo, a rappresentarne in media solo il 13%. La spiegazione di questa dinamica sembra risiedere nell'attuazione della riforma Mac Sharry: dal 1993 parte dell'intervento cambia ed a fronte di un aumento dei trasferimenti per aiuti, premi e compensazioni si attua anche una politica restrittiva a livello comunitario che, come già accennato colpisce soprattutto le spese per gli acquisti all'intervento (AMM e COM).

5.3.2 Spesa relativa alla riforma Mac Sharry

Le **tabelle 10** e **11** mostrano la classificazione della spesa dell'Aima secondo l'appartenenza o meno all'insieme di misure di sostegno introdotte dalla riforma Mac Sharry. Naturalmente l'intera spesa relativa ai primi due sottoperiodi (1983-88 e 1989-92) rientra nella classe NO perché precedente all'introduzione della riforma. Dal 1993 in poi tale variabile inizia a diminuire, mantenendo però un peso preponderante, mentre le altre componenti iniziano ad assumere un valore diverso da zero.

Prima di analizzare la voce principale della spesa inerente alla riforma Mac Sharry è opportuno occuparsi delle misure minori (in termini di spesa): quelle (RIT) legate all'applicazione del *set-aside* obbligatorio (rotazionale o meno) e quelle (MIS) connesse alle misure di accompagnamento dei Regg. 2078, 2079 e 2080. Per quanto riguarda l'aggregato RIT (ritiri di terre e seminativi, nuovo regime), si può notare che, nonostante assuma per tutto il terzo sottoperiodo un peso marginale (1,4% in media), presenta un *trend* positivo e, tra il 1993 ed il 1994 quintuplica il suo valore.

Questa dinamica è spiegata dalla differenza tra l'aumento che si è avuto per le domande in regime speciale e quello per le domande in regime generale. In quel periodo si è avuta, infatti, una crescita nelle adesioni al regime generale pari al 46% (a fronte di un aumento delle domande per il regime speciale del 18,5%) e, visto che tale regime prevede il *set-aside obbligatorio*, si è verificato un conseguente maggiore esborso da parte dell'Aima per la corresponsione delle relative integrazioni di reddito (RIT)²³⁵.

È utile notare, inoltre, che nell'importo di RIT tratto dal bilancio Aima del 1994 e riportato nella **tabella 10**, sono compresi ben 46 miliardi correnti relativi alle spese per ritiri di terre dalla produzione riguardanti l'anno 1993, nell'importo relativo l'anno 1995, sono compresi 15 miliardi correnti relativi l'anno precedente e nell'importo del 1996 sono comprese spese relative ai tre anni precedenti. Con l'aiuto del deflatore del Pil e di un rapido calcolo emerge che, se non ci fossero stati ritardi nei pagamenti, i valori in lire costanti 1996 assunti da RIT avrebbero dovuto essere i

²³⁵ Naturalmente sull'andamento della variabile RIT ha influito anche il previsto aumento della compensazione per ettaro (45 Ecu nel 1993, 57 Ecu nel 1994, circa 69 Ecu nel 1995 e poco più di 54 Ecu nel 1996).

seguenti: anno 1993=104,6 miliardi; anno 1994=172,5 mld; anno 1995=226,6 mld; anno 1996=136,2 mld.

Questo ragionamento può valere per la grande maggioranza delle voci di spesa dei bilanci dell'Aima, ma da un controllo effettuato nel corso di questa ricerca è emerso che, normalmente, i singoli importi che subiscono la "sfasatura" tra l'anno di pagamento e l'anno di riferimento della spesa, sono molto meno imponenti per le

erogazioni non legate alla riforma della Pac (anche se più numerosi)²³⁶. Ciò, come sostenuto nel capitolo 2 (par. 2.2), può essere dovuto, soprattutto, all'impreparazione che l'Aima ha manifestato nell'applicare la nuova impostazione del sostegno, messa in evidenza più volte anche dalla Corte dei Conti²³⁷.

L'ultimo aggregato considerato nelle due tabelle riguarda le spese per le misure di accompagnamento, MIS, ed assume un valore diverso da zero solo dal 1995. Come si ricorderà, infatti, la politica delle misure di accompagnamento ha incontrato non poche difficoltà nella fase di avvio²³⁸. La relativa spesa contabilizzata nel bilancio Aima riguarda l'erogazione di aiuti alle misure agroambientali (Reg. n. 2078/92), alle misure di prepensionamento (Reg. n. 2079/92) e alle misure di forestazione (Reg. n. 2080/92), tutte gravanti sulla gestione finanziaria comunitaria (conto partitario 2001), e le spese di attuazione delle misure stesse che sono a carico dello Stato (gestione di competenza)²³⁹. È necessario specificare che dai bilanci dell'Aima risulta che le prime spese per le misure di accompagnamento sono relative al 1994, ma che i relativi pagamenti sono avvenuti solo dal 1996²⁴⁰.

Le compensazioni

La variabile comunque di maggior peso tra quelle esposte in tabella inerenti la riforma Mac Sharry, è la spesa per compensazioni e premi (CMP) che già nel 1993 supera i mille miliardi ed assume un peso relativo dell'11% rispetto al totale della spesa. È da notare che nell'anno seguente il valore assoluto della variabile CMP è quasi triplicato ed arriva a pesare, in termini relativi, il 32%. Anche nel 1995 si registra una crescita, sebbene molto più modesta (CMP assume un peso del 37% circa), mentre nell'ultimo anno considerato la spesa per le compensazioni rimane pressoché invariata. Questa dinamica è spiegabile con l'andamento del numero delle domande per il nuovo sostegno e con la crescita della misura unitaria della compensazione per ettaro. Come ricordato più volte, le richieste di compensazione presentate nel primo anno di applicazione della riforma Mac Sharry sono state di molto inferiori alle attese, quindi l'erogazione degli aiuti ad ettaro è stata ridotta nel primo anno e molto

²³⁶ Si noti che nel 1996 risultano pagati centinaia di miliardi per aiuti relativi alla campagna del 1993. Per quanto riguarda gli aiuti non legati alla nuova Pac, i settori che fanno registrare i ritardi più significativi nei pagamenti sono quelli dell'olio d'oliva, dei cereali e degli ortofrutticoli. Le ragioni del fenomeno riguardano essenzialmente le carenze organizzative e gestionali dell'intervento.

²³⁷ Decisioni e Relazioni al Parlamento della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, 1993, volume 2, tomo 4.

²³⁸ A tutto giugno del 1996 era stato erogato appena il 14% dei fondi messi a disposizione dall'UE e dallo Stato italiano per il Reg. n. 2078/92. A. Mastrantonio, *Il Sole-24 Ore*, 28 giugno 1996.

²³⁹ Come già visto nel capitolo 4, i relativi premi sono corrisposti attraverso una compartecipazione finanziaria tra l'UE e lo Stato membro. Il tasso di finanziamento comunitario è pari al 75% nelle Regioni classificate a titolo dell'obiettivo 1 e del 50% nelle restanti parti del territorio.

²⁴⁰ Nel bilancio 1996 sono compresi pagamenti per misure di accompagnamento relative all'anno 1994 per circa 18,5 miliardi.

maggiore nel secondo quando le domande sono aumentate (anche se si sono mantenute ancora al di sotto delle attese). Poi, nel 1995, la spesa per le compensazioni è ulteriormente cresciuta, ma in maniera più che proporzionale rispetto all'aumento del numero di domande inoltrate dagli agricoltori che sono state circa 667.000²⁴¹. Questo fenomeno può essere stato l'effetto di due fattori: l'aumento degli importi di base in Ecu fissati dall'Unione Europea ed il progressivo deprezzamento della lira italiana che ha spinto alla

²⁴¹ Molto al di sotto delle aspettative, visto che già dal primo anno ci si aspettava una maggiore partecipazione quantificata in oltre un milione di domande.

svalutazione del tasso di conversione agricolo (tasso verde)²⁴². Nel 1996, infine, i prezzi in Ecu si sono mantenuti elevati.

Nelle **tabelle 12 e 13** sono esposti i valori assunti dai sub-aggregati di CMP (compensazioni). Le prime due classi sono AIS e AIG e riguardano rispettivamente gli aiuti ai produttori agricoli aderenti al regime speciale e gli aiuti ai produttori agricoli tenuti ad aderire al regime generale (o che lo hanno liberamente scelto)²⁴³. Le dinamiche dei due aggregati sono opposte: AIS, pur crescendo in termini assoluti, perde peso relativo, mentre AIG mostra un vero e proprio *boom* tra il 1993 ed il 1994, sia in termini assoluti che relativi, mantenendo poi un *trend* crescente anche l'anno successivo.

Durante il primo anno di applicazione della riforma, circa il 92% delle domande di compensazione ha riguardato il regime speciale²⁴⁴ ed è per questo che l'aggregato AIS ha assunto un valore di molto maggiore a quello di AIG. Poi negli anni seguenti, oltre alle nuove adesioni, un buon numero di piccoli produttori agricoli ha deciso di passare al regime generale²⁴⁵ perché più vantaggioso, specie con una diversificazione culturale che permette di usufruire del premio differenziato in base alla coltura praticata. Così, dal 1993 al 1994, il peso relativo della classe AIG passa dal 9% al 27% circa per poi salire nel 1996 al 35% circa.

L'aggregato AGD (spesa per l'aiuto supplementare al grano duro), riguarda il supplemento che, in aggiunta al pagamento compensativo per i cereali, è versato ai produttori di grano duro delle zone produttrici tradizionali²⁴⁶.

Come emerge dalle tabelle 12 e 13, questa spesa rappresenta una grossa fetta del totale delle erogazioni legate alla riforma Mac Sharry. L'andamento del valore assoluto (in lire costanti 1996) si presenta fortemente crescente tra il 1993 ed il 1994, pressoché stabile tra il 1994 ed il 1995 e decrescente nel 1996. Il peso relativo invece è decrescente nell'intero periodo (dal 37% nel 1993 al 22% nel 1996). Anche in questo caso è necessario seguire il ragionamento già compiuto per l'aggregato RIT. Nella spesa per AGD relativa l'anno 1994, infatti, è compreso un importo di ben 319 miliardi che riguarda l'erogazione di AGD dell'anno precedente, nel 1995, inoltre, troviamo addirittura 5,6 miliardi relativi al

²⁴² Dal febbraio 1995 è entrato in vigore un nuovo sistema agromonetario: il tasso verde è stato svalutato del 20% per poter essere riportato allo stesso livello di quello commerciale. Così, per evitare brusche diminuzioni dei redditi agricoli, l'importo di base delle integrazioni al reddito ed i prezzi garantiti dall'Unione Europea sono stati aumentati nella stessa misura. Da *L'Informatore Agrario*, "Come variano le integrazioni al reddito", di E. Comegna, n. 26, 1995, p. 9.

È opportuno notare che il 1 luglio di ogni anno viene rilevato il valore della lira verde che viene poi utilizzato per il calcolo dell'importo in lire dei pagamenti compensativi che saranno incassati dagli agricoltori nel successivo periodo ottobre-marzo.

²⁴³ I due regimi sono illustrati nel cap. 2, par. 2.1.2.

²⁴⁴ Su base europea i dati sono rispettivamente 2,5 milioni (regime speciale) e 500.000 (regime generale).

²⁴⁵ Ciò è provato dal fatto che a fronte di un aumento del 46% delle relative domande, si è avuto un aumento della superficie interessata di solo il 24%.

²⁴⁶ In Italia sono le Regioni del Sud ed alcune del Centro. Con questo tipo di aiuto l'UE compensa gli agricoltori della riduzione dei prezzi istituzionali e fa sì che i prezzi dei cereali restino differenziati.

1993 e 183,5 relativi al 1994, la stessa cosa avviene per il 1996. Ora, è facile dedurre quali importi (in lire costanti 1996) avrebbe dovuto assumere la classe AGD nei quattro anni considerati: anno 1993=865 miliardi, anno 1994=937 mld; anno 1995=1.130 mld; anno 1996=608 mld. Da questo controllo emerge, quindi, che l'aiuto supplementare al grano duro presenta un andamento crescente con un calo nel 1996, ma ciò è sicuramente dovuto ai ritardi nei pagamenti: nel bilancio 1997 troveremo ancora pagamenti AGD relativi al 1996 e agli anni precedenti.

Per quanto riguarda la quarta componente, i premi agli ovini (POV), essa presenta un forte incremento nel periodo in esame, che si trasforma in una forte diminuzione se consideriamo le erogazioni in base al loro anno di riferimento²⁴⁷. Comunque l'aggregato assume un peso relativo medio di poco inferiore al 9% (esposto tra l'altro anche in **figura 11**).

L'ultima componente (PBO), raccoglie i pagamenti effettuati per i premi Mac Sharry al settore bovino (premi per le vacche nutrici, premi ai bovini maschi) e presenta un andamento crescente con un peso medio nel periodo del 6,6%.

I settori merceologici interessati dalla spesa relativa alla riforma Mac Sharry

Nelle **tabelle 14, 15, 16 e 17** si è tentata una quantificazione della distribuzione della spesa erogata per le misure del nuovo sostegno tra i settori merceologici. I settori interessati sono cinque: cereali (CER), semi oleosi (SEO), ortofrutta (OFR), ovicaprino (OVC), bovino (BOV). Ad essi si aggiunge il codice generale (GEN) che raccoglie la spesa erogata senza un riferimento settoriale specifico²⁴⁸.

Dalla **tabella 14** emerge la distribuzione del nuovo sostegno tra i vari settori per il primo anno di applicazione della riforma: quello che beneficia maggiormente delle erogazioni è il settore cerealicolo (CER), che ottiene le compensazioni per il regime speciale (AIS), le compensazioni per il regime generale (AIG) e l'aiuto supplementare per il grano duro (AGD), per un importo totale di oltre mille miliardi (lire costanti 1996). Seguono poi, con importi molto più ridotti, il settore bovino (BOV), quello ovicaprino (OVC) che beneficia dei premi agli ovini ed il settore generale (GEN) nel quale sono state fatte rientrare le spese per ritiri dei terreni dalla produzione

²⁴⁷ In lire costanti 1996 la serie diventa la seguente: 1993=707 miliardi.; 1994=291 mld; 1995=351 mld; 1996=78,7 mld. È bene sottolineare che con questo tipo di controllo non si vuole complicare l'analisi, ma solo mostrare che alcuni aggregati che sembrano assumere un valore molto basso al primo anno di applicazione della riforma per poi crescere piuttosto velocemente, potrebbero avere avuto, in realtà, un andamento meno accentuato o, addirittura, contrario.

²⁴⁸ Come già notato per il tabacco (v. cap. 4, par. 4.2.2), questo è quanto abbiamo dedotto dalle informazioni in nostro possesso, naturalmente la realtà potrebbe anche essere diversa. Di conseguenza, le erogazioni relative alla riforma Mac Sharry rappresentate nelle tabelle potrebbero essere sottostimate e la rimanente spesa (per il periodo 1993-1996) sovrastimata nella stessa misura. È importante notare che nei bilanci Aima i conti riguardanti i premi ai bovini non sono caratterizzati dall'appartenenza al nuovo o al vecchio regime, cosa che accade, invece, per i premi agli ovini.

(RIT). Per gli altri settori la spesa risulta trascurabile al termine di questo primo anno.

La **tabella 15**, riguardante il 1994 (secondo anno di applicazione della riforma), evidenzia due importanti eventi²⁴⁹: un aumento dei premi ai cereali di oltre due volte e mezzo il valore del 1993 ed il *boom* delle compensazioni alle oleaginose (SEO) per i produttori aderenti al regime generale (AIG). Il primo fenomeno è già stato preso in considerazione mentre il secondo può essere spiegato dalla presa di coscienza, da parte dei produttori di oleaginose, della maggiore convenienza che si ha aderendo al regime generale in quanto si ottiene un sostegno diversificato (e non fisso al livello di quello cerealicolo come accade nel regime speciale). Come già spiegato sopra, infatti, tra il 1993 ed il 1994, si è avuto un grande incremento delle domande in regime generale dovuto solo in parte a nuove adesioni, c'è stato,

²⁴⁹ Non consideriamo il forte incremento di AGD perché generato dai ritardi dell'Aima nell'effettuare i pagamenti.

infatti, anche un insieme di aziende agricole di dimensioni minori che sono passate dal regime speciale a quello generale²⁵⁰ perché produttrici di colture diversificate o di semi oleosi. Con l'aumento dei produttori aderenti al regime generale si spiega anche l'incremento della spesa per il *set-aside* (RIT).

Nella **tabella 16**, relativa al 1995, è confermata la tendenza al maggiore aumento delle adesioni al regime generale rispetto a quelle per il regime speciale anche se in valore assoluto queste ultime sono comunque molto più numerose. Inoltre risulta confermata anche l'adesione dei produttori di semi oleosi esclusivamente al regime generale.

Infine è da notare la già citata introduzione dei pagamenti relativi alla spesa per le misure di accompagnamento, la duplicazione del valore dei premi al settore bovino e la stazionarietà, negli ultimi due anni considerati, degli aiuti al settore ortofrutticolo.

Nella **tabella 17** relativa al 1996 (ultimo anno di transizione della riforma del 1992), si registra ancora una volta un aumento dei pagamenti per i produttori in regime generale, ma per la prima volta anche un decremento dei pagamenti relativi alle domande in regime speciale. Inoltre si conferma il *trend* crescente dei premi ai bovini e si registra una diminuzione della spesa per i ritiri di terre e seminativi (RIT) dovuta probabilmente alla riduzione della percentuale obbligatoria del *set-aside* dal 10% al 5%.

5.3.3 Spesa per settore merceologico

Nella **tabella 18** la spesa dell'Aima è stata ripartita tra i vari settori merceologici. È importante notare come si sono evoluti i rapporti di composizione nel lungo intervallo preso in considerazione e quali prodotti hanno beneficiato maggiormente del sostegno dell'Azienda.

Durante il primo sottoperiodo, i prodotti verso i quali si orienta maggiormente il sostegno Aima sono: l'ortofrutticolo (OFR), con una quota di quasi il 18%, seguito dall'olivicolo (OLI), 17,2% e dal vitivinicolo (VIT), 17%. Ma già nel quadriennio successivo questa distribuzione particolarmente concentrata sui prodotti tipici dell'agricoltura mediterranea viene smentita: il settore ortofrutticolo non è più il maggior beneficiario (la sua quota media è scesa al 12%), il primo posto è occupato dal settore olivicolo (16,1%) che, nonostante il calo di aiuti subito, riesce ancora ad ottenere più sostegno del cerealicolo (CER) il quale mostra, invece, un aumento degli aiuti ad esso diretti (13,2%). In questo secondo sottoperiodo (1989-92) sembrano essersi appianati molti dislivelli: alcuni settori dal peso fino a quel momento trascurabile divengono obiettivi di modeste percentuali della spesa (semi oleosi, saccarifero, tabacchicolo) ed altri, fino allora tra i più "premiati" perdono una grossa fetta del sostegno,

²⁵⁰ Può trattarsi anche di aziende non piccole, ma i cui proprietari avevano deciso di escludere dall'aiuto parte dei loro terreni pur di non assoggettarsi all'obbligo del *set-aside*, rinunciando di conseguenza ai vantaggi del premio differenziato in base alla coltura praticata.

come accade al settore vitivinicolo che (come l'ortofrutticolo) passa da un peso medio del 17% a quello del 10%.

È da notare poi, l'andamento dell'aggregato GEN (che raccoglie la spesa non attribuibile ad uno specifico settore produttivo) che, dal 1991 in particolare, inizia ad attrarre volumi di spesa molto alti. Il raddoppio del valore assunto da GEN tra il 1990 ed il 1991 ha comunque una spiegazione specifica. Nel bilancio del 1991, infatti, sono comprese delle poste per ben 441 miliardi (550,8 miliardi di lire

costanti 1996) classificate come accantonamenti (ACC) e descritte nel bilancio stesso come “somme da riutilizzare”²⁵¹. Successivamente, nel 1992, a fronte di un accantonamento per “somme da riutilizzare” molto più modesto, l’aggregato GEN ha assunto ancora un valore molto elevato dovuto, questa volta, all’aumento delle spese per il *set-aside* (legato alla vecchia Pac). Nel 1992 infatti, il sostegno si ridistribuisce in parte secondo la logica della ormai prossima riforma Mac Sharry ed è per questo che la spesa per il *set-aside* è aumentata del 70% mentre l’aiuto ai semi oleosi e ai cereali è diminuito²⁵².

Nell’ultimo sottoperiodo (1993-96) in generale si confermano le tendenze redistributive evidenziatesi all’inizio del decennio. I rapporti di composizione sono però notevolmente cambiati.

Il caso più eclatante è quello dei cereali i quali, nel 1995, assorbono oltre 3.000 miliardi, aggiudicandosi in media, nel periodo, una quota pari al 25% dell’intera spesa dell’Aima. Questa dinamica è dovuta alla distribuzione del nuovo sostegno (specialmente CMP e AGD, ma anche RIT), che, come abbiamo già notato nelle tabelle 14, 15, 16 e 17, è destinato soprattutto al settore dei cereali²⁵³.

Anche il settore saccarifero (ZUC) mostra una certa crescita che continua dal 1991, quando è stata soppressa la Cassa Conguaglio dello Zucchero, ma che sembra fermarsi nel 1996 a causa di una diminuzione degli aiuti nazionali al settore bieticolo.

Settori come il vitivinicolo (VIT) e l’ortofrutticolo (OFR) confermano il *trend* decrescente che li porta, alla fine del terzo sottoperiodo a dimezzare il loro peso. Altri, invece, come l’olivicolo (OLI) o lo zootecnico (ZOT) continuano a perdere peso più lentamente e presentano solo un modesto aumento nell’ultimo anno preso in considerazione.

È da notare, infine, come il comparto produttivo semi oleosi (SEO) inverta la propria tendenza tra il secondo ed il terzo sottoperiodo. L’inversione, verificatasi nel 1992, è dovuta alla progressiva riduzione delle erogazioni legate alla “vecchia Pac” non completamente compensata dal nuovo sostegno Mac Sharry che solo dal 1994 inizia ad assumere un peso non trascurabile. Come già sostenuto nel commento alla tabella 15, solo dal secondo anno di applicazione della riforma si registra una netta crescita della spesa in direzione delle oleaginose. Ciò avviene in concomitanza alla variazione registratasi nella adesione dei produttori al

²⁵¹ Si ricorda che le somme da riutilizzare sono le economie di gestione, o meglio, gli avanzi di amministrazione accertati alla fine dell’esercizio che vengono trasportati all’esercizio successivo (si veda il par. 5.3.1).

²⁵² In quanto dal 1993 il loro prezzo indicativo scenderà ed essi saranno oggetto di compensazioni.

²⁵³ Da un confronto tra le tabelle 14, 15, 16 e 17 e la tabella 18 possiamo dedurre che il sostegno (in lire costanti 1996) pagato al settore dei cereali nell’ultimo quadriennio è così composto:

anno 1993: 874 mld (vecchia Pac) + 1.045 mld (Mac Sharry) = 1.919 mld;

anno 1994: 239 mld (vecchia Pac) + 2.655 mld (Mac Sharry) = 2.894 mld;

anno 1995: 147 mld (vecchia Pac) + 3.106 mld (Mac Sharry) = 3.253 mld ;

anno 1996: 110 mld (vecchia Pac) + 2.963 mld (Mac Sharry) = 3.073 mld.

regime di sostegno generale, in quanto dà diritto ad un sostegno diversificato)²⁵⁴.

I motivi di tutto ciò vanno ricercati, ancora una volta, nell'inefficienza delle strutture istituzionali ed al carattere dell'informazione, spesso insufficiente e distorta: le norme applicative della riforma, emanate dal Ministero e dall'Aima sono arrivate solo nell'aprile del 1993, quando molti agricoltori avevano già definito i loro ordinamenti colturali. Tali norme, inoltre, sono state accompagnate da scarsa informazione sulle effettive modalità applicative e, spesso, da indicazioni distorte dei responsabili locali delle organizzazioni²⁵⁵ ai quali molti agricoltori si sono rivolti per un ragguaglio sulla convenienza dell'adesione o per la compilazione delle domande.

È da segnalare infine come sia continuata negli anni più recenti la crescita della componente della spesa senza riferimento ad uno specifico settore (GEN). La forte crescita manifestatasi tra il 1992 ed il 1993 è dovuta in parte, ancora una volta, agli ingenti accantonamenti ed in misura minore, ma comunque consistente, all'aumento delle spese per istruttorie e controlli affidati ad organismi esterni (aggregato C, vedere la tabella 24). Si noti inoltre l'ulteriore salto verificatosi nel 1996: esso è imputabile ancora una volta agli accantonamenti di "somme da riutilizzare" (si veda il par. 5.3.1).

Una lettura più approfondita sul ruolo della spesa Aima nel sostegno delle produzioni agricole può comunque essere utilmente effettuata, tenendo conto del peso economico dei singoli settori nell'economia agricola nazionale. Nella **tabella 18.a** è riportato il peso percentuale della spesa Aima sulla relativa Plv settoriale per ciascuna produzione agricola. Il quadro è particolarmente sorprendente. Le produzioni possono grossolanamente essere distinte in tre categorie.

La prima raccoglie ortofrutta, lattiero-caseario, zootecnia ai quali è dedicata una percentuale minima di spesa²⁵⁶. Anche il vitivinicolo va compreso in questo gruppo anche se va sottolineato come in questo caso si sia registrata una notevole contrazione del sostegno relativo nel corso del tempo (si è passati dal 36,7% del 1984 al 10,7% del 1996).

²⁵⁴ Da un confronto tra le tabelle 14, 15, 16 e 17 e la tabella 18 possiamo dedurre che il sostegno (in lire costanti 1996) pagato al settore dei semi oleosi nell'ultimo quadriennio è all'incirca così composto:

anno 1993: 582 mld (vecchia Pac) + 1 mld (Mac Sharry) = 583 mld;

anno 1994: 6 mld (vecchia Pac) + 403 mld (Mac Sharry) = 409 mld;

anno 1995: 1 mld (vecchia Pac) + 560 mld (Mac Sharry) = 561 mld;

anno 1996: 0 mld (vecchia Pac) + 645 mld (Mac Sharry) = 645 mld.

²⁵⁵ Che spesso si sono trovati ad interpretare regolamenti o circolari ufficiali difficili da capire e lacunosi.

²⁵⁶ Naturalmente queste quote rappresentano solo la spesa Aima e non tutto il sostegno ricevuto dal settore. Si prenda il caso del latte (che vale anche per la carne). Dato che l'Italia è un paese fortemente deficitario per queste produzioni, è in altri Paesi che si concentra la spesa relativa per le restituzioni all'esportazione, gli ammassi ed i sostegni in genere. Il conseguente aumento dei prezzi beneficia indirettamente anche i produttori italiani.

Alla seconda categoria appartengono il settore olivicolo, quello bieticolo-saccarifero e quello cerealicolo. In questo caso il peso del sostegno Aima è molto consistente e si aggira o supera la metà del valore della produzione. Ma mentre il settore olivicolo ha sempre beneficiato di una consistente spesa Aima ed anzi, ad osservare i dati più recenti, sembrerebbe perdere peso, il sostegno agli altri due settori appare decisamente in crescita.

L'ultima categoria raccoglie i settori dei semi oleosi e del tabacco per i quali la spesa Aima supera sistematicamente la Plv. L'evidenza è ovviamente paradossale anche se si tiene conto che, all'interno della spesa complessiva, sono compresi i costi amministrativi delle stesse misure e che, d'altra parte, i suoi beneficiari non sono solo gli agricoltori (ai quali compete la Plv utilizzata come denominatore) ma anche le imprese della trasformazione e della commercializzazione (si veda più avanti il paragrafo 5.3.4).

Interventi di mercato comunitari e nazionali

Nella **tabella 19** è stata disaggregata la spesa secondo la "missione", cioè secondo gli scopi per i quali è stata erogata. Si tratta di un insieme di sottoclassi

scaturite da due aggregati principali: gli interventi nazionali di mercato (IMN) e gli interventi comunitari di mercato (ICM); ai quali va aggiunto, chiaramente, un aggregato residuale (NNN) che contiene la spesa che non rientra negli interventi di mercato.

Due solamente, tra le componenti esposte in tabella, mostrano un andamento crescente e sono APR e NNN.

Gli aiuti alla produzione, rappresentati da APR, mantengono un peso predominante per tutto l'arco temporale considerato e mostrano una continua crescita che si accentua nell'ultimo sottoperiodo quando subentrano gli aiuti diretti legati alla nuova Pac (CMP e AGD) e l'aggregato arriva a rappresentare, in media, la metà delle erogazioni dell'Aima.

L'altro aggregato che presenta un andamento fortemente crescente è NNN, comprensivo di tutte quelle erogazioni non legate agli interventi di mercato. Come mostrato nell'ultima colonna della tabella 19, questa componente di spesa manifesta un'accelerazione della crescita già dal 1986 quando compaiono per la prima volta in bilancio gli incentivi di ristrutturazione (IRS) in essa compresi. Anche la crescita verificatasi durante il secondo sottoperiodo è legata all'aumento delle erogazioni per gli IRS, causato, a sua volta, dalla sempre maggiore spesa per il *set-aside* (vecchio regime).

Poi, nell'ultimo sottoperiodo, accanto alle spese citate (ancora presenti in maniera imponente) si aggiungono quelle per il *set-aside* legato al nuovo regime (RIT) e, dal 1995, quelle per le misure di accompagnamento (MIS). Inoltre, la crescita dell'aggregato, è dovuta anche alle spese connesse alle attività di controllo svolte dai consorzi integrati e dalle organizzazioni dei produttori, spese legate naturalmente alla procedura di erogazione dell'aiuto diretto della nuova Pac. Si noti infine che la variabile NNN presenta due salti, uno nel 1991 ed uno nel 1996, entrambi dovuti ad un cospicuo accantonamento di "somme da riutilizzare" (rispettivamente 550,8 mld e 468,6 mld di lire costanti 1996). Tutte le altre classi di spesa presenti nella tabella in parola, presentano un andamento decrescente, più moderato alcune (come gli aiuti allo smaltimento delle scorte di intervento e delle produzioni, ASM, gli aiuti allo stoccaggio privato, AST, gli aiuti alla trasformazione industriale, ATR), più intenso altre (gli interventi diretti con reimmissione sul mercato e senza, IDC ed IDS).

Per quanto riguarda ASM è necessario notare che, anche se il *trend* decrescente si interrompe nel 1996 con un forte aumento, in realtà ciò è dovuto al pagamento da parte dell'Aima di un certo ammontare di compensazioni finanziarie e di aiuti per "mosti rettificati utilizzati nell'arricchimento vini" legati alle campagne precedenti.

Con riferimento agli interventi diretti con reimmissione sul mercato (IDC), si noti che, comprendendo gli ammassi comunitari e quelli nazionali, accentuano naturalmente il loro *trend* decrescente nell'ultimo

quadriennio quando subentra la riforma della Pac con la nuova impostazione del sostegno.

Gli interventi diretti senza reimmissione sul mercato (IDS), invece, si mostrano più instabili²⁵⁷, con una forte caduta già dal secondo sottoperiodo (1989-92) dovuta probabilmente ai nuovi indirizzi di politica agraria sanciti nel 1988 che hanno

²⁵⁷ Il valore eccezionale assunto da IDS nel 1987 è legato ai ritiri di prodotti lattiero-caseari e ortofrutticoli contaminati dalla nube radioattiva di Chernobyl.

portato al controllo e alla riduzione delle eccedenze tramite sistemi quali il *set-aside*.

Nelle **tabelle 20, 21 e 22** sono state messe a confronto le classi di spesa, analizzate sopra, con i settori merceologici ai quali tali 'missioni' sono rivolte. Ne sono emersi dei fenomeni interessanti.

Mentre nel primo sottoperiodo gli aiuti alla produzione (APR) sono versati soprattutto ai settori olivicolo, semi oleosi e, in misura minore, cerealicolo, nel secondo sottoperiodo tali aiuti si concentrano molto di più sui semi oleosi per poi essere assorbiti, in media, per circa il 50% dal settore cerealicolo, durante l'ultimo sottoperiodo (chiaramente a causa delle compensazioni).

Con riferimento agli interventi diretti con reimmissione sul mercato (ammassi, IDC) è importante (oltre a quanto detto in precedenza) sottolineare che, durante tutto il periodo della "vecchia Pac", essi si rivolgono con ingenti importi soprattutto al settore zootecnico, al vitivinicolo e al cerealicolo. Mentre, nell'ultimo periodo, quello della riforma, un solo settore continua ad ottenere un'importante fetta dell'ormai ridotta spesa per gli ammassi, ed è il vitivinicolo. Quanto alla spesa per gli interventi diretti senza reimmissioni sul mercato (IDS), emerge che per tutto l'arco temporale considerato rimane essenzialmente rivolta al settore vitivinicolo e a quello ortofrutticolo.

Gli aiuti alla trasformazione industriale, (ATR), mantengono per tutto il tempo esclusivamente due settori come beneficiari. Tali settori sono l'ortofrutticolo ed il tabacchicolo; quest'ultimo arriva ad attrarre, nel secondo e nel terzo sottoperiodo, circa i due terzi delle erogazioni in discorso.

Per quanto riguarda l'aiuto allo smaltimento delle scorte d'intervento (ASM), basti evidenziare che delle relative spese ha beneficiato soprattutto il settore olivicolo e, in misura minore, l'ortofrutticolo. Per l'aiuto allo stoccaggio privato (AST), infine, il maggior destinatario è stato il settore lattiero-caseario, soprattutto negli ultimi due sottoperiodi²⁵⁸.

5.3.4 Spesa disaggregata secondo i beneficiari

Nella **tabella 23** sono individuati i soggetti beneficiari diretti delle erogazioni Aima e, nella **figura 13**, tali dati sono stati rappresentati graficamente per una lettura più immediata.

Teoricamente, il "naturale destinatario" degli interventi dell'Aima dovrebbe essere l'agricoltore, in nome del quale le politiche di sostegno e protezione del mercato sono state introdotte. Occorre comunque rilevare

²⁵⁸ Per quanto riguarda l'aggregato residuale NNN si rimanda a quanto detto a proposito della tabella 19, si ricorda comunque che la maggior parte di questa spesa è destinata (in ordine decrescente):

- al settore "generale" (per aiuti alimentari, spese di funzionamento, spese per il *set-aside* vecchio e nuovo);
- al cerealicolo (per gli stessi tipi di spese relativi al settore generico);
- al saccarifero (per incentivi di ristrutturazione del settore e, dopo il 1991, per i contributi pagati dall'Aima all'UE, CCE).

che, per la teoria economica, qualsiasi tipo di sostegno, anche se consegnato direttamente al produttore si distribuirà gradualmente lungo la filiera (a monte e a valle) in base all'elasticità della domanda e dell'offerta di ciascun operatore²⁵⁹. E' d'altra parte sulla base di questa stessa teoria che il sostegno a valle dell'agricoltura (operato attraverso premi al consumo o aiuti alla trasformazione così come tramite

²⁵⁹ Gli operatori che ottengono la maggior parte dei benefici, in termini di aumento dei prezzi di vendita e di contrazione di quelli di acquisto, sono quelli che presentano le domande e le offerte più rigide.

l'apposizione di dazi alle importazioni) influisce sul prezzo all'ingrosso e ci si attende che trasli all'indietro a beneficio dell'agricoltore. Ma, a parte queste considerazioni, in mercati non perfetti, la traslazione del sostegno versata nei comparti produttivi a valle del primario può essere ostacolata ed arrivare agli agricoltori solo in minima parte.

Per ovviare a questi possibili inconvenienti, in molti casi, quando il sostegno al produttore agricolo è accordato tramite operatori industriali del settore agroalimentare (aiuto ai trasformatori), ad essi è imposta la condizione di assicurare agli agricoltori, fornitori delle materie prime, il prezzo minimo stabilito dall'UE²⁶⁰.

Dall'esame della tabella 23 possono essere derivate nell'ottica ora descritta delle importanti indicazioni sui rapporti di forza lungo la filiera e sui loro mutamenti nel corso del tempo.

In particolare si osservi che, per circa dieci anni, quasi tutto il primo sottoperiodo e tutto il secondo, le maggiori destinatarie delle erogazioni dell'Aima sono state le imprese industriali a valle dell'agricoltura (I), alle quali è stato versato in media oltre il 50% della spesa totale. La massima differenza tra la spesa a favore delle imprese industriali e quella a favore delle imprese agricole (A) si è registrata negli anni 1989 e 1990, poi, dopo una caduta nel 1992 che interessa gli aiuti destinati ad entrambi, si assiste ad un deciso aumento della spesa percepita dagli agricoltori che nel 1993 ricevono più del 50% del totale delle erogazioni e, nell'ultimo quadriennio (1993-1996), percepiscono in media il 61,7% con una punta nel 1995 del 69,5%²⁶¹.

Il fenomeno della redistribuzione della spesa Aima negli anni più recenti a sfavore delle imprese industriali e a vantaggio di quelle agricole è molto evidente nella figura 13.

Questo fenomeno è da attribuire al recente orientamento della spesa (anche della sezione garanzia del Feoga) verso il contenimento delle produzioni, attuato dal 1993 tramite le misure Mac Sharry: evidentemente, mentre le misure di stimolo alla produzione possono essere introdotte in qualsiasi punto della filiera, quelle rivolte al suo contenimento devono riguardare l'anello delle catena in cui si formano le eccedenze (e cioè direttamente gli agricoltori).

L'aggregato L, contenente la spesa direttamente percepita da altri soggetti (diversi dagli agricoltori e dagli imprenditori a valle dei primi), pur avendo un peso marginale per quasi tutto il periodo considerato, aumenta il proprio peso nei primi anni novanta: essa raccoglie soprattutto

²⁶⁰ E' il caso delle compensazioni finanziarie per favorire la trasformazione (si veda il cap. 4, par. 4.2.2).

²⁶¹ È interessante notare che nell'aggregato A è compreso un insieme di spese per aiuti alla produzione di olio d'oliva che rappresenta ogni anno una grossa fetta degli aiuti totali agli agricoltori; basti pensare che negli ultimi anni presi in considerazione tali spese rappresentano oltre un quinto del totale di A (nel 1996 gli aiuti alla produzione di olio d'oliva raggiungono i 1.658 miliardi).

i versamenti all'UE per il settore saccarifero e gli ingenti importi accantonati come "somme da riutilizzare".

L'ultima colonna della tabella 23 contiene la spesa relativa alle spese di gestione (S) che mostrano un certo incremento dagli anni novanta. Tali spese sono state disaggregate ed analizzate più in dettaglio nella **tabella 24** e nella relativa **figura 14**. Sono stati individuati tre sub-aggregati: personale dell'Aima (P), spese generali (G) e spese per i controlli effettuati da organismi esterni (C). I valori assunti dalla classe P si mostrano molto ridotti fino al 1985 (perché fino a quell'anno le spese

per il personale dell'Aima gravavano sul bilancio del Maf), dopodiché iniziano ad assumere una certa importanza²⁶² che rimane tale in termini assoluti ma si riduce in termini di peso relativo.

Le spese generali (G), invece, dopo un primo periodo di forti oscillazioni, iniziano a perdere peso relativo nonostante il *trend* del valore assoluto sia crescente fino al 1993.

Per quanto riguarda infine la dinamica dell'aggregato C, è necessario soffermarsi, prima, sulla sua natura. Si tratta di rimborsi degli oneri o pagamenti dei corrispettivi per lo svolgimento di adempimenti istruttori affidati ad enti ed organismi esterni mediante convenzione o su disposizione del Ministero dell'agricoltura. I beneficiari sono Associazioni ed Unioni di produttori, Società informatiche, Regioni e altri Enti istituzionali, ai quali l'Aima commissiona l'attività di istruttoria e controllo.

Questa procedura nasce dalla necessità di ricorrere alla collaborazione di organismi esterni a causa della mancanza di strutture di accertamento aziendali; necessità divenuta pressante soprattutto con l'introduzione della riforma Mac Sharry. La lievitazione dei costi per i controlli svolti da ditte private, infatti, è iniziata nel 1992 (bilancio 1993), quando è entrato in funzione il sistema integrato di gestione e di controllo²⁶³ che si basa prevalentemente su supporti e tecnologie appartenenti alle imprese concessionarie. Come già rilevato nel capitolo 2 (par. 2.2), tutte le pratiche relative alle domande e l'enorme flusso dei finanziamenti connessi alla riforma, sono ufficialmente controllati dall'Aima, che, essendo sprovvista di un proprio servizio ispettivo in grado di svolgere adeguati controlli sulle pratiche e sul territorio, è stata affiancata da molte altre istituzioni come l'Agecontrol ed altri operatori sia pubblici (regionali, provinciali) che privati (consorzi, organizzazioni dei produttori). È proprio nel mantenimento di questo "esercito di controllori" poco coordinato, che va ricercato il motivo del forte aumento della spesa in questione che da una media di 68 miliardi annui, relativa al secondo sottoperiodo, passa ad un esborso medio di ben 172 miliardi nell'ultimo quadriennio (toccando il picco di 206 miliardi nel 1995).

Nella **tabella 25** infine, sono stati abbinati i codici FC+FR (fondi comunitari) e successivamente FS+CS (fondi nazionali), con A e I in modo da determinare le quote di spesa comunitaria e nazionale versata agli imprenditori agricoli ed industriali. Per quanto riguarda i fondi comunitari, data anche la loro prevalenza nel bilancio dell'Aima, il loro andamento rispecchia quello già analizzato e relativo alla spesa Aima in generale (tabella 23): durante i primi due sottoperiodi tali fondi sono stati destinati in prevalenza agli imprenditori industriali, dopodiché sono stati gli agricoltori ad ottenere la fetta più cospicua (70% circa in media nel

²⁶² A causa delle modificazioni della consistenza del personale e degli incrementi retributivi legati agli accordi contrattuali del pubblico impiego.

²⁶³ Si ricorda che le erogazioni relative a Mac Sharry devono essere gestite con il sistema integrato di gestione e controllo (Reg. n. 3508/1992).

periodo 1993-1996) e la tendenza sembra orientata verso un ulteriore ampliamento della forbice.

I fondi nazionali, invece, sono stati maggiormente spesi a favore dell'industria di trasformazione per tutto l'arco temporale considerato²⁶⁴. Le erogazioni nazionali agli imprenditori industriali, infatti, nonostante abbiano avuto un andamento molto

²⁶⁴ Salvo nel 1987, quando si ha un aumento dell'aggregato A dovuto alla spesa legata alla catastrofe di Chernobyl.

oscillante, hanno mantenuto un peso medio di circa il 60% che sembra però destinato a ridursi negli ultimi anni, probabilmente in seguito all'adeguamento della politica agricola nazionale all'orientamento comunitario volto al contenimento delle produzioni. Il peso crescente dell'aggregato A (sub FS+CS) negli ultimi due anni, infatti, è dovuto alle spese nazionali di attuazione delle misure di accompagnamento Regg. 2078-2079-2080/1992 della riforma Mac Sharry.

5.4. Analisi delle corrispondenze

Una rappresentazione della distribuzione della spesa più sintetica e molto efficace dal punto di vista grafico può essere derivata a fini riepilogativi dall'applicazione ai dati raccolti della tecnica dell'analisi delle corrispondenze (Adc).

Con il metodo dell'Adc è possibile rappresentare dei profili (riga o colonna) definiti originariamente in uno spazio multidimensionale su un piano formato da due assi fattoriali ortogonali: il grafico che ne risulta non è altro che la proiezione di tali profili sul piano che conserva la maggior parte della dispersione originaria²⁶⁵.

Naturalmente ci sarà una perdita di informazioni dovuta al passaggio da uno spazio a n dimensioni ad uno a meno dimensioni (due nel nostro caso), che può essere più o meno rilevante, ma nella nostra analisi si è riusciti a "catturare" in generale un'alta quota di informazione (varianza). In altre parole, nella contemporanea proiezione sul piano sia degli aggregati di spesa (colonne) che degli esercizi di bilancio (righe), si è conservata in media più dell'87% dell'informazione complessiva sulla distribuzione della spesa nel corso del tempo.

Questa analisi è stata applicata sul bilancio dell'Aima riclassificato per destinazione economica (**fig.15**), per settore merceologico (**fig.16**), per "missione" (IME, **fig.17**), per beneficiario diretto della spesa (**fig.18**).

L'origine degli assi della *mappa delle proiezioni* può essere assunta come la *distribuzione media* (baricentro) della spesa nei quattordici anni considerati. Quanto più un anno (o un aggregato) è distante dall'origine degli assi, tanto più la sua struttura della spesa è *connotata*, cioè presenta una distribuzione originale rispetto a quella media. Analogamente, quanto è maggiore la vicinanza tra due punti indicativi di due differenti anni o componenti, tanto più la loro struttura complessiva può essere considerata simile e viceversa. Si può anche effettuare un confronto tra tempo (righe) e aggregati della spesa (colonne); la vicinanza anche in questi casi è indicativa della presenza di legami di *caratterizzazione*: l'anno apparirà più prossimo agli aggregati che, rispetto agli altri anni, più lo connotano.

La spezzata che congiunge i vari anni rappresenta il *sentiero evolutivo* della composizione della spesa in termini delle sue componenti; una traiettoria breve e vicina al baricentro indica che le variazioni sono state modeste; una traiettoria allungata evidenzia invece significativi cambiamenti della composizione della spesa nel corso del tempo; una

²⁶⁵ Tale metodo consente una rappresentazione geometrica delle relazioni di similarità tra le righe e le colonne di una tabella di contingenza (nel nostro caso formata dagli anni, righe, e dagli aggregati di spesa, 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) è la distribuzione che rappresenta. L'origine degli assi rappresenta, in questo contesto, 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'Adc è stato predisposto da R. Lucchetti per la sua tesi di laurea: *Aspetti teorici dell'analisi delle corrispondenze visti attraverso una applicazione ai consumi delle famiglie*, Università di Ancona, 1989.

traiettoria lineare, infine, indica cambiamenti operati sulla base di una tendenza uniforme nel tempo, mentre traiettorie a zigzag sono sintomo di incertezza e casualità.

Nella **figura 15** è sintetizzata l'evoluzione della struttura della spesa classificata per destinazione economica. Dall'analisi del sentiero evolutivo si rileva un cambiamento della politica di spesa nel tempo.

Gli anni relativi al primo sottoperiodo considerato (1983-1988) sono caratterizzati dagli interventi nazionali di mercato e da quelli comunitari (INM e ICM), ed in misura minore, anche da IVA. Inoltre, nella figura 15, questi anni (e questi aggregati) si trovano vicini al baricentro per cui la relativa struttura della spesa risulta più vicina a quella media di quanto non lo sia nell'ultimo quadriennio considerato che risulta, piuttosto, caratterizzato dagli aggregati FUN (spese di funzionamento), IRS (incentivi alla ristrutturazione) e CCE (versamenti a risorse proprie UE, vedere par. 5.4.1).

Il picco che corrisponde all'anno 1991, dovrebbe essere dovuto al fortissimo incremento delle spese per gli accantonamenti (ACC) che, dopo un calo nel 1992, manifestano di nuovo un incremento, rappresentato dal più modesto picco corrispondente al 1993. Il picco corrispondente all'anno 1996, infine, è anch'esso dovuto ad un nuovo consistente accantonamento (469 miliardi di lire costanti 1996, dopo due anni in cui le spese per gli accantonamenti sono state molto ridotte).

In sostanza, se si osserva il sentiero evolutivo in un ottica di lungo termine, mentre si conferma che le due componenti degli interventi comunitari e nazionali di mercato si mantengono caratterizzanti della politica dell'Azienda (si noti la loro vicinanza all'origine degli assi), si registra una tendenza ad assumere nuove funzioni in particolare relative alla ristrutturazione settoriale (in questo aggregato sono comprese le spese per il *set-aside* e per le misure di accompagnamento). Nel contempo cresce il peso relativo della spesa di funzionamento.

La **figura 16** mostra invece l'evoluzione della struttura della spesa per settore merceologico. Analizzando la collocazione dei punti sulla mappa delle proiezioni, emerge che a destra si collocano gli unici tre aggregati che vantano un incremento del proprio peso tra cui ZUC (saccarifero), che inizia ad assumere un certo peso dal 1991, CER e GEN (cerealicolo e generale) che caratterizzano gli anni 1993, 1994, 1995 e 1996, relativi alla riforma Mac Sharry. A sinistra si trovano, invece, gli aggregati la cui incidenza percentuale tende a diminuire nell'ultimo quadriennio; tra questi quelli che subiscono un calo maggiore sono il vitivinicolo (VIT) e l'ortofrutticolo (OFR). Quanto al settore dei semi oleosi (SEO), il sentiero si avvicina ad essi in particolare alla fine degli anni Ottanta e nei primi Novanta per poi allontanarsi di nuovo in relazione alla diminuzione della spesa complessiva ad essi dedicata, ma ciò dipende più dalla contrazione delle superfici dal momento che, come si ricorderà, il grado di protezione rimane ancora sostanzialmente elevato (spesa maggiore della Plv settoriale).

Per quanto riguarda gli altri prodotti (ZOT, OLI, TAB, ALTRI²⁶⁶), si può dedurre dalla posizione dei punti vicina all'origine degli assi che le loro

²⁶⁶ Si ricorda che il codice ALTRI raggruppa tre settori minori: ittico (ITT), sementi (SET) e apicoltura (API).

dinamiche sono state più stabili nel tempo e correlate alla dinamica complessiva della spesa dell'Aima.

La **figura 17** visualizza l'evoluzione della struttura della spesa disaggregata per "missione". Il sentiero evolutivo, letto da questo punto di vista, appare molto dinamico: dal 1983 al 1988 si hanno significativi cambiamenti nella composizione della spesa causati soprattutto dalle forti oscillazioni di IDS (interventi diretti senza reimmissioni sul mercato), IDC (interventi diretti con reimmissioni sul mercato) e ATR (aiuti alla trasformazione industriale). Poi subentrano tre anni abbastanza

stabili tra i quali troviamo il 1989 che meglio rappresenta la composizione media della spesa nei quattordici anni considerati. Infine, dopo qualche incertezza tra il 1990 ed il 1992, la spesa si indirizza soprattutto verso APR (aiuti alla produzione e compensazioni), che *caratterizza* il 1993, e verso NNN (non compresi negli interventi di mercato, set-aside e misure di accompagnamento). Il motivo di questa forte tendenza è naturalmente legato all'introduzione della riforma Mac Sharry che fa lievitare gli aggregati APR (per le compensazioni) e NNN (per il set-aside e le misure di accompagnamento.) e fa diminuire IDS ed IDC, oramai legati al vecchio regime. La **figura 18**, mostra infine l'evoluzione della distribuzione della spesa disaggregata secondo i beneficiari diretti. Il sentiero evolutivo si presenta molto originale: quando la spesa ha beneficiato prevalentemente gli imprenditori industriali gli anni sono rappresentati a destra dell'origine della mappa delle proiezioni, viceversa gli anni si collocano tanto più a sinistra quanto più la spesa è stata direttamente percepita dagli agricoltori. Dopo una netta prevalenza dei primi nel corso degli anni Ottanta, dal 1990 si assiste ad graduale cambiamento distributivo che inverte i rapporti tanto che, dopo il 1992, grazie al riorientamento della spesa verso il contenimento delle produzioni, attuato tramite le misure Mac Sharry, si ha un notevole aumento della percentuale delle erogazione effettuate a favore degli imprenditori agricoli (come già osservato nel par 5.4.4). L'andamento del sentiero evolutivo della spesa dal 1992 in poi è stato comunque anche influenzato dall'aumento della componente S (spese di gestione) di cui si è già parlato nel paragrafo 5.4.4.

5.5. La regionalizzazione della spesa

Per completare l'analisi sui bilanci dell'Aima, si è pensato di svolgere un'indagine a livello regionale.

Nelle **tabelle 26.a** e **26.b** si è tentato di regionalizzare la spesa dell'Aima: si è compiuta a tal fine una ripartizione della spesa dell'Azienda tra le varie Regioni in base alla produzione lorda vendibile locale di ciascun settore merceologico.

Una regionalizzazione della spesa dell'Aima in termini strettamente finanziari (tenendo conto della Regione di residenza del beneficiario) viene pubblicata dall'Azienda stessa, almeno per gli ultimi anni. Ma dal momento che, come si è visto, una parte molto consistente della spesa transita attraverso le imprese di trasformazione a valle dell'agricoltura e la loro distribuzione sul territorio nazionale non è uniforme, si è preferito impostare una metodologia *ad hoc*. Questa si basa sul presupposto che le erogazioni dell'Aima sono rivolte soprattutto al sostegno delle produzioni agricole e consta di tre passaggi:

- a) la spesa dell'Aima è stata disaggregata per tipo di prodotto secondo la classificazione per settore merceologico (di cui al cap. 4, par. 4.2.2 punto 6);
- b) così disaggregata, la spesa è stata attribuita alle Regioni in proporzione al peso della Plv di ogni singolo prodotto;
- c) sommando, infine, le stime regionali della spesa Aima per ciascun prodotto, si è ottenuta la stima della spesa annua destinata ad ogni Regione. Nella tabella 26.a (corredata dalla figura 19) sono esposti i risultati ottenuti e nella tabella 26.b i relativi valori percentuali.

La **tabella 26.a** e la **figura 19** mostrano che le Regioni del Sud e quelle del Nord attraggono i più alti volumi della spesa dell'Aima.

Dall'analisi degli andamenti, emerge che la spesa destinata alle Regioni del Sud, seppure molto oscillante nel primo periodo (1983-1988), è lievemente decrescente, mentre quella destinata alle Regioni del Nord è in crescita, come pure quella destinata al Centro. Per quanto riguarda le Isole, la spesa presenta un *trend* decrescente.

Dalla **tabella 26.b** risulta che la Puglia è la Regione che attrae la maggiore quota della spesa Aima durante tutto l'arco temporale (13% nel 1996)²⁶⁷. Essa è seguita, nell'ordine, dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Nella **tabella 26.c** sono riportati i valori medi della spesa regionale relativizzata rispetto al numero di occupati in agricoltura per Regione, agli ettari di Sau regionali ed al Valore Aggiunto regionale.

Dai dati esposti, rappresentati anche nelle **figure 20.a, 20.b, 20.c, 20.d, 20.e, 20.f**, sembra emergere una tendenza alla riduzione dello squilibrio nella distribuzione della spesa, limitatamente alla penisola. Per quanto

²⁶⁷ Anche se questa quota appare in relativo regresso a partire dal picco del 22% nel 1984.

riguarda Sicilia e Sardegna, infatti, il decremento della spesa, in termini relativi, sembra accelerare.

Contrariamente a quanto si è rilevato nell'analisi dei valori assoluti, le Regioni del Centro appaiono come i maggiori beneficiari per quanto riguarda la spesa per occupato e la spesa sul Valore Aggiunto regionale. In relazione alla spesa per ettaro di Sau, invece, le Regioni del Nord, del Sud e del Centro presentano valori tendenti all'omogeneità nel secondo periodo analizzato.

Con riferimento ai contributi dell'Aima in rapporto al Valore Aggiunto regionale, infine, sono da notare le elevate percentuali dell'Umbria (dal 34% nel periodo 1983-1990 al 56% nel periodo 1991-1996) e quelle relative al Friuli ed al Molise, seppure più contenute.

Mentre dall'analisi dei valori assoluti emerge che dagli anni ottanta agli anni novanta il sostegno si sposta verso il Nord ed il Centro del Paese, dai valori relativi si deduce che l'incremento più cospicuo viene registrato dal Centro e che, in maniera più blanda, aumenta la spesa destinata non solo al Nord, ma anche al Sud.

Per quanto riguarda le Isole, infine, l'andamento decrescente del sostegno in valore assoluto è confermato dai valori relativi.

6. Considerazioni conclusive

6.1. Alcune valutazioni sul ruolo dell'Aima

In questo lavoro la struttura, l'organizzazione ed i bilanci dell'Aima sono stati analizzati nell'intento di illustrare la posizione e l'importanza dell'Azienda quale maggiore erogatore di fondi al settore agricolo.

Nel suo doppio ruolo di agenzia nazionale di attuazione della politica agricola comunitaria (Feoga-garanzia) e di organismo di intervento dello Stato italiano, l'Aima opera dei trasferimenti diretti di politica agraria distribuendo flussi monetari provenienti dall'UE e dal bilancio dello Stato.

Si tratta, in sostanza di un "erogatore finale" di aiuti, i cui pagamenti sono direttamente o indirettamente destinati agli operatori agricoli. L'Azienda agisce quindi "come agenzia di spesa che riceve stanziamenti per determinate attività più o meno analiticamente individuate ed il cui compito prioritario è quello di individuare le specifiche finalità ed i corrispondenti beneficiari cui destinare le risorse amministrate"²⁶⁸.

Dato il peso economico delle risorse che gestisce e la particolare funzione nell'orientamento degli agricoltori, l'analisi dell'efficienza e dell'efficacia dell'Aima appare di particolare interesse per una valutazione del ruolo della politica agraria nel quadro evolutivo dell'agricoltura e dell'agro-alimentare in Italia. Nonostante i limiti che caratterizzano lo studio, dovuti anche alla scarsità di dati ed informazioni ed alle conseguenti difficoltà che si sono incontrate nella loro interpretazione, in queste considerazioni conclusive si cercherà di mettere a fuoco le principali caratteristiche e problematiche dell'Azienda e di coglierne l'evoluzione relativa agli anni novanta, nel quadro della riforma della politica agraria. Con riferimento alla situazione delineata dall'analisi svolta in questo lavoro, inoltre, è importante ricapitolare quali sono le difficoltà che maggiormente affliggono e distorcono l'operato dell'Azienda.

6.1.1 I problemi emersi

I programmi di intervento

Si può parlare in primo luogo dell'assenza di una strategia agricola nazionale e, fino al 1992, delle "prevalenti logiche di rivitalizzazione dei vecchi meccanismi della garanzia illimitata, che connotano i programmi di intervento nazionale"²⁶⁹ che vengono poi messi in atto dall'organismo di intervento. Ma il problema che forse influisce maggiormente sull'inefficienza dell'operato dell'Aima è il grado di approssimazione tecnica ed economica dei programmi stessi; da ciò conseguono un alto livello di inaffidabilità delle quantificazioni di spesa ed un'incertezza

²⁶⁸ "La spesa pubblica in agricoltura", a cura di R. Finuola, INEA, 1995, p. 15.

²⁶⁹ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, op. cit., p. 193.

operativa, che costituiscono, secondo la Corte dei Conti, “gli ingredienti per il prevalere ed il perpetuarsi di logiche “assistenziali” nella utilizzazione delle risorse pubbliche, non finalizzate, come dovrebbe essere, al conseguimento di obiettivi di effettivo rilancio e di recupero di efficienza dell’agricoltura nazionale”²⁷⁰.

I pagamenti

In ordine alla correttezza dei pagamenti, occorre purtroppo rilevare che essi non avvengono nel pieno rispetto delle norme comunitarie a causa dei limiti operativi del modulo organizzativo aziendale. I diffusi ritardi che si registrano nei pagamenti, oltre ad alterare la *par condicio* comunitaria dei produttori agricoli, alterano la finalità stessa del sostegno riducendone l’efficacia che risulta strettamente legata alla tempestività dell’erogazione. Inoltre, l’inefficienza dell’apparato pubblico di gestione e controllo delle misure di sostegno, incide sulla realtà produttiva che viene falsata dal sostegno indebito sul quale l’agricoltore sa di poter contare.

Lo stesso Collegio dei Revisori, infatti, ha affermato che le prospettazioni contabili non sempre riflettono il reale andamento della gestione aziendale. Ne consegue la necessità che si assumano con urgenza tutte quelle misure di carattere organizzativo volte a condurre tutti i fatti di gestione nell’ambito della legalità.

Il bilancio

All’inefficienza aziendale in termini di pagamenti, sono collegati la persistenza in bilancio di “una abnorme massa di residui passivi ed il notevole importo dei ricorrenti *avanzi di amministrazione* (di gestione)”²⁷¹. D’altra parte, questi fenomeni sono originati dalla particolare natura delle spese destinate al pagamento degli aiuti agli agricoltori, iscritte nella categoria dei *trasferimenti*. “Si tratta di spese a destinazione vincolata, molte delle quali collegate con gli interventi comunitari, il cui pagamento, dopo l’iscrizione in bilancio, è subordinato all’espletamento di complesse operazioni di accertamento, di riscontri cartolari e di sopralluoghi estesi su gran parte del territorio nazionale, che, di norma, si protraggono nel corso di diversi anni”²⁷².

Per quanto riguarda invece l’*avanzo di amministrazione* (o di gestione), a causa della atipicità della natura giuridica dell’Azienda, esso viene iscritto in un capitolo (311) delle uscite, in conto residui. A tale proposito, nell’ultima Relazione della Corte dei Conti, viene precisato che “tale impostazione, ancorché anomala rispetto alla disciplina recata dal regolamento approvato con il DPR n. 696/1979 per gli enti pubblici, è apparsa la più idonea, dovendosi applicare all’Aima la legge di contabilità

²⁷⁰ Idem.

²⁷¹ Corte dei Conti, “Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’Aima per gli esercizi 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997”, 11 marzo 1999, p. 190.

²⁷² Idem.

di Stato, a conservare le economie di bilancio da utilizzare negli esercizi successivi, così come dispone la legge n. 610/1982.

Va comunque segnalata l'esigenza di eliminare, in sede di riforma dell'Azienda, tale anomalia prevedendo per la stessa l'adozione dello schema di bilancio previsto dal menzionato regolamento²⁷³.

La struttura

Per anni la Corte dei Conti ha denunciato l'inesistenza di un assetto organizzativo e di una struttura operativa che consentisse all'Azienda di gestire direttamente ed in maniera corretta gli interventi di mercato, individuando le reali cause della distorta gestione dei fondi (Feoga-garanzia e nazionali) e degli abusi nelle stesse condizioni di partenza all'epoca della costituzione dell'organismo di intervento che "l'opzione politica volle limitato per lasciare, come in effetti avvenne, alla Federconsorzi, in qualità di assuntore, il servizio di commercializzazione dei cereali che la stessa all'epoca saldamente deteneva"²⁷⁴.

Da allora la legislazione ha favorito la cogestione delle misure di sostegno da parte degli organismi associativi e professionali, ma, da qualche anno, pesanti preoccupazioni gravano sul massiccio coinvolgimento degli organismi associativi nella gestione degli aiuti in quanto portati alla gestione del consenso più che alla tutela e valorizzazione del prodotto (forse perché "in Italia le associazioni di produttori si distinguono per appartenenza politica più che per linea di prodotto"²⁷⁵). Più osservatori, inoltre, ritengono che gli organismi professionali siano all'origine di costi non completamente congrui e necessari. Nella relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Aima, presentata nel 1994, la Corte dei Conti afferma, infatti, la presenza di un ingiustificato squilibrio tra i corrispettivi pagati alle Regioni, affidatarie della maggior parte degli accertamenti istruttori, e quanto erogato agli organismi professionali (nonché alle imprese private), che svolgono compiti di collaborazione.

Si è dato luogo, in sostanza, ad un modello organizzativo *sui generis*, composto da due distinte strutture: una pubblicistica, che fa capo all'Azienda ed opera secondo i canoni del diritto amministrativo e l'altra privatistica, formata da una pluralità di soggetti privati, i quali esercitano, attraverso l'atto di *convenzione*, poteri normalmente riservati alle autorità pubbliche²⁷⁶.

²⁷³ Corte dei Conti, "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Aima per gli esercizi 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997", 11 marzo 1999, p. 191.

²⁷⁴ Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sull'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), esercizi 1991 e 1992, op. cit., p. 14.

²⁷⁵ NOMISMA, Rapporto sull'agricoltura, 1993.

²⁷⁶ "Tale modello ha reso possibile al nostro Paese, nel corso di quest'ultimo decennio, l'attuazione delle normative comunitarie in materia di aiuti al settore agricolo, garantendo ai singoli operatori, nonostante l'elevato grado di polverizzazione delle aziende agricole, la possibilità di utilizzare al massimo le risorse finanziarie a ciò destinate dall'UE". Corte dei Conti, "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Aima per gli esercizi 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997", 11 marzo 1999, pp. 56 e 57.

Un problema di gestione

L'inconsistenza organizzativa dell'Aima è strettamente legata all'alto numero di enti, organizzazioni, imprese, organismi che, accanto alle organizzazioni dei produttori, sono chiamati a vario titolo a partecipare alle operazioni di verifica del "fatto generatore del diritto all'aiuto". Questa situazione mostra come il principale problema non sia di controllo bensì di gestione; il lavoro aziendale, infatti, consiste per l'80% in erogazioni finanziarie (aiuti, compensazioni, integrazioni, premi ordinari, premi speciali...), sulla cui correttezza l'Azienda dovrebbe vigilare in quanto è essa stessa che ne risponde nei confronti dell'UE. Il problema centrale è quindi quello di fornire l'organismo di intervento di capacità, organizzazione, mezzi, tecnologie e strutture per lo svolgimento dei propri compiti. Proprio a questo scopo la Corte dei Conti ha sollecitato più volte la stipulazione di convenzioni-quadro con le Regioni al fine di creare delle strutture di riferimento territoriali. Fino ad oggi, però, non si è ancora instaurata una collaborazione con le Regioni del tipo ed intensità auspicata²⁷⁷.

D'altra parte, la complessità delle periodiche operazioni di accertamento e di controllo ai fini della corretta erogazione degli aiuti agli agricoltori e la lentezza della fase attuativa del decentramento regionale in materia di agricoltura, hanno finora ostacolato la predisposizione di "un valido modello di gestione alternativo a quello che si è venuto formando sotto l'assillo di fatti contingenti e per ciò stesso privo di qualsiasi disegno programmatico e di adeguata stabilità di tenuta nel tempo"²⁷⁸.

I nuovi scenari del commercio internazionale e le mutate organizzazioni comuni di mercato spingono ad affrontare i problemi strutturali ed organizzativi dell'agricoltura italiana che la "garanzia illimitata" ha aggravato negli anni. Il ritorno al mercato e alle sue regole rende quindi improrogabili tutte quelle azioni nazionali volte al recupero di efficienza del settore.

La gestione del contenzioso

La gestione del contenzioso costituisce un altro punto debole dell'Azienda.

Come sostiene la Corte dei Conti nella Relazione presentata nel marzo 1999, il fenomeno dei pagamenti indebiti, aumenta quando, per imporre la massima snellezza ai procedimenti di liquidazione e di pagamento degli aiuti, "si allargano le maglie dei controlli e dei riscontri preventivi". Mentre "il fenomeno si riduce quando i controlli si fanno più minuziosi e

²⁷⁷ Nell'attuale proposta per la riforma dell'Aima, è affermato il principio del decentramento alle Regioni ed alle Province autonome in materia di istruzione delle pratiche e di erogazione dei fondi (si veda il capitolo 3).

²⁷⁸ Corte dei Conti, "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Aima per gli esercizi 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997", 11 marzo 1999, p. 192. Nella stessa Relazione, inoltre, la Corte riconosce che nell'ultimo quinquennio, l'Aima è comunque riuscita ad approntare un sistema di rilevamento della realtà produttiva del territorio nazionale unico in Europa.

puntuali. Ne consegue però che in questo caso aumenta il numero degli esclusi dall'erogazione dell'aiuto con incremento del contenzioso"²⁷⁹.

In questo contesto è importante ricordare l'istituzione della "Sezione Recupero Crediti" nell'ambito dell'Ufficio Legale (delibera commissariale n. 375 del 17 novembre 1997).

La difesa legale dell'Aima è affidata dall'art. 12, comma 2°, della legge n. 610/1982, all'Avvocatura generale dello Stato, che la esercita mediante le Avvocature Distrettuali. Quindi, per quanto riguarda i giudizi in cui l'Aima è portatrice di interessi propri e contrapposti a quelli vantati da altre pubbliche amministrazioni, difese dalla stessa Avvocatura Generale, l'Azienda resta priva di difesa legale. Per cui, al fine di ridurre gli effetti negativi di tale posizione, la Corte raccomanda il potenziamento dell'Ufficio Legale anche in funzione del fatto che l'articolazione della difesa legale a livello regionale non facilita la gestione centralizzata del contenzioso²⁸⁰.

6.1.2 La spesa

La spesa erogata dall'Azienda risulta prevalente nella politica agraria italiana, e, mantenendo un peso di oltre il 14% della Plv settoriale (ed oltre il 20% del Valore Aggiunto), svolge un ruolo fondamentale nella formazione e distribuzione dei redditi nonché nella determinazione delle scelte strutturali di lungo periodo degli agricoltori.

Ciò che caratterizza l'analisi svolta sui bilanci Aima, è il vistoso riposizionamento della relativa spesa che, in questi ultimi anni, ha investito tutti i più significativi aggregati.

I settori merceologici

Le erogazioni agli operatori del mercato agricolo sono discontinue nel tempo, anche se in complesso il *trend* si dimostra costante (in termini reali). Anche i livelli di protezione sono distribuiti in maniera non uniforme tra i prodotti agricoli ed i rapporti di composizione della spesa variano nei tre periodi considerati. Nel primo periodo (1983-1988), infatti, i settori che beneficiano maggiormente delle erogazioni dell'Aima sono l'ortofrutticolo, l'olivicolo ed il vitivinicolo. Nel secondo periodo (1989-1992) parte dei dislivelli si appianano ed il settore che riceve la fetta più grossa della spesa è quello olivicolo. Nell'ultimo periodo (1993-1996), relativo alla riforma Mac Sharry, si assiste alla forte caduta del sostegno ai settori ortofrutticolo e vitivinicolo e, contemporaneamente al *boom* delle erogazioni per il settore cerealicolo che, nel 1995, arriva a ricevere quasi un quarto della spesa totale dell'Aima (incremento giustificato, come si

²⁷⁹ Corte dei Conti, "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Aima per gli esercizi 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997", 11 marzo 1999, p. 42.

²⁸⁰ Si pensi che, secondo quanto affermato dalla Corte dei Conti, non è possibile conoscere con esattezza il numero dei giudizi pendenti in cui l'Aima è parte attrice o convenuta, né l'entità del valore patrimoniale conteso. Da Corte dei Conti, "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Aima per gli esercizi 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997", 11 marzo 1999, p. 43.

ricorderà, quasi esclusivamente dalle compensazioni e dalle spese per il *set-aside*). In questi quattro anni di applicazione della riforma, in effetti, i produttori di cereali sono quelli che hanno beneficiato maggiormente del sistema di compensazioni. Il settore dei semi oleosi si mostra come secondo beneficiario della riforma, ma il suo peso si approssima a poco più di un sesto di quello dei cereali. Per altri settori (quali il bovino ad esempio o, ancor più, l'ortofrutticolo), infine, ancora si stenta a delineare definitivamente un piano di intervento.

Gli interventi di mercato

Per quanto riguarda le spese dell'Azienda destinate agli interventi di mercato, è da mettere in evidenza che gli aiuti alla produzione (classificati come APR) presentano un peso predominante ed un *trend* crescente durante i quattordici anni presi in esame. Negli ultimi quattro anni considerati (1993-1996), poi, tale crescita si accentua a causa delle spese per le compensazioni previste dalla nuova Pac che generano la lievitazione degli aiuti alla produzione i quali arrivano, così, ad assorbire oltre la metà della spesa dell'Aima.

Le altre categorie di intervento, invece, mostrano un andamento decrescente della relativa spesa. Naturalmente, vista la nuova impostazione del sostegno comunitario, iniziata già in parte dal 1988, che indirizza sempre più gli interventi verso il contenimento della produzione, le erogazioni che subiscono le maggiori decurtazioni nei bilanci aziendali sono quelle legate agli interventi di ammasso (comunitari e nazionali) e ai ritiri (perlopiù comunitari) di prodotti volti all'eliminazione delle eccedenze.

I beneficiari

La spesa dell'Aima si è riposizionata anche rispetto ai beneficiari diretti: dal 1991, infatti, si assiste ad una redistribuzione della stessa a favore degli imprenditori agricoli che, nel 1993, tornano ad essere i maggiori beneficiari della spesa (come lo erano prima del 1984) con un peso relativo medio negli ultimi quattro anni di oltre il 60% sul totale. Tale fenomeno è senza dubbio legato all'adozione di politiche orientate alla limitazione delle eccedenze, la quale richiede che l'aiuto o l'incentivo alla minore produzione venga versato necessariamente al produttore agricolo.

Il finanziamento

Una considerazione, infine, merita di essere rivolta al finanziamento della spesa. Fino al 1993 i fondi comunitari (direttamente versati o anticipati dallo Stato e rimborsati in seguito dall'UE), pur mantenendosi maggioritari, hanno lentamente perso peso rispetto ai fondi nazionali. Ma in questi ultimi anni (1994-1996), sembra si registri una tendenza inversa forse dovuta al costo delle misure legate alla riforma Mac Sharry che sono per la quasi totalità a carico dell'UE.

6.2. Proposte e prospettive

L'imminente riforma dell'Aima dovrebbe comprendere un rafforzamento della struttura di erogazione ed idonee misure di razionalizzazione della gestione. Sarebbe necessario inoltre, come previsto dall'attuale proposta di riforma²⁸¹, coinvolgere maggiormente le Regioni nella gestione degli aiuti comunitari nel tentativo di assicurare che le misure raggiungano i beneficiari nell'anno stesso dell'erogazione da parte dell'UE.

Va da sé che un più chiaro assetto organizzativo dipende anche dalla netta separazione tra interesse pubblico e privato e da un unico coordinamento dei controlli che eviti sovrapposizioni di funzioni tra i diversi organismi consentendo loro una maggiore efficacia.

C'è urgenza, infine, di voltare pagina sul capitolo delle frodi. Un primo passo è stato compiuto con l'istituzione del sistema integrato e con la riforma del sistema di assuntoria, ma non è sufficiente: è necessario anche attivare un efficiente sistema di recupero degli ingenti fondi oggetto di frodi²⁸². Forse, un impegno in questo senso potrebbe restituire all'Italia una parte di credibilità e di peso all'interno dell'UE, visto che, con tutta probabilità, la principale difficoltà è proprio quella di modificare il "modo italiano" di partecipare all'Unione Europea per potere tutelare realmente gli interessi degli agricoltori.

Comunque, finché permarranno le incertezze sul riordinamento del Ministero Agricolo, sul ruolo delle Regioni e sulla definitiva riforma dell'Aima, sarà difficile ottenere dei validi risultati in sede comunitaria.

Naturalmente questo lavoro non pretende di esaurire l'analisi sull'Aima e sulla sua spesa né di fornire delle conclusioni assolute. Si è cercato di produrre, piuttosto, delle indicazioni finali che potessero risultare utili per un ulteriore approfondimento in materia.

La ricerca presentata, è stata svolta dall'esterno dell'Azienda e si mostra carente, in vari punti, di dati più dettagliati. Un'informazione più analitica avrebbe infatti permesso di far luce su alcuni capitoli di bilancio e di comprendere dei processi che purtroppo sono rimasti nell'ombra, come nel caso della regionalizzazione della spesa aziendale in cui, non essendo reperibili resoconti di alcun genere, si è deciso proporre una stima sulla base dei modesti mezzi a nostra disposizione.

²⁸¹ Si veda il capitolo 3.

²⁸² Sembra che l'Italia sia lo Stato che froda maggiormente l'UE: dal 1991 al 1994 sono stati scoperti e denunciati quasi 960 casi, il 21% del totale, per un ammontare notificato di oltre 560 milioni di Ecu, un importo che rappresenta da solo il 50% del totale della somma oggetto di denuncia di frodi all'interno dell'Unione Europea. Inoltre la percentuale di recupero sugli ammontari oggetto di frodi è solo del 10% contro una media comunitaria di oltre il 20%. Fonte: *Agra Europe*, 1995, da *L'informatore Agrario*, n. 12, 1996, p. 18.

Naturalmente, a ben più ambiziosi risultati avrebbe potuto giungere un'analisi svolta "dall'interno" che si fosse potuta giovare di informazioni più analitiche di quelle contenute nelle poche pubblicazioni sull'Aima e nei bilanci ufficiali.

L'auspicio è che questo studio possa contribuire all'avviamento di altri lavori, possibilmente svolti con la preziosa collaborazione dello stesso Istituto, e risultare di stimolo ad interventi volti alla correzione di talune delle distorsioni insite nella gestione dell'Aima nonché all'introduzione di tecniche di analisi e controllo dell'azione aziendale.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV.
Agricoltura, ISMEA, vari numeri ed annate.
- AA. VV.
Agrisole, vari numeri ed annate.
- AA. VV.
Cooperazione in Agricoltura, vari numeri ed annate.
- AA. VV.
Il Sole 24 Ore, vari numeri ed annate.
- AA. VV.
(1991) L'agricoltura italiana e i mutamenti dello scenario economico internazionale, atti del XXVII convegno di studi della SIDEA, Alghero, 20-22 settembre 1990, Rivista di Economia Agraria, Quaderni n. 15, supplemento al n. 1.
- AA. VV.
L'Informatore Agrario, vari numeri ed annate.
- AA. VV.
Nuova Agricoltura, vari numeri ed annate.
- AA. VV.
Rivista di Diritto Agrario, vari numeri ed annate.
- AA. VV.
Terra e Vita, vari numeri ed annate.
- AIMA, Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo
(1994) Relazione al bilancio di competenza consuntivo 1994.
- AIMA, Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo
(1998) Relazione sulle attività dell'Ufficio Commissariale, 3 novembre 1998.
- F. ADORNATO
(1991) L'Azienda per gli interventi nel mercato agricolo (L'Aima), Il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.
- G. AMADEI
(1991) Federconsorzi alla resa dei conti. Cent'anni di solitudine, Terra e vita, n. 18.
- A. BARTOLA, F. SOTTE
(1991) La proposta Mac Sharry: un'occasione da non perdere, La Questione Agraria n.43.
- A. BARTOLA, F. SOTTE, G. BUONCOMPAGNI
(1992) L'Aima, Ancona, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia, Quaderni di ricerca n. 30, Clua.
- A. BAGNATO, A. CAMANZI
(1987) Agricoltura e mercato nelle trattative del GATT, Cooperazione in Agricoltura, supplemento al n. 4.
- A. BUCKWELL, J. BLOM, P. COMMINS, B. HERVIEU, M. HOFREITHER, H. VON MEYER, E. RABINOWICZ, F. SOTTE, J. M. SUMPSI VINAS
(1997) Towards a common agricultural and rural policy for Europe, European Economy, n. 5.
- BUSCEMA
(1981) Trattato di contabilità pubblica, Giuffrè.
- G.L. CECCARONI VOGLIA
(1996) Strumenti di controllo della produzione e di salvaguardia del bilancio comunitario nell'ambito della PAC, Rivista di Politica Agraria n. 3.
- G.P. CESARETTI, A. COPPOLA, G. MAROTTA
(1991) La riforma della PAC, alcune riflessioni, Rivista di Economia Agraria n. 3.
- G.P. CESARETTI, A.C. MARIANI, V. SODANO
(1994) Sistema agroalimentare e mercati agricoli, Il Mulino.
- E. CESQUI
(1980) Riforma dell'Aima e Federconsorzi, Nuovo diritto Agrario, Monteverde, Roma.

A. CLARIZIA

(1988) Azienda per gli interventi nel mercato agricolo, Enciclopedia Giuridica.

COMMISSIONE EUROPEA

Situazione dell'agricoltura nella Comunità, annate varie.

(1992) Il mondo rurale e il suo avvenire, Serie Schede Europee n. 1, Bruxelles.

(1995) Progetto di ventiquattresima relazione finanziaria concernente il FEOGA sezione Garanzia, Bruxelles.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA

(1994) Relazione di sintesi, 14 febbraio 1994.

COMMISSIONE PERMANENTE AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE

(1995) Relazione sul disegno di legge: 'Organizzazione e funzionamento dell'Ente per gli interventi nel mercato agricolo - EIMA', atto del Senato n. 1814-A, 1995.

COMUNITA' EUROPEA

(1991) Evoluzione e futuro della politica agraria comune, Bollettino delle Comunità Europee, supplemento n. 5, Luxembourg.

CONFAGRICOLTURA

(1989) Rapporto sull'agricoltura italiana. Politiche e tendenze nel contesto economico nazionale ed internazionale, 1988", Seple, S.L.

CONSIGLIO DELLE COMUNITA' EUROPEE

Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, vari numeri e annate.

CORTE DEI CONTI

(1990) Decisioni e Relazioni al Parlamento della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, volumi 1, 2, tomo 1.

(1991) Decisioni e Relazioni al Parlamento della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, volumi 1, 2, tomo 1.

(1991) Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Aima, esercizio 1989, Senato della Repubblica, doc. XV, n. 178, 19 febbraio 1991.

(1992) Decisioni e Relazioni al Parlamento della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, volumi 1 e 2, tomo 1.

(1993) Decisioni e Relazioni al Parlamento della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, volume 1, tomo 1, volume 2, tomo 4.

(1994) Decisioni e Relazioni al Parlamento della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, volumi 1 e 2, tomo 1.

(1994) Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Aima, esercizi 1991 e 1992, Camera dei Deputati, doc. XV, n. 65, 15 gennaio 1994.

(1999) Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Aima per gli esercizi 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997, 11 marzo 1999.

M. COSTA, G. PATENADE et al.

(1992-1994) MAP INFO for Windows 3.0 Documentation set, MAP INFO Corporation, New York.

F. DE FILIPPIS, L. SALVATICI

(1991) La proposta Mac Sharry di revisione della PAC: un'occasione per discutere, La Questione Agraria n. 42.

C. DESIDERI

(1980) La programmazione in agricoltura, Diritto Agrario, Utet, Torino.

(1981) L'amministrazione dell'agricoltura di fronte all'integrazione comunitaria e alla programmazione, L'amministrazione in agricoltura, Officina Edizioni, Roma.

A. DI LAURO

(1994) Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, commento alla legge n.491 del 4 dicembre 1993, Rivista di Diritto Agrario, I.

EIMA, Ente per gli Interventi nel Mercato Agricolo

(1993) Relazione al bilancio di competenza consuntivo 1993.

ENPAIA, Ente Nazionale per gli Addetti e per gli Impiegati in Agricoltura

(1998) Previdenza Agricola, mensile telematico, vari numeri.

G. FABIANI

.....
Aspettando l'Agea. La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa (1983-1996) 162

- (1990) Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercati. Nuovi assetti internazionali in agricoltura, Angeli, Milano.
- R. FANFANI
(1990) Lo sviluppo della politica agricola, La Nuova Italia Scientifica.
- O. FERRO, P. BONSEMBIANTE, E. DE FRANCESCO
(1989) Prezzi agricoli italiani e comunitari: perdita di competitività per la nostra agricoltura, Rivista di Politica Agraria.
- R. FINUOLA
(1995) La spesa pubblica in agricoltura, Studi & Ricerche INEA, INEA.
- G. GALLENTI
(1994) Nuova PAC e redditi agricoli, Rivista di Economia Agraria n. 3.
- E. GATTO
(1996) Riforma della PAC e controllo della produzione: l'efficacia del set-aside nel comparto cerealicolo, La Questione Agraria n. 62.
- G. GIARDINI
(1995) Con Mac Sharry verso la rinazionalizzazione della PAC, La Questione Agraria n. 59.
(1995) Primi risultati e future prospettive della riforma della PAC, La Questione Agraria n. 31.
- GRUPPO DEI DEPUTATI DEL PDS
(1992) All'ombra dell'Aima: frodi, truffe, sprechi, clientelismo negli aiuti in agricoltura", Dossier/1, Ed. Tritone, Roma.
- INEA
Annuario dell'Agricoltura Italiana, annate varie.
(1997) Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione Europea, INEA.
- S. LAZZARI BALDI
(1983) Riordinamento dell'Aima, commento alla legge 14 agosto 1982 n.610, Le Nuove Leggi Civili, Cedam, Padova.
- P. LE ROY
(1996) La nouvelle PAC, Cahiers Français, n. 278.
(1996) Les accords du GATT (1994), Cahiers Français, n. 278.
- R. LUCCHETTI
(1989) Aspetti teorici dell'analisi delle corrispondenze visti attraverso una applicazione ai consumi delle famiglie, Università di Ancona.
- M. MASTROSTEFANO
(1996) Analisi e proposte da un incontro di studio sulla PAC, La Questione Agraria, n.62.
- NOMISMA
(1992) Rapporto 1992 sull'agricoltura italiana, Il Mulino, Bologna.
(1993) Rapporto 1993 sull'agricoltura italiana. Politica agraria e sistema agroalimentare. Scopi ed impieghi degli strumenti di intervento nell'agricoltura italiana, Il Mulino, Bologna.
(1994) Rapporto 1994 sull'agricoltura italiana. Il ruolo dell'agricoltura nelle economie moderne. L'interazione intersettoriale, Il Mulino, Bologna.
(1995) Rapporto 1995 sull'agricoltura italiana. L'organizzazione della ricerca nel settore agroalimentare: analisi, confronti e proposte, Agra, Bologna.
- G. PASTORI
(1979) Regioni e agricoltura alla svolta della programmazione, Regioni.
- D. PERRAUD, A. BONNET
(1994) I trasferimenti pubblici all'agricoltura nella CEE: regole comuni e politiche nazionali, La Questione Agraria n. 55.
- O. PIGNATTI
(1988) Che ne pensano all'Aima ?, Agricoop, n. 3.
- M. PRESTAMBURGO, V. SACCOMANDI
(1995) Economia Agraria, Etas, Milano.
- V. SACCOMANDI

- (1988) *Situazione agricola internazionale e riforma della PAC*, La Questione Agraria, n.29.
- (1991) *Istituzioni di economia del mercato dei prodotti agricoli*, Reda.
- P. SCKOKAI, G. MOSCHINI
(1993) *Interventi 'disaccoppiati', riforma della PAC e redditi agricoli: una analisi qualitativa*, Rivista di Economia Agraria, n. 3.
- SENATO DELLA REPUBBLICA
(1996) *Relazione sul disegno di legge: 'Organizzazione e funzionamento dell'Ente per gli interventi nel mercato agricolo - EIMA'*, atto del Senato n.141, 1996.
- F. SOTTE (a cura di)
(1997) *Spesa pubblica e agricoltura*, Associazione "Alessandro Bartola", Studi e ricerche di economia e politica agraria, Clua.
- F. SOTTE
(1992) *L'intervento pubblico in agricoltura: un bilancio delle ricerche in corso*, Annuario dell'Agricoltura Italiana, vol. XLVI, INEA.
- F. SOTTE, P. BERNACCONI
(1995) *La spesa dell'Aima. Studio per il consolidamento dei flussi finanziari di politica agraria in Italia (1983-1992)*, La Spesa Pubblica in Agricoltura a cura di R. FINUOLA, Studi & Ricerche INEA.
(1995) *La spesa del MIRAAF e dell'AIMA nel quadriennio 1991-1994*, Annuario dell'Agricoltura Italiana, anno XLIX, INEA.
- L. TORTOLINI
(1995) *Le circolari amministrative per l'attuazione del set-aside 'obbligatorio'...*, Rivista di diritto agrario, aprile-giugno.
- S. VIERI
(1994) *La politica agricola comune. Dal trattato di Roma alla riforma Mac Sharry*, Edagricole, Bologna.
- G. ZAGNOLI
(1990) *Rassegna legislativa nazionale e comunitaria*, Rivista di Politica Agraria, supplemento al n. 1.
- G. ZUCCHI, P. NASUELLI, M. SETTI
(1997) *Le quote latte nel mondo*, Quaderni, Accademia Nazionale di Agricoltura, Avenue Media, Bologna.