

## La spesa pubblica per la pesca in Italia nel periodo 1980-1994

*Stefano Lucconi\**, *Franco Sotte\*\**

\*Borsista presso il Dipartimento di Economia, Università di Ancona

\*\* Docente di Economia e Politica Agraria, Università di Ancona

### *1. Le vicende istituzionali relative alla pesca*

Fino a tutto il 1993, le attribuzioni in materia di pesca marittima hanno fatto capo al Ministero della Marina Mercantile (M.M.M.). Nel quadro delle modifiche istituzionali che hanno caratterizzato l'anno 1993, particolare rilievo assume la soppressione del Ministero della Marina Mercantile e la conseguente istituzione del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, al quale vengono trasferiti funzioni, uffici, personale e risorse finanziarie di alcuni settori dell'ex Dicastero (traffico, naviglio, lavoro portuale, Capitanerie di porto) per effetto dell'art. 1, comma 9, della legge n. 537 del 1993<sup>1</sup>. L'innovazione organizzativa, secondo l'intendimento del legislatore, persegue finalità di contenimento della spesa pubblica e dei costi di gestione ed è volta a razionalizzare la distribuzione delle competenze al fine di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni.

In questa ottica le funzioni di tutela e di difesa dell'ambiente marino sono state trasferite al Ministero dell'Ambiente, cui è transitato anche l'Ispettorato centrale per la difesa del mare, secondo i criteri e le misure determinati dal decreto-legge n. 400 del 1993, convertito nella legge n. 494 del 1993. Anche L'ICRAM (Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare), sottoposto in un primo tempo alla vigilanza del Ministero delle Risorse Agricole, passa alla dipendenze del Ministero dell'Ambiente<sup>3</sup>.

Ma nell'ambito delle novità legislative riveste particolare interesse, ai fini del presente lavoro, la legge 4 dicembre 1993, n. 491 che trasferisce gli altri settori del soppresso Dicastero, *pesca ed acquacoltura*, al Ministero delle Risorse agrico-

---

<sup>1</sup> Questo articolo raccoglie alcuni primi risultati di una ricerca ancora in corso. Il testo definitivo sarà prevedibilmente pubblicato entro i primi mesi del 1997.

<sup>2</sup> Legge 24 dicembre 1993, n. 537: "Interventi correttivi di finanza pubblica".

<sup>3</sup> Art. 1, comma 10, della legge n. 537 del 1993 e decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496, coordinato con legge di conversione 21 gennaio 1994, n. 61, istitutiva dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente.

le, Alimentari e Forestali (MIRAAF<sup>4</sup>).

Ciò comporta la successione del nuovo Ministero al Dicastero della Marina Mercantile in tutta la gestione della pesca marittima, sia a livello nazionale che internazionale ed in modo particolare nelle sedi comunitarie, alle cui dipendenze viene ad operare la preesistente struttura centrale della pesca, ossia la Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura. Tra gli effetti positivi di questo passaggio di competenze è certamente l'unificazione in un unico Ministero di tutto ciò che riguarda la filiera del pesce: dalla pesca in mare all'allevamento intensivo in acque salmastre e in acque interne, fino alla trasformazione, commercializzazione e promozione del prodotto finito. Il fatto che vi sia ora un unico centro di imputazione non può che giovare al settore. Tuttavia, a circa tre anni dall'istituzione del MIRAAF, l'assetto organizzativo del Ministero non risulta ancora definito, con conseguenti riflessi sull'efficacia dell'azione dell'Amministrazione medesima.

È stato emanato il D.P.R. 15 marzo 1994, n. 197, con il quale, oltre ad essere espressamente richiamati i principi informativi del decreto legislativo n. 29/93, che, come noto, ha operato la distinzione tra attività di direzione politica (che compete al Ministro e che si avvale per il controllo di gestione di apposito Servizio per il controllo interno) e attività di direzione amministrativa (art. 3), il Ministero delle Risorse Agricole è stato articolato in cinque "partizioni primarie" di livello dirigenziale generale (Direzione Generale delle politiche comunitarie e internazionali; Direzione Generale delle risorse forestali, montane e idriche; *Direzione Generale della pesca e dell'acquacoltura*; Direzione Generale dei servizi generali e del personale; Direzione Generale delle politiche agricole e agro-industriali nazionali) con attribuzione, per materia, delle rispettive competenze.

Le menzionate direzioni generali non sono state ancora articolate in uffici sottordinati di livello dirigenziale secondo le modalità previste dagli art. 6 e 19 del decreto legislativo n. 29/93. In tale situazione di vuoto normativo i Direttori degli uffici di livello dirigenziale generale, per assicurare un accettabile grado di funzionalità nello svolgimento delle proprie attribuzioni, si sono trovati nella pressante necessità di adottare atti di delega per l'esercizio di parte delle competenze di cui allo stato risultano i soli titolari. Fatto, questo, che ha creato difficoltà organizzative ed ostacoli all'esigenza di apprestare una struttura ministeriale in grado di rispondere con rapidità al dinamismo del settore ittico nazionale, anche in relazione ai mutati scenari ambientali e agli indirizzi della politica comunitaria della pesca.

Particolarmente grave è il fatto che, a tutt'oggi, non sia stato ancora predi

---

<sup>4</sup>L'art. 2, comma 4, lettera a) recita testualmente: "Sono trasferite al Ministero le seguenti funzioni: a) in materia di acquacoltura e in materia di pesca marittima, quelle di competenza del Ministero della Marina Mercantile relative alle leggi 14 luglio 1965, n. 963 (Disciplina della pesca marittima) e successive modificazioni, 17 febbraio 1982, n. 41 (Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima) e successive modificazioni, 28 agosto 1989, n. 302 (Disciplina del credito peschereccio di esercizio), 5 febbraio 1992, n. 72 (Fondo di solidarietà nazionale della pesca), avvalendosi all'uopo delle Capitanerie di Porto, nonché quelle di vigilanza sull'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM)"

sposto, in ottemperanza al disposto di cui all'art. 10, comma 8, della legge n. 491 del 1993, il D.P.C.M. per la determinazione del contingente di personale appartenente al Ministero dei Trasporti e della Navigazione da trasferire al MIRAFAF, atto che tra l'altro non sono state ancora definite le piante organiche. Ne consegue che il personale dell'attuale Direzione Generale della pesca e acquacoltura figura alle dirette dipendenze del MIRAFAF relativamente alle funzioni svolte, ma nell'area di gravitazione del Ministero dei Trasporti e Navigazione per quanto concerne gli uffici, le dotazioni organiche, il trattamento economico e le altre spese di funzionamento.

Anche in Parlamento la riforma è stata compiuta solo parzialmente: al Senato le competenze in materia di pesca sono già passate - giustamente - alla Commissione Agricoltura, mentre alla Camera sono rimaste alla Commissione Trasporti. Un ramo del Parlamento è dunque ancora chiamato ad affrontare i temi del "bene mare" solo nella sua accezione di zona di confine o come luogo di transito, trascurando la valorizzazione e gestione delle risorse biologiche.

Alle modifiche istituzionali apportate occorre che si attribuisca, finalmente, un significato operativo, perché il passaggio della pesca dal M.M.M. al MIRAFAF superi la fase iniziale di puro e semplice "trasloco" di competenze ed avvii quel processo di integrazione della pesca nel comparto alimentare, che pure era alla base di quel passaggio.

## **2. Gli obiettivi della ricerca svolta sui bilanci del M.M.M. e del MIRAFAF**

L'obiettivo principale dello studio è tentare un'analisi economica della politica della pesca attraverso l'esame della spesa erogata dal M.M.M. e dal MIRAFAF, evidenziandone, per un arco temporale che va dal 1980 al 1994, l'evoluzione quantitativa e qualitativa. Prendendo lo spunto dal giudizio sull'insufficienza della strumentazione informativa rivolta all'analisi della consistenza e dell'uso delle risorse finanziarie destinate alla politica della pesca e associato che l'attuale struttura del bilancio del MIRAFAF (come già quello dell'ex Marina Mercantile) non facilita né una immediata lettura e comprensione del documento, né l'assunzione di decisioni da parte del *policy maker*, è stato predisposto, sulla base dei documenti contabili tradizionali (bilancio di previsione e rendiconto consuntivo) un bilancio informatizzato (che consente l'aggregazione elettronica delle sue unità elementari) *epolifunzionale* (in quanto l'aggregazione può avvenire secondo modalità diverse e dipendenti dalle esigenze conoscitive da soddisfare), "parallelo" rispetto a quello ufficiale ed espressamente rivolto all'analisi ed al controllo della spesa.

Ciò ha consentito di trarre una visione sintetica ed immediata della spesa ministeriale per la pesca, attraverso la costruzione di grandi aggregati economico-funzionali collegabili agli obiettivi generali della politica nazionale del setto

---

<sup>5</sup> Cfr. Decisione e Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994, capitolo XV, pp. 641-642

re. All'attuale bilancio amministrativo del MIRAAF (come pure a quello dell'ex M.M.M.), per la sezione concernente la pesca, è possibile dunque ora affiancare utili allegati di informazione che permetteranno di comprendere quale è stato il sentiero evolutivo dell'intervento pubblico statale nell'economia ittica e come presumibilmente esso si articolerà nell'immediato futuro.

Una seconda finalità dello studio è costituita dalla rappresentazione, attraverso l'analisi della spesa, dell'offerta *intenzionale* e *reale* di politica della pesca praticata nell'ultimo quindicennio dall'Amministrazione centrale e la successiva verifica dell'efficienza della sua azione.

### **3. La consistenza e l'evoluzione nel tempo della spesa globale**

La consistenza e l'evoluzione della spesa per la pesca dell'ex M.M.M. e del MIRAAF nel periodo 1980-1994 vengono presentate nella tabella I<sup>6</sup>. Nel corso del quindicennio analizzato, la spesa ministeriale, a valori costanti 1994, supera in media i 139,7 miliardi/anno di stanziamenti ed i 103,1 miliardi/anno di pagamenti totali. Questa consistenza può essere meglio valutata se rapportata alle variabili caratteristiche della pesca: rispettivamente 518 e 387 mila lire per tonnellata di stazza lorda<sup>7</sup> (TSL), 3,1 e 2,3 milioni di lire per occupato, 6,8% e 5,0% del valore aggiunto settoriale, 4,9% e 3,6% della produzione lorda vendibile della pesca.

Intorno a questi valori medi, la spesa complessiva, pur presentando un trend positivo, è soggetta ad una forte variabilità nel tempo. Sulla base della figura 1, il quindicennio considerato può essere diviso in tre periodi: 1980-84, 1985-90, 1991-94. Il primo periodo sembrerebbe costituire la parte terminale di un ciclo precedente in cui lo sforzo maggiore, evidenziato dal veloce e consistente aumento dei pagamenti in conto residui, è stato quello di far fronte agli impegni assunti in esercizi precedenti. La rilevante riduzione della spesa nel 1984, sia in termini di stanziamenti che di pagamenti, può essere imputata, tra l'altro, al notevole ritardo con cui sono stati adottati gli strumenti programmatici individuati dalla legge 17 febbraio 1982, n. 41, definita come "Piano per razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima":

1) lo "Schema preliminare di piano", a carattere transitorio (durata 12 mesi), destinato a gestire la fase di prima applicazione della legge, entra in vigore solo il 13 aprile 1983;

2) il "Piano nazionale della pesca", relativo al triennio 1984-1986, entra in

<sup>6</sup> Le prime due colonne raccolgono gli stanziamenti definitivi ed i pagamenti totali (c/competenza + c/residui) a prezzi correnti (rilevati dai rendiconti consuntivi), le successive due colonne gli stessi dati a prezzi costanti 1994 (deflatore: indice implicito del PIL), nelle successive colonne è rappresentata la spesa unitaria con riferimento al naviglio da pesca (misurato in TSL, tonnellate di stazza lorda), al lavoro (occupati nell'attività di pesca propriamente detta), al valore aggiunto ed alla produzione lorda vendibile settoriale.

<sup>7</sup> La tonnellata di stazza lorda (TSL), come è noto, è una misura volumetrica. Essa è pari a 100 piedi cubici, cioè 2,832 metri cubici. La TSL indica la capacità complessiva della nave e viene generalmente utilizzata, a livello aggregato, come indicatore della consistenza della flotta da pesca.

vigore quasi allo scadere del periodo nel quale avrebbe dovuto manifestare i suoi effetti, in contraddizione con la sua natura programmatoria che lo vorrebbe proiettato verso il futuro.

Nel secondo periodo si evidenzia una rapida ripresa dell'impegno pubblico nella pesca, forse anche in relazione all'entrata in vigore dei "Piani triennali 1984-86 e 1988-90", che hanno dato nuovo impulso al volume degli stanziamenti per il settore, fino al valore massimo del 1990. Nell'ultimo periodo, in riferimento sia agli stanziamenti che ai pagamenti, si assiste ad un andamento oscillante seppure tendenzialmente crescente. Ciò dipende da diverse ragioni, tra le quali spiccano i vincoli posti dalla politica di bilancio improntata alla riduzione delle spese. L'esigenza di "quadrare il bilancio" fatta valere dal Tesoro e dalla Ragioneria Generale dello Stato, infatti, ha spinto il Governo in questi ultimi anni a tagliare le richieste avanzate dalle amministrazioni competenti o a "rimodulare" attraverso la legge finanziaria gli impegni già presi, rinviando ad esercizi futuri stanziamenti precedentemente decisi.

La variazione tendenziale della spesa del Ministero in termini reali per l'intero periodo segnala una crescita decisamente significativa: eliminando la perdita di valore della moneta, gli stanziamenti aumentano nel quindicennio del 10,3% annuo ed i pagamenti del 13,7%. Tenendo conto della dinamica delle variabili caratteristiche della pesca italiana, ciò si traduce in una più elevata crescita tendenziale per tonnellata di stazza lorda (rispettivamente +12,0% e +15,4%) e per occupato (+13,5% e +17,0%), ma in un aumento più contenuto rispetto al valore aggiunto settoriale (+8,6% e +12,1%).

Data la forma tendenzialmente esponenziale delle due curve della spesa esposte in figura 1, tutti i valori ora riferiti sottostimano le variazioni relative agli anni più recenti, durante i quali si è certamente assistito ad un più consistente, seppure altalenante, incremento della spesa ministeriale: i numeri indice riportati nella tabella 2 segnalano come gli stanziamenti siano aumentati di ben sei volte tra il 1984 ed il 1994 (addirittura nove volte rispetto al valore massimo del 1990), cui ha corrisposto, nello stesso periodo, un incremento dei pagamenti pari a cinque volte.

#### ***4. Analisi dell'efficienza della spesa***

##### ***4.1 I flussi di spesa del Ministero***

La tabella 3 consente di analizzare i flussi di spesa del bilancio di parte pe

---

<sup>8</sup> I valori della variazione percentuale media annua esposti in fondo alla tabella 1 rappresentano i coefficienti angolari della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione esponenziale. Essi esprimono i tassi di variazione tendenziale della spesa basati su tutti i valori delle rispettive serie storiche. La stima è stata effettuata con la regressione composta.

schereccia del Ministero. In ciascuna colonna sono riportati i valori relativi alle varie componenti di spesa relativizzati a 100 lire di stanziamento definitivo (STA\_DEF = 100). La lettura della tabella può essere facilitata dall'osservazione della figura 2, nella quale i due valori indicati in ogni casella si riferiscono rispettivamente alla media del triennio 1991-93 (corrispondente al periodo di validità del "Terzo piano triennale della pesca") ed al periodo 1980-90. Tale figura può essere assunta ad immagine di come le politiche di spesa del Ministero passino dalle *intenzioni* (stanziamenti) alle *realizzazioni* (impegni e soprattutto pagamenti)<sup>9</sup>. Essa consente di visualizzare le conseguenze delle tortuose procedure che presiedono alla "concretizzazione" delle politiche e quindi una prima rappresentazione di sintesi dell'efficienza della spesa (ricavabile dal confronto tra stanziamenti, impegni e pagamenti).

Facendo riferimento alla spesa totale, la lettura della figura 2 può procedere come segue. Alla formazione di 100 lire di stanziamento definitivo (casella STA\_DEF in alto a sinistra) concorrono 38,9 lire contenute nel bilancio di previsione iniziale STA\_PRE, alle quali si aggiungono nel corso dell'anno altre 61,1 lire di variazioni di bilancio STA\_VAR. Di queste, soltanto 34,4 lire sono pagate nel corso dell'esercizio PAG\_COM, mentre delle rimanenti: 3,6 vanno in economia ECO\_COM, e 62 a residui RES\_COM.

In effetti, comunque, solo una parte dei residui risulta effettivamente impegnata a fine esercizio: 33,1 lire appartengono alla categoria dei residui impropri (o di stanziamento) RES\_STAc, che costituiscono una anomalia contabile: si tratta in fatti di fondi conservati, sotto forma di residui, per la destinazione individuata a bilancio ma che, a rigore, nel rispetto del principio della competenza, dovrebbero essere considerati tra le economie, dal momento che nessun impegno risulta per essi assunto alla fine dell'esercizio contabile<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> E' evidente come il concetto *dispesa realizzata* qui adottato sia restrittivamente inteso, dal momento che si tiene conto soltanto delle risultanze di bilancio: quindi né della sua destinazione, né dei suoi effetti. Infatti, anche i pagamenti possono realisticamente considerarsi come input della spesa e, a causa della scarsa attenzione finora mostrata per l'output dell'intervento pubblico, una valutazione dell'efficienza della spesa (intesa come rapporto tra obiettivi e risultati) è a tutt'oggi impossibile non solo per gli studiosi, ma per la stessa Amministrazione pubblica. D'altra parte, nell'analisi dei risultati di bilancio, il lettore va messo in guardia da letture affrettate. Ciò che qui viene 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 ampia 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. Pertanto l'analisi si concentra 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).

<sup>10</sup> La prassi della formazione dei residui di stanziamento è particolarmente diffusa nelle Amministrazioni centrali e risponde all'obiettivo di non rimettere in discussione la spesa, una volta attribuita ad una

La questione della formazione dei residui, e quindi della scarsa rapidità di attuazione delle decisioni di spesa, appare particolarmente rilevante. Alcune circostanze consentono di fornire una giustificazione alla loro origine ed alla loro crescita. In particolare, una spiegazione assai gradita all'Amministrazione si basa sul fatto che l'effettiva erogazione dei contributi a fondo perduto e dei mutui a tasso agevolato può avvenire soltanto dopo la realizzazione delle iniziative finanziate (in linea con il principio di trasparenza ed obiettività dell'Amministrazione pubblica, oltre a corrispondere alle vigenti disposizioni in materia di bilancio e di contabilità pubblica), per cui tra impegni e pagamenti possono trascorrere anche lunghi periodi di tempo, a prescindere dalla tempestività o meno delle procedure amministrative<sup>11</sup>. Inoltre la legge n. 55/1990, che ha introdotto la certificazione antimafia, ha provocato senza dubbio un allungamento dei tempi. Tuttavia, al di là delle giustificazioni contingenti o strutturali e dei ritardi causati da accadimenti esterni alle scelte del Ministero, è netta la sensazione che nella sua spesa siano possibili notevoli recuperi di risorse attraverso una velocizzazione dei tempi amministrativi.

I residui accumulati negli esercizi precedenti sono gestiti senza distinzione riguardo all'anno in cui si sono formati. Il conto residui che, come noto, ha vita parallela ma completamente indipendente dal conto competenza, nel quale vengono amministrati i nuovi stanziamenti<sup>12</sup>, mostra, in media nel triennio di riferimento della figura 2, un complesso di residui RES\_DEF pari a 138,4 lire per ogni 100 lire di nuovi stanziamenti definitivi. Questa somma è composta da 138,3 lire iscritte nel bilancio di previsione RES\_PRE alle quali si aggiungono in fase di assestamento altre 0,1 lire RES\_VAR. Sommando i fondi freschi di competenza ai residui si ottiene la massa spendibile (cioè il volume teorico di risorse - impegnate o ancora da impegnare - a disposizione nell'esercizio): essa è pari a 177,2 lire nella previsione iniziale MAS\_PRE ed a 238,4 nella previsione definitiva MAS\_DEF. Al netto delle 16,9 lire di economie sui residui ECO\_RES (per impegni decaduti per estinzione dell'obbligazione o caduti in perenzione per decorrenza dei termini), i residui presenti all'inizio dell'esercizio sono destinati per 60 lire ai pagamenti PAG\_RES e

---

determinata destinazione. Se infatti non si provvedesse alla iscrizione delle somme non impegnate nei residui di stanziamento, le somme risparmiate potrebbero non solo essere utilizzate l'anno successivo nell'ambito del Ministero per altri scopi, ma anche essere destinate ad altri Ministeri, o comunque risparmiare.

<sup>11</sup> La stessa Amministrazione fa osservare che ".....le lamentele sulla lunghezza delle procedure non tengono conto dei notevoli ritardi con cui le imprese interessate rispondono ai numerosi e molteplici solleciti dell'Amministrazione per la definizione delle pratiche. Si è verificato che per diverse centinaia di pratiche la concessione e, soprattutto l'erogazione dei benefici, è stata ritardata dagli stessi interessati. Che ciò sia dovuto a fragilità finanziaria delle imprese oppure a velleitarie o poco ponderate iniziative di investimento, la conseguenza è un generale ritardo nella utilizzazione dei fondi." in D.M. 4 agosto 1988, *Adozione del Secondo piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura 1988-1990*, pp. 7 e 21.

<sup>12</sup> L'anomalia dei residui impropri si rileva nella gestione del conto residui nel quale dovrebbero essere gestite le somme già impegnate, senza quindi possibilità discrezionali quanto alla individuazione dei beneficiari e alla definizione degli ammontari di spesa. In effetti invece, per le somme non ancora impegnate, la gestione del conto residui è analoga a quella del conto competenza.

per 61,5 lire alla riconferma nel conto residui nell'esercizio susseguente RES\_RIC.

Esaminando poi i pagamenti totali PAG\_TOT, si può verificare come essi rappresentino complessivamente 94,4 lire ogni 100 lire di stanziamento definitivo. Anche se, nell'appiattimento dovuto alla metodologia adottata (media triennale), non c'è perfetta corrispondenza tra le somme stanziati nel triennio e quelle pagate (in parte residuo degli esercizi precedenti), si può comunque assumere con sufficiente approssimazione che la differenza tra stanziamenti e pagamenti totali sia dovuta principalmente alle economie ECO\_TOT, che nel complesso sono pari a 20,5 lire.

Quanto alla gestione di cassa, le previsioni definitive CAS\_DEF, pari a 171,3 lire ogni 100 lire di stanziamento definitivo, sono il risultato della somma di 59,2 lire di previsioni di cassa iniziali CAS\_PRE alle quali si aggiungono 112,1 lire di variazioni di cassa CAS\_VAR operate nell'assestamento. Particolarmente significativa è la differenza tra i pagamenti totali e le previsioni di cassa definitive (i primi sono sopravvalutati di oltre l'80%): ciò è segnale della scarsa attenzione che si pone, anche nel caso della pesca, al *bilancio di cassa*, la cui formazione appare più il risultato di un obbligo burocratico cui adempiere, che di un effettivo tentativo di orientare attraverso di esso le decisioni ed il controllo dei flussi finanziari.

La figura 3 consente di esaminare l'andamento dei principali indicatori di spesa. Tentando ora un giudizio complessivo sulla entità dei flussi evidenziati nella tabella e nelle figure considerate, si possono sottolineare le seguenti considerazioni.

- La prima riguarda la scarsissima rappresentatività della spesa reale fornita dal bilancio di previsione iniziale. Nell'ultimo triennio (1991-93) esso contiene in fatti soltanto il 38,9% degli stanziamenti definitivi (35,6% media di tutto il quindicennio), poiché, sistematicamente, al momento dell'approvazione, la maggior parte della spesa (compresa quella recata dai Piani triennali della pesca ex lege n. 41/82) risulta ancora non attribuita alle specifiche finalità enunciate dalla stessa legge. Ne deriva che gran parte della spesa effettuata dal Ministero viene definita successivamente alla approvazione della legge finanziaria e del bilancio di previsione<sup>4</sup>. Te-

<sup>13</sup> A quanto approvato con il bilancio di previsione annuale - che registra le decisioni contenute nella legge finanziaria e nei provvedimenti "collegati" - vanno aggiunti gli stanziamenti decisi nel corso dell'anno (stanziamenti "a legislazione vigente"). Questi ultimi, tuttavia, sono da considerare solo in parte aggiuntivi rispetto al primo insieme di somme. Tali, infatti, sono gli stanziamenti che non hanno utilizzato come copertura importi già destinati al settore dalla legge finanziaria. Non possono essere considerate aggiuntive, invece, quelle decisioni di spesa che sono state prese per dar corso agli accantonamenti riservati al settore nei Fondi speciali della Finanziaria (è il caso, ad esempio, del D.L. n. 561 del 1994, che ha effettivamente stanziato i fondi precedentemente solo accantonati con la Finanziaria dello stesso anno). Va inoltre sottolineato che la maggior parte dei provvedimenti approvati in corso di esercizio hanno carattere di spesa corrente destinati alle emergenze ambientali ed ai fermi di pesca, assumendo la natura di contributo alle categorie colpite. Aggiungendosi ai massicci tagli operati dalle leggi finanziarie agli investimenti della parte capitale, ciò ha determinato una maggiore caratterizzazione della spesa in termini assistenziali.

<sup>14</sup> Questa prassi è particolarmente consolidata per quanto riguarda il finanziamento del fermo biologico della pesca. Ormai da circa dieci anni, questo strumento, determinante per la gestione sia economica



nendo conto che generalmente il dibattito politico si concentra in quella occasione, mentre i passaggi successivi (assestamento e approvazione del rendiconto consuntivo) sono trascurati<sup>15</sup>, si può affermare che il ruolo di indirizzo e di controllo preventivo del Parlamento sulla politica della pesca risulti assai ridotto. Si potrebbe obiettare che gli indirizzi di fondo della spesa siano stati preventivamente definiti dal Parlamento stesso all'atto dell'approvazione della legge pluriennale di finanziamento della pesca e che nella legge finanziaria venga semplicemente ridefinito annualmente il fondo da iscrivere a bilancio di competenza dell'esercizio, ma restano ancora moltissime decisioni da assumere relativamente sia ai volumi della spesa che alla sua distribuzione.

- Le decisioni assunte con il bilancio di previsione hanno comunque di fatto una ridotta influenza nel breve periodo (cioè nel corso dell'anno) sulla politica di spesa effettiva. Infatti, assai meno della metà (34,4% nel triennio 1991-93 e 36,2% in media nel quindicennio) delle somme stanziata viene effettivamente erogata, mentre la restante parte si accumula in una gestione residui che, con il passare del tempo, ha finito con il sovrastare la gestione di competenza (dai primi anni Ottanta ad oggi i residui sono cresciuti rispetto agli stanziamenti, passando dal 50% circa al 138,4% medio del triennio 1991-93, fino alla punta massima del 172% del 1993)<sup>16</sup>. Ciò si collega ad un rallentamento complessivo della velocità di spesa, tanto che con il passare del tempo la quota complessiva dei pagamenti totali si contrae, seppure con qualche oscillazione, passando dall'86% del biennio 1982-83, a poco più del 70% delle ultime osservazioni, con l'eccezione dell'esercizio 1993<sup>7</sup> (vedi tab. 4).

- Infine, è opportuno sottolineare come in tutto il periodo le previsioni di cassa, sia iniziali che definitive, divergano sensibilmente dai valori dei pagamenti successivamente effettuati. Si tratta di un segnale particolarmente significativo della scarsissima attenzione che nell'amministrazione della spesa viene attribuita al bilancio di cassa<sup>18</sup> e dello svilimento apportato, mediante una prassi distratta e burocratica, alle motivazioni che avevano indotto il legislatore ad introdurlo. Scegliendo di

---

che biologica del settore pesca nazionale, è stato gestito attraverso decreti-legge adottati immediatamente a ridosso dei periodi stabiliti per il fermo. Ciò ha contribuito a considerare il fermo più un provvedimento assistenziale che produttivo e strutturale, come invece andrebbe inteso.

<sup>15</sup> L'approvazione del preventivo e della legge finanziaria costituisce l'unico momento in cui i temi della politica della spesa vengono affrontati in un quadro di globalità, dato che nella prassi viene attribuita poca importanza all'assestamento e ancor meno all'approvazione del rendiconto consuntivo, i cui tempi di elaborazione sono troppo lunghi per destare interesse negli ambienti politici e nei gruppi di pressione.

<sup>16</sup> Naturalmente la crescita (o riduzione) del peso percentuale dei residui dipende anche dalla contrazione (o espansione) degli stanziamenti, cioè dal denominatore del rapporto.

<sup>17</sup> Tale aumento è dovuto esclusivamente all'andamento dei pagamenti su residui che, nel 1993, sono percentualmente aumentati denotando una significativa accelerazione relativamente al titolo II (spese in conto capitale).

<sup>18</sup> Ma il fenomeno è diffuso in tutta l'amministrazione della spesa dello Stato, come delle Regioni e degli enti pubblici.

attribuire al bilancio di competenza il ruolo di strumento formale di controllo della spesa, quello di cassa avrebbe potuto assumere i caratteri di un più agevole dispositivo per la previsione *ex-ante* ed il controllo *ex-post* dei flussi finanziari. Se si tiene conto che il bilancio di previsione esplica una funzione eminentemente *autorizzativa* e non (contraddicendo lo stesso significato del termine) *previsiva*, manca di fatto uno strumento essenziale per programmare la politica della pesca, sia nella fase della sua definizione che in quelle successive di gestione e di controllo<sup>19</sup>. Questo ruolo potrebbe essere svolto dal bilancio di cassa, ove non fosse redatto solo per rispondere ad una incombenza amministrativa.

#### **4.2 L'efficienza complessiva della gestione della spesa per la pesca**

La crescente disponibilità di risorse finanziarie per il settore pesca, almeno a livello di *intenzioni* (stanziamenti), si coniuga con una bassa capacità di erogazione dei fondi da parte dell'Amministrazione, rivelatasi costantemente incapace di avviare con tempestività e rapidità gli aumenti di fondi. La tabella 4 raccoglie i rapporti percentuali tra i pagamenti totali (in conto competenza + in conto residui) e gli stanziamenti di competenza: l'indice può essere genericamente definito *capacità di spesa* e misura l'efficienza interna al bilancio, cioè la capacità di realizzare, almeno in termini di erogazioni, le politiche annunciate<sup>20</sup>. Dall'analisi emerge come, pur in presenza di volumi di risorse da gestire tendenzialmente crescenti, la capacità complessiva di erogazione sia generalmente rimasta ai livelli di inizio periodo (escludendo il biennio 1980-81), vale a dire intorno all'85% delle somme stanziare. Ciò è avvenuto sia per ragioni di ordine generale, legate ai vincoli della contabilità pubblica, sia per ragioni di ordine politico, come il "blocco" degli impegni in alcuni casi deciso dall'esecutivo; tuttavia, è convinzione diffusa tra gli operatori del settore che buona parte delle responsabilità possano attribuirsi all'inerzia ed ai ritardi dell'Amministrazione nella utilizzazione dei fondi messi a disposizione.

---

<sup>19</sup> Tanto è vero che la spesa reale di competenza rilevata *ex-post* attraverso i rendiconti consuntivi di verge sistematicamente per difetto sia negli impegni che, ancor più, nei pagamenti da quella "prevista" *ex-ante*. Si consideri che, con riferimento ai dati relativi al triennio 1991-93, il Parlamento vota la legge finanziaria decidendo su 39 lire del bilancio di previsione delle 100 definitivamente stanziare. Ma poi di quelle 100 ne saranno pagate soltanto 34 nel primo anno ed altre 43 negli anni successivi.

<sup>20</sup> L'indice può ovviamente assumere valori maggiori di 100 quando si realizzino alti pagamenti delle somme stanziare assieme ad un recupero nei pagamenti in conto residui.

Considerando, invece, solo la gestione di competenza e indicando come capacità di spesa di *breve periodo* il rapporto pagamenti in conto competenza/stanziamen- ti, ne emerge una condizione di inefficienza complessiva in fase di erogazione ancora più evidente: nel triennio 1991-93, solo una lire su tre è pagata nel corso dell'esercizio e, considerando anche le risorse erogate negli anni successivi dopo il transito nel conto residui, solo tre lire su quattro raggiungono i beneficiari. Infine, l'aumento complessivo dei pagamenti registrati in alcuni esercizi (vedi, in parti- colare, il 1993) è determinato sostanzialmente dal miglioramento della capacità di impegno (impegni/stanziamen- ti) e dalla buona efficienza relativa della gestione dei residui.

E' possibile, dunque, formulare un giudizio non del tutto positivo sull'effi- cienza dell'intervento pubblico nell'economia ittica attuato attraverso lo strumento di bilancio: i dati mostrano, in definitiva, una modesta capacità della complessa macchina ministeriale nel portare a compimento gli impegni assunti in sede legisla- tiva. Pur in presenza di performance positive per alcuni isolati esercizi, nel com- plesso si rendono necessari forti recuperi di efficienza, al fine di non "mortificare" ulteriormente le potenzialità imprenditoriali del settore. L'attribuzione della compe- tenza sulla pesca al nuovo Ministero può quindi opportunamente essere colta come una occasione per una verifica più approfondita sulle performance della Direzione Generale della pesca attraverso l'attivazione di forme di controllo dell'efficienza e dell'efficacia più incisive.

## **5. Destinazione economico-funzionale della spesa**

### **5.1 L'analisi della spesa intenzionale attraverso gli stanziamenti**

Dopo aver analizzato l'andamento della spesa globale, attraverso lo studio delle grandezze aggregate, si cercherà ora di verificare come si distribuisce la spesa tra le varie "politiche della pesca". A tale proposito, la tabella 5 mostra gli stanzia- menti definitivi di competenza distinti secondo la riclassificazione economico-fua- zionale.

Una prima osservazione riguarda le *spese di funzionamento* (FUN). Esse rappresentano, nella media del quindicennio (5,3 miliardi l'anno), il 3,8% della spe- sa ministeriale per la pesca. L'incidenza di questa componente tende leggermente ad aumentare e, nel triennio 1991-93, raggiunge il limite dei 7,9 miliardi costanti l'anno, pari al 4,1%. Questi dati sembrano allinearsi con le tendenze, soprattutto re- centi, all'aumento della spesa del Ministero. In verità, in una situazione in cui il vo

lume di risorse da gestire è tendenzialmente crescente, sarebbero da attendersi due possibili effetti negativi: o un aumento anche del costo del mantenimento della struttura amministrativa, oppure un tendenziale allontanamento temporale dei pagamenti dagli stanziamenti conseguente al maggior "affaticamento amministrativo" del Ministero<sup>21</sup>. Invece, come si è osservato, entrambe le evenienze si verificano: infatti i residui crescono, mentre la capacità di erogazione rimane sostanzialmente stabile, e contemporaneamente le spese di funzionamento crescono non solo in termini relativi, ma anche assoluti<sup>22</sup>. Naturalmente, bisogna tener conto che la spesa di funzionamento del Ministero (o meglio, della Direzione Generale della pesca) copre anche attività non direttamente connesse con la spesa e che è d'altra parte condizionata dalle vicende contrattuali relative al trattamento dei dipendenti pubblici.

I servizi allo sviluppo (RIC: ricerca, DIV: divulgazione, FOR: formazione e AST: assistenza tecnica) rappresentano complessivamente una quota crescente, che passa con il tempo dall'1,4% del biennio 1980-81 al 10,8% del triennio 1991-93. Seppure sia soprattutto la ricerca ad assorbire quote crescenti, non si può affermare che la politica ministeriale sia particolarmente impegnata nella fornitura di input *non convenzionali* alla pesca. Questo orientamento può, al limite, essere giustificato per quei fattori che sono più direttamente forniti alle imprese, come la formazione (FOR) e l'assistenza tecnica (AST), per i quali, in effetti, la quota di spesa del Ministero appare molto bassa in rapporto alle analoghe quote erogate dalle Regioni a vocazione marittima<sup>23</sup>. Meno giustificato apparirebbe un disimpegno del Ministero in settori strategici, come quello della ricerca. In effetti, se si osserva la tabella 5, si ot

---

<sup>21</sup> Il fenomeno della riduzione della velocità di erogazione della spesa al crescere degli stanziamenti è stato riscontrato di frequente anche in altre politiche di spesa. Secondo una linea interpretativa già avanzata in altri casi, ciò può essere attribuito al fenomeno dell'inerzia amministrativa: la burocrazia riesce a smaltire solo un determinato volume di spesa; se gli stanziamenti crescono, le pratiche si accumulano, i tempi si allungano, mentre i residui e le economie aumentano lasciando sostanzialmente invariati gli impegni ed i pagamenti.

<sup>22</sup> La contemporanea crescita dei residui e delle spese di funzionamento potrebbe essere anche imputata ad una crescita della complicazione delle procedure burocratiche frapposte tra l'avvio delle procedure per l'accesso alla spesa e la sua effettiva erogazione. Questo fenomeno, pesando negativamente, suggerisce di procedere anche allo snellimento delle procedure burocratiche: una prassi che in Italia sarebbe certamente raccomandabile, anche se, negli ultimi anni Ottanta-primi anni Novanta, non si direbbe si sia assistito ad una significativa involuzione burocratica tale da giustificare i risultati.

<sup>23</sup> Per la verità, una certa cautela è indispensabile nella valutazione della spesa per assistenza tecnica (AST). Infatti, il Ministero, in linea con le disposizioni della legge n. 41/82, ha fin dall'inizio incentivato la cooperazione e l'associazionismo nel settore, attraverso crescenti stanziamenti di contributi a fondo perduto individuati nei Piani triennali della pesca (1.800 milioni di lire correnti nello Schema preliminare di piano, 8.000 milioni nel Primo piano, 8.500 nel Secondo, 28.700 nel Terzo e addirittura 57.105 milioni nell'ultimo Piano 1994-96). Tuttavia, nell'ambito dei rendiconti, non si registra una loro presenza distinta e inequivocabile, ma sono compresi nel cap. 7974 relativo ai contributi a fondo perduto previsti dal Piano nazionale, determinando di conseguenza una sottovalutazione della spesa per assistenza tecnica e, corrispondentemente, una sovrastima degli aiuti per investimenti aziendali (IAZ). Per tanto, si può assumere, con buona precisione, che la spesa per assistenza tecnica sia stata decisamente crescente.

tiene che le quote destinate a divulgazione (fatta eccezione per il 1994)<sup>24</sup>, formazione e assistenza tecnica rimangono irrisorie o si riducono decisamente, mentre il peso percentuale del finanziamento alla ricerca cresce fino a raggiungere una incidenza pari al 14,5% nel 1993 (con limiti massimi del 15-17% nel biennio 1983-84). Un vero e proprio crollo si manifesta, tuttavia, nell'esercizio finale.

Gli *interventi a beneficio delle imprese* (IAZ: investimenti aziendali, GES: aiuti alla gestione e CES: cessazione dell'attività) costituiscono l'aggregato principale di spesa del Ministero. Mediamente nel quindicennio, infatti, le tre voci raccolgono circa l'83% degli stanziamenti. L'incidenza di questa componente si riduce dell'11% tra inizio e fine periodo, rimanendo pur sempre in posizione nettamente maggioritaria. In linea tendenziale, mentre gli stanziamenti per gli investimenti aziendali (la spesa rivolta a finalità di più lungo periodo) tendono a contrarsi notevolmente, la spesa per aiuti alla gestione (rivolta a finalità di breve termine) tende a crescere nella seconda metà del periodo, attestandosi su una incidenza del 49% nell'ultimo triennio. Gli aiuti alla cessazione dell'attività di pesca, pur costituendo interventi limitati temporalmente (stanziamenti solo per il periodo 1987-90), hanno avuto un peso non trascurabile, che ha sfiorato addirittura il 28% degli stanziamenti nell'esercizio 1987<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> È interessante osservare che in attuazione della legge 30 novembre 1994, n. 655, "Misure urgenti in materia di pesca e acquacoltura", è stata affidata all'ISMEA (stanziamento 9.000 milioni per il triennio 1994-96, in ragione di 3.000 milioni all'anno) la realizzazione di un sistema di rilevazione sugli andamenti congiunturali di mercato e sui consumi in materia di pesca e acquacoltura. Il progetto per il sistema informativo del settore pesca ha quale finalità essenziale la diffusione, su tutto il territorio nazionale, in maniera rapida e capillare, dei dati e delle notizie raccolte attraverso le reti informative e gli altri collegamenti, indirizzandoli agli operatori e ai principali centri decisionali attivi nel settore della pesca.

<sup>25</sup> Oggi si ritiene che nel corso degli ultimi quindici anni gli aiuti pubblici abbiano avuto un ruolo molto importante nell'evoluzione della capacità della flotta. La maggior parte dei finanziamenti pubblici è stata infatti destinata di regola alla flotta, che è sempre stata oggetto di priorità assoluta da parte dell'Amministrazione nazionale. Il numero delle misure strutturali a favore della flotta, concernenti sia l'ammodernamento dei mezzi di produzione tramite la costruzione di nuove unità, sia l'ammodernamento di quelle esistenti, è andato via via aumentando. Nel periodo 1982-1986 sono stati concessi finanziamenti pubblici massicci a favore dell'attività di pesca in generale (si pensi che, anche tenendo conto dell'inflazione, mentre nel periodo 1957-1982 sono stati stanziati in media ogni anno 3,5 miliardi, con la legge 41/82 nel periodo 1982-86 sono stati stanziati in media ogni anno 36 miliardi) e della costruzione di navi in particolare finché, sul finire degli anni Ottanta, il depauperamento degli stock e le perdite constatate nei conti d'esercizio dei pescherecci hanno messo chiaramente in luce una situazione di sovracapitalizzazione del settore, associata ad uno sforzo di pesca eccessivo. L'Amministrazione ha quindi impresso una rapida inversione di tendenza ai finanziamenti nazionali che, tra il 1987 ed il 1993, ha portato ad una sensibile contrazione degli aiuti alla costruzione ed un forte incremento degli aiuti a favore dell'arresto definitivo, dell'arresto temporaneo e delle operazioni di reimpiego. Il riorientamento, tuttavia, non ha portato necessariamente ad una riduzione immediata delle capacità poiché, nel periodo considerato, l'assenza di un controllo rigoroso sull'arresto definitivo connesso agli aiuti alla costruzione e la mancanza di norme che prevedessero il ritiro delle licenze di pesca in caso di demolizione autorizzavano gli armatori a riutilizzare i premi alla demolizione per la costruzione di navi nuove. Si può addirittura ipotizzare che, in parte, gli aiuti alla costruzione ed i premi alla demolizione si siano neutralizzati a vicenda.

La *trasformazione e commercializzazione* (STR: strutture di trasformazione e commercializzazione, PRO: promozione e marketing), cioè la spesa destinata a sostenere le imprese industriali e commerciali della filiera pesca, raccoglie nelle intenzioni espresse dagli stanziamenti una quota intorno al 5% di tutta la spesa del Ministero. Si tratta di una spesa tendenzialmente crescente nella prima metà del periodo analizzato (con punte del 12% negli anni 1984 e 1987), lentamente decrescente nella seconda metà. Confrontando tra loro le due componenti dell'aggregato, si direbbe che lo sforzo sia prevalentemente concentrato in direzione del sostegno della gestione e degli investimenti (STR) nel decennio Ottanta e alla creazione, attraverso la promozione e la valorizzazione dei prodotti (per le quali la spesa, pur crescendo, rimane molto contenuta), di condizioni di mercato favorevoli nell'ultimo quinquennio.

Questi dati mettono in evidenza una politica di spesa nettamente orientata al sostegno dell'impresa, privilegiando, negli anni più recenti, i suoi fabbisogni di breve periodo rispetto a quelli di medio-lungo periodo e sostenendone l'aggiornamento tecnologico e l'inserimento nel mercato tramite un crescente impegno di risorse nei servizi: ricerca, assistenza tecnica (sebbene non emerga direttamente dall'analisi dei bilanci), promozione e marketing. Più contenuta e in diminuzione è la spesa in direzione delle strutture di trasformazione e commercializzazione: si direbbe quindi che con il passare del tempo la spesa ministeriale tenda a concentrarsi sugli interventi più direttamente rivolti agli operatori del settore e meno alle strutture collocate a valle dell'impresa di pesca *tout court*. Nella valutazione di queste tendenze bisogna, comunque, tener conto che il settore peschereccio nazionale è caratterizzato dalla presenza di un vasto tessuto cooperativo ed associativo che facilita l'aggiornamento tecnologico e l'ingresso dell'impresa nel mercato (in particolare, attraverso il controllo della prima fase di commercializzazione dei prodotti ittici).

## **5.2 L'analisi della spesa reale attraverso i pagamenti**

La tabella 6 presenta le stesse disaggregazioni della tabella precedente, ma con riferimento ai pagamenti totali (erogazioni in conto competenza + erogazioni in conto residui). Il quadro d'insieme si differenzia in maniera evidente da quello delineato nel paragrafo precedente, soprattutto in termini dinamici.

La prima osservazione si riferisce al notevole scollamento, in termini sia assoluti che relativi, tra la spesa *intenzionale* e quella *reale*: se nel quindicennio sono state stanziati nel bilancio del M.M.M. (e, in seguito, del MIRAAF) risorse per la pesca per complessivi 2.096 miliardi (in lire costanti 1994), ne sono stati pagati solo 1.547. Tale scostamento, se da un lato è indice dell'insufficiente efficienza dell'Amministrazione nella gestione della spesa, dall'altro spinge a riflettere se vi sia stato nel legislatore il deliberato proposito di affermare una certa volontà di spesa (per soddisfare, magari, pressioni lobbistiche e/o per coltivare il facile consenso politico), pur nella consapevolezza dell'insufficienza dei mezzi amministrativi per darle attuazione. La mancata correlazione tra stanziamenti e pagamenti determina

anche evidenti discontinuità da un esercizio all'altro nei flussi finanziari, con prevedibile disagio per i beneficiari, specie se imprese.

Queste considerazioni concorrono a spiegare il contraddittorio aumento dei pagamenti per gli investimenti aziendali (IAZ) proprio negli anni (1993-94) in cui diminuiscono gli stanziamenti e, all'opposto, la forte contrazione dei pagamenti per attività di promozione e marketing (PRO) proprio mentre si stanno concentrando gli sforzi per il loro rilancio. La spiegazione di questi andamenti anomali va probabilmente ricercata, nel caso degli investimenti aziendali, in una spesa prima sovradimensionata e difficile da smaltire con procedure amministrative di finanziamento troppo complesse, e per le altre voci nella rigidità di gestione delle procedure, incapaci di avviare con tempestività e rapidità gli aumenti di fondi. Gli stessi impedimenti burocratico-amministrativi, che di fatto sembrano caratterizzare buona parte del periodo analizzato, hanno probabilmente ancor più ostacolato la tempestività degli interventi, specie quando si è trattato di orientarli verso direzioni non tradizionali o di tipo qualitativo (come nel caso degli aiuti all'arresto definitivo di navi da pesca (CES) al fine dell'adeguamento dello sforzo di pesca e della conservazione delle risorse ittiche). Independentemente dalla volontà di cambiare politica, che pure emerge dall'analisi degli stanziamenti successivi al 1992, il Ministero si troverebbe in difficoltà nel convertire le intenzioni in realizzazioni, a causa di una struttura organizzativa rigida e scarsamente preparata per reagire ed attuare immediatamente i cambiamenti proposti dalla volontà politica<sup>26</sup>. Di fatto a livello aggregato appare evidente un fortissimo ridimensionamento quantitativo della spesa erogata rispetto agli stanziamenti.

## **6. Considerazioni conclusive**

L'analisi compiuta con il lavoro fin qui presentato consente soltanto delle considerazioni conclusive parziali, che vanno assunte con senso critico nella prospettiva di ulteriori verifiche sicuramente necessarie.

Riprendendo sinteticamente i risultati emersi nelle pagine precedenti, si può comunque trarre la seguente sintesi:

1) Nonostante un andamento tendenzialmente crescente nel corso del quindicennio analizzato, l'evoluzione della spesa del Ministero a favore dell'economia ittica non appare continua; in particolare, gli stanziamenti presentano una forte variabilità soprattutto nell'ultimo quinquennio, in cui raramente sembrano muoversi nella stessa direzione dei pagamenti.

2) La spesa di funzionamento tende a crescere sia in termini assoluti che percentuali in linea con le tendenze, soprattutto recenti, all'aumento della spesa mi

---

<sup>26</sup> A parziale giustificazione, va evidenziata una dotazione di personale assolutamente insufficiente rispetto alle crescenti competenze attribuite alla Direzione Generale della pesca, anche in virtù delle nuove possibilità di intervento ad essa assegnate dalla politica comunitaria della pesca (ad esempio, programmazione e gestione delle iniziative SFOP), nonché dall'applicazione del principio di sussidiarietà e dalla complessità di un settore in crescita.

nisteriale. D'altra parte non si nota un miglioramento dell'efficienza nell'amministrazione della spesa, almeno per quanto concerne i tempi di erogazione. Una analisi dell'organizzazione interna della Direzione Generale della pesca, specie nell'ambito della trasformazione in corso conseguente al trasferimento di competenze dal M.M.M. al MIRAAF, appare particolarmente suggeribile per un recupero di efficienza e di risorse.

3) Il ruolo del Parlamento nella formazione delle decisioni relative alla quantificazione della spesa ed alla sua distribuzione tra le politiche e nel tempo appare particolarmente limitato. Finora, infatti, esso è stato chiamato alla definizione della legge pluriennale di spesa, ma successivamente non è stato sostanzialmente coinvolto nella sua amministrazione concreta di anno in anno. Il Parlamento di fatto approva annualmente stanziamenti per un volume pari a poco più di un terzo di quello definitivo.

4) La capacità di spesa del Ministero, intesa come capacità di attuazione tempestiva delle decisioni di spesa, rimane sostanzialmente stabile nel tempo, anche se tale andamento potrebbe convenientemente giustificarsi con l'aumento delle risorse da gestire: solo una lira su tre è pagata nel corso dell'esercizio di competenza e, considerando anche le risorse erogate negli anni successivi dopo il transito nel conto residui, solo tre lire su quattro raggiungono i beneficiari. In particolare, il peggioramento del rapporto pagamenti/impegni si riflette in un maggior travaso di risorse da un esercizio all'altro, determinando un aumento significativo dei residui passivi.

5) L'effetto dell'allungamento dei tempi medi di erogazione della spesa si riflette in una scarsa incidenza nel breve periodo delle decisioni di politica della pesca sull'economia ittica in generale.

6) Il bilancio di cassa, che pure accompagna quello di competenza (al quale spetta la definizione dei limiti di impegno), considerato soltanto un adempimento burocratico, svolge un ruolo del tutto irrilevante.

7) La distribuzione della spesa tra "politiche" della pesca appare nel corso del tempo molto più oscillante tra obiettivi di breve e di lungo termine che non tra orientamenti soft (servizi alle imprese o di mercato) o hard (incentivazione ai fabbisogni di capitale: per la gestione e per le strutture). La spesa dedicata al sostegno dei fattori convenzionali attraverso gli aiuti alla gestione o agli investimenti delle imprese resta infatti di gran lunga prevalente, mentre con grande incertezza il Ministero sembra orientarsi verso i fattori non convenzionali (servizi).

8) Tutti i dati sulla spesa del periodo 1980-94 analizzati, individuano come risultato preoccupante per il settore una sostanziale incapacità dell'Amministrazione pubblica nel portare a compimento gli impegni assunti in sede legislativa, nel gestire l'intervento attraverso uno strumento importante come il bilancio ed una tendenza alla dispersione e alla mancanza di organicità.

Naturalmente, i risultati finora ottenuti vanno verificati e confermati con ulteriori approfondimenti. Tuttavia, essi appaiono comunque sufficienti per indicare



la necessità di passare dalla fase della ricerca a quella della messa a punto operativa di un effettivo controllo di gestione interno al Ministero. Soprattutto nell'attuale fase di ridefinizione del MIRAAP e delle sue competenze, nel quadro delle trasformazioni in atto nella pesca e nella politica della pesca a livello comunitario, è opportuno attrezzarlo con adatte metodologie di raccolta delle informazioni e di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche della pesca. La funzionalità e la tempestività di questi strumenti sono la condizione per un miglioramento (qualitativo e quantitativo) della politica di settore, e ciò è tanto più vero in presenza di una disponibilità di risorse costantemente insufficiente rispetto alla molteplicità e complessità degli interventi necessari.