

**CONVENZIONE FRA REGIONE MARCHE E UNIVERSITÀ DI ANCONA  
PER L'ANALISI DELLA SPESA AGRICOLA REGIONALE (SARM)**

**Franco Sotte**

*in collaborazione con Patrizia Bernacconi*

**LA SPESA PER L'AGRICOLTURA  
DELLA REGIONE MARCHE**

**Relazione finale**

Dipartimento di Economia, Università di Ancona,  
via Birarelli, 11, 60121 ANCONA  
Telefono: 071-2203928 - Fax: 071-53621  
Email: [sotte@deanovell.unian.it](mailto:sotte@deanovell.unian.it)

Ancona, 31 ottobre 1997

---

## SOMMARIO

### **Introduzione 5**

### **Capitolo Primo Quali informazioni per il controllo della politica agraria ..... 7**

#### ***1. Una programmazione che agisca simultaneamente sull'ambiente esterno e sull'organizzazione 7***

- 2. I paradigmi caratteristici del nuovo scenario di programmazione: la complessità e l'incertezza 8
- 3. Flessibilità e retroazione per una integrazione tra programmazione e gestione della spesa 9
- 4. Le ragioni dell'insuccesso di una programmazione rigida 10
- 5. Politiche di spesa e politiche dei servizi 11
- 6. Le caratteristiche fondamentali delle informazioni sulla spesa a servizio delle esigenze informative del policy-maker 12
  - L'attributo della parzialità 12
  - La relazione tra precisione e tempestività dell'informazione 13
  - La complessità e varietà delle esigenze informative 13
  - La visione finanziaria 14
  - Il vuoto informativo sul fronte degli aspetti extra-contabili 14
- 7. Come riorganizzare le informazioni attualmente già disponibili 15
- 8. Quali nuove informazioni raccogliere 18
- 9. Quali strumenti di analisi e controllo per le politiche che non erogano spesa 19
- 10. L'origine delle risorse per il finanziamento della spesa agricola regionale 20
- 11. Qualche suggerimento pratico 20

### **Capitolo secondo Metodologia e schema di riclassificazione della spesa ..... 25**

#### ***A. La riclassificazione adottata ..... 25***

- 1. Le norme di riclassificazione 25
- 2. Codici di riclassificazione basati sullo schema INEA 26
  - Classificazione economico-funzionale 26
  - Tipologia di sostegno 27
  - Beneficiari finali 27
  - Gestione diretta o indiretta 28
  - Funzione la cui decisione è delegata dalla regione ad altro ente pubblico 29
  - Mezzi finanziari 29
  - Settore produttivo 30
  - Tutela dell'ambiente 30

Calamità naturali	31
3. Codici di riclassificazione integrativi per la Regione Marche	31
Servizio	31
Ufficio	31
Unità operativa	32
Centro di responsabilità	32
Decentramento	32
Collaudo	33
Orientamento sostanziale dell'intervento di spesa	33
Riferimento legislativo	33
4. La collocazione dei capitoli di spesa rispetto alla riclassificazione	33
<b>B. La definizione di "spesa agricola" e le variabili considerate.....</b>	<b>35</b>
<b>Capitolo Terzo Quadro analitico della spesa nel 1996.....</b>	<b>38</b>
<b>A. I volumi totali della spesa</b>	<b>38</b>
1. Consistenza della spesa globale	38
2. La spesa programmabile e non programmabile	39
<b>B. L'analisi della spesa agricola sulla base della classificazione adottata .....</b>	<b>41</b>
1. La destinazione economico-funzionale della spesa	41
La spesa intenzionale prevista e definitiva	42
Rapporto tra spesa intenzionale e reale	43
La consistenza dei residui e loro grado di smaltimento	45
La destinazione economico-funzionale per beneficiari finali e per mezzi finanziari	46
Un giudizio di sintesi sulla classificazione economico-funzionale	47
2. I mezzi finanziari della spesa regionale	49
3. Le tipologie di sostegno	50
4. I beneficiari finali	51
5. La tutela dell'ambiente	53
6. I centri di responsabilità e il servizio	54
7. Le altre classificazioni minori	55
<b>C. L'efficienza della spesa .....</b>	<b>58</b>
1. L'efficienza relativa della spesa	58
2. Indicatori di efficienza per la classificazione economico-funzionale	59
3. Analisi dei flussi generali di spesa	60
<b>Capitolo Quarto L'evoluzione della spesa nel quinquennio 1992-1996 .....</b>	<b>63</b>
1. Introduzione	63
2. Spesa totale e "spesa programmabile"	63

---

3. Evoluzione della spesa regionale totale	64
4. Destinazione economico-funzionale della spesa	66
Analisi della spesa attraverso gli stanziamenti	66
Analisi della spesa attraverso i pagamenti totali	67
L'efficienza relativa della spesa complessiva	68
L'efficienza relativa per tipologie di spesa	70
5. Altre principali classificazioni della spesa	70
Spesa regionale per tipo beneficiario	70
Spesa regionale per tipo di sostegno ai settori produttivi	72
Spesa regionale in base all'origine del suo finanziamento	73
Spesa regionale e tutela dell'ambiente	74
6. Ulteriori classificazioni della spesa	75
<b>Considerazioni conclusive .....</b>	<b>78</b>
1. Una valutazione della metodologia utilizzata	78
2. Alcuni suggerimenti operativi	79
<b>Bibliografia .....</b>	<b>81</b>

---

## Introduzione

Obiettivo di questo lavoro è rendere conto dei risultati definitivi della ricerca svolta nel quadro della convenzione tra Regione Marche e Dipartimento di Economia dell'Università di Ancona riguardante l'analisi della spesa per l'agricoltura della Regione Marche. Il rapporto ha la finalità di presentare un quadro organico di elementi quantitativi e di suggerimenti operativi per una riflessione sull'efficienza e l'efficacia delle politiche agricole regionali.

Il lavoro si articola nei seguenti capitoli.

Il primo, di tipo normativo, sarà rivolto a fornire elementi di valutazione e suggerimenti per la introduzione nella Regione 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 l'analisi e il controllo della 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?*

I successivi capitoli avranno invece carattere positivo e si porranno lo scopo di presentare, allo stato dell'attuale informazione, una quantificazione e valutazione della politica di spesa di competenza dell'Assessorato all'Agricoltura nelle Marche. Il secondo capitolo ha lo scopo di presentare la metodologia adottata in particolare per la riclassificazione del bilancio. Il terzo capitolo concentrerà l'attenzione sulla spesa dell'esercizio 1996. Il quarto capitolo è invece dedicato alla ricostruzione della dinamica della spesa con riferimento al quinquennio 1992-1996<sup>1</sup>. Questa parte della ricerca cercherà di rispondere alle domande: *quante risorse sono state spese per la politica agraria nelle Marche?*

---

<sup>1</sup> Alcuni riferimenti ad un periodo più lungo saranno nondimeno riportati utilizzando i risultati di precedenti ricerche svolte presso l'Università di Ancona e per conto dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (vedi bibliografia).

---

*quali forme di intervento sono state adottate? come è stata distribuita la spesa per politiche, per beneficiari, ecc.? qual è il grado di attuazione delle politiche di spesa in termini di impegno e di erogazione definitiva delle somme stanziare?*

Date le finalità operative di questo lavoro, la struttura del rapporto 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 quale trarre elementi per una riformulazione della politica agraria e per l'agro-alimentare regionale da realizzarsi necessariamente in tempi medio-lunghi.

La seconda parte della ricerca si è giovata della collaborazione dei componenti il gruppo di lavoro costituito presso l'Assessorato all'Agricoltura della Regione Marche. In particolare un ringraziamento va al dott. Gianfranco Trillini, coordinatore dell'Assessorato all'epoca in cui sono stati svolti il lavoro di impostazione della ricerca, la classificazione delle voci di bilancio e la rilevazione dei dati. I colloqui svoltisi all'interno del gruppo di lavoro hanno consentito di migliorare il quadro complessivo dello studio. Un contributo fondamentale per il lavoro di riclassificazione e di verifica è stato svolto dalla dott.ssa Stefania Denaro e dal dott. Lorenzo Bisogni. Importante è stato anche il contributo di del dott. Alberto Mazzini e della dott.ssa Maria Luisa Domizio e degli altri componenti il gruppo di lavoro costituito presso l'Assessorato all'agricoltura. La presentazione dei risultati provvisori è volutamente asciutta ed il commento è finalizzato prioritariamente alla comprensione delle tabelle e dei grafici. Non è obiettivo del gruppo di lavoro tirare le conclusioni politiche dei risultati raccolti, per cui anche l'ultimo capitolo si limiterà a raccogliere gli elementi essenziali per una sintesi di quanto emerso dalla ricerca. Un giudizio più analitico sia sui dati ottenuti per i due esercizi 1995 e 1996, nonché sulla serie 1992-1996 è invece atteso come risultato di una fase di analisi da svolgersi ora all'intero della Regione coinvolgendo i singoli dirigenti responsabili delle varie politiche. Le valutazioni e decisioni politiche potranno a quel punto essere più pertinenti. Naturalmente, per questo scopo, potrà essere considerata la possibilità di avvalersi ancora dei ricercatori che hanno realizzato la presente ricerca.

---

## Capitolo Primo:

### Quali informazioni per il controllo della politica agraria

#### *1. Una programmazione che agisca simultaneamente sull'ambiente esterno e sull'organizzazione*

Alle fondamenta di questa prima parte, che, come annunciato, si pone obiettivi operativi in un quadro di medio-lungo periodo, si pone 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 della spesa regionale, esplicitamente finalizzata all'analisi e al controllo.* Il divario tra l'attuale condizione dell'informazione sulla spesa e quella necessaria per una soddisfacente valutazione dell'efficienza e dell'efficacia nella sua realizzazione è enorme. 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* o della *gestione*), nullo o molto scarso, comunque assolutamente insufficiente, è stato l'impegno per la messa in funzione di adeguati strumenti per la fase del *controllo*<sup>2</sup>. La riorganizzazione di questo settore, lungi dall'effettuarsi in un quadro separato dalla riforma delle politiche agrarie, va, al contrario, svolta nel contesto stesso della attuazione del piano 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

---

<sup>2</sup> 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.

---

rielaborazione al fine di fornire ai *policy maker* (responsabili politici e dirigenti amministrativi) gli elementi per l'attivazione di un processo continuo di analisi dell'efficienza, dell'efficacia e della distribuzione delle risorse<sup>3</sup>.

## ***2. I paradigmi caratteristici del nuovo scenario di programmazione: la complessità e l'incertezza***

Al centro di ogni riflessione sugli strumenti tecnici e sugli assetti organizzativi da predisporre per il controllo della politica agraria c'è il paradigma 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;

- dalle trasformazioni istituzionali nei rapporti Stato-Regioni a seguito del referendum abrogativo del Maf, che l'istituzione del Miraaf con la legge 491/1993 non ha sostanzialmente risolto<sup>4</sup>; l'incombere del nuovo referendum e l'attesa anche nelle istituzioni preposte alla politica agraria delle trasformazioni in senso autonomistico attivate dal cosiddetto "DDL Bassanini" rendono ancora più evidente la prossimità di nuovi (anche radicali) cambiamenti;

- dalla ridefinizione delle forme di rappresentanza degli interessi sociali agricoli;

---

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

<sup>4</sup> 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.

---

- 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- agro-alimentare, 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<sup>5</sup>, forti interrelazioni con l'esterno, interrelazioni crescenti tra i ruoli: tecnico, amministrativo, politico.

### ***3. Flessibilità e retroazione per una integrazione tra programmazione e gestione della spesa***

La politica per l'agro-alimentare e per lo sviluppo rurale in un ambiente decisamente dinamico deve conseguentemente 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*.

---

<sup>5</sup> E' il caso di ricordare che recenti studi hanno evidenziato che l'agricoltura regionale ha accentuato nel corso degli anni Ottanta e Novanta i caratteri di differenziazione interna. Il processo di ristrutturazione dell'agricoltura ha seguito in modo diversificato gli stimoli del mercato e della politica agraria e l'evolversi del processo di sviluppo diffuso caratteristico dell'economia della regione: in alcune aree si è assistito ad una rapida destrutturazione del tessuto di imprese preesistente e ad una prevalenza di un esercizio speculativo dell'agricoltura. In altre, l'orientamento produttivo si è evoluto verso forme organizzative più professionali ed ordinamenti più orientati alla qualità. Si veda in particolare R.Esposti, L.Pianelli, "Sviluppo economico e relazioni con il settore agricolo nelle Marche. Una analisi intercensuaria": presentato nel corso del recente ciclo di incontri su: "L'agricoltura delle Marche alle soglie del Duemila" organizzato ad Ancona dall'Associazione "Alessandro Bartola" nei mesi di marzo e aprile 1997.

---

La razionalizzazione delle politiche agrarie si fonda sulla posizione centrale della funzione di *controllo*, cioè della retroazione informativa.

Se è vero che una impostazione quale quella qui proposta trova, almeno nella pratica di governo e amministrativa 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'estero<sup>6</sup>. D'altra parte, anche nell'ambito della teoria delle decisioni relativa alla gestione dell'impresa industriale o commerciale, tende a prevalere un approccio analogo. Ad esempio Anthony<sup>7</sup>, che adotta la seguente classificazione delle funzioni decisionali: 1) decisioni strategiche: *pianificazione strategica*, 2) decisioni ricorrenti: *controllo direzionale*, 3) 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 gestione della spesa*, che oggi spesso manca soprattutto a livello consuntivo, ma anche, viceversa, tra *risultati dell'attività di spesa e piano*. Naturalmente in queste funzioni decisiva è anche la tempestività dei collegamenti in quanto condizione necessaria per poter efficacemente apportare le opportune correzioni di rotta.

#### **4. Le ragioni dell'insuccesso di una programmazione rigida**

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 e dalla Regione

---

<sup>6</sup> 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 finanziaria.

<sup>7</sup> R.N. Anthony, D.W. Young, *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non-profit*, McGraw Hill, Milano, 1992

---

Marche in particolare). 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 postulati 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,
- separabilità dei ruoli nell'amministrazione delle politiche tra tecnici, burocrati e politici.

##### ***5. Politiche di spesa e politiche dei servizi***

Se dunque l'obiettivo è quello di una profonda riorganizzazione dell'organizzazione 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, manca spesso, nella generalità delle Regioni, una qualsiasi 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. Le caratteristiche fondamentali delle informazioni sulla spesa a servizio delle esigenze informative del policy-maker**

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

### **L'attributo della parzialità**

Il bilancio è intestato all'istituzione erogatrice "ente persona" (la "Regione") e non al sistema socio-economico-territoriale che ne è l'oggetto: "ente comunità" (la "regione"). 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 20-25% del totale dei trasferimenti di politica agraria<sup>8</sup>. 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/ASSAM, Province, Comunità montane, Consorzi di bonifica, ecc.) prima di raggiungere l'ultimo destinatario, il consolidato degli enti regionali e sub-regionali non può neanche essere derivato per somma dei singoli bilanci a causa delle duplicazioni. D'altra parte, salvo alcuni primi tentativi compiuti comunque con notevole approssimazione<sup>9</sup> mancano esperienze rivolte alla regionalizzazione della spesa delle istituzioni comunitarie e nazionali nell'ambito del territorio regionale o alla 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

---

<sup>8</sup> Si veda R.Finuola, *Presentazione della ricerca e sintesi dei risultati*, in Aa.Vv. La spesa pubblica per l'agricoltura: i risultati di una ricerca Inea, INEA, 1994. Si veda anche il lavoro dello stesso Finuola, in F.Sotte (a cura), *Spesa Pubblica e Agricoltura*, Associazione "Alessandro Bartola", CLUA Edizioni, Ancona, 1997 (in corso di stampa).

<sup>9</sup> 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.

S.Bottaluscio, F.Sotte, M.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", CLUA Edizioni, Ancona, 1997 (in corso di stampa).

---

agraria al livello regionale, 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.).

### **La relazione tra precisione e tempestività dell'informazione**

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.

### **La complessità e varietà delle esigenze informative**

L'informazione oggi disponibile si presenta indifferenziata rispetto ai potenziali utenti. In particolare la lettura che è possibile effettuare nei documenti ordinari 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 dell'efficacia dell'intervento, 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, di fatto, come un bilancio a sé, separato dal contesto: ed è da questa

---

visione parziale che origina in gran parte la logica incrementale alla quale si ispira la formazione dei bilanci e verso la quale agisce l'azione delle forze di pressione esterne ed interne all'amministrazione<sup>10</sup>.

### **La 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 cosiddetta *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 vincolo<sup>11</sup>.

### **Il vuoto informativo sul fronte degli aspetti 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);

---

<sup>10</sup> . E.Borgonovi (a cura), *Il controllo della spesa pubblica. Aspetti istituzionali di politica economica e di sistemi contabili*, EGEA, Milano, 1995.

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

<sup>11</sup> 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".

---

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 g) si dispone nel bilancio di informazioni quantitative. Ne consegue che l'efficienza può essere solo parzialmente misurata attraverso rapporti tra voci di spesa<sup>12</sup>. 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.

### ***7. Come riorganizzare le informazioni attualmente già disponibili***

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 procedure di analisi e controllo nella amministrazione della politica agraria regionale. Esse possono essere senz'altro sintetizzate negli attributi di:

a) *globalità* (cioè di riferimento all'"*ente comunità*": territorio, società, economia regionali);

b) *tempestività*, anche a scapito della precisione;

---

<sup>12</sup> Ad esempio, il rapporto pagamenti/stanziamenti può essere considerato espressione della relazione tra spesa desiderata e spesa realizzata.

---

c) *classificazione per obiettivi* di politica agraria: privilegiando le informazioni che consentono di valutare l'impatto delle politiche agrarie sui beneficiari finali,

d) *distribuzione differenziata* dell'informazione sulla spesa a beneficio dei fabbisogni differenziati dei diversi utenti,

e) *rilevanza*: 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 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<sup>13</sup>;

---

<sup>13</sup> Questo orientamento è stato seguito nella seconda parte per suddividere nella Regione Marche l'intervento comunitario (es.: 5B)

- 
- si possono infine anche adottare, specie in fase di consuntivo, rappresentazioni più analitiche della spesa contenuta nei principali capitoli<sup>14</sup>.

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 lettura del capitolo (spesso generica e volutamente ambigua), la sua effettiva destinazione,
- *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 adottato dall'INEA<sup>15</sup>. Su quella base è stata successivamente avviata una nuova ricerca per rendere comparabile su basi omogenee la spesa agricola di tutte le Regioni italiane degli ultimi dieci anni<sup>16</sup>. 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)<sup>17</sup>.

c) La rappresentazione dei risultati del bilancio riclassificato può essere effettuata con metodologie alternative a quella cartacea del bilancio tradizionale:

---

<sup>14</sup> Ad esempio, il rendiconto consuntivo della Regione Umbria propone una lettura analitica dei capitoli di spesa dedicati al sostegno della cooperazione indicando i finanziamenti devoluti a ciascuna singola cooperativa.

<sup>15</sup> 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 prende le mosse da quella presentata nel capitolo: *Metodologie di analisi della spesa: una applicazione alla Regione Marche*.

<sup>16</sup> Alcuni primi risultati di quel lavoro, la cui metodologia sarà qui adottata, sono contenuti nell'articolo: M.C.Nencioni, "Modelli regionali di politica agraria attraverso l'analisi della spesa delle Regioni" in: F.Sotte (a cura), *Spesa Pubblica e Agricoltura*, Associazione "Alessandro Bartola", CLUA Edizioni, Ancona, 1997 (in corso di stampa).

<sup>17</sup> Il codice SIR (Sistema Informativo Regionale) è stato introdotto a partire dai bilanci di previsione del 1984. Esso attua i dispositivi degli artt.9 e 34 della legge n. 335/1976 e dell'art.26 della legge n. 468/1978. La proposta del Ministero del Tesoro alla Commissione interregionale (oggi Conferenza Stato-Regioni) è stata approvata il 19 ottobre 1983.

---

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 interessate<sup>18</sup>.

### **8. Quali nuove informazioni raccogliere**

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 le 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 ancor più essere efficace ove si ponesse mano ad una riformulazione della modulistica al fine di ottenere dalle imprese richiedenti informazioni ulteriori rispetto a quelle strettamente necessarie all'istruttoria formale<sup>19</sup>. D'altra parte le leggi potrebbero imporre ai beneficiari della spesa

---

<sup>18</sup> 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 (a cura), *Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi e il controllo della politica agraria*, INEA-II Mulino, 1993.

<sup>19</sup> E' peraltro chiaro che, se la selezione dei beneficiari verrà in futuro orientata maggiormente in direzione dei requisiti sostanziali, maggiori informazioni saranno necessarie anche a beneficio della stessa istruttoria: la riforma della Pac sul fronte strutturale appare decisamente orientata in questo senso.

---

pubblica precisi obblighi di rendicontazione, pena l'esclusione dagli ulteriori benefici: tenuta della contabilità, rendicontazione periodica, ecc.<sup>20</sup>.

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, 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. Quali strumenti di analisi e controllo per le politiche che non erogano 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)<sup>21</sup>. 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

---

<sup>20</sup> L'obiettivo di una sistematica raccolta di informazioni di questo tipo non è nuovo nell'amministrazione della politica agraria. Ad esempio le direttive socio-strutturali del 1972 imponevano alle imprese con piani di sviluppo approvati l'obbligo alla tenuta della contabilità.

<sup>21</sup> Anche su questo fronte è importante muoversi con gradualità: l'esperienza di una ricerca ancora in corso 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 sub-regionali 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.

---

l'importanza di un riassetto dell'apparato amministrativo e di un più puntuale e sistematico suo monitoraggio.

### ***10. L'origine delle risorse per il finanziamento della spesa agricola 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 in passato era parzialmente giustificato dalla particolare condizione della finanza regionale. La sua derivazione dalla finanza nazionale la costringeva in parte, nei limiti dell'autonomia concessa dalle leggi nazionali di finanziamento (come la 752/86), alla pedissequa iscrizione delle stesse poste in entrata ed in uscita. Oggi che però parte consistente della politica agraria è finanziata con fondi regionali liberi da vincoli statali di destinazione, notevoli sono i margini di autonomia. 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 (o le scelte discrezionali in materia di gestione della cassa) a condizionare i ritardi nelle erogazioni.

### ***11. Qualche suggerimento pratico***

Il quadro fin qui delineato consente 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, che è opportuno

---

vengano ricordate. Alcune delle indicazioni per il medio termine potrebbero essere le seguenti.

- Istituzione di un ufficio preposto all'analisi sistematica della *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.
- Compito ricorrente dell'ufficio potrebbe essere quello di provvedere annualmente alla redazione di un *Rapporto tecnico annuale sulla spesa regionale in agricoltura*. I risultati della ricerca sulla spesa regionale marchigiana proposta nella seconda parte di questo studio possono essere considerati in quest'ottica come una sorta di primo rapporto tecnico (sulla base delle informazioni oggi disponibili). Ma 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.
- 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 (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 sub-regionali secondo le stesse metodologie adottate per il bilancio regionale: ASSAM, Consorzi di Bonifica, Comunità Montane, Province, ecc. In un secondo tempo il lavoro può essere esteso alla spesa erogata nella regione Marche da enti ed istituti regionali (MIRAAF, AIMA, FEOGA e altri fondi europei, 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.

- Raccolta e utilizzo di informazioni extra-contabili relative all'accesso alla spesa di politica agraria e al suo effettivo impiego. L'analisi di cui ai punti precedenti 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:
  - a) 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;
  - b) Messa a punto di metodologie di raccolta di informazioni statistiche sulle domande, sui titoli di impegno e di pagamento;
  - c) Definizione di idonei indicatori dei rapporti output/input e obiettivi/risultati;

- 
- d) 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;
- e) 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 consapevolezza<sup>22</sup>. E' necessario invece 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 passato<sup>23</sup>. Essa può anche essere utilizzata per avviare nella Regione una esperienza di controllo budgetario: la spesa simulata per l'esercizio a venire 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.
  - *Analisi della produttività degli interventi sulle aziende*. La valutazione dei programmi di politica agraria e dei loro impatti sull'agricoltura regionale non

---

<sup>22</sup> 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 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.

<sup>23</sup> 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.

---

può arrestarsi sulla soglia dell'istituzione regionale, 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.

---

## Capitolo secondo:

### Metodologia e schema di riclassificazione della spesa

#### A. La riclassificazione adottata

##### *1. Le norme di riclassificazione*

Alla base dell'analisi effettuata sulla spesa c'è il sistema di riclassificazione adottato, costituito da due serie di codici di riclassificazione. Il primo gruppo di essi si ispira, dopo opportune rielaborazioni, a quello utilizzato dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) nella ricerca recentemente conclusa volta alla precostituzione di una base dati omogenea sulla spesa regionale delle Regioni e delle Province autonome italiane<sup>24</sup>. Il secondo gruppo di indici risponde invece ad esigenze specifiche della Regione Marche; essi sono stati concordati e studiati per rispondere a bisogni informativi particolari, tenendo conto della disponibilità e della struttura organizzativa interna dell'Assessorato all'Agricoltura.

La riclassificazione è stata effettuata associando ad ogni capitolo di spesa (o suddivisione del capitolo in "linee", quando ciò era possibile e ritenuto opportuno), un codice per ogni voce dello schema di riclassificazione, tenendo conto del criterio della "prevalenza".

---

<sup>24</sup> Si vedano a proposito nella bibliografia F.Sotte (a cura di), *Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi e il controllo della politica agraria*, Il Mulino-INEA, Roma, 1993 e R. Finuola (a cura di), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma, 1995.

---

## 2. Codici di riclassificazione basati sullo schema INEA

### Classificazione economico-funzionale

Individua le tipologie di intervento tipiche della politica agraria; è costituita da due lettere e prevede le seguenti voci:

**AT:** Assistenza tecnica, spese rivolte in genere ai servizi alla produzione;

**RS:** Ricerca e sperimentazione, spese rivolte alle attività di studio, ricerca e sperimentazione in campo agricolo;

**GA:** Aiuti alla gestione aziendale, spese rivolte al finanziamento della gestione delle imprese agricole nel breve termine (non più di un anno);

**IA:** Investimenti aziendali, spese destinate ad aziende direttamente impegnate nella produzione agricola per l'acquisizione di fattori fissi;

**PM:** Promozione e marketing, spese rivolte a favorire la penetrazione sul mercato dei prodotti agricoli ivi comprese le spese per i marchi e la valorizzazione della qualità;

**IN:** Infrastrutture, spese rivolte ad investimenti esterni alle singole aziende e di cui esse beneficiano attraverso le economie esterne presenti nel contesto in cui sono collocate;

**ST:** Strutture di trasformazione e commercializzazione, spese rivolte al finanziamento di aziende di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli;

**AF:** Attività forestali, spese per la conservazione ed il miglioramento del patrimonio forestale e dei prodotti connessi;

**AL:** Altro, spese per interventi identificabili ma non rientranti in nessuna delle categorie sopra menzionate;

**NC:** Non classificabile, spese per interventi assolutamente non identificabili (voce residua).

---

### **Tipologia di sostegno**

Individua le diverse tipologie di sostegno ai produttori agricoli e tende a classificare gli interventi in funzione del tipo di contributo concesso. E' costituita da due lettere e prevede le seguenti voci:

- SV:** Premi e sovvenzioni, contributi a fondo perduto svincolati da qualsiasi piano di sviluppo, di miglioramento o simile e legati al solo possesso di particolari requisiti (es. aiuto al reddito);
- CC:** Contributi in conto capitale, finanziamento a fondo perduto concessi nell'ambito di piani di sviluppo, di miglioramento e simili;
- CI:** Contributi in conto interessi, finanziamenti tendenti a coprire, in misura variabile, il costo degli interessi nel credito di esercizio o sui mutui poliennali contratti da operatori economici (credito agevolato);
- IP:** Integrazioni di prezzo, contributi tendenti ad aumentare la remunerazione unitaria del produttore sulla quantità di prodotto immessa sul mercato;
- AL:** Altre spese di sostegno, contributi identificabili come tali ma non rientranti in nessuna delle categorie sopra menzionate;
- NC:** Non classificate come spese di sostegno, o non identificabili come contributi (voce residua).

### **Beneficiari finali**

Distingue i beneficiari finali della spesa con riferimento sia agli operatori "economici" (singoli e associati) che "istituzionali" (enti pubblici). E' costituita da una lettera e prevede le seguenti voci:

- S:** Singoli, comprende i contributi concessi a qualsiasi titolo a alle imprese agricole;
- C:** Cooperative ed associazioni dei produttori, comprende i contributi concessi a qualsiasi titolo *esclusivamente o in grande prevalenza* a cooperative e/o ad associazioni di produttori;
- B:** Consorzi di bonifica, comprende i contributi concessi a qualsiasi titolo ai Consorzi di bonifica;

- 
- A:** Altri Enti, comprende i contributi concessi a qualsiasi titolo ad altri enti ed istituzioni, ma non per il loro funzionamento;
- R:** Funzionamento della regione, comprende tutte le spese destinate al funzionamento degli organi regionali (compreso l'Ente di Sviluppo);
- F:** Funzionamento delle altre istituzioni, comprende tutte le spese destinate al funzionamento di enti e/o organismi pubblici e privati di supporto all'attività regionale in campo agricolo;
- N:** Non classificabili, comprende tutte le spese per le quali non è identificabile un beneficiario (voce residua).

### **Gestione diretta o indiretta**

Determina il tipo di gestione della spesa con riferimento alle modalità di erogazione dei fondi distinguendo fra erogazioni al beneficiario finale eseguite direttamente dalla Regione (gestione diretta) dalle erogazioni eseguite per il tramite di enti (gestione indiretta). E' costituita da due lettere e prevede le seguenti voci:

- DI** :Gestione diretta, l'erogazione della spesa al beneficiario finale è effettuata direttamente dalla Regione, anche attraverso Istituti di Credito;
- IE**: Gestione indiretta tramite l'Ente di Sviluppo, l'erogazione è destinata all'ente strumentale e per suo tramite al beneficiario finale;
- IL**: Gestione indiretta tramite Enti locali sub-regionali (Province, Comuni, Comunità Montane), l'erogazione è destinata ad un ente sub-regionale e per suo tramite al beneficiario finale;
- IA**: Gestione indiretta tramite altri enti pubblici, l'erogazione è destinata ad un ente non ricompreso nelle codifiche precedenti e per suo tramite al beneficiario finale;
- NC**: Non classificabili, comprende tutte le spese per le quali non siano determinabili le modalità di gestione (voce residua).

---

**Funzione la cui decisione è delegata dalla regione ad altro ente pubblico**

Riguarda l'eventuale affidamento agli enti locali sub-regionali titolari della delega di scelta della destinazione della spesa e della selezione del suo beneficiario, con (o senza) conseguente transito degli stanziamenti nel bilancio degli enti delegati stessi. E' costituita da una lettera e prevede le seguenti voci:

**D** : Funzione delegata;

**N** : Funzione non delegata;

**A** : Non classificabile, comprende tutte le spese per le quali non siano determinabili le modalità di gestione (voce residua).

**Mezzi finanziari**

Attiene all'origine delle risorse con le quali viene finanziata la spesa, individuando la provenienza dei mezzi finanziari con cui sono fronteggiate le spese preventivate. E' costituita da una lettera o una cifra e prevede le seguenti voci:

**D** :Mezzi statali impiegati per lo svolgimento di funzioni statali delegate alla Regione;

**F** :Mezzi statali extra legge organica di settore assegnati alla Regione per l'agricoltura;

**R** :Mezzi a disposizione della Regione senza vincolo di settore e destinati all'agricoltura;

**3** :Mezzi statali trasferiti nell'ambito della legge organica di settore per il finanziamento dei programmi agricoli regionali (art. 3 legge 752/1986);

**4** :Mezzi statali trasferiti nell'ambito della legge organica di settore per il finanziamento di programmi nazionali (art. 4 legge 752/1986);

**5** :Mezzi statali derivanti dalla l. 183/87 o trasferiti nell'ambito della legge organica di settore per il finanziamento dei regolamenti agricoli strutturali (art. 5 legge 752/1986);

**6** :Mezzi statali per il finanziamento dei programmi forestali (art. 6 legge 752/1986);

**G** :Fondi di origine UE, provenienti dalla sezione Garanzia del FEOGA;

---

**S** :Fondi di origine UE, provenienti dalla sezione Orientamento del FEOGA;

**C** :Altri fondi di origine UE non finanziati dal FEOGA;

**A** :Altri mezzi, comprende tutte le spese per le quali non sia determinabile la provenienza dei mezzi finanziari utilizzati (voce residua).

### **Settore produttivo**

Individua il settore produttivo verso il quale l'intervento è *esclusivamente o comunque prevalentemente* rivolto. E' costituita da una lettera e prevede le seguenti voci:

**Z** :Zootecnia;

**T** :Ortofrutta;

**V** :Vitivinicoltura;

**O** :Olivicoltura;

**C** :Cerealicoltura;

**F** :Forestazione

**B** :Barbabietola da zucchero e colture industriali;

**A** :Acquacoltura;

**P** :Floricoltura;

**G** :Interventi plurisettoriali o diversi, raccoglie tutti gli interventi a carattere generale e comunque plurisettoriale;

**N** :Non attribuibile, comprende tutte le spese per le quali non sia determinabile un settore beneficiario (voce residua).

### **Tutela dell'ambiente**

Attiene agli interventi in campo agricolo espressamente rivolti ad un miglioramento della condizione ambientale avendo come finalità, diretta o collaterale, la qualità dell'ambiente; rientrano in questo ambito anche le azioni rivolte a favorire metodi di coltura biologici o comunque meno inquinanti ed a valorizzare le produzioni biologiche. E' costituita da una lettera e prevede le seguenti voci:

**C** :Conservazione del suolo;

- 
- T** :Agriturismo;
- V** :Valorizzazione della qualità dei prodotti;
- P** :Parchi e foreste;
- A** :Agricoltura alternativa;
- I** :Introduzione di tecnologie a basso impatto ambientale;
- N** :No, interventi che non hanno per obiettivo la tutela dell'ambiente.

### **Calamità naturali**

Attiene agli interventi che si pongono come obiettivo la compensazione, parziale o totale, dei danni causati agli operatori agricoli da fatti ambientali non controllabili (calamità naturali). E' costituita da una lettera e prevede le seguenti voci:

- S** :Si, comprende tutti gli interventi per i quali sia possibile accertare con certezza la finalità di compensazione dei danni derivanti da calamità naturali;
- N** :No, comprende tutti gli altri interventi.

### **3. Codici di riclassificazione integrativi per la Regione Marche**

#### **Servizio**

Individua i due servizi interessati dall'indagine; è costituito da una lettera e prevede le seguenti voci:

- V** :Valorizzazione terreni agricoli e forestali
- A** :Agricoltura

#### **Ufficio**

Rispecchia la ripartizione organizzativa regionale; è costituito da due lettere e prevede le seguenti voci: [codice strumentale]

- B** : bonifiche, infrastrutture e agriturismo
- S** : strutture ed interventi di mercato
- Z** : zootecnia e pesca

---

**A** : assistenza tecnica, cooperazione, produzioni vegetali

**N** : non riconducibile ad alcun ufficio

### **Unità operativa**

Rispecchia la ripartizione organizzativa regionale; è costituita da due lettere e prevede le seguenti voci: [codice strumentale]

**IR** : interventi rurali e agriturismo

**IT** : interventi sul territorio

**ST** : strutture

**ZO** : zootecnia

**PV** : produzioni vegetali

**N** : non riconducibile ad alcuna unità operativa

### **Centro di responsabilità**

Individua la responsabilità effettiva e sostanziale della procedura, può coincidere o meno con i due codici precedenti; è costituito da due lettere e prevede le seguenti voci:

**BI** : bonifiche ed irrigazione

**IN** : infrastrutture, strade ed acquedotti

**AT** : agriturismo

**IF** : interventi forestali

**ST** : strutture

**ZO** : zootecnia

**ME** : interventi di mercato

**PC** : proprietà contadina

**CA** : calamità naturali

**PV** : produzioni vegetali

**CO** : cooperazione ed assistenza tecnica

### **Decentramento**

Individua la presenza di fasi decentrate nella gestione della pratica e ne evidenzia la loro rilevanza; è costituito da una lettera e prevede le seguenti voci:

---

**C** :l'intervento non interessa gli uffici decentrati ma solo le strutture centrali

**I** :l'intervento è gestito in misura prevalente dai servizi decentrati

**M** :decentramento solo marginale

### **Collaudo**

Esprime la presenza o meno di un collaudo o accertamento tecnico finale decentrato prima della liquidazione della pratica; è costituito da una lettera e prevede le seguenti voci:

**S** :sì, la procedura richiede un collaudo o accertamento tecnico

**N** :no, la procedura non richiede un collaudo o accertamento tecnico

### **Orientamento sostanziale dell'intervento di spesa**

Esprime il giudizio sull'obiettivo del finanziamento: allo *status* formale del beneficiario o al suo *comportamento* (cioè all'impegno assunto di attivare un determinato comportamento); è costituita da una lettera e prevede le seguenti voci:

**S** :finanziamento allo status del beneficiario

**C** :finanziamento al comportamento, alle decisioni imprenditoriali (progetto a m/l termine)

**A** :altro, non classificabile

### **Riferimento legislativo**

Indica gli estremi del provvedimento legislativo che determina la procedura di spesa (es. l. 24/89, reg. com. 866/90), l'articolo ed il comma della legge vanno indicati se rilevanti; è costituito da testo libero, massimo 30 caratteri.

#### ***4. La collocazione dei capitoli di spesa rispetto alla riclassificazione***

Nella tabella 1 si ha una visione di sintesi di tutti i tipi di classificazione adottati con l'insieme dei codici previsti ed utilizzati. In particolare è stato anche indicato il numero di capitoli (o linee di capitolo) che presentano quel determinato

---

codice nell'ambito di ciascuna classificazione, e il peso percentuale che tali capitoli assumono rispetto agli stanziamenti definitivi di competenza.

Ne risulta pertanto una prima idea della tipologia di spesa della Regione Marche, e della rilevanza di ciascun capitolo. Ad esempio, in base alla classificazione economico-funzionale si nota che i capitoli degli investimenti aziendali hanno una certa consistenza unitaria: come numero sono meno di un terzo del totale (84 su 294), ma sfiorano la metà della spesa intenzionale. Al contrario, quelli per attività forestale, assistenza tecnica, produzione e marketing, ricerca e sperimentazione e strutture di trasformazione, pur mostrando un consistente numero di capitoli, hanno un peso sulla spesa decisamente basso.

Da un'analisi degli altri tipi di classificazione risulta che i capitoli mediamente più consistenti si collocano tra i contributi in conto capitale rispetto alla tipologia di sostegno, sono destinati a beneficiari "singoli", riguardano la spesa finanziata dallo Stato per lo svolgimento di funzioni delegate alla Regione, riguardano le compensazioni dei danni derivanti da calamità naturali (13 capitoli in questo caso rappresentano addirittura il 25% della spesa).

Al contrario è possibile evidenziare che la spesa destinata alla cooperazione, pur con 74 capitoli, ha un peso solo del 10%, e che quella all'ortofrutticoltura, pur con 20 capitoli, è addirittura insignificante.

Relativamente al gruppo dei codici di riclassificazione integrativi per la Regione Marche si evidenzia:

- il Servizio Agricoltura si occupa di gestire capitoli, non solo in numero, ma soprattutto di dimensioni maggiori, rispetto al Servizio Valorizzazione Terreni Agricoli e Forestali (90% della spesa contro il 10%).
- la classificazione per ripartizione organizzativa regionale conferma una scarsa dimensione dei capitoli gestiti dall'Ufficio bonifiche, infrastrutture e agriturismo, e dalle Unità Operative IR (interventi rurali e agriturismo) e IT (interventi sul territorio); di contro, soprattutto all'Ufficio strutture ed interventi di mercato (S) con il 30% dei capitoli raccoglie circa il 70% della spesa e l'Unità Strutture (ST) con 54 capitoli raccoglie il 39% della spesa).

- 
- i capitoli degli interventi gestiti prevalentemente dai servizi decentrati hanno una dimensione maggiore di quelli che interessano solo le strutture centrali (34% dei capitoli e peso del 66% della spesa).

## **B. La definizione di “spesa agricola” e le variabili considerate**

Nella realizzazione del lavoro si è innanzitutto delimitata la “spesa agricola”. Si è trattato cioè di definire i confini della materia “agricoltura”, compito non semplice sia perché il settore è fortemente integrato con il settore agro-alimentare, con il territorio e l'ambiente. La scelta compiuta, dato il carattere strumentale dello studio e la sua funzione di supporto alle decisioni dell'Assessorato all'Agricoltura è stata squisitamente pragmatica e si è attenuta al criterio della competenza politico-amministrativa: di massima è stata considerata “spesa agricola” tutta la spesa di competenza dell'ufficio spesa dell'Assessorato all'Agricoltura, più la “parte agricola” della spesa gestita dall'ufficio spesa dell'Ufficio del Programma. Naturalmente questa definizione non contiene molta parte della spesa regionale di cui beneficiano gli agricoltori e le aree rurali<sup>25</sup>

Le variabili raccolte nella base dati sono qui di seguito elencate

---

<sup>25</sup> Non viene ad esempio considerata la spesa per la formazione professionale degli agricoltori, né la spesa rivolta alla tutela della salute degli allevamenti che ricade nelle competenze dell'Assessorato alla Sanità. D'altra parte, non è neanche considerata “agricola” la spesa per la pesca, un settore produttivo tradizionalmente associato al primario, tanto che la legge 491/1993 di soppressione del Maf e di istituzione del Miraaf ha ricondotto il settore pesca per intero sotto la responsabilità del Ministro delle risorse agricole alimentari e forestali.

<b>Codice</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Fonte</b>
RES3112	Residui previsti al 31/12	Bilancio di previsione
STANZPRE	Stanziamenti di competenza prev. iniziale	Bilancio di previsione
CASSAPRE	Stanziamenti di cassa prev. iniziale	Bilancio di previsione
STDEFCOM	Stanziamenti definitivi di competenza	Rendiconto consuntivo
IMPEGNI	Impegni di competenza	Rendiconto consuntivo
PAGAMCOM	Pagamenti in conto competenza	Rendiconto consuntivo
RESANNIPR	Residui anni precedenti	Rendiconto consuntivo
PAGAMRES	Pagamenti in conto residui	Rendiconto consuntivo
RESRIACC	Residui riconfermati	Rendiconto consuntivo
CASSADEF	Stanziamiento definitivo di cassa	Rendiconto consuntivo

Esse, come illustrato, sono tutte ottenibili dal bilancio preventivo o dal rendiconto consuntivo, e dalla loro elaborazione è possibile ottenere tutte le informazioni contabili necessarie per la ricerca. Costituiscono infatti la base per il calcolo di tutti gli aggregati tradizionali della contabilità regionale (es.: economie, massa spendibile, pagamenti totali, ecc.). Per il momento esse sono state raccolte su base annuale traendole dai documenti ufficiali, ma è possibile una raccolta ed elaborazione anche sulla base dei pre-consuntivi trimestrali.

Per alcuni capitoli, data la loro rilevanza e poiché racchiudevano al loro interno delle componenti utilmente differenziabili al fine dell'analisi, si è proceduto ad una loro ripartizione in "linee"<sup>26</sup>.

In particolare tale suddivisione è stata realizzata per i capitoli 3710201, 3710202 e 3710203 relativi al sottoprogramma 1 del POP Ob. 5B per la diversificazione delle produzioni agricole e l'adeguamento delle strutture, e per i capitoli 3713213, 3713214 e 3713215 relativi all'asse 1, sottoprogramma1, misura 6 del DOCUP Ob. 5B per la razionalizzazione e il miglioramento delle reti irrigue e per azioni complementari.

<sup>26</sup> Il termine "linea di bilancio" mutuato dalla terminologia comunitaria non ha nessun collegamento con le definizioni formali della contabilità di Stato e regionale italiana. Nel nostro caso si tratta di una scelta di comodo volta a consentire di nominare con un unico termine le unità elementari dell'analisi effettuata. Sono dunque "linee di bilancio" nel caso presente sia i capitoli, sia le loro suddivisioni quando il capitolo appariva troppo aggregato. Nel futuro della presente analisi è da prevedere fin d'ora un'estensione della disaggregazione della spesa fino a considerare, al limite estremo, ogni singolo intervento come "linea di bilancio autonoma". Seguendo questo orientamento sarà possibile in futuro una revisione della codificazione per considerare livelli più analitici di analisi.

---

Con la collaborazione della Dott.ssa Stefania Denaro e del Dott. Lorenzo Bisogni è stato possibile individuare delle linee all'interno di ciascuno di questi sei capitoli, attribuendo ad ognuna di esse dei propri codici di riclassificazione.

Riguardo ai dati contabili si è adottata la seguente procedura:

- riguardo agli impegni e ai pagamenti sia in conto competenza che in conto residui, sono stati ricavati i dati per ciascuna linea, direttamente dalle delibere di impegno e di pagamento;
- per tutti gli altri dati contabili, per i quali non è stato possibile estrarre in altro modo gli importi analitici, si è optato per una ripartizione per linea dell'importo globale del capitolo proporzionalmente alla suddivisione dei pagamenti in conto residui.

---

## Capitolo Terzo:

### Quadro analitico della spesa nel 1996

#### A. I volumi totali della spesa

##### *1. Consistenza della spesa globale*

L'analisi che qui di seguito viene presentata sarà condotta in primo luogo valutando gli ammontari complessivi della spesa, e successivamente scindendo gli stessi tra i vari codici di riclassificazione. In questo primo momento, l'obiettivo dell'analisi è stato di evidenziare le caratteristiche tipiche della spesa e della politica agraria marchigiana, senza, per lo più esprimere dei giudizi e/o delle considerazioni sulle motivazioni che hanno determinato il risultato. Questo perché, come già osservato, è necessario sollecitare una lettura dei risultati da parte degli operatori interni alla stessa Regione, non solo perché la specifica responsabilità e competenza consente loro una completa ricerca delle spiegazioni, ma anche perché attraverso questo esercizio si intende attivare una autoanalisi che costituisce la base fondamentale di un'azione di recupero di efficienza e di verifica dell'efficacia. La figura 1 offre una prima visione di sintesi della spesa agricola regionale delle Marche per il 1996<sup>27</sup>. Sono rappresentati gli importi in valori correnti degli stanziamenti inizialmente preventivati, di quelli definitivi di competenza, degli impegni, dei pagamenti in conto competenza e in conto residui e dei residui definitivamente accertati all'inizio dell'esercizio. I valori sono espressi in miliardi. I valori rappresentati nel grafico sono riportati nel totale della tabella 2.

---

<sup>27</sup> In appendice sono raccolte per gli opportuni confronti le stesse tabelle presentate in questo capitolo relativo all'esercizio 1995. Un rapporto analitico su i risultati dell'esercizio 1995 è stato consegnato al committente il 2 maggio 1997 al termine del secondo semestre della convenzione tra Università di Ancona e Regione Marche.

---

Ciò che colpisce in primo luogo è la bassa corrispondenza tra la spesa prevista e quella poi realizzata: gli stanziamenti previsti (sui quali, richiamando la prassi politico-amministrativa, si concentra il dibattito politico all'atto della votazione della legge di bilancio annuale e dell'approvazione del bilancio di previsione) rappresentano poco più della metà di quelli definitivi di competenza (52%).

In secondo luogo si evidenzia una bassa correlazione anche tra spesa intenzionale (stanziamenti) e spesa realizzata (impegni e soprattutto pagamenti). In particolare gli impegni rappresentano circa il 58% degli stanziamenti, mentre i pagamenti di competenza, addirittura solo il 26%. Se si considerano i pagamenti totali (di competenza più in conto residui) si raggiunge una capacità di erogazione complessivamente del 39% (52% nel 1995). La notevole inerzia porta ad uno smorzamento dell'incisività dell'intervento pubblico: quasi due terzi dei pagamenti avvengono non nell'anno di competenza, ma in quelli successivi e gran parte della spesa annunciata (proiettando nel futuro i risultati annuali) non si realizza nemmeno. Il peso rilevante della gestione dei residui viene inoltre confermato dall'ammontare dei residui degli anni precedenti, che rappresentano il 53% degli stanziamenti definitivi di competenza: non si registra né un miglioramento, né un peggioramento rispetto all'anno precedente da questo punto di vista.

## ***2. La spesa programmabile e non programmabile***

Particolarmente rilevante per le conseguenze che possono derivare nell'interpretazione dei risultati, è la questione teorica riguardante la definizione del concetto di *competenza*. Infatti, se nell'ambito del bilancio formale la competenza viene definita dall'iscrizione dello stanziamento nelle previsioni di spesa (*competenza finanziaria*) e dalla sua esecuzione in termini di impegno e quindi di pagamento nel corso dell'esercizio, nel bilancio sostanziale conta soprattutto la "programmabilità" (o la "non programmabilità") della spesa, intesa come possibilità (o impossibilità) da parte dei responsabili regionali di esercitare su di essa scelte discrezionali (*competenza politica*). Il problema assume rilevanza particolare quando nei bilanci della Regione siano presenti spese espresse sotto

---

forma di *contributi elargiti in annualità* (tipici della concessione di agevolazioni finanziarie in conto interessi su mutui). Sotto il profilo finanziario la spesa è attribuita alla competenza di ciascun esercizio fino all'esaurimento dell'obbligo (corrispondente di norma al completo rimborso del mutuo); dal punto di vista politico, però la decisione di spesa viene esercitata solo nel primo anno, mentre, per tutti gli anni successivi lo stanziamento è obbligatorio (trattandosi di un debito già assunto) e non ammette ulteriori margini di discrezionalità e di programmabilità.

Questa situazione è evidente nel Bilancio della Regione Marche, dove la rubrica 6 è specificatamente destinata all'estinzione di passività; ciò vuol dire che i fondi assegnati alle altre rubriche<sup>28</sup> vengono utilizzati per i vari interventi, tra cui la concessione dei contributi in conto interessi, ma l'ammortamento di questi ultimi avviene esclusivamente con le somme stanziare nella rubrica 6. Queste somme non sono pertanto "programmabili", in quanto già impegnate nel rispetto delle obbligazioni poliennali assunte con la scelta iniziale di assegnare il contributo in conto interessi per tutta la durata del mutuo. Non sono dunque disponibili per altre iniziative. In genere negli atti amministrativi che autorizzano il concorso regionale negli interessi viene indicato il capitolo di spesa su cui grava la prima annualità del debito acceso, e si dispone che le rate successive siano a carico del corrispondente capitolo di spesa della rubrica 6, che pertanto deve avere la sufficiente copertura finanziaria per far fronte al debito regionale.

Data l'importanza della "programmabilità" di una spesa dal punto di vista del policy-maker, in questo rapporto si è scelto di separare le due componenti: spesa "programmabile" e "non programmabile". La spesa programmabile della Regione Marche è data dalla spesa complessiva agricola al netto di quella contenuta nella rubrica 6.

L'esame della tabella 2 ci permette di approfondire la conoscenza di queste due componenti di spesa. La spesa "non programmabile" rappresenta una quota comunque rilevante dell'intera spesa agricola regionale (l'11% degli stanziamenti

---

<sup>28</sup> Per quanto riguarda il settore agricolo la decisione di spesa relativa ai contributi in conto interessi riguarda la Rubrica 3:Produzione.

---

definitivi, 14% nel 1995). Ma il suo peso è decisamente crescente in fase di realizzazione. Essa cresce fino al 17% nel caso degli impegni e raggiunge addirittura il 38% dei pagamenti in conto competenza. La sua “velocità” di smaltimento trova riscontro nel conto residui dove la spesa “non programmabile” riveste un ruolo del tutto marginale. Naturalmente questo dato rende ancor meno positivi i risultati in termini di capacità di smaltimento della spesa riguardo alla sola spesa programmabile. Questo argomento sarà comunque ripreso più avanti nel capitolo sulla velocità di realizzazione della spesa..

Poiché si tratta di una componente non trascurabile è sembrato opportuno procedere nelle successive fasi di analisi, in particolare nell’analisi della distribuzione della spesa tra le varie classificazioni, riferendosi solamente alla spesa programmabile.

## **B. L’analisi della spesa agricola sulla base della classificazione adottata**

### ***1. La destinazione economico-funzionale della spesa***

L’analisi della spesa per destinazione economico-funzionale è quella sulla quale si intende in questo rapporto concentrare l’attenzione. Attraverso di essa si cercherà di verificare come si distribuisce la spesa tra le varie politiche agrarie. Come già ricordato l’analisi è stata condotta solo sulla parte programmabile della spesa.

In tutte le tabelle e figure che seguiranno relative alla classificazione economico-funzionale i codici PM (promozione e marketing) e RS (ricerca e sperimentazione), vista la loro esiguità, sono stati uniti a formare la classe “Promozione e ricerca”. Allo stesso modo le voci residuali NC (non classificabile) e AL (altro) sono state unite nella categoria “Altro”.

---

### **La spesa intenzionale prevista e definitiva**

In primo luogo è stato affrontato il problema della correlazione tra la spesa intenzionale prevista (stanziamenti previsti) e definitiva (stanziamenti definitivi di competenza) che, come già visto, risulta essere piuttosto bassa.

L'esame della figura 2 ci mostra come, a fronte di alcune componenti, quali l'attività forestale, la promozione e marketing, l'assistenza tecnica ecc., in cui la spesa definitiva ricalca abbastanza fedelmente quella prevista (percentuali che si attestano attorno al 70-90%), vi sono altre componenti in cui le quote sono significativamente lontane tra loro.

Ci si riferisce in particolare alla spesa destinata al finanziamento degli investimenti in infrastrutture, gli aiuti alla gestione in cui le previsioni rappresentano meno del 30% del definitivo. Soprattutto poi, per il loro peso assoluto, gli investimenti aziendali vedono crescere consistentemente il loro peso al passaggio da stanziamenti iniziali a definitivi rappresentando i primi solo il 41% dei secondi. La spesa per il finanziamento delle strutture di trasformazione è un caso a parte: si tratta della sola componente che vede diminuire la spesa stanziata in fase di assestamento. L'insieme dei risultati riportati in questo paragrafo indica che, nell'anno di riferimento, per diverse componenti importanti della spesa agricola, tra queste in particolare gli investimenti aziendali, le previsioni iniziali non sono state indicative della realtà successiva.

In sostanza, dal momento che il Consiglio regionale dedica particolare attenzione ai temi della spesa in fase di approvazione del bilancio preventivo e, come è noto, successivamente l'attenzione sfuma (compresa anche la fase dell'assestamento), si può affermare che l'Assemblea viene a conoscenza della spesa regionale agricola nei suoi volumi iniziali che risultano poi, a posteriori, significativamente differenti, addirittura, per alcune poste quasi quattro volte maggiori.

In sostanza i rapporti interni alla spesa tra le varie componenti, come appaiono in fase di previsione iniziale non rappresentano i rapporti reali. Ovviamente, in parte questi risultati non dipendono dai responsabili politici ed amministrativi della spesa stessa, ma, a volte, da fatti esterni legati ad esempio alle decisioni statali o comunitarie relative ai trasferimenti o ai co-finanziamenti,

---

ma, dal momento che i divari tra preventivo e consuntivo sono sistematici (si vedano ad esempio i dati riferiti al 1995), sarebbe bene cercare le forme adatte per informare più chiaramente l'Assemblea del fatto che ciò che si decide in fase di previsione ha scarso rapporto con la realtà successiva della spesa regionale.

### **Rapporto tra spesa intenzionale e reale**

Come risulta dall'esame della tabella 3 la maggior parte delle risorse stanziata è destinata agli investimenti aziendali, ad indicare che si privilegiano, almeno a livello intenzionale, le iniziative a medio-lungo periodo piuttosto che quelle a breve: agli investimenti aziendali va il 55% della spesa intenzionale nel 1996 contro il 43% nel 1995. Sempre a livello intenzionale altri elementi di una certa rilevanza sono rappresentati dalle politiche di sostegno agli investimenti in infrastrutture (con circa il 15%, 20% nel 1995) e dagli aiuti alla gestione (11%, 16% nel 1995), mentre hanno un peso piuttosto ridotto la ricerca e sperimentazione e la promozione e marketing, che assieme si attestano sul 5% (3% nel 1995), l'attività forestale (4% come nel 1995) e l'assistenza tecnica (5%, come nel 1995). E' ovviamente difficile esprimere un giudizio sintetico su queste percentuali, ma si direbbe che la Regione, di fronte alla scelta tra sostegno diretto agli investimenti e sostegno alle varie attività di servizio all'agricoltura (o fornitura diretta di servizi) abbia significativamente privilegiato la prima.

Si direbbe dunque che l'avvio della legislatura si sia caratterizzato per una più marcata concentrazione della spesa verso scelte di finanziamento dei fabbisogni di capitale a medio-lungo termine delle imprese agricole a scapito dei fabbisogni di breve e degli interventi infrastrutturali. Il rapporto tra spesa per la fornitura di servizi e spesa per soddisfare i bisogni finanziari resta decisamente nelle Marche (come nella generalità delle regioni) a vantaggio della seconda componente

Naturalmente, dal momento che finora l'analisi è stata condotta solo due anni, non è possibile dare delle indicazioni sulle tendenze di medio-lungo periodo che la politica agraria va assumendo nel tempo. Per ora si può solo verificare la presenza o meno di correlazione con l'andamento degli impegni e dei pagamenti.

---

Il quadro d'insieme si differenzia in maniera evidente; lo scostamento tra spesa intenzionale e reale è infatti molto marcato. Passando dagli stanziamenti agli impegni, la spesa per il sostegno degli investimenti aziendali sembra assumere ancora maggiore peso passando a rappresentare addirittura il 67% di tutti gli impegni (solo 28% nel 1995). Questo risultato va valutato positivamente: se la scelta compiuta tra il 1995 ed il 1996 è stata quella di concentrare la politica agraria regionale nel finanziamento dei fabbisogni di capitale a medio-lungo delle imprese agricole (come si deriva dalla variazione degli stanziamenti) il dato ora rilevato potrebbe essere interpretato come un segnale di una conferma della scelta anche in fase di implementazione amministrativa (in termini si suppone di maggiore speditezza delle istruttorie e dell'altro lavoro amministrativo precedenti l'impegno). Purtroppo però in fase di pagamento la scelta non riesce a trovare conferma dal momento che gli investimenti aziendali raccolgono soltanto il 28% dei pagamenti (poco distante dal 20% del 1995).

Due altre considerazioni risaltano al passaggio dagli stanziamenti agli impegni e ai pagamenti. Alcune componenti della spesa presentano una incomprensibile staticità amministrativa. In particolare gli investimenti in infrastrutture: nessuna meraviglia che spesso questa componente presenti livelli dei pagamenti bassi nell'anno di competenza, ma nel 1996 sembra che non si siano praticamente assunti impegni e ciò appare abbastanza singolare.

La seconda considerazione riguarda invece la dinamica particolarmente efficiente di altre spese. Si guardi in particolare, da una parte, la spesa per assistenza tecnica e per promozione e ricerca e, dall'altra, quella per aiuti alla gestione. In entrambi i casi si assiste in fase di pagamento ad una consistente crescita di peso: l'aggregato delle tre misure su riferite passa dal 24% degli impegni al 58% dei pagamenti. In sostanza la spesa per servizi e quella rivolta al finanziamento dei fabbisogni di breve marcia speditamente. Naturalmente questo risultato dipende in parte dalla minore complessità delle istruttorie e certamente anche dalla maggiore pressione che viene esercitata dall'esterno per un loro rapido smaltimento (organizzazioni professionali). In questo caso comunque, dal momento che i risultati che appaiono dalla lettura dei bilanci sono relativamente positivi, sarebbe opportuno provvedere a realizzare verifiche della efficacia della

---

spesa (l'efficacia, cioè la misura della corrispondenza dei risultati alle attese, esula infatti dalle possibilità investigative di una ricerca concentrata solo sui dati interni ai bilanci.

Anche con l'aiuto della tabella 4, sembra che si possa concludere che mentre a livello intenzionale e degli impegni si è teso a favorire la spesa di medio-lungo periodo (investimenti), nella realtà poi, questa spesa ha fatto più fatica ad essere realizzata, a trasformarsi cioè in pagamenti, mentre ciò è più semplice e rapido per le spese di sostegno dei fabbisogni a breve delle imprese (aiuti alla gestione e assistenza tecnica). Questa tendenza è ovviamente fisiologica se si tiene conto delle maggiori difficoltà di erogazione delle spese del primo tipo (istruttorie più complesse, coinvolgimento nel corso dell'istruttoria delle banche e di altri soggetti esterni o degli enti locali, pagamento per stati di avanzamento dei lavori, ecc.), ma il ritardo spesso risulta non sufficientemente motivato e, se fosse confermato nell'analisi della spesa nel corso degli esercizi precedenti e successivi, potrebbe determinare una perdita relativa di risorse ed anche di capacità effettiva di stimolazione nell'agricoltura e nell'agro-alimentare regionale.

Un caso a parte riguarda gli interventi infrastrutturali per i quali praticamente nel corso dell'esercizio poco si è mosso e, se si osserva come i residui degli anni precedenti si siano accumulati, se ne deduce che il problema riscontrato nel 1996 (nella sua relativa eccezionalità) si inserisce comunque in una tradizione di inerzia difficile da vincere.

### **La consistenza dei residui e loro grado di smaltimento**

Come è stato già detto nel capitolo relativo alla spesa complessiva, nel bilancio agricolo della regione Marche il peso della gestione dei residui è molto rilevante. In questo paragrafo verrà affrontata la tematica dei residui relativi alla sola spesa programmabile suddivisa tra le varie componenti della destinazione economico-funzionale. Il peso dei residui in media è pari a circa il 56% (60% nel 1995) degli stanziamenti definitivi di competenza (vedi tabelle 4 e 5 e figura 3).

Per lo più, in termini assoluti, i residui degli anni precedenti sono concentrati negli investimenti aziendali, negli aiuti alla gestione aziendale, nelle infrastrutture e anche nelle attività forestali.

---

Analizzando però il loro peso rispetto agli stanziamenti, si nota che per gli investimenti aziendali e per le attività di assistenza tecnica, promozione e ricerca, il loro peso si colloca al di sotto della media. Per le componenti dell'assistenza tecnica e della promozione e ricerca: si tratta di categorie di spesa generalmente di facile gestione e la cui efficacia sfuma se l'intervento non è tempestivo.

Alto è invece il peso dei residui nella forestazione, nella spesa infrastrutturale e in quella dedicata al finanziamento delle strutture di trasformazione dove essi ammontano a più del 100% dei nuovi stanziamenti.

La situazione relativa alla gestione dei residui è dunque importante e non semplice da affrontare. La regione, anche alla luce dei risultati del 1995 ha un accumulo di residui consistente e l'osservazione dell'ultima colonna della tabella 5 dimostra che nel corso del 1996 il tasso di smaltimento dell'accumulo non è stato particolarmente elevato.

### **La destinazione economico-funzionale per beneficiari finali e per mezzi finanziari**

Un ulteriore approfondimento dell'analisi della classificazione economico-funzionale può essere rappresentato dallo studio incrociato con altri tipi di riclassificazione. In particolare è sembrato significativo mettere in correlazione la spesa riclassificata per classi economico-funzionali con i beneficiari finali e con le fonti di finanziamento.

Attraverso l'esame della tabella 6 risulta che la quasi totalità della spesa (e anche il maggior numero di capitoli) per investimenti aziendali, ha come destinatari finali i "beneficiari singoli", mentre alle cooperative è affidata la quasi esclusiva competenza della spesa classificata come "assistenza tecnica". Per gli aiuti alla gestione e le strutture di trasformazione si assiste invece ad una ripartizione tra i beneficiari singoli e cooperative, con una netta prevalenza dei primi rispetto ai secondi.

Nelle infrastrutture la quota predominante della spesa è a beneficio della categoria "altri beneficiari" che raccoglie in particolare i consorzi di bonifica e gli enti locali.

---

Dall'analisi incrociata con le fonti finanziarie (tabella 7) risulta poi che gli investimenti aziendali sono finanziati per lo più sia da mezzi statali (in particolare con fondi derivanti dalla legge organica di settore (ex legge 752/1986) che da fondi europei, mentre la componente regionale pur se minoritaria, sta acquistando una sua relativa consistenza. L'assistenza tecnica invece è finanziata quasi esclusivamente da fondi statali ex legge di settore. Per tutte le altre voci della classificazione economico-funzionale la quota finanziata dai mezzi statali risulta prioritaria rispetto agli altri tipi di finanziamento.

E' da notare infine la peculiarità sia degli aiuti alla gestione, che delle infrastrutture, caratterizzati entrambi dall'essere finanziati con fondi statali, ma per lo più diversi da quelli derivanti dalla legge organica di settore.

Più in generale, diversamente dalle aspettative del gruppo di ricerca alla luce della reiterate riforme del MAF/MIRAAF ed ora MIPA e dei processi di autonomizzazione delle Regioni a statuto ordinario, la tabella mostra una spesa regionale ancora consistentemente dipendente dai trasferimenti nazionali e dal sostegno comunitario.

### **Un giudizio di sintesi sulla classificazione economico-funzionale**

A questo punto si può tentare un giudizio sintetico sulle componenti di spesa risultanti dalla classificazione economico-funzionale. Ci si può avvalere a tal fine anche della figura 4, in cui sono visualizzati gli impegni e i pagamenti sia di competenza, che in conto residui, rapportati a 100 lire di stanziamenti definitivi di competenza.

Riprendendo quanto parzialmente già detto, questi sono i punti salienti da evidenziare:

- alla politica agraria rivolta ad interventi di medio-lungo periodo destinati alle imprese (investimenti aziendali) viene assegnata una quota molto consistente della spesa intenzionale (55% del totale), ma questo orientamento non si riflette che parzialmente nella spesa reale, tanto che i pagamenti complessivi (di competenza e in conto residui) nell'anno in esame sono stati pari a soltanto un quinto delle somme stanziare

---

(pagamenti di competenza 9% e pagamenti in conto residui 4%: si veda anche la tabella 4);

- gli interventi di politica agraria relativi al sostegno delle infrastrutture, pur rappresentando una delle categorie di peso più consistente nel quadro degli stanziamenti, e pur avendo una buona trasformazione in impegni nel 1995 alla quale ha fatto riscontro un corrispondente valore quasi nullo nel 1996, non mostrano delle erogazioni altrettanto tempestive nel corso dell'esercizio di competenza (2%, 10% nel 1995). Relativamente più buono è invece il grado di smaltimento della spesa in conto residui (33%, 23% nel 1995).
- l'assistenza tecnica e gli aiuti alla gestione, tipici interventi di politica agraria di breve periodo hanno un peso più limitato a livello intenzionale, ma poi nella realtà, sia in termini di impegni che di pagamenti, raggiungono quote considerevoli; nell'assistenza tecnica addirittura i pagamenti di competenza raggiungono il 60% (quasi 70% nel 1995) degli stanziamenti, e quelli che si riversano nel conto residui, sono, in gran parte, rapidamente pagati nell'esercizio successivo.
- le altre componenti della spesa hanno una consistenza più ridotta a livello intenzionale; si tratta per lo più di interventi il cui peso è cresciuto di recente nell'ambito della spesa complessiva di politica agraria, ma che ancora interessano una parte minoritaria del bilancio (attività forestale, promozione e marketing, ricerca e sperimentazione). In questi interventi è comunque buona la capacità di trasformare gli stanziamenti in impegni e in pagamenti complessivi (l'attività forestale potrebbe forse migliorare in particolare nella capacità di impegno che è peggiorata nel 1996 rispetto al 1995). Considerevole è comunque stata nell'esercizio 1996 la consistenza dei residui riportati dagli esercizi precedenti. Si tratta di un fenomeno che però non va giudicato in maniera del tutto negativa. Buona parte di questi residui, per lo più quelli legati al finanziamento dell'Obiettivo 5B sono residui da stanziamento attraverso i quali è possibile riportare all'anno successivo gli stanziamenti non impegnati nell'esercizio.

---

## ***2. I mezzi finanziari della spesa regionale***

Anche nella classificazione per mezzi finanziari è stata analizzata solo la spesa programmabile così come sopra definita.

Dall'esame della tabella 8 appare subito evidente come ancora nel 1996 fosse preponderante il finanziamento della spesa agricola regionale a carico dei fondi statali: 57%. Va comunque rilevato come il peso relativo del finanziamento statale si sia contratto rispetto al 1995 quando era pari al 65%. Le risorse di provenienza comunitaria sono state pari al 27% degli stanziamenti complessivi (23% nel 1995). Infine, la spesa agricola finanziata con fondi propri della Regione, pur cresciuta, presenta ancora una consistenza secondaria: solo il 16% (12% nel 1995).

Approfondendo l'esame sui fondi statali si nota che due aggregati raccolgono ciascuno più del 20% degli stanziamenti complessivi. La quota più significativa degli stanziamenti (25%, 20% nel 1995) è rappresentata dai fondi trasferiti nell'ambito della legge organica di settore per il finanziamento (co-finanziamento) dei regolamenti agricoli strutturali. La seconda componente (pari al 24%, 22% nel 1995) riguarda la spesa finanziata dalla UE in attuazione dei regolamenti agricoli strutturali. Un'altra fonte consistente del finanziamento della spesa regionale sono gli stanziamenti provengono dai mezzi statali impiegati per lo svolgimento di funzioni statali delegate alla Regione (17%, 29% nel 1995).

Le due componenti della spesa finanziata dallo Stato per l'attuazione dei programmi agricoli regionali e quella finanziata dalla Regione a valere su fondi propri senza vincolo di destinazione assorbono una quota minoritaria degli stanziamenti complessivi a confronto di quelle su menzionate: rispettivamente 10% (12% nel 1995) e, come detto, 16% (12% nel 1995).

L'analisi della trasformazione della spesa intenzionale in impegni e pagamenti mostra uno scenario completamente capovolto tanto che queste due ultime componenti di spesa rappresentano assieme ben il 55% (56% nel 1995) dei pagamenti in conto competenza e le tre precedenti solo il 42% (38% nel 1995). In sostanza trovano notevoli maggiori difficoltà di gestione sia la spesa comunitaria, che quella di origine nazionale, esclusa quella di finanziamento di programmi agricoli regionali. Questo fenomeno non appare determinato soltanto da fattori

---

congiunturali relativi all'esercizio in esame: infatti anche l'esame del conto residui mostra che è queste sono le componenti complessive della spesa per le quali si accumulano i maggiori ritardi.

In sintesi possono evidenziarsi i seguenti elementi:

- i fondi di provenienza comunitaria hanno il peggiore grado di correlazione tra spesa intenzionale e reale a livello di competenza (solo il 7,6% degli stanziamenti si trasforma in pagamenti). Peraltro anche la gestione della spesa in fase di conto residui appare relativamente lenta.
- i mezzi finanziari destinati all'agricoltura a valere sui fondi propri della Regione e quindi senza vincolo di destinazione, pur nella loro ridotta entità, mostrano la migliore capacità di trasformarsi da stanziamenti in pagamenti di competenza. Si tratta di fondi relativamente ridotti, che certamente corrispondono a bisogni reali di politica agraria e che vengono stanziati dalla Regione nel momento effettivo della loro necessità, e quindi vengono spesi piuttosto celermente, senza originare un gran volume di residui. La constatazione della maggiore efficienza apparente della spesa finanziata con fondi propri e liberi da vincoli rispetto a quella a valere su fondi nazionali e comunitari costituisce una buona premessa per un recupero di efficienza negli esercizi successivi al 1996 in rapporto al decentramento delle fonti di finanziamento della spesa agricola regionale

### ***3. Le tipologie di sostegno***

La tabella 9 offre un quadro sintetico della ripartizione della spesa con riferimento alla classificazione per "tipologia di sostegno".

L'attenzione deve essere posta in primo luogo sulla quota estremamente preponderante dei contributi in conto capitale, che da soli rappresentano oltre l'80% sia degli stanziamenti che degli impegni. Il loro peso decresce però fino alla soglia del 53% dei pagamenti (questo valore presenta una discesa notevole dal 1995 quando era pari al 72%).

I contributi in conto interesse rappresentano ormai una quota poco significativa del bilancio agricolo regionale dopo che nel corso dei decenni

---

Settanta e Ottanta lo strumento dell'intervento in conto interessi era stato particolarmente richiesto e concesso, anche oltre le esigenze di contenimento del costo del capitale (non di rado il sostegno in conto interesse era tale da rendere il costo del capitale addirittura negativo, tenuto conto dei livelli elevati dell'inflazione monetaria. Da una parte il risultato è spiegato dalla minore necessità di interventi sul costo del capitale dopo che l'abbassamento dell'inflazione ha influito decisamente sui tassi riducendoli in termini nominali, dall'altra pesa anche il probabile minore interesse degli stessi istituti di credito verso politiche di questo tipo.

Anche riguardo ai premi e sovvenzioni infine, il cui peso si attesta sul 7% degli stanziamenti, 5% degli impegni, e 9% dei pagamenti, la gestione dei residui riveste un ruolo importante: il loro ammontare infatti è elevato e la trasformazione in pagamenti lenta anche nel conto residui (il fenomeno era già stato rilevato nell'analisi relativa all'esercizio 1995).

#### ***4. I beneficiari finali***

Nella tabella 10, che mostra i valori della spesa agricola ripartiti per beneficiari finali in valori assoluti e in percentuale del totale, si è proceduto a raggruppare 2 codici di riclassificazione (R = funzionamento della Regione e F = funzionamento delle altre istituzioni) in uno solo "Funzionamento", a causa dell'esiguità degli importi ad essi relativi, in modo da offrire un quadro di analisi più immediato. In realtà la spesa di funzionamento inerente all'attuazione della politica agraria è ben più consistente di quanto non appaia dalle cifre riportate, ma essa è contenuta in massima parte nell'aggregato della spesa di funzionamento della Regione, competenza dell'Assessorato al personale e all'organizzazione della Regione dove non sono distinguibili allo stato attuale delle informazioni disponibili le pertinenze dei singoli Assessorati di spesa. Una ricerca del Dipartimento di Economia svolta in passato aveva al riguardo stimato che la spesa di funzionamento dell'Assessorato all'agricoltura corrispondesse a circa il 12% del totale delle erogazioni di competenza dell'Assessorato stesso. A questa si sarebbe dovuta poi aggiungere una spesa pari ad un altro 13% inerente alle spese generali della Regione a copertura del pro-quota dell'Assessorato.

---

Dall'analisi condotta risulta che la spesa destinata a beneficiari singoli è decisamente prevalente rappresentando il 70% (66% nel 1995) degli stanziamenti totali. Ad essa si contrappone la spesa destinata alla cooperazione e all'associazionismo la cui percentuale è pari ad un limitato 14% (10% nel 1995). Giova però qui ricordare che nell'attribuzione dei codici di riclassificazione si è adottato il principio della "prevalenza", e quindi tutte le volte che un capitolo di spesa individuava come beneficiari sia dei singoli, che delle cooperative, data la prevalenza dei singoli, il codice attribuito è stato "S". Ne consegue una possibile sovrastima della componente "singoli" e una sottostima della spesa a beneficio della cooperazione e delle associazioni di produttori.

Una quota della spesa pari al 6% (8% nel 1995) viene poi destinata ai consorzi di bonifica, mentre, per le ragioni sopra ricordate, almeno a livello intenzionale, la parte destinata al funzionamento sia della Regione, che di altre istituzioni, è decisamente insignificante.

All'interno del bilancio regionale poi, per più del 7% degli stanziamenti non è identificabile un beneficiario finale all'interno delle categorie sopra enunciate.

Successivamente è stata posta l'attenzione sulla presenza o meno di correlazione tra spesa intenzionale e reale. A tal fine ci può essere d'aiuto la figura 5 in cui, dopo aver posto pari a 100 gli stanziamenti definitivi di competenza, viene raffigurata l'incidenza dei pagamenti complessivi, mantenendo però la ripartizione tra conto competenza e conto residui.

Ne risulta che la spesa che con riferimento ai beneficiari appare prevalente nell'intenzione del policy maker (quella destinata ai singoli) è anche quella che più difficilmente si traduce in pagamenti sia nella gestione di competenza che in quella dei residui. Tutt'altro andamento presenta la spesa destinata alla cooperazione. Qui i pagamenti totali (competenza più residui) sono pari a più dell'80% degli stanziamenti (dopo averne addirittura superato il 100% nel 1995), e sono rappresentati per più del 60% dai pagamenti di competenza. Ne consegue che all'aggregato cooperazione e associazionismo al quale, come detto nel 1996 è stato destinato il 14% degli stanziamenti, di fatto, in termini di pagamenti in conto competenza è stata attribuito ben il 47% (37% nel 1995) dell'intera spesa

---

regionale. Viceversa, ai singoli, ai quali era destinato il 70% degli stanziamenti è giunto nel corso dell'esercizio solo il 40% dei pagamenti.

### ***5. La tutela dell'ambiente***

La tabella 11 raccoglie le informazioni derivanti dalla riclassificazione dei capitoli e delle linee di bilancio distinguendo la spesa avente direttamente o indirettamente rilevanza in materia di conservazione e valorizzazione ambientale da quella non riconducibile sotto questa classificazione. Complessivamente gli interventi in campo agricolo classificabili come ad impatto positivo sull'ambiente rappresentano il 15% del totale della spesa intenzionale nel 1996 a fronte di un 25% nel 1995. La percentuale si contrae all'11% in fase di impegno e scende all'8% dei pagamenti. Una conferma delle difficoltà a tradurre in pratica le politiche agrarie ambientalmente sensibili si deriva anche dall'esame dei risultati relativi al conto residui. Infatti in questo conto si raccoglie una consistente quota della spesa in parola tanto che nei residui la spesa a positivo impatto ambientale cresce fino a rappresentare il 43% del totale (45% nel 1995). Per contro la spesa destinata ad interventi che non hanno per obiettivo la tutela dell'ambiente mostra un migliore rapporto dei pagamenti rispetto agli stanziamenti definitivi di competenza.

Per approfondire l'analisi degli interventi legati in qualche modo alla tutela dell'ambiente, è possibile esaminare più a fondo la prima parte della tabella 11, che mostra le principali componenti in cui tali interventi possono essere scissi, sia in valore assoluto, che in percentuale.

Gli interventi tesi alla conservazione del suolo rappresentano il 30% degli stanziamenti. Questa componente ha subito un consistente ridimensionamento rispetto al 1995 in termini assoluti ed è peraltro in difficoltà nella traduzione in impegni e pagamenti. Questa componente, che prima del 1995 era caratterizzata dall'assenza quasi totale della gestione dei residui, ha invece trovato difficoltà di smaltimento successivamente tanto da raccogliere il 46% di tutti i residui di spesa a valenza ambientale positiva nel bilancio 1996.

Altra componente di una certa importanza è costituita dagli interventi per parchi e foreste, con il 24% (15% nel 1995) di stanziamenti, che salgono a 32%

---

negli impegni, e addirittura al 58% (33% nel 1995) dei pagamenti in conto competenza. La spesa relativa a questa componente, anche se non risulta cresciuta in termini assoluti, risulta erogata con maggiore speditezza rispetto al passato e in fase realizzativa caratterizza una consistente parte dell'impegno ambientalistico sul fronte agricolo.

Quanto alle altre componenti della spesa agro-ambientale, quella destinata all'agriturismo si mostra in consistente crescita essendo passata dall'8 al 20% di tutti gli stanziamenti agro-ambientali e mostrando una realizzazione relativamente buona. Quanto infine alla spesa destinata alla valorizzazione della qualità ed al sostegno alle imprese che adottano tecnologie a basso impatto ambientale (comprese le misure di accompagnamento relative al Regolamento UE n.2078) si nota che il loro volume è relativamente contenuto e che notevole è la difficoltà a passare dagli stanziamenti ai pagamenti. Soprattutto la seconda componente presenta pagamenti praticamente nulli tanto nel 1995, che nel 1996.

#### ***6. I centri di responsabilità e il servizio***

Attraverso la tabella 12 si è voluto offrire un quadro più analitico delle due classificazioni, per centro di responsabilità e per servizio, che riguardano l'assetto organizzativo interno dell'Assessorato all'Agricoltura della Regione Marche.

Riguardo al servizio, come era da aspettarsi la quota di spesa più rilevante è gestita dal servizio agricoltura (83% di stanziamenti, 93% di impegni e 92% di pagamenti). La spesa gestita invece dal servizio valorizzazione terreni agricoli e forestali presenta un peso ridotto nella gestione di competenza con il 17% degli stanziamenti, il 7% degli impegni e l'8% dei pagamenti.

La classificazione per centri di responsabilità, attraverso la quale si rileva la responsabilità effettiva e sostanziale della procedura, non è altro che un approfondimento della ripartizione per servizio. L'insieme dei centri di responsabilità nominati "strutture", "zootecnia", "calamità naturali", "cooperazione ed assistenza tecnica" e "produzioni vegetali" coincide con il servizio agricoltura, mentre "bonifica ed irrigazione", "agriturismo" e "interventi forestali" sono gestiti dal servizio terreni agricoli e forestali.

---

Pertanto, attraverso la codifica per centro di responsabilità non facciamo altro che dare una visione più analitica delle considerazioni già svolte prima. In particolare si nota il peso considerevole soprattutto delle “strutture”, ma anche delle “calamità naturali” a livello di stanziamenti.

La “cooperazione e assistenza tecnica”, pur rappresentando solo il 9% degli stanziamenti, ha una quota molto più rilevante nei pagamenti di competenza (31%, 37% nel 1995), ad indicare una buona velocità di gestione dei fondi a disposizione. Ciò in buona parte è determinato proprio dalla stessa tipologia della spesa come rilevato in precedenza in questo documento, che permette un buon smaltimento dei fondi stanziati.

Ultima considerazione che sembra opportuna si riferisce alla marcata gestione dei residui nei due codici relativi alle “calamità naturali” e a “bonifica e irrigazione”.

### ***7. Le altre classificazioni minori***

Tutte le altre classificazioni previste nella metodologia adottata, sono sintetizzate nella tabella 13. Per esse, in certe occasioni si è provveduto ad aggregare alcuni codici di riclassificazione data l'esiguità dei rispettivi ammontari, in modo da rendere la lettura più agevole.

A proposito dei settori produttivi si conferma come la spesa regionale non sia generalmente orientata a dei settori specifici; infatti la quota prevalente della spesa è rivolta al sostegno di interventi plurisettoriali o comunque senza specifica destinazione settoriale, con l'80% degli stanziamenti, l'82% degli impegni, il 67% dei pagamenti e con il 68% della gestione dei residui.

Gli unici settori produttivi per i quali si evidenzia una specifica politica regionale di spesa sono la forestazione e la zootecnia, che insieme raccolgono l'11% della spesa intenzionale, il 27% dei pagamenti e il 16% della gestione dei residui.

Tutti gli altri settori produttivi, inglobati in un'unica voce, rappresentano una quota residuale; il loro peso in termini di stanziamenti, impegni e soprattutto pagamenti è decisamente basso (meno del 10%), mentre riguardo alla gestione residui il peso sale a circa il 15% del totale.

---

Riguardo alle classificazioni per delega della funzione e per gestione diretta o indiretta della spesa, risulta che la quasi totalità della spesa è non delegata e l'erogazione di essa al beneficiario finale è effettuata direttamente dalla Regione.

Il 14% della spesa intenzionale totale (26% nel 1995) è destinato ad interventi che si pongono come obiettivo la compensazione dei danni derivanti dalle calamità naturali. Naturalmente, il peso relativo di questa componente è variabile nel corso del tempo in relazione all'accidentale realizzarsi degli eventi calamitosi. E infatti tra 1995 e 1996 le differenze sono notevoli. In generale comunque si può osservare che, dato il volume di spesa certamente non secondario destinato a compensare i danni subiti dagli eventi naturali, sarebbe opportuna una riflessione sulla strategia adottata dal sistema pubblico: l'elevata copertura garantita alle emergenze potrebbe spingere gli agricoltori ad una minore attenzione nell'adottare comportamenti preventivi volti ad evitarne gli effetti economicamente più pesanti. Nel 1996 erano presenti comunque anche non pochi residui dagli anni precedenti segnalando come l'intervento compensativo non di rado incontri difficoltà a realizzarsi con tempestività, come la ragione per la quale è concesso richiederebbe.

Nella seconda parte della tabella sono state inserite le altre classificazioni integrative per la Regione Marche non analizzate in precedenza.

Le classificazioni per Ufficio e per Unità Operativa, rispecchiano entrambe la ripartizione organizzativa regionale. L'Ufficio che gestisce la quota maggiore di spesa è "S", strutture ed interventi di mercato; si tratta di una spesa che però si trasforma in pagamenti con una certa difficoltà sia nella competenza che nei residui. Un migliore indice di trasformazione degli stanziamenti in pagamenti si registra nell'ufficio "A", assistenza tecnica, cooperazione e produzioni vegetali, mentre l'ufficio "B", bonifiche, infrastrutture ed agriturismo è caratterizzato da una elevatissima gestione dei residui, sia come consistenza, che come pagamenti.

A proposito di Unità Operative si conferma la quota considerevole delle Strutture.

La spesa agricola delle Marche risulta poi essere più caratterizzata da interventi gestiti in misura prevalente dai servizi decentrati (62% del totale); ciò almeno a livello di stanziamenti definitivi di competenza. Se passiamo infatti

---

all'esame dei pagamenti, la quota rappresentata da interventi che non interessano gli uffici decentrati e quella gestita solo dalle strutture centrali si pareggiano (49%). La questione va considerata con attenzione: naturalmente, l'intervento delle strutture periferiche sottintende che la spesa è indirizzata a un maggior numero di soggetti distribuiti sul territorio e che l'istruttoria comprende anche sopralluoghi e indagini a livello locale. Ovviamente ciò implica tempi relativamente lunghi. L'analisi della gestione dei residui appare però non confermare questa tesi. Infatti la maggior parte dei residui (55%) si è formata nella parte del bilancio che viene gestita centralmente e che non coinvolge le strutture decentrate dell'Assessorato.

Molto significativa è la riclassificazione in relazione alla necessità di un collaudo nel corso dell'istruttoria: la maggior parte della spesa (78%) ha bisogno di un collaudo o di un accertamento tecnico prima della liquidazione della pratica, ma ciò comporta un rilevante rallentamento nei pagamenti, soprattutto di competenza (che rappresentano solo il 29% dei pagamenti di competenza totali), ma anche di quelli in conto residui (81%).

Un'ultima considerazione va espressa con riferimento alla riclassificazione per orientamento sostanziale dell'intervento di spesa, distinguendo se l'accesso ad esso riguarda caratteristiche soggettive (di status) del beneficiario o se questi, per averne diritto, è tenuto ad assumere un impegno di tipo contrattuale (progetto) o comunque ad adottare un "comportamento" specificato (un piano di sviluppo, un investimento, una bonifica ecc.). Risulta che oltre il 90% della spesa va a finanziare un "comportamento". Si tratta di un risultato abbastanza sorprendente, anche se la classificazione andrà meglio verificata: di fronte ad una spesa agricola UE e nazionale che, come studiato in altre occasioni, è sostanzialmente di trasferimento, la spesa regionale si colloca in contrapposizione. Essa opera una selezione tra i potenziali beneficiari e li impegna al rispetto di precisi impegni contrattuali. Naturalmente ciò non significa che il processo di riforma della politica agraria in atto a livello comunitario e nazionale non debba anche riguardare la Regione Marche (si impone infatti anche qui una analisi della effettiva capacità degli strumenti per la selezione e delle strutture preposte ad essa di operare tale compito con efficienza ed efficacia).

---

## **C. L'efficienza della spesa**

### ***1. L'efficienza relativa della spesa***

Non è possibile con le informazioni di bilancio più che una misurazione dell'efficienza interna alla gestione finanziaria. Da questo punto di vista, la misura dell'efficienza relativa della spesa può essere ricercata nella combinazione dei tre rapporti <sup>29</sup>:

- *capacità di impegno*: CI, intesa come rapporto tra impegni e stanziamenti;
- *capacità di pagamento*: CP, rapporto tra pagamenti e impegni;
- *capacità di spesa*: CS, rapporto tra pagamenti e stanziamenti <sup>30</sup>.

L'esame della figura 6 permette di presentare delle considerazioni sull'efficienza relativa della spesa totale, suddivisa anche tra programmabile e non programmabile.

In totale la spesa agricola delle Marche nel 1995 è caratterizzata da una bassa capacità di spesa (26%, 23% nel 1995), causata soprattutto dal basso livello della capacità di pagamento (45%, 36% nel 1995), mentre la capacità di impegno si attesta attorno al 58% (65% nel 1995).

Da precedenti ricerche svolte sulle Marche<sup>31</sup> sembra esserci stata un'inversione di tendenza rispetto alla situazione degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta. In tutto il periodo ora citato il livello sempre basso della capacità di spesa era causato soprattutto dalla bassa capacità di impegno, determinata da una consistente mole di economie di stanziamento su fondi a destinazione vincolata provenienti prevalentemente dallo Stato (legge poliennale di settore) che non risultando impegnate nel corso dell'esercizio venivano ristanziate in quelli successivi gonfiando artificialmente i preventivi e allontanandone la rappresentazione della spesa da quella reale a consuntivo. Le risorse impegnate, in ragione di una elevata capacità di pagamento, venivano rapidamente e quasi

---

<sup>29</sup> Vedi al riguardo: F. Sotte, D. Novach (1988).

<sup>30</sup> Naturalmente  $CS = CI * CP$ .

<sup>31</sup> Ci si riferisce al volume "Spesa regionale per l'agricoltura - Metodologie per l'analisi e il controllo della politica agraria" a cura di F.Sotte (1993).

---

totalmente erogate nello stesso esercizio, ma come detto, erano talmente bassi gli impegni da condizionare tutte le fasi successive.

Nel 1996 invece (così come nel 1995), alla base della ridotta capacità di spesa sembra esserci soprattutto la scarsa capacità di pagare, con il conseguente consistente accumulo dei residui passivi.

Dall'esame della figura 6 poi si può notare come la situazione risulti ancora più preoccupante se si analizza la sola spesa programmabile, quella sulla quale di fatto si esercita la funzione decisionale. Se si esclude la spesa non programmabile solo il 18% (16% nel 1995) degli stanziamenti e il 34% (26% nel 1995) degli impegni si trasformano in pagamenti di competenza, mentre la capacità di impegno si attesta sul 53% (61% nel 1995).

Nella spesa non programmabile invece, come è naturale, circa il 91% degli stanziamenti viene impegnato, e di questo praticamente il 100%, data la natura dell'obbligazione, viene pagato nell'esercizio di competenza.

## ***2. Indicatori di efficienza per la classificazione economico-funzionale***

Nel quadro dei risultati fin qui esposti con riferimento al complesso di tutta la spesa regionale per il settore primario, è possibile tentare una disaggregazione analizzando gli indicatori di efficienza anche per la spesa programmabile ripartita sulla base della riclassificazione economico-funzionale.

Dall'esame della tabella 14, assume particolare interesse la bassa capacità di spesa degli investimenti aziendali (9%, 7% nel 1995), determinata sia da una ridotta capacità di impegno cresciuta però notevolmente rispetto all'anno precedente (65%, 39% nel 1995), che da una altrettanto bassa capacità di pagamento (14%, 18% nel 1995). La scarsa efficienza degli investimenti aziendali assume una grande importanza anche perché si tratta della classe di spesa che ha maggior peso rispetto agli stanziamenti.

Il codice che mostra la peggiore performance in assoluto è rappresentato dalle infrastrutture (CS = 2%, 10% nel 1995) dove quasi nulla è stata la capacità di impegnare.

Anche le strutture di trasformazione sono caratterizzate dalla pressoché totale assenza dei pagamenti (10% rispetto agli impegni e 2% rispetto agli

---

stanziamenti). Questa difficoltà era presente anche nel 1995 e quindi non si tratta soltanto di un effetto congiunturale che potrebbe anche essere giustificato.

. Stessa situazione, anche se meno grave (CS = 24%, 22% nel 1995), è presente anche per l'attività forestale.

La classe di spesa in cui è più facile passare dalla fase di stanziamento a quella di erogazione finale del denaro è l'assistenza tecnica, la cui capacità di spesa del 60% (68% nel 1995) scaturisce sia da una notevole capacità di impegnare pari all'80% (95% nel 1995), sia da una sempre elevata capacità di pagamento (75%, 72% nel 1995). La spesa destinata alla promozione e ricerca, e, ancora quella per gli aiuti alla gestione si collocano in una posizione inferiore rispetto all'assistenza tecnica, ma in ogni caso ad un livello superiore alla media per tutti e tre gli indicatori.

### ***3. Analisi dei flussi generali di spesa***

Un'analisi dettagliata dei flussi di spesa caratteristici della politica agraria regionale è possibile in base ai risultati esposti nella figura 7.

L'obiettivo è di quantificare i flussi finanziari che si determinano a seguito dell'iscrizione di 100 lire in bilancio come stanziamento definitivo di competenza. L'analisi è stata condotta sul 1995, anche se la metodologia utilizzata è stata pensata ed utilizzata in precedenti lavori su risultati più solidi in quanto ottenuti da analisi riferite a periodi di tempo più lunghi del singolo esercizio. Nelle considerazioni che verranno effettuate pertanto si dovrà tener conto di questo particolare.

La valutazione dei flussi è effettuata rapportando ogni voce di bilancio a 100 lire di stanziamento definitivo di competenza. In questo modo si ottiene una rappresentazione di sintesi dell'efficienza della spesa e, nello stesso tempo, una quantificazione del divario tra gli stanziamenti e le altre poste di bilancio.

La lettura del diagramma di flusso è intuitiva: ogni stanziamento del bilancio consente l'assunzione di impegni e/o la formazione di economie (risorse non utilizzate). Gli impegni a loro volta vengono pagati in conto competenza, cioè nel corso dell'esercizio di riferimento, oppure costituiranno residui passivi nel bilancio dell'anno successivo. Nel cosiddetto anno "t+1" i residui che erano stati

---

accertati il 1° gennaio, vengono pagati o riconfermati nell'anno "t+2", mentre la differenza costituisce un'economia di spesa. Identica situazione si verifica nell'esercizio successivo.

E' stato introdotto un artificio nell'elaborazione al fine di calcolare i pagamenti in conto residui degli anni successivi. L'ipotesi è che il totale dei pagamenti nell'anno "t+1" sia pari al rapporto tra i pagamenti in conto residui e il totale dei residui degli anni precedenti. Si è cercato di immaginare la vita futura dell'impegno assunto nell'anno "t" sulla base della situazione pregressa. Stesso procedimento è stato adottato per la stima dei residui riconfermati, che pertanto risultano pari al prodotto tra i residui "t+1" e il rapporto tra residui riaccertati e totale residui anni precedenti.

I risultati ottenuti per il 1995 sono esposti nella figura 7 con riferimento sia al complesso di tutta la spesa, che relativamente alla sola spesa programmabile. I risultati suggeriscono le seguenti considerazioni:

- la spesa totale di politica agraria delle Marche nel 1995 appare caratterizzata da una efficienza complessiva in fase di impegno (50%, 65% nel 1995) non certo esaltante, che comunque non va valutata del tutto negativamente, almeno alla luce dei risultati ottenuti in precedenti ricerche e relativi ad esercizi precedenti a quello preso in considerazione. Le Marche, infatti si sono storicamente collocate in fondo alla classifica delle regioni italiane quanto alla loro capacità soprattutto di impegno, che per tutti gli anni Ottanta non è riuscita a superare un terzo degli stanziamenti. I risultati esposti collocano comunque le Marche in una posizione ancora di ritardo nei confronti delle altre Regioni (si fa qui riferimento ad analoghi risultati calcolati per la generalità delle Regioni italiane dall'INEA).
- I risultati già non proprio soddisfacenti in fase di impegno si accompagnano ad un andamento molto preoccupante della capacità di pagamento. Solo 19 lire su 100 (16 nel 1995) di spesa stanziata a preventivo raggiungono effettivamente il diretto beneficiario entro l'esercizio. E' pur vero che questa limitata performance viene parzialmente corretta l'anno successivo quando la gestione del conto dei

---

residui consente di pagare più della metà dei residui complessivi e che, considerando i pagamenti totali (competenza più residui) si giunge annualmente ad un volume di pagamenti pari a 39 lire per 100 stanziati (43 nel 1995).

- Resta comunque il fatto che 61 lire su 100 (57 nel 1995) della spesa programmabile (più dei tre quinti), pur approvata dal Consiglio regionale nel preventivo iniziale e ribadita successivamente in fase di assestamento, ritorna prima o poi nella massa delle economie. In passato queste venivano ristanziate per l'agricoltura grazie al vincolo di destinazione che riguardava gran parte dei fondi di finanziamento ottenuti dallo Stato (gonfiando di fatto gli stanziamenti attraverso il fenomeno dei riporti e falsando quindi nel lungo termine l'effettiva disponibilità di risorse). Adesso, in una prospettiva di sempre maggiore tendenza al decentramento delle decisioni relative al finanziamento dell'agricoltura (che però il bilancio dell'agricoltura dimostra solo in parte), le economie ritornano senza vincolo (a meno che non lo siano in base alla legge che regola il trasferimento delle somme statali) nella libera disponibilità della Regione e quindi possono essere considerate somme definitivamente perse per la politica di settore.
- Si noti che circa l'82% delle economie complessive, sono economie di stanziamento: si tratta di somme che non essendosi tradotte neanche in impegni non hanno prodotto nessun effetto reale. In verità, dal 1995 parte di queste somme viene mandata a residui da stanziamento per poter poi essere di nuovo impegnata e pagata negli esercizi successivi. Questa enorme massa di risorse appare come un fantasma solo nella politica agricola cartacea dei documenti di bilancio.

---

## Capitolo Quarto:

### L'evoluzione della spesa nel quinquennio 1992-1996

#### 1. Introduzione

Il quadro complessivo delineato dall'analisi sostanzialmente statica proposta nelle pagine precedenti (corredata soltanto da alcuni riferimenti all'analoga ricerca compiuta per l'esercizio precedente) si correda di nuova informazioni in questo capitolo nel quale l'esame si estende al periodo quinquennale 1992-1996 che sostanzialmente copre il tempo della riforma Mac Sharry e a livello nazionale dell'avvio della riforma del MAF/MIRAAF e quindi, connesso a questo avvenimento, dell'avvio almeno nelle intenzioni di un effettivo processo di decentramento.

#### 2. Spesa totale e "spesa programmabile"

Nella tabella 1 è esposto il risultato dell'elaborazione effettuata in base al calcolo indicato nel precedente capitolo, distinguendo la "spesa programmabile" da quella "non programmabile". Come si può notare, la quota *non disponibile* per gli stanziamenti definitivi di competenza oscilla tra il 10 e il 15%. Questa componente si è decisamente contratta rispetto agli anni Ottanta quando, anche in relazione alla maggiore concessione di prestiti agevolati, aveva anche raggiunto la soglia del 20%. Naturalmente, la percentuale sui pagamenti è maggiore in quanto la spesa non programmabile richiede generalmente un minimo impegno amministrativo e quindi presenta una alta capacità di tradursi da stanziamenti in impegni.

La quota della spesa non programmabile, che è risultata nel corso degli anni sostanzialmente statica dal punto di vista degli stanziamenti, è andata aumentando sui pagamenti fino a toccare la punta del 38% proprio nel 1996 (il fenomeno è motivato dalla sostanziale staticità delle rate relative ai mutui agevolati e dalla diminuzione dei pagamenti complessivi: essendosi contratti i secondi, è cresciuto

---

il peso della prima componente). L'andamento della spesa disponibile è rappresentato nel grafico seguente (figura 1):

E' evidente, pertanto, che la spesa non disponibile è una componente non trascurabile, anche se non tale da sconvolgere i giudizi che scaturiranno dall'analisi della spesa aggregata totale. Infine, è interessante analizzare il peso percentuale della spesa disponibile sugli stanziamenti totali, disaggregati nelle singole componenti della classificazione economico-funzionale. I dati esposti nella tabella 2 dimostrano che la quota non disponibile si concentra in alcune voci, quali: GA = aiuti alla gestione, IA = investimenti aziendali, ST=strutture di trasformazione, AL = altro. Mentre le prime due voci risultano prevedibili in quanto riferite anche ai contributi in conto interessi per il miglioramento delle strutture aziendali, per l'acquisto del bestiame e delle macchine agricole, "altro", che costituisce una voce residuale, si riferisce in larga misura al concorso negli interessi sui mutui per la ristrutturazione ed ammodernamento delle abitazioni rurali degli agricoltori.

### ***3. Evoluzione della spesa regionale totale***

Prima di analizzare la consistenza e la dinamica di singole grandezze, a loro volta disaggregate per classificazione economico-funzionale o per tipo di sostegno, è opportuno esprimere un primo giudizio sintetico sull'andamento della spesa globale per l'agricoltura nella regione Marche, analizzando, per ciascun anno del periodo considerato, la massa spendibile<sup>4</sup>, gli stanziamenti definitivi di competenza, gli impegni totali ed i pagamenti totali<sup>5</sup>, espressi in valori correnti e in valori costanti 1990<sup>6</sup>.

Nelle tabelle 3 e 4 sono indicate le cifre delle anzidette grandezze, espresse in miliardi di lire: è subito evidente la consistente differenza tra gli stanziamenti e i pagamenti.

---

<sup>4</sup> La massa spendibile è composta dagli stanziamenti definitivi di competenza più i residui provenienti dagli anni precedenti.

<sup>5</sup> I pagamenti totali sono costituiti dai pagamenti di competenza più i pagamenti in conto residui.

<sup>6</sup> Il deflatore prescelto per l'analisi a prezzi costanti è costituito dall'indice del PIL a base 1996.

---

Analizzando sia i valori correnti, sia i valori costanti, si riscontra un'evoluzione della spesa decisamente decrescente. Tra il 1993, anno di picco degli stanziamenti per l'agricoltura ed il 1996 le disponibilità di risorse fresche è scesa del 41% in termini reali. Altrettanto sono diminuiti gli impegni (-36,5%) ed i pagamenti (-39,7%).

Come si nota, invece, la massa spendibile tende a diminuire con minore rapidità, ma questo fatto non può ovviamente essere considerato positivamente in quanto deriva dalla sostanziosa crescita dei residui, passati da 68,7 miliardi del 1993 ai 132,9 miliardi del 1996 (+93%).

I valori espressi nelle precedenti tabelle dimostrano come la scarsa capacità di impegno, così come di pagamento, caratteristica della spesa della Regione Marche fin dagli anni Ottanta è sostanzialmente rimasta un problema. Naturalmente una soluzione va cercata anche analizzando la dinamica del personale a disposizione dell'amministrazione. Certamente comunque non dovrebbero mancare opportunità se non altro per una velocizzazione della spesa dal momento che, generalmente, la diminuzione delle risorse disponibili si accompagna (*ceteris paribus*) ad un decongestionamento amministrativo e quindi ad una migliore capacità di smaltimento della spesa stanziata e di quella a residuo.

Nella figura 2 è evidente la rapida diminuzione degli stanziamenti e della massa spendibile, cui si accompagna anche quella degli impegni e dei pagamenti. La successiva figura 3, dimostra che, depurata dalla perdita di valore della moneta, tale diminuzione in termini reali appare anche più consistente.

Altra importante considerazione che si può dedurre dai grafici precedenti è relativa alla notevole quantità di economie che si verificano tutti gli anni: la grande differenza tra stanziamenti ed impegni di cui si già detto, è ben visibile nella figura 3. Solamente nel 1993 si nota un incremento degli impegni, connesso probabilmente a maggiori interventi relativi all'applicazione dei regolamenti comunitari, tra cui il Reg. CEE 2052/88 - obiettivo 5B.

L'andamento decrescente della spesa reale appare una inversione di tendenza rispetto alla dinamica della spesa agricola regionale nel corso degli anni Ottanta e primi Novanta. Infatti, dopo che fino circa al 1986, si era registrato un

---

lento, ma continuo declino degli stanziamenti, nella seconda parte del decennio Ottanta e nella prima parte del successivo si era evidenziata una ripresa della spesa regionale in agricoltura, forse in seguito all'entrata in vigore della L. 752/86 che aveva dato un nuovo impulso al volume delle risorse per il settore<sup>7</sup>. Determinante è anche l'intervento comunitario nel co-finanziamento degli interventi regionali in applicazione dei regolamenti che si sono susseguiti dal 1985, ricordiamo fra gli altri il Reg. CEE 797/85 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, il Reg. CEE 2088/85 relativo al Programma Integrato Mediterraneo (P.I.M.) e il REG. CEE 866/90 relativo al miglioramento delle strutture di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

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

##### **Analisi della spesa attraverso gli stanziamenti**

Dopo aver analizzato l'andamento della spesa globale, attraverso lo studio delle grandezze aggregate, si cercherà ora di verificare come si distribuisce la spesa tra le politiche agrarie.

La tabella 5 mostra gli stanziamenti definitivi di competenza distinti per classificazione economico-funzionale. I valori sono espressi in miliardi di lire correnti, a prezzi costanti anno 1996 e in percentuale sul totale.

Come si può notare, la quota degli investimenti aziendali sugli stanziamenti tende a crescere notevolmente con il tempo più che raddoppiando dal 1992 al 1996, mentre praticamente tutte le altre componenti sono in tendenziale calo (soprattutto l'attività forestale e l'assistenza tecnica sembrano contrarsi decisamente). In effetti il fenomeno è singolare in quanto ricostruendo indietro la spesa a tutti gli anni Ottanta, mai la spesa per investimenti ha superato il 40% degli stanziamenti. Il fenomeno è ovviamente riconducibile alla consistente iniezione operata in questi anni dalle politiche comunitarie.

---

<sup>7</sup> Dato il carattere derivato della spesa agricola regionale, le variazioni degli stanziamenti sono notevolmente influenzate dei finanziamenti nazionali verso il settore.

---

Che la spesa per l'agricoltura si orienti più decisamente in direzione dell'impresa e delle sue scelte strategiche di medio lungo periodo può essere considerato con favore. La politica agraria in questo senso appare specializzarsi e diminuire il proprio impegno in direzione sia dell'intervento infrastrutturale che nei settori dell'agro-alimentare. D'altra parte viene compresa anche la spesa rivolta al finanziamento di breve, sempre più anacronistica dato il modo frammentato e le dimensioni minime degli interventi tradizionalmente proposti.

Meno coerente è in quest'ottica il disimpegno sul fronte dei servizi all'agricoltura e nell'attività di valorizzazione e ricerca (ma naturalmente il dato sulla spesa andrebbe arricchito con un dato sulla qualità dei servizi resi: è possibile in questo campo una consistente razionalizzazione).

Altrettanto poco coerente in un'ottica della valorizzazione degli aspetti agro-ambientali è la diminuzione della spesa per attività forestali.

### **Analisi della spesa attraverso i pagamenti totali**

La tabella 6 presenta le stesse disaggregazioni del paragrafo precedente, ma con riferimento ai pagamenti totali (erogazioni in conto competenza più erogazioni in conto residui). Il quadro d'insieme si differenzia in maniera evidente da quello delineato nel paragrafo precedente, soprattutto in termini dinamici. La prima osservazione si riferisce al notevole scostamento, in termini assoluti e relativi, tra la spesa intenzionale, ossia gli stanziamenti, e quella reale, ossia i pagamenti. Si nota, poi, che i trend positivi e negativi che si sono analizzati nella tabella 5 non si riflettono sull'andamento dei pagamenti, i quali pertanto mancano di correlazione con l'andamento degli stanziamenti ed inoltre risultano spesso discontinui da un esercizio all'altro.

Innanzitutto il consistente aumento degli stanziamenti a beneficio degli investimenti aziendali non si riflette quasi per nulla sui pagamenti accumulandosi in una notevole quantità di residui ed economie. Al contrario, spese in netta diminuzione come stanziamenti, come quella a beneficio dell'assistenza tecnica o dell'attività forestale, appaiono in crescita sia in termini relativi, che assoluti.. Altre spese ancora, conservano una quota sui pagamenti di gran lunga maggiore di

---

quanto desiderato negli stanziamenti (ad esempio le spese per aiuti alla gestione aziendale).

Una situazione del genere è forse attribuibile ad una struttura amministrativa rigida, non preparata a reagire immediatamente agli stimoli dettati dalla volontà politica, ma potrebbe verificarsi anche il caso di nuove iniziative che stentano a decollare nonostante la presenza di fondi in bilancio. Ad esempio, una nuova legge che ha bisogno di criteri e modalità di applicazione, oppure fondi comunitari che richiedono la presentazione ai competenti organi di una serie di dati ed informazioni, ed ancora, interventi che hanno bisogno di una fase di studio e di definizione dei tempi di esecuzione, ecc.: questi e tanti altri possono essere i motivi per cui nuove risorse del bilancio non vengono effettivamente trasformate in pagamenti ai beneficiari, non per rigidità delle procedure contabili, ma per difficoltà operative e tecniche nell'attuazione degli obiettivi. Per rispondere al problema sarebbe necessario coniugare la presente ricerca con un parallelo lavoro di analisi delle procedure e dei tempi dell'amministrazione delle politiche agrarie.

### **L'efficienza relativa della spesa complessiva**

La misura dell'efficienza relativa della spesa può essere ricercata nella combinazione di tre rapporti:

- *capacità di impegno*: CI, intesa come rapporto tra impegni e stanziamenti;
- *capacità di pagamento*: CP, rapporto tra pagamenti e impegni;
- *capacità di spesa*: CS, rapporto tra pagamenti e stanziamenti<sup>15</sup>.

La tabella 7, mostra l'evoluzione di tali rapporti nelle Marche nel periodo 1992-96 con riferimento al totale della spesa regionale (ultima colonna) ed alla sua disaggregazione per destinazione economico-funzionale.

La prima osservazione riguarda il basso livello della capacità complessiva di spesa che, salvo nel 1994, non ha mai superato il 20%. Le cause vanno ricercate sia sul fronte degli impegni (troppo bassi, anche se più alti che nella media degli anni Ottanta), che su quello dei pagamenti (anch'essi troppo bassi e inoltre più bassi rispetto alla media degli anni Ottanta).

---

<sup>15</sup> Naturalmente  $CS = CI * CP$ .

---

I risultati sopra esposti mostrano che la questione fondamentale per la spesa agricola della Regione Marche è di eliminare le cause che tengono basso il livello complessivo di spesa e che causano una consistente mole di economie al termine di ogni esercizio.

La dinamica negativa dei pagamenti è causata da svariate ragioni che rallentano le procedure contabili della regione. In passato le cause erano state individuate, tra l'altro, nelle seguenti.

1. In particolare la norma introdotta dall'art.57 della L.R. 25/80 prevedeva "l'iscrizione nello stato di previsione della spesa del bilancio annuale, unicamente fra gli stanziamenti di cassa, un fondo di riserva per far fronte ai maggiori pagamenti che si rendessero necessari nel corso dell'esercizio sui diversi capitoli di spesa, rispetto agli stanziamenti di cassa stabiliti in sede di approvazione del bilancio".

2. Ed ancora "il prelevamento di somme dal fondo per l'integrazione degli stanziamenti di cassa è disposto con deliberazione del consiglio regionale". Come si può ben immaginare questa procedura, detta "adeguamento di cassa", rappresenta una grave strozzatura nelle operazioni di pagamento.

Succede infatti, che somme già liquide non possono essere pagate per mancanza di cassa nel capitolo e spesso si attende più di due mesi il provvedimento consiliare. La situazione è estremamente grave quando la gestione giunge agli ultimi mesi dell'anno: c'è infatti il rischio che queste somme non pagate in tempo costituiscano dei residui passivi.

La riduzione della capacità di pagamento riscontrata negli ultimi anni è però attribuibile anche ad una serie di motivazioni esterne all'amministrazione, tra le quali la sospensione del trasferimento dei fondi statali nelle casse regionali, soprattutto negli ultimi mesi dell'anno, e le limitazioni poste dalla Tesoreria della regione. Generalmente, infatti, per ovvi motivi di chiusura delle procedure bancarie a fine anno, non possono essere emessi titoli di pagamento dopo il 15 dicembre e non possono essere concesse aperture di credito ai funzionari delegati dei Servizi Decentrati nell'ultimo mese dell'anno .

Quanto detto finora tenta di interpretare le anomalie riscontrate nell'andamento dei principali indicatori di efficienza della spesa.

---

E' evidente che se parte delle responsabilità vanno ricercate nelle procedure amministrative, il problema fondamentale della bassa capacità di spesa della regione va attribuito alla formazione di notevoli economie da stanziamento in ciascun anno del periodo studiato. La prassi di iscrivere nel bilancio preventivo un volume di spesa pari al totale delle disponibilità finanziarie indipendentemente dalle concrete possibilità di impegno è una delle cause principali di questo fenomeno.

Le economie dovrebbero essere legate ad eventi di natura eccezionale o comunque non prevedibile all'atto della stesura del bilancio di previsione. Nella realtà, invece, una capacità di impegno sovrastimata associata alle pressioni incrementistiche alle quali risponde solitamente il bilancio pubblico determinano la situazione attuale.

### **L'efficienza relativa per tipologie di spesa**

Nel quadro dei risultati fin qui esposti con riferimento al complesso di tutta la spesa regionale per il settore primario, è possibile tentare una disaggregazione analizzando gli indicatori di efficienza per tipologie di spesa. I risultati analitici per classificazione economico-funzionale sono riportati nella stessa tabella 7.

Analizzando le diverse destinazioni economiche e le relative capacità di spesa, si nota che le peggiori performance riguardano gli investimenti aziendali (specie in fase di pagamento), le infrastrutture e le strutture di trasformazione. Marcate oscillazioni caratterizzano gli aiuti alla gestione e l'attività forestale, mentre decisamente in crescita appaiono gli indici in merito all'assistenza tecnica.

## ***5. Altre principali classificazioni della spesa***

### **Spesa regionale per tipo beneficiario**

Una migliore valutazione della consistenza e dell'evoluzione della spesa regionale agricola può derivare dall'analisi delle principali aggregazioni realizzate utilizzando gli altri codici disponibili nel bilancio riclassificato in questa ricerca.

---

Le tabelle 8, 9 e 10 riportano i risultati per tipo beneficiario. I “singoli”, come sono stati definiti nella presentazione dello schema di riclassificazione, risultano beneficiari della quota di gran lunga più consistente degli stanziamenti. Una quota sostanzialmente stabile in termini assoluti, ma crescente in termini relativi (a scapito di tutte le altre destinazioni) in rapporto alla diminuzione della spesa complessiva destinata all'agricoltura. Bisogna comunque ricordare che nella voce “singoli” rientrano non solo i contributi concessi a qualsiasi titolo ai singoli agricoltori o imprenditori, ma anche alle imprese individuali e società in genere, escluse le cooperative e le associazioni di produttori<sup>10</sup>. Nella voce “cooperative” invece sono compresi solo i capitoli di spesa esclusivamente o comunque prevalentemente rivolti a tale forma di società o alle associazioni dei produttori. Il risultato quindi sostanzialmente sottostima la spesa destinata effettivamente alle cooperative ed alle associazioni dei produttori per quella parte che è contenuta in capitoli a beneficiario non specificato (classificato “singoli”) ai quali peraltro anche le cooperative possono accedere.

Al passaggio dagli stanziamenti ai pagamenti però, la quota destinata ai “singoli” si contrae decisamente. Interessante anche qui è notare la differente velocità di erogazione a confronto tra “singoli” e “cooperative”. Nel primo caso bassa è la capacità di impegno e bassissima, specie negli ultimi due anni quella di pagamento, nel secondo invece sia la prima che la seconda sono crescenti. Si noti come, pur partendo da una capacità di spesa bassissima nel 1992: 18% in entrambi i casi, si scende a 10% per la spesa diretta ai “singoli” e si sale al 63% per quella destinata alle “cooperative”.

Si osservi infine l'arresto in pratica nel 1995 degli impegni per la spesa destinata ai Consorzi di bonifica, anche in rapporto probabilmente alla legge di riforma avviata all'epoca dalla nuova legislatura.

---

<sup>10</sup> Si rammenti comunque che questa categoria può risultare sovrastimata in quanto contiene la spesa compresa nei capitoli nei quali non era precisato un beneficiario prevalente o esclusivo.

---

### **Spesa regionale per tipo di sostegno ai settori produttivi**

La disaggregazione della spesa in esame in questo paragrafo fa riferimento alle modalità di erogazione dell'intervento, classificando cioè gli interventi in funzione del tipo di contributo concesso come nelle tabelle 11, 12, 13. L'intervento più consistente è classificato tra i contributi destinati alla formazione diretta del capitale. L'alternativa più frequentemente adottata in passato, quella del concorso nel pagamento degli interessi sui mutui contratti o sui prestiti a breve medio periodo, che a metà degli anni Ottanta rappresentava fino alla metà di tutta la spesa, è ora in via di netta contrazione. Da notare, invece, è la maggiore capacità dei finanziamenti in conto interessi, rispetto a quelli in conto capitale, di trasformarsi in pagamenti: questo risultato è dovuto alla ripetitività nel tempo dei finanziamenti in conto interessi<sup>12</sup>. A confronto con il passato, è stata compiuta da questo punto di vista una scelta netta volta all'abbandono dell'intervento in conto interessi.

La scelta appare particolarmente oculata dal punto di vista strettamente finanziario. Infatti, mentre l'intervento in conto capitale produce i suoi effetti sul bilancio del solo anno nel quale viene erogato, quello in conto interessi si ripercuote per tutta la durata del mutuo irrigidendo il bilancio e spostando le corrispondenti quote di concorso regionale nell'area della spesa non programmabile. Di fatto il conto interessi va considerato come una "anticipazione delle future disponibilità di bilancio" a vantaggio dei fabbisogni finanziari attuali.

Quanto alla velocità di impegno ed erogazione della spesa, l'intervento in conto capitale appare in una certa difficoltà maggiore che nella media della spesa regionale ed anche in conto residui il recupero di efficienza e contenuto. Infatti tale aggregato di spesa, che cresce in termini relativi con il tempo negli stanziamenti, rimane statico e perde peso dal punto di vista dei pagamenti totali.

Viceversa, i pagamenti in conto interessi si trovano spesso al di sopra della relativa curva degli stanziamenti, ciò significa che eventuali residui (generalmente

---

<sup>12</sup> L'ufficio di spesa provvede semestralmente (generalmente il 30/6 e il 31/12 di ogni anno) all'emissione, a favore degli istituti di credito, dei mandati di pagamento relativi al concorso sugli interessi delle rate in scadenza. Naturalmente, tale operazione deve svolgersi con la massima regolarità per far fronte all'impegno che la regione si è assunta nei confronti dei beneficiari.

---

determinati da mancanza di liquidità alla fine dell'anno) vengono immediatamente riassorbiti nell'anno successivo.

### **Spesa regionale in base all'origine del suo finanziamento**

Considerando l'evoluzione della spesa regionale riclassificata per fonte di finanziamento, appare subito evidente il peso preponderante dei fondi statali rispetto alle risorse proprie della regione anche se queste tendono ad ampliarsi negli ultimi anni. Le tabelle 14, 15 e 16 consentono di cogliere una importante verità riguardo alla dinamica della spesa regionale negli ultimi anni. Mentre la spesa trasferita dallo Stato si contrae decisamente in tutte le sue voci, solo quella regionale e quella comunitaria finanziata dal FEOGA tendono a crescere. Ma tra le due dinamiche non c'è proporzione: la prima è nettamente negativa, la seconda è solo blandamente positiva. Il risultato è che il processo di avvicinamento all'autonomia finanziaria si svolge in un clima di restringimento delle risorse complessivamente a disposizione.

Un risultato del genere, se confermato, avvalorerebbe la tesi in base alla quale l'evoluzione della spesa agricola verso l'autonomia regionale precluderebbe ad una consistente contrazione delle risorse destinate al finanziamento del settore. Finché in sostanza l'origine delle risorse per l'agricoltura era sostanzialmente nazionale, via trasferimenti recati dalla legge di settore e vincolati alla destinazione agricola, le Regioni avrebbero destinato all'agricoltura somme ingenti in quanto non dipendenti dai propri bilanci e comunque non disponibili per altre destinazioni. Ma, da quando l'autonomia finanziaria delle Regioni ha messo in concorrenza nell'uso delle risorse finanziarie le destinazioni agricole con tutti gli altri utilizzi della spesa, le risorse all'agricoltura sarebbero in via di contrazione. In effetti questa conclusione era facilmente prevedibile osservando il comportamento della generalità delle Regioni italiane in passato. Il finanziamento dell'agricoltura era lasciato ai trasferimenti regionali, mentre, salvo che in qualche Regione Meridionale, difficilmente le Regioni finanziavano la spesa agricola con consistenti fondi aggiuntivi. D'altra parte, è noto che il potere di rappresentanza e di contrattazione da parte delle categorie agricole è molto maggiore a livello nazionale che in periferia nelle singole regioni.

---

Osservando ora gli indicatori relativi alla capacità di impegno e di pagamento per fonti di finanziamento si nota come le migliori performance in termini di capacità di spesa siano da ritrovare nei capitoli finanziati dalle risorse regionali: sia proprie che relative al finanziamento con trasferimenti statali di programmi regionali. Quasi che la spesa per la quale sono utilizzate risorse direttamente controllate dalla Regione sia orientata a finanziare fabbisogni più decisamente motivati tramite procedure più snelle o comunque più tempestive. Questa tesi sarebbe confermata dalle performance particolarmente insoddisfacenti della spesa il cui finanziamento è sia di origine statale che comunitaria.

D'altra parte, va comunque rilevato che negli anni più recenti, all'aumento, sia pure contenuto, del finanziamento della spesa agricola regionale con fondi propri, ha corrisposto un rapido abbassamento della capacità di pagamento sui capitoli finanziati autonomamente dalla Regione (scesa da circa il 60% a circa il 35%) che potrebbe essere interpretata come un segnale del fatto che per quelle misure di politica agraria per le quali la Regione si è sostituita allo Stato nel finanziamento (che si sono aggiunte a quelle finanziate dalla Regione direttamente anche in passato) non si sarebbero registrati miglioramenti dell'efficienza.

### **Spesa regionale e tutela dell'ambiente**

Le tabelle 17, 18, 19 riguardano la spesa regionale con riferimento alla "tutela ambientale". Gli interventi rivolti alla conservazione del suolo, alla valorizzazione della qualità dei prodotti, all'agricoltura biologica, all'agriturismo e alla salvaguardia di parchi e foreste sono distinti da quelli non hanno come obiettivo la tutela dell'ambiente.

La spesa in qualche modo riconducibile alla valorizzazione ambientale è compresa, a seconda degli anni, tra un quinto e un terzo dell'intero bilancio agricolo.

Negli ultimi anni è notevolmente cresciuta l'attenzione dell'opinione pubblica e delle istituzioni nei confronti dell'ambiente, della sua qualità e del suo miglioramento. Agli inizi degli anni Ottanta gli stanziamenti destinati a queste tipologie di intervento erano meno del 30%, invece nel 1993 il peso relativo è

---

salito fino quasi al 40% della spesa regionale per l'agricoltura. Negli anni più recenti, il volume delle risorse specificamente destinate alle destinazioni ambientali sembrerebbe essersi contratto sia in termini assoluti che percentuali, ma questo risultato dovrebbe essere valutato anche alla luce del cambiamento in atto nella "filosofia" dell'intervento in agricoltura, per cui se è vero che diminuiscono i capitoli di spesa direttamente interessanti le tematiche ambientali, è anche vero che in tutte le destinazioni agricole della spesa cresce in qualche maniera l'attenzione agli aspetti ambientali e qualitativi.

Nel corso degli anni meno recenti sono stati innanzitutto gli interventi rivolti a favorire metodi di coltura biologica o l'introduzione di tecnologia a basso impatto ambientale a caratterizzare l'intervento pubblico, con non pochi problemi comunque dal punto di vista della trasformazione degli stanziamenti in impegni e pagamenti. Recentemente invece sono state le destinazioni "agriturismo" e "parchi e foreste" alle quali sono state destinate risorse crescenti nel corso del tempo.

Comunque solo negli anni futuri si potrà meglio analizzare la spesa regionale in questo settore ancora relativamente poco rappresentato nell'intervento pubblico.

### **6. Ulteriori classificazioni della spesa**

Le tabelle da 20 a 37 presentano ulteriori classificazioni della spesa sulla base delle altre varianti previste nello schema di riclassificazione adottato. I risultati segnalano i seguenti aspetti.

- La spesa regionale agricola delle Marche conferma di non essere indirizzata che in minima parte a specifici comparti agricoli. Soltanto la zootecnia e la forestazione hanno una politica di comparto regionale di una certa consistenza. Tutti gli altri comparti sono beneficiari di interventi specifici solo marginalmente. Di converso, una quota di gran lunga preponderante e peraltro crescente della spesa agricola regionale è indirizzata ad interventi genericamente orientati all'agricoltura ("interventi plurisettoriali"). Passando ai pagamenti, comunque, si può notare come l'orientamento della spesa verso

---

comparti specifici vada incontro a poteri di rappresentanza forti e capaci di assicurarsi una maggiore efficienza nella gestione della spesa relativa.

- Le tabelle 23, 24 e 25 raccolgono i risultati di una serie di classificazioni dicotomiche. Di fronte all'opzione del decentramento della gestione della spesa di politica agraria inteso in entrambe le accezioni: gestione indiretta e gestione delegata (come definite nella presentazione dello schema di riclassificazione), emerge che solo una minima parte dell'intervento regionale è decentrato sia in termini di stanziamento che di pagamento. L'obiettivo della sussidiarietà nel caso della politica agraria è ancora da raggiungere.
- Consistente è invece la quota di spesa destinata sul totale a compensare i costi conseguenti agli eventi calamitosi. In alcuni anni si raggiunge addirittura un terzo di tutta la spesa. Nel caso di interventi conseguenti alle calamità naturali i tempi sembrano anche più lenti che negli altri casi. Ovviamente questo è un problema da risolvere trovando opportune soluzioni o in termini di snellimento delle procedure amministrative oppure impegnando all'occorrenza più risorse di personale.
- Le tabelle da 26 a 31 suddividono la spesa in rapporto ai centri di responsabilità e alla suddivisione delle competenze in Servizi e Uffici dell'Assessorato all'agricoltura. Naturalmente il servizio "agricoltura" assorbe una parte preponderante e crescente del bilancio regionale agricolo (oltre l'80% negli ultimi anni del quinquennio, mentre il "Servizio valorizzazione dei terreni agricoli e forestali" ha perso nel corso del quinquennio in esame gran parte del suo peso passando dal 48% al 17% degli stanziamenti in quattro anni. La perdita di peso ora riferita ha avuto meno rilevanza dal alto dei pagamenti dove addirittura, nel 1995, il peso del servizio valorizzazione dei terreni agricoli e forestali è stato pari al 52%.
- Nelle tabelle da 32 a 36 la spesa è divisa sulla base del fatto che, nel corso dell'istruttoria e della successiva approvazione ed erogazione del sostegno, siano o meno coinvolti gli uffici decentrati della Regione stessa. Come si vede, la spesa la cui istruttoria appare decentrata è pari 2/3 circa del totale, mentre un terzo è gestita interamente al centro dall'Assessorato. Come non era necessariamente da prevedere, però, i dati relativi ai pagamenti

---

dimostrano che la gestione centralizzata raggiunge più rapidamente la fase del pagamento rispetto a quella decentrata. Naturalmente bisogna tener conto della differente natura della spesa che percorre le due vie: quella decentrata si collega spesso ad iter complessi, infatti la presenza di un collaudo tende a rallentare l'erogazione della spesa, come si può constatare nella stessa tabella più avanti..

---

## Considerazioni conclusive

### *1. Una valutazione della metodologia utilizzata*

L'obiettivo principale di questa ricerca era riorganizzare le informazioni attuali sulla spesa regionale per l'agricoltura, desumibili quasi esclusivamente dai bilanci formali, e predisporre la metodologia per fornire strumenti d'analisi e di controllo, funzioni queste essenziali per l'attuazione di una politica agraria efficiente ed efficace. Funzioni questa peraltro ordinariamente non svolte dal bilancio tradizionale.

Per questo scopo sono necessari strumenti che consentano di migliorare la conoscenza della spesa agricola regionale, ma rispondenti a due obiettivi fondamentali:

- innanzitutto gli strumenti devono essere piuttosto raffinati per poter cogliere gli aspetti sottili, ma sostanziali, che spesso si nascondono tra le cifre del bilancio.
- D'altro canto, gli strumenti devono essere anche semplici per permettere una facile utilizzazione da parte degli esperti del settore e, ancora meglio, dai responsabili della politica agraria.

Il sistema di classificazione utilizzato in questo studio risponde a queste esigenze. E' facilmente applicabile: anche personale non esperto, ma con una conoscenza di base del bilancio regionale, può essere in grado di individuare i capitoli di spesa e classificarli senza eccessiva difficoltà. Con le successive elaborazioni e combinazioni dei codici si ottengono poi quelle preziose informazioni che sono il risultato di questa ricerca. Inoltre, come è stato già detto, il sistema di classificazione adottato non vuole essere un sostituto dell'attuale struttura del bilancio regionale, al contrario deve "integrarsi" ad essa, per fornire quelle specifiche informazioni che i documenti ufficiali non contengono dal momento che la finalità per la quale sono redatti è prevalentemente di

---

certificazione ed autorizzazione,. La metodologia presentata, frutto di una ricerca svolta da un gruppo di lavoro istituito presso il Dipartimento di Economia dell'Università di Ancona e che è stata adottata anche dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria, vuole porsi all'attenzione degli esperti in spesa agricola regionale come uno strumento suscettibile ovviamente di modifiche ed integrazioni che potranno essere innestate per tener conto delle situazioni specifiche e locali. A tal proposito, pertanto, risulterebbe estremamente interessante l'analisi ed il controllo della spesa degli enti sub-regionali mediante l'applicazione della presente metodologia e la creazione di un bilancio informatizzato e polivalente.

## ***2. Alcuni suggerimenti operativi***

L'esperienza di questa ricerca mostra la posizione centrale assunta dalla funzione di controllo nella razionalizzazione delle politiche: proprio quella funzione che è stata più trascurata nel passato. Allora, infatti, l'attenzione e l'impegno dei *policy-maker* si concentravano nella fase delle "scelte" e nella successiva fase della "attuazione", mentre la fase di "controllo" veniva ridotta a mera verifica fiscale della corretta esecuzione dei compiti affidati ai funzionari pubblici. Questi ed altri motivi hanno impedito alle Regioni di realizzare quella programmazione economico-sociale che era stata posta a fondamento della loro istituzione e che, dopo tentativi poco soddisfacenti, era stata abbandonata.

Negli ultimi anni si è avvertito un profondo e radicale cambiamento, soprattutto con la nuova politica agricola europea (tanto quella successiva alle riforme già adottate, che, ancor più, quella che si profila nel dibattito in corso dopo Cork e l'Agenda 2000) cresce la necessità di coordinamento e occorre passare ad una fase di maggiore selezione ex-ante e di più puntuale controllo ex-post dell'efficienza e dell'efficacia delle misure messe in atto.

In questa prospettiva è necessario avviare un ampio rinnovamento della prassi politico-amministrativa, ma soprattutto è necessario inserire strumenti di monitoraggio e di feed-back informativo fondati sulla contabilità economica e sul controllo di gestione.

---

A tal fine sarà preziosa la collaborazione del mondo della ricerca, a fianco delle istituzioni, per fornire metodologie e studi volti ad aumentare l'incisività dell'azione pubblica. In questo contesto, sono numerosi i suggerimenti operativi e i possibili sviluppi futuri dell'attività regionale.

Innanzitutto si potrebbe costituire un "Osservatorio della spesa" a livello regionale (nell'ambito dell'"Osservatorio regionale del sistema agro-alimentare" previsto dalla mozione programmatica della attuale Giunta regionale) al quale affidare compiti tecnici di supporto alle decisioni di politica agraria consistenti nel monitoraggio della spesa erogata dalla Regione e da altre istituzioni nella regione. Compito dell'"Osservatorio della spesa" potrebbe essere anche quello di provvedere annualmente alla redazione di un rapporto tecnico sulla spesa regionale in agricoltura (in quest'ottica, i risultati di questa ricerca possono essere considerati come un primo rapporto tecnico). Oltre all'analisi dei flussi finanziari di spesa espressi nei bilanci tradizionali, sarebbe opportuno avviare anche il controllo di gestione nella politica agraria regionale inteso come analisi dell'efficacia delle misure adottate. Ciò consentirebbe di valutare la qualità della spesa ed il rapporto tra politica agraria effettivamente realizzata, e "domanda" di politica agraria dell'agricoltura regionale. L'avvio di una attività del genere può essere previsto mediante l'individuazione di alcune politiche su cui concentrare la ricerca, la messa a punto di metodologie di raccolta di informazioni statistiche e la definizione di idonei indicatori. Sarebbe infine interessante verificare come le decisioni di politica agraria si riflettono nel mondo delle imprese, valutare cioè le variazioni di produttività a livello microeconomico in seguito alle misure adottate.

---

## 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 zonali. Un bilancio delle esperienze regionali*, Il Mulino-Inea.
- S.Denaro (1995), *Analisi della spesa pubblica per l'agricoltura nella Regione Marche*, Tesi di laurea, Università degli Studi di Ancona, Facoltà di Economia, anno accademico 1994-95 (relatore F.Sotte).
- 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 Fund, 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.
- F.Sotte, a cura (1997), *Spesa pubblica e agricoltura*, Associazione "Alessandro Bartola", CLUA Editori, Ancona.