

La spesa per l'agricoltura nelle regioni italiane: quale consolidamento fra politiche agricole comunitarie, nazionali e regionali?*

*Stefano Bottaluscio**, *Franco Sotte***, *Marco Tonnarelli****

* Laureato in Economia e Commercio - Università di Ancona

** Docente di Economia e Politica Agraria - Università di Ancona

*** Borsista INEA - Osservatorio di Economia Agraria per le Marche **

1. Le ragioni della “regionalizzazione”

Una lunga tradizione di studi affronta l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura. Recentemente però questo tema è tornato di attualità e si è sviluppato specie verso una disaggregazione territoriale, ricollegandosi anche al dibattito sul ruolo delle amministrazioni regionali, sul decentramento e sul federalismo. Non va dimenticato che il referendum abrogativo del Ministero per l'agricoltura e le foreste fu invocato proprio sulla base della constatazione che le competenze di politica agricola dovevano da tempo essere decentrate (art. 117 Cost. e leggi 281/70 e 382/75), ma che tale obiettivo era stato raggiunto solo in parte e con forti differenze geografiche dovute soprattutto ai differenziali di efficienza amministrativa. Il riordinamento del Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali (legge 491/93) ha recepito questa esigenza costituendo il Comitato permanente delle Politiche agro-alimentari e forestali, composto da rappresentanti delle Regioni e dal Ministro.

Nonostante le Regioni non abbiano goduto di tutte le competenze relative al settore primario, le elaborazioni presentate dimostrano come esse gestiscano comunque un rilevante volume di spesa agricola, che appare però relativamente contenuto, in termini percentuali, rispetto al totale della spesa e del sostegno. E' ovvio, peraltro, che esiste una differenza sostanziale nelle dotazioni di fondi derivante dalla possibilità delle Regioni a statuto ordinario di attingere alle leggi poliennali rivolte al settore agricolo (es. 752), mentre le Regioni a statuto speciale

* Lavoro eseguito con un contributo del CNR, nell'ambito del PF RAISA, sottoprogetto 1, pubblicazione n. 3028.

** Rispettivamente laureato in Economia e Commercio, docente di Economia e Politica Agraria presso il Dipartimento di Economia dell'Università di Ancona, borsista INEA presso l'Osservatorio di Economia Agraria per le Marche. La stesura della relazione è stata curata da Marco Tonnarelli.

presentano una maggiore quota di spesa finanziata autonomamente.

Nel complesso il volume totale di sostegno pubblico nel periodo 1986-91 è stato tutt'altro che irrilevante: esso si è aggirato ogni anno attorno ai 30 mila miliardi di lire costanti 1993, un valore molto elevato se confrontato con il peso dell'agricoltura sull'economia nazionale (Tab. 1¹). Nel periodo 1986-91 il sostegno pubblico ha rappresentato oltre il 50% del valore aggiunto settoriale.

Tale volume di risorse è composto per circa il 65% da spesa in senso proprio e per il rimanente 35% da agevolazioni. Si nota inoltre una tendenza all'aumento relativo della spesa rispetto alle agevolazioni: essa passa dal 60% del sostegno totale nel 1986 al 67% nel 1991.

La necessità di una nuova spinta verso la gestione regionale dell'agricoltura è accompagnata dalla provenienza comunitaria di gran parte delle determinanti fondamentali della politica agricola: regime dei prezzi, convenienza relativa delle varie colture, decisioni imprenditoriali di lungo periodo. Il paradosso fra "regionalismo" e "comunitarizzazione" è tuttavia solo apparente, vista la scelta dell'Unione Europea di realizzare i propri obiettivi appunto con un approccio prioritario verso le regioni.

Assume quindi assoluta rilevanza la consapevolezza dei volumi di risorse finanziarie su cui il policy maker regionale, ma anche nazionale e comunitario, deve basarsi per impostare la propria azione. La conoscenza di tali aspetti costituisce un presupposto fondamentale per programmare correttamente qualsiasi intervento e per impostare analisi di efficienza ed efficacia dell'azione delle istituzioni preposte alla gestione della politica per l'agricoltura. Conoscenza e programmazione costituiscono le basi di un reale "cambiamento culturale" nella gestione pubblica, senza il quale continueranno a perpetuarsi le carenze o le sovrapposizioni di intervento.

Una delle cause del limitato e discontinuo successo dell'operato delle Regioni in agricoltura è verosimilmente che la programmazione è venuta a mancare del presupposto dell'analisi globale delle attività svolte a favore del settore. A rigore non si potrebbe neanche parlare di effettiva programmazione quando le Amministrazioni Regionali predispongono piani concepiti solo sulla base delle proprie funzioni, mentre i finanziamenti da esse erogati costituiscono soltanto una parte del totale trasferito al settore. Occorre quindi passare ad una considerazione complessiva dell'intervento pubblico a livello settoriale e territoriale.

Di fronte a questo quadro, emerge però la difficoltà, in primo luogo, di individuare tutte le fonti di finanziamento pubblico dirette al settore primario, sia esplicite (ossia i trasferimenti diretti) che "in negativo" (ossia le agevolazioni, che equivalgono a minori oneri a carico del settore) e, in secondo luogo, di quantificare i volumi di risorse in gioco, pur con la oggettiva difficoltà di reperimento dei dati di bilancio o statistici sui quali condurre l'analisi.

¹ I dati di base di questa tabella e delle successive elaborazioni sono tratti dai contributi pubblicati in: R. Finuola (a cura di), "La spesa pubblica in agricoltura", INEA, Roma, 1995.

Lo scopo di questo lavoro è l'individuazione e la quantificazione delle principali forme di sostegno pubblico al settore primario, ad un livello di disaggregazione regionale. Nel corso dell'esposizione verranno quindi analizzate la consistenza e l'evoluzione delle fonti di spesa comunitaria, nazionale e regionale, nonché delle agevolazioni, di cui beneficiano le singole regioni italiane. L'obiettivo è infatti quello di misurare il volume consolidato delle risorse concesse all'agricoltura a livello regionale. Si tratta, è bene sottolinearlo, di una approssimazione frutto di studi tuttora in corso, pur collocandosi nel solco di contributi pubblicati da vari studiosi ed istituzioni di ricerca negli scorsi anni²

L'esposizione dei dati avverrà su due livelli successivi di approssimazione. In un primo tempo verrà presentato un conto consolidato regionale dei soli trasferimenti pubblici diretti (la spesa in senso proprio) e successivamente sarà stimata la distribuzione anche delle agevolazioni, per giungere a valutare il sostegno complessivo concesso al settore. La scelta di procedere in due tappe successive è motivata dall'assenza di dati ufficiali disaggregati a livello regionale e dalla conseguente necessità di procedere per stime, specie per le agevolazioni.

2. Le fonti di spesa e di agevolazione

Sono di seguito prese brevemente in considerazione le istituzioni di politica agraria che costituiscono le maggiori fonti di spesa diretta a favore dell'agricoltura e del sistema agro-alimentare (AIMA, Ministero, Regioni, Unione Europea) e le agevolazioni relative all'imposta di fabbricazione sui carburanti ad uso agricolo, alle imposte dirette (IRPEF ed ILOR), all'imposta sul valore aggiunto ed al trattamento previdenziale³.

I dati aggregati a livello nazionale che sono alla base dell'imputazione alle varie regioni sono tratti dallo studio curato da Roberto Finuola per l'INEA e pubblicato nel 1995. Rispetto a questa fonte i dati qui presentati e commentati sono stati deflazionati ai prezzi 1993 anziché 1990, ma conservano ovviamente la medesima capacità informativa.

I risultati presentati nelle tabelle rivelano l'interesse per una lettura temporale del fenomeno e denunciano il ritardo con cui i dati delle varie fonti sono resi disponibili in modo omogeneo. Il periodo analizzato va dal 1986 al 1991 (ripartito all'occorrenza nei due trienni 1986-88 e 1989-91), purtroppo precedente alle recenti rilevanti modifiche: referendum e successiva riorganizzazione per il

² In particolare va ricordato l'impegno dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria in questo ambito, con la pubblicazione del volume "La spesa pubblica in agricoltura" curato da R. Finuola e l'inserimento nell'Annuario dell'agricoltura italiana di paragrafi relativi all'analisi della spesa complessiva (curato da Finuola), della spesa del Ministero e dell'AIMA (curati da Bernacconi e Sotte), delle politiche comunitarie (curato da Manzo e Vaccari), delle agevolazioni tributarie e fiscali (curato da Cristofaro e Tonnarelli).

³ Per una trattazione esauriente delle caratteristiche delle varie istituzioni e forme agevolative, come pure delle rispettive conseguenze di politica economica per il settore, si rimanda alla Bibliografia ed ai contributi specifici presentati nel corso di questa giornata di studio.

Ministero, riforma Mac Sharry per la PAC.

Il Ministero per l'Agricoltura e le Foreste (oggi MiRAAF, Ministero per le Risorse Agricole, Alimentari e Forestali), dopo la delega alle Regioni delle competenze sull'agricoltura, continua ad esercitare sulla base dell'art. 4 del DPR 616/77 le funzioni di indirizzo e di coordinamento e quelle trasferite e delegate attinenti ai rapporti internazionali e con l'Unione Europea. La legge 491/93 di riordino del Ministero ha stabilito che anche queste ultime funzioni siano affidate ad Comitato permanente per le politiche agro-alimentari e forestali, in cui siedono anche rappresentanti delle Regioni. Alla diminuzione delle competenze del Ministero si è accompagnata una notevole flessione delle risorse da esso movimentate.

L'AIMA (azienda per l'intervento sui mercati agricoli) è l'istituzione attraverso la quale passa la politica comunitaria finalizzata al sostegno delle produzioni (compensazioni colturali e sostegno dei prezzi). L'intervento statale costituisce solo una piccola quota sul bilancio complessivo. Il volume di risorse annualmente redistribuito fa di questo organismo il più importante veicolo di sostegno pubblico all'agricoltura.

Seguono per importanza le Regioni, che possono attivare risorse da avviare all'agricoltura attraverso forme di imposizione autonoma, ma soprattutto attraverso trasferimenti statali vincolati o meno al settore. Inoltre affluiscono alle Regioni i fondi comunitari per l'attuazione dei regolamenti socio strutturali (FEOGA orientamento, Leader) o per l'attuazione degli obiettivi legati all'agricoltura (2 e 5b).

Le agevolazioni, nel loro complesso, possono essere definite come il frutto di particolari normative che prevedono specifiche facilitazioni o deroghe a favore del settore primario, rispetto al trattamento previsto rispetto per il sistema economico nel suo complesso.

L'agevolazione sui carburanti a prezzo agevolato per l'agricoltura consiste nella riduzione dell'aliquota dell'imposta di fabbricazione prevista per i carburanti, in quanto questi sono considerati fattore produttivo intermedio. Rispetto ai prezzi praticati al pubblico, gli agricoltori ottengono carburanti a condizioni significativamente più convenienti. Emerge chiaramente come tale agevolazione sia di fatto goduta solo dalla fascia di imprenditori e soprattutto di contoterzisti che utilizzano maggiormente la meccanizzazione agricola.

La normativa dell'imposta sul valore aggiunto prevede un regime speciale per l'agricoltura e la pesca, basato su un sistema di aliquote di compensazione (nel presupposto che l'IVA a debito coincida con quella a credito), configurando un

⁴ Cfr. Cristofaro, Sotte, Mazzini, Tonnarelli (1994) e Cristofaro (1995). La recente Finanziaria ha proposto il passaggio, da tempo nell'aria, ad un sistema basato su precise tabelle ettaro/coltura e su buoni di credito d'imposta, con l'obiettivo anche di ridurre le rilevanti truffe che fanno lievitare il volume dei carburanti a prezzo agevolato, pur non andando affatto a vantaggio di operazioni colturali o produttive, con pesanti danni per l'Erario.

effettivo beneficio tributario, anziché un gettito alle casse pubbliche.

L'agevolazione previdenziale è data dalla sommatoria di molteplici norme che consentono agli agricoltori di versare un ammontare di contributi sociali inferiore rispetto agli altri settori economici. Inoltre sono previsti durate di contribuzione e tempi di lavoro annuo inferiori⁵.

Come è noto, i redditi agricoli sono sottoposti ad imposizione diretta non sulla base imponibile effettiva dei risultati di bilancio, ma sulla base imponibile del reddito catastale, rappresentato da valori medi ed ordinari. Non si potrebbe quindi parlare di una agevolazione da un punto di vista teorico, potendo il reddito catastale essere anche superiore al reddito effettivo. Tuttavia da un punto di vista operativo è facile constatare come gli estimi catastali si attestino su valori generalmente molto modesti, tali da far ipotizzare aliquote effettive di imposizione più basse in agricoltura rispetto agli altri settori.

3. La metodologia utilizzata: i criteri di regionalizzazione

Preoccupazione costante di ogni tentativo di consolidamento, e di questo in particolare, è la necessità di evitare duplicazioni, che costituiscono un rischio sempre presente a causa della complessità dei rapporti esistenti fra gli enti e le istituzioni operanti nel settore.

L'obiettivo di valutare un aggregato omogeneo di risorse andato a beneficio delle varie regioni ha inoltre fatto prendere in considerazione l'aspetto dei pagamenti, il fenomeno di cassa, nei vari esercizi considerati. Sulla rilevanza del fattore tempestività negli interventi di politica agraria, si pensi ad esempio agli sfasamenti temporali sui fondi trasferiti dall'Unione Europea attraverso l'AIMA, all'effettiva erogazione di alcuni fondi per lo sviluppo delle strutture aziendali o ad alcune agevolazioni.

Per quanto riguarda le fonti di spesa, solo i pagamenti presenti nei bilanci di AIMA e Ministero hanno necessitato di un criterio di imputazione regionale. Infatti la spesa agricola regionale è già per definizione attribuibile al territorio cui si riferisce, mentre a monte si impone il problema dell'individuazione delle somme effettivamente destinate all'agricoltura e della funzionalità economica delle spese effettuate⁶.

Nel caso dell'AIMA la spesa è stata attribuita alle varie Regioni sulla base del criterio della rispettiva produzione lorda vendibile per prodotto. Basandosi su una riclassificazione dei bilanci dell'Azienda e sull'analisi dei vari capitoli di spesa, i pagamenti effettuati sono stati distinti fra i vari prodotti, e quindi imputati alle

⁵ Sono state proposte da alcuni studiosi (Nomisma o B. Russo in Finuola, 1995) delle stime di entità molto ingente, che però appaiono affette dalla considerazione della composizione demografico-sociale del settore agricolo, fortemente sbilanciata verso le fasce di età più elevate e quindi con una preponderante quota di percettori di pensione. Viene qui seguito l'approccio proposto da Cristofaro (1995).

⁶ Si vedano a proposito Sotte (1993a) e Vieri (1995).

singole regioni sulla base della relativa Plv. Anche le spese “generalì” sono state attribuite con il criterio della quota della Plv regionale sul totale. Fanno eccezione a questo criterio le spese relative al ritiro delle terre, attribuite alle singole Regioni sulla base del regolamento 1094/88, e le spese attribuite a determinate Regioni in virtù del sostegno a determinati prodotti (es. aiuti allo stoccaggio del Pecorino romano o incentivi al Formaggio sardo).

La metodologia appena descritta può essere ritenuta maggiormente affidabile per quanto riguarda il sostegno dei prezzi, presenta invece dei limiti quando si prendono in considerazione indennità, aiuti e sovvenzioni non agganciati alle quantità o alle Plv. Occorre comunque anche tener conto della distinzione fra aiuti agli agricoltori ed aiuti alle industrie agro-alimentari: seguendo il criterio della Plv regionale, implicitamente si assume che il prodotto sia avviato alla trasformazione e commercializzazione nella stessa regione di produzione.

La spesa del MAF è stata innanzitutto depurata dai trasferimenti alle Regioni, e si è quindi optato per l'utilizzazione del criterio dei coefficienti di ripartizione regionali delle risorse, definito dall'art. 3 della legge pluriennale 752/86, data la mancanza di altre informazioni sulla distribuzione territoriale della spesa ministeriale.

L'agevolazione sui carburanti ad uso agricolo è stata imputata senza difficoltà alle varie regioni sulla base dei dati regionali di utilizzo dei carburanti a prezzo agevolato, forniti da UNACOMA, e dei differenziali di prezzo al pubblico e per gli agricoltori⁷.

Le agevolazioni relative a imposta sul valore aggiunto e imposte dirette sono state imputate alle singole Regioni partendo dal dato stimato a livello nazionale⁸. L'ammontare dell'IVA trattenuta dagli agricoltori in regime speciale viene resa nota dal Ministero delle Finanze. la mancanza di dati regionalizzati per il fatturato e per gli acquisti è stata risolta con le approssimazioni fornite rispettivamente da Plv e sommatoria fra consumi intermedi e valore dei macchinari venduti nell'anno. Sulla base di questi due gruppi di valori sono state stimate l'imposta a debito e a credito, la cui differenza non ha la pretesa di rappresentare l'agevolazione regionalizzata, ma solo un criterio sulla base del quale imputare alle singole regioni il risultato stimato a livello nazionale. Le quote regionali dell'agevolazione IRPEF sono state individuate semplicisticamente ripartendo le stime nazionali dell'agevolazione complessiva in rapporto agli utili lordi di gestione regionali.

E' il caso di ribadire come soprattutto le stime delle agevolazioni siano incerte. L'utilizzo dei risultati va quindi effettuato con cautela.

⁷ Si veda in particolare Cristofaro, Sotte, Mazzini, Tonnarelli (1994).

⁸ Cfr. Annuario INEA e Cristofaro (1995).

4. Risultati

4.1 Un quadro generale sulla spesa

Si è innanzitutto proceduto a determinare i valori medi dei due trienni. Le spese del MiRAAF e del Fondo per la Meccanizzazione sono state sommate, come pure quelle di AIMA ed Ente Risi. Un unico importo è stato calcolato anche per i pagamenti effettuati dal Fondo di Attuazione dei regolamenti socio-strutturali (Igfor), dalla UE e da altre amministrazioni centrali.

Nell'ambito della spesa pubblica un ruolo molto rilevante è svolto dalla spesa AIMA: essa rappresenta più del 45%, mentre il 36% è invece coperto dalla spesa delle Regioni. Se si considerano gli aggregati regionali nord-centro-sud si può notare come la rilevanza delle spese sia disomogenea (Tab. 2, 3, 4, 5 e Fig. 1 e 2). Al nord, ad esempio, è prevalente la spesa dell'AIMA anche se nel secondo triennio risulta leggermente in flessione sul totale (57,6%); al centro ed al sud tale spesa incide rispettivamente per 53,5 e 46,8 %. Al sud risulta molto più importante la spesa effettuata dalle Regioni (43% circa), mentre al centro ed al nord essa rappresenta rispettivamente il 35 ed il 34%.

Anche nel caso della spesa alcune regioni si discostano notevolmente dalla media dell'aggregato; per quanto riguarda la spesa AIMA essa rappresenta sul totale il 4% per la Val d'Aosta, il 18% per il Trentino, il 26% per la Liguria (la media del nord è 58%), il 59% per l'Umbria e il 61% per le Marche (la media del centro è 53%), il 75% per la Puglia e il 64% per la Campania (la media del sud è 47%). Per quanto riguarda la spesa delle Regioni, essa rappresenta sul totale l'88% per la Val d'Aosta, il 72% per il Trentino Alto Adige, il 58% per la Liguria (la media del nord è 34%), il 45% per la Toscana (la media del centro è 35%), il 68% per la Sardegna, il 64% per la Sicilia ed il 13% per la Puglia (la media del sud è 42%).

Come nel caso delle agevolazioni, il maggior beneficiario della spesa risulta il sud; la ripartizione risulta identica in entrambi i trienni considerati: al sud va il 50% del totale, mentre al nord ed al centro rispettivamente il 33 ed il 17%.

E' infine interessante notare come al centro la spesa totale sia aumentata rispetto al primo triennio del 5%, a fronte di incrementi assai modesti al nord ed al sud (+0,3 e +0,7%).

4.3 Un quadro generale sulle agevolazioni

Per quanto riguarda le agevolazioni, un ruolo di primo piano è giocato da quelle previdenziali: nonostante una forte flessione rispetto al primo triennio considerato (-7%), costituiscono ancora il 50% delle agevolazioni totali. Si è invece accresciuta l'agevolazione sui carburanti che nel 1989-91 rappresenta circa il 20% del totale. Quella relativa alle imposte dirette, pur declinando in termini assoluti ha aumentato leggermente il suo peso all'interno dell'aggregato, grazie soprattutto alla flessione delle agevolazioni previdenziali. L'agevolazione IVA è declinata sia in

termini assoluti che relativi attestandosi attorno al 15%.

Se si prendono in considerazione le ripartizioni geografiche (Tab. 6 e Fig. 3), si può osservare come al nord l'incidenza dell'agevolazione previdenziale sul totale (41%) sia nettamente inferiore rispetto al centro e al sud (rispettivamente 59% e 70%). La situazione si capovolge per l'agevolazione sui carburanti (16% al nord contro 11% al sud), per l'agevolazione sulle imposte dirette (17% al nord contro 12% al sud), ma soprattutto per l'agevolazione IVA (26% al nord contro 12% al centro e 8% al sud).

Nel periodo 1989-91 la situazione è notevolmente cambiata (Tab. 7 e Fig. 4): al nord ed al centro il peso dell'agevolazione previdenziale è calato di circa 10 punti percentuali, mentre al sud ha subito solo una leggera flessione passando dal 69 al 67%. Al nord, a fronte di un ridimensionamento delle agevolazioni relative alla previdenza, alle imposte dirette e all'IVA, il peso dell'agevolazione carburanti è salito al 26% (+9%). Altrettanto è accaduto al centro ed al sud, dove il peso di tale agevolazione si è accresciuto rispettivamente del 9 e 5%.

La media degli aggregati in alcuni casi può celare delle importanti differenze a livello delle singole regioni. L'agevolazione previdenziale ad esempio ha un peso sul totale agevolazioni del 65% per la Valle d'Aosta, del 54% per la Liguria ed il Trentino Alto Adige (mentre la media delle regioni settentrionali è 31%), del 34% per l'Umbria (quando la media delle regioni centrali è 51%), del 75% per la Campania e la Calabria (la media delle regioni meridionali è del 67%). L'agevolazione carburanti rappresenta circa il 7% per la Val d'Aosta, il 13% per il Trentino Alto Adige (la media del nord è del 26%), il 36% per l'Umbria (la media del centro è 23%), il 27 e 21% per la Puglia ed il Molise (la media del sud è 15%). L'agevolazione IVA infine ha un peso sul totale del 9% in Liguria e del 33% in Lombardia (la media del nord è 24%) e in Basilicata del 3% (la media del sud è del 6%).

A questo punto è interessante introdurre, accanto ad un'analisi di tipo relativo che è finalizzata ad individuare l'importanza delle singole agevolazioni nei diversi ambiti territoriali, un'analisi incentrata sui valori assoluti.

Si sono a questo proposito calcolati per ogni regione e ripartizione geografica i tassi di variazione dell'agevolazione totale fra un triennio e l'altro (Tab. 7): i risultati mostrano come nelle regioni del nord e del centro si sia avuta una flessione delle agevolazioni molto consistente: rispettivamente del 20 e 19%; anche al sud si è registrata una flessione importante (11%) tuttavia ben lontana dai risultati del centro-nord.

Risulta inoltre interessante osservare come l'ammontare totale delle agevolazioni si sia ripartito fra le ripartizioni territoriali (Tab. 8): il sud risulta beneficiare nel primo triennio del 43,5% del totale; nel secondo triennio tale valore si attesta al 46%; al nord ed al centro sono invece imputabili rispettivamente il 37 ed il 17% del totale (-2% e -0,5% rispetto al primo triennio). Quindi si è registrato un ulteriore spostamento relativo a favore del sud delle risorse veicolate dalle

agevolazioni, mentre al nord si è rafforzata la capacità di attingere a forme di spesa diretta.

4.3 Il sostegno complessivo

Come conseguenza dei risultati appena commentati, il sostegno totale (Tab. 9) è distribuito per il 49% (48% nel primo triennio) al sud, per il 17% al centro e per il rimanente 35% al nord (34% nel primo triennio).

Al nord il sostegno (secondo triennio) dipende principalmente dalla spesa AIMA (36%), dalla spesa delle Regioni (21%) e dalle agevolazioni previdenziali (in netta diminuzione), sui carburanti (in aumento) e sull'IVA che si aggirano attorno al 10% (Tab. 10 e 11).

Anche al centro il sostegno dipende in larga parte dalla spesa AIMA (36%), dalla spesa delle Regioni (23%) e dalle agevolazioni previdenziali (17%).

Al sud la spesa dell'AIMA e delle Regioni quasi si equivalgono (rispettivamente 32 e 29%); sono seguite per importanza dalle agevolazioni previdenziali, che seppur diminuendo di peso, costituiscono il 21,5% del totale.

Fra il primo ed il secondo triennio si è registrata una diminuzione del sostegno di circa 1600 miliardi che ha interessato per il 55% le regioni del nord, per il 30% quelle del sud e per il 15% quelle del centro.

Al nord la flessione di circa 900 miliardi è determinata dalla riduzione dell'agevolazione sull'IVA (-300 miliardi), che ha assorbito l'incremento dell'agevolazione sui carburanti e della spesa delle Regioni, e dalle riduzioni delle agevolazioni previdenziali (-700 miliardi circa) e sulle imposte dirette (-100 miliardi) e infine della spesa AIMA (-80 miliardi circa). Se si considera il centro, la flessione di circa 230 miliardi è da imputare alle riduzioni delle agevolazioni previdenziali (-370 miliardi), sull'IVA (-70 miliardi) e sulle imposte dirette (-40 miliardi) che hanno assorbito l'incremento dell'agevolazione carburanti, della spesa AIMA e della spesa delle Regioni (rispettivamente 90, 110 e 50 miliardi). La riduzione infine di circa 480 miliardi nel sostegno totale al sud è, come per gli aggregati già esaminati, il risultato di una forte flessione dell'agevolazione previdenziale (-480 miliardi) - e tuttavia non paragonabile a quella verificatasi al nord - cui si sono accompagnate le riduzioni dell'agevolazione IVA (-140 miliardi) e sulle imposte dirette (-75 miliardi). Viceversa sono stati consistenti gli incrementi dell'agevolazione sui carburanti e delle spese relative alle azioni dirette UE e dell'Igfor (rispettivamente 160 e 110 miliardi).

4.4 Indicatori del sostegno per occupato, ettaro e valore aggiunto

Alcuni ulteriori utili indicatori sulla ripartizione del sostegno totale fra le regioni e gli aggregati regionali sono i confronti con le variabili strutturali del settore, quali valore aggiunto, numero di occupati e superficie agraria utilizzata (SAU).

Rapportando il sostegno pubblico totale al valore aggiunto (Tab. 12) si

ottengono per le tre ripartizioni risultati molto differenti: mentre al nord il sostegno pubblico rappresenta “solo” il 46% del valore aggiunto, al centro e al sud ne spiega il 58% e il 72%. Valori particolarmente elevati si ritrovano per Valle d’Aosta (291%), Sardegna (140%), Basilicata (126%) e Molise (112%).

Quindi l’intervento pubblico nel Mezzogiorno appare meno efficace che altrove, pur contribuendo in maniera determinante alla formazione dei redditi.

L’ammontare del sostegno pubblico per occupato agricolo (Tab. 13) fornisce risultati molto simili per le tre ripartizioni. Se tuttavia si considerano le singole regioni, l’Umbria e la Val d’Aosta emergono con i valori, rispettivamente, di 24 e 32 milioni pro capite.

Nel caso del sostegno per ettaro di SAU (Tab. 14), le regioni del centro (con 1,5 milioni di lire) vengono superate sia dal nord che dal sud, cui corrispondono rispettivamente 1,9 e 2,1 milioni. Particolarmente consistenti sono i valori relativi a Liguria (3,2 milioni) e Campania (4,4 milioni).

4.5 I risultati dell’analisi delle corrispondenze

L’analisi delle corrispondenze⁹ applicata ai risultati ottenuti dal presente studio appare fornire, elaborata con riferimento ai dati del secondo triennio considerato, una interessante conferma a quanto già esposto sulla distribuzione territoriale del sostegno, evidenziando in particolare (Fig. 5) la differente provenienza tendenziale delle risorse per gruppi di Regioni. I risultati confermano in modo esplicito le considerazioni prima anticipate.

Rispetto ai dati più recenti la tecnica dell’analisi delle corrispondenze consente di cogliere una quota elevata dell’informazione, pari a 87% dell’inerzia complessiva.

Emergono dei gruppi di regioni che appaiono “attratti” da alcune forme di intervento. In particolare le Regioni a statuto speciale Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige e Valle d’Aosta rivelano, come era da attendersi, una forte caratterizzazione per la spesa di origine regionale. Le regioni in cui predomina un’agricoltura industriale ed avanzata (Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Friuli, Piemonte) dimostrano un legame tendenziale con le forme di agevolazione legate ai fattori produttivi (carburanti) o alla gestione imprenditoriale ed allo sviluppo agro-

⁹ Avendo a base una tabella di contingenza, l’analisi delle corrispondenze consente una rappresentazione geometrica delle relazioni di similarità tra righe (nel nostro caso, le regioni) e tra colonne (nel nostro caso, la distribuzione della spesa per ente erogante e delle agevolazioni). Ogni riga o colonna della tavola di contingenza è rappresentata in uno spazio di dimensioni ridotte (generalmente un piano) da un punto tanto più vicino (o distante) rispetto ad ogni altro (e agli altri nel complesso) quanto più simile (o dissimile) sia la distribuzione che rappresenta (profilo). L’origine degli assi, in questo contesto, rappresenta il baricentro della tavola di contingenza, essendo la sintesi dell’inerzia determinata nello spazio da ciascun punto (riga o colonna) in ragione della sua originalità e della sua massa. Il pregio di questa tecnica consiste nel fatto di fornire una rappresentazione geometrica particolarmente “rivolta all’utente”: una sorta di “rappresentazione fotografica” del posizionamento di ciascuna regione rispetto alle altre e rispetto alle varie risorse di politica agraria.

industriale (IVA ed imposte dirette). Alcune regioni meridionali (Campania e Calabria) appaiono invece particolarmente vicine alle agevolazioni previdenziali. Le regioni dell'Italia centrale appaiono infine più "equilibrate" nella provenienza delle risorse.

5. Considerazioni conclusive

Come si era avvertito nell'introduzione, i risultati presentati sono frutto di stime basate sui criteri di attribuzione che si sono ritenuti i più opportuni, data la situazione di indisponibilità di dati ufficiali direttamente attribuibili alle singole regioni. La stessa spesa agricola delle Regioni, d'altra parte, è frutto di una stima per effetto della non perfetta delimitazione della materia "agricoltura" nei bilanci regionali.

Pur tenendo conto di questi limiti, comunque, il quadro della spesa e delle agevolazioni di cui beneficia l'agricoltura delle varie regioni appare interessante.

I risultati di questa analisi hanno senso in quanto intendono stimolare ulteriori approfondimenti e verifiche. Il messaggio di fondo rimane il richiamo al policy maker e a chiunque si prefigga di studiare le risorse convogliate a favore del settore agricolo, di non arrestarsi all'analisi delle singole forme di intervento, ma di cercare di comprendere la varietà e la complessità dei trasferimenti al settore primario. L'analisi svolta consente anche di prendere consapevolezza di come le singole azioni di politica agraria si contraddistinguano per un differente impatto territoriale: una riduzione dell'agevolazione sui carburanti, ad esempio, ha un maggiore impatto sull'agricoltura dell'Italia settentrionale, mentre un aumento dei contributi sociali andrebbe a pesare proporzionalmente di più sull'agricoltura meridionale.

Bibliografia

1. Cristofaro A. (1995), Una stima delle agevolazioni tributarie nel settore agricolo, in: Finuola (1995).
2. Finuola R. (a cura di) (1995), La spesa pubblica in agricoltura INEA, Roma.
3. Inea (1995), Annuario dell'agricoltura italiana - volume XLVIII Roma.
4. Sotte F. (a cura di) (1995), The Regional Dimension in Agricultural Economics and Politics, Proceedings of the 40° EAAE Seminar, Ancona.
5. Sotte F., Tonnarelli M. (1995), Difesa delle agevolazioni fiscali e politica agraria, in: "L'Informatore Agrario", n. 6.
6. Sotte F., Bernacconi P. (1995a), La spesa del MAF per il periodo 1986-1992, in: Finuola (1995).
7. Sotte F., Bernacconi P. (1995b), La spesa dell'AIMA per il periodo 1986-

- 1992, in: Finuola (1995).
8. Sotte F., Cristofaro A., Mazzini A., Tonnarelli M. (1994), Le agevolazioni sui carburanti per l'agricoltura in: "La Questione Agraria", n. 54.
 9. Sotte F. (a cura di) (1993a), Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi ed il controllo della politica agraria INEA - Il Mulino, Bologna.
 10. Sotte F. (1993b), 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.
 11. Vieri S. (1995), La spesa agricola delle Regioni, un tentativo di stima in: Finuola (1995).