

***Franco Sotte - Daniela Trasatti***

#### ***4.1 La spesa regionale nel biennio 1995-1996: una prima lettura***

##### ***4.1.1. Premessa***

I risultati esposti in questo capitolo sono il frutto di una lettura sintetica della base dati 1995-96 messa a punto dall'INEA e illustrata nel capitolo 3. Come già anticipato, i caratteri pionieristici del lavoro sono tali da rendere necessari ulteriori affinamenti ed una maggiore continuità temporale nella rilevazione. Allo stato attuale della base dati è infatti solo possibile una lettura per aggregati nazionali ed un confronto spaziale tra le Regioni considerate come decisori e gestori fondamentali della politica agraria a livello periferico.

E' invece ancora impossibile un approfondimento nel tempo che metta in luce i differenti sentieri evolutivi e le diverse strategie di politica agraria. Nella dinamica politico-istituzionale di questi anni, documentata dai contributi riportati nel capitolo 2, alle quale si aggiunge l'effetto relativo alla ridefinizione della politica agricola europea (riforme Mac Sharry e dei fondi strutturali) e l'approssimarsi dell'applicazione di *Agenda 2000*<sup>1</sup>, la fotografia che viene presentata non consente purtroppo di cogliere le dinamiche.

Ciò nonostante, a parte le ancora possibili imprecisioni dovute alle dimensioni del lavoro di riclassificazione compiuto e al difficile compito del suo coordinamento, il quadro d'insieme della spesa regionale che ne risulta presenta notevoli motivi di interesse.

##### ***4.1.2. Il volume complessivo della spesa regionale***

La spesa agricola complessivamente erogata dalle Regioni italiane è esposta nella tabella 1 nella quale sono raccolti i risultati in valori assoluti relativi agli esercizi 1995 e 1996 e riguardanti stanziamenti, impegni e pagamenti. Con riferimento al 1996, i 12,5 mila miliardi stanziati si sono tradotti nel corso dello stesso esercizio in 8,2 mila miliardi impegnati ed in 3,9 mila miliardi pagati. A questi ultimi, nel corso dello stesso esercizio, si sono aggiunti altri 3 mila miliardi di pagamenti relativi ai residui degli anni precedenti. Di conseguenza i pagamenti totali sono ammontati a 6,9 mila miliardi.

Con l'ausilio della tabella 2 nella quale gli stessi valori sono riportati in termini di composizione percentuale sul totale nazionale, si nota innanzitutto il peso particolarmente rilevante delle Regioni e Province a statuto speciale, che raccolgono da sole più di un terzo degli stanziamenti, quota che, in ragione di una rilevata maggiore speditezza media nella trasformazione degli stanziamenti in pagamenti, cresce fino al 47% di tutta la spesa regionale in fase di pagamento di

---

<sup>1</sup> E' il caso di ricordare che Agenda 2000 attribuisce agli Stati membri decisioni importanti riguardo alla sua stessa implementazione: in termini di *cross-compliance*, di utilizzo delle *envelope*, di definizione degli impegni occupazionali, ecc.

competenza (45,7% dei pagamenti complessivi).

Sarebbe in generale non corretto dedurre dal confronto tra i due aggregati delle considerazioni di merito per i seguenti motivi.

- Differenti e maggiori sono le competenze delle Regioni e Province autonome; in particolare queste, rispetto alle Regioni ordinarie hanno compiti che si traducono maggiormente in trasferimenti o in erogazioni dirette ai beneficiari, tipicamente più rapide a trasformarsi da stanziamento in pagamento.
- In secondo luogo, almeno per gli anni analizzati, in gran parte il finanziamento della spesa regionale per le Regioni a statuto ordinario era ancora di derivazione nazionale e soggetto ai limiti ed ai ritardi conseguenti a scelte centrali (blocco degli impegni, ritardo nella ripartizione CIPE delle somme recate dalla legge di settore, ecc.).
- Infine, il vincolo di destinazione della spesa agricola trasferita dallo Stato alle Regioni ordinarie conduceva queste ultime a ristanziare le somme già stanziate nel precedente esercizio che, per qualsiasi ragione, non si fossero tradotte in impegni passando quindi nel conto residui. La reinscrizione delle somme già stanziate di fatto si traduceva in un gonfiamento degli stanziamenti che non raccoglievano soltanto fondi freschi, ma appunto duplicazioni di fondi già precedentemente computati.

Paragonando poi le grandi ripartizioni nazionali in termini di traduzione degli stanziamenti in impegni e pagamenti, si può notare come, mentre il Nord ed il Centro tendono a coprire una quota costante pari rispettivamente al 32% e all'11% circa dell'intero volume della spesa, sia soprattutto il Sud a perdere posizione passando dal 32% (stanziamenti) al 22% (pagamenti) circa, mentre le Isole (entrambe regioni autonome), tendono a guadagnare posizioni rispettivamente dal 24% al 36%.

La tabella 3 riporta gli indicatori usuali di misurazione dell'efficienza regionale nella gestione finanziaria della spesa<sup>2</sup>: capacità di impegno:  $CI=I/S$ , capacità di pagamento:  $CP=P/I$ , capacità di spesa:  $CS=P/S=CI \times CP$ , dove S: stanziamenti definitivi di competenza, I: Impegni, P: pagamenti di competenza.

Il quadro complessivo non è particolarmente soddisfacente. In media meno di due terzi delle somme complessivamente stanziate vengono impegnate, di queste meno della metà viene pagata nel corso dell'esercizio. Ne risulta che soltanto 3 lire su 10 raggiungono effettivamente il destinatario immediatamente successivo. Tenuto conto, come rilevato, che parte della spesa è di trasferimento ad altri enti, si può effettivamente derivare un quadro di relativa lentezza della spesa agricola

---

<sup>2</sup> Bisogna essere molto precisi riguardo al concetto di efficienza qui utilizzato. Esso infatti pertiene soltanto agli aspetti strettamente finanziari della gestione del bilancio, mentre non tiene conto della efficienza della spesa quanto al motivo dell'erogazione. Ne deriva una asimmetria esplicativa degli indicatori. Infatti, se una spesa stanziata non viene impegnata e quindi pagata, qualunque ne sia l'oggetto, si può dire di essere in presenza di inefficienza: la Regione ha programmato una spesa (stanziamento), che non si è tradotta in spesa effettuata (impegno e pagamento). Ma se viceversa si è di fronte al caso di una alta capacità di pagamento, questa non consente di per sé di giudicare efficiente la gestione regionale se non dopo aver osservato l'oggetto della spesa. In molti casi una spesa rapidamente smaltita può nascondere fenomeni patologici o una scarsa selezione dei beneficiari. La spesa ad esempio che viene trasferita dalla Regione ad un ente intermedio (l'Ente o Agenzia di sviluppo ad esempio) risulta rapidamente erogata, anche se non produce ancora effetti nella agricoltura regionale. Lo stesso giudizio può darsi per la spesa erogata in finanziamenti di tipo assistenziale: è il caso dei salariati forestali di alcune Regioni meridionali.

regionale. Non si sottovaluti l'effetto perverso di questa inefficienza sulla stessa consistenza democratica della gestione del bilancio: le 100 lire stanziare erano state presentate all'Assemblea regionale nella formazione del bilancio di previsione e poi in quello assestato come un obiettivo e contemporaneamente come un limite di spesa. Se si considera il primo aspetto, i risultati dimostrano che gli obiettivi regionali quanto all'agricoltura sono ben lontani dall'essere raggiunti; mentre se si considera il secondo, si può ritenere che, data la spesa effettivamente erogata e prevedibilmente erogabile i tetti di spesa della generalità dei bilanci sono stati sistematicamente sopravvalutati affidando agli esecutivi margini di manovra particolarmente laschi ed eccessivi.

Al di sotto di questa immagine complessiva, i comportamenti di alcune singole Regioni si mostrano ancora più negativi. Solo nel caso di Trento e Bolzano i pagamenti in conto competenza superano il 50% degli stanziamenti. Mentre ci sono casi di Regioni con una bassissima capacità di impegno (Friuli, Abruzzo e in genere il Sud) ed altre con una bassissima capacità di pagamento (Veneto, Lazio, ancora Abruzzo, Molise, Campania e Puglia). L'effetto congiunto consiste in rapporti tra pagamenti e stanziamenti talvolta irrisori: Lazio 10,3%, Molise 13,8%, Abruzzo 14,5%, Friuli 15,5%, Puglia 15,9%. Ma anche i casi delle Regioni che in cui i pagamenti di competenza superano il 20% degli stanziamenti, ma non raggiungono la media nazionale possono essere considerati, nei limiti dell'accezione sopra descritta, particolarmente inefficienti: Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna (nel 1996), Umbria, Marche, Basilicata, Calabria.

La persistenza del fenomeno nei due anni considerati suggerisce d'altra parte che il fenomeno nella generalità delle Regioni ora richiamate ha carattere non occasionale<sup>3</sup>. La conferma può d'altra parte essere dedotta dal valore assunto dall'indice di struttura riportato nelle ultime due colonne della tabella 3. Esso rappresenta il peso degli stanziamenti definitivi dell'esercizio rispetto alla massa spendibile<sup>4</sup>. A parte il caso dell'outlier Puglia, che si caratterizza per una massa di residui tripla rispetto agli stanziamenti, molte altre Regioni mostrano un conto residui con un volume di risorse particolarmente elevato. In questo caso anche le Regioni autonome Sicilia e Sardegna mostrano una debolezza interna nella gestione: esse infatti riescono ad impegnare la gran parte dei propri stanziamenti (vicino ed oltre il 90%), ma poi presentano una capacità di pagamento non altrettanto elevata e quindi una produzione di residui molto consistente.

#### *4.1.3. La spesa unitaria*

Le successive tabelle propongono una lettura della spesa regionale agricola per valori relativizzati rispetto alle tipiche variabili caratteristiche della dimensione dell'agricoltura: occupati in tabella 4; superficie agricola utilizzata nella tabella 5; valore aggiunto agricolo nella tabella 6.

Il valore medio dello stanziamento delle Regioni per occupato nel 1996 è pari a

---

<sup>3</sup> Questo risultato trova d'altra parte conferma in precedenti studi: Sotte F. (a cura) (1997), Spesa pubblica e agricoltura, Spesa pubblica e agricoltura, Associazione "Alessandro Bartola" - Clua Edizioni, Ancona.

<sup>4</sup> La massa spendibile è rappresentata dalla somma degli stanziamenti definitivi e dei residui totali all'inizio dell'esercizio

8,9 milioni che si riducono a 5,8 di impegni e a 2,7 di pagamenti. I pagamenti totali, compresi anche quelli in conto residui sono pari a 4,9 milioni. Si tratta di una somma che, ancorché falcidiata dalle difficoltà di impegno e di pagamento e ritardata nel tempo per via del transito attraverso i residui, appare non proprio modesta. In effetti però, come l'analisi della tabella 4 dimostra, la variabilità tra regioni è particolarmente consistente. Innanzitutto le Regioni a statuto speciale presentano una spesa pro-capite in termini di stanziamenti più che doppia (15 milioni) di quelle a statuto ordinario (7,3 milioni). Il divario d'altra parte tende ad ampliarsi al passaggio ai pagamenti, cosicché questi rappresentano nelle prime più del triplo che nelle seconde.

Si tenga peraltro conto che è la Sicilia, anche in ragione della sua agricoltura particolarmente intensiva di lavoro che abbassa il valore delle regioni autonome. Anche al loro interno il divario è notevole andando dai 29,9 milioni di pagamenti totali per occupato della Val d'Aosta ai 6,9 del Friuli che, anche per la bassa capacità di spesa, si avvicina nel suo comportamento alla norma delle Regioni ordinarie. Comunque anche tra quest'ultime i divari sono consistenti e vanno dai 10,4 milioni della Basilicata ai 2 della Campania.

Considerando che le Regioni con ordinamenti produttivi maggiormente intensivi di lavoro (si consideri la Sicilia tra le autonome e la Campania, il Lazio e la Puglia tra le ordinarie) sono nella coda della graduatoria nazionale, si conclude che c'è piuttosto una correlazione negativa tra lavoro e ripartizione della spesa regionale. Mentre, considerando la priorità dell'occupazione tra gli obiettivi nazionali e comunitari, una strategia rivolta agli ordinamenti maggiormente *labour-intensive* corrisponderebbe maggiormente agli interessi generali del Paese. D'altra parte si tenga presente che i prodotti corrispondenti ad ordinamenti produttivi maggiormente intensivi di lavoro (ortofrutta, agrumi, vino, olio d'oliva, ecc.) sono quelli meno protetti dalla politica agricola comunitaria e per i quali la valorizzazione è sostanzialmente affidata al mercato.

Considerando infine i grandi aggregati territoriali a livello nazionale si nota che, a parte il caso delle Isole, palesemente influenzate dallo statuto di autonomia, non si registrano nette differenze tra Nord, Centro e Sud.

Passando all'esame, con l'ausilio della tabella 5, della spesa regionale per unità di superficie agricola utilizzata, la media nazionale ad ettaro nel 1996 è pari a 849 mila lire di stanziamenti, 557 di impegni, 263 di pagamenti in competenza e di 470 di pagamenti totali. Le differenze interregionali tendono leggermente ad appiattirsi, salvo il caso delle regioni di montagna, come la Val d'Aosta, Trento e Bolzano, dove la vasta presenza di pascoli e boschi ed il peso ridotto della SAU, uniti alla condizione di autonomia, conduce ad una spesa superiore o vicina al milione di lire ad ettaro. Una seconda fascia di Regioni comprende le agricolture più intensive: Sicilia, Liguria e Calabria e, ad una certa distanza, anche Veneto, Friuli e Campania. Nelle ultime posizioni si collocano le regioni ad ordinamenti produttivi estensivi e ad agricoltura maggiormente "industrializzata": Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna al Nord, Marche e Lazio al Centro, alle quali si aggiungono Abruzzo e Puglia al Sud.

Considerando infine la spesa in rapporto al valore aggiunto (tabella 6) settoriale, il quadro si completa. La spesa regionale partecipa alla formazione dei

redditi degli agricoltori nella misura del 13,9% medio nazionale, che però sale al 36% per le Regioni autonome e si attesta sul 9,1 % per quelle ordinarie. Tra le prime il divario è notevole. Il caso della Val d'Aosta è significativo: in questa Regione la spesa regionale supera di gran lunga il valore aggiunto agricolo anche in termini di pagamenti totali (166%). Chiaramente qui si pone un problema di efficienza allocativa nell'uso delle risorse e si pone anche la questione, non dissimilmente che nelle altre Regioni, ma con più evidenza, di quali altre categorie economiche siano le beneficiarie della spesa nominalmente destinata all'agricoltura. Comunque anche per altre Regioni il peso della spesa regionale nella formazione dei redditi agricoli appare consistente: Sardegna 65,4% dei pagamenti totali, Basilicata 46,8%, Trento e Bolzano entrambe a più del 30%, e ancora Calabria, Sicilia, Molise.

Nel caso di altre Regioni, in proporzione alle precedenti, il ruolo giocato dalla spesa agricola regionale appare relativamente marginale; le seguenti regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Campania, Puglia, presentano un peso percentuale della spesa agricola inferiore al 10% del valore aggiunto. A volte, come nel caso di Puglia, Liguria, Emilia-Romagna è già bassa la spesa regionale in fase di stanziamento; in altri casi Piemonte, Marche, Campania si può attribuire il risultato anche alla difficoltà di trasformare gli stanziamenti in pagamenti effettivi.

#### *4.1.4. La disaggregazione economico-funzionale della spesa regionale*

Preso atto dei volumi complessivi e della distribuzione tra regioni della spesa agricola complessiva, i prossimi paragrafi sono rivolti ad analizzarla nel proprio interno sulla base degli aggregati resi possibili dalla sua riclassificazione. A tal fine, le tabelle 7 e 8 presentano la ripartizione degli stanziamenti definitivi in termini assoluti e percentuali, mentre le tabelle 9 e 10 raccolgono gli stessi aggregati riferendosi ai pagamenti totali. I codici di riclassificazione esposti nelle colonne fanno riferimento alla "destinazione economico-funzionale" presentata nel capitolo 3.

Le tabelle possono essere lette per singole disaggregazioni. In questo senso, considerando, ad esempio, i risultati riferiti al 1996, il volume complessivo degli stanziamenti: 12.469 miliardi si ripartisce in 821 miliardi per l'assistenza tecnica, 211 per la ricerca e la sperimentazione, 2.188 per gli aiuti al finanziamento della gestione delle imprese e così via. Il lettore può liberamente concentrarsi su ogni colonna ed esaminare il comportamento delle Regioni che lo interessano.

Più utile è in questa sede proporre una lettura per assi strategici, raggruppando opportunamente i codici e derivandone una valutazione complessiva. A questo proposito, una prima chiave di lettura può riguardare le due componenti dei *trasferimenti i cui beneficiari diretti sono le imprese agricole*: "aiuti al finanziamento della gestione" e "investimenti aziendali". Distinguendo le Regioni a Statuto ordinario da quelle autonome non si rilevano differenze molto significative. Invece l'analisi per grandi ripartizioni geografiche mostra una significativa differenza di comportamento. Le Regioni del Centro stanziavano per questa spesa parte consistente del proprio budget agricolo (59,3%), a differenza delle Regioni del Nord, del Sud e delle Isole (rispettivamente 39,2%, 39,7% e

34,8%). E poi interessante constatare comunque come, nella successiva gestione, il Nord si presenti relativamente più efficiente, tanto che, in termini di pagamenti totali (42,4%), si avvicina molto alla quota relativa del Centro (che scende al 51,2%). Il Sud e le Isole invece mostrano proprio in queste componenti le maggiori difficoltà di gestione, cosicché le rispettive percentuali si abbassano al 24,4% ed al 26,4%.

Se poi si considera che la prima componente si riferisce grossolanamente ai fabbisogni finanziari di breve termine relativamente più elevati in un'agricoltura più evoluta ed integrata con il mercato, mentre la seconda comprende le differenti forme di aiuto rivolte al medio-lungo termine necessarie ad una agricoltura più tradizionale e con maggiori problemi strutturali, si può concludere che l'analisi mostra risultati controintuitivi. Infatti gli aiuti alla gestione che hanno una distribuzione più o meno uniforme nel territorio in fase di stanziamenti, tendono a ridursi al Sud-Isole rispetto al Centro-Nord in termini di pagamenti: segno di una comune volontà politica che nel Mezzogiorno non riesce però a realizzarsi.

Invece gli stanziamenti per investimenti, già in fase di stanziamento, sono proporzionalmente maggiori nel Centro-Nord che nel Sud e nelle Isole presentando quindi un divario che si conserva anche in fase di pagamento: segno in questo caso di una differente volontà politica che penalizza nelle Regioni meridionali l'intervento strutturale. Importante notare a riguardo che l'ostacolo difficile da superare riguarda già la fase dell'impegno, non del pagamento: quasi che le Regioni meridionali trovassero impedimenti nel manifestarsi della domanda o nello smaltimento delle pratiche burocratiche prima dell'impegno.

Interessante sarebbe a questo riguardo una analisi che consideri non soltanto le ragioni interne alle Regioni (che influiscono sulla snellezza procedurale o riguardano il ruolo della burocrazia nell'espletare le mansioni istruttorie), ma anche quelle esterne riguardanti in particolare il ruolo degli istituti finanziari nel favorire l'accesso ai finanziamenti o delle organizzazioni agricole nell'assistere gli agricoltori nella realizzazione dei progetti e nella formulazione delle domande.

Naturalmente queste conclusioni generali non trovano uniforme riscontro nelle Regioni delle singole ripartizioni geografiche. La Basilicata nel Mezzogiorno ha ad esempio un comportamento più simile a quello delle Regioni del Centro Nord, mentre il Veneto ed il Friuli V.G. mostrano uno scarso impegno in genere verso il sostegno alla formazione del capitale nelle imprese sia nel breve che nel lungo termine come nelle Regioni del Mezzogiorno.

Un altro asse strategico della spesa regionale riguarda la spesa genericamente riconducibile ai *servizi agli agricoltori* nei quali possono essere ricomprese le attività di spesa raccolte sotto i codici di riclassificazione: "Assistenza tecnica", "Ricerca e sperimentazione" e "Promozione e marketing". L'aggregato complessivo non comprende altre attività di servizio all'agricoltura delle quali pure sarebbe stato il caso di tenere conto: in particolare i servizi resi direttamente dagli uffici regionali agli agricoltori (i cui costi di funzionamento non sono isolabili), oppure i costi della formazione professionale agricola (essendo spesso parte anche in questo caso di un aggregato più vasto).

La riflessione deve tenere conto di questi limiti. Ciò nonostante, si può rilevare una netta divaricazione nei comportamenti regionali. Questo riguarda in particolare l'assistenza tecnica per la quale le Regioni del Centro-Nord stanziavano

una quota percentuale intorno al 10% dell'intero budget, che tende a crescere in fase di pagamenti fino a toccare le percentuali del 17,1% e 14,3% nel 1996. Le Regioni meridionali invece stanziavano in genere per l'assistenza tecnica una quota di risorse relativamente marginale; essa resta tale nei pagamenti anche perché manca in esse l'effetto di recupero di risorse in fase di passaggio ai pagamenti. La spesa è dunque minore e presenta qualche maggiore problema di efficienza nella gestione finanziaria.

Alla spesa regionale diretta bisognerebbe comunque aggiungere quella degli Enti (o delle Agenzie) di sviluppo ai quali sono spesso affidati compiti di assistenza tecnica complementari a quelli finanziati direttamente dalla Regione. In effetti le voci "Altro" e "Non classificabile" raccolgono proprio nelle Regioni meridionali quote non irrilevanti della spesa complessiva nelle quali gran parte del peso è proprio dovuto al finanziamento diretto degli enti strumentali della Regione.

Considerando le singole Regioni, mentre il dato del Mezzogiorno si presenta sostanzialmente omogeneo, la spesa di alcune Regioni del Nord si caratterizza per un netto orientamento verso i servizi. E' il caso del Veneto e della Emilia-Romagna dove essi raccolgono complessivamente il 31,4% ed il 28,7% dei pagamenti totali. Ad esse si aggiunge nel Centro il Lazio, dove la spesa per servizi ammonterebbe addirittura al 45,4% del totale dei pagamenti.

Gli *investimenti infrastrutturali* presentano una concentrazione specifica in termini di pagamenti totali nelle Regioni meridionali: 20,8%, contro l'8,4% al Nord e il 9% al Centro. La peculiarità meridionale nella implementazione della dotazione infrastrutturale si contrappone al già presentato minore impegno nella dotazione strutturale a livello di singole imprese che è invece tipico delle Regioni Centrosettentrionali. In effetti il risultato della maggiore spesa infrastrutturale non è frutto di maggiori stanziamenti, quindi di una decisione allocativa delle risorse effettuata in fase di formazione del bilancio regionale, ma di una particolare efficienza finanziaria nel Mezzogiorno nella amministrazione di questo tipo di spesa. La questione merita di essere analizzata più in dettaglio, una parte infatti della spesa infrastrutturale viene svolta attraverso i Consorzi di Bonifica la cui efficienza andrebbe a sua volta valutata. I casi della Campania e della Puglia si distaccano da tutti gli altri in termini di spesa per infrastrutture raggiungendo le percentuali più elevate (rispettivamente 40,1% e 30,3%).

D'altra parte le Regioni del Nord in particolare mostrano di dedicare una maggiore quota di spesa a supporto dell'investimento strutturale nelle imprese della trasformazione e della commercializzazione. Naturalmente questa caratteristica va rapportata alla differente presenza dell'agro-alimentare a valle del primario ed in particolare delle imprese cooperative.

L'ultimo asse strategico della spesa regionale agricola è quello relativo alle *attività forestali*. Nell'interpretazione dei risultati bisogna qui tenere conto dei limiti di una classificazione che forse proprio in questo caso presenta maggiori lacune. La causa principale è dovuta alla presenza nei bilanci regionali di capitoli di difficile attribuzione tra agricoltura e ambiente. Essi hanno certamente influito nella decisione relativa alla inclusione della spesa nel data base. D'altra parte, come è noto, la attribuzione dei compiti in materia forestale non è omogenea tra le

Regioni: è infatti quella della forestazione una tipica materia a cavallo tra più materie: agricoltura, ambiente, territorio, parchi e che talvolta, specie in alcune regioni del Mezzogiorno, assume carattere assistenziale (salari agli operai forestali); così la spesa è allocata in differenti assessorati al passaggio da una regione all'altra e la stessa struttura del bilancio ne viene influenzata.

Ne consegue che alcune Regioni mostrano una spesa forestale palesemente sottostimata in quanto non considerata pertinente all'agricoltura. D'altra parte, come detto, in altre Regioni come la Calabria la spesa forestale si risolve in gran parte in salari e oneri connessi. I risultati comunque mostrano, specie in alcune regioni meridionali, ed anche in Umbria, Piemonte e Toscana che la politica forestale occupa un posto consistente e crescente nel bilancio del settore agricolo.

#### *4.1.5. La spesa regionale disaggregata sulla base delle altre classificazioni*

Le tabelle 11 e 12 riguardano gli stanziamenti ed i pagamenti totali riclassificati sulla base della *tipologia di spesa* di sostegno all'agricoltura<sup>5</sup>. La parte più consistente della spesa regionale sia in termini di stanziamenti che di pagamenti riguarda i contributi in conto capitale (rispettivamente per il 1996: 36% e 39,6%) ed in conto interessi (23% e 19,1%). La differenza tra le due forme di sostegno è nota. A parte il caso del conto interesse per prestiti di conduzione, che si esaurisce generalmente nel corso dell'anno di riferimento, a parità di stanziamento di bilancio nell'esercizio corrente, il conto interesse attiva un volume di investimenti molto maggiore che il conto capitale, ma ovviamente a spese degli esercizi futuri sui quali la decisione politica di concedere tale forma di finanziamento scarica oneri finanziari per tutta la durata del prestito. Questa spesa "non programmabile" a lungo termine irrigidisce il bilancio e limita i gradi di libertà del policy maker.

In effetti, rispetto a precedenti ricerche, la forma del conto capitale sembra avere preso il sopravvento. D'altra parte occorre tener conto dell'abbassamento del costo del danaro, che si è riflesso in una minore onerosità dei mutui anche a tassi ordinari.

Osservando il fenomeno per ripartizioni geografiche si nota che l'intervento nella formazione del capitale sotto le due forme ora osservate è tendenzialmente più presente nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. In fase di amministrazione della spesa la formula del conto capitale tende ad accentuare la sua presenza nel Sud, mentre quella del conto interesse trova delle difficoltà a trasformarsi in pagamenti, tanto che il Sud scende in quota percentuale al di sotto del Nord e del Centro.

A livello di singole Regioni si notano forti differenze di comportamento, con alcune regioni (Toscana ed Emilia-Romagna in specie) che si differenziano dalle altre, privilegiando il conto interesse, presumibilmente a breve.

Le altre componenti evidenziate nelle tabelle giocano un ruolo minore salvo che in alcune Regioni: in particolare la spesa per "premi e sovvenzioni" gioca un

---

<sup>5</sup> Per ovvie ragioni di leggibilità e di maggiore sintesi, le tabelle di questo paragrafo si riferiscono al solo 1996, l'ultimo anno disponibile. Ovviamente il giudizio sulla spesa di una Regione meriterebbe di non essere basato su di un solo esercizio, il confronto con il 1995, l'altro anno elaborato, mostra comunque, come già osservabile dalla classificazione economico funzionale testé esposta, una sostanziale omogeneità.



ruolo rilevante soltanto in alcune Regioni autonome. Sotto questo profilo occorre considerare che questo tipo di spesa è tipico del sostegno comunitario nel cui caso è diretto al sostegno di specifiche produzioni. Nel caso delle Regioni esso è anche rivolto ad alleviare il costo di alcuni fattori a fecondità ripetuta.

Le successive tabelle 13 e 14 raccolgono la spesa regionale riclassificata per *beneficiari diretti*. La quota maggiore (54,8% degli stanziamenti e 47,6 dei pagamenti totali) va all'aggregato "imprese agricole", mentre una quota intorno al 10% spetta alle cooperative ed alle associazioni dei produttori. Un rapporto quindi di circa 5 a 1. In realtà, come avvertito anche all'atto della presentazione dei codici di riclassificazione, il metodo adottato è tale da comprendere sotto la seconda categoria spesa sicuramente rivolta (in quanto riservata ad esse) al finanziamento delle imprese cooperative e delle associazioni dei produttori, ma non altrettanto si può dire per quella sotto la categoria "imprese agricole" alla quale possono spesso ugualmente accedere anche le imprese cooperative.

Un primo dato interessante che emerge dalla analisi della spesa a livello delle ripartizioni e delle singole Regioni riguarda innanzitutto il fatto che nel Sud la spesa indirizzata al sostegno diretto delle imprese è di gran lunga più contenuta che non resto del Paese. Una seconda considerazione riguarda la distribuzione della spesa per le cooperative e le associazioni. Essa non è correlata alla presenza del sistema cooperativo nelle varie aree del Paese; anzi, al contrario, proprio in Veneto, Emilia-Romagna e Toscana, dove la cooperazione è più diffusa la spesa ad essa rivolta si contrae, mentre cresce nelle Regioni del Nord-Ovest e del Centro (Marche ed Umbria), come in Basilicata e soprattutto in Sardegna.

Non si può trarre un giudizio da questi dati. In effetti sembra ragionevole che l'incentivazione alla cooperazione si indirizzi verso le Regioni in cui essa è presente, ma risulta ancora debole, oppure dove essa manchi e sia il caso di farla sviluppare. Al contrario, non sarebbe un buon segnale quello di una correlazione della spesa per la cooperazione con la diffusione del fenomeno cooperativo: questa è stata una caratteristica frequente della spesa del passato, quando il sostegno pubblico svolgeva spesso la funzione di copertura delle difficoltà gestionali ordinarie delle imprese cooperative. Ma i dati riferiti al 1996 suggeriscono, almeno per quanto è possibile leggere attraverso di essi, che quella stagione sarebbe alle spalle.

Incrociando i codici sarebbe comunque interessante verificare quale tipo di spesa sia indirizzata alla cooperazione e all'associazionismo. Se si tratta di spesa in conto gestione in particolare, questa è sovente rivolta alla copertura delle perdite: finché il fenomeno è dovuto ad una avversa congiuntura, non ci sono ragioni per criticare, ma se diventa, come purtroppo è stato spesso il caso, un fenomeno sistematico, esso presenta caratteri patologici evidenti.

Le tabelle 15 e 16 raccolgono la spesa distinta per "*tipologia di gestione*". Come già detto, questo codice fa riferimento al fatto che la spesa sia amministrata direttamente dalla Regione o gestita indirettamente attraverso i suoi Enti strumentali, le Agenzie dello sviluppo che sono state istituite in alcune Regioni a seguito della riforma degli Enti di sviluppo, Enti locali in genere (in particolare: Comuni, Province, Comunità montane), le Aziende forestali, ecc.

Come si può facilmente constatare, la spesa amministrata direttamente dalla

Regione è pari a circa i 4/5 sia degli stanziamenti che dei pagamenti. Tale quota non presenta significative differenziazioni per grandi ripartizioni del Paese, mentre più significativa è la differenza tra regioni autonome e regioni ordinarie essendo connotate le prime da una gestione più “direttamente amministrata”. Tra tutte le Regioni, Piemonte, Liguria e Campania mostrano di aver operato il maggiore trasferimento ad altri enti strumentali o a livello subregionale di competenze finanziarie in materia di politica agraria

Passando in rassegna le singole Regioni si ha una conferma del peso dell’Ente o Agenzia di sviluppo o di altri enti come i Consorzi di bonifica ecc.. Soprattutto: Friuli V.G., Abruzzo, Puglia e Campania e, con una quota decisamente crescente nella fase dei pagamenti, anche Piemonte, Marche ed Emilia-Romagna). Altre Regioni mostrano di aver attivato un consistente processo di decentramento agli enti locali: Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Lazio e Campania.

Naturalmente la caratteristica soltanto finanziaria della fonte utilizzata non consente un giudizio sulla efficienza e sulla funzionalità del processo di trasferimento di poteri e di delega messo a punto, che è possibile soltanto a livello locale e nell’ambito di monografie specifiche alle singole Regioni.

Le tabelle 17 e 18 presentano i risultati relativi al riparto della spesa sulla base delle *origini del finanziamento*. L’anno considerato, il 1996, naturalmente va considerato soltanto come riferimento intermedio dopo che la riforma del finanziamento della politica agricola operata con la legge 549/1995 ha completamente innovato rispetto al vecchio finanziamento sostanzialmente fondato sulla legge poliennale. Come già rilevato, in base alla citata legge per l’esercizio 1996: “le risorse attribuite alle regioni come maggiori trasferimenti fiscali includono la somma di lire 1.130 miliardi vincolata ad interventi nei settori dell’agricoltura, dell’agro-industria e delle foreste”. Di fatto quindi il modo in cui sono raccolte è diverso, ma, almeno per la politica agraria, la loro destinazione è lasciata ancora per un anno invariata e condizionata dalle decisioni centrali. L’osservazione delle cifre comunque già testimonia l’adeguamento delle Regioni ad una pratica decentrata della politica per l’agricoltura.

Per l’analisi è utile innanzitutto mettere da una parte il caso delle Regioni autonome. In esse i 2/3 degli stanziamenti ed i 3/4 dei pagamenti totali sono finanziati da “mezzi regionali senza vincolo di settore”, cioè da entrate senza vincoli che la Regione ha deliberatamente deciso di destinare alla politica agraria. A queste fonti, nelle regioni autonome si aggiungono quelle dei “mezzi statali extra legge organica di settore”, e quelle comprese sotto la voce “mezzi UE”.

Quanto invece alle regioni ordinarie, il peso del finanziamento autonomo su fondi propri è pari a soltanto 1/5 degli stanziamenti che cresce ad 1/4 dei pagamenti totali. Sono invece ancora decisamente i finanziamenti centrali ad alimentare la spesa agricola anche se, all’interno di questa componente, appare chiaramente l’effetto del ridimensionamento operato negli anni al finanziamento recato in base alla cosiddetta “legge organica”. A tale fonte corrispondono grossomodo gli aggregati “mezzi statali per programmi agricoli regionali” (art.3 legge 752/86), “mezzi statali per programmi nazionali o interregionali” (art.4 legge 752/86), e mezzi statali del fondo di rotazione” (art.5 legge 752/86). L’insieme di queste tre componenti assomma soltanto al 18% degli stanziamenti e al 15,4% dei pagamenti totali.

Quanto alle altre tre componenti della disaggregazione operata in fase di riclassificazione, esse hanno tutte circa lo stesso peso. Ma mentre i “mezzi statali per funzioni delegate alle Regioni” (14,2% degli stanziamenti) ed i “mezzi statali extra legge organica” (14,7%) mostrano una capacità di conservare la propria quota in fase di pagamento (rispettivamente 12,9% e 12,3%), questo non avviene allo stesso modo per i “mezzi UE” (che scendono dal 17% al 10,2%), evidentemente per effetto delle note difficoltà italiane a cogliere prontamente e a smaltire amministrativamente le opportunità offerte a livello comunitario.

Scendendo all’esame delle tabelle per singole regioni, il quadro si mostra decisamente diversificato. Dalla profonda differenziazione dei casi regionali comunque, due considerazioni sembrano utili per comprendere le strategie regionali. La prima riguarda se e fino a che punto il finanziamento delle politiche agrarie sia stato dipendente dai trasferimenti statali e la seconda, simmetricamente, se sia possibile individuare una strategia finanziaria propria delle regioni, in aggiunta a quella nazionale.

La risposta è che la quota dei finanziamenti all’agricoltura decisi dalle Regioni su mezzi propri e senza vincoli di destinazione è di gran lunga inferiore al Sud (11,3% degli stanziamenti e 14,4% dei pagamenti totali) che al Centro (25,9% e 40,7%) ed al Nord (33,5% e 44,9%). Questa differenza può essere interpretata in due modi. Da una parte, si potrebbe sostenere che le Regioni meridionali, pressate dalle richieste di finanziamento più pressanti provenienti da altre politiche, abbiano finito per trascurare l’agricoltura più che quelle del Nord e del Centro. Dall’altra, che il finanziamento statale, sommato alle altre provvidenze per l’agricoltura (Aima, Mipa, Agevolazioni fiscali e contributive, ecc.) abbia raggiunto già tetti tali da rendere meno necessario un ulteriore contributo regionale.

Allo stato delle informazioni si direbbe che piuttosto la prima ipotesi sia quella più realistica, infatti, considerando le altre politiche agricole, come verrà documentato nel successivo paragrafo 4.3, non si direbbe che il Sud sia particolarmente favorito dalla spesa proveniente dalle altre istituzioni di politica agraria (l’Aima in particolare spende in proporzione più al Nord e al Centro) o dalle agevolazioni (solo quelle contributive si concentrano nel Mezzogiorno, mentre quelle fiscali favoriscono generalmente di più l’agricoltura settentrionale e centrale..

Naturalmente comunque, allo stato delle conoscenze non si può trarre una conclusione definitiva. Essa va demandata ad ulteriori approfondimenti in argomento. Va comunque rilevato che lo scenario offerto dai dati 1996 è l’opposto di quanto rilevato in precedenti ricerche riferite agli anni Ottanta<sup>6</sup> o anche ai primi anni Novanta<sup>7</sup> nelle quali appariva che soprattutto le Regioni del Nord, quelle con una agricoltura più ricca, avessero deciso di destinare all’agricoltura quasi esclusivamente il trasferimento statale vincolato al settore, impegnando i fondi propri in altre destinazioni.

La questione ora sollevata richiama l’attenzione sull’effetto della

---

<sup>6</sup> Sotte F., Novach D., (1988), “Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura”, Editori del Grifo, Montepulciano.

<sup>7</sup> Sotte F. (a cura di) (1993), Spesa regionale per l’agricoltura. Metodologie per l’analisi ed il controllo della politica agraria, INEA - Il Mulino, Bologna.

regionalizzazione del finanziamento della politica agricola senza vincoli a partire dal 1997. La presente ricerca non offre informazioni a riguardo, ma altri lavori suggeriscono che la linea di tendenza sia stata verso una contrazione delle disponibilità per l'agricoltura. Finché la ripartizione avveniva a livello centrale e le Regioni finanziavano l'agricoltura con fondi trasferiti dal centro, la pressione verso l'aumento dei finanziamenti al settore era elevata, ma quando la ripartizione delle risorse è stata decentrata alle regioni stesse, queste, a fronte di altre pressanti richieste di finanziamento, avrebbero riconsiderato l'opportunità di destinare all'agricoltura le somme precedenti.

Naturalmente una conferma può venire soltanto da un aggiornamento della base dati. Ma è facile ritenere che la contrazione maggiore del finanziamento della politica agraria abbia interessato le Regioni che già precedentemente lesinavano proprie risorse al settore: in questo caso prevalentemente quelle del Sud.

Un altro codice di classificazione consentiva di cogliere fino a che punto la spesa agricola si fosse connotata in senso *ambientalistico e di valorizzazione della qualità* delle proprie produzioni. I risultati sono esposti nelle tabelle 19 e 20. Dato il carattere della ricerca e l'ambiguità di molti capitoli sotto questo punto di vista, bisogna aggiungere che l'attribuzione del codice è stata realizzata in senso estensivo. I risultati mostrano che soltanto il 15% degli stanziamenti ed il 18% dei pagamenti totali sono genericamente ascrivibili ad una finalizzazione ambientale.

D'altra parte, gran parte di questa spesa è quella relativa alla politica agricola nelle aree a parco e forestale, mentre in seconda posizione si colloca la spesa destinata alla conservazione del suolo. Una quota veramente irrisoria è destinata dalle regioni sia all'agricoltura biologica che alla promozione dell'impiego di tecnologie a basso impatto ambientale.

Si può ovviamente affermare che altre politiche agricole (quelle ad esempio comunitarie destinate alle cosiddette misure di accompagnamento) sono preposte alle finalità ambientali. Si può anche sostenere che la spesa agro-ambientale della Regione si affianca alla spesa ambientale (si pensi alla spesa per i parchi, nei quali ogni misura, qualunque ne sia la finalità specifica, ha profondi riflessi sull'agricoltura). In effetti la definizione strettamente agricola del campo di indagine di questa ricerca impedisce una lettura approfondita dei fenomeni di frontiera. Lo stesso ragionamento potrebbe essere fatto per tutte le misure di sviluppo rurale non strettamente agricole.

#### 4.1.6. Considerazioni conclusive

Il quadro complessivo della spesa qui delineato presenta una realtà per la quale sono possibili ulteriori generalizzazioni oltre quelle fin qui presentate. Sulla base di quanto esposto e delle informazioni più analitiche disponibili nel CD allegato, il lettore può proporsi la lettura ed il commento dei risultati da altri punti di vista e con differenti obiettivi. In conclusione occorre comunque richiamare ancora come il presente lavoro costituisca ancora un approccio pionieristico e parziale al problema.

E' quindi opportuna la massima prudenza nelle valutazioni. In questo quadro, anche quelle presentate nel presente paragrafo che appaiono più

solidamente fondate alla luce dei dati disponibili, meritano ulteriori conferme. Il quadro complessivo che comunque emerge mostra che lo studio della spesa regionale, non difformemente da quella di altre istituzioni preposte alla politica agraria (Mipa ed Aima in particolare), appare particolarmente fecondo per la razionalizzazione dell'intervento pubblico nel settore primario.

Se da un lato, alla luce delle conoscenze derivate dalle precedenti ricerche in materia si palesa come, a metà degli anni Novanta, emerga, anche se timidamente, una strategia di politica agraria che sembra superare la logica inerziale degli anni Ottanta, questa stenta ancora a caratterizzare l'insieme della spesa. D'altra parte, la tendenziale contrazione delle risorse complessivamente a disposizione della politica agraria (in termini di spesa e, ancor più, di agevolazioni)<sup>8</sup>, unita alle maggiori responsabilità in tema di politica agraria e di sviluppo rurale assegnate alle Regioni, spinge verso una accelerazione dei processi di razionalizzazione e finalizzazione dell'intervento.

Quanto poi alla capacità dell'amministrazione a realizzare le scelte trasformando le intenzioni in realizzazioni, la risposta ottenuta dalla ricerca (limitata alla sola capacità di trasformare gli stanziamenti in pagamenti) non è generalmente positiva. Molte possono anche qui essere le ragioni di una tale bassa efficienza: esse vanno investigate scendendo maggiormente in dettaglio e curando il coinvolgimento nell'interpretazione dei risultati dei responsabili stessi delle politiche, sia dal lato della amministrazione della politica agraria, che da quello altrettanto importante della gestione finanziaria del bilancio.

---

<sup>8</sup> INEA, Annuario dell'Agricoltura Italiana, Capitolo X, varie annate

## **Bibliografia**

1. Finuola R. (a cura di) (1995), La spesa pubblica in agricoltura, INEA, Roma.
2. Inea, Annuario dell'agricoltura italiana – Annate varie, Roma.
3. Sotte F. (1993), La spesa per l'agricoltura di AIMA, MAF e Regioni. Primi risultati di una ricerca sui bilanci consolidati a livello regionale, INEA - Il Mulino, Bologna.
4. Sotte F. (a cura di) (1993), Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi ed il controllo della politica agraria, INEA - Il Mulino, Bologna.
5. Sotte F. (a cura di) (1995), The Regional Dimension in Agricultural Economics and Politics, Proceedings of the 40° EAAE Seminar, Ancona.
6. Sotte F. (a cura di) (1997), Spesa pubblica e agricoltura, Spesa pubblica e agricoltura, Associazione "Alessandro Bartola" - Clua Edizioni, Ancona.
7. Vieri S. (1995), La spesa agricola delle Regioni, un tentativo di stima, in: Finuola (1995).
8. Sotte F., Novach D., (1988), “Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura”, Editori del Grifo, Montepulciano.