

spesa rispettivamente stanziati, impegnati e pagati nel 1989 (#). Un numero limitatissimo di capitoli contiene un volume relativamente molto consistente della spesa complessiva: questa tende a concentrarsi ulteriormente se si passa dalla "spesa desiderata" (gli stanziamenti) a quella "realizzata" (gli impegni ed ancor meglio i pagamenti).

La tabella 2.2 contiene l'elenco in dettaglio dei principali capitoli del bilancio agricolo regionale che consente di cogliere la particolare concentrazione dei volumi di spesa in pochissime destinazioni. Anticipando alcuni risultati che verranno meglio evidenziati in seguito, si noti come gran parte della spesa in parola riguarda trasferimenti che la regione effettua direttamente ai beneficiari finali sotto forma di salari (in particolare quelli recati dal capitolo 2233202 che da solo rappresenta ben il 28% degli stanziamenti ed il 78% dei pagamenti in conto competenza) o ad enti ed istituzioni intermedie (specie il capitolo 5122206 di finanziamento ordinario dell'Esac). Soprattutto con riferimento ai pagamenti in conto competenza appare immediatamente evidente il rilievo assunto dai due capitoli citati: essi da soli rappresentano ben il 92,7% di tutti i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio in conto competenza. La presenza di tali due capitoli è decisamente condizionale sul giudizio che sulla spesa si tenderà a fornire: si tratta infatti di volumi di spesa elevatissimi finalizzati per lo più ad attività di trasferimento per la quale è relativamente agevole trasformare gli stanziamenti in pagamenti: ciò concorre a spiegare l'apparente elevata capacità di spesa della regione Calabria apparsa nella ricerca effettuata sui dati statistici di fonte Inea.

L'effetto della concentrazione della spesa in pochissimi capitoli è innanzitutto quello di deprimere le già scarse possibilità interpretative possibili sui documenti ufficiali del bilancio. Infatti mentre in base alla classificazione ufficiale della spesa in capitoli è sempre possibile operare una riclassificazione analitica, come sarà tentato nel seguito del presente lavoro, molto più complessa è l'analisi della spesa compresa all'interno dello stesso capitolo.

3. La riclassificazione della spesa

Prendendo lo spunto dal giudizio sull'insufficienza della strumentazione informativa rivolta all'analisi della consistenza e dell'uso delle risorse finanziarie destinate alla politica agraria, la ricerca si è posta preliminarmente l'obiettivo di definire alcune norme di riclassificazione dei capitoli di spesa finalizzate all'analisi ed al controllo.

In secondo luogo, sono stati studiati codici di riclassificazione la cui flessibilità consenta l'adattamento e l'applicazione della metodologia anche a documenti contabili strutturati diversamente rispetto ai bilanci regionali: quelli in particolare dei molteplici enti gestori della spesa nella regione. Questa caratteristica può consentire anche, in futuro, un agevole trasferimento della metodologia al di fuori della politica agraria su altre parti del bilancio regionale.

A ciascun capitolo è stato associato l'insieme dei codici che segue:

1) Spesa corrente o di investimento (C.CORR/INV) riprende il titolo di spesa già classificato nei documenti contabili facendo distinzione tra:

C = spese correnti,

I = spese di investimento

Come si vedrà nel commento dei risultati, questa classificazione, così come viene attribuita ai capitoli dagli uffici della regione, appare poco rispettosa della reale finalizzazione di breve o di lungo periodo dell'intervento. La sua utilità a fini interpretativi si è rivelata ex-post scarsa.

2) Gestione diretta o trasferita (GEST.DIR/TR) determina il tipo di gestione della spesa distinguendo sulla base del destinatario:

D = gestione diretta, l'erogazione della spesa al beneficiario finale è effettuata dalla Regione o direttamente o tramite gli enti delegati,

T = gestione per trasferimento, l'erogazione è destinata ad un ente strumentale competente della politica agraria e per suo tramite al beneficiario finale.

3) Gestione delegata o non delegata (GEST.DEL/NON) riguarda l'eventuale affidamento agli enti locali subregionali titolari di delega della scelta della destinazione della spesa e della selezione del suo beneficiario, con conseguente transito degli stanziamenti nel bilancio degli enti delegati stessi:

D = spesa delegata,

N = spesa non delegata.

4) Classificazione del Ministero Agricoltura e Foreste (CLAS.MAF) contiene le categorie determinate dal Ministero Agricoltura e Foreste per la rendicontazione della spesa prevista dagli artt. 3, 4, 5 della legge n. 752/1986 (#). I codici utilizzati sono i seguenti:

SS = servizi allo sviluppo,

GA = aiuti alla gestione,

IA = investimenti aziendali,

PM = promozione e marketing,

IN = infrastrutture,

ST = strutture di trasformazione,

AF = attivit... forestali

Ai codici Maf è stato aggiunto il codice

ES = ente di sviluppo, per distinguere la peculiare presenza nella Calabria della spesa diretta verso questo ente strumentale..

Naturalmente per l'istituzione di un sistema informativo rivolto all'avvio del controllo di gestione nella regione altri codici possono essere aggiunti a quelli ora indicati. Ad esempio, in altre esperienze regionali studiate si sono adottati opportuni codici per rappresentare la spesa

-
di funzionamento distinta da quella operativa, - i contributi agli investimenti distinti tra conto interesse e conto capitale,

-
per destinatario intermedio o beneficiario finale,

-
per comparto agricolo beneficiario dell'intervento,

-
per origine (es. 752, Cee, Regionale, ecc.) dei mezzi di copertura finanziaria,

-
per centro di responsabilità nell'ambito dell'organizzazione dell'amministrazione regionale,

-
per legge regionale di riferimento.

In questa fase della ricerca non è stato comunque possibile spingersi fino a questi dettagli .

4. Una valutazione quantitativa della spesa

4.1. Una valutazione della spesa globale

Un primo giudizio sintetico sulla spesa regionale agricola dell'Emilia-Romagna può essere espresso con riferimento al suo volume complessivo. La figura 4.1 raccoglie l'aggregato degli stanziamenti, degli impegni e dei pagamenti nel triennio 1987-89.

In considerazione del ridotto numero di esercizi analizzato non è possibile più che una verifica della tendenza della spesa a conservare le sue caratteristiche peculiari. Si tratta, come già osservato nel precedente rapporto, di un volume di risorse notevolissimo, specie se rapportato a quello di altre regioni anche meridionali, ed in crescita nel periodo analizzato (#). Si tratta di una caratteristica della spesa calabrese che conferma anche per gli anni più recenti, i risultati già ottenuti nel precedente rapporto.

Di particolare interesse appare già in questa fase del lavoro la tendenza ad una perdita di efficienza nella spesa complessiva regionale. Nel corso dei tre anni si può affermare anche con l'ausilio dei dati riportati nella tabella 4.1 che si sia fortemente ridotta la peculiare elevata capacità di spesa della regione. La Calabria infatti, come rilevato nel primo rapporto, si distingueva tra le regioni per una elevatissima capacità di trasformazione degli stanziamenti in pagamenti (#). Questa caratteristica derivava da una struttura della spesa originale organizzata verso il trasferimento più che in altre regioni. Ma i risultati ottenuti smentiscono chiaramente l'assunto ed anzi segnalano che la regione avrebbe raggiunto in pochi anni un coefficiente di trasformazione degli stanziamenti in pagamenti addirittura peggiore di quello medio nazionale: un risultato non certo positivo se si considera la caratteristica di spesa trasferita della regione Calabria.

4.2. La distribuzione della spesa tra le politiche agrarie

L'immagine complessiva della spesa regionale in base alle principali

destinazioni economiche è visualizzata nella tabella 4.2 (in valori assoluti) e nella tabella 4.3 (in percentuali). A confronto con quanto emerso in altri studi circa il comportamento della generalità delle regioni italiane la politica della spesa intenzionale (stanziamenti) della Calabria appare piuttosto nettamente orientata in due direttrici: l'attività forestale e la politica delle infrastrutture. Al netto della spesa di trasferimento del già citato capitolo 2233202, che assorbe la quasi totalità dei fondi per la forestazione, la regione intende apparentemente sostenere il finanziamento di interventi di trasferimento (Esac) e la trasformazione infrastrutturale dell'agricoltura sacrificando in particolare, da un lato, gli impieghi rivolti alle attività correnti: aiuti alla gestione ma anche servizi allo sviluppo, e, dall'altro, gli impieghi in direzione delle strutture aziendali e di quelle di trasformazione a valle dell'agricoltura propriamente detta. Sacrificati sono anche a confronto delle altre regioni gli interventi volti al miglioramento strutturale a livello aziendale (nonostante il peso assoluto relativamente elevato di questa componente negli stanziamenti).

La figura 4.2 conferma i giudizi ora esposti attraverso un'utile paragone con la spesa regionale di altre due regioni (Emilia-Romagna e Marche) alla quali è stata applicata la medesima metodologia di riclassificazione. Evidentemente comunque, nella valutazione di questi rapporti di composizione, bisogna tener conto sia della presenza di altre politiche di spesa regionale che indirettamente influenzano gli orientamenti del settore agricolo (ad esempio quella per l'ambiente o per il territorio), sia delle caratteristiche specifiche delle tre agricolture (quella emiliano-romagnola in particolare presenta un livello generalmente avanzato e con problemi infrastrutturali localizzati soprattutto in alcune aree ben delimitate, caratterizzato oltre tutto dalla presenza di un vasto tessuto cooperativo ed associativo che facilita l'aggiornamento tecnologico e l'inserimento dell'impresa nel mercato).

Le caratteristiche della spesa intenzionale ora evidenziate appaiono del tutto sconvolte se si passa, ancora con l'aiuto delle tabelle 4.2 e 4.3, all'analisi degli impegni e, successivamente, dei pagamenti. Infatti la spesa per strutture ed infrastrutture praticamente si annulla in fase di pagamento (ma già il volume degli impegni è molto ridotto rispetto alle intenzioni), mentre assume rilievo, oltre alla solita spesa diretta alla forestazione (che diventa di gran lunga la prevalente (3/4 di tutti i pagamenti), quella di finanziamento dell'Ente di sviluppo (che si avvicina ad 1/5 del totale). Il confronto con le regioni Emilia-Romagna e Marche, proposto con riferimento agli impegni ed ai pagamenti in figura 4.3, mostra come le differenze tendano ad accentuarsi.

Evidentemente questo risultato non deriva che da una profonda difficoltà presente nella regione a gestire una propria politica verso le imprese e verso gli enti pubblici titolari delle attività infrastrutturali ed è soprattutto in questa direzione che andrebbero compiute ulteriori analisi rivolte a comprendere i meccanismi inerziali che ne impediscono la gestione. Si tratta d'altra parte di difficoltà strutturali e non congiunturali presenti nella regione in quanto confermate nei tre esercizi analizzati (vedi tabella 4.4).

In questa sede è possibile soltanto rilevare alcune delle motivazioni di questi comportamenti: quelle leggibili dal di dentro dei bilanci preventivi e dei rendiconti. Una di queste può essere ricondotta alla tendenza presente nella regione e documentata dalla tabella 4.5 di operare rilevanti variazioni di bilancio in corso d'anno specie negli aggregati interessati dalle maggiori difficoltà di impegno e pagamento. Iscrivendo a bilancio la spesa con ritardo rispetto all'inizio temporale dell'esercizio è successivamente arduo giungere in tempo all'impegno o al pagamento entro la fine dell'esercizio stesso.

Anche da questa causa derivano l'accumulo di residui e la crescita del fenomeno delle economie sui fondi stanziati. Il peso dei primi può essere analizzato in base alla tabella 4.6 dove appare chiaramente come, specie nel 1989, si sia accresciuto il peso della gestione residui rispetto a quella di competenza.

La tabella 4.7, infine consente una verifica comparata dell'efficienza relativa della spesa calabrese in termini di capacità di impegno, di pagamento e complessiva di spesa ancora a confronto delle due regioni Marche ed Emilia-Romagna. Si noti come i risultati riferiti a tutta la spesa globalmente intesa mostrino una collocazione della Calabria in una posizione intermedia (ma si tenga conto che, come dimostrato in altre ricerche, la Regione Marche presenta

una bassissima capacit... di realizza#zione della spesa). Il quadro comunque si chia#risce se si passa all'analisi dei risultati analitici della tabella. Infatti, escludendo le due destinazioni tipicamente di trasferimento dell'Ente di sviluppo (#) e della forestazione, in essa si evidenzia chiaramente un gap a svan#taggio della Calabria.

4.3. Le altre principali classificazioni della spesa

Una ulteriore valutazione della consi#stenza e dell'evoluzione della spesa regionale agricola pu# essere derivata dall'analisi delle aggregazioni ot#tenute utilizzando gli altri co#dici di riclassificazione disponibili. I prin#cipali risultati di sintesi ottenuti sono espo#sti nella tabella 4.8 (valori assoluti), nella tabella 4.9 (composizione percentuale) e nella tabella 4.10 (indicatori di attivazione della spesa). La loro interpretazione appare imme#diata e con#sente di trarre le seguenti conside#razioni.

1. Il peso della spesa classificata @per investimenti` risulta deci#samente preponderante rispetto a quella corrente fino a superare il 97% del totale della spesa. Evidentemente que#sto risultato deriva, come gi... indicato, da una classificazione dei capitoli effettuata dalla regione: del tutto estranea ad una valutazione economica della spesa. Non a caso, smentendo le attese, la tabella 4.10 mostra come la spesa corrente incontri maggiori difficult... ad atti#varsi.

2. Molto interessante Ő invece l'osservazione dei risultati della classifica#zione della spesa tra trasferita e non trasfe#rita. Il peso della prima Ő decisamente molto rilevante anche nei confronti delle altre re#gioni. Si tratta peraltro, come atteso, di una spesa molto pi- facile da attivarsi rispetto a quella non trasferita. Cosicch, essa rappre#senta circa il 40% in fase di stanziamento, ma pi- del 90% tra i pagamenti. Le tabelle consen#tono inoltre di verificare come, limitatamente agli anni considerati, tenda a crescere l'efficienza dell'erogazione della spesa tra#sferita a scapito di quella non trasferita.

3. Infine la spesa delegata rappresenta una quota relativamente ridotta del totale (intorno al 15% degli stanziamenti). Essa Ő co#munque quella, tra le due, che trova le mag#iori difficult... ad attivarsi: i pagamenti sono quasi nulli mostrando come la delega appaia nella regione niente pi- che un riferimento no#minale (e si consideri che la definizione di delega adottata nella classificazione Ő stata molto estensiva).

4.4. Analisi dei flussi generali della spesa

Un'ulteriore analisi di sintesi sui flussi di spesa caratteri#stici della politica agraria regionale Ő possibile in base ai risul#tati esposti nella figura 4.4. Con una tecnica gi... adottata nel precedente rapporto la figura evidenzia i flussi di spesa attivati nella re#gione ogni 100 lire di stanziamento definitiva#mente iscritto nel bilancio assestato.

Evidente Ő lo scarto tra il comportamento della regione negli anni recenti sia nei con#fronti del Mezzogiorno complessivamente inteso riferito al periodo 1980-87, che nei confronti delle sue stesse performance in anni prece#denti.

Per effettuare una comparazione su basi temporali omogenee con altre regioni anche in questo caso Ő stato effettuato un confronto con i risultati di Marche ed Emilia-Romagna. I ri#sultati sono esposti nella figura 4.5. Come gi... anticipato, la posizione occupata dalla regione Calabria Ő intermedia, ma occorre considerare la citata bassissima capacit... di impegno della regione Marche nel panorama di tutte le regioni del Paese. Infine la figura 4.6 consente di in#vestigare all'interno della spesa calabrese come i risultati si trasformano in senso deci#samente pi- negativo di quanto fin qui non sia gi... apparso ove i valori vengano ricalcolati per la spesa regionale al netto dei principali capitoli di trasferimento (il 2233202 - brac#cianti forestali - e quelli di finanziamento dell'Esac). La spesa di competenza riesce a ma#lapena e molto parzialmente (44%) a tradursi in impegni, mentre essa attiva volumi irrisori di pagamenti. La relativamente alta mole dei resi#dui si traduce solo in parte in pagamenti co#sicch, si pu# stimare che (al di l... delle atti#vit... di mero trasferimento) la spesa calabrese reale (pagamenti) pi- direttamente riferibile alla politica agraria non superi il 20% di quella nominalmente autorizzata (stanziamenti definitivi). Di conseguenza elevatissima Ő per questa parte della spesa la formazione di eco#nomie e di travasi di spesa o a nuovi esercizi o anche a nuove destinazioni estranee alla po#litica agraria.

4.5. Considerazioni conclusive

Un giudizio conclusivo sui risultati emersi dal lavoro deve naturalmente essere

tratto con estrema prudenza. Innanzitutto per la parzialità... delle informazioni su cui si è fondato. Si consideri infatti che la spesa di politica agraria che investe complessivamente il territorio regionale è in gran lunga determinata da centri decisionali diversi da quello regionale: quella che è stato possibile studiare in questa ricerca è solo una parte (minoritaria) del complesso delle risorse fornite all'agricoltura regionale. D'altra parte, una quota di risorse che fanno parte di bilanci esterni a quello regionale viene amministrata dalle strutture burocratiche regionali: è il caso dell'Aima. L'apparato amministrativo regionale è dunque preposto ad un almeno duplice ordine di funzioni: quelle amministrative inerenti le risorse che transitano nel bilancio regionale, e quelle (di gran lunga più consistenti) svolte per conto dell'Aima. È evidente che una analisi più completa dell'andamento della spesa regionale va compiuta con maggiori risorse di quelle fin qui impiegate e che l'obiettivo dell'analisi va riferita progressivamente più all'ente comunitario e non all'ente personale.

Restando comunque nei limiti dei risultati raccolti nel presente lavoro, e quindi riferendoci soltanto alla spesa erogata dall'istituto regionale e che transita nel suo bilancio, la ricerca consente di avanzare la tesi, già adombrata nel primo rapporto del presente studio, del doppio binario nella spesa della Calabria:

Sul primo binario, che in termini quantitativi raccoglie il 40% degli stanziamenti ma il 95% dei pagamenti, scorre una spesa agricola per non agricoltori rivolta a finanziare " sotto l'etichetta della spesa pubblica per l'agricoltura (...) un esercito di braccianti forestali altrimenti disoccupati ed una serie di enti pubblici collegati all'agricoltura che hanno anch'essi finalità prevalentemente occupazionali" (#). Questa spesa viene erogata con elevata rapidità (anche se più recente si sono manifestati segni di un certo rallentamento e della formazione anche per essa di attriti). La sua presenza trova una giustificazione nelle caratteristiche di arretratezza dell'agricoltura (e della società...) regionale dalla quale, in relazione alla consistente presenza di imprese agricole di piccolissime dimensioni, ma anche di disoccupati, di emigrati temporanei, e così via, emerge più che una domanda di politica nominalmente agraria rivolta in realtà a soddisfare l'obiettivo della "ricerca di un reddito, più che la difesa di uno status professionale o imprenditoriale".

Sul secondo binario, che raccoglie il 60% degli stanziamenti ma soltanto il 5% dei pagamenti, scorre invece una spesa che potrebbe essere definita più propriamente "per agricoltori". Essa si rivolge ad una quota limitata della società e dell'economia regionali (quella rappresentata dalle imprese agricole più dinamiche, più professionali e di maggiori dimensioni, che sono pure presenti nel panorama economico regionale). Se tale quota viene isolata da quella di mero trasferimento appare evidente che si tratta, anche in rapporto ad altre regioni, di un volume di risorse molto ridotto. Esso viene oltre tutto erogato con estrema lentezza, per cui la consistenza reale appare di gran lunga ridimensionata rispetto alla sua stessa rappresentazione formale autorizzata dall'assemblea regionale (#).

Le ragioni della pesante inerzia che caratterizza questa quota della spesa vanno ricercate in molte direzioni. È stata già avanzata l'ipotesi che gran parte delle energie amministrative siano "distratte" nell'espletamento di mansioni istruttorie riferite alla ben più consistente spesa Aima o nella gestione di funzioni amministrative riferite a provvedimenti nazionali o comunitari. Certamente anche la debolezza delle organizzazioni di categoria e professionali e l'assenza di una tradizione imprenditoriale nella regione, e quindi di una azione fondamentale di pressione e di filtro, può concorrere a motivare le difficoltà... Ma nell'analisi dovrebbero essere anche considerati gli effetti dell'azione di forze esterne al mondo delle imprese: sia nell'ambito istituzionale (es: consorzi), che in quello delle imprese (es: istituzioni bancarie), che infine in quello delle attività illegali dalle quali è consistente e condizionata gran parte delle manifestazioni politico-economiche calabresi.

5. Suggerimenti operativi per il controllo dinamico della politica agraria
La ricerca effettuata sulla base delle informazioni attualmente disponibili (bilanci preventivi e rendiconti consuntivi) non può ovviamente fornire che, come in questo caso, una parziale risposta in merito all'efficienza della spesa regionale e soltanto qualche idea da verificare ulteriormente riguardo alla sua

efficacia.

Quanto all'efficienza, infatti, l'analisi ha potuto fornire alcune indicazioni sulla velocità della spesa e sulla realizzazione degli stanziamenti (intenzioni) in pagamenti (risultati). Ma non ha potuto fornire risposte, sulla destinazione dei pagamenti, sui risultati con essi raggiunti: anche perché, parte della spesa lunga da raggiungere il suo utente finale, transita in altri bilanci anche dopo essere formalmente e sostanzialmente erogata in quello regionale: es. Esac. Per una corretta analisi di efficienza non è sufficiente arrestare l'analisi all'atto formale del pagamento, ma investigare oltre nella direzione dei suoi utenti finali.

In merito all'efficacia, se questa viene correttamente intesa come rapporto tra risultati ed obiettivi, ben altri mezzi si rendono necessari rispetto a quelli qui impiegati. Ed in particolare non si può prescindere dalla messa a punto di una informazione consolidata sulla spesa rivolta al territorio regionale.

I risultati ottenuti con la presente ricerca rappresentano in questo contesto una parziale risposta al problema della qualità della spesa. Essi hanno consentito di evidenziare le sue caratteristiche principali, di valutare la qualità dell'attuale informazione disponibile, di inferire sulla sua efficienza fino al pagamento e sulla sua distribuzione tra grandi aggregati di politiche agrarie, di avanzare alcune ipotesi interpretative ed alcuni suggerimenti correttivi. Ma il limite principale del lavoro finora svolto è quello di non consentire più che una valutazione con finalità positive, volta a rispondere alla domanda se esista un probabile beneficio in termini di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia conseguibile attraverso l'attivazione di una strumentazione informativa e metodologica rivolta all'analisi ed al controllo della spesa di politica agraria.

La risposta è sicuramente positiva. Il quadro d'insieme prodotto dallo studio consente di affermare infatti che anche nella regione Calabria (come in altre regioni, ma probabilmente anche con maggiore evidenza) siamo di fronte ad una spesa di politica agraria sicuramente poco efficiente e probabilmente anche poco efficace.

Compito di quest'ultimo capitolo è di fornire alcune ipotesi per un ulteriore lavoro svolto questa volta con finalità normative: per tentare cioè di dotare la regione di un sistema di procedure di analisi e controllo della spesa che, divenendo strumento ordinario di conoscenza e valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della politica agraria, consenta di rispondere alla domanda: che fare? come correggere gli orientamenti assunti? come ridistribuire le risorse?

5.1. Per un miglioramento della leggibilità del bilancio.

Naturalmente i suggerimenti che ora verranno avanzati vanno introdotti con gradualità e scontando anche fasi intermedie di sperimentazione. Si tratta innanzitutto quindi di migliorare l'informazione esistente rendendo possibile un ampliamento delle possibilità analitiche attualmente particolarmente scarso. Ci si investe in primo luogo la struttura dello stesso bilancio regionale.

È stato già sottolineato come i documenti ufficiali della regione Calabria si presentino particolarmente ben impostati sotto il profilo della leggibilità delle informazioni per singoli capitoli. Non sono quindi necessari suggerimenti volti a migliorare la forma a questo livello.

Problemi di interpretabilità nascono invece in relazione alla peculiare concentrazione della spesa all'interno di un numero estremamente ridotto di mega-capitoli, che impedisce di ottenere una informazione analitica della distribuzione della spesa all'interno del singolo capitolo. Di contro un numero rilevante di capitoli piccolissimi raccoglie un volume relativamente ridotto di spesa, comportando notevoli problemi in fase di aggregazione ed allungando il tempo ed il lavoro necessari per ottenerla.

Evidentemente una ridefinizione della struttura dei capitoli di spesa gioverebbe non poco alla loro riclassificazione soprattutto se essa fosse accompagnata dalla scomposizione, come previsto dalla legge, dei capitoli in articoli: nell'ambito del capitolo e quindi tra un articolo e l'altro sarebbe possibile qualsiasi storno, ma si conserverebbe un'informazione più chiaramente classificabile.

La ridefinizione della struttura della spesa dovrebbe essere accompagnata dalla attribuzione ad ogni capitolo (o articolo) di una serie di codici di riclassificazione, come illustrato sommariamente nel capitolo 2 del presente rapporto, in modo da perseguire l'obiettivo di un'informazione scomponibile e

ricomponibile pi- facilmente in relazione ai pi- differenziati bisogni informativi. Questo lavoro dovrebbe quindi essere svolto mettendo a frutto le differenti esperienze degli uffici preposti sia alla formazione e gestione del bi#lancio, che alla formazione e gestione della politica agraria.

Nell'ambito del lavoro ora suggerito po#trebbe essere studiata la forma pi- adatta di presentazione del bilancio su supporto elettronico (ad esempio su diskette per personal com#puter) accompagnato da un adatto programma di lettura (confidenziale e per non esperti) cos# da consentire di fornire alle strutture della regione ed alle istituzioni la possibilit... di una conoscenza pi- diffusa della spesa. Esperienze del genere stanno gi... maturando in altre regioni e questo lavoro potrebbe opportunamente giovare di esse.

5.2. Necessit... di nuove metodologie

Naturalmente l'obiettivo del controllo di gestione nella politica agraria impone anche di porsi come compito prioritario quello di indi#viduare nuove metodologie che consentano il mi#glioramento della finalizzazione e della pro#duktivita... della politica agraria regionale. Alcuni punti di riferimento possono essere con#siderati come degli assunti di base:

-

L'insuccesso dei tentativi di programmare l'agricoltura del nostro Paese e delle Regioni sono conseguenti anche alla sottovalutazione degli aspetti dinamici caratteristici dei rap#porti di interazione che si instaurano tra i soggetti della politica agraria (principalmente istituzioni e imprese). Ci# assume pi- rilievo in un sistema di mercato turbolento e di decisioni di politica agraria in misura rilevante sovra-ordinate (Pac) ri#spetto ai livelli regionali e nazionali di go#verno del settore. Espressione evidente di questa sottovalutazione # la preminente atten#zione che nel passato # stata dedicata alla @redazione` del piano, rispetto alla sua @gestione` ed al suo @controllo`. La fase del controllo soprattutto # stata talmente trascu#rata che spesso mancano informazioni elemen#tari volte a consentire anche approssimative misure della distribuzione della spesa, della sua efficienza, dell'efficacia. Il rilancio di un obiettivo di coordinamento della politica agraria pu# avvenire solo operando prioritariamente per la messa a punto di un consi#stente retroazione informativa.

- #

Le informazioni attualmente raccolte sono in#sufficienti e ne sono necessarie di nuove e diversamente organizzate. I dati sulla spesa in particolare vanno raccolti ed organizzati in funzione di un loro utilizzo sostanzial#mente differente da quello autorizzativo e certificatorio tradizionale. Qui possono es#sere sommariamente indicati alcuni principi fondamentali: #I - L'informazione sulla spesa, come detto, deve essere rivolta a valutare la politica agraria globalmente realizzata nella regione (ente comunit...) e non dalla Regione (ente per#sona). Ci# impone di puntare al consolidamento di tutte le politiche agrarie sia in termini finanziari (aggregando la spesa dei differenti enti competenti in materia: Cee, Maf, Regione, Ente di sviluppo, Comunit... montane ecc.) sia analizzando assieme alla politica della spesa anche la politica direttamente effettuata dalla Regione tramite la fornitura dei servizi resi dai suoi uffici e dal suo personale.#II - Generalmente l'informazione tradizionale sulla spesa # disponibile solo con grande ri#tardo: ci# impedisce continue e rapide valuta#zioni dei suoi effetti e quindi correzioni ef#ficaci e tempestive. Per il controllo sostan#ziale delle politiche agrarie non # necessaria la stessa precisione che invece si impone per i fini imposti dalle norme della ragioneria pubblica: ci# suggerisce di adottare metodi di stima statistica finalizzati alla conoscenza in tempi reali delle performance della spesa. Utili insegnamenti possono essere derivati, mutatis mutandis, dall'esperienza delle im#prese industriali: i principi della pianifica#zione strategica, del controllo direzionale e del controllo operativo possono essere oppor#tunamente assunti anche nel settore pubblico.

-

La possibilit... di trattare elettronicamente grandi masse di dati consente di ritenere oggi raggiungibili traguardi un tempo forse utopi#stici. D'altra parte, i dati necessari per una espansione delle possibilit... di analisi e con#trollo della spesa sono gi... trattati elettronicamente, anche se spesso non vengono rac#colti sistematicamente, e quindi si perde la possibilit... di aggregarli successivamente. Naturalmente, vanno anche trasformati i rap#porti con

l'informatica: il traguardo di un sistema informativo con le caratteristiche descritte non può essere raggiunto con programmi ambiziosi di mega-banche dati estranee alla pratica corrente degli uffici e del personale. La pratica del controllo di gestione può estendersi solo attraverso un parallelo progresso nella messa a punto del sistema informativo e nelle capacità analitiche secondo il principio del "learning by doing" suggerito dalla tradizionale letteratura aglo-americana sul controllo direzionale nella pratica delle imprese industriali.

5.3. Progetti per l'introduzione nel medio termine del controllo di gestione nella politica agraria

Quest'ultimo paragrafo raccoglie alcune indicazioni operative. Si tratta soltanto, come è ovvio, di proposte per progetti da articolare ulteriormente. Essi costituiscono altrettanti suggerimenti operativi per una traduzione in senso normativo dei principali risultati di ordine soltanto positivo della ricerca svolta.

I - Realizzazione di un bilancio parallelo a quello ufficiale esplicitamente dedicato a finalità di analisi e controllo

In nessuna impresa industriale o commerciale anche di piccole dimensioni, il bilancio viene predisposto in un'unica forma. Sovente i bilanci predisposti sono molteplici: ciascuno dedicato ad un differente e specifico utente dell'informazione contabile. Questo stesso principio va affermato anche nella Pubblica Amministrazione. Un primo obiettivo è quindi quello di predisporre, con le stesse informazioni del bilancio ufficiale (eventualmente integrate anche da informazioni extra-contabili) un secondo bilancio parallelo informatizzato e polifunzionale, svincolato dagli obblighi formali e di legge del primo, finalizzato esplicitamente all'analisi ed al controllo della spesa.

II - Istituzionalizzazione del rapporto tecnico sulla spesa in agricoltura come strumento ordinario di analisi di efficienza e di efficacia

Uno strumento fondamentale per l'avvio di un'esperienza di controllo di gestione è la redazione periodica (inizialmente annuale) di un "Rapporto tecnico sulla spesa in agricoltura". Tale rapporto deve essere redatto inizialmente a cura di un pool di esperti anche al fine preconstituire la strumentazione informatica e la documentazione metodologica di base. Successivamente il rapporto tecnico verrà redatto prevalentemente dalle stesse strutture regionali sulla base delle informazioni derivate da un bilancio parallelo aggiornato. In esso sarà presentata una lettura ex-post per obiettivi e funzioni di spesa dei risultati consuntivi dell'ultimo esercizio alla luce delle performance di spesa relative agli esercizi precedenti, e degli obiettivi dichiarati (o comunque risultanti) dal bilancio preventivo dello stesso anno. La lettura ex-post va finalizzata all'individuazione delle strategie verso le quali orientare la spesa futura e l'attività di amministrazione ad essa connessa.

III - Bilancio consolidato

L'obiettivo del consolidamento della spesa non può ulteriormente essere rinviato. Ogni analisi che intenda porsi l'obiettivo della misurazione dell'efficienza e dell'efficacia incontra il limite degli attuali bilanci nei quali prevale l'ente persona all'ente comunitario. A tal fine è innanzitutto necessario realizzare una integrazione tra bilancio della regione e dell'Esac come primo passo verso una completa integrazione della spesa attuata nella regione sia da istituzioni subregionali (province, Comunità montane, consorzi di bonifica, ecc.), sia da istituzioni sovra-regionali (in particolare Maf, Aima, Cee, Fondi di rotazione nazionali, ecc.)

Parallelamente occorrerà avviare l'analisi della produttività delle politiche agrarie anche per quella parte che si svolge non trasferendo spesa bensì mettendo in opera uffici, servizi e personale. Da questo punto di vista il ritardo è elevatissimo, specie se si ritiene necessaria una implementazione dell'impegno per una politica agraria che affianchi agli incentivi finanziari una efficiente attività di fornitura di servizi allo sviluppo.

IV - Misure di efficienza e di efficacia

Il lavoro finora svolto è stato effettuato utilizzando esclusivamente informazioni interne ai tradizionali documenti di sintesi della spesa regionale (bilancio di previsione e rendiconto consuntivo). L'analisi che ne è seguita non ha quindi consentito di valutare né il rapporto tra la politica agraria effettivamente realizzata e la "domanda" di politica agraria latente o reale dell'agricoltura regionale, né la qualità della spesa ed in particolare

l'efficacia delle misure adottate.

In quest'ambito appare opportuno suggerire l'avvio di una analisi che consideri tutte le informazioni contenute nelle domande e nei titoli di impegno e di pagamento. Essa pu• svolgersi secondo le seguenti fasi: - individuazione di alcune politiche di spesa sulle quali concentrare l'analisi, ad esempio: spesa delegata ed incentivi agli investimenti, servizi allo sviluppo, aiuti alla gestione; - messa a punto di una metodologia di raccolta di informazioni statistiche sulle domande, sui titoli di impegno e di pagamento; - definizione di idonei indicatori dei rapporti output/input e obiettivi/risultati; - raccolta ed elaborazione delle informazioni statistiche indicando anche le metodologie per la costruzione dei data base a cura dei servizi incaricati delle istruttorie per la spesa; - individuazione di una metodologia di distribuzione e fruizione delle informazioni raccolte ed elaborate;

V - Analisi budgetaria

Uno dei risultati pi- evidenti delle ricerche fin qui condotte riguarda la scarsa corrispondenza tra gli stanziamenti da una parte e gli impegni e i pagamenti dall'altra. Mentre il dibattito politico si concentra in particolare sulla prima all'atto della formazione dei preventivi, la seconda viene generalmente trascurata cosicch, si apre un divario tra spesa considerata e spesa reale di cui manca anche la sola consapevolezza. E' necessario invece operare per ricongiungere le rappresentazioni delle due spese ed avere conoscenza fin dal momento della formazione del preventivo dei differenti ritmi di trasformazione degli stanziamenti in impegni e pagamenti. Ci• è possibile se al preventivo formale (quello con finalità autorizzative) se ne affianca un'altro simulato (stimando, in base agli stanziamenti del primo, gli impegni ed i pagamenti attesi in base all'esperienza storica). Una metodologia per questo scopo è stata studiata ed applicata con successo nelle ricerche svolte in passato.

Essa pu• anche essere utilizzata per avviare nella regione una esperienza di controllo budgetario: la spesa simulata per l'esercizio a venire pu• essere configurata in forma di targets per tipo di spesa, con cui confrontare in corso d'esercizio i risultati di verifiche periodiche dell'andamento della spesa.

VI - Analisi della produttività degli interventi sulle aziende

La valutazione dei programmi di politica agraria e dei loro impatti sull'agricoltura regionale non pu• arrestarsi sulla soglia dell'istituzione regionale, ma deve anche tener conto delle trasformazioni in atto nel mondo delle imprese. Una possibile applicazione delle tecniche di controllo riguarda lo studio, attraverso le contabilità agrarie della rete Inea, delle principali caratteristiche delle imprese in particolare con l'obiettivo di valutare, per tipologie aziendali, la produttività delle trasformazioni strutturali sostenute dalle misure di politica agraria.

Bibliografia

- AA.VV. Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, FORMEZ, Napoli, 1989.
- G.Antonelli, M.Bagarani, M.Mellano, Modelli di spesa e politica agraria regionale. Un'analisi della spesa pubblica delle regioni a statuto ordinario, Facoltà di Economia e Commercio di Urbino, F. Angeli, Milano, 1989.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali, Il Mulino, Inea, Bologna, 1983.
- A.Bartola, F.Sotte, A.Fioretti, La spesa del Maf negli anni Ottanta, Dattiloscritto in corso di pubblicazione.
- A.Guarini, M.Guarini, Il bilancio degli enti pubblici, F. Angeli, Milano, 1984.
- M.Marini, La politica agricola regionale: Calabria, Atti del seminario Inea su "La politica agricola regionale tra istituzioni e gruppi di pressione" Inea, Roma, 8.5.1991.
- Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Proposta di relazione al Parlamento", Roma, 1988.
- G.Orlando, La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, F. Angeli, Milano, 1984.
- A.Piccinini, Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale, Rivista di politica agraria, 2, 1984.
- A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Fund, Washington, 1983.
- Regione Emilia-Romagna, Servizio Bilancio e Programmazione - Settore Agricoltura, Analisi delle procedure amministrative per gli interventi regionali in agricoltura, coordinamento di G.Mantovani, Bologna, 1987.
- F.Sotte, D.Novach: Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale (il caso dell'Emilia-Romagna).
- F.Sotte, D.Novach, Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale, il caso dell'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana Studi e Ricerche, 1988.

#@# #7#7###ð#ð#` #F #####°ÿ####)###ð#
%##Ð###5###h# ###U#â###B#ã###ÿÿ#####|#°#X##F#####
&###°ÿ#### #F#####&###°ÿ#-## ##°#X#i#n###à#ð####

#ã###&###a#S###G#f###ÿÿ#####|°#X##F###²
Y#####ð#####'###ð#ð###²
Y#####ð#####&###ð#ð###f###n###a#£###G#¶###E#û###E#####E#####
#####|°#X##F##W#####ð#####(ð#§%#####7###à#°#ð#####ð#§
%#####S###y# ###w#Ã###w#####w#2###w#◆###u#Â###s#é###s#P###s#####
#####à#°#ð###Y#W#Y#W P###b###y#-
##_#~###ÿÿ<###L#¼###G#####±###F###Û#####
°ÿ#####ð#ð#####(ð#§%##W#¼###ê###v#^###v#Đ

##v#####v#G###q#-
###l#Ÿ###l#N###l#&###l#####G#
#€#±####G##€ &###K###v#@###q#"###q#Ů###q#k###q#€###q#>###q#Æ###q#L
##q#####G##€#G##€#±### L
##Ů ##v#}!
##v#@"##v#Ã"##v#Ů"##v#ë###v##\$##v##\$##v#A\$##v#####
#####G##€#G##€#G##€ A\$##_\$_\$##v#u\$##v#\$##v#±##v#Ů\$##v#]
%##v#€&##v#„&##q##'##l#####A#
#€#?##€#G##€

#'###'##v#<'##q#@'##l#u'##g#y'##b#É'##]#Í'##X#####
#####?##€#A##€#?##€#A##€#?##€#A##€#?##€#Í'##,
(##v#0(##q#U(##l#¶(##g#ã(##b#

€, #Š##O#####D#R#Q#5#◆###R###" #
Transfeöööööööööööööööööööööööööööö* #
#####¶###c###â###)#####
##î###ç#####Z###-!###\$##~'###ç###α/##ü4##v:##a?##ÆC##,H##uM##;R##ÇW##A\##-
a##je##_j##Ko## t##Ay##-~##v,###ï##;##ü◆##ï'#####ìœ##>ç##rS##8`##

Insert Name Print

~##Z°#####j#####ÿÿ#####5##ÿÿ#####ÿÿ#####P##ÿÿ#####(###ÿÿ##### ,###ÿ
ÿ##### ##ÿÿ## #.###ÿÿ##
#####ÿÿ#####_###ÿÿ##

