

Patrizia Bernacconi, Franco Sotte

**La spesa del MIRA AF e dell'AIMA
nel quadriennio 1991-1994**

1. Il bilancio del Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali

1.1. I limiti dell'informazione sulla spesa del Ministero

Il 1994, che rappresenta l'anno aggiunto in questo Annuario rispetto al precedente nell'analisi della spesa del Ministero delle Risorse Agricole Alimentari e Forestali, è un anno di rottura della serie storica. Il 1994 infatti è il primo anno successivo al Referendum abrogativo del precedente Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e alla legge 491/1993 che ne ha ridefinito le funzioni. Con il 1994, infatti la confrontabilità intertemporale risulta affievolita, a causa del cambiamento delle competenze; si registra ad esempio l'introduzione nel bilancio del Ministero, di alcune spese, quali quelle sostenute per la caccia e la pesca, che non erano presenti in precedenza.

In particolare alla spesa a favore della pesca, che costituisce la quota più rilevante delle nuove competenze, è apparso opportuno dedicare nell'annuario di quest'anno una specifica analisi ricostruendo la sua serie storica e ricapitolando gli accadimenti più rilevanti della politica della pesca degli anni Ottanta e Novanta.

Il confronto è quindi soltanto parzialmente possibile. D'altra parte, nell'analisi dei risultati di bilancio, il lettore va messo in guardia da letture affrettate. Ciò che qui di seguito verrà messo in luce riguarda esclusivamente le risultanze finanziarie espresse dai bilanci consuntivi a seguito di una analisi per così dire "esterna" al Ministero. Ben maggiori possibilità di comprensione sarebbero consentite da una analisi dall'"interno" del Ministero nella quale fosse possibile una più vasta riclassificazione dei capitoli di bilancio e, come sovente appare necessario, una suddivisione dei capitoli (per "articoli" o "interventi"), specie nei

casi in cui il capitolo appare troppo generale.

Come negli scorsi anni, l'analisi si concentrerà sulla competenza "finanziaria", la sola che viene rappresentata nei rendiconti. Su questa base sono possibili solo considerazioni induttive e comunque approssimative, mentre non vengono colte né la competenza "economica" (riguardante il manifestarsi degli effetti economici della spesa nell'ambiente nel quale viene erogata), né la competenza "politica" (relativa al momento in cui la decisione politica viene assunta).

Mancando quantificazioni della competenza economica, è impossibile pronunciarsi sull'efficacia dell'intervento, in termini di rapporto tra risultati raggiunti e obiettivi perseguiti. Mancando misure della competenza politica, i volumi della spesa che vengono analizzati non distinguono la quota sulla quale effettivamente è possibile operare delle decisioni politiche ed allocative nel corso dell'esercizio di riferimento, da quella praticamente definita in tutti i dettagli nel corso di esercizi precedenti (spesa in conto interessi relativa a mutui accesi in anni precedenti). Dopo il 1992, il quadro interpretativo è inoltre reso ancor più complesso dal regime di blocco degli impegni (e di deroga) per cui gli impegni, e in definitiva i risultati complessivi dell'analisi della spesa non dipendono in misura consistente né dalle scelte politiche del Ministero, né dalla sua efficienza amministrativa.

Dal 1993 inoltre, dopo il referendum e la legge 491/1993, si è aperta una fase di incertezza sia in relazione alla mancata soluzione di alcuni nodi istituzionali e politici connessi alla riforma del Ministero (Istituti di ricerca, Inea, Aima, ecc.), sia in rapporto alle ricorrenti spinte per la sua stessa incorporazione in un unico Ministero dell'economia o dello sviluppo rurale o quant'altro. D'altra parte, gli impegni reiterati (e gli altrettanto reiterati rinvii) per la definizione di una nuova legge organica di settore, hanno contribuito ad un clima di incertezza sulle prospettive non solo a lungo ma anche a medio termine dell'attività ministeriale. Queste vicende non hanno mancato di influire sia sulla formazione della gestione della spesa ostacolando il normale svolgimento del processo amministrativo.

1.2. Una quantificazione della spesa complessiva

Nei limiti fin qui esposti, la tabella 1 mostra come, nel corso del quadriennio analizzato si sia registrata una netta contrazione delle risorse a disposizione e di quelle effettivamente utilizzate al passaggio dal 1991 al 1992, ma poi si sia avuta una lenta ripresa, almeno in termini reali. Osservando le serie a valori costanti 1994, la spesa si aggira in media nel quadriennio intorno a poco più di 3.200 miliardi/anno di stanziamenti (che sono in decisa ripresa) e a circa 2.700 miliardi/anno di pagamenti totali (che invece appaiono ancora statici, come ad evidenziare una certa difficoltà a dare seguito in termini di pagamenti a quanto viene stanziato).

La spesa più propriamente gestita centralmente dal Ministero viene messa in evidenza nella seconda parte della tabella 1, deducendo la spesa di funzionamento e quella trasferita alle Regioni, nella quale sono compresi più di 500 miliardi di interventi in conto interessi per mutui regionali. Nella media del quadriennio, gli stanziamenti gestiti centralmente ammontano a circa il 45% di quelli totali, mentre per i pagamenti totali la percentuale sale intorno al 48%. Rispetto alla spesa complessiva, si assiste ad una tendenziale minore contrazione relativa

nei pagamenti, e addirittura, ad un trend positivo per gli stanziamenti, che infatti, dal 1992 in poi conoscono un costante segno di ripresa. Osservando i pagamenti totali, le oscillazioni risultano invece meno marcate. E' significativa la situazione del 1994: ancora più che la spesa totale, la spesa gestita centralmente dal Ministero mostra una certa difficoltà nel passaggio dagli stanziamenti ai pagamenti: ad una variazione estremamente positiva degli stanziamenti tra il 1993 e il 1994 (+23,7%), si accompagna una variazione decisamente negativa dei pagamenti totali (-11,2%).

Nella figura 1 è evidenziato l'andamento delle percentuali di ripartizione della spesa del Ministero nelle tre categorie: "spesa di funzionamento", "spesa trasferita alle Regioni" e "spesa gestita centralmente". In termini relativi, negli ultimi anni esaminati si evidenzia un aumento di peso sia della spesa del centro, che di quella di funzionamento (soprattutto nel 1992) a cui fa seguito una corrispondente riduzione di quella trasferita alle Regioni.

Dall'analisi svolta il 1994 sembra in controtendenza: ad una certa riduzione della spesa del centro, si accompagna un lieve aumento sia di quella trasferita alle Regioni, sia di quella di funzionamento. Quest'ultima, pur non raggiungendo il livello record toccato nel 1992, continua comunque ad attestarsi attorno al 23%. Bisogna comunque dire che la crescita percentuale della spesa di funzionamento è un fenomeno fisiologico se il Ministero accentua le sue funzioni di coordinamento, valutazione e controllo, o la fornitura di servizi, mentre può essere considerata negativamente se semplicemente segnala rigidità della macchina amministrativa ed incapacità a contrarsi a fronte della diminuzione di risorse da gestire.

Dall'esame della tabella 2, che presenta i rapporti tra la spesa complessiva del MAF ed alcuni denominatori caratteristici del settore agricolo nazionale: superficie agricola utilizzata (espressa dalla SAF al netto della superficie a boschi e di "altri terreni"), numero di occupati e valore aggiunto agricolo, si registra complessivamente un trend negativo nell'intero periodo, per tutte e tre le variabili esaminate. Se però l'attenzione si sofferma sull'ultimo anno della serie, il 1994, è evidente una decisa ripresa, in modo particolare negli stanziamenti.

1.3. I flussi di spesa del Ministero

L'esame delle figure 2 e 3 permette di analizzare i flussi di spesa del bilancio del MAF. I dati riportati nella prima si riferiscono al 1994, e alla variazione rispetto all'anno precedente, e sono relativi a 100 lire di stanziamento definitivo. Nella figura 3 poi, alcuni degli indicatori più rilevanti della figura precedente sono rappresentati evidenziando il loro andamento nel corso del periodo.

Per formare 100 lire di stanziamento definitivo (casella 1) concorrono, nel 1994, 67 lire contenute nel bilancio di previsione iniziale (2) e 33 di variazioni di bilancio (3) (soprattutto in relazione al decreto CIPE di ripartizione tra le Regioni della spesa recata dal rifinanziamento della legge poliennale) registrate in fase di assestamento; le variazioni rispetto al 1993 sono trascurabili.

Su 100 lire di stanziamento definitivo, ancora solo 51,6 lire sono pagate nel corso dell'esercizio (4) (con una piccola ripresa di circa 3 lire in più su cento rispetto al 1993). Il rimanente va per 2,2 lire in economia (5) e per 46,2 a residui (6), la cui formazione è, di conseguenza, in leggera contrazione (-2,4).

Bisogna comunque notare che nella formazione dei residui ben 23,5 lire appartengono alla categoria dei residui impropri (o di stanziamento) (8), componente in netto aumento rispetto al 1993 (+14,4), mentre una tendenza opposta è presente nel caso dei residui propri, che subiscono un netto calo (-38,6%) rispetto al 1993.

Rispetto al 1993, sembra si registri un allungamento dei tempi burocratici nella fase dell'impegno, tanto che su 100 stanziati solo 74,4 si trasformano in impegni nello stesso anno: 14 in meno che nell'esercizio precedente. Ciò nonostante, in rapporto agli stanziamenti freschi, sembra essersi ridotto il peso del ritardo accumulato in passato, espresso dal volume relativo del conto residui rispetto alla gestione di competenza. Ciò comunque non sembra tanto imputabile ad un recupero di velocità della spesa quanto all'aumento nominale degli stanziamenti, cioè del denominatore di tutti i rapporti. In complesso infatti, i residui sono pari a 134,1 (9) lire per ogni 100 di nuovi stanziamenti definitivi, con una riduzione di circa 40 lire rispetto all'anno precedente. Questa somma, è composta da 128,6 lire iscritte nel bilancio di previsione (10) alle quali si aggiungono in fase di assestamento altre 5,6 lire (11). A proposito della velocità di smaltimento dei residui, bisogna comunque dire che essa va imputata sia ai ritardi burocratici, che alla rapidità di esecuzione da parte del beneficiario degli obblighi che egli ha a sua volta assunto nei confronti del Ministero. Naturalmente, in questo quadro, nella formazione dei residui, i ritardi sono pure riconducibili alle lungaggini determinate dalle procedure burocratiche e dai passaggi previsti per la conclusione dell'iter di spesa.

La massa spendibile (cioè il volume teorico di risorse impegnate o ancora da impegnare a disposizione nell'esercizio) è pari a 195,9 lire nella previsione iniziale (12) e a 234,1 lire nella previsione definitiva (13), con un netto calo (sull'ordine delle 40 lire) rispetto al 1993. Al netto delle 23,4 lire di economie sui residui (14) per impegni decaduti per estinzione dell'obbligazione o caduti in penenza per decorrenza dei termini (15), i residui presenti all'inizio dell'esercizio (16) sono destinati per 25,2 lire ai pagamenti (17) e per 85,5 lire alla riconferma nel conto residui nell'esercizio susseguente (18). La situazione del 1994, se confrontata con quella dell'anno precedente, sembra mostrare un miglioramento della situazione, seppure parziale, indicato soprattutto da una riduzione marcata dei residui riconfermati (-23,5 lire), anche se si assiste ad un calo anche nei pagamenti in conto residui (-19,8).

Complessivamente si possono trarre le seguenti considerazioni:

a) la "massa impegnata" (19) - residui presenti all'inizio del periodo (16) più impegni di competenza (7) - è in evidente calo rispetto al 1993: -57,3 lire ogni 100 stanziati;

b) i residui totali (20) - somma di quelli di competenza (6) più quelli riconfermati (18) - si riducono di 25,9 lire, anche se il fenomeno non può essere giudicato del tutto positivo, in quanto i residui di stanziamento totali (22), cioè quelli per i quali non si è realizzata una formale procedura di impegno, quasi raddoppiano rispetto al 1993.

c) infine i pagamenti totali (23), si riducono di quasi 17 lire rispetto al 1993, raggiungendo quota 76,8

In merito alla gestione di cassa, le previsioni definitive (25), pari a 132,1

lire ogni 100 di stanziamento definitivo, sono il risultato della somma di 93,8 lire di previsioni di cassa iniziali (26) alle quali si aggiungono 38,2 lire di variazioni di cassa (27) operate nell'assestamento.

Dall'esame della figura 3 scaturisce una conferma dei giudizi espressi con riferimento alla comparazione su base annuale finora effettuata e una valutazione della dinamica su base temporale più ampia. Naturalmente si deve tener conto che ogni conclusione sulla base dei dati disponibili (essenzialmente finanziari ed esclusivamente contabili) prescinde da un giudizio sulla corrispondenza tra azioni ed obiettivi in termini di efficacia.

In sintesi si può notare in primo luogo un costante e consistente calo dei residui totali dal 1992 in poi; questo fatto sembra però in contrapposizione con il peggioramento della capacità di spesa registrato nel 1994. In realtà tale riduzione, non va vista in una luce del tutto negativa, poiché dipende dalla diminuzione dei pagamenti in conto residui, conseguenza anche della drastica riduzione dei residui totali, e non dai pagamenti in conto competenza, che al contrario sembrano in leggero aumento. La situazione comunque è ancora tale per cui poco più della metà delle somme stanziata viene effettivamente erogata nell'esercizio di competenza, mentre la restante parte si accumula in una gestione residui che, con il passare del tempo, è divenuta sempre più pesante: dalla metà degli anni ottanta ad oggi i residui sono cresciuti rispetto agli stanziamenti, passando da poco più dell'80% al 130% del 1994, dopo aver toccato la punta massima di 175 nel 1992 e di 160 nel 1993. Come detto, la ragione del leggero miglioramento della proporzione dei residui va ascritta anche alla ripresa nel 1994 degli stanziamenti nominali, cioè del denominatore di tutti i rapporti qui presentati. Ciò attenuerebbe il giudizio positivo. Comunque è ancora qui il caso di ribadire come il confronto 1994/1993 sia condizionato dalle, sia pure marginali, ma non insignificanti variazioni nella competenza del Ministero al passaggio da MAF a MIRAAF.

1.4. Le politiche agrarie del MIRAAF attraverso la distribuzione della spesa

Le tabelle 3, 4 e 5 mostrano il risultato di una ripartizione della spesa totale tra le "politiche agrarie", in termini sia di stanziamenti, che di pagamenti. L'indice riprodotto nella tabella 5 (ottenuto come rapporto tra i dati dalla tabella 4 e quelli della tabella 3) può essere genericamente definito "capacità di spesa" e misura l'efficienza interna al bilancio, cioè la capacità di realizzare, se non altro in termini di erogazioni, le politiche annunciate.

L'incidenza delle spese di funzionamento, che rappresentano, nella media del quadriennio, il 19,4% del bilancio del Ministero, mostra un trend praticamente nullo nell'intero periodo: dal 1991 al 1993 si è assistito ad una crescita, annullata quasi completamente dalla situazione del 1994, anno in cui si registra una riduzione della spesa di funzionamento sia in termini relativi, che assoluti. Come osservato, l'incidenza di questa componente, dipende notevolmente dalla diminuzione della spesa complessivamente erogata dal Ministero e dalla presenza di costi non comprimibili o comunque non correlati al volume della spesa (si consideri che nel corso degli anni Ottanta la percentuale media della spesa di funzionamento su quella totale è stata intorno al 12%). A tale proposito diventa ancora più significativo il fenomeno della riduzione della spesa di funzionamento nel 1994, anno in cui invece la spesa totale mostra decisi segni di ripresa (+18,3% rispetto al 1993).

Il fatto può essere collegato all'introduzione nelle competenze del Ministero della spesa destinata alle nuove competenze (tra queste quelle relative alla pesca), ma non di tutta la spesa di funzionamento ad essa relativa.

La spesa diretta a sostenere direttamente le imprese (investimenti aziendali e aiuti alla gestione) rappresenta sempre l'aggregato principale dell'intervento del Ministero, ma, apparentemente, proprio in questa direzione appare svolgersi la maggiore azione di contenimento e di redistribuzione della spesa ministeriale. Da un lato, il volume complessivo delle risorse tende a contrarsi, dall'altro, si assiste ad una crescita relativa della componente rivolta al finanziamento dei fabbisogni di gestione a scapito di quella rivolta ai fabbisogni di investimento. Mediamente nel quadriennio, infatti, le due voci IA e GA raccolgono poco meno della metà degli stanziamenti (47,5%) e dei pagamenti totali (40,1%). In linea tendenziale, nel quadriennio, mentre gli stanziamenti per gli investimenti aziendali (la spesa rivolta a finalità di più lungo periodo) tendono a contrarsi in modo molto consistente (-28%) e oltre il livello medio della spesa complessiva, la spesa per aiuti alla gestione (rivolta a finalità di breve termine) mostrano addirittura un incremento (+5,7%). La situazione dei pagamenti non è molto diversa: il trend è decisamente negativo per gli investimenti aziendali, mentre è pressoché nullo per gli aiuti alla gestione. Il passaggio dal 1993 al 1994 vede comunque un elevato valore negativo, sull'ordine di -25%, per entrambe le categorie di spesa.

I servizi allo sviluppo (ricerca, divulgazione, formazione e assistenza tecnica) costituiscono invece la componente della spesa ministeriale che appare tendenzialmente in crescita. Essi rappresentano complessivamente circa il 12% degli stanziamenti totali e il 15% dei pagamenti totali, mostrano nel corso del quadriennio un certo aumento di peso: il trend mostra dei valori positivi, a fronte di quelli negativi del totale della spesa. E' proprio il 1994 a determinare tale situazione, anno in cui addirittura arriva al 14% il peso dei servizi allo sviluppo, con una variazione percentuale di oltre il 50% rispetto al 1993. In particolare è la componente dell'assistenza tecnica a mostrare l'aumento più marcato (l'aumento è superiore al 120% sia per gli stanziamenti, che per i pagamenti) tra il 1993 e il 1994, seguita dalla spesa destinata alla ricerca. La capacità di spesa per i servizi allo sviluppo mostra dei valori molto elevati in tutto il quadriennio esaminato, tanto che, nella media dell'intero periodo, per tutte e quattro le componenti (ricerca, divulgazione, formazione e assistenza tecnica) i pagamenti totali hanno di gran lunga superato gli stanziamenti (indice superiore al 100%).

La spesa dedicata alla trasformazione e commercializzazione (promozione e marketing dei prodotti agricoli, tutela dei prodotti contro frodi e contraffazioni, strutture di trasformazione e commercializzazione), cioè quella destinata a sostenere le imprese industriali e commerciali dell'agro-alimentare, rappresenta una quota di circa il 6% per gli stanziamenti e dell'11% dei pagamenti. La quota preponderante è rappresentata dal sostegno all'investimento in strutture di trasformazione. Questa, al passaggio dal 1993 al 1994, conosce una forte ripresa, sia dal lato degli stanziamenti (da un valore di 72 del 1993 si passa a quasi 240 nel 1994), che dei pagamenti (da 79 a 238). La forte crescita della spesa dedicata alle strutture di trasformazione può anche essere considerata una diretta conseguenza dell'ampliamento delle competenze ministeriali (pesca). Le altre due componenti invece, oltre a mostrare un peso inferiore, tendono anche a diminuire. Analizzan-

do poi la capacità di spesa di queste componenti (PRO, TUT e STR), si registrano dei valori piuttosto elevati. Anche se in diminuzione nel passaggio dal primo al secondo biennio, i pagamenti totali sono sempre superiori agli stanziamenti totali, determinando un indice sempre superiore al 100%.

Gli interventi infrastrutturali infine (bonifica e infrastrutture, irrigazioni e sistemazioni idrauliche, parchi ed altre aree protette) costituiscono una componente della spesa ministeriale con una tendenza alla variazione negativa nell'intero periodo, anche se la quota relativa dell'ultimo anno non mostra delle rilevanti differenze con quella dell'intero periodo.

Questa componente nel quadriennio considerato, rappresenta circa il 15% degli stanziamenti e il 14% dei pagamenti totali, di cui oltre il 9% è formato dalla bonifica. Dal lato degli stanziamenti, sono soprattutto gli investimenti diretti all'irrigazione che dopo un'iniziale e consistente riduzione, appaiono poi in ripresa nel passaggio dal 1992 al 1993 e particolarmente nel 1994.

Dal lato dei pagamenti invece gli investimenti diretti alla bonifica si riducono, particolarmente nell'ultimo anno, mostrando una capacità di spesa pari ad 86%. Quanto alla spesa destinata ai parchi e alle aree sensibili dal punto di vista ambientale, essa rappresenta una quota inferiore al 2%, e mostra un trend negativo, pur in presenza di una estensione delle aree protette e dei parchi stessi. Va comunque sottolineato che nell'ultimo anno si assiste ad una crescita consistente dei pagamenti totali, tanto da portare la capacità di spesa ad oltre il 200%.

2. Il bilancio dell'Aima

2.1. La spesa complessiva dell'Aima e le difficoltà di avvio della riforma Mac Sharry

La tabella 1 rappresenta i pagamenti totali dell'Aima nel quadriennio 1991-1994. I valori riportati sono espressi sia in valori correnti che costanti : ai fini di una migliore confrontabilità intertemporale si è utilizzato come deflatore l'indice implicito del Pil in lire 1994. L'andamento della spesa in termini reali nel quadriennio si conferma altalenante. Il trend della spesa dell'intero quadriennio (rappresentato dal tasso composto di crescita della curva esponenziale interpolante) si dimostra sostanzialmente in crescita (+4,5% a prezzi costanti). La riduzione verificatasi tra il 1993 e il 1994 potrebbe essere sintomo sia dell'effetto di contenimento della spesa comunitaria assunto (tra gli altri obiettivi) a base della riforma della PAC garanzia (Mc Sharry) perfezionata il 30 giugno 1992, sia delle difficoltà di introduzione nel Paese della riforma stessa : come si ricorderà, il numero di domande di compensazione presentate nel primo anno di applicazione della riforma fu molto inferiore alle attese, mentre la politica delle misure di accompagnamento ha incontrato non poche difficoltà nella fase di avvio.

Nelle altre tre colonne della tabella 1 è fornita una misurazione della spesa unitaria rispetto alla Sau, all'occupazione e al valore aggiunto settoriali. Nella media del periodo le 596 mila lire ad ettaro di Sau (557 mila nel 1994), i più di 6,2 milioni per occupato (6,5 milioni nel 1994) e il 21,8% (21,4 % nel 1994) del valore aggiunto segnalano più di ogni altro dato sia la rilevanza della spesa dell'Azienda, sia la sua incidenza sulle sorti del settore agricolo nazionale.

Nella tabella 2 è presentata la ripartizione delle risorse in ragione della provenienza UE o nazionale dei finanziamenti e della gestione di competenza o di cassa (finanziaria) degli stessi. Si conferma che la componente principale della spesa dell'Azienda è costituita dalla gestione finanziaria con fondi UE (FC), che accorpa circa il 70% del totale, e mostra nel quadriennio un trend positivo (+4,9%), anche se nell'ultimo anno si assiste ad una seppur lieve riduzione. L'aggregato FR, relativo alla gestione finanziaria con fondi messi a disposizione dallo Stato italiano e rimborsati forfettariamente dalla UE (sostanzialmente: ammassi comunitari), raccoglie circa il 10% delle risorse totali. Il suo trend è decisamente negativo, e al crollo già particolarmente consistente del 1993, segue una caduta ancora più forte nel 1994.

La gestione finanziaria, che fa riferimento a fondi provenienti dal bilancio statale e non rimborsati dalla UE (FS), ha un peso piuttosto ridotto (4,7% nella media del periodo), ma un trend piuttosto positivo. Infine, anche la gestione di competenza (CS), finanziata con fondi nazionali per obiettivi esterni alla PAC, che rappresenta circa il 15% della spesa totale, mostra una riduzione piuttosto marcata soprattutto nell'ultimo periodo.

In sintesi, se con l'aiuto della figura 1 si confronta la spesa di provenienza comunitaria : FC+FR, con quella a carico del bilancio nazionale : FS+CS, si nota in primo luogo che il peso relativo delle risorse comunitarie risulta, per tutto l'arco di tempo considerato, decisamente preponderante rispetto a quelle nazionali. La quota UE, che nei primi anni Ottanta aveva raggiunto percentuali vicine al 90% del totale dei fondi erogati, è progressivamente scesa intorno all'80% in relazione alle nuove competenze "nazionali" affidate all'azienda nel corso degli anni. Questa tendenza sembra essersi arrestata ed invertita negli anni recenti e soprattutto nel 1994. La rapida diminuzione (più che un dimezzamento) del volume di spesa gestito dall'Aima con gestione di competenza e con fondi statali suggerisce che nel corso del 1994 sia maturata una scelta di finalizzare più strettamente la funzione dell'azienda alla gestione della politica comunitaria di garanzia.

2.2. La destinazione economica della spesa

La tabella 3 mostra l'evoluzione registrata dai capitoli di spesa ri-classificati per destinazione economica. Innanzitutto si nota come, nel rispetto della funzione principale dell'Azienda, gli interventi di mercato - comunitari, ma anche nazionali - e le compensazioni assorbano oltre l'83% delle risorse disponibili, anche se il trend è negativo. Comunque, la tabella mostra anche come a questa attività, che potremmo considerare cruciale dell'Aima, si siano affiancate altre funzioni, minoritarie nel bilancio complessivo, ma che corrispondono al passaggio da una politica comunitaria di mero sostegno ad una di sostegno e controllo delle produzioni.

Nel periodo in esame, la spesa di funzionamento presenta un trend crescente (+18,3%) che si correla ai nuovi compiti che via via sono stati affidati all'Azienda, anche se tra il 1993 e il 1994 si assiste ad una decisa contrazione. Gli interventi nazionali di mercato e di compensazione presentano una spesa altalena, con lo stesso andamento della spesa totale; il tasso medio di crescita mostra però complessivamente un trend negativo (-8%), ad indicare quindi una perdita di

peso percentuale di tale aggregato, evidente però solo nel 1994. Gli interventi comunitari di mercato mostrano anch'essi l'andamento oscillante della spesa totale, e, anche se il loro trend è negativo, la loro riduzione, sia nel corso del quadriennio, che nell'ultimo anno, è inferiore rispetto agli interventi nazionali di mercato.

La maggior crescita in termini di peso relativo è realizzata dagli incentivi di ristrutturazione, con una crescita pari a oltre il 30% annuo, a dimostrazione della volontà di compensare i diminuiti sostegni comunitari con l'attivazione di misure volte a ridurre le distorsioni strutturali presenti nel sistema agricolo. Questa componente di spesa, pressoché stabile nel primo biennio, ha subito una significativa accelerazione nel 1992, nel 1993 e ancora di più nel 1994. Nel 1994 si assiste anche ad un forte calo degli aiuti alimentari, il cui peso è comunque sull'ordine del 2% della spesa totale.

2.3. La spesa per settori merceologici

Nella tabella 4 è esposta la ripartizione della spesa Aima tra i vari settori merceologici. Le produzioni agricole che maggiormente beneficiano del sostegno dell'Azienda sono ovviamente quelle verso le quali si concentra la Pac garanzia: olivicoltura e semi oleosi in particolare (quasi il 23% nel periodo), e poi: cereali - coltura, ortofrutticoltura, zootecnia da latte e carne, vitivinicoltura e tabacchicoltura. La dinamica tendenziale nel quadriennio mostra come si sia registrata una redistribuzione del sostegno a vantaggio di alcune produzioni e a scapito di altre. In particolare la spesa si è riorientata a vantaggio dello zucchero, della vitivinicoltura e soprattutto dei cereali, il cui trend è decisamente positivo (+21,3%), e la cui crescita è particolarmente legata al 1994. Invece le sostanze grasse e il tabacco hanno perso terreno: ad un trend negativo dell'intero periodo, si accompagna un calo molto più evidente nell'ultimo anno.

Il settore zootecnico da carne, dopo i rilevanti finanziamenti del 1991, mostra una consistente e continua riduzione in tutti gli anni successivi. In sintesi si può affermare che gli unici settori che hanno registrato una crescita nel passaggio dal 1993 al 1994 sono il cerealicolo (quasi +43%), seguito dal saccarifero (+15,5%), il cui costante aumento dal 1991 in poi è legato principalmente alla soppressione della Cassa Conguaglio dello Zucchero, avvenuta proprio nel 1991. In tutti gli altri si è invece verificata una riduzione, pur se in qualche caso il trend del quadriennio continua ad essere positivo. Questa è la situazione che si verifica per l'aggregato "Altra spesa". Esso raccoglie tutte le erogazioni che non sono dirette esclusivamente al sostegno di un comparto produttivo. Nella colonna "Settori minori" sono stati sommati i pagamenti totali dei settori ittico, tessile, apistico e sementiero; il loro peso si aggira sull'ordine dello 0,1%.

I rapporti tra la spesa erogata dall'Aima per comparto e le rispettive Plv, presentati nella tabella 5, permettono di misurare il grado di "protezione" pubblica di cui beneficiano le singole produzioni. Nell'intero quadriennio esaminato il tabacco costituisce chiaramente il prodotto più sostenuto. Il risultato appare addirittura paradossale: infatti la spesa ad esso destinata è addirittura superiore alla Plv: media del 122,3%. Anche i semi oleosi appaiono particolarmente sostenuti: rapporto 116,2% rispetto alla Plv. Questi tassi di sostegno appaiono comunque in contrazione nel corso del 1994: i rispettivi valori si riducono rispettivamente a

101,1% per il tabacco e a 76,1% per i semi oleosi. Naturalmente il risultato dipende sia dalla diminuita spesa Aima in direzione di tali produzioni, che dalla dinamica delle rispettive Plv.

Sempre con riferimento al 1994, procedendo nella graduatoria, altri due prodotti, zucchero e olio di oliva presentano livelli di sostegno superiori, o comunque intorno, al 60% della Plv. Seguono i cereali, con un rapporto spesa/Plv attorno al 44%. Come già detto sopra la crescita del sostegno dei cereali è particolarmente concentrata proprio nel 1994, anno in cui il rapporto quasi raddoppia (da 26,9 del 1993 al 44,2 del 1994). I settori "mediterranei" del vino e dell'ortofrutta mostrano di beneficiare di un sostegno che, a confronto delle dimensioni produttive del comparto, risulta decisamente poco rilevanti.

2.4. I beneficiari

La distribuzione della spesa Aima relativamente ai percettori, distinguendo tra agricoltori e operatori dell'agro-alimentare può essere assunta come un segnale dei reali rapporti di forza lungo la filiera. Teoricamente, in mercati perfetti, il sostegno, ovunque versato lungo la filiera, si trasferisce in prevalenza a beneficio degli operatori con le funzioni di offerta e/o domanda più rigide, ma se i mercati non sono perfetti, la traslazione del sostegno può essere ostacolata o realizzarsi soltanto parzialmente. Mentre nel corso degli anni Ottanta si era registrata una redistribuzione del sostegno a scapito degli agricoltori e a vantaggio degli operatori a valle nella filiera, tanto che questi ultimi risultavano percettori di una quota maggiore del 50% dell'intervento Aima, gli anni Novanta mostrano una inversione di tendenza. Ciò è chiaramente visibile in figura 2 dove si osserva come dal 1990 in poi il sostegno diretto agli agricoltori sia progressivamente cresciuto fino a raggiungere nel 1994 una quota doppia (quasi 6 mila miliardi) rispetto ai quasi 3 mila miliardi diretto agli imprenditori industriali (e commerciali).

Come già rilevato nello scorso Annuario, questo fenomeno è da attribuire all'orientamento della spesa, anche della sezione garanzia, verso il contenimento delle produzioni. Evidentemente, mentre le misure di stimolo alla produzione possono essere introdotte in qualunque punto della filiera, quelle rivolte al suo contenimento non possono non essere rivolte direttamente nella direzione dell'anello della catena nel quale le eccedenze si formano. La conferma nel 1994 di quelle previsioni lascia supporre che nei prossimi anni la tendenza sarà confermata ulteriormente.