

Franco Sotte

Strumenti per la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche agrarie a livello regionale

Premessa

Obiettivo di fondo di questo lavoro è presentare un quadro organico di suggerimenti operativi per una riflessione sull'efficienza e l'efficacia delle politiche agricole regionali. Il lavoro, di tipo normativo, sarà rivolto a fornire elementi di valutazione e suggerimenti per la introduzione nelle Regioni di un adeguato sistema di raccolta di informazioni, di monitoraggio e di controllo dei flussi di risorse e della loro destinazione. Le questioni da affrontare saranno in particolare del tipo: *quali sono le informazioni rilevanti per il controllo di gestione nella politica agraria regionale? Quali le possibilità operative e quali le priorità a partire dalla situazione attuale (nella quale le informazioni sono sostanzialmente raccolte a fini amministrativi)? Quale quindi l'organizzazione necessaria e le competenze da mettere in campo?*

La riflessione sarà finalizzata a dare avvio ad una analisi di carattere positivo con lo scopo di presentare una valutazione della politica di spesa di competenza dei responsabili della politica per l'agricoltura nelle Regioni. In quella fase, che necessariamente richiederà tempi più lunghi e che costituisce un impegno assunto fin d'ora, sarà necessario rispondere alle domande: *quante risorse sono state e sono spese per la politica agraria regionale? Quali forme di intervento sono state e sono adottate? Come è stata ed è distribuita la spesa per politiche, per beneficiari, ...? Quale peso ha la spesa agricola regionale nel quadro di tutte le risorse a disposizione per l'orientamento dell'agricoltura?*

Date le finalità di questo lavoro, la sua struttura sarà intenzionalmente schematica e i suggerimenti operativi verranno avanzati al fine di preconstituire un quadro organico di proposte sulle quali avviare una riflessione approfondita. Dalla questa potranno essere tratti elementi per una riformulazione della politica agraria e per l'agro-alimentare regionale da realizzarsi necessariamente in tempi medio-lunghi.

1. Una politica nella quale l'ambiente esterno e l'organizzazione siano considerati simultaneamente

In un'ottica operativa ed in un quadro di medio-lungo periodo, si impone una assunzione di base: *oggi, in particolare nelle attuali condizioni dell'agro-alimentare e delle politiche di settore impostate a livello nazionale e sovranazionale, in una definizione corretta della programmazione regionale dell'agricoltura, non si può prescindere da una riorganizzazione a fini di analisi e controllo della gestione della spesa*. Il ritardo da recuperare, da questo punto di vista, è notevole in tutte le Regioni, anche in quelle dove, in confronto, l'economicità complessiva della politica agraria appare già relativamente migliore. Se nel passato la programmazione ha spesso impegnato risorse anche consistenti nella fase della *scelta* (la redazione dei piani), giungendo talvolta (ma già raramente) anche a condizionare e a rimodellare le forme dell'intervento (la fase dell'*attuazione*), nullo o molto scarso, comunque assolutamente insufficiente, è stato l'impegno per la messa in funzione di adeguati strumenti la fase del *controllo*¹. La riorganizzazione di questo settore dell'attività amministrativa, lungi dall'effettuarsi in un quadro separato dalla riforma delle politiche agrarie, va, al contrario, svolta nel contesto stesso della attuazione del programma agricolo regionale. Diventano anzi elementi centrali e caratterizzanti della sua realizzazione tanto, in una prima fase, la riorganizzazione delle informazioni raccolte, quanto, in seguito, la loro rielaborazione al fine di fornire ai *policy maker* (politici e dirigenti amministrativi) gli elementi per l'attivazione di un processo continuo di analisi dell'efficienza, dell'efficacia e della distribuzione delle risorse².

2. Un quadro generale caratterizzato da complessità ed incertezza

Al centro di ogni riflessione sugli strumenti tecnici e sugli assetti organizzativi da predisporre per il controllo della politica agraria ci sono i paradigmi della *complessità* e dell'*incertezza*. Se nella letteratura economica questi presupposti sono generalmente accolti a fondamento dell'azione pubblica, il quadro di riferimento nel presente e nel prevedibile futuro suggerisce di porre su di essi particolare enfasi. Siamo di fronte infatti a profondi mutamenti di scenario i cui contorni e i cui effetti sono notevolmente imprevedibili. Essi sono determinati:

- dai cambiamenti introdotti in Europa dalle congiunte riforme del Gatt e della Pac, per cui in futuro si avranno contemporaneamente mercati decisamente meno protetti e, di conseguenza, più competitivi, e politiche agrarie comunitarie più condizionate a progetti di sviluppo agricolo ed agro-alimentare ben strutturati e monitorati in fase di attuazione,

¹ Un'analisi sistematica ed approfondita sulla consistenza dell'iniziativa regionale per il coordinamento delle politiche agrarie è in Bartola, Sotte, Fioritto, *Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali*, Il Mulino-Inea, 1984. Quel lavoro è ormai datato e sarebbe forse opportuno un aggiornamento. Ma i risultati salienti sono probabilmente ancora attuali. Nel corso degli anni successivi, infatti, non sembra che siano state introdotte profonde trasformazioni nell'impianto della politica agraria degli anni Settanta e dei primi anni Ottanta.

² O.L.Ervin, *Amministrazione e cambiamento: l'esempio americano di pianificazione strategica*, Problemi di Amministrazione Pubblica, XIX n.3, 1994

- dalle trasformazioni istituzionali nei rapporti Stato-Regioni a seguito del referendum abrogativo del Maf, che l'istituzione del Miraaf con la legge 491/1993 ha solo in parte risolto³,
- dalla ridefinizione delle forme di rappresentanza degli interessi sociali agricoli,
- dalla crisi e dal complesso processo di ristrutturazione che interessa le istituzioni economiche caratterizzanti i sistemi agro-alimentari (es.: Federconsorzi, cooperazione, SME, agro-alimentare pubblico, ecc.);
- dalla crescita delle interrelazioni agricoltura-ambiente, agricoltura-agroalimentare, sviluppo agricolo-sviluppo rurale.

In questo contesto, le possibilità di successo di una politica di programmazione in agricoltura, o anche di un semplice coordinamento delle politiche agrarie rispetto ad obiettivi determinati *ex-ante*, dipende dal riconoscimento delle caratteristiche principali delle relazioni rilevanti nel quadro di riferimento su indicato nel quale complessità ed incertezza sono anche determinate dalla compresenza di:

- pluralità di soggetti e di centri decisionali autonomi,
- pluralità di obiettivi spesso difficili da definire,
- pluralità di agricolture,
- forti interrelazioni con l'esterno,
- interrelazioni crescenti tra i ruoli: tecnico, amministrativo, politico.

3. Flessibilità e controllo informativo per una integrazione tra piano e bilancio e tra bilancio e piano

Ne consegue che la politica per l'agro-alimentare e per lo sviluppo rurale in un ambiente decisamente dinamico deve caratterizzarsi per una consistente *flessibilità*, cioè per la possibilità di essere continuamente aggiustata in relazione al modificarsi dello stato del sistema e del rimodellarsi nel corso del tempo degli stessi obiettivi. La programmazione si fonda allora su un processo informativo e valutativo continuamente aggiornato al fine di *fare il punto* sulla rotta e di decidere la successiva *prima mossa*.

In altre parole, la razionalizzazione delle politiche agrarie si fonda sulla posizione centrale della funzione di *controllo*, cioè del *feedback* informativo.

Se è vero che una impostazione quale quella qui proposta trova, almeno nell'esperienza regionale e nazionale italiana, poche esperienze alle quali fare riferimento, è invece altrettanto vero che potrebbe giovare notevolmente delle esperienze di coordinamento delle politiche territoriali sperimentate all'estero⁴.

³ In gran parte demandando a provvedimenti successivi la definizione concreta dell'assetto dell'Aima, degli istituti di ricerca, ecc., mentre nuove competenze in tema agro-alimentare e di gestione e tutela ambientale si aggiungono opportunamente alle questioni strettamente agricole.

⁴ Numerosi sono in particolare i riferimenti nelle esperienze amministrative compiute in questi anni dai nostri partner in Europa: l'analisi delle possibilità di adattamento delle loro procedure al caso italiano consentirebbe anche una migliore integrazione *ex-ante* tra i modelli amministrativi e quindi anche nei sistemi di recepimento delle politiche europee. Tra tutte le ragioni che motivano le difficoltà italiane a recepire prontamente le norme comunitarie (non di rado perdendo la possibilità di utilizzare i fondi a disposizione) sicuramente un ruolo molto importante è giocato dall'originalità amministrativa del nostro Paese: a cominciare dalla peculiare impostazione dei bilanci pubblici ispirata al principio della competenza

D'altra parte, anche nell'ambito della teoria delle decisioni relativa alla gestione dell'impresa industriale o commerciale, *mutatis mutandis*, tende a prevalere un approccio analogo. Ad esempio Anthony⁵, che adotta la seguente classificazione delle funzioni decisionali:

- decisioni strategiche: *pianificazione strategica*,
- decisioni ricorrenti: *controllo direzionale*,
- gestione corrente: *controllo operativo*,

colloca in posizione preordinata il *controllo direzionale*: fondato sul *budget*, sulla *contabilità economica* e sul *controllo di gestione*. Da questo insegnamento appare qualificante, per riferirsi all'esperienza amministrativa delle Regioni italiane, non solo la ricerca della *massima integrazione tra piano e bilancio*, che oggi spesso manca soprattutto a livello consuntivo, ma anche, viceversa, tra *bilancio e piano*. Naturalmente in queste funzioni decisiva è anche la tempestività dei collegamenti in quanto condizione necessaria per poter efficacemente operare le opportune correzioni di rotta.

La questione va affrontata comunque anche dal punto di vista istituzionale. Nel senso che l'efficienza e l'efficacia della funzione di controllo dipendono dalla posizione di autonomia ed indipendenza garantita agli organi ad essa preposti, che, nelle esperienze estere, riprese peraltro nella normativa italiana⁶, viene esplicitamente garantita.

4. I limiti concettuali delle esperienze passate di avvio della programmazione in agricoltura

Occorre riconoscere che questa impostazione è ben diversa da quella alla quale si sono ispirati i tentativi di programmazione del passato (soprattutto quelli compiuti nel corso degli anni Settanta e Ottanta dalle Regioni). Che il modello teorico di riferimento fosse (come nella cultura liberista) quello dell' *imprenditore neoclassico* o (come nella cultura di sinistra) quello delle *economie collettivistiche*, comuni erano i paradigmi ai quali si ispiravano i tentativi di programmazione:

- unico soggetto decisionale,
- perfetto controllo dei fattori di produzione e delle tecnologie,
- assenza di perturbazioni esogene,
- conoscenza perfetta delle relazioni causa-effetto,
- uno o pochi obiettivi perfettamente individuati,
- sistema chiuso,

finanziaria.

⁵ R.N.Anthony, D.W.Young, *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non-profit*, Mc Graw Hill, Milano, 1992

⁶ Si veda a riguardo quanto previsto in materia di controllo di gestione negli enti locali dalla normativa nazionale (art. 20, comma 7, del D.lgs. 29/1993, art. 6 del D.lgs. 470/1993, ed artt. 39, 40 e 41 del D.lgs. 77/1995). In particolare quest'ultimo prevede esplicitamente che la funzione del controllo sia esercitata da un organo di staff che "... fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai dirigenti dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili".

- separabilità dei ruoli nell'amministrazione delle politiche tra tecnici, burocrati e politici.

5. Politiche di spesa e politiche di servizi

Se dunque l'obiettivo è quello di una profonda riorganizzazione dell'istituzione regionale preposta al controllo dell'efficienza e dell'efficacia della politica agraria, occorre innanzitutto proporsi l'obiettivo di compiere un bilancio sullo stato dell'informazione a supporto delle decisioni di politica agraria oggi. A tal fine è necessario distinguere le attività politico-amministrative tra quelle *che implicano l'erogazione della spesa* a beneficio del settore e quelle invece *che si svolgono prevalentemente attraverso l'erogazione diretta di servizi* per i quali la politica agraria si cura di mettere a disposizione appositi uffici.

Per le prime, attraverso i documenti di bilancio (bilancio preventivo, assestamento, rendiconto consuntivo) si dispone di una base informativa, anche se non priva di difetti, come si vedrà più analiticamente nel prossimo paragrafo.

Per le seconde, invece, è carente nella generalità delle Regioni, la rilevazione delle elementari informazioni sistematiche necessarie (procedure, tempi, volume dei servizi resi, beneficiari, ecc.). In questo secondo gruppo di politiche vanno ricomprese naturalmente tutte le attività di tipo amministrativo relative alla stessa gestione delle pratiche comportanti spesa, il cui costo (*costo della pratica*) non viene quindi di conseguenza valutato.

6. I connotati delle informazioni di bilancio nei confronti delle esigenze conoscitive per il controllo delle politiche agrarie

Le caratteristiche principali delle informazioni derivabili dagli attuali documenti di bilancio dipendono dalle finalità autorizzative e certificate per le quali le informazioni sono raccolte. Esse sono caratterizzate dai seguenti attributi

- *Parzialità*: il bilancio è intestato all'istituzione erogatrice "*ente persona*" (la "*Regione*" con l'iniziale maiuscola) e non al sistema socio-economico-territoriale che ne è l'oggetto: "*ente comunità*" (la "*regione*" con l'iniziale minuscola). Così, mancando un consolidamento della spesa erogata sull'unità di territorio in oggetto, se ne deriva soltanto un'immagine parziale: secondo una recente ricerca Inea, la spesa mediamente erogata dalle Regioni in Italia è pari a circa il 25% del totale dei trasferimenti di politica agraria⁷. Poiché peraltro il bilancio non distingue se la spesa è diretta ai beneficiari finali o transita nel bilancio di altri enti pubblici (Ente di sviluppo, Comunità montane, Consorzi di bonifica, ecc.) il consolidato degli enti regionali e subregionali non può neanche essere derivato per somma dei singoli bilanci a causa delle duplicazioni⁸, mancano esperienze rivolte alla regionalizzazione della spesa delle istituzioni comunitarie e nazionali nell'ambito del territorio delle Regioni o alla

⁷ Si veda R.Finuola, "Presentazione della ricerca e sintesi dei risultati", in R.Finuola (a cura) *La spesa pubblica per l'agricoltura*, INEA, 1995.

⁸ F. Sotte, *La spesa per l'agricoltura di Aima, Maf e Regioni*, in G.De Meo (a cura), *Il governo dell'adattamento dell'agricoltura italiana: istituzioni e strumenti*, Il Mulino, Bologna, 1991. Atti del XXVIII Convegno annuale della Società Italiana di Economia Agraria, Reggio Calabria.

quantificazione dei benefici apportati dalle politiche di agevolazione (fiscale e contributiva). Va peraltro aggiunto che un controllo di efficacia andrebbe condotto non semplicemente mirando al consolidamento delle risorse di politica agraria al livello locale, ma molto interesse presenterebbe anche la conoscenza della distribuzione della spesa e delle agevolazioni all'interno delle Regioni (per zone, per tipologie di beneficiario, per comparto, ecc.).

- *Precisione/tempi lunghi*: gli obiettivi prevalentemente amministrativi della tenuta dei bilanci condizionano decisamente il livello di precisione dell'informazione raccolta. In particolare gli obblighi di quadratura, connessi alle funzioni autorizzative e certificative, comportano tempi di produzione dell'informazione talmente lunghi da farle perdere spesso gran parte dell'utilità pratica a fini di analisi e controllo. Per questi ultimi fini è decisiva la disponibilità tempestiva, mentre è del tutto trascurabile perseguire un grado di precisione "alla lira". La tempestività può anche essere perseguita con tecniche di analisi della spesa effettuate utilizzando ampiamente le metodologie campionarie tipiche dell'analisi statistica (elaborando ad esempio soltanto una quota rappresentativa dell'intero universo delle pratiche riconducibili ad una determinata norma). L'introduzione dell'analisi statistica consente di perseguire, senza insormontabili oneri di tempo e spesa, un ampliamento delle informazioni oggi disponibili.

- *Complessità*: l'informazione oggi disponibile si presenta indifferenziata rispetto ai potenziali utenti. In particolare la lettura che è possibile effettuare nei documenti tradizionali di bilancio è limitata o alle aggregazioni tradizionalmente proposte in sezioni, rubriche, categorie secondo una visione della spesa sostanzialmente ragionieristica e monofunzionale, oppure all'unità elementare del capitolo. Ogni altra lettura (per fonti di finanziamento, per tipologie dei beneficiari, per forme di intervento, per distribuzione sul territorio, per riferimento al breve-medio-lungo periodo, ecc.) è resa impossibile dalla rigidità e dalla complessità del documento di bilancio sul quale è fornita. A causa dell'inconsistenza spesso delle classificazioni superiori al capitolo, l'esame del bilancio si arresta alla sua dimensione. Ogni capitolo in questo modo si configura come un bilancio a sé, separato dal contesto: ed è da questa visione settoriale che origina in gran parte la logica incrementale alla quale si ispira la formazione dei bilanci e l'azione delle forze di pressione esterne ed interne all'amministrazione⁹.

- *Visione finanziaria*: dal momento che l'attenzione è concentrata sui dati rilevanti dal punto di vista amministrativo (stanziamenti, impegni, pagamenti) in vigenza del principio della competenza finanziaria, mancano informazioni sui riflessi economico-patrimoniali della spesa, così come su quelli rilevanti dal punto di vista della *competenza politica*. Riguardo a quest'ultimo punto, appare impossibile una corretta valutazione della "programmabilità" della spesa in relazione alla assenza (o alla preesistenza) di condizioni di vincolo¹⁰

⁹ A.Premchand, *Public Expenditure Management*, International Monetary Fund, 1993. A. Bennati, *Contabilità di Stato*, Jovene Editore, Napoli, 1987. A.Guarini, M.Guarini, *Il bilancio degli enti pubblici*, F.Angeli, 1984. Formez, *Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica*, Formez, 1989

¹⁰ La questione assume particolare rilevanza nella spesa in conto interessi riferita a mutui pluriennali: come è noto, in tal caso, la decisione politica assunta nel corso del primo esercizio si riflette in una competenza finanziaria (obbligatoria e vincolata nella destinazione, quindi non più *programmabile*) per tutto il periodo di durata del mutuo. La presenza in bilancio di queste poste tende a falsare l'immagine relativa alla effettiva disponibilità di risorse *programmabili*.

- *Assenza di informazioni extra-contabili*: a causa dell'origine esclusivamente contabile (e solo finanziaria) delle attuali informazioni sulla politica agraria, il quadro delle informazioni extra-contabili necessarie ad una valutazione dell'efficienza e dell'efficacia appare del tutto carente. Così, del lungo e complesso processo politico amministrativo nel quale si concretizza una politica agraria, solo una minima parte può essere quantificata e valutata. Infatti almeno queste sono le fasi attraverso le quali si realizza una politica:

- a) assunzione da parte dell'Amministrazione di una *linea strategica di politica agraria* in rapporto agli obiettivi (esplicitati o meno),
- b) definizione nei bilanci dei volumi di risorse a disposizione per ciascuna politica agraria: *stanziamenti*,
- c) attivazione da parte dei potenziali utenti dell'iniziativa per l'accesso ai benefici attraverso la *presentazione delle domande* di finanziamento, ecc.,
- d) esecuzione delle *istruttorie*, accoglimento o rigetto delle domande,
- e) sottoscrizione dell'atto di *impegno* da parte dell'Amministrazione,
- f) realizzazione dell'obbligazione assunta nei confronti dell'ente finanziatore da parte del beneficiario,
- g) *erogazione del finanziamento* (o, in più tempi, dei finanziamenti),
- h) produzione degli effetti nell'*ente comunità*.

Con le attuali informazioni contabili, solo nelle fasi ai punti b), e), e f) si dispone nel bilancio di informazioni quantitative. Ne consegue che l'efficienza può essere solo parzialmente misurata attraverso rapporti tra voci di spesa¹¹. Ma, assumendo come risultato dell'azione politico amministrativa l'erogazione della spesa, si considera di fatto un *input* (gli stanziamenti o i pagamenti) come espressione (*proxy*) di un *output* (le trasformazioni attivate nell'agricoltura attraverso la spesa). Nessuna misurazione è invece possibile riguardo all'efficacia.

La disponibilità nella Regione di un *Albo degli imprenditori agricoli* va comunque considerata come l'assolvimento di una condizione necessaria per un consistente passo avanti nella misurazione dell'efficacia¹². In particolare, se i dati disponibili vengono incrociati con quelli della spesa, è possibile valutare l'impatto a livello di singola impresa del complesso delle misure di politica agraria regionale di cui sono state beneficiarie. Naturalmente, una piena misurazione dell'efficacia richiede la conoscenza anche delle altre misure di origine non regionale (UE, nazionale o sub-regionale) godute.

7. Come riorganizzare le attuali informazioni per il controllo di bilancio

Le considerazioni svolte fin qui esaminando criticamente l'attuale offerta di informazione sulle politiche di spesa, possono essere rilette positivamente al fine di delineare le caratteristiche principali alle quali ispirare la realizzazione di un programma volto ad introdurre il controllo di gestione nella amministrazione della politica agraria regionale. Esse possono essere senz'altro sintetizzate negli attributi di:

¹¹ Ad esempio, il rapporto pagamenti/stanziamenti può essere considerato espressione della relazione tra spesa desiderata e spesa realizzata.

¹² In questa direzione è particolarmente attesa l'introduzione del codice dei beneficiari prevista in ambito SIAN e l'operatività dell'anagrafe degli imprenditori agricoli presso le Camere di Commercio.

- *globalità* (cioè di riferimento all’“ente comunità”: territorio, società, economia regionali),
- *tempestività*, anche a scapito della precisione,
- *classificazione per obiettivi* di politica agraria: privilegiando le informazioni che consentono di valutare l’impatto delle politiche 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.

Se le informazioni oggi raccolte per fini essenzialmente amministrativi sono solo parzialmente utilizzabili a fini di analisi e 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: a) innanzitutto operare opportuni *aggiustamenti della struttura dei bilanci attuali* nel rispetto delle finalità amministrative per le quali sono prioritariamente predisposti e, naturalmente, della normativa nazionale che li riguarda (legge 335/1976 e successive modificazioni):

- sono possibili notevoli miglioramenti nella denominazione dei capitoli di bilancio, che ne consenta successivamente una migliore classificazione;
- è migliorabile anche la leggibilità (il confronto tra le strutture dei bilanci delle differenti Regioni può essere molto utile a riguardo);
- si può introdurre sistematicamente la prassi di suddividere i capitoli in articoli, come previsto dalla legge, utilizzando tale opportunità per separare opportunamente le poste spesso comprese in un unico capitolo (i cosiddetti *capitoli “calderone”*) riferite a politiche differenti;
- si possono infine anche adottare, specie in fase di consuntivo, rappresentazioni più analitiche della spesa contenuta nei principali capitoli¹³.

b) *Riclassificare le voci di bilancio* (capitoli o, meglio, articoli) sulla base di procedure che mirino ai seguenti obiettivi:

- *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;
- *trasparenza*: deve essere possibile identificare, al di là della lettera del capitolo (spesso generica e volutamente ambigua), la sua effettiva destinazione;

¹³ 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.

- *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.

Uno schema di riclassificazione esplicitamente rivolto agli obiettivi ora enunciati è stato presentato in una recente ricerca Inea¹⁴. Su quella base è stata avviata una nuova ricerca, che è attualmente ad uno stadio di avanzata realizzazione, per rendere comparabile su basi omogenee la spesa agricola di tutte le Regioni italiane degli ultimi dieci anni. Una volta diffusamente accettato uno schema di riclassificazione, questo 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)¹⁵.

c) 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, oltre ad essere proposta la attuale presentazione dei risultati contabili, sono possibili letture differenziate sulla base di qualsiasi incrocio di codici di riclassificazione desiderato dall'utente. Ciò consente una maggior conoscenza diffusa del bilancio ed una lettura per temi oggi impossibile dalla quale è lecito attendere una crescita della partecipazione delle categorie interessate¹⁶.

8. Quali altre informazioni sono necessarie per il controllo di gestione

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.

a) Fanno parte del primo gruppo tutte quelle informazioni che (come le domande, gli atti istruttori, i titoli di impegno ed i mandati di pagamento) sono oggetto spesso anche di trattamento informatico, ma che non vengono solitamente aggregate. E' evidente che una analisi di efficacia necessita sia 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 ponesse mano ad una riformulazione della modulistica al fine di ottenere dalle imprese richiedenti

¹⁴ F.Sotte, *Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi ed il controllo della politica agraria*, Il Mulino-Inea, 1993. La classificazione adottata nella seconda parte di questo studio è la stessa proposta in quella ricerca nel capitolo: *Metodologie di analisi della spesa: una applicazione alla Regione Marche*.

¹⁵ 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.

¹⁶ P.Bernacconi, "Il progetto 'feed-back 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.

informazioni ulteriori rispetto a quelle strettamente necessarie all'istruttoria formale¹⁷. 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.¹⁸. Naturalmente non va sottovalutato il rischio che la richiesta di maggiori informazioni possa incrementare il *carico burocratico* dell'amministrazione; per evitarlo esistono comunque due risorse: quella del decentramento delle funzioni amministrative e quella della informatizzazione dell'intera modulistica di accesso ai benefici regionali.

b) 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, 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.

9. Controllo delle politiche che non implicano spesa

Se prioritariamente l'attenzione va rivolta al controllo della spesa, bisogna riconoscere che una notevole parte della politica agraria si effettua attraverso la fornitura diretta di servizi da parte delle amministrazioni pubbliche. D'altra parte, l'economicità, l'efficienza e l'efficacia delle politiche di spesa dipendono fortemente dalla economicità, dall'efficienza e dall'efficacia della macchina amministrativa preposta all'espletamento dei compiti burocratici. Su questo piano il ritardo da colmare è anche più evidente dal momento che non sono generalmente raccolte informazioni neanche per finalità differenti da quelle del controllo (come si fa attraverso i bilanci per la spesa)¹⁹. Se si considera che dopo la riforma McSharry il sostegno originariamente effettuato attraverso i prezzi tende progressivamente a trasferirsi sul piano amministrativo, è facile cogliere l'importanza di un riassetto dell'apparato burocratico e di un suo monitoraggio più puntuale e sistematico.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 alle imprese con piani di sviluppo approvati l'obbligo alla tenuta della contabilità.

¹⁹ Anche su questo fronte è importante muoversi con gradualità: l'esperienza di una ricerca diretta all'analisi del costo amministrativo nella Regione Marche mostra che, a confronto con le somme erogate dalla Regione all'esterno, questo si aggira sul 13%. La percentuale può forse non apparire particolarmente elevata, ma ad essa andrebbero sommate le spese amministrative sostenute dagli altri enti regionali e subregionali che a loro volta svolgono funzioni di assistenza all'agricoltura e di supporto alle istruttorie regionali. Inoltre bisognerebbe tener conto anche del costo dei ritardi nell'erogazione della spesa in termini sia di perdita di valore delle risorse disponibili per la politica agraria, sia di perdita di coordinamento con le scelte di impresa e con le altre politiche agrarie.

10. Il problema dell'origine delle risorse per la spesa regionale

Se il fronte della spesa è quello al quale debbono essere dedicate le maggiori energie in vista di un recupero di efficienza e di efficacia dell'azione regionale, quello delle entrate viene solitamente trascurato non solo nel bilancio, ma anche nel confronto politico. Il disinteresse è parzialmente giustificato dalla particolare condizione della finanza delle Regioni: nel senso che essa è *finanza derivata*. D'altra parte, sul fronte delle entrate non conta soltanto la correlazione finanziaria con le uscite. Particolarmente importante è la correlazione in termini di gestione di cassa per cui, oltre quanto previsto nei documenti di bilancio, sono non di rado le disponibilità di cassa (legate ai tempi amministrativi nel rapporto Stato-Regioni, nonché le procedure amministrative e relative alla gestione della tesoreria) a condizionare i ritardi nelle erogazioni.

11. Suggerimenti operativi

Il quadro fin qui delineato consente a questo punto una sintesi in termini di indicazioni operative. Queste, prendendo lo spunto dai temi affrontati, possono costituire una traccia per possibili sviluppi futuri dell'azione della Regione. Come già detto in premessa, l'azione per il miglioramento delle capacità di controllo delle politiche agrarie va considerata come componente interna ed essenziale dell'azione programmatica. Nella definizione delle linee di intervento va anche perseguita una progressiva implementazione dell'apparato di valutazione. Per la messa in pratica dei progetti che realizzano le seguenti indicazioni operative sono già disponibili le metodologie attuative alle quali appoggiarsi e sono state effettuate nelle Regioni italiane diverse esperienze pilota cui riferirsi. Alcune delle indicazioni per il medio termine potrebbero essere le seguenti.

1) Istituzione di un *Osservatorio sulla spesa per l'agricoltura a livello regionale* al quale affidare compiti prevalentemente tecnici di supporto alle decisioni di politica agraria consistenti nel monitoraggio della spesa erogata dalla Regione o da altre istituzioni nella regione. Una tale istituzione si rende peraltro necessaria in attuazione delle recenti normative comunitarie nelle quali è previsto il monitoraggio dei progetti e programmi approvati e finanziati dai fondi strutturali europei.

2) Compito ricorrente dell'Osservatorio potrebbe essere quello di provvedere annualmente alla redazione di un *Rapporto tecnico annuale sulla spesa in regionale in agricoltura*. Naturalmente, i contenuti del *Rapporto tecnico* andrebbero arricchiti via via con i risultati dell'attività di avvio del controllo di gestione. Soprattutto se, come sopra proposto, le informazioni consuntive (ancorché stimate) fossero più tempestive, sarebbe opportuno e possibile produrre per il dibattito sulla legge regionale di bilancio, un rapporto sull'andamento della spesa. Il rapporto tecnico potrebbe presentare una lettura *ex-post* per obiettivi e funzioni di spesa dei risultati consuntivi dell'ultimo esercizio disponibile alla luce delle performance di spesa relative agli esercizi precedenti, e degli obiettivi dichiarati (o comunque risultanti) dal bilancio preventivo dello stesso anno.

3) Il rapporto tecnico potrebbe essere accompagnato da un *bilancio parallelo* mirato ad una lettura della spesa per finalità analitiche e di controllo, e rivolto a sollecitare la massima partecipazione alla formazione del nuovo

bilancio. Se inizialmente il compito del bilancio parallelo è quello di costituire uno strumento alternativo di presentazione e lettura del bilancio tradizionale della Regione autonoma (riclassificato, informatizzato e reso più facile nella lettura), esso può successivamente integrare più bilanci trasformandosi in *bilancio consolidato* della spesa per l'agricoltura effettuata nel territorio regionale da tutte le istituzioni pubbliche competenti in materia agraria ed agro-alimentare. Naturalmente l'obiettivo del consolidamento va perseguito per gradi integrando progressivamente il bilancio parallelo. Ad esempio un primo passo può riguardare soltanto gli enti regionali e subregionali secondo le stesse metodologie adottate per il bilancio regionale: Ente di Sviluppo, Consorzi di Bonifica, Comunità Montane, ecc. In un secondo tempo il lavoro può essere esteso alla spesa erogata nella Regione da enti ed istituti sovra-ordinati (Miraaf, Eima, UE, ecc.). Il consolidamento potrebbe infine completarsi attraverso una analisi dei trasferimenti figurativi a beneficio dell'agricoltura determinati dalla politica di agevolazione tributaria e contributiva e della misura della produttività delle politiche agrarie che si svolgono non trasferendo spesa bensì mettendo in opera uffici, servizi e personale.

4) Avvio del *controllo di gestione* nella politica agraria regionale. L'analisi di cui ai punti 2) e 3) si svolge quasi esclusivamente sui bilanci pubblici quindi su dati relativi ai soli flussi finanziari di spesa. Essa non consente di valutare né il rapporto tra la politica agraria effettivamente realizzata e la "domanda" di politica agraria latente o reale dell'agricoltura regionale, né la qualità della spesa ed in particolare l'efficacia delle misure adottate. In quest'ambito si inserisce lo sviluppo di una attività di controllo fondata sullo sviluppo del *bilancio economico*, di quello *patrimoniale* e del *budget*. L'avvio di una attività del genere può essere previsto secondo le seguenti fasi:

- Individuazione di alcune politiche di spesa sulle quali concentrare la ricerca, come ad esempio: spesa delegata ed incentivi agli investimenti, servizi allo sviluppo, aiuti alla gestione;
- Messa a punto di metodologie di raccolta di informazioni statistiche sulle domande, sui titoli di impegno e di pagamento;
- Definizione di idonei indicatori dei rapporti output/input e obiettivi/risultati;
- Raccolta ed elaborazione delle informazioni statistiche indicando anche le metodologie per la costruzione dei data base a cura dei servizi incaricati delle istruttorie per la spesa;
- Individuazione di metodologie di distribuzione e fruizione delle informazioni raccolte ed elaborate.

Uno dei risultati più evidenti delle ricerche fin qui condotte riguarda la scarsa corrispondenza tra gli stanziamenti da una parte e gli impegni e i pagamenti dall'altra. Mentre il dibattito politico si concentra in particolare sugli stanziamenti all'atto della formazione dei bilanci preventivi, l'analisi della formazione e distribuzione degli impegni e poi dei pagamenti viene generalmente trascurata, cosicché si apre un divario tra *spesa desiderata* e *spesa reale* di cui manca non di rado anche la semplice consapevolezza²⁰. E' necessario invece

²⁰ L'incrementalismo del bilancio si motiva anche per queste ragioni. I gruppi di pressione (partiti, rappresentanze sociali e di categoria, burocrazia, ecc.) hanno una alta capacità di controllo in fase di

operare per ricongiungere le rappresentazioni delle due spese ed avere conoscenza fin dal momento della formazione del preventivo dei differenti ritmi di trasformazione degli stanziamenti in impegni e pagamenti. Ciò è possibile se al preventivo formale (quello con finalità autorizzative) se ne affianca un altro simulato (stimando, in base agli stanziamenti del primo, gli impegni ed i pagamenti attesi in base all'esperienza storica). Una metodologia per questo scopo è stata studiata nelle ricerche svolte in passato²¹.

Essa può anche essere utilizzata per avviare nella Regione una esperienza di controllo budgetario: la spesa simulata per l'esercizio futuro può essere configurata in forma di singoli target per ogni tipo di spesa, con cui confrontare in corso d'esercizio i risultati di verifiche periodiche del suo andamento reale.

5) *Analisi della produttività degli interventi sulle aziende.* La valutazione dei programmi di politica agraria e dei loro impatti sull'agricoltura regionale non può arrestarsi sulla soglia dell'istituzione Regione, ma deve anche tener conto delle trasformazioni in atto nel mondo delle imprese. Un interessante supporto alle decisioni pubbliche riguarda la formazione di indicatori che consentano di valutare, per tipologie aziendali, la produttività delle trasformazioni strutturali operate a livello microeconomico in seguito alle misure di politica agraria adottate.

formazione del bilancio di previsione: ne consegue che i bilanci di previsione tendono a ripetere "incrementalmente" i preventivi del passato. Poiché però il loro controllo spesso si affievolisce in fase di gestione delle domande, degli impegni e dei pagamenti, è in queste fasi che gli organi esecutivi e la burocrazia possono trasformare la distribuzione della spesa riaggiustando il bilancio rispetto agli obiettivi dei gruppi di pressione più agguerriti e soprattutto più informati.

²¹ F.Sotte, *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, 1988.

Bibliografia

- AA. VV. (1989), *Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica*, FORMEZ, Napoli.
- R.N.Anthony, D.W.Young (1992) *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non-profit*, Mc Graw Hill, Milano.
- 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.
- A. Bartola, F. Sotte, A. Fioretti (1991), "La spesa del Maf negli anni Ottanta", *La Questione agraria*, n.43.
- A. Bartola, F. Sotte, A. Fioritto (1984), *Programmazione in agricoltura e piani zionali. Un bilancio delle esperienze regionali*, Il Mulino-Inea.
- O.L.Ervin (1994) *Amministrazione e cambiamento: l'esempio americano di pianificazione strategica*, Problemi di Amministrazione Pubblica, XIX n.3.
- 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.
- R. Finuola (1990), "La nuova pluriennale ed i finanziamenti pubblici per il settore primario", *Cooperazione in agricoltura*, n.4.
- R. Finuola (1989), "La spesa delle regioni nel periodo 1976-87: un tentativo di sintesi", *Rivista di politica agraria*, n.4.
- A. Guarini, M. Guarini (1984), *Il bilancio degli enti pubblici*, F.Angeli, Milano.
- G. Orlando (1984), *La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica*, F.Angeli, Milano.
- A. Piccinini (1984), "Spesa pubblica in agricoltura e programmazione regionale", *Rivista di politica agraria*, 2.
- A.Premchand (1993), *Public Expenditure Management*, International Monetary Fund.
- A. Premchand (1983), *Government Budgeting and Expenditure Controls*, International Monetary Found, Washington.
- F.Sotte (1993) *Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi ed il controllo della politica agraria*, Il Mulino-Inea.
- F. Sotte (1991), *La spesa per l'agricoltura di Aima, Maf e Regioni*, in G.De Meo (a cura), *Il governo dell'adattamento dell'agricoltura italiana: istituzioni e strumenti*, Il Mulino, Bologna. Atti del XXVIII Convegno annuale della Società Italiana di Economia Agraria, Reggio Calabria.
- F. Sotte (1989), *La spesa per l'agricoltura della regione Emilia Romagna. Primo rapporto tecnico*, Regione Emilia-Romagna, Bologna.
- 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.
- F. Sotte, D. Novach (1988), *Libro bianco sulla spesa delle regioni in agricoltura*, Editori del Grifo, Montepulciano.