

**Franco Sotte**  
**Patrizia Bernacconi**

# La spesa dell'Aima

Studio per il consolidamento dei flussi finanziari  
di politica agraria in Italia (1983-1992)

## 1. Introduzione

L'analisi che qui viene presentata riprende ed aggiorna i risultati di una precedente ricerca sui bilanci dell'Aima alla quale è opportuno rinviare per una comprensione più analitica delle fonti, dell'evoluzione e della destinazione delle ingenti risorse a sua disposizione<sup>1</sup>. D'altra parte, dopo la recente decisione della trasformazione dell'*Azienda* in *Ente* e del suo commissariamento (nel quadro della riforma prevista dalla legge istitutiva del Miraaf), la materia merita un approfondimento ben maggiore di quanto possibile in questo lavoro, le cui finalità sono circoscritte all'obiettivo di tentare una prima quantificazione consolidata dei trasferimenti verso l'agricoltura<sup>2</sup>. Dopo una analisi dei volumi di risorse complessivamente spesi dall'Aima nel decennio 1983-92, verrà qui presentata una analisi della loro distribuzione per grandi aggregati con riferimento rispettivamente:

- alla destinazione economico-funzionale (cioè alle politiche agrarie servite dalla spesa),
- ai settori merceologici,
- ai beneficiari ed
- allo scopo degli interventi.

Nella parte conclusiva del lavoro, pur con la prudenza suggerita dai risultati ancora troppo parziali a disposizione, si tenterà un giudizio di sintesi e, su quella base, verranno indicate alcune linee operative.

## 2. L'evoluzione quantitativa della spesa dell'Aima

Una prima quantificazione della spesa Aima è esposta in tabella 1, nella quale, le prime due colonne, riportano i pagamenti totali<sup>3</sup> nel periodo

<sup>1</sup> A.Bartola, F.Sotte, G.Buoncompagni, *L'Aima*, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia, Quaderni di Ricerca, n. 30, 1992.

<sup>2</sup> A tal fine, un'analisi specifica e più approfondita sulla spesa del Maf (ora Miraaf) e dell'Aima è stata avviata nell'ambito dell'attività di ricerca svolta dall'Unità Operativa di Ancona del Progetto Finalizzato RAISA del CNR. I risultati di questa ricerca saranno disponibili tra alcuni mesi.

<sup>3</sup> Dal doppio ruolo attribuito all'Aima di struttura operativa, a competenza generale, degli interventi sul mercato agro-alimentare e di organismo di intervento dello Stato italiano per l'attuazione della politica agricola comunitaria, deriva il particolare assetto contabile dell'*Azienda*. Essa si avvale per lo svolgimento dei due compiti su indicati di due differenti bilanci: il primo, basato sui principi della contabilità generale dello Stato, riguarda le spese di funzionamento e gli interventi nazionali approvati dal Cipe, il secondo, basato sui principi del bilancio di cassa (in analogia con il bilancio della Comunità) riguarda le spese per erogazioni di incentivi finanziari comunitari (spese di prima categoria), le spese per l'attuazione degli interventi di mercato (ammassi) disposti dalla Cee (spese

1983-1992, a valori rispettivamente correnti e costanti (in lire 1990)<sup>4</sup>. Appare evidente una certa discontinuità della spesa reale nel tempo: nel primo quinquennio, ad un basso valore del 1983, ne segue uno elevato nell'anno successivo e quindi una diminuzione progressiva nei due anni seguenti fino al 1986. Questo è l'anno in cui la spesa Aima scende al livello più basso di tutto il decennio considerato. Il 1987 presenta un valore record di quasi ottomila miliardi erogati. In termini reali si tratta di quasi 10 mila miliardi (di lire 1990), che rappresenta il valore più elevato di tutto il periodo. Nel secondo quinquennio si assiste ad un ridimensionamento pressoché costante fino al 1990. La ripresa del 1991 appare occasionale, poiché già nell'anno successivo si ritorna ai livelli minimi del decennio.

Se comunque, al di là delle oscillazioni così frequenti e profonde si calcola il trend della spesa dell'intero periodo (rappresentato dal tasso composto di crescita)<sup>5</sup>, questo si dimostra comunque sostanzialmente stabile: +0.1%.

Nelle ultime tre colonne della tabella 1 è fornita una relativizzazione delle serie storiche ora analizzate in rapporto ad alcuni denominatori caratteristici del settore agricolo: superficie agricola utilizzata, occupazione e valore aggiunto. I livelli medi di incidenza della spesa dell'Aima nel corso del decennio (476 mila lire ad ettaro di Sau, quasi 3,9 milioni per occupato e il 18,3% del valore aggiunto) segnalano più di ogni altro dato sia la rilevanza della spesa dell'Azienda, sia la sua incidenza sulle sorti del settore agricolo nazionale. D'altra parte, pur in presenza di una tendenziale costanza della spesa, la contemporanea riduzione dei denominatori determina una crescita della spesa unitaria nel tempo. Non a caso la spesa tanto per occupato (quasi 5 milioni), che in rapporto al valore aggiunto (21,6%), è massima nel 1991.

La tabella 1 presenta anche la ripartizione delle risorse in ragione della provenienza Cee o nazionale dei finanziamenti e della gestione di competenza o di cassa degli stessi. La gestione di cassa con fondi Cee FC rappresenta la componente principale della spesa dell'Aima, rappresentando poco meno del 70% del totale. Essa presenta nel decennio un trend leggermente negativo (-0,9%), ma la caduta tende ad accentuarsi nel 1992. L'aggregato FR, relativo alla gestione finanziaria con fondi messi a disposizione dallo Stato italiano e rimborsati forfetariamente dalla Cee

---

di seconda categoria) e gli aiuti alimentari. Essendo la maggior parte del bilancio gestito per cassa, soltanto i pagamenti assumono rilevanza. Per analogia, anche con riferimento alla parte di bilancio gestita per competenza, si sono considerati soltanto i pagamenti totali (competenza e residui).

<sup>4</sup> La deflazione è stata effettuata utilizzando l'indice implicito del Pil.

<sup>5</sup> La variazione percentuale media annua è rappresentata dal coefficiente angolare della retta di regressione calcolata sulla trasformazione logaritmica di una funzione del montante composto. Essa esprime il tasso di variazione tendenziale della spesa basato su tutti i valori della rispettiva serie storica.

(sostanzialmente: ammassi comunitari), è secondo per importanza raccogliendo circa il 15% della risorse totali. In linea di tendenza esso discende al tasso del -4,9% l'anno, ma la caduta è in particolare concentrata negli anni 89-90, quando perde circa la metà del suo peso percentuale rispetto agli inizi del periodo. Negli anni recenti questa componente riprende quota attestandosi intorno ai mille miliardi del 1992.

Il terzo aggregato della gestione finanziaria FS che fa riferimento a fondi provenienti dal bilancio statale, ha un peso molto ridotto. In seguito alle mutate disposizioni sopravvenute nel 1985, si è addirittura azzerato per tre anni, ricomparendo poi a partire dal 1989, ma soltanto per una parte degli interventi nazionali (gli interventi sul mercato interno) che vi erano invece prima ricompresi.

A fronte di questo ridimensionamento della gestione finanziaria con fondi nazionali, si è avuta un'espansione di quella di competenza CS caratterizzata ovviamente dalla completa dipendenza dai fondi nazionali. Il peso relativo di quest'ultimo aggregato, che fino al 1985 era pressoché nullo in quanto comprendeva la sola spesa di funzionamento dell'Azienda, ha raggiunto il suo massimo livello nel 1988, ma anche nel 1991 mostra un ammontare piuttosto consistente attestandosi intorno ai 1500 miliardi. Il peso relativo di questa componente nell'intero decennio è pari all'11% circa, e sale intorno al 15% negli anni recenti.

Sebbene non sia del tutto corretto identificare la spesa di provenienza comunitaria con la somma degli aggregati FC+FR, e quella a carico del bilancio nazionale con la somma di FS+CS<sup>6</sup>, dall'esame della figura 1 si possono trarre delle indicazioni importanti sulla provenienza della spesa. In primo luogo, il peso relativo delle risorse comunitarie risulta, per tutto l'arco di tempo considerato, decisamente preponderante rispetto a quelle nazionali, con valori, in alcuni anni, addirittura superiori al 90% del totale dei fondi erogati, anche se, più di recente, il trend sembra decrescente. A partire dal 1986 si assiste ad un repentino aumento di importanza della spesa nazionale, che raddoppia il proprio peso relativo, sia per la maggior consistenza in valori assoluti, sia per la citata contrazione delle risorse comunitarie.

---

<sup>6</sup> Poiché negli aggregati FC e FR sono comprese anche le spese che la Comunità, in sede di approvazione dei rendiconti, rifiuterà di accollare al suo bilancio, non riconoscendole conformi alla sua disciplina di intervento, e che pertanto andranno a gravare sul bilancio nazionale, ne consegue che il primo aggregato (FC+FR) risulterà leggermente sovrastimato, mentre il secondo (FS+CS) sarà sottostimato nella stessa misura.

### 3. La distribuzione della spesa tra le politiche agrarie

Nelle pagine seguenti verranno esaminate le più significative classificazioni di spesa. I sentieri evolutivi, tracciati dagli aggregati che le compongono, permetteranno di comprendere il quadro di politica agraria che, più o meno consapevolmente, le istituzioni pubbliche hanno via via disegnato attraverso l'attività dell'Azienda.

#### 3.1. La destinazione economico-funzionale della spesa Aima

La tabella 2 mostra l'evoluzione registrata dai capitoli di spesa ri-classificati per destinazione economica: FUN: funzionamento, INM: interventi nazionali di mercato, ICM: interventi comunitari di mercato, IRS: incentivi alla ristrutturazione<sup>7</sup>, AAL: aiuti alimentari, FOP: finanziamenti alle organizzazioni dei produttori agricoli (associazioni dei produttori), SCH: schedari viticolo e oleicolo, ACC: accantonamenti<sup>8</sup>, IVA: spese per il pagamento dell'Iva, CCE: contributi pagati dall'Aima alla Cee.

E' il caso di ricordare che, mentre gli aggregati ICM, AAC, FOP sono integralmente finanziati dal bilancio comunitario (FC+FR), gli aggregati FUN, INM, AAN, ACC, IVA sono integralmente finanziati dal bilancio nazionale (FS+CS). Inoltre va sottolineato come l'aggregato IRS fino al 1988 sia stato totalmente finanziato con fondi nazionali, mentre successivamente ha partecipato al suo finanziamento pure la Comunità. Infine l'aggregato SCH fino al 1987 è stato totalmente finanziato con fondi comunitari, mentre negli anni successivi la spesa è andata parzialmente a carico del bilancio nazionale.

Si noti innanzitutto come, nel rispetto della funzione principale

---

<sup>7</sup> I principali settori beneficiari di questo tipo di intervento sono stati nel corso del decennio il saccarifero (importi perequativi straordinari, oneri di ristrutturazione di accompagnamento del piano bieticolo) lo zootecnico (piano Cipe del 1987 per il sostegno e la valorizzazione degli allevamenti bovini), il viticolo (incentivi all'estirpazione dei vigneti), il lattiero (indennità per l'abbattimento capi da latte), quello dei seminativi (set-aside).

<sup>8</sup> Si tratta di fondi di riserva accantonati per nuove o maggiori spese che potrebbero aversi nella gestione degli interventi nazionali di mercato o nel funzionamento dell'Azienda o delle cosiddette "somme da riutilizzare" (economie di gestione da riportare all'esercizio successivo).

<sup>9</sup> Questa nuova spesa, apparsa negli ultimi due anni, riguarda le risorse, prima gestite dalla Cassa Conguaglio Zuccheri, soppressa nel 1991. Si tratta di somme, in attuazione dei regolamenti comunitari 1785/81 e 2670/81, che l'Aima versa presso la tesoreria del Ministero del Tesoro, Fondo rotazione, ma che sono poi destinate a diventare risorse proprie Cee.

dell'Azienda, gli interventi di mercato, prevalentemente comunitari, ma anche nazionali, assorbono, da soli, più del 90% delle risorse disponibili. In prima approssimazione, nel corso del tempo, pur di fronte alle segnalate oscillazioni della spesa globale, che si rilevano anche nelle sue componenti, le quote relative delle singole componenti della spesa appaiono abbastanza costanti. Si può forse solo aggiungere che, come mostra abbastanza bene la tabella 2, l'attività dell'Aima, pur rimanendo centrata sulla sua funzione principale, si sia venuta differenziando attraverso l'aggiunta di nuove funzioni, minoritarie nel bilancio complessivo, ma che corrispondono al passaggio da una politica comunitaria di mero sostegno ad una di sostegno e controllo delle produzioni..

Scendendo nel dettaglio delle singole componenti di spesa, emergono le seguenti ulteriori considerazioni:

- Il "grande" aggregato INM (interventi nazionali di mercato) presenta una spesa altalenante, con una punta massima raggiunta nel 1987 (motivata dalle eccezionali erogazioni per Chernobyl) cui fa seguito un livello di esborsi lievemente più alto rispetto all'inizio del periodo; il tasso medio di crescita mostra complessivamente un trend positivo.
- La maggior crescita in termini di peso relativo è realizzata dall'aggregato IRS (incentivi di ristrutturazione) a dimostrazione della volontà di compensare i diminuiti sostegni comunitari con l'attivazione di misure volte a ridurre le distorsioni strutturali presenti nel sistema agricolo. Questa componente di spesa, che è comparsa a partire dal 1986, dopo il rapido sviluppo iniziale, e una sostanziale stabilizzazione fino al 1991, ha subito una nuova significativa accelerazione nel 1992.
- La spesa di funzionamento FUN presenta nel tempo un trend particolarmente crescente (+11,5%) che si correla ai nuovi compiti che via via sono stati affidati all'Azienda, essendo sostanzialmente decentrato, il lavoro amministrativo e di controllo relativo alla gestione degli interventi di mercato (esso in parte grava sulle Regioni che così sono chiamate a sopportare un carico amministrativo superiore a quello connesso con l'amministrazione della propria spesa).
- l'espansione registrata negli ultimi quattro anni dagli AAL (aiuti alimentari), può ricollegarsi alle nuove emergenze dell'Est europeo.

### 3.2. I settori merceologici della spesa dell'Aima

Nella tabella 3 è esposta una suddivisione della spesa Aima tra i vari settori merceologici. Le produzioni agricole che maggiormente beneficiano del sostegno dell'Azienda sono ovviamente quelle verso le quali si concentra la Pac garanzia: olivicoltura e semi oleosi in particolare, e poi: ortofrutticoltura, zootecnia da latte e carne, vitivinicoltura, tabacchicoltura e

cerealicoltura. La dinamica tendenziale nel decennio e tra i tre trienni considerati, mostra come si sia registrata una redistribuzione del sostegno a vantaggio di alcune produzioni e a scapito di altre. In particolare, nel lungo termine la spesa si è riorientata a vantaggio delle sostanze grasse, del latte, dello zucchero, del tabacco e dei cereali. Soprattutto invece l'ortofrutta e la viticoltura hanno perso terreno. Per entrambe le produzioni il sostegno si è più che dimezzato in lire costanti dopo le notevoli punte di oltre 2 mila miliardi del 1984. Come si può verificare, in quell'anno i due comparti assieme catturavano il 44% dell'intera spesa Aima; la percentuale si è ridotta al 21% nel 1992. Su questa base si può certamente sostenere che la redistribuzione dell'intervento di sostegno del mercato abbia soprattutto favorito le produzioni continentali e sfavorito quelle tipicamente mediterranee.

Il settore zootecnico da carne, pur presentando un trend decennale negativo, mostra una consistente ripresa nell'ultimo biennio esaminato, in particolare nel 1991, anno in cui raggiunge il massimo di tutto il periodo considerato. La ripresa a cui si assiste negli ultimi due anni è legata sia ad un aumento di peso del comparto ovicaprino, sia ad un incremento molto consistente delle spese per la commercializzazione delle carni bovine. Il settore lattiero-caseario, che, come detto, mostra un buon trend positivo; presenta un picco in corrispondenza del 1987, legato agli accadimenti di Chernobyl.

L'aggregato che comunque presenta una crescita più accentuata è indicato con GEN. Esso raccoglie tutte le erogazioni che non sono dirette esclusivamente al sostegno di un comparto produttivo. La sua dinamica è influenzata dal citato ampliamento delle funzioni dell'Azienda in aggiunta a quelle tradizionali di sostegno del mercato, dal marcato aumento delle spese di funzionamento e dall'elevato ammontare delle somme andate in economia.

Una considerazione particolare merita il settore saccarifero per il quale la spesa è cresciuta prima nel 1986 e poi nel 1991, tanto che il peso relativo passa da circa lo 0,2% del primo triennio, a circa il 5% dell'ultimo. Il repentino aumento del 1991 è legato alla soppressione della Cassa Conguaglio dello Zucchero.

Le altre produzioni considerate nella tabella 3 (ittico, sementi, tessile, apicoltura) beneficiano di un sostegno che, nel quadro della spesa complessiva dell'Aima assume importi praticamente irrilevanti.

Al fine di una verifica grado di "protezione" pubblica di cui beneficiano le singole produzioni, nella tabella 4 e nella figura 2 è presentato il rapporto tra la spesa erogata dall'Aima in ogni esercizio ed il valore della rispettiva Plv.

Il tabacco costituisce chiaramente il prodotto più sostenuto. Il risultato appare addirittura paradossale: infatti la spesa ad esso destinata è addirittura superiore alla Plv: 111% nei dieci anni. La tendenza è peraltro cre-

scente nel lungo periodo, anche se negli ultimi due anni si è avuto un ridimensionamento.

Livelli molto elevati di sostegno beneficiano anche i semi oleosi. Anzi, per essi la crescita è concentrata soprattutto negli ultimi due anni del decennio e, nel 1992, il rapporto spesa/Plv arriva all'incredibile 147%. Procedendo nella graduatoria, altri due prodotti, olio di oliva e zucchero presentano (il primo in tutto il corso del decennio, il secondo solo di recente) livelli di sostegno superiori, o comunque intorno, al 50% della Plv. Seguono i cereali, mentre i settori "mediterranei" del vino e dell'ortofrutta mostrano di beneficiare di un sostegno che, a confronto delle dimensioni produttive del comparto, risultano decisamente poco rilevanti.

### 3.3. I beneficiari della spesa Aima

L'analisi in questo paragrafo è rivolta ad individuare i soggetti che risultano essere i diretti beneficiari delle erogazioni Aima; si tenterà inoltre di quantificare l'ammontare di spesa che viene loro corrisposta, prestando particolare attenzione alle tendenze redistributive che vanno delineandosi. Prima di addentrarci nell'analisi è importante però fare alcuni richiami teorici.

A livello teorico, è lecito affermare che il naturale destinatario di tutti gli interventi Aima è l'agricoltore, essendo essi mirati a sostenerne il reddito. E' comunque altrettanto evidente che qualsiasi tipo di sostegno alla produzione, analogamente a quanto accade per una imposta, si distribuirà, all'indietro ed in avanti lungo tutta la filiera, in ragione della specifica forma della domanda e dell'offerta di ciascun operatore ed in particolare delle rispettive elasticità. Sono così gli operatori, che presentano le offerte e le domande più rigide, quelli che incamerano i maggiori benefici del sostegno in termini di aumento dei prezzi di vendita e di contrazione di quelli di acquisto. L'esame di questa distribuzione (indiretta) dei benefici lungo tutta la filiera diventa importante in agricoltura dove la filiera è particolarmente lunga, costituita da operatori molto diversificati in termini di tipologie di impresa, di relazioni di mercato, di controllo delle scelte tecnologiche e di dimensioni assolute e relative.

Teoricamente, quindi, in una ipotesi di mercati perfetti, non sarebbe rilevante conoscere l'operatore che beneficia in prima istanza del sostegno, poiché questo si trasferirà comunque e in prevalenza verso gli anelli più privilegiati della catena. Ma se i mercati non sono perfetti, perché in essi si scontrano posizioni di price-taker con contraenti ad alto grado di concentrazione oligopolistica, e comunque se alcuni (come i proprietari fondiari da una parte e le maggiori concentrazioni dell'agro-alimentare dall'altra) presentano funzioni di domanda o di offerta molto rigide, la traslazione del so-

stegno può arrivare agli agricoltori soltanto in minima parte.

D'altra parte, in molti casi, il sostegno al produttore agricolo viene accordato tramite operatori industriali del settore agro-alimentare, ai quali pervengono direttamente e preliminarmente i pagamenti Aima, a condizione però che assicurino agli agricoltori, che forniscono loro la materia prima, il prezzo minimo garantito stabilito dalla Comunità<sup>10</sup>. In questi casi la traslazione è almeno parzialmente garantita all'agricoltore e sarebbe interessante quantificare l'eccedenza (positiva o negativa) tra la sovvenzione ricevuta dall'industriale, e il maggior onere che quest'ultimo sostiene per acquistare la materia prima sul mercato nazionale, anziché su quello mondiale.

Nella riclassificazione adottata nel presente lavoro, non si è potuto ovviamente misurare le redistribuzioni operate dal mercato, ma ci si è limitati ad individuare il primo (o diretto) destinatario dei sussidi. L'esame è comunque significativo anche a questo livello, perché la conoscenza del percettore cui l'incentivo viene versato dall'Aima può essere assunta come un segnale (specie se si registrano cambiamenti nel corso del tempo), dei reali rapporti di forza ungo la filiera (e dei loro mutamenti).

In tabella 5 si può osservare che, mediamente, nel periodo 1983-92, le risorse Aima che sono andate a vantaggio della categoria degli "industriali" (50,2%), hanno nettamente superato quelle destinate agli "imprenditori agricoli" (45,1%), mentre ai restanti aggregati spetta una quota minima inferiore al 5%<sup>11</sup>.

Osservando l'andamento nel tempo, l'elemento più importante risultante dall'esame della tabella riguarda il trend negativo dei trasferimenti direttamente pagati agli imprenditori agricoli, che passano da un peso percentuale del 51,1% nel 1983, ad un'incidenza del 45,4% nel 1992, toccando punta più bassa, 39%, nel 1990<sup>12</sup>.

La spesa destinata ai trasformatori industriali, mediamente, si presenta invece piuttosto stabile, anche se nel 1989-90 aveva raggiunto un livello vicino al 55%. Gli anni 89-90 sono pertanto quelli in cui si è assistito al massimo allargamento della "forbice" che separa i beneficiari industriali dagli agricoltori. Negli ultimi due anni invece sembra che la biforcazione si

---

<sup>10</sup> E' questo il caso, per esempio, dell'aiuto ai trasformatori dei semi oleosi, ai distillatori, ai confezionatori dell'olio d'oliva, alle imprese di trasformazione del tabacco, e ancora degli aiuti alle imprese di trasformazione e disidratazione degli ortofrutticoli, a quelle di lavorazione dei prodotti lattiero-caseari, agli zuccherifici ecc.

<sup>11</sup> La componente "Altri" è un aggregato residuale, che contiene la spesa che non è stata assegnata a nessuno dei codici precedenti. In particolare comprende le somme da riutilizzare, le spese per la costituzione degli schedari, per il pagamento dell'Iva, le erogazioni a favore delle Associazioni ed Unioni di produttori, le somme qualificate come contribuzione Cee.

<sup>12</sup> Il dato rilevato per il 1987, chiaramente in controtendenza con quelli dei periodi appena precedenti e/o successivi, può essere spiegato dalle consistenti erogazioni per Chernobyl, che nella stragrande maggioranza sono affluite direttamente ai produttori agricoli

stia leggermente restringendo, probabilmente a causa dell'orientamento della spesa, anche della sezione garanzia, verso il contenimento delle produzioni. Evidentemente, mentre le misure di stimolo alla produzione possono essere introdotte in qualunque punto della filiera, quelle rivolte al suo contenimento non possono non essere rivolte direttamente nella direzione dell'anello della catena nel quale le eccedenze si formano.

Dall'esame della tabella 5 è anche possibile entrare nel dettaglio dell'aggregato S (spese di gestione), coincidente con il codice FUN della riclassificazione per destinazione economica; esso è composto da tre aggregati: P (personale dell'Aima), G (spese generali) e C (organismi esterni). Mentre i valori di P (personale) risultano ridottissimi sino al 1985 (poiché fino a quell'anno le spese per il personale dell'Aima gravavano sul bilancio del Maf), essi mostrano invece una forte tendenza all'aumento nei restanti esercizi, a causa sia delle modificazioni della consistenza organica, che degli incrementi retributivi legati agli accordi contrattuali del pubblico impiego. Il sub-aggregato G (spese generali), nonostante le oscillazioni, appare la componente che presenta la variazione positiva più contenuta nel lungo periodo. L'ultima componente delle spese di gestione, C (organismi esterni incaricati di effettuare i controlli), è quella di maggior peso relativo ed anche quella alla quale si deve principalmente il rapido sviluppo registrato dalla spesa di funzionamento negli ultimi tre anni <sup>13</sup>.

### 3.4. La spesa Aima per missione

Attraverso l'esame della tabella 6 è possibile approfondire l'analisi già condotta attraverso la classificazione economica, fino all'interpretazione degli scopi (missioni) degli interventi, relativamente alla spesa compresa tra gli interventi di mercato nazionali e comunitari <sup>14</sup>. Al netto dell'aggregato NNN, che raccoglie tutta la spesa non destinata ad interventi di mercato (spesa totale al netto di INM+ICM), i pagamenti Aima sono classificati nelle seguenti voci: IDC: interventi diretti con reimmissioni nel mercato (ritiro dei prodotti, loro conservazione e definitiva reimmissione nel mercato), IDS: interventi diretti senza reimmissione nel mercato (si tratta dei prodotti ritirati ed eliminati), APR: aiuti alla produzione (ordinari per colmare il deficit produttivo, come nel caso della soia, o per accrescere la competitività, ma anche straordinari in conseguenza di calamità come nel caso di Chernobyl, terremoti, afta, siccità), AST: aiuti allo stoccaggio privato, ATR:

<sup>13</sup> Le spese di controllo effettuate dagli organismi esterni, hanno riguardato in particolare i seguenti settori: ortofrutticolo, olio d'oliva, zootecnico, cerealicolo, vitivinicolo, semi oleosi.

<sup>14</sup> Questa classificazione, in alcuni suoi aggregati, è inficiata da un elevato grado di soggettività, per cui va presa con cautela.

aiuti alla trasformazione industriale, ASM: aiuti per lo smaltimento delle scorte di intervento e delle produzioni (all'interno anche la distribuzione gratuita alle scuole o agli indigenti).

Gli aiuti alla produzione presentano non solo la maggiore incidenza percentuale (28,7% nella media dell'intero periodo), ma anche una consistente crescita nel tempo: con un trend positivo pari al 5% annuo che fa salire il peso percentuale dell'aggregato fino ad un terzo di tutta la spesa dell'Azienda. Le tre componenti che seguono in ordine di importanza sono rappresentate dagli interventi diretti con reimmissioni sul mercato, dagli aiuti alla trasformazione e dagli interventi diretti senza reimmissioni di mercato, tutti si caratterizzano per una drastica riduzione in ordine di importanza dopo il primo quinquennio analizzato: la prima passa dal 23% al 16%, la seconda dal 20% al 15% la terza addirittura dal 14% a meno del 5%. Evidentemente la trasformazione della strategia comunitaria ha pesato nel senso di contenere questo tipo di spese tipicamente rivolte al sostegno e all'incremento della produzione. Anzi, se fosse stato possibile considerare un lasso di tempo più lungo e giungere più vicini all'anno in corso, la riduzione effettiva sarebbe apparsa ancora più netta, come segnalano alcuni studi sui bilanci comunitari compiuti recentemente in Francia.

L'aumento di peso dell'aggregato NNN, dipende dalla estensione delle funzioni dell'Aima non riconducibili al sostegno dei mercati. In particolare, come già detto, l'aumento di incidenza nell'ultimo biennio viene influenzato anche dalle somme non più gestite dalla soppressa Cassa conguaglio zuccheri.

#### **4. Considerazioni conclusive**

In questa fase di ancora parziale conoscenza della spesa dell'Aima, anche perché la ricerca qui presentata è stata svolta sostanzialmente dall'esterno dell'Azienda, nonostante la preziosa disponibilità di alcuni suoi funzionari<sup>15</sup>, è possibile solo qualche indicazione conclusiva, che meriterebbe di essere non solo approfondita, ma anche arricchita di ulteriori elementi conoscitivi. In sintesi:

1. La spesa dell'Aima è assolutamente prevalente nella politica agraria italiana e, dato lo scarso peso delle politiche strutturali, ha assunto e mantiene ( con quasi 500 mila lire/ha, 4 milioni/occupato ed oltre il 18% del valore aggiunto) un fondamentale ruolo non solo nella formazione e distribuzione dei redditi, ma anche nella determinazione delle scelte strutturali di lungo periodo degli agricoltori.
2. La sua spesa è discontinua nel tempo in relazione sia alle disponibilità di

---

<sup>15</sup> In particolare questo lavoro, come il precedente al quale si collega, è stato reso possibile dalla disponibilità prestata dal dott. Giancarlo Nanni.

bilancio, che agli andamenti congiunturali dei mercati agricoli. Ma, in termini reali, il trend appare costante. D'altra parte, se si tiene conto della contrazione del numero degli occupati e del valore aggiunto settoriale dell'agricoltura, la spesa unitaria dell'Aima appare, nel lungo termine addirittura e significativamente crescente. In quest'ottica, la contrazione rilevata nel 1992 non sembra potersi interpretare come un certo segnale di tendenza al contenimento.

3. Nel corso del tempo, pur se assolutamente maggioritaria, la spesa dell'Aima a carico della Cee (diretta o anticipata dallo Stato e rimborsata dalla Comunità) tende a perdere peso rispetto a quella finanziata con fondi nazionali di competenza. Ciò è conseguenza, tra l'altro, dell'allargamento delle funzioni dell'Aima verso compiti diversi da quelli del sostegno del mercato (pur sempre prevalenti). Tali nuove funzioni si connettono alla ridefinizione degli obiettivi della Pac verso il controllo delle produzioni ed il contenimento delle eccedenze. A queste nuove funzioni, alla cui amministrazione l'Aima provvede direttamente, si collega anche la crescita delle spese di funzionamento.
4. La spesa ed i livelli di protezione non sono distribuiti in modo uniforme tra i prodotti agricoli. In particolare le produzioni ortofrutticole e vitivinicole tendono ad essere penalizzate per i livelli di sostegno più bassi e perché essi tendono ulteriormente a diminuire. Nell'imminenza della riforma delle rispettive OCM, questa evidenza assume particolare significato. Di contro, per le altre produzioni (specie: semi oleosi, olio d'oliva, zucchero, latte e carne, tabacco e cereali) si registra un sostegno molto più consistente sia in termini assoluti (volumi di spesa), che relativi (percentuale sulla Plv). Per il tabacco e, più di recente, per i semi oleosi si giunge al paradosso di una spesa per l'Aima addirittura maggiore della Plv settoriale.
5. Tra i percettori diretti della spesa Aima cresce il peso della trasformazione industriale (che ormai beneficia di più della metà del sostegno), mentre diminuisce quello dell'agricoltura propriamente detta. Recentemente però, specie in rapporto allo sviluppo di politiche orientate alla limitazione delle produzioni (a tal fine, le misure dirette sembrano più efficaci), si registra una tendenza inversa, che spinge in alto la spesa direttamente percepita dagli agricoltori.

E' di questi giorni la notizia del decreto legge che trasforma l'Aima in Ente pubblico e della nomina del Ministro stesso a Commissario straordinario fino alla costituzione del Consiglio dell'Ente, nominato con decreto del Ministro stesso. A queste notizie si è aggiunta quella della nomina di una Commissione di inchiesta ministeriale che, entro il 30 giugno, presenterà al Ministro una relazione i cui atti saranno a disposizione del Parlamento e del Governo. Naturalmente i temi all'ordine del giorno

sono ampi e complessi e riguardano innanzitutto la questione della trasformazione istituzionale, quella della sua organizzazione, quella dei controlli che troppo spesso si sono imposti anche per i recenti risvolti giudiziari e per le numerose controversie che si sono aperte in questi anni con la Comunità (con conseguenti perdite di risorse per il bilancio nazionale). Questo lavoro ha tentato di evidenziare alcuni aspetti che andrebbero anche tenuti presenti per un riassetto del suo bilancio e per un miglioramento della sua azione amministrativa. Anche in questo caso l'immissione del controllo di gestione appare una necessità, non solo per meglio rendicontare all'Unione Europea sull'utilizzo dei fondi a disposizione, ma soprattutto per avviare una politica della spesa la cui efficienza ed efficacia sia verificata più tempestivamente ed analiticamente.

## **Bibliografia**

A:Bartola, F.Sotte, G.Buoncompagni (1992), *L'Aima*, Università di Ancona, Dipartimento di Economia, "Quaderni di ricerca", n. 30.

A.Premchand (1993), *Public Expenditure Management*, International Monetary Fund, Washington.

F.Sotte (1991), La spesa per l'agricoltura di Maf, Aima e Regioni. Primi risultati di una ricerca sui bilanci consolidati a livello regionale, XXVIII Convegno di studi SIDEA, Reggio Calabria, atti.

F.Sotte - a cura- (1993), *Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi e il controllo della politica agraria*, INEA-Il Mulino, Bologna.

F.Sotte (1993), L'intervento pubblico in agricoltura: un bilancio delle ricerche in corso, in INEA, *Annuario dell'agricoltura italiana*, vol.XLVI.

F.Sotte, G.Buoncompagni (1994), *An Overview on Public Transfers in the Italian Agricultural Policy*, Università di Ancona, Dipartimento di Economia, "Quaderni di ricerca", n. 48.