

Franco Sotte

Una politica senza controllo

Le analisi sulla spesa e sulle agevolazioni all'agricoltura evidenziano la necessità di nuovi strumenti di analisi dell'efficienza e dell'efficacia. Le risorse per l'agricoltura sono in netta diminuzione. Quali le ragioni? Come porvi rimedio? I principali risultati di una giornata di studio ad Ancona

Il 17 ottobre si è tenuta ad Ancona una giornata di studio sul tema "Spesa pubblica e agricoltura" organizzata dal Dipartimento di Economia dell'Università di Ancona e dall'Associazione "Alessandro Bartola", con il patrocinio dal Ministero delle Risorse Agricole Alimentari e Forestali, dalla Regione Marche e dall'INEA. All'appuntamento, aperto da una relazione del prof. Franco Sotte dell'Università di Ancona, hanno portato il proprio contributo i massimi esperti in campo nazionale: Roberto Finuola del Ministero del Bilancio, Giuseppe Manzo e Stefano Vaccari del Miraaf, Antonio Cristofaro dell'Università di Napoli, Rita Arrigoni della Corte dei Conti, Antonio Picchi ex coordinatore dell'agricoltura della Regione Emilia-Romagna, Patrizia Bernacconi dell'Agridelta, Stefania Denaro della Regione Marche. L'incontro è stato introdotto dal Presidente dell'INEA Giuseppe Colombo e dall'Assessore all'agricoltura della Regione Marche Marco Moruzzi.

Le stime più recenti indicano che l'insieme degli interventi riconducibili alla politica agraria ammontava, nel 1992, ultimo anno ad oggi disponibile, a 24.600 miliardi: più del 50% del valore aggiunto settoriale, circa 13 milioni per occupato e 1,6 milioni per ettaro di SAU. Un volume considerevole che comunque trova riscontro nella spesa devoluta a beneficio dell'agricoltura negli altri Paesi dell'Unione Europea. D'altra parte, si consideri che tutt'oggi la PAC assorbe ancora (tra orientamento e garanzia) più del 50% dell'intero budget comunitario. Inoltre, nel tempo si assiste ad una inesorabile e netta erosione di fondi per il settore sia della spesa che delle agevolazioni.

L'origine delle risorse a disposizione dell'agricoltura è triplice: circa 40% dall'Unione Europea, 30% dallo Stato e dalle Regioni, 30% dalle agevolazioni tributarie e contributive. Ciò significa innanzitutto che il ruolo della politica agricola comunitaria è effettivamente determinante, ma la maggior parte delle risorse per l'agricoltura (sommando spesa e agevolazioni) ha origine interna. Parte dell'intervento in direzione dell'agricoltura, però, quello agevolativo, è di fatto governato da soggetti diversi dai responsabili formali della politica agraria: Ministero delle Finanze per gli

aspetti tributari, Ministero del Lavoro per la previdenza sociale.

I risultati delle analisi sulla spesa e sulle agevolazioni

Caratteristiche principali dell'intervento pubblico in agricoltura sono le seguenti:

1. Passività e scarsa selettività. La spesa è prevalentemente di "trasferimento" con obiettivi di breve termine; essa finanzia prevalentemente lo status (risultanze anagrafiche, proprietà fondiaria, quantità prodotte, residenza) anziché il comportamento (programmi, progetti) e tende a rapportarsi preferibilmente a parametri quantitativi anziché qualitativi. Le agevolazioni sono altrettanto non selettive. Ne consegue paradossalmente che, mentre già il sostegno (in particolare quello comunitario) tende a concentrarsi in modo progressivo nelle aree e nelle imprese più favorite, la specifica agevolazione fiscale indifferenziata (di fatto regressiva) accentui, anziché compensare, i differenziali di reddito.
2. Lentezza e inerzia. I ritardi con cui la spesa raggiunge i destinatari sono spesso paradossali: il rapporto medio tra pagamenti in conto competenza e stanziamenti definitivi delle Regioni italiane è pari nell'ultimo dato disponibile al 33%; lo stesso rapporto nel Miraaaf (dove la spesa è in parte consistente di mero trasferimento) è pari nel 1994 al 51,6%. La domanda inevasa per anni infiacchisce la voglia di investire degli operatori agricoli e stimola comportamenti parassitari e speculativi, mentre le amministrazioni, costrette continuamente a gestire il pregresso, perdono flessibilità e si mostrano incapaci di aggiustare la propria politica se non in tempi lunghissimi.
3. Incapacità di cogliere le opportunità di finanziamento della PAC. Questa caratteristica è specifica dell'Italia, anche tra i Paesi del Mediterraneo, e non riguarda solo le politiche la cui gestione può apparire più complessa (strutturali o agro-ambientali), ma anche quelle di mero trasferimento come le indennità compensative

Quanto alla distribuzione della spesa, i risultati fin qui disponibili segnalano differenze significative nei volumi di spesa per occupato o per ettaro tra singole regioni anche contigue. Paradossalmente, all'agricoltura meridionale, presumibilmente con maggiori problemi strutturali, va una minore spesa per investimenti e, di converso, una maggiore spesa con finalità di breve periodo. Riguardo alla spesa Aima, il sostegno ai differenti prodotti varia sensibilmente: per le ortofrutticole, ad esempio, la spesa è irrisoria rispetto al valore della produzione, per altre il sostegno è molto elevato: nel 1994, cereali: 44%, olio d'oliva: 57%, zucchero: 65%, semi oleosi: 76%, tabacco: addirittura 101%; si tenga conto comunque che i beneficiari di una quota rilevante dell'inter-

vento sono esterni all'agricoltura propriamente detta: agro-industria e commercio.

Trasformazioni istituzionali e controllo delle politiche agrarie

Di fronte al quadro fin qui descritto, lo scenario amministrativo e istituzionale di riferimento per le politiche agrarie sta rapidamente e sostanzialmente cambiando e più ragioni spingono le istituzioni della politica agraria verso una più incisiva azione di controllo dell'efficienza e dell'efficacia, verso una rendicontazione più puntuale della distribuzione della spesa, verso una più consistente selezione dei suoi beneficiari.

Innanzitutto è in corso la riforma del bilancio dello Stato che ha come obiettivo procedure più snelle e maggiore verifica della spesa. Se il bilancio sarà costruito, come si prevede, su basi funzionali e per obiettivi da conseguire, si renderà necessario un più serio e rigoroso confronto sulle effettive occorrenze finanziarie, in base ai risultati raggiunti, allo stato di attuazione dei programmi in corso e tenuto conto dell'effettiva capacità di spesa delle amministrazioni interessate.

In secondo luogo, è in atto nell'Unione Europea una ulteriore fase di riforma della PAC dopo quella avviata nel 1988 per le politiche strutturali e nel 1992 per le politiche di garanzia. Non è difficile prevedere un ulteriore indebolimento delle garanzie di mercato (e delle politiche centralizzate) ed un rafforzamento della strategia introdotta con il regolamento 2052/1988, con le misure di accompagnamento della riforma Mac Sharry e con i programmi Leader. La necessità per il nostro Paese di attrezzarsi con adeguati strumenti di controllo per l'amministrazione di queste politiche non solo appare dunque urgente per recuperare i ritardi ad oggi accumulati e utilizzare i finanziamenti che si rischia altrimenti di perdere, ma anche per riuscire ad adeguarsi in tempo al crescente volume di risorse che da questa fonte saranno probabilmente disponibili.

Infine, riguardo ai rapporti Stato-Regioni, i problemi da risolvere sono di due tipi. Come evitare che, chiamate a finanziare direttamente la politica agraria, le Regioni tagliino i finanziamenti che prima erano garantiti all'agricoltura dal finanziamento centrale e dalla destinazione vincolata? Come garantire al Miraaaf, in attuazione della legge 491/93, le informazioni sull'attività di spesa delle Regioni necessarie per l'espletamento effettivo dei compiti di coordinamento e programmazione, nonché di implementazione delle linee di indirizzo comunitarie e nazionali, una volta trasferito completamente alle Regioni il finanziamento della politica agraria e la sua gestione operativa?

La pratica del controllo e dell'analisi dell'efficienza e dell'efficacia della politica agraria, a cominciare

dall'analisi della spesa, va introdotta in modo sistematico, non occasionale, assegnando questo compito a specifici organi e uffici, mentre tutti i dirigenti e funzionari dell'amministrazione dell'agricoltura vanno responsabilizzati rispetto a questa funzione. Per ciascuno di essi deve diventare prassi corrente la definizione ex-ante di piani esecutivi di gestione (con indicazione analitica di obiettivi, risorse, azioni, tempi, priorità relativamente alla gestione della propria competenza) e la presentazione ex-post della rendicontazione sull'attività svolta. E per l'amministrazione nel suo complesso, l'analisi di efficienza ed efficacia complessiva dell'azione amministrativa deve assumere priorità rispetto ad ogni altro compito.

A tal fine è stata avanzata opportunamente la proposta di costituire in ciascuna Regione un nucleo di valutazione (o osservatorio) delle politiche agrarie e di analisi dei fabbisogni di politica agraria, assistito da un ufficio apposito di analisi e controllo. Una analoga soluzione potrebbe essere anche progettata a livello nazionale per la valutazione della spesa delle istituzioni nazionali (Miraaf, Aima innanzitutto) e per la raccolta e l'analisi a livello nazionale, a fini di coordinamento e indirizzo, di informazioni sulla attività di spesa autonomamente definita dalle Regioni.

Il problema dello scambio sociale

Fin qui la presentazione dei temi della Giornata di studio di Ancona si è concentrata sulle questioni tecniche. Ma, allargando il quadro, altre riflessioni conseguono alle ricerche sulla spesa. Il dato più preoccupante consiste nel continuo e consistente declino nel tempo di risorse destinate alla politica agraria. Le notizie sulle proposte della nuova finanziaria lasciano ritenere che in futuro si stiano prospettando ulteriori pesantissimi tagli. E' possibile individuare le ragioni di queste riduzioni? E' possibile porvi rimedio?

Le ricerche sulla spesa certamente suggeriscono una parziale risposta. Se la spesa è gestita inefficientemente e non raggiunge gli obiettivi per i quali era stata autorizzata, oppure viene persa per ritardi temporali nella sua erogazione o perché le occasioni vengono lasciate cadere, si può concludere che il suo finanziamento sia meno necessario ed urgente rispetto ad altri usi competitivi delle risorse. Di fronte alla diminuzione di fondi per l'agricoltura, il recupero di efficienza e di efficacia appare non solo come lo strumento per recuperare, usandoli meglio, i finanziamenti dati, ma anche per opporre buone motivazioni ad ulteriori decurtazioni.

Ma la perdita di fondi all'agricoltura dipende anche da altre ragioni. Esse vanno innanzitutto ricercate nella crisi del patto sociale tra gli agricoltori e la società. In passato forti motivazioni, prevalentemente di tipo quantitativo,

erano alla base dei trasferimenti a carico dei cittadini e dei consumatori e a beneficio degli agricoltori: sicurezza alimentare, occupazione, coesione europea. D'altra parte, come categoria sociale, data la numerosità e la compattezza, gli agricoltori possedevano un peso politico che con il tempo si è indebolito. Oggi nuove motivazioni, di ordine prevalentemente qualitativo, possono e debbono sostituire le prime: sanità dei prodotti, rispetto della natura, cura dell'ambiente e del territorio, sviluppo rurale. Ma esse andrebbero meglio esplicitate finalizzando più direttamente la spesa ai nuovi obiettivi. D'altra parte, oggi il peso politico dell'agricoltura non è più assicurato dalla numerosità degli agricoltori o delle famiglie agricole, ma dalla sua centralità rispetto alla tutela del territorio e dell'ambiente, dalla sua importanza nella alimentazione, ecc. Ciò significa che il peso politico dell'agricoltura sarà tanto maggiore quanto più ampie saranno le alleanze che l'agricoltura riuscirà a tessere con gli ambientalisti, con i consumatori, con gli abitanti delle aree rurali e di quelle urbane. La domanda che qui si pone è: fino a che punto la spesa attuale per l'agricoltura o le esenzioni tributarie e contributive sono destinate a rafforzare quelle alleanze e a servire il nuovo patto sociale?

Il nostro parere è che qui il dibattito sia insufficiente, che troppo spesso le forze politiche e le organizzazioni sociali rimangano legate a stereotipi o siano vittime di fenomeni di inerzia nell'utilizzo delle risorse, nella difesa acritica di tutte le provvidenze, anche talvolta di quelle meno difendibili o, ormai, più anacronistiche. La mancanza di una analisi critica dall'interno del settore contribuisce da un lato al suo isolamento e dall'altro alla ulteriore erosione delle risorse finanziarie a disposizione. Ovviamente, occorre molto coraggio per analizzare la ratio delle politiche agrarie e affrontare il tema dell'efficienza e dell'efficacia dell'intervento pubblico. Ma questo passaggio è ormai inevitabile, anzi, sarebbe meglio averlo già affrontato.

Prof. Franco Sotte
Dipartimento di Economia, Università di Ancona,
via Birarelli, 11, 60121 ANCONA
Telefono: 071-2203928 - Fax: 071-53621
Email: sotte@deanovell.unian.it