

# **L'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia: il ruolo della ricerca a supporto del policy-maker\***

***Franco Sotte***

Docente di Economia e Politica Agraria, Università di Ancona,  
Presidente dell'Associazione Alessandro Bartola

## ***1. Introduzione***

Scopo di questo lavoro è tentare un bilancio della ricerca in materia di spesa pubblica e agevolazioni per l'agricoltura in Italia e compiere una riflessione sulle sue prospettive. L'analisi, come rivela il titolo, è rivolta ad interpretare le esigenze conoscitive dei responsabili politici ed amministrativi ai vari livelli (comunitario, nazionale, regionale) e a verificare l'adeguatezza della risposta fornita dalla ricerca al controllo dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica in agricoltura. A tal fine, dopo una breve rassegna delle analisi compiute negli anni passati, seguirà una presentazione sintetica dei risultati ottenuti assieme ad una evidenziazione dei limiti di quei lavori. Considerando successivamente l'assetto attuale ed i cambiamenti in atto nell'agricoltura e nella politica agraria, si cercherà di suggerire alcune linee di iniziativa volte ad adeguare la strumentazione conoscitiva e la pratica amministrativa alla inevitabile maggiore complessità gestionale. Le conclusioni saranno dedicate ad una riflessione più generale sui paradigmi dell'intervento pubblico per l'agricoltura in Italia e in Europa.

## ***2. L'origine e l'evoluzione degli studi sulla spesa pubblica per l'agricoltura in Italia***

Se si trascurano gli articoli ricorrenti con prevalente taglio giornalistico e interesse congiunturale, che accompagnano i momenti caldi della definizione del bilancio dello Stato, o quelli occasionali spesso connessi all'esplosione di polemiche tra maggioranza e opposizione, non esistono analisi sistematiche della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia fino a tutti gli anni Settanta. Il primo lavoro organico è pubblicato nel 1984<sup>1</sup>. E anche se si considera che la ricerca era cominciata molti anni prima<sup>2</sup>, è significativo riconoscere come la lunga e intensa fase del dibattito

---

\* Lavoro eseguito con un contributo del CNR, nell'ambito del PF RAISA, sottoprogetto 1, pubblicazione 3012.

<sup>1</sup> G.Orlando (1984), La politica agraria in Italia attraverso l'analisi della spesa pubblica, F.Angeli, Milano.

<sup>2</sup> L'autore di questa nota ha partecipato alle fasi di impostazione di quel lavoro, iniziato ad Ancona nel

scientifico e politico sulla programmazione in agricoltura iniziata negli anni Sessanta avesse sostanzialmente trascurato quel tema. Analogamente, sul piano amministrativo, il tema del controllo delle politiche agrarie era stato completamente assente nel corso della lunga fase istitutiva delle Regioni.

Lentamente, nel corso degli anni Ottanta la situazione cambia. Ad aprire la strada sono tre fattori: l'iniziativa autonoma di alcuni ricercatori sulle poche fonti statistiche disponibili; l'occasione offerta da alcune Regioni per la redazione di "rapporti tecnici" sulla spesa regionale agricola; la legge poliennale di finanziamento dell'agricoltura (L.752/1986), che prevede annualmente la redazione, a cura del CIPE, di una Relazione al Parlamento sul suo stato di attuazione.

I risultati di quei lavori, pur nella loro asistematicità, hanno aperto la strada all'approfondimento successivo ed hanno sollecitato l'interesse di nuovi studiosi che hanno sviluppato via via un patrimonio di ricerche e di esperienza che può essere ben testimoniato dalla vasta bibliografia disponibile della quale, senza pretesa di essere esaustivi, è data testimonianza alla fine di questo lavoro. Da pochi pionieri si è formata una rete di ricercatori e di ricerche. In questa funzione, il ruolo dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria è stato fondamentale. Dopo il tempo dei primi

---

1970 e seguito a Portici nel 1971. Dopo una lunga interruzione la ricerca fu ripresa da Orlando a Roma in collaborazione con G. Antonelli e M. Mellano.

<sup>3</sup> A. Bartola, F. Sotte, A. Fioritto, *Programmazione in agricoltura e piani zionali. Un bilancio delle esperienze regionali*, INEA-Il Mulino, Bologna, 1984. E' qui interessante ricordare il contributo personale di Alessandro Bartola nel rilevare la contraddizione tra una concezione di programmazione (quella adottata dalle Regioni italiane, ispirata ad una visione statica e dirigistica del ruolo dello Stato) nella quale il maggiore impegno veniva dedicato alla redazione del Piano, e l'altra (verso la quale evolveva velocemente la teoria della programmazione applicata all'impresa industriale) centrata sul controllo direzionale e sul controllo di gestione. La seconda appariva, *mutatis mutandis*, molto più convincente anche nell'ambito della amministrazione pubblica. Fu proprio a seguito dell'analisi critica delle esperienze di programmazione degli anni Settanta che ad Ancona, di riprendere nel corso degli anni Ottanta quella tematica di cui avevamo avuto con Orlando una breve esperienza.

<sup>4</sup> G. Antonelli, M. Bagarani, M. Mellano, (1989), *Modelli di spesa e politica agraria regionale. Un'analisi della spesa pubblica delle regioni a statuto ordinario*, Facoltà di Economia e Commercio di Urbino, F. Angeli, Milano.

F. Sotte, D. Novach, (1988), *Libro bianco sulla spesa delle regioni in agricoltura*, Editori del Grifo, Montepulciano.

R. Finuola, (1989), "La spesa delle regioni nel periodo 1976-87: un tentativo di sintesi" *Rivista di politica agraria*, n.4.

<sup>5</sup> F. Sotte, (1988), *Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale: il caso dell'Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana studi e ricerche.

<sup>6</sup> Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 752/1986*, anni 1986-87, 1986-88, 1986-89, 1986-90, 1986-91. R. Finuola, (1990), "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario" *Cooperazione in agricoltura*, n.4.

<sup>7</sup> A tutt'oggi l'Annuario dell'Agricoltura Italiana dell'INEA è l'unica fonte di informazione sistematica disponibile sui volumi della spesa per l'agricoltura in Italia. Ciò non toglie che anche quell'informazione appare ormai insufficiente e meriterebbe di essere consistentemente migliorata e ampliata.

*case-study* si è gradualmente realizzato un quadro sistematico di analisi che ormai copre l'attività di tutti gli enti preposti alla politica agraria (Miraaf, Aima, Regioni, Fondo di rotazione per la meccanizzazione, Fondo di solidarietà per le calamità naturali, Enti di Sviluppo, ecc.)<sup>8</sup>, e che affianca alle analisi della spesa quelle sulle agevolazioni (IRPEF, ILOR, Via, accise carburanti, contributi sociali, ecc.)<sup>9</sup>.

Questa diffusione dell'interesse all'analisi della spesa è, per coloro che ne sono stati i primi cultori, motivo di grande interesse e soddisfazione. Anche perché gli ostacoli via via superati non sono stati pochi. Essi sono stati di due tipi:

1) di ordine *tecnico* in relazione all'articolazione delle competenze richieste per affrontare una tematica così complessa come l'analisi della spesa agricola; vasto è infatti il ventaglio delle discipline necessarie: contabilità di Stato, economia e politica agraria, informatica, programmazione e controllo di gestione, organizzazione ecc.;  
2) di ordine *politico*, a causa delle resistenze di molti *policy maker*, e dello scetticismo di una certa burocrazia (sedicente depositaria di una competenza esclusiva relativamente alle pieghe della ragioneria pubblica) di fronte all'intrusione della ricerca, accusata di superficialità o di incompetenza: alcuni dei presenti possono testimoniare di aver assistito a veri e propri tentativi di stroncatura delle migliori ricerche sulla spesa o a tentativi di rallentarne lo svolgimento. Va d'altra parte riconosciuto che anche la ricerca ha le sue responsabilità: la tentazione di trarre diagnosi sulla base di analisi sommarie e di prescrivere ricette senza "sporcarsi le mani" è sempre in agguato. Torneremo su questo punto.

Desideriamo invece sottolineare come un valore le diversità di formazione e di origine del gruppo di coloro che si sono fin qui cimentati nell'approfondimento dell'analisi della spesa agricola: ricercatori universitari e degli istituti di ricerca, di rigenti e funzionari ministeriali e regionali, esperti delle istituzioni preposte al controllo degli atti (Cortei dei Conti), ecc. Queste esperienze e queste competenze, così faticosamente cresciute in questi anni, sono oggi una risorsa preziosa e da valorizzare.

### **3. Una sintesi dei principali risultati**

Non è questa la sede per un approfondimento analitico dei risultati delle ricerche fin qui effettuate: questo compito è d'altra parte assegnato alle numerose comunicazioni di questa giornata di studio. E' soltanto il caso di richiamare schematicamente alcuni dei temi e dei giudizi più ricorrenti:

Il primo riguarda la *dimensione complessiva dell'intervento pubblico per*

---

<sup>8</sup> Naturalmente l'elenco completo delle istituzioni preposte alla politica di settore è molto più lungo (comprendendo Province, Comunità montane, vari istituti di ricerca e di assistenza, ecc., Orlando, nel volume citato, ne conta circa novecento).

<sup>9</sup> A.Cristofaro (1984), "L'agricoltura nel sistema fiscale italiano", *Rivista di Economia Agraria*, n. 1. A.Cristofaro, M.Tonnarelli (1995), "Imposizione fiscale e tributaria in agricoltura", *Annuario dell'Agricoltura italiana*, INEA, Roma. A.Cristofaro, F.Sotte, A.Mazzini, M.Tonnarelli, (1994), "Le agevolazioni sui carburanti per l'agricoltura", in *Questione Agraria*, 54.

*l'agricoltura in Italia*: le stime più recenti indicano che l'insieme degli interventi ri conducibili alla politica agraria ammontava, nel 1993, ultimo anno ad oggi disponibile, a 28.000 miliardi pari al 60% del valore aggiunto settoriale, corrispondenti a più di 13 milioni di lire per occupato e 1,6 milioni di lire per ettaro di SAU<sup>10</sup>. Un volume di tutto rispetto che comunque trova riscontro nella spesa devoluta a beneficio dell'agricoltura negli altri Paesi<sup>11</sup>.

L'*origine delle risorse* a disposizione dell'agricoltura è triplice: circa 40% UE, 30% Stato e Regioni, 30% agevolazioni tributarie e contributive. Sulla base di queste cifre si può affermare che il ruolo della Pac è effettivamente determinante, ma la maggior parte delle risorse per l'agricoltura ha origine interna (sommando spesa e agevolazioni). E' quindi da rigettare la tesi della presunta "impotenza" dei decisori politici nazionali e regionali; anzi, in considerazione della tendenza della Pac a muoversi verso interventi cofinanziati, il ruolo delle scelte interne e della efficienza della macchina amministrativa centrale e periferica nel nostro Paese è determinante e crescente. Semmai va notato che parte dell'intervento in direzione dell'agricoltura, quello agevolativo, data la sua natura non selettiva, è di fatto governato da competenze estranee ai responsabili formali della politica agraria: Ministero delle Finanze per gli aspetti tributari, Ministero del Lavoro per la previdenza sociale.

Caratteristiche principali dell'intervento sono la *passività e la scarsa selettività*. La spesa è prevalentemente di "trasferimento" con obiettivi di breve termine: essa finanzia preferibilmente lo *status* (risultanze anagrafiche, proprietà fondiaria, quantità prodotte, residenza) anziché il *comportamento* (programmi, progetti) e tende a rapportarsi preferibilmente a parametri quantitativi anziché qualitativi. Le agevolazioni sono altrettanto non selettive: concesse alla condizione di proprietario fondiario o di agricoltore (definito genericamente). Ne consegue in agricoltura che, paradossalmente, mentre già il sostegno (in particolare quello comunitario) tende a concentrarsi in modo progressivo nelle aree e nelle imprese più favorite, la specifica agevolazione fiscale indifferenziata (di fatto regressiva) accentua, anziché compensare, i differenziali di reddito.

La seconda caratteristica rilevante della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia è data dalla *lentezza* e dalla connessa *inerzia*. I ritardi con cui la spesa raggiunge i destinatari sono spesso paradossali: il rapporto medio (pagamenti in conto competenza)/(stanziamenti definitivi) delle Regioni italiane è pari, nell'ultimo dato disponibile, al 33%; lo stesso rapporto nel Miraf (dove la spesa è in parte consistente di mero trasferimento) è pari, nel 1994, al 51,6%. Di fatto ciò si traduce in

---

<sup>10</sup> A questa massa di risorse andrebbero aggiunte quelle relative alla spesa di funzionamento delle istituzioni che erogano la spesa (questo valore può essere stimato in altri 1.500 miliardi circa), nonché le maggiorazioni di prezzo imposte dalle politiche protettive e pagate dai consumatori direttamente all'indietro lungo la filiera.

<sup>11</sup> D'altra parte, si consideri che tutt'oggi la PAC assorbe ancora (tra orientamento e garanzia) più del 50% dell'intero budget dell'UE.

una immagine della spesa approvata dalle assemblee (regionali o Parlamento) con le leggi finanziarie del tutto falsata rispetto ai volumi ed alle proporzioni reali. Il ritardo con cui vengono resi noti i risultati consuntivi, unito alla scarsa attenzione che ad essi viene dedicata, impedisce non solo *ex ante*, ma anche *ex post* la necessaria opera di indirizzo e controllo. Ma il ritardo determina altri effetti negativi: da un lato, la domanda inevasa per anni infiacchisce la voglia di investire degli operatori agricoli e stimola comportamenti parassitari e speculativi; dall'altro, le amministrazioni, costrette continuamente a gestire il pregresso, perdono flessibilità e si mostrano incapaci di aggiustare la propria politica se non in tempi lunghissimi.

La terza caratteristica saliente è relativa all'*incapacità di cogliere le opportunità di finanziamento* con finalità soprattutto strutturali e di valorizzazione del territorio e dell'ambiente offerte dalla Pac orientamento, dalle misure di accompagnamento della riforma Mac Sharry e dai vari programmi comunitari (es.: Leader). Questa caratteristica è specifica dell'Italia, anche tra i Paesi UE del Mediterraneo, e non riguarda solo le politiche la cui gestione può apparire più complessa (quelle che comportano la presentazione di progetti e programmi e che riguardano la realizzazione di investimenti strutturali o infrastrutturali<sup>12</sup>, o quelle delle misure di accompagnamento agro-ambientali<sup>13</sup>, ma anche politiche di mero trasferimento<sup>14</sup>. Due sono in particolare le cause di tale inefficienza. La prima attiene alle sfasature nelle procedure di cofinanziamento<sup>15</sup>; la seconda alla diversità sostanziale delle procedure e degli strumenti della politica agraria italiana rispetto a quelli della Pac che è a sua volta conseguenza dell'atteggiamento assenteista e passivo (e non di rado di precon

---

<sup>12</sup> Il rapporto pagamenti/stanzamenti a tutto il 1994 della spesa FEOGA relativa alla attuazione del regolamento 2052/1988 per il quinquennio 1989-93 era pari al 60,4% ed al 56,4% rispettivamente per l'obiettivo 1 e 5B. La stessa percentuale in media europea era pari a 84,4% ed a 73,5%.

<sup>13</sup> Considerando l'attivazione del Regolamento 2078 fino a tutto il 1994, si può leggere questo giudizio: "nel Mezzogiorno - dove peraltro non si è registrata quell'adesione al regime di aiuti che poteva attendersi in larga parte delle aree interne - le domande risultavano concentrate in Puglia, Basilicata e Abruzzo. In tali regioni si raggiungeva il 22% del totale nazionale e il 70% del totale del Mezzogiorno". G.E. Marciani, S.Vaccari, (1996), "La politica agricola comunitaria per le strutture nel Mezzogiorno" (Terza parte), *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. X-3.

<sup>14</sup> Il caso delle indennità compensative accordate alle zone meno favorite è eclatante: la percentuale di imprese beneficiarie con più di due ettari sul corrispondente numero di imprese presenti nelle LFA è pari nel 1994 al 9% in Italia contro il 45% nella UE-12. Si consideri che questa politica, originata dalla direttiva 268/1975 era stata introdotta, nell'Europa a sei dell'epoca, sostanzialmente in considerazione della peculiare difficoltà strutturale italiana. Dopo venti anni, nel 1995, le LFA sono state via via ridefinite cosicché il territorio classificato sfavorito è pari al 53,6% della SAU in Italia, contro il 55,9% nella UE-12 (46% in Francia, 49% in Germania, 82% in Grecia e 74% in Spagna).

<sup>15</sup> "La quota che spetta allo stato membro non è quasi mai stata disponibile nella misura sufficiente a soddisfare la domanda ammissibile e non è quasi mai stata tale da combaciare, come previsto, con la quota disponibile comunitaria. ... Le dotazioni del fondo [ci si riferisce all'IGFOR] (compresi gli anticipi e i rimborsi comunitari) non sono sufficienti ad accogliere la domanda potenziale. L'inadeguatezza è rilevante perché va da due volte a dieci volte il fabbisogno potenziale". A.Picchi (1996) *Collaborazione nel conflitto. Le Regioni e il Ministero dell'Agricoltura e Foreste (1972-1993)*, CNR - Istituto di Studi sulle Regioni, Quaderni per la ricerca n.2, Giuffrè, Milano.

cetta opposizione) dell'Italia nella definizione della stessa Pac. Accade così che mentre gli altri Paesi, partecipando intensamente fin dalle fasi preparatorie alle ri forme comunitarie, riescono ad introdurre nella Pac istituti propri delle loro poli ti che agrarie nazionali<sup>16</sup> o, in alternativa, ad adattare i secondi alla prima,<sup>17</sup> l'Italia si trovi continuamente nella necessità di aggiustarsi *ex-post* con gravi ritardi nella im plementazione e spesso anche con perdita di risorse comunitarie a disposizione.

Quanto alla *distribuzione della spesa*, i risultati fin qui disponibili segnala no come complessivamente, mentre riguardo alla distribuzione del complesso spesa più agevolazioni non si registrino differenze notevoli tra Nord, Centro e Sud, queste siano invece significative tra singole Regioni anche contigue<sup>18</sup>.

- Differenze notevoli sono invece da segnalarsi in merito alla territorializzazione della spesa con rispetto alle fonti: la spesa del Miraaaf, delle Regioni e le agevola zioni previdenziali tendono a beneficiare in particolare gli agricoltori meridionali, mentre la spesa Aima e le agevolazioni Iva, Irpef-Ilor e sui carburanti concentrano i propri effetti a vantaggio prevalente dell'agricoltura del Nord<sup>19</sup>.

- Differenze significative si registrano anche nella distribuzione territoriale della spesa per tipologie di intervento: paradossalmente, all'agricoltura meridionale, quella presumibilmente con maggiori problemi strutturali tende ad andare una mi nore spesa per investimenti e di converso una maggiore spesa con finalità di breve<sup>20</sup>.

- Anche analizzando la distribuzione della spesa (prevalentemente di origine Aima) distinguendo tra i diversi prodotti, non mancano differenze significative (e quindi distorsioni rispetto al mercato): mentre ad alcune produzioni (quelle ortofrutticole, ad esempio) si dedica una spesa irrisoria rispetto alla Plv, altre godono di un soste gno elevatissimo<sup>21</sup>.

- Infine è significativo rilevare come i beneficiari di una quota rilevante dell'inter vento pubblico di politica agraria siano soggetti esterni all'agricoltura propriamente detta: in particolare la spesa Aima viene percepita in misura quasi pari dagli agricol

---

<sup>16</sup> E' il caso in particolare della Francia.

<sup>17</sup> E' questo invece il caso della Spagna e del Portogallo.

<sup>18</sup> Ad esempio, il volume complessivo della spesa e delle agevolazioni per occupato è stimato circa dop pio nell'Umbria rispetto alle Marche. Non mancano casi eclatanti: pur con le necessarie riserve riguardo ai metodi di stima adottati, risulta che l'aggregato spesa (pagamenti) più agevolazioni superi il valore aggiunto settoriale in diverse Regioni (Val d'Aosta: 291%, Molise: 113%, Basilicata 126%, Sardegna: 140%). Si vedano i risultati della ricerca di S.Bottaluscio, F.Sotte, M.Tonnarelli, presentati in questo stesso volume.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Naturalmente, l'origine delle maggiori difficoltà all'attivazione della spesa per investimento va cerea ta anche, al di fuori delle responsabilità della politica agraria, nelle resistenze, specie nel Sud, del siste ma creditizio nel finanziamento della formazione del capitale in agricoltura.

<sup>21</sup> Anche qui si rilevano alcuni casi particolarmente significativi: il rapporto spesa Aima/Plv nel 1994 è pari a 76% per i semi oleosi, a 57% per l'olio di oliva, a 65% per lo zucchero, a 44% per i cereali e ad dirittura a 101% per il tabacco.

tori e dagli operatori del settore agro-industriale e commerciale<sup>22</sup>.

Un segnale molto preoccupante per le sorti del settore agricolo e per il suo ruolo nello sviluppo rurale viene dall'analisi della *dinamica della spesa consolidata e del complesso delle agevolazioni* nel corso del tempo. Al netto della perdita di valore della moneta, si ha chiara la misura di una inesorabile e netta erosione di fondi per il settore agricolo. Le tabelle 1 e 2 e le relative figure 1 e 2 rappresentano rispettivamente la spesa recata alle Regioni dalla legge organica di settore (L.752/1986) ed il complesso della spesa più le agevolazioni<sup>23</sup>. Questi dati confermano una tendenza di lungo periodo iniziata nei primi anni Ottanta e che ha riguardato sia la spesa che le agevolazioni. La conferma di questa erosione si è avuta in questi giorni con le proposte per la nuova legge finanziaria, in particolare quelle relative all'introduzione della nuova Imposta regionale sul reddito prodotto (IREP)<sup>24</sup>.

#### **4. I limiti delle ricerche finora realizzate**

I lavori fin qui compiuti forniscono dei segnali chiari ed inequivocabili sui volumi di risorse destinate al finanziamento delle politiche agrarie e danno una misura delle inefficienze nella gestione finanziaria della spesa e sulla distribuzione dei suoi vantaggi. Essi presentano però anche dei seri *difetti* dei quali occorre piena consapevolezza.

Innanzitutto i risultati sono tutti *ex-post* e *pesantemente "datati"*. Le analisi più recenti sulla spesa consolidata si fermano in alcuni casi addirittura al 1991 e comunque anche gli aggiornamenti più tempestivi risultano condizionati dalla disponibilità dei bilanci consuntivi che sovente sono pronti solo diversi anni dopo l'esercizio di riferimento. Ovviamente questi ritardi limitano le possibilità prescrittive delle analisi svolte, anche se, l'esperienza insegna, data la notevole inerzia della spesa agricola nel nostro Paese, le conclusioni tratte dall'analisi di un bilancio difficilmente vengono smentite da quelli degli anni immediatamente successivi.

In secondo luogo, le elaborazioni effettuate sui bilanci di previsione e consuntivi sono comunque *pesantemente condizionate dai limiti dell'informazione di*

---

<sup>22</sup> Si veda l'analisi della spesa dell'Aima pubblicata nell'Annuario dell'Agricoltura Italiana dell'Inea della quale una anteprima è presentata nella documentazione consegnata. Solo di recente la quota di spesa direttamente percepita dagli agricoltori è cresciuta. Mentre le politiche volte a stimolare l'offerta possono essere dirette a ciascun anello della filiera, quelle di compensazione e di contenimento dell'offerta, per loro natura, sono dirette verso gli agricoltori.

<sup>23</sup> Fonte: R.Finuola, a cura, (1995), "La spesa pubblica in agricoltura", *INEA - Studi e Ricerche*, Roma e successivi aggiornamenti contenuti nell'Annuario dell'Agricoltura Italiana - INEA.

<sup>24</sup> "Le imprese agricole saranno tenute al pagamento dell'imposta regionale sul reddito prodotto e la base imponibile sarà determinata in modo analitico. La determinazione dell'imposta sulla base delle spese sostenute e dei corrispettivi realizzati rappresenta una novità in assoluto per i produttori agricoli. ... L'IREP sarà sostitutiva di alcune imposte che però adesso il settore agricolo non paga (Ilor, Iciap, imposta patrimoniale) e di fatto assorbirà soltanto la tassa della salute e la tassa di concessione governativa sulla partita Iva", G.P.Tosoni, "E il settore agricolo finisce al tappeto", *Il Sole 24 Ore*, 26 settembre 1996..

*origine*. Gli scopi ragionieristici e burocratico-gestionali dei bilanci pubblici suggeriscono una raccolta e una aggregazione delle informazioni sulla spesa che spesso male si conciliano con gli scopi dell'analisi e del controllo. Spesso le riclassificazioni sono incerte ed è impossibile raggiungere livelli di disaggregazione che sarebbero essenziali per l'analisi e soprattutto per fornire *alpolicy maker* suggerimenti operativi<sup>25</sup>. Inoltre la struttura sostanzialmente finanziaria dei bilanci pubblici non consente una visione economica della spesa, né spesso di distinguere tra spesa effettivamente disponibile (programmabile) e spesa vincolata da decisioni assunte negli esercizi precedenti (non programmabile).

Mancano d'altra parte *informazioni extra-contabili* essenziali per l'analisi dell'efficienza e dell'efficacia. La disponibilità di soli dati finanziari spinge a focalizzare l'attenzione sulla velocità di erogazione. Ma occorre prestare attenzione a riguardo: se è vero che pagare con grande ritardo le somme stanziare è indice di inefficienza (questo è sovente il caso in Italia), non è necessariamente vero il contrario. Anzi, una politica programmata, più selettiva e rivolta a sostenere obiettivi di riconversione produttiva e di adeguamento strutturale e infrastrutturale, ha generalmente tempi molto più lunghi di una politica di mero trasferimento<sup>26</sup>. Sarebbe invece di estrema utilità disporre di altre informazioni: quelle ad esempio sulle domande presentate, la loro istruttoria, la loro distribuzione sul territorio, per forme di impresa, per tipologie di beneficiari, per motivo del rigetto o dell'accoglimento, per velocità di smaltimento, ecc.. Ciò consentirebbe una analisi più mirata dell'efficacia delle politiche agrarie (ed anche di quella parte dell'efficienza che rileva oltre l'aspetto finanziario)<sup>27</sup>.

Manca inoltre la possibilità di *valutare l'effetto globale delle politiche agrarie sulle imprese agricole* e sugli altri beneficiari. Gli operatori agricoli operano le loro scelte nel quadro delle convenienze determinate dall'insieme degli stimoli ricevuti dalle politiche agrarie e dal mercato (soprattutto dalla politica agraria date le sue proporzioni rispetto al valore aggiunto). Per la valutazione dell'efficacia delle politiche agrarie è conseguentemente fondamentale conoscere *il mix* delle differenti politiche agrarie (e di altro genere) alle quali lo stesso operatore agricolo riesce ad

---

<sup>25</sup> Naturalmente la definizione generica dei capitoli corrisponde anche ad una precisa strategia. Dal momento che la normativa in vigore impedisce storni tra capitoli, si preferisce spesso definirne il contenuto in modo generico così da poterne disporre con più gradi di libertà. E' questa la ragione per cui è oggi impossibile ad esempio isolare la spesa destinata alle associazioni dei produttori da quella per la cooperazione.

<sup>26</sup> Ad una analisi solo finanziaria, la Regione Calabria appare tra le più efficienti: le tre grandi poste dei trasferimenti agli operai forestali, del finanziamento dell'ESAC e dei contributi in conto gestione a cooperative, associazioni e consorzi (ovviamente di rapida erogazione), sono all'origine, sotto il profilo finanziario, di una immagine di relativa efficienza.

<sup>27</sup> Il progetto di Anagrafe Statistica delle Imprese Attive (ASIA) avviato dall'ISTAT anche in agricoltura si propone di incrociare le informazioni statistiche tradizionali con quelle di origine amministrativa. La sua realizzazione anche in agricoltura costituisce una condizione fondamentale per il controllo delle politiche di settore.



accedere. Una analisi del genere consentirebbe di individuare e valutare analiticamente sia le sovrapposizioni tra più politiche (molto frequenti in Italia dato il numero di istituzioni preposte), che le aree in cui vi è assenza di intervento; sia le complementarità, che le contraddizioni<sup>28</sup>.

I difetti qui rilevati si accompagnano alla assenza di sistematicità delle rilevazioni, per cui gli aggiornamenti sono lasciati alla buona volontà dei singoli ricercatori le cui elaborazioni, pur effettuate con rigore e serietà, non hanno comunque sistematicità e “ufficialità”<sup>29</sup>.

### **5. Trasformazioni istituzionali e controllo delle politiche agrarie**

Di fronte al quadro fin qui descritto, lo scenario amministrativo e istituzionale di riferimento per le politiche agrarie sta rapidamente e sostanzialmente cambiando e più ragioni spingono le istituzioni della politica agraria verso una più incisiva azione di controllo dell’efficienza e dell’efficacia, verso una rendicontazione più puntuale della distribuzione della spesa, verso una più consistente selezione dei suoi beneficiari.

Innanzitutto è in corso la  *riforma del bilancio dello Stato*  che ha come obiettivo procedure più snelle e maggiore verifica della spesa. Questa trasformazione avrà come elemento qualificante il passaggio dagli attuali capitoli alle cosiddette “unità previsionali di base” le quali avranno una definizione molto più ampia in relazione all’orientamento verso una maggiore autonomia e responsabilizzazione dei dirigenti (a ciascuna unità corrisponderà un unico centro di responsabilità amministrativa cui affidare l’intera gestione)<sup>30</sup>. Di contro è previsto che in apposito allegato al bilancio, le unità previsionali di base siano ripartite in capitoli, ma soltanto ai fini della gestione e della rendicontazione. Ciò implica una ridefinizione dei capitoli secondo il contenuto economico-funzionale della spesa. Questa sarà finalizzata ai controlli interni ed esterni di efficienza e di efficacia e costituirà la base per la contrattazione tra Ragioneria generale e amministrazioni di spesa (negli “incontri bilancia-

---

<sup>28</sup> “Manca quindi una visione globale a livello regionale dei flussi di finanziamento pubblici e, quindi, anche con la migliore buona volontà, con le decisioni regionali sulla quota disponibile dell’assegnazione annua non vincolata non è possibile raggiungere l’obiettivo della complementarizzazione in vista del raggiungimento degli obiettivi della programmazione regionale”. A. Picchi (1996) *Collaborazione nel conflitto*. cit.

<sup>29</sup> A parte l’iniziativa dell’INEA di cui si è detto, le altre organizzazioni statistiche, ISTAT in testa, presentano una impostazione della statistica agraria orientata alla conoscenza analitica delle produzioni, ma del tutto disimpegnata sul lato delle politiche pubbliche. Tanto per citare un paradosso, si raccolgono più di sessanta pagine di statistiche sulla produzione floricola (per provincia e per varietà floreale e cultivar), ma non si ha ancora una sede statistica ufficiale dove sia possibile conoscere la spesa complessiva degli Enti di Sviluppo.

<sup>30</sup> I riferimenti in questa parte sono tratti dal disegno di legge predisposto dal ministero del Tesoro, approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 agosto scorso ed ora all’approvazione del Parlamento. Tale DDL è il risultato dei lavori, iniziati nel 1988, dalla Commissione Bilancio del Senato e della sperimentazione avviata negli ultimi sei anni dalla Ragioneria generale dello Stato.

terali” di cui si propone l’istituzione). Se il bilancio sarà costruito, come si prevede, su basi funzionali e per obiettivi da conseguire, si renderà necessario un più serio e rigoroso confronto sulle effettive occorrenze finanziarie, in base ai risultati raggiunti, allo stato di attuazione dei programmi in corso e tenuto conto dell’effettiva capacità di spesa delle amministrazioni interessate<sup>31</sup>.

In secondo luogo è in atto nell’UE una *ulteriore fase di riforma della PAC nel quadro delle politiche di sviluppo rurale e di valorizzazione ambientale* dopo quella avviata nel 1988 per le politiche strutturali e nel 1992 per le politiche di garanzia. Alla luce delle trasformazioni attese dell’assetto istituzionale della UE (unione monetaria, ingresso dei Peco) e della imminenza del nuovo round del GATT, non è difficile prevedere un ulteriore indebolimento delle garanzie di mercato (e delle politiche centralizzate) ed un rafforzamento della strategia introdotta con la riforma dei fondi strutturali attuata attraverso il regolamento 2052/1988, con le misure di accompagnamento della riforma Mac Sharry e con i programmi Leader. I cardini di quella strategia sono noti:

- orientamento allo sviluppo rurale integrato;
- valorizzazione dei rapporti agricoltura-ambiente, agricoltura-territorio e degli aspetti qualitativi delle tecniche di produzione e dei prodotti;
- conferma delle procedure di intervento fondate su partenariato, cofinanziamento, sussidiarietà;
- progetti e programmi sostenuti con “quadri comunitari di sostegno”;
- condizionamento del rifinanziamento al positivo riscontro sulla rendicontazione relativa agli impegni precedentemente assunti.

La necessità per il nostro Paese di attrezzarsi per l’amministrazione di queste politiche che non solo appare dunque urgente per recuperare i ritardi ad oggi accumulati e recuperare i finanziamenti che si rischia altrimenti di perdere, ma anche per riuscire ad adeguarsi in tempo al crescente volume di risorse che da questa fonte saranno probabilmente disponibili. Ciò vale soprattutto per le Regioni che saranno il perno della nuova politica di sviluppo rurale integrato.

Il terzo elemento da considerare riguarda la *distribuzione dei poteri e dei compiti tra Stato centrale e Regioni*. I problemi da risolvere sono di due tipi.

1) Come assicurarsi che il decentramento del finanziamento delle politiche agrarie dal centro alla periferia non sia colto a livello regionale come un’occasione per decurtare le risorse destinate all’agricoltura, che al settore erano garantite finché il finanziamento era nazionale e a destinazione vincolata<sup>32</sup>? Che il rischio di una signifi-

---

<sup>31</sup> Si vada a riguardo: D.Marchetta, “Più trasparenza per ridurre gli sprechi. Oltre alle esigenze di risanamento, i nuovi meccanismi si adeguano ai cambiamenti dell’organizzazione statale”, e C.Conte, “Centinaia di capitoli ridotti a<unità>“, *Il Sole 24 Ore*, 16 settembre 1996.

<sup>32</sup> Al riguardo, nonostante il vincolo di destinazione delle leggi di settore (984/77 prima e 752/86 poi), si hanno fondati sospetti che esso non sia stato rispettato in diverse Regioni nelle quali i pagamenti totali erogati (calcolati sui periodi pluriennali) rappresentano una quota altrimenti inspiegabilmente bassa rispetto al totale dei trasferimenti ricevuti dallo Stato con vincolo di destinazione.

cativa contrazione di risorse all'agricoltura sia reale lo si può peraltro derivare dall'analisi dell'origine dei finanziamenti della politica agraria regionale: molte Regioni si sono limitate in passato a finanziare l'agricoltura con i soli fondi vincolati trasferiti dallo Stato, senza aggiungere ulteriori significativi finanziamenti a valere sulle risorse non vincolate (giudicando evidentemente i primi già sufficienti per la politica di settore).

2) Come garantire allo Stato centrale, e segnatamente al Miraaf, nel rispetto del dettato della legge di riforma n. 491/93, l'espletamento effettivo dei compiti di coordinamento e programmazione, nonché di implementazione delle linee di indirizzo comunitarie e nazionali, se, una volta trasferito completamente alle Regioni il finanziamento della politica agraria e la sua gestione operativa sul territorio, il Miraaf non possiede una adeguata strumentazione di monitoraggio? Sulla base del dettato della legge 549/1995 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), cessano infatti gli stanziamenti della legge poliennale 752/1986 che vengono sostituiti da finanziamenti autonomi delle Regioni<sup>33</sup>.

### **6. I paradigmi essenziali dell'informazione rivolta al controllo di efficienza e di efficacia**

Esaminando criticamente l'attuale disponibilità di informazioni sulle politiche di spesa e sui cambiamenti di scenario attesi nel quadro istituzionale, si possono individuare le caratteristiche alle quali ispirare la realizzazione di un programma volto ad introdurre la pratica del controllo nella amministrazione della politica agraria. I punti di riferimento possono essere i seguenti.

- *globalità*: l'analisi dell'efficienza e dell'efficacia della spesa regionale non può prescindere dalla conoscenza di come questa si coordini e complementi con quella nazionale e comunitaria e con le agevolazioni di cui beneficia il settore agricolo; analogamente la spesa delle altre istituzioni va valutata nel quadro globale dell'intervento rivolto al settore: ciò significa che il controllo della spesa va riferito all'ente "comunità" e non solo all'ente "persona", come finora è stato.

- *tempestività*: le informazioni sull'andamento della spesa sono tanto più utili al policy-maker quanto più sono tempestive e prodotte in tempo utile per essere utilizzate nell'assunzione delle decisioni amministrative. A questi fini è relativamente trascurabile la cura della precisione: questo obiettivo è evidentemente in contraddizione con quello ragionieristico della quadratura che spesso impone tempi lunghi prima che siano rese disponibili le informazioni a consuntivo. Ne consegue che l'informazione per il management ed il controllo necessita di una progettazione *ad hoc*, di una raccolta dati specifica e di una organizzazione ad esse espressamente preposta.

- *classificazione per obiettivi* di politica agraria: la raccolta delle informazioni va svolta privilegiando quelle che consentono di valutare l'impatto delle politiche

<sup>33</sup> Su questo tema: G. Manzo, S. Vaccari, "Le leggi di finanziamento della spesa agricola regionale nel periodo 1980-95. Aspetti procedurali e quantitativi", Inea, 1996

agrarie sui beneficiari finali.

- *distribuzione differenziata* dell'informazione sulla spesa a beneficio dei fabbisogni differenziati dei diversi utenti,
- attenzione concentrata sugli *elementi rilevanti* dal punto di vista della funzione di valutazione delle politiche e della formazione delle decisioni.

### 7. Alcuni suggerimenti operativi

Se le informazioni oggi raccolte per fini essenzialmente amministrativi sono solo parzialmente utilizzabili per l'analisi e il controllo (e comunque sono di pochissima utilità se utilizzate nella forma nella quale oggi vengono prodotte), due sono gli obiettivi prioritari verso i quali è opportuno orientarsi: *organizzare diversamente quelle informazioni* per una lettura finalizzata al controllo, proporsi il compito di *raccogliere nuove informazioni* ad integrazione di quelle tradizionali.

Trasformare le informazioni dei bilanci a fini di analisi e controllo significa: innanzitutto operare opportuni *aggiustamenti della struttura dei bilanci attuali* nel rispetto delle finalità amministrative per le quali sono prioritariamente predisposti e, naturalmente, della normativa che li riguarda. A tale proposito:

- a) sono possibili notevoli miglioramenti nella denominazione dei capitoli di bilancio, per consentirne una migliore classificazione;
- b) è migliorabile anche la loro leggibilità<sup>34</sup>;
- c) si può introdurre sistematicamente la prassi di suddividere i capitoli in articoli, come previsto dalla legge, utilizzando tale opportunità per separare opportunamente le poste a diversa finalizzazione spesso comprese in un unico capitolo (i cosiddetti capitoli "calderone");
- d) si possono infine anche adottare, specie in fase di consuntivo, rappresentazioni più analitiche della spesa contenuta nei principali capitoli.

E' opportuno quindi *riclassificare le voci di bilancio* (capitoli o, meglio, articoli) sulla base di procedure che mirino ai seguenti obiettivi:

- a) *plurifunzionalità*: la riclassificazione deve rispondere ad esigenze conoscitive diversificate, la stessa fonte informativa deve quindi poter essere utilizzata da più utenti (interni o esterni all'Amministrazione), con obiettivi conoscitivi differenti e con esigenze differenti quanto al dettaglio o alla sintesi;
- b) *trasparenza*: deve essere possibile identificare, al di là della lettera del capitolo (spesso generica e volutamente ambigua), la sua effettiva destinazione;
- c) *espandibilità* verso l'alto e verso il basso: deve essere possibile integrare la classificazione relativa a bilanci di enti differenti in vista di un consolidamento della spesa.

---

<sup>34</sup> Il confronto tra le strutture dei bilanci delle differenti Regioni può essere molto utile. Diverse correzioni sarebbero possibili semplicemente selezionando le migliori soluzioni tra quelle adottate.

<sup>35</sup> Ad esempio, il rendiconto consuntivo della Regione Umbria propone una lettura analitica dei capitoli di spesa dedicati al sostegno della cooperazione indicando i finanziamenti devoluti a ciascuna singola cooperativa.

Uno schema di riclassificazione esplicitamente rivolto agli obiettivi ora enunciati è stato adottato in una recente ricerca Inea<sup>6</sup>. Su quella base è stata riclassificata omogeneamente la spesa di tutte le 21 Regioni e Province autonome. Quello schema di riclassificazione può anche essere reso obbligatorio, come già oggi lo è il SIR (la cui utilità a fini di analisi e controllo è purtroppo molto limitata)<sup>7</sup>.

La rappresentazione dei risultati del bilancio riclassificato può essere effettuata con metodologie alternative a quella cartacea del bilancio tradizionale: già sono state compiute con successo delle sperimentazioni volte a predisporre un*bilancio parallelo* informatizzato e gestito da un software dedicato e di facile consultazione, attraverso il quale sono possibili letture differenziate sulla base di qualsiasi incrocio di codici di riclassificazione desiderato dall'utente<sup>8</sup>. L'adozione di tali metodologie consentirebbe una maggior conoscenza diffusa del bilancio ed una sua lettura per temi che oggi è impossibile, dalla quale è lecito attendersi non solo una razionalizzazione all'interno, ma anche, all'esterno, una crescita della partecipazione.

Quanto alle informazioni che oggi non sono disponibili e che sarebbe opportuno raccogliere occorre distinguere tra quelle che sono già oggi soggette ad elaborazioni elettroniche, che però non vengono utilizzate, e quelle che oggi non sono raccolte.

Fanno parte del primo gruppo tutte le informazioni che (domande, atti istruttori, titoli di impegno e mandati di pagamento) sono oggetto spesso anche di trattamento informatico, ma che non vengono solitamente ordinate sistematicamente ed aggregate. E' evidente che una analisi di efficacia necessita della conoscenza degli aspetti finanziari delle politiche agrarie, ma servono anche informazioni sulle caratteristiche dei beneficiari, sui motivi dei rigetti delle domande presentate, sui tempi di smaltimento delle risorse. L'utilizzo di queste informazioni potrebbe essere ancor più efficace ove si introducesse una anagrafe dei beneficiari della spesa per l'agricoltura e si ponesse mano ad una riformulazione della modulistica al fine di ottenere dalle imprese richiedenti informazioni ulteriori rispetto a quelle strettamente necessarie all'istruttoria formale<sup>9</sup>. L'inquadramento di questa attività nell'ambito della costituzione della citata Anagrafe Statistica delle Imprese Attive (ASIA) giu-

---

<sup>6</sup> R.Finuola, "La metodologia di riclassificazione" in: F.Sotte,*Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi ed il controllo della politica agraria*, Il Mulino-Inea, 1993.

<sup>7</sup> Il codice SIR (Sistema Informativo Regionale) è stato introdotto a partire dai bilanci di previsione del 1984. Esso attua i dispositivi degli artt.9 e 34 della legge n. 335/1976 e dell'art.26 della legge n. 468/1978. La proposta del Ministero del Tesoro alla Commissione interregionale (poi Conferenza Stato-Regioni) è stata approvata il 19 ottobre 1983.

<sup>8</sup> P.Bernacconi, "Il progetto 'feedback 2' per la gestione informatizzata degli archivi sulla spesa pubblica in agricoltura a fini di analisi e controllo", in: F.Sotte,*Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi ed il controllo della politica agraria*, Il Mulino-Inea, 1993.

<sup>9</sup> E' peraltro chiaro che se la selezione dei beneficiari verrà in futuro orientata maggiormente in direzione dei requisiti sostanziali, maggiori informazioni saranno necessarie anche a beneficio della stessa istruttoria: la riforma della Pac sul fronte strutturale appare decisamente orientata in questo senso.

data dall'ISTAT appare fondamentale per disporre di informazioni statistiche di origine amministrativa da incrociare con quelle provenienti da altri tipi di rilevazione. D'altra parte le leggi potrebbero imporre ai beneficiari della spesa pubblica precisi obblighi di rendicontazione, pena l'esclusione dagli ulteriori benefici: tenuta della contabilità, rendicontazione periodica, ecc.<sup>40</sup>. Naturalmente non va sottovalutato il rischio che la richiesta di maggiori informazioni possa incrementare il *carico burocratico* dell'amministrazione; per evitarlo esistono comunque due soluzioni: il decentramento delle funzioni amministrative e la informatizzazione dell'intera modulistica di accesso ai benefici regionali.

Riguardo alle informazioni necessarie ma che oggi non sono raccolte dalle Regioni, va innanzitutto osservato che spesso queste vengono prodotte da altre Amministrazioni e soprattutto dalle istituzioni statistiche e di ricerca (ISTAT, Inea, Ismea, CNR, Università, rete Rica, centri di ricerca regionali, ecc.). La mancanza di raccordo tra quest'ultime e le Regioni comporta non di rado una incompatibilità tra offerta e fabbisogni informativi che di fatto ne impedisce una utilizzazione pratica a fini di controllo di gestione: soprattutto la possibilità di misurare l'efficacia delle politiche agrarie dipende da questo raccordo.

### **8. Quali strumenti, quante risorse per la razionalizzazione delle politiche agrarie**

Chi, avendo pratica della politica agraria italiana ai vari livelli di responsabilità, condivide le analisi fin qui svolte, si renderà conto della complessità del cambiamento necessario e dell'urgenza con cui esso va realizzato. Si tratta di dare ad una amministrazione, educata ad una pratica di gestione burocratico-formale dell'intervento (spesso di mero trasferimento e senza una esplicitazione della strategia complessiva), una qualificazione manageriale in modo che gli atti siano svolti nel perseguimento di obiettivi esplicitati e sistematicamente controllati. C'è da realizzare una trasformazione nella capacità di analisi, diffusa in tutta l'amministrazione, delle relazioni tra "domanda" e "offerta" di politica agraria.

Se questo è vero, occorre rimarcare una questione cruciale. La pratica del controllo e dell'analisi dell'efficienza e dell'efficacia della politica agraria, a cominciare dall'analisi della spesa, va introdotta in modo sistematico, non occasionale, assegnando questo compito a specifici organi e uffici, mentre tutti i dirigenti e funzionari dell'amministrazione dell'agricoltura vanno responsabilizzati rispetto a questa funzione. Per ciascuno di essi deve diventare prassi corrente la definizione ex-ante di piani esecutivi di gestione (con indicazione analitica di obiettivi, risorse, azioni, tempi, priorità relativamente alla gestione della propria competenza) e la presentazione ex-post della rendicontazione sull'attività svolta. E per l'amministrazione nel suo complesso, l'analisi di efficienza ed efficacia complessiva dell'azione

---

<sup>40</sup> L'obiettivo di una sistematica raccolta di informazioni di questo tipo non è nuovo nell'amministrazione della politica agraria. Ad esempio le direttive socio-strutturali del 1972 imponevano l'obbligo alla tenuta della contabilità alle imprese i cui piani di sviluppo fossero stati approvati.

amministrativa deve assumere priorità rispetto ad ogni altro compito<sup>41</sup>.

A questo scopo fortunatamente non mancano le risorse. L'attività svolta nel nostro Paese nella analisi quantitativa dei flussi di spesa relativi alla politica agraria rappresenta un patrimonio di esperienza che va messo a frutto e sviluppato. Quegli studi vanno peraltro raccordati con i progressi in altri campi connessi (in materia ad esempio di controllo di gestione). Ma qui bisogna essere chiari: è necessario investire molto più impegno, liberando risorse umane e materiali in questa direzione. E' tempo che agli esperti si chieda di contribuire a riprogettare da questo punto di vista la struttura e le procedure dell'amministrazione, di fornire apporti alla formazione del personale, di predisporre soluzioni informatiche adeguate a raccogliere e riellaborare l'informazione necessaria per il controllo e per consentire una fruizione più diffusa dell'informazione sulle politiche agrarie<sup>42</sup>, a contribuire ad interpretare i risultati. E' anche tempo che si aprano le porte delle istituzioni agricole a specifiche competenze in materia di controllo di gestione e di valutazione delle politiche agrarie.

A tal fine la proposta di costituire in ciascuna Regione un nucleo di valutazione delle politiche agrarie e di analisi dei fabbisogni di politica agraria, assistito da un ufficio apposito di analisi e controllo, potrebbe essere molto interessante<sup>43</sup>. Una analoga soluzione potrebbe essere anche progettata a livello nazionale per la valutazione della spesa delle istituzioni nazionali (Miraaf, Aima innanzitutto) e per la raccolta e l'analisi a livello nazionale, a fini di coordinamento e indirizzo, di informazioni sulla attività di spesa autonomamente definita dalle Regioni e Province Autonome.

### ***9. Il problema dello scambio sociale e della ratio della spesa per l'agricoltura***

Fin qui l'analisi si è concentrata sulle questioni tecniche. Ma è il caso ora di allargare il quadro e di presentare alcune riflessioni che conseguono alle ricerche sulla spesa. Il dato più preoccupante delle analisi compiute, su cui riteniamo sia necessario in conclusione riflettere, riguarda il continuo e consistente declino nel tempo di risorse (in termini reali) destinate alla politica agraria. Notizie recentissime la

---

<sup>41</sup> A questo fine, l'esperienza delle ricerche sulla spesa svolte in passato non è affatto confortante. La gestione corrente è talmente pressante nella generalità delle amministrazioni, che la possibilità di ottenere collaborazione nell'analisi della spesa è stata spesso gravemente condizionata.

<sup>42</sup> Si pensi alla possibilità, già realizzata in via sperimentale, della informatizzazione completa del bilancio riclassificato e della sua diffusione su dischetto e gestita da un software specificamente progettato per una lettura polifunzionale, corredata da indicatori, rappresentazioni grafiche, ecc.

<sup>43</sup> Da questo punto di vista va sottolineata l'esperienza positiva della convenzione recentemente stipulata tra Regione Marche e Dipartimento di Economia dell'Università di Ancona per l'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura della Regione. Soprattutto importante è rilevare come questa si svolga in gran parte in stretta collaborazione con un gruppo di lavoro interno all'Assessorato all'agricoltura nel quale i dirigenti amministrativi e l'ufficio spesa sono coinvolti direttamente nel lavoro di riclassificazione della spesa e di interpretazione dei risultati.

sciano ritenere che in futuro si stiano prospettando ulteriori pesantissimi tagli. E' possibile individuare le ragioni di queste riduzioni? E' possibile porvi rimedio?

Le ricerche sulla spesa certamente suggeriscono una parziale risposta. Se la spesa è gestita inefficientemente e non raggiunge gli obiettivi per i quali era stata autorizzata, oppure viene persa per ritardi temporali nella sua erogazione o perché (è il caso di quella dell'UE) le occasioni vengono lasciate cadere, si può concludere che il suo finanziamento sia meno necessario ed urgente rispetto ad altri usi competitivi delle risorse<sup>45</sup>. Di fronte alla diminuzione di fondi per l'agricoltura, il recupero di efficienza e di efficacia appare non solo come lo strumento per recuperare (usando meglio) i finanziamenti dati, ma anche per opporre buone motivazioni ad ulteriori decurtazioni.

Ma certamente la perdita di fondi all'agricoltura dipende anche da altre ragioni. Non è questa la sede per una analisi approfondita, ma a nostro avviso esse si ricollegano alla *crisi del patto sociale tra gli agricoltori e la società*. In passato forti motivazioni, prevalentemente di tipo quantitativo, erano alla base dei trasferimenti a carico dei cittadini e dei consumatori e a beneficio degli agricoltori: sicurezza alimentare, occupazione, coesione europea. D'altra parte, come categoria sociale, data la numerosità e la compattezza, gli agricoltori possedevano un peso politico che con il tempo si è indebolito. Oggi nuove motivazioni, di ordine prevalentemente qualitativo, possono e debbono sostituire le prime: sanità dei prodotti, rispetto della natura, cura dell'ambiente e del territorio, sviluppo rurale. Ma esse andrebbero meglio esplicitate finalizzando più direttamente la spesa ai nuovi obiettivi che sono prevalentemente qualitativi. D'altra parte, oggi il peso politico dell'agricoltura non è più assicurato dalla numerosità degli agricoltori o delle famiglie agricole, ma dalla sua centralità rispetto alla tutela del territorio e dell'ambiente, dalla sua importanza nella alimentazione e quindi nella tutela della salute, ecc. Ciò significa che il peso politico dell'agricoltura sarà tanto maggiore quanto più ampie saranno le alleanze che l'agricoltura riuscirà a tessere (con gli ambientalisti, con i consumatori, con gli abitanti delle aree rurali e di quelle urbane, ecc.). La domanda che qui si pone è: fino a che punto la spesa attuale per l'agricoltura (della Pac, del Miraaaf, delle Regioni) o le esenzioni tributarie e contributive sono destinate a rafforzare quelle alleanze e a servire il nuovo patto sociale?

Il nostro parere è che qui il dibattito sia insufficiente, che troppo spesso le forze politiche e le organizzazioni sociali rimangano legate a stereotipi o siano vittime di fenomeni di inerzia nell'utilizzo delle risorse, nella difesa acritica di tutte le

---

<sup>44</sup> La Coldiretti stima in 2.724 miliardi il peso complessivo delle decurtazioni di spesa e degli aggravii contributivi e fiscali a carico del settore agricolo per effetto delle proposte contenute nel disegno di legge finanziaria 1996. Si veda: M.Menichella, "Agricoltori sul piede di guerra", Il Sole 24 Ore, 5 ottobre 1996.

<sup>45</sup> Più o meno a queste motivazioni si richiama la posizione di alcune Regioni che, rilevando l'incapacità di altre di sfruttare le occasioni di finanziamento comunitario, si propongono come utilizzatrici in seconda battuta.



provvidenze, anche talvolta di quelle meno difendibili o, ormai, più anacronistiche. La mancanza di una analisi critica, dall'interno del settore, contribuisce da un lato al suo isolamento e dall'altro alla ulteriore erosione delle risorse finanziarie a disposizione. Ovviamente, occorre molto coraggio per analizzare la *ratio* delle politiche agrarie e affrontare il tema dell'efficienza e dell'efficacia dell'intervento pubblico. Ma questo passaggio è ormai inevitabile, anzi, sarebbe meglio averlo già affrontato.

### **Bibliografia**

1. Autori Vari, (1988), *Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica*, Formez, Napoli.
2. Autori Vari, (1977), *La nuova disciplina del bilancio e della contabilità regionale*, Quaderni regionali-Formez, 15, Napoli.
3. Autori Vari, (1980), *I conti consolidati della spesa pubblica per il 1978 delle regioni centro-meridionali*, Formez-Regioni.
4. Autori Vari, (1982), *Aspetti a problemi della spesa pubblica in agricoltura*, Ed.Monteverde, Roma.
5. Autori Vari, (1983), *Agricoltura e spesa pubblica*, F.Angeli, Milano.
6. Autori Vari, (1992), *I fattori di sviluppo dell'agricoltura italiana, esperienze della legge 752/86 e proposte di riforma*, Ceestat, Roma.
7. Autori Vari, (1992), *La distribuzione regionale della spesa dello Stato*, Formez, Napoli.
8. Autori Vari (1993), *Rapporto Nomisma 1993 sull'Agricoltura Italiana*, Il Mulino, Bologna.
9. Autori Vari, (1993), *La spesa pubblica nelle regioni meridionali e nel Lazio*, Formez, Napoli.
10. R.N. Anthony, D.W. Young, (1992), *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non-profit*, Mc Graw Hill, Milano.
11. G. Antonelli, M. Mellano, (1980), "La spesa per l'agricoltura delle regioni a statuto ordinario. Un bilancio di politica agraria", *Rivista di economia agraria*, 3.
12. G. Antonelli, M. Mellano, (1981), "La politica agraria delle regioni attraverso la spesa pubblica", *La Questione Agraria*, 3.
13. G. Antonelli, M. Mellano, (1982), "La valutazione degli effetti delle politiche regionali", *Rivista di economia agraria*, 1.
14. G. Antonelli, M. Bagarani, M. Mellano, (1987), *Spesa pubblica per l'agricoltura delle regioni a statuto ordinario (Problemi e prospettive della politica agraria livello regionale)*, Università di Urbino - CESIT.
15. G. Antonelli, M. Bagarani, M. Mellano (1988), *La spesa pubblica per l'agricoltura delle regioni a statuto ordinario*, Ministero del Tesoro, Roma.
16. G. Antonelli, M. Bagarani, M. Mellano, (1989), *Modelli di spesa e politica agraria regionale. Un'analisi della spesa pubblica delle regioni a statuto ordinario*, Facoltà di Economia e Commercio di Urbino, F. Angeli, Milano.

- 17.B.Ascari, (1989), "Il Regime fiscale per i produttori agricoli", *Fisco*, n. 45, pag. 6979-6982.
- 18.M.Bagarani, M.Bordini, C.Desideri, R.Finuola, (1990), *L'intervento pubblico in agricoltura. Problemi e prospettive di politica agraria nell'attuazione del piano agricolo nazionale*, Ediesse, Roma.
- 19.G.Barilatti, (1989), *Contabilità e controllo di gestione della spesa pubblica*, Etaslibri, Milano.
- 20.A.Barlettoni Arleri, (1982), *Aspetti finanziari e contabili delle autonomie locali*, Maggiolini, Rimini.
- 21.A.Bartola, F.Sotte, (1984), "L'agricoltura programmata, condizione per uno sviluppo equilibrato", *Cooperazione in agricoltura*, 1.
- 22.A.Bartola, F.Sotte, (1986), *Analisi conoscitive e rapporti tra livelli di programmazione*, in: A.Panattoni (a cura), *Evoluzione dei concetti e dei metodi nella pianificazione del settore agricolo*, INEA-Il Mulino, Bologna.
- 23.A.Bartola, F.Sotte, (1986), *Modelli regionali di programmazione dell'agricoltura, una rappresentazione attraverso diagrammi di flusso*, in A.Panattoni, *Evoluzione dei concetti e dei metodi nella pianificazione del settore agricolo*, INEA, il Mulino Bologna.
- 24.A.Bartola, F.Sotte, (1992b), "Metodologie per l'analisi ed il controllo della politica agraria", in *Rivista di Politica Agraria*, 2.
- 25.A.Bartola, F.Sotte, (1995), "Appunti per la nuova poliennale per l'agricoltura", in *Anteprima di Economia e Politica*, 2, Ancona.
- 26.A.Bartola, F.Sotte, P.Bernacconi, (1991a), *Rapporto sulla spesa per l'agricoltura della Regione Calabria*, Agriconsulting, Roma.
- 27.A.Bartola, F.Sotte, P.Bernacconi, (1991b), *Studio preliminare sulla spesa della Regione Calabria nel quadro delle regioni meridionali*, Agriconsulting, Roma.
- 28.A.Bartola, F.Sotte, G.Buoncompagni, (1992), "L'Aima", *Quaderni di ricerca*, n.30, Università di Ancona, Dipartimento di Economia.
- 29.A.Bartola, F.Sotte, G.Buoncompagni, (1992), "Linee evolutive del credito agrario in Italia", *Economia Marche*, n. 2.
- 30.A.Bartola, F.Sotte, A.Fantini, R.Zanoli, (1992), *La politica agraria delle regioni italiane. Nuovi orientamenti nelle Marche*, Dipartimento di Economia, Ancona.
- 31.A.Bartola, F.Sotte, A.Fioretti, (1991), "La spesa del Maf negli anni Ottanta", *La Questione agraria*, n.43.
- 32.A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto, (1983), *Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali*, Il Mulino, INEA Bologna.
- 33.A.Bennati, (1987), *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene, Napoli.
- 34.P.Bondonio, O.Volpatto, (1981), *I bilanci programma, strumento di governo razionale dell'ente locale*, Giappichelli, Torino.
- 35.A.Bonnet, P.Coulomb, H.Delorme, V.Menchineau, D.Perraud,(1993), *Politi-*

*ques socio-structurelles et budges agricoles nationaux. Règles communes et coherences nationales: Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume Uni, Sfer Session de Printemps, Montpellier, maggio.*

- 36.E.Borgonovi, (1973), *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali* Giuffrè, Milano.
- 37.E.Borgonovi (1995), *Il controllo della spesa pubblica. Aspetti istituzionali di politica economica e di sistemi contabili*, EGEA, Università Bocconi, Milano.
- 38.M.Bresso, G.Fornengo, F.Forte, G.Porro, (1979), *Il bilancio e le politiche strutturali della CEE*, Le Monnier.
- 39.S.Brusco, C.Bedei, (1983), *I tempi e le procedure per la spesa pubblica per l'agricoltura in Emilia-Romagna*, Modena.
- 40.A.E.Buckwell, D.R.Harvey, K.J.Thomson, K.A.Parton, (1982), *The costs of the Common Agricultural Policy*, Croom Helm, London.
- 41.A.Burrel, (1987), "EC Agricultural surpluses and budget control", *Journal of Agricultural Economics*, n. 1.
- 42.M.Campoli (1982), "La spesa regionale tra vincoli e programmazione, con particolare riferimento al settore agricolo", *Il Comune Democratico*, n.1-2.
- 43.G.Carrà, (1984), "Riflessioni in tema di sistema previdenziale e politica agraria", *Rivista di Economia Agraria*, n. 1, pag. 131-140.
- 44.Cesaretti C.M. (1985), *La programmazione in agricoltura. Il piano agricolo nazionale*, F. Angeli, Milano.
- 45.E.Cesqui, (1980), "Riforma dell'AIMA e Federconsorzi", *Nuovo diritto agrario*, Monteverde, Roma.
- 46.A.Ciani, F.Valorosi, (1984), "Imposizione fiscale in agricoltura: alcune considerazioni sulla tassazione del reddito e delle vendite", *Rivista di Economia Agraria*, n. 1, pag. 141-148 e segg.
- 47.Colombo G. (1989), *La politica agricola delle regioni a statuto ordinario dal 1970 al 1985. Il caso di tre regioni rappresentative*, Accademia dei Geografi, Firenze G.Colombo, (1990), *La politica agricola della regioni a statuto ordinario*, Cedam, Padova.
- 48.G.Colombo, (1991), *Il filo di Ariana della politica agricola regionale*, Il Mulino, Bologna.
- 49.Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 752/1986, anni 1986-87, 1986-88, 1986-89, 1986-90, 1986-91*.
- 50.Corte dei Conti - Sezioni riunite, *Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato (anni 1986 e seguenti)*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma
- 51.Corte dei Conti, *Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'AIMA*, Senato della Repubblica, Annate varie.
- 52.Corte dei Conti, (1996), *Finanza regionale - Assistenza sanitaria - Politiche re*

- gionali, *Relazione annuale al Parlamento e ai Consigli regionali*, Relatore: R. Arrigoni, Voll. I e II.
53. A. Cristofaro, (1984), "L'agricoltura nel sistema fiscale italiano", *Rivista di Economia Agraria*, n. 1, pag. 9-41.
54. A. Cristofaro, F. Sotte, A. Mazzini, M. Tonnarelli, (1994), "Le agevolazioni sui carburanti per l'agricoltura", in *Questione Agraria*, 54.
55. A. Cristofaro, "Imposizione fiscale e tributaria in agricoltura", *Annuario dell'Agricoltura italiana*, INEA, Roma.
56. G. De Meo, N. Dirodi, A. Mari, W. Morgese, Scionti, (1988), *La Regione inefficiente. Percorsi di ricerca sulla spesa per l'agricoltura nella Regione Puglia*, Bari.
57. F. De Stefano, (1984), "Le imposte come strumento di politica economica", *Rivista di Economia Agraria*, n. 1, pag. 57-86.
58. M. Donati, (1988), "Ma cosa è quest'AIMA", *Cooperazione in Agricoltura*, n. 1.
59. M. Donati, (1989), "Armonizzazione fiscale e mercato unico", *Cooperazione in Agricoltura*, n. 1, pag. 52-64.
60. O. L. Ervin, (1994), *Amministrazione e cambiamento: l'esempio americano di pianificazione strategica*, *Problemi di Amministrazione Pubblica*, XIX n.3.
61. R. Fanfani, (1990), *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Nis, Roma.
62. F. Favia, C. Magni, (1994), "La riforma regionalista della politica agraria. Intervista ad Alberto Bencistà", *La Questione Agraria*, n.54.
63. R. Ferretti, I. Malevolti, F. Sotte, (1995), "Appunti per la riforma delle procedure di selezione della spesa", in *Regione Toscana, Studio di base per la conferenza agraria regionale*, Firenze.
64. M. Festuccia, (1982), "Appunti per una storia della previdenza agricola", *Previdenza sociale*, n. 2.
65. P. Filippi, (1983), "Gli organismi associativi e l'imposta sul valore aggiunto: il regime speciale in agricoltura", *Rivista della Cooperazione*, n. 17, pag. 16.
66. Finuola R. (1982), *Lo stato di attuazione della l. 984/77 e del piano agricolo nazionale in Aa. vv., Aspetti e problemi della spesa pubblica in agricoltura*, Monteverde, Roma.
67. Finuola R. (1983), *Gli organi centrali di governo dell'agricoltura in Italia, il Comune Democratico n.1/2*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
68. R. Finuola, (1989), "La spesa delle regioni nel periodo 1976-87: un tentativo di sintesi", *Rivista di politica agraria*, n.4.
69. R. Finuola, (1990), "La spesa delle regioni in agricoltura dalla legge quadrifoglio alla legge pluriennale", in AA.VV., *L'intervento pubblico in agricoltura*, Ediesse, Roma.
70. R. Finuola, (1990), "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario", *Cooperazione in agricoltura*, n.4.
71. R. Finuola, (1990), "L'attività di spesa del Maf nell'ambito della legge pluriennale per l'agricoltura: le azioni orizzontali", *La Questione Agraria*, n. 39.

- 72.R.Finuola, (1992),”L’utilizzazione da parte italiana dei fondi strutturali comuni con riferimento al settore agricolo: il nuovo strumento del Fondo di rotazione previsto dalla l.n.183/87”, in *Il governo dell’adattamento dell’Agricoltura italiana: istituzioni e strumenti*, Il Mulino, Bologna.
- 73.Finuola R. (1993), Una proposta di riclassificazione della spesa regionale - la metodologia di riclassificazione, in *La spesa regionale per l’agricoltura*, il Mulino, Bologna.
- 74.R.Finuola, (1994),” Presentazione della ricerca e sintesi dei risultati”, in AA.VV., *La spesa pubblica per l’agricoltura: i risultati di una ricerca Inea*, INEA.
- 75.R.Finuola, a cura, (1995),” La spesa pubblica in agricoltura”,*INEA - Studi e Ricerche*, Roma.
- 76.S.Furlan, (1981), *Il budget base zero*, F.Angeli, Milano.
- 77.C.Gatta, (1964),” Fiscalizzazione degli oneri sociali e previdenza agricola”,*La previdenza sociale in agricoltura*, n. 6.
- 78.C.Gatta, (1982),” Aspetti previdenziali del lavoro agricolo”,*Rivista di Economia Agraria*, n. 3.
- 79.V.Giorgi, (1983),” Sulle carenze del sistema previdenziale e sociale nel settore del lavoro agricolo subordinato”,*Previdenza Sociale*, n. 4.
- 80.F.Gressi, (1988),” L’AIMA è una struttura di servizi”,*Cooperazione in Agricoltura*, n. 3.
- 81.A.Guariglia, (1993), *Politica agraria e legislazione (1944-1992)*, Elea Press, Salerno.
- 82.M.Guarini, (1984), *Il bilancio degli enti pubblici*, F.Angeli, Milano.
- 83.INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) (1996), “La spesa pubblica in agricoltura”, capitolo undicesimo, *Annuario dell’agricoltura italiana*, 1994.
- 84.F.Izzi, L.Favaro, (1987), *Il nuovo ordinamento contabile regionale*, Giuffrè, Milano.
- 85.E.Maffei, (1969), *Bilanci contabilità e controlli negli enti pubblici*, Etas-Kompass, Milano.
- 86.G.Manzo, S.Vaccari, “La spesa in Italia per la politica comunitaria socio-strutturale nel periodo 1980-1991”, *Inea*, Atti convegno “La spesa pubblica per l’agricoltura”, Roma.
- 87.G.Manzo, S.Vaccari, (1994), “La spesa in Italia per la politica comunitaria socio-strutturale nel periodo 1980-1991”, *Inea, Annuario dell’agricoltura italiana*, vol.XLVII, pp.242-248, dicembre.
- 88.G.Manzo,S.Vaccari, (1995), “La spesa in Italia per la politica comunitaria socio-strutturale”. In “La spesa pubblica in agricoltura”, a cura di R.Finuola, *Inea, Studi e Ricerche*, Roma.
- 89.G.E.Marciani, S.Vaccari, (1996),”La politica agricola comunitaria per le strutture nel Mezzogiorno”(Prima parte), *Rivista economica del Mezzogiorno*,

- n.X-1.
- 90.G.E.Marciani, S.Vaccari, (1996), "La politica agricola comunitaria per le strutture nel Mezzogiorno"(Seconda parte), *Rivista economica del Mezzogiorno*, n.X-2.
- 91.G.E.Marciani, S.Vaccari, (1996), "La politica agricola comunitaria per le strutture nel Mezzogiorno" (Terza parte), *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. X-3.
- 92.G.Marcon, (1978), *Bilancio programmazione e razionalità nelle decisioni pubbliche*, F.Angeli, Milano.
- 93.F.Merolla, (1977), *L'AIMA e il finanziamento degli interventi di mercato*, Giuffrè, Milano.
- 94.Ministero dell'Agricoltura e Foreste, (1988), *Stato di attuazione legge 752/86 - Anni 1986/87 - "Proposta di relazione al Parlamento"*, Roma.
- 95.Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato: *Bollettino bimestrale del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie*, annate varie, Roma.
- 96.M.Mulazzani, (1981), *La riforma di contabilità dello Stato e degli enti locali con particolare riferimento al bilancio*, Cedam, Padova.
- 97.D.Novik, (1965), *Program Budgeting*, Harward University Press, Cambridge Mass.
- 98.G.Orlando, (1984), *La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica*, F.Angeli, Milano.
- 99.M.Pagella (a cura), (1996), *La politica agraria regionale ed i mercati politici*, INEA - Studi e ricerche, Roma.
- 100.A.Picchi, (1996), "Collaborazione nel conflitto. Le Regioni e il Ministero dell'Agricoltura e Foreste (1972-1993)", *CNR - Istituto di Studi sulle Regioni, Quaderni per la ricerca*, n.2, Giuffrè, Milano.
- 101.A.Piccinini, (1984), "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", *Rivista di politica agraria*, 2.
- 102.A.Premchand, (1983), *Government Budgeting and Expenditure Controls*, International Monetary Found, Washington.
- 103.A.Premchand, (1993), *Public Expenditure Management*, International Monetary Fund.
- 104.Regione Emilia-Romagna, (marzo 1986), *Primo rapporto di gestione*, Bologna.
- 105.Regione Lombardia, Giunta Regionale, (1983), *Prima relazione del gruppo di lavoro sulla spesa regionale istituito con delibera n.24919 del 8.2.1983*, Milano.
- 106.Regione Lombardia, Giunta Regionale, (1984), *Rapporto di gestione '84, relazione ed allegati*, Milano.
- 107.Regione Piemonte, Assessorato Agricoltura e Foreste, (1985), *I finanziamenti di strutture e infrastrutture agricole in Piemonte sulla legge n. 63/78 e su*

- altre leggi di settore al 31 dicembre 1978, Torino.*
- 108.Regione Piemonte, Assessorato Agricoltura e Foreste, (1985),*La spesa agricola nel 1984*, Progetto Cerere, Torino.
  - 109.Regione Veneto, Giunta Regionale, (1986),*Progetto di bilancio 1986*, Venezia.
  - 110.C.Romei, (1970),”Considerazioni sul finanziamento della previdenza agricola”,*La previdenza sociale in agricoltura*, n. 5-6.
  - 111.A.Russi, (1987), *Il finanziamento dell'agricoltura italiana attraverso le leggi pluriennali di spesa*, Osservatorio Agro-industriale di tecnologia e lavoro OTL, Roma.
  - 112.F.Sotte, (1986c), ”L'analisi della spesa in agricoltura”, in*Informazioni Regionali Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna, I controlli di gestione nella pubblica amministrazione: le Regioni*, Supplemento al n.20.
  - 113.F.Sotte, (1988), *Analisi e controllo della spesa in agricoltura. Metodologie di elaborazione a livello regionale: il caso dell'Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura e Alimentazione, Collana studi e ricerche.
  - 114.F.Sotte, (1988), ”Spesa pubblica e controllo di gestione: un modello di elaborazione della spesa regionale applicato al bilancio per l'agricoltura dell'Emilia-Romagna.” in: *Inea, La politica economica nel settore agricolo*, Il Mulino.
  - 115.F.Sotte, (1989), *La spesa per l'agricoltura della regione Emilia Romagna. Primo rapporto tecnico*, Regione Emilia-Romagna, Bologna.
  - 116.F.Sotte, (1989),” Libro bianco sulla spesa delle Regioni in agricoltura. Una sintesi dei risultati”, in*Agricoltura e Innovazione*, 10, Enea-Renagri.
  - 117.F.Sotte, (1991),” La spesa per l'agricoltura di Aima, Maf e Regioni”, in G. De Meo, *Il governo dell'adattamento dell'agricoltura italiana: istituzioni e strumenti*, Il Mulino, Bologna, atti del XXXIII Convegno di Studi Società Italiana di Economia Agraria, Reggio Calabria.
  - 118.F.Sotte, (1992b), “La spesa per l'agricoltura di Aima, Maf e Regioni. Primi risultati di una ricerca sui bilanci consolidati a livello regionale”, in *INEA, Il governo dell'adattamento dell'agricoltura italiana: istituzioni e strumenti*, atti del XXVIII Convegno Sidea, Inea-Il Mulino, Bologna.
  - 119.F.Sotte, (1993a), *La spesa per l'agricoltura della regione Emilia-Romagna. Primo rapporto tecnico*, Regione Emilia Romagna, Assessorato Agr, Bologna.
  - 120.F.Sotte, (1993b),”Metodologie per l'analisi della spesa per l'agricoltura. Un'applicazione alla Regione Marche”,in F.Sotte (a cura),*Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi e il controllo della politica agraria*, Inea-Il Mulino, Bologna.
  - 121.F.Sotte, (1993c), *Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi e il controllo della politica agraria*, Inea-Il Mulino, Bologna.

- 122.F.Sotte, (1994a), "Alcune riflessioni sul consolidato della politica agraria in Italia", in *Annuario dell'agricoltura italiana*, XLVII, Il Mulino, Bologna.
- 123.F. Sotte, (1994d), "L'intervento pubblico in agricoltura. Un bilancio delle ricerche in corso.", in *Annuario dell'Agricoltura italiana*, XLVI, Inea - Il Mulino, Roma.
- 124.F.Sotte, (1994g), "Un osservatorio sulle spese destinate all'agricoltura", in *Terra e Vita*, 40.
- 125.F.Sotte, (1995a), "La spesa per l'agricoltura in Toscana. Strumenti per la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche agrarie a livello regionale", in *Regione Toscana, Studio di base per la conferenza agraria*, Firenze.
- 126.F.Sotte, (1995c), "Vanno meglio distribuite le spese del Miraaf. Gli interventi nel decennio 1983-92", in *L'informatore agrario*, 1.
- 127.F.Sotte, P.Bernacconi, (1993), *La spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna. Secondo rapporto tecnico*, Agridelta, Ancona.
- 128.F.Sotte, P.Bernacconi, (1994), "La spesa del Maf e dell'Aima nel decennio 1983-92: una sintesi", in *Inea, Annuario dell'agricoltura italiana*, XLVII, Il Mulino, Bologna.
- 129.F.Sotte, P.Bernacconi, (1995a), "La spesa del MAF. Studio per il consolidamento dei flussi finanziari di politica agraria in Italia (1983-1992)", in R.Finuola, *La spesa pubblica per l'agricoltura*, Inea, Roma.
- 130.F.Sotte, P.Bernacconi, (1995b), "La spesa dell'AIMA. Studio per il consolidamento dei flussi finanziari di politica agraria in Italia (1983-1992)", in R. Finuola, *La spesa pubblica per l'agricoltura*, INEA, Roma.
- 131.F.Sotte, G.Buoncompagni, (1994), "An Overview on Public Transfer in the Italian Agricultural Policy", in *Quaderni di Ricerca*, 48, Dipartimento di Economia, Università di Ancona.
- 132.F.Sotte, D.Novach, (1986a), *Predisposizione di una metodologia di elaborazione, controllo ed analisi della spesa per l'agricoltura.*, Dipartimento di Economia - Università di Ancona.
- 133.F.Sotte, D.Novach, (1986b), "Studio di una metodologia di elaborazione, controllo ed analisi della spesa pubblica regionale. Una applicazione al bilancio per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna", in *Aisre*, (Atti della VII Conferenza di Scienze Regionali, Urbino.)
- 134.F.Sotte, D.Novach, (1988), *Una metodologia di elaborazione, controllo e analisi della spesa per l'agricoltura della regione Emilia-Romagna*, Collana StCLUA, ventennale hotel la fonte portonovo, Studi e Ricerche, Regione Emilia-Romagna.
- 135.F.Sotte, D.Novach, (1988), *Libro bianco sulla spesa delle regioni in agricoltura*, Editori del Grifo, Montepulciano.
- 136.F.Sotte, D.Novach, G.Sorci, (1988), *Progress report della ricerca Controllo*



*Spesa Agricoltura. Primo rapporto tecnico sulla spesa per l'agricoltura della Regione Emilia-Romagna*, Ancona.

- 137.F.Sotte, D.Novach, (1989), "*Feed-back*". *Una metodologia per l'analisi ed il controllo informatizzato della spesa regionale*, Agridelta, Ancona.
- 138.F.Sotte, M.Tonnarelli, (1995), "Difesa delle agevolazioni fiscali e politica agraria", in *L'informatore agrario*, 6.
- 139.S.Torcasio, (1984), "Fiscalità ed agricoltura nei Paesi della CEE", *Rivista di Economia Agraria*, n. 1, pag. 191-210.
- 140.G.P.Tosoni, (1996), "E il settore agricolo finisce al tappeto", *Il Sole 24 Ore*, 26 settembre.
- 141.S.Vaccari, (1990), "Aiuto CEE ai giovani: l'applicazione in Italia", *Osservatorio CISL dell'agricoltura, I giovani e il lavoro in agricoltura*.
- 142.S.Vaccari, (1991), "Il finanziamento del Piano agricolo nazionale per il 1991.", *Italiaverde*, n.7/8, luglio-agosto.
- 143.S.Vaccari, (1991), "Un fiume di denaro sempre in ritardo", *Terra e vita*, n.41, ottobre.
- 144.S.Vaccari, (1992), "Tutti i miliardi dell'agricoltura nel 1992", *Terra e vita*, n.8/14, febbraio.
- 145.S.Vaccari, (1992), "Anche non molti fondi purché tempestivi", *Italiaverde*, n.3, marzo.
- 146.S.Vaccari, (1992), "Come cambiano i controlli", *Italiaverde*, n.9, settembre.
- 147.S.Vaccari, (1992), "Manca la programmazione o mancano le informazioni?", *Terra e vita*, n.28, 11/17 luglio.
- 148.S.Vaccari, (1992), "La politica strutturale della Comunità Europea", *Agricoltura*, dicembre.
- 149.S.Vaccari, (1993), "Soppressione del Ministero dell'Agricoltura e intervento pubblico nell'agricoltura del Mezzogiorno", *Rivista Economica del Mezzogiorno SVIMEZ*, anno VII, n.3.
- 150.S.Vaccari, (1993), "Prepensionamenti in agricoltura: ecco il piano di incentivazione", *Lettera Europea*, n.7.
- 151.S.Vaccari, (1993), "Stanziameti ridotti per il piano agricolo nazionale", *Terra e vita*, n.17.
- 152.S.Vaccari, (1993), "Piano agricolo nazionale, forte ridimensionamento", *Terra e vita*, n.40.
- 153.S.Vaccari, (1994), "L'agricoltura meridionale nel piano globale di sviluppo", *Rivista Economica del Mezzogiorno SVIMEZ*, n.2.
- 154.S.Vaccari, (1995), "Finanziarie degli Anni Novanta: cura dimagrante per l'agricoltura", *Spazio rurale*, anno XL, n.4 aprile.
- 155.S.Vaccari, (1995), "Tutti i soldi fino al Duemila", *Terra e vita*, n.24, 10/16 giugno.
- 156.S.Vaccari, "La politica comunitaria a favore dei giovani agricoltori: sei anni di applicazione del regolamento CEE 797/85 nelle regioni italiane", *Rivista di*

- politica agraria, anno XII, n.6 dicembre.
- 157.S.Vaccari, (1996), "Fondi strutturali: difficile operatività", Spazio rurale, anno XL, n.5 maggio.
- 158.S.Vaccari, (1996), "Finanziaria regionalizzata", Terra e vita, n.8, 17/23 febbraio.
- 159.S.Vaccari, (1996), "Cabina di regia leggere per credere", Spazio rurale, anno XLI n.3 marzo.
- 160.S.Vaccari, (1996), "Partono gli aiuti nazionali alle aree depresse", Spazio Rurale, anno XLI n.4 aprile.
- 161.S.Vaccari, (in corso di pubblicazione), "Politica comunitaria strutturale e programmazione nazionale: obiettivi, procedure, e strumenti", pagg.167.
- 162.S.Vaccari, G.Manzo, (1995), "L'evoluzione della spesa socio-strutturale cofinanziata dall'U.E. in Italia nel periodo 1980-1993", Inea, Annuario dell'agricoltura italiana, vol.XLVIII, dicembre.
- 163.S.Vaccari, G.Manzo, (1996), "L'attuazione nelle regioni italiane del regolamento comunitario n.797/85, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie: aspetti finanziari ed applicativi", Inea, Studi e Ricerche, Roma.
- 164.G.Zaccaria, (1979), Il bilancio e la gestione dopo la riforma del 1978, Stamperia nazionale, Roma.