

### **4.3 Proposte per il consolidamento della spesa per l'agricoltura**

#### *4.3.1. Obiettivi e difficoltà nel consolidamento delle risorse destinate all'agricoltura*

Il quadro della spesa regionale presentato nei paragrafi precedenti costituisce, pur nei limiti delle convenzioni adottate, un significativo avanzamento nella misura e nella valutazione della politica agricola *delle* Regioni italiane. Esso però non esaurisce il quadro delle conoscenze necessarie per una corrispondente misura e valutazione della politica agricola che si realizza *nelle* regioni. Altre istituzioni pubbliche esperiscono funzioni di politica agraria rilevanti a livello regionale tali da condizionare l'azione della Regione (integrandosi o anche opponendosi ad essa). Si tratta di istituzioni sovra- e sub-regionali. Esse agiscono sia distribuendo quote di spesa pubblica, che assicurando all'agricoltura agevolazioni o esenzioni di tipo fiscale o contributivo.

L'obiettivo di questo paragrafo è di tentare, sia pure nei limiti di una metodologia ancora approssimativa, una valutazione complessiva di questa azione. In letteratura si distingue tra "Ente persona", la **Regione** istituzione, ed "Ente comunità", la *regione* intesa in termini di territorio, di società, di economia<sup>1</sup>.

Il consolidamento delle risorse di politica agricola si compone di due aggregati:

1) il primo è costituito dalle *maggiori entrate* garantite all'agricoltura dall'azione pubblica tramite le erogazioni di spesa pubblica. Ovviamente vanno considerate a tal fine la spesa del Ministero delle Politiche Agricole, dell'AIMA e delle Regioni. Ma poi, per essere esaustivi, andrebbe sommata anche la spesa di numerose altre istituzioni pubbliche che hanno competenze dirette o indirette in materia di politica agraria<sup>2</sup>. E' il caso di alcuni Ministeri: come Lavori Pubblici, Ambiente, Commercio con l'Estero; di enti nazionali a varia finalità: come Consiglio Nazionale delle Ricerche, ENEA, ICE; di istituzioni con competenze sul piano regionale o sub-regionale: Enti o le Agenzie di sviluppo agricolo, Camere di Commercio, Province, Consorzi di bonifica, Comunità Montane, GAL, ecc.<sup>3</sup>.

2) il secondo consiste nelle *minori uscite* assicurate all'agricoltura dall'azione pubblica attraverso le specifiche agevolazioni di cui il settore agricolo usufruisce attraverso gli specifici regimi fiscali (IVA, ILOR, IRPEF), contributivi-

---

<sup>1</sup> E' questo un caso in cui l'iniziale, maiuscola o minuscola, fa la differenza.

<sup>2</sup> Uno studio degli anni Ottanta rilevava che altri 900 enti pubblici hanno in Italia funzioni di spesa verso l'agricoltura. G. Orlando (1984), La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica, Franco Angeli, Milano. Il tempo trascorso da quella ricerca non consente di considerare eccessivo il numero riportato. Poche istituzioni da quel tempo sono state soppresse o accorpate, mentre ne sono state istituite di nuove: ad esempio i GAL dei progetti LEADER.

<sup>3</sup> La lettura delle varie "Agende dell'agricoltore", quale quella ad esempio della Coldiretti, è illuminante. Difficilmente in altri rami dell'economia si rileva, come in agricoltura, una così vasta rappresentanza di istituzioni preposte a compiti di politica settoriale.

assicurativi o inerenti all'esenzione dal pagamento delle accise per l'acquisto dei carburanti, ecc.

In realtà, anche se si sommasse tutta la spesa agricola e le agevolazioni ora nominate non si otterrebbe ancora il consolidato totale. In primo luogo, si dovrebbe ancora calcolare la spesa di funzionamento degli Assessorati regionali all'agricoltura (stipendi in primo luogo), compresa sotto la rubrica "Amministrazione generale" dei bilanci regionali. Una stima grossolana suggerisce che questa componente potrebbe essere rappresentata da altri 1.500 miliardi circa<sup>4</sup>. Non si dimentichi peraltro che un calcolo complessivo della spesa delle Regioni per l'agricoltura dovrebbe contenere anche le quote agricole di alcune spese oggi difficilmente divisibili per settore, come quella per la formazione professionale.

Infine, bisognerebbe anche valutare il contributo diretto che i cittadini sopportano come consumatori, per via delle maggiorazioni di prezzo conseguenti alle politiche di sostegno dei mercati attuate per molti prodotti<sup>5</sup>. L'OCSE stima questa tassa invisibile con un indicatore, il *Consumer Subsidy Equivalent*: il suo valore per l'Unione Europea nel 1997 è stato pari al 25% del valore complessivo dei consumi di prodotti agricoli<sup>6</sup>.

La consapevolezza dei volumi di risorse finanziarie delle quali il *policy maker* regionale (ma anche nazionale o comunitario) deve tenere conto, nel senso che, indipendentemente da chi ne abbia il controllo, investe il territorio di sua competenza, assume un'importanza basilare ai fini dell'impostazione dell'azione politico-amministrativa. Una corretta programmazione degli interventi, infatti, non può prescindere da un'analisi globale delle attività svolte a favore del settore; la stessa considerazione vale per l'impostazione di analisi di efficienza ed efficacia dell'azione delle istituzioni che gestiscono la politica agraria. Solo in questo modo è infatti possibile evitare che le politiche agricole non si sovrappongano, non lascino dei "vuoti" o, addirittura, si neutralizzino l'una con l'altra.

Come osservato, un pieno consolidamento della spesa e delle agevolazioni all'agricoltura è, nelle condizioni date, un compito praticamente impossibile almeno a breve termine. Le ragioni delle difficoltà risiedono negli ostacoli al reperimento delle informazioni, nell'elevato numero di istituzioni coinvolte, nella difformità di rappresentazione dei volumi quantitativi di spesa o di agevolazione<sup>7</sup>, nelle differenti procedure di erogazione.

A queste difficoltà si aggiunge quella conseguente alla frequente

---

<sup>4</sup> F.Sotte (a cura) (1997), Spesa pubblica e agricoltura, Associazione "Alessandro Bartola" - Clua Edizioni, Ancona.

<sup>5</sup> Data la distribuzione dei costi e dei benefici della PAC a favore delle produzioni "continentali" (latte, carne, zucchero, cereali) e a scapito di quelle "mediterranee" (frutta, ortaggi, agrumi, vino), in realtà il consumatore italiano sopporta un onere di cui non beneficia l'agricoltura italiana, ma, talvolta in gran parte, altre agricolture europee.

<sup>6</sup> OECD (1998), *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Evaluation 1998*.

<sup>7</sup> Il bilancio dell'AIMA è tenuto "per cassa" coerentemente con la prassi comune nella generalità degli altri Paesi dell'Unione Europea, mentre, come noto, i bilanci degli enti pubblici in Italia (Ministero, Regioni, ecc.) sono generalmente "per competenza". Ma anche all'interno della stessa tipologia di enti (le Regioni ad esempio), pur in presenza di una normativa unificante (la legge 335/1976, la legge 549/1995, ecc.), si assiste ad una estrema varietà di rappresentazione: struttura dei capitoli e loro aggregazione, che condizionano pesantemente la versatilità per utilizzi differenti da quelli ragionieristici per i quali i bilanci pubblici sono precipuamente redatti.

duplicazione della spesa nei bilanci di enti tra loro collegati (è il caso in particolare delle Regioni e degli Enti o Agenzie di sviluppo agricolo, ma anche spesso la spesa agricola delle Province, delle Comunità montane e dei Comuni è spesa derivata): in questi casi le erogazioni di un'istituzione costituiscono entrate per l'altra, che però nel finanziamento della propria spesa agricola somma alle prime anche entrate proprie. La conseguenza è che un definitivo consolidamento è possibile soltanto elidendo selettivamente la spesa a monte. Attraverso questa operazione, è possibile tra l'altro derivare una valutazione più corretta della cosiddetta "velocità" della spesa. Spesso questa viene valutata all'interno del bilancio dell'*Ente persona* osservando il rapporto tra i pagamenti e gli stanziamenti, ma la presenza di successivi intermediari pubblici falsa l'immagine della realtà. Così una Regione, che trasferisse tutti i suoi fondi ad una Agenzia di sviluppo inefficiente, potrebbe mostrare una capacità di spesa molto alta, ma questo risultato nelle condizioni date non dovrebbe essere assunto come indicatore di efficienza e meno ancora di efficacia.

#### 4.3.2. *Il consolidamento della spesa e delle agevolazioni a livello nazionale*

Pur nei limiti delle considerazioni fin qui svolte, l'INEA provvede annualmente nell'*Annuario dell'Agricoltura Italiana*<sup>8</sup> ad una stima del sostegno consolidato della politica agraria espresso nei seguenti termini:

- pagamenti totali di Regioni (Spesa agricola), MIPA, AIMA, Fondo di rotazione per l'attuazione dei regolamenti UE, Fondo per la meccanizzazione, altri organismi di intervento (quali l'Ente Risi e il Ministero delle Finanze);
- agevolazioni IVA, IRPEF, ILOR, ICI, previdenziali e contributive e sui carburanti calcolate in termini di differenze nell'onere o nei benefici per l'agricoltura rispetto ai regimi ordinari riservati alla generalità degli altri settori economici.

Rinviando a quella pubblicazione per ogni riferimento specifico qui ci si limiterà a riportare alcuni risultati di sintesi che consentano innanzitutto di evidenziare i volumi complessivi e i contributi relativi delle singole componenti, ed in secondo luogo di cogliere la dinamica complessiva delle risorse di politica agricola nel corso del tempo. L'obiettivo è di predisporre il quadro informativo di base per la stima del consolidato a livello delle singole Regioni realizzato nel corso della ricerca e riportato in questo paragrafo.

Nella **tabella 1** è sintetizzata la stima del sostegno complessivo al settore agricolo in Italia nel 1986, nel 1991 e nell'ultimo anno disponibile, il 1996.

Nel 1996 il volume globale di risorse destinate al settore primario è pari a 27.608 miliardi<sup>9</sup>, corrispondente al 55,4% del valore aggiunto settoriale ed è attribuibile per oltre il 70% (19.636 miliardi) a trasferimenti di politica agraria e per poco meno del 30% (7.972 miliardi) alle agevolazioni fiscali.

Rappresentando nel 1996 il 37,9% delle risorse agricole globali, i trasferimenti dell'Aima mostrano un *trend* crescente durante tutto il lungo arco temporale considerato e costituiscono la voce più rilevante dell'intero sostegno

<sup>8</sup> INEA (varie annate), *Annuario dell'agricoltura italiana* (capitolo decimo). L'impostazione originale dell'analisi è tratta da R. Finuola (a cura), *La spesa pubblica in agricoltura*, Studi e Ricerche, INEA, 1995.

<sup>9</sup> Il dato relativo al sostegno globale qui presentato risulta più elevato rispetto a quello proposto nella tabella 10.17 dell'*Annuario dell'Agricoltura Italiana*, INEA, 1997; si sono infatti corretti i dati relativi alla spesa delle Regioni con quelli più precisi ed aggiornati ottenuti nel corso della presente ricerca.

(peso medio percentuale 1994-96: 37%).

È da sottolineare, inoltre, che la quota della spesa delle Regioni rappresenta, nel 1996, un quarto del sostegno globale (6.907 miliardi). Da ciò risulta evidente come l'azione programmatrice delle Regioni risulti fortemente condizionata dalle scelte di altri *policy maker* (nazionali, comunitari) che hanno poteri decisionali sul restante 75% dell'intero consolidato e le cui scelte prescindono, in genere, dalla programmazione regionale generale, di settore e di spesa.

La **figura 1** mostra l'andamento del sostegno pubblico all'agricoltura dal 1986 al 1996 a valori deflazionati: da essa emerge che il conto consolidato delle risorse dedicate al settore ha subito un deciso ridimensionamento. Nel 1987 la spesa complessiva raggiungeva quasi 40 mila miliardi e rappresentava una quota pari al 60,6% del valore aggiunto settoriale. Da quell'anno si svolge un processo di lento ma continuo ridimensionamento, fino a raggiungere i 27.608 mila miliardi del 1996.

Confrontando la media triennale 1994-1996 con quella 1989-1991 si rileva un calo del sostegno globale del 17,2%. Per quanto riguarda la sola spesa, il calo è del 13,8%, ma, mentre i pagamenti di origine comunitaria hanno subito solo una leggera flessione<sup>10</sup>, mantenendosi sui livelli dell'inizio degli anni Novanta, quelli nazionali si sono decisamente ridotti: MIPA -28,1%; Regioni -18,3%.

Comunque, ad influenzare maggiormente il calo del sostegno globale è l'evidente contrazione delle agevolazioni. Dal confronto tra le medie dei due trienni presi in considerazione (89-91, 94-96) emerge una riduzione pari al 24,5% che riguarda tutte le voci: Iva (-39,2%), Irpef (-20,7%), previdenza (-28,4%); al passaggio dall'Ilor all'Ici l'agevolazione è addirittura scesa del 74,4%. Solo l'agevolazione sui carburanti ha registrato una crescita del 7% nel periodo considerato.

Le prospettive sono d'altra parte tali da lasciare immaginare ulteriori tagli: è difficile che le agevolazioni possano crescere, semmai è realistico ipotizzare che diminuiranno ulteriormente. Quanto alla spesa di origine europea, *Agenda 2000* propone, a bilancio agricolo praticamente invariato, di passare, sia pure molto gradualmente, dalla PAC ad una più articolata politica di sviluppo rurale integrato e l'integrazione dei primi cinque Paesi dell'Europa Centro Orientale (PECO). Intanto nel dibattito si sono già affacciate proposte di parziale rinazionalizzazione: saranno forse ancora rigettate, ma danno il segnale del clima. In tempi di moneta unica, mentre sembra difficile impegnare i Paesi membri ad ulteriori contribuzioni a beneficio dell'Unione, è facile immaginare che tutte le altre politiche (di coesione, dell'ambiente, regionale, dei trasporti, ecc.) guardino con interesse ai fondi agricoli del bilancio comunitario.

In un tale scenario, la conoscenza analitica del volume consolidato delle risorse a disposizione della politica agraria e della loro distribuzione sul territorio a livello delle Regioni, risponde non solo ad un obiettivo di razionalizzazione di un consolidato spesa-agevolazioni che in prospettiva sarà certamente non superiore e probabilmente inferiore all'attuale, ma anche ai fini di una difesa dell'intervento di politica agraria stesso, minacciato altrimenti dalla competizione operata dalle politiche rivolte ad altri scopi.

---

<sup>10</sup> In realtà a fronte di un lieve aumento della spesa dell'Aima, la spesa degli altri organismi di intervento risulta dimezzata e la spesa strutturale dell'UE scende di oltre il 30%.

#### 4.3.3. *Un tentativo di regionalizzazione del consolidato spesa-agevolazioni: criteri metodologici*

La misura del volume consolidato delle risorse concesse all'agricoltura a livello regionale consiste in un'approssimazione frutto di studi tuttora in corso, pur collocandosi sulla scia di contributi pubblicati da vari studiosi ed istituzioni di ricerca nel corso degli anni. È necessario sottolineare, inoltre, che a tutt'oggi non sono reperibili dati aggiornati e che i dati aggregati a livello nazionale, che sono alla base dell'imputazione alle varie Regioni, sono tratti dalle stime finora prodotte dall'INEA<sup>11</sup>.

Sulla base di quelle stime e dei dati aggiornati sulla spesa delle Regioni frutto della presente ricerca, viene qui proposto un tentativo di regionalizzazione del consolidato spesa-agevolazioni per l'anno 1996 in termini di pagamenti totali e di agevolazioni differenziali<sup>12</sup>.

Dal punto di vista metodologico, mentre il volume della spesa regionale è stato tratto direttamente dalla base dati della presente ricerca, nel caso delle altre fonti di spesa considerate (Aima, Mipa, ecc.) è stato necessario adottare un criterio di imputazione regionale.

Così, nel caso dell'Aima, sulla base dei bilanci riclassificati, i pagamenti sono stati attribuiti ai vari prodotti e poi attribuiti alle Regioni sulla base della relativa produzione lorda vendibile<sup>13</sup>.

La spesa del Ministero, una volta depurata dai trasferimenti alle Regioni, è stata imputata alle Regioni in base al criterio (definito dall'articolo 3 della legge pluriennale 752/86) dei coefficienti di ripartizione regionali delle risorse aggiornati in base al secondo riparto stabilito con delibera Cipe del 21 dicembre 1995 (G. U. n. 39 del 16 febbraio 1996). Naturalmente tale stima presenta molti limiti, ma, data la mancanza di altre informazioni sulla distribuzione territoriale della spesa ministeriale, riesce forse a fornire degli ordini di grandezza non troppo distanti dalla realtà.

La spesa strutturale dell'Unione Europea, comprende i pagamenti effettuati tramite il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie. Ai fini della regionalizzazione sono stati considerati i pagamenti dell'Igfor (Ispettorato generale per l'amministrazione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie) per ogni Regione relativamente al solo Regolamento

---

<sup>11</sup> In particolare va ricordato l'impegno dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria in questo ambito, con la pubblicazione del volume "La spesa pubblica in agricoltura" curato da R. Finuola e l'inserimento nell'Annuario dell'agricoltura italiana di paragrafi relativi all'analisi della spesa complessiva, della spesa del Ministero e dell'AIMA, delle politiche comunitarie, delle agevolazioni tributarie e fiscali.

<sup>12</sup> L'unico tentativo di regionalizzazione della spesa e delle agevolazioni per l'agricoltura è in: Bottaluscio, Sotte, Tonnarelli: "La spesa per l'agricoltura nelle Regioni italiane: quale consolidamento fra politiche agricole comunitarie, nazionali e regionali?", in F. Sotte (a cura), *Spesa pubblica e agricoltura*, Associazione "Alessandro Bartola", *Ricerche*, CLUA, Ancona, 1997. Da quella pubblicazione sono stati tratti gran parte dei criteri metodologici adottati nel presente lavoro.

<sup>13</sup> La metodologia appena descritta può essere ritenuta maggiormente affidabile per quanto riguarda il sostegno dei prezzi, presenta invece dei limiti quando si prendono in considerazione indennità, aiuti e sovvenzioni non agganciati alle quantità o alle Plv. Occorre comunque anche tenere conto della distinzione fra aiuti agli agricoltori ed aiuti alle industrie agro-alimentari: seguendo il criterio della Plv regionale, implicitamente si assume che il prodotto sia avviato alla trasformazione e commercializzazione nella stessa Regione di produzione. Da F. Sotte (a cura) (1997), *Spesa pubblica e agricoltura*, op. cit. e da F. Sotte, D. Trasatti, *Aspettando l'Agea. La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa (1983-1996)*, Associazione "Alessandro Bartola", *Quaderni*, n. 1, Ancona, 1999.

1442/88 (estirpazione vigneti)<sup>14</sup>. Anche con questo limite, la stima sembra risultare attendibile dato che i pagamenti relativi al Reg. 4115/88 rappresentano una quota minima del totale.

Ai fini dell'utilizzo di un parametro di attribuzione abbastanza stabile, inoltre, è stata presa in considerazione la media dei pagamenti effettuati per le campagne 1994/95 e 1995/96<sup>15</sup>. In base ai pagamenti medi ottenuti da ogni Regione, infine, è stato possibile calcolare i relativi pesi percentuali che sono stati utilizzati per regionalizzare l'intero aggregato.

Nella voce "Altri organismi di intervento" sono compresi i pagamenti effettuati dal Ministero delle Finanze (restituzioni alle esportazioni<sup>16</sup>) e dall'Ente Risi (i cui pagamenti costituiscono una percentuale minima del totale). Anche in questo caso, a causa dell'assoluta mancanza di informazioni in merito, si è dovuto optare per una stima delle quote regionali. A tal fine, si è scelto di attribuire tale spesa alle Regioni in base alle quote di riparto utilizzate per la regionalizzazione della spesa dell'Aima. In base a questo criterio, ovviamente discutibile, si è di fatto assunto che le esportazioni da ciascuna Regione siano in proporzione alla produzione vendibile di ciascun prodotto.

Passando alle agevolazioni, relativamente ai carburanti ad uso agricolo la "minore spesa" è stata assegnata alle varie Regioni sulla base dei dati regionali di utilizzo dei carburanti a prezzo agevolato di fonte UNACOMA relativi al 1995<sup>17</sup>.

Le agevolazioni relative a imposta sul valore aggiunto e imposte dirette sono state imputate alle singole Regioni partendo dal dato stimato a livello nazionale<sup>18</sup>.

Le quote regionali dell'agevolazione sull'IVA sono state calcolate in base al valore aggiunto agricolo di ogni Regione. Le agevolazioni sull'IRPEF e sull'ICI, invece, sono state attribuite sulla base dei redditi lordi standard (RLS) regionali.

Per quanto riguarda, infine, le agevolazioni previdenziali e contributive, il dato stimato a livello nazionale è stato ripartito in base alle stime a livello regionale dei contributi versati dai lavoratori agricoli e dai lavoratori extra-agricoli, distinti in dipendenti e indipendenti, prodotte nella citata ricerca di Bottaluscio, Sotte e Tonnarelli<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> L'aggregato comprende anche la spesa relativa al Regolamento 4115/88 per la quale nel corso della ricerca non è stato possibile reperire informazioni sulla ripartizione regionale. Date le dimensioni contenute della sua spesa e il conseguente peso ridotto rispetto all'intero consolidato, ci si è accontentati di applicare anche ad esso i coefficienti individuati per l'altro Regolamento.

<sup>15</sup> Si tenga conto che dal 1997 i pagamenti relativi ad entrambi i Regolamenti non sono più effettuati dall'Igfor, ma direttamente dall'Aima. L'utilizzo della media biennale consente di ottenere una ripartizione della spesa nella quale sono rappresentate tutte le Regioni (la quota della Sardegna in particolare risulterebbe altrimenti sottostimata dal momento che nel 1995/96 non ha ricevuto alcun pagamento dall'Igfor a seguito della sospensione dei 1.330 premi richiesti).

<sup>16</sup> Trasferimenti concessi agli esportatori affinché collochino i loro prodotti sul mercato mondiale a prezzi concorrenziali.

<sup>17</sup> UNACOMA Service Srl, *La meccanizzazione Agricola in Italia, anno 1995*, Roma, 1998.

<sup>18</sup> Cfr. Annuario INEA e Cristofaro A. (1995), "Una stima delle agevolazioni tributarie nel settore agricolo", in Finuola (a cura) (1995), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma..

<sup>19</sup> Una volta stimati i relativi pesi percentuali dei contributi sui diversi redditi, per differenza (poi rapportata a 100) si è calcolata la stima in percentuale dell'agevolazione all'agricoltura per il lavoro dipendente che applicata ai redditi regionali da lavoro agricolo dipendente esprime l'ammontare regionale dell'agevolazione. Per i lavoratori indipendenti, si è sottratto dal contributo per unità di lavoro autonomo extra-agricolo il contributo Scau unitario distinto per Regione. Moltiplicando tale differenza per il numero dei coltivatori diretti delle Regioni si è ottenuta l'agevolazione per lavoro autonomo distinta per Regione.

#### 4.3.4. Un'analisi comparata dei consolidati a livello regionale

Pur nella inevitabile approssimazione della metodologia di attribuzione e di stima adottata, che suggerisce cautela nel commento dei risultati, il quadro di insieme presenta notevoli motivi di interesse.

Nelle **tabelle 2, 3 e 4** sono riportati i risultati della regionalizzazione del volume consolidato del sostegno all'agricoltura relativo all'anno 1996 (rappresentati graficamente nelle **figure 2 e 3**).

Nella tabella 2 la spesa globale è stata suddivisa in cinque aggregati: Aima, altri organismi di intervento (Ente Risi e Ministero delle Finanze), Fondo Attuazione dei regolamenti socio-strutturali (Igfor) più UE strutture, Ministero delle Politiche Agricole (allora Miraaf) più Fondo per la Meccanizzazione, Regioni.

Nella tabella 3 sono riportate le agevolazioni distinte in cinque aggregati: sui carburanti, sull'IVA, sull'IRPEF, sull'ICI e previdenziali.

#### *La spesa*

Il consolidato della spesa, esposto nella tabella 2, mostra innanzitutto il differente peso delle singole componenti nelle differenti ripartizioni del Paese. In particolare, mentre l'agricoltura del Nord e del Centro beneficia in misura proporzionalmente maggiore della spesa AIMA, (che rappresenta rispettivamente il 62,1% e il 61,9% del totale), il Sud e soprattutto le Isole si caratterizzano per un peso tendenzialmente maggiore in termini delle altre componenti. Il dato è ovviamente condizionato dalle differenti dotazioni di spesa regionale delle Regioni a statuto ordinario rispetto a quelle autonome: se nelle prime l'AIMA rappresenta più dei 3/5 del totale, nelle seconde scende sotto ad 1/4. E' comunque il caso di notare come, in entrambe le aggregazioni (ordinarie o autonome) si raccolgano casi di composizione della spesa complessiva molto differenti tra loro. Questo vale innanzitutto riguardo al peso relativo dell'AIMA al quale si accompagna in misura complementare quello della Regione. Tra le Regioni ordinarie il suo peso va dai valori superiori al 70% della Lombardia e dell'Umbria a quelli intorno o inferiori al 30% della Liguria e della Basilicata. Tra le speciali, il ruolo dell'AIMA, del tutto insignificante in Val d'Aosta, cresce fino al 60% in Friuli. Anche le altre componenti della spesa, sia pure meno significative, mostrano di pesare differentemente a seconda delle Regioni. Per esempio il ruolo quasi insignificante del Mipa nella Valpadana, ma anche in Umbria, Puglia, Sicilia, diventa abbastanza rilevante in altre regioni come Molise e Liguria, dove sfiora il 20% del totale.

In sostanza, le principali componenti che fanno la differenza nella spesa sono le seguenti.

- Lo statuto ordinario o speciale della Regione: nel 1996 le quattro Regioni e del due Province del primo tipo spendono da sole 3.156 miliardi pari all'84% dei 3.752 miliardi spesi dalle quindici restanti.
- La specializzazione in colture o allevamenti particolarmente premiati dalla PAC attraverso la spesa AIMA: si osservino in particolare i casi di

---

Bottaluscio, Sotte e Tonnarelli: "La spesa per l'agricoltura nelle Regioni italiane: quale consolidamento fra politiche agricole comunitarie, nazionali e regionali?", op. cit.

tutte le regioni padane fino al Friuli, dell'Umbria dove si concentra gran parte del notevolissimo sostegno al tabacco, delle Marche (grano duro e girasole) o della Puglia (cereali e olivicoltura).

- L'efficienza relativa della Regione nella trasformazione dei propri stanziamenti in pagamenti; è il caso di ricordare che nel presente lavoro sono stati considerati i pagamenti totali e che quindi nelle Regioni con più bassa capacità di spesa si è proporzionalmente ridotto il peso percentuale della spesa regionale a vantaggio delle altre fonti.
- Infine la localizzazione nel Mezzogiorno della Regione che tende ad innalzare la quota di spesa del Mipa.

#### *Le agevolazioni ed il loro consolidato con la spesa*

Il consolidato delle agevolazioni è esposto nella tabella 3. E' subito il caso di notare come esse presentino una molto disforme distribuzione territoriale tra le Regioni. I benefici fiscali tendono ad avere una distribuzione che decresce scendendo dal Nord al Sud del Paese. Si veda in particolare il caso dell'abbuono delle accise sui carburanti: questa quota è pari al 46,1% di tutte le agevolazioni nel settentrione contro il solo 17,4% nelle isole (con punte oltre il 50% nelle regioni con il più diffuso parco macchine: Lombardia ed Emilia-Romagna). Si noti che le Regioni del Nord beneficiano di un abbuono sui carburanti di 1.260 miliardi pari al 48% dei 2.616 miliardi totali dell'intero Paese. Uno stesso andamento caratterizza le agevolazioni IVA, IRPEF ed anche ICI che si concentrano nelle regioni più affluenti e con una agricoltura a più alti rendimenti.

Esattamente l'opposto avviene riguardo alle agevolazioni previdenziali: se si somma la quota del Sud (1.653 miliardi) a quella delle Isole (791 miliardi) si ottiene un totale di 2.444 miliardi pari al 67% del totale nazionale. In questo caso sono le Regioni con una agricoltura più debole e contemporaneamente caratterizzata da ordinamenti più intensivi di lavoro a beneficiare maggiormente: si osservino i casi limite di Calabria, Sicilia e Campania.

Sommando le due componenti spesa e agevolazioni si ottiene il consolidato complessivo. In media nazionale, esso è composto per il 71% dalla spesa e per il 29% dalle agevolazioni (tabella 4, figure 2 e 3). Il peso delle agevolazioni è maggiore nelle Regioni del Sud mentre diminuisce nel Nord e nelle Isole. Il centro si colloca sulla media nazionale.

È da sottolineare, inoltre, la differenza tra le Regioni a statuto speciale (dove la spesa pubblica rappresenta quasi il 76% dell'intero sostegno) e quelle a statuto ordinario (nelle quali la quota scende a circa il 70%).

#### *Una valutazione del sostegno unitario*

La disforme composizione della spesa e delle agevolazioni si traduce in una incidenza altrettanto ineguale tra le varie Regioni del sostegno pubblico complessivo. Nella tabella 5 vengono riportati i valori del sostegno complessivo all'agricoltura rapportati ad alcuni denominatori caratteristici del settore: in particolare occupati in agricoltura, SAU e valore aggiunto settoriale

La quota del sostegno sul valore aggiunto offre i risultati più sorprendenti. In alcune Regioni infatti il valore avvicina o addirittura supera il 100%. Il caso più evidente è quello della Valle d'Aosta, nella quale esso raggiunge addirittura il

doppio del valore aggiunto. Ma valori particolarmente elevati si rilevano anche in Basilicata (122%), Sardegna (104%), Umbria (98%) e Molise (95%).

Di contro, in alcune Regioni la quota si contrae fino alla quota minima del 22% circa della Liguria. In termini di ripartizioni, il sostegno in rapporto al valore aggiunto diminuisce dal Nord (43%), al Sud (61%). Il valore è massimo nelle Isole (73%). In questo senso potrebbe sembrare vi sia un tendenziale privilegio meridionale in termini di sostegno complessivo all'agricoltura.

Il privilegio del Sud tende comunque a scomparire prendendo in considerazione gli altri parametri. Infatti sia in rapporto agli occupati che alla SAU, vengono meno le differenze tra medie riferite alla grandi ripartizioni e il sostegno sembra distribuirsi più uniformemente nel Paese. Ma è all'interno di quelle medie che invece si palesano le maggiori differenze, cosicché Regioni contigue mostrano un sostegno pro-capite o per unità di superficie del tutto differente. Soprattutto il dato riferito al sostegno pro-capite è interessante. Si prendano i casi della Liguria (10,8 Mln p.c.), del Piemonte (21,2 Mln p.c.) e della Val d'Aosta (36 Mln p.c.); oppure quelli del Lazio (14,6 Mln p.c.), delle Marche (19,3 Mln p.c.) e dell'Umbria (34,8 Mln p.c.); o infine della Campania (14,7 Mln p.c.) e della Basilicata (26,9 Mln p.c.).

*La distribuzione territoriale delle politiche agricole: un tentativo di sintesi*

Un tentativo di ulteriore sintesi è stato elaborato attraverso una applicazione ai risultati ottenuti dal presente studio, cioè ai valori assoluti della spesa e delle agevolazioni esposti nelle tabelle 2 e 3, dell'analisi delle corrispondenze. Tale metodo consente una rappresentazione geometrica delle relazioni di similarità tra righe (nel nostro caso, le Regioni) e tra colonne (nel nostro caso, la distribuzione della spesa per ente erogante e delle agevolazioni). Ogni riga o colonna della tavola di contingenza può essere rappresentata su un piano attraverso un punto. Questo apparirà tanto più vicino (distante) rispetto ad ogni altro punto quanto più simile (dissimile) sia la distribuzione che rappresenta (profilo). L'origine degli assi, in questo contesto, rappresenta il baricentro della tavola di contingenza, essendo la sintesi dell'inerzia determinata nello spazio da ciascun punto (riga o colonna) in ragione della sua originalità e della sua massa. Il pregio di questa tecnica consiste nel fornire una rappresentazione geometrica particolarmente "rivolta all'utente": una sorta di "rappresentazione fotografica" del posizionamento di ciascuna Regione rispetto alle altre e rispetto alle varie origini della spesa o delle agevolazioni di politica agraria.

Il metodo fornisce una conferma di quanto già esposto sulla distribuzione territoriale del sostegno, evidenziando in particolare la differente composizione del sostegno per gruppi di Regioni.

- Come era da attendersi, le Regioni a Statuto Speciale assumono una posizione particolarmente decentrata per effetto del peso elevato della spesa in esse effettuata dall'ente Regione. L'effetto di questo fenomeno determina una posizione originale dell'aggregato "Regioni" la cui distribuzione nello spazio appare conseguentemente molto originale. Anche alcune Regioni ordinarie sono comunque particolarmente connotate dalla spesa regionale: Basilicata in particolare, ma anche Calabria, Liguria e Molise.

- Su un altro versante, in posizione altrettanto originale si colloca l'agevolazione sui contributi sociali. Questa componente, alla quale si affianca la stesa del Mipa, ha una caratterizzazione essenzialmente meridionale: le Regioni più vicine sono la Campania, la Calabria (oltre che ancora la Liguria). In una posizione più lontana si collocano il Lazio ed il Molise.
- Infine, in basso a sinistra del grafico si raccolgono le Regioni in cui predomina un'agricoltura più avanzata (Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Friuli, Piemonte) dimostrano un legame tendenziale con le forme di agevolazione legate ai fattori produttivi (carburanti) o alla gestione imprenditoriale ed allo sviluppo agro-industriale (IVA ed imposte dirette). Ciò avviene, in minor misura, anche per alcune Regioni del Centro (Umbria, ma anche Marche), le quali, però, devono la loro posizione nel piano ad una forte caratterizzazione per la spesa di origine Aima.

#### *Considerazioni conclusive*

Sia pure nella approssimazione dei dati a disposizione e del metodo adottato, obiettivo prioritario di quest'ultimo paragrafo era di sviluppare un tentativo di consolidamento della spesa a livello delle singole Regioni e delle Province autonome. L'intenzione era di fornire al lettore la percezione della rilevanza che nella programmazione della spesa a livello regionale assumono la conoscenza e la valutazione della distribuzione, dell'efficienza e dell'efficacia delle misure di politica agraria che, pur sfuggendo al diretto controllo del policy maker regionale, condizionano a loro volta l'efficienza/efficacia delle misure di politica settoriale che egli adotta. Ogni politica presenta infatti per sua natura una distribuzione non uniforme e differente da ciascun'altra sul territorio nazionale. Questa constatazione, spesso trascurata, appare invece di cruciale importanza nella valutazione ed amministrazione delle politiche.

Il secondo obiettivo era di valutare come la spesa di cui beneficiano le agricolture regionali si distribuisca in modo molto difforme sul territorio. Una analisi della composizione dei consolidati e della loro consistenza in termini di sostegno unitario consente di valutare quanto sia la distribuzione, che la consistenza dipendano da molteplici fattori:

- differenti caratteristiche strutturali delle rispettive agricolture,
- differenti impatti delle politiche nazionali ed europee,
- differenti caratteri interni alle singole Regioni (sia di tipo allocativo: relativamente alle risorse a disposizione, che amministrativo: riferite in particolare all'efficienza nella trasformazione degli stanziamenti in pagamenti effettivi).

Generalizzando, l'analisi svolta ha consentito di dimostrare come alcune misure (le esenzioni fiscali in genere ed in particolare le agevolazioni Iva e la riduzione delle accise sui carburanti) tendano a concentrarsi sulle agricolture meglio dotate e tecnologicamente più evolute, labour-saving e capital-intensive, produttrici di commodities. Nella stessa direzione, per la specifica distribuzione dei propri benefici, si orienta la PAC garanzia veicolata dall'Aima. In senso opposto, tendenzialmente redistributivo e a vantaggio dell'agricoltura meridionale e delle agricolture più intensive di lavoro e produttrici di prodotti meno protetti, si

orienta la spesa regionale (che ovviamente si concentra nelle Regioni a statuto speciale, anche in ragione dei maggiori poteri e del più elevato grado di autonomia) e soprattutto l'agevolazione previdenziale.

Se si tiene conto che soprattutto proprio l'agevolazione previdenziale è stata fortemente ridotta, così come la spesa centrale del Mipa, mentre la spesa regionale si è ridimensionata per effetto della contrazione dei finanziamenti nazionali alla legge poliennale, si può comprendere come certamente non in senso redistributivo si sia agito. Mancano ulteriori informazioni riguardo agli esercizi successivi al biennio 1995-96, trattato nella ricerca, ma più di un segnale suggerisce che le Regioni, una volta ottenuta la possibilità di decidere autonomamente quali volumi di risorse dedicare all'agricoltura (in concorrenza con altri utilizzi), abbiano adottato una strategia di ulteriore contenimento della propria spesa.

La ricerca svolta non consente ulteriori considerazioni sugli effetti distributivi che emergono dall'operazione di consolidamento. Naturalmente ad ulteriori approfondimenti occorre fare rinvio. In quella sede sarà interessante organizzare l'informazione anche al fine di ottenere dati sulla distribuzione della spesa e dei suoi benefici a dimensione sub-regionale. La sensazione che emerge dal confronto tra Regioni è che la parte maggiore delle risorse sia associata all'agricoltura della pianura, quella con minori problemi strutturali. Ciò non deve sorprendere: alla lunga gli imprenditori sono attratti dal sostegno e, dato il suo consistente peso su valore aggiunto settoriale, si orientano ad adottare le produzioni, le tecnologie e le localizzazioni che lo massimizzano. Certo è che, se si giudica che gli obiettivi della politica agricola debbano essere ridefiniti e maggiormente orientati a valorizzare gli aspetti qualitativi dell'agricoltura e le sue interrelazioni con l'ambiente, il territorio e lo sviluppo rurale, la stessa distribuzione della spesa dovrebbe essere ridefinita.

## Bibliografia

1. Bottaluscio S., Sotte F., Tonnarelli M. (1997), La spesa per l'agricoltura nelle Regioni italiane: quale consolidamento fra politiche agricole comunitarie, nazionali e regionali?, Associazione "Alessandro Bartola", CLUA, Ancona.
2. Cristofaro A. (1995), Una stima delle agevolazioni tributarie nel settore agricolo, in: Finuola (1995).
3. Finuola R. (1999), La spesa pubblica in agricoltura, in "L'informatore Agrario", n. 3.
4. Finuola R. (a cura di) (1995), La spesa pubblica in agricoltura, INEA, Roma.
5. Inea (1995), Annuario dell'agricoltura italiana - volume XLVIII, Roma.
6. OECD (1998), "Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Evaluation 1998".
7. Orlando G. (1984), "La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica", Franco Angeli, Milano.
8. Sotte F. (1993), La spesa per l'agricoltura di AIMA, MAF e Regioni. Primi risultati di una ricerca sui bilanci consolidati a livello regionale, INEA - Il Mulino, Bologna.
9. Sotte F. (a cura di) (1993), Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi ed il controllo della politica agraria, INEA - Il Mulino, Bologna.
10. Sotte F. (a cura di) (1995), The Regional Dimension in Agricultural Economics and Politics, Proceedings of the 40° EAAE Seminar, Ancona.
11. Sotte F. (a cura di) (1997), Spesa pubblica e agricoltura, Spesa pubblica e agricoltura, Associazione "Alessandro Bartola" - Clua Edizioni, Ancona.
12. Sotte F., Bernacconi P. (1995a), La spesa del MAF per il periodo 1986-1992, in: Finuola (1995).
13. Sotte F., Bernacconi P. (1995b), "La spesa dell'AIMA per il periodo 1986-1992", in: Finuola (1995).
14. Sotte F., Cristofaro A., Mazzini A., Tonnarelli M. (1994), Le agevolazioni sui carburanti per l'agricoltura, in: "La Questione Agraria", n. 54.
15. Sotte F., Tonnarelli M. (1995), Difesa delle agevolazioni fiscali e politica agraria, in: "L'Informatore Agrario", n. 6.
16. Sotte F., Trasatti D., (1999), "Aspettando, l'Agea. La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa (1983-1996)", Associazione "Alessandro Bartola", *Quaderni*, n. 1, 1999.
17. UNACOMA Service Srl, (1998), "La meccanizzazione Agricola in Italia, anno 1995".
18. Vieri S. (1995), La spesa agricola delle Regioni, un tentativo di stima, in: Finuola (1995).