



associazione Alessandro Bartola

Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Collana Tesi on-line

Francesco Fantini

**▶ L'EVOLUZIONE DELLA SPESA PER
L'AGRICOLTURA IN ITALIA.
ANALISI E CONSOLIDAMENTO PER IL
DECENNIO 1990-2000**

INTRODUZIONE

CAPITOLO I - L'ANALISI DELLA SPESA IN UN'AGRICOLTURA CHE CAMBIA

CAPITOLO II - LA POLITICA AGRICOLA EUROPEA

CAPITOLO III - LA POLITICA AGRICOLA NAZIONALE

CAPITOLO IV - LA POLITICA AGRICOLA REGIONALE

**CAPITOLO V - LE AGEVOLAZIONI FISCALI, PREVIDENZIALI E CONTRIBUTIVE
IN AGRICOLTURA**

**CAPITOLO VI - IL CONSOLIDATO DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN
AGRICOLTURA**

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

BIBLIOGRAFIA

Numero 11 – Settembre 2003

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
CAPITOLO 1 L'ANALISI DELLA SPESA IN UN'AGRICOLTURA CHE CAMBIA	3
1.1. Cosa è la politica agricola	3
1.2. Perché una ricerca sulla spesa?.....	7
1.3. I limiti dell'analisi realizzata.....	10
1.4. Nota metodologica	11
CAPITOLO 2 LA POLITICA AGRICOLA EUROPEA	13
2.1. La Politica Agricola Comunitaria.....	13
2.1.1. Le motivazioni della vecchia PAC e le cause della sua inadeguatezza.....	13
2.1.2. La riforma Mac Sharry.....	16
2.1.3. La politica strutturale europea	17
2.1.4. La nuova PAC	21
2.2. L'AIMA/AGEA	25
2.2.1. L'AIMA dalla sua origine al 1990: una sintesi degli aspetti principali.....	25
2.2.2. Le fonti di finanziamento.....	29
2.2.3. Le critiche ed i tentativi di riforma degli anni 90.....	30
2.2.4. La fase terminale della riforma e la trasformazione dell'AIMA in AGEA	31
2.3. Quantificazione della spesa dell'AGEA.....	33
CAPITOLO 3 LA POLITICA AGRICOLA NAZIONALE	51
3.1. Legge pluriennale per gli interventi programmati in agricoltura .51	
3.1.1. La nuova legge pluriennale.....	53
3.2. Il Ministero agricolo	54
3.2.1. Il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste (MAF).....	54
3.2.2. Il Ministero per il Coordinamento delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.....	57
3.2.3. Il Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali (MIRAAF)	59
3.2.4. Il Ministero per le Politiche Agricole (MIPA)	61
3.2.5. Il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali (MIPAF) ..	63
3.3. Quantificazione della spesa del Ministero Agricolo	64

CAPITOLO 4 LA POLITICA AGRICOLA REGIONALE	77
4.1. Il finanziamento nazionale della politica agraria regionale.....	77
4.2. L'amministrazione regionale dell'agricoltura prima delle riforme degli anni 90.....	81
4.3. Verso il federalismo fiscale.....	82
4.4. Il decentramento della politica agricola: la legge delega 59/97 "Bassanini"	83
4.5. La riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione	85
4.6. La quantificazione della spesa regionale per l'agricoltura.....	87
CAPITOLO 5 LE AGEVOLAZIONI FISCALI, PREVIDENZIALI E CONTRIBUTIVE IN AGRICOLTURA	111
5.1. Il prelievo pubblico in agricoltura.....	111
5.2. Le agevolazioni	115
5.3. Il sistema previdenziale e contributivo in agricoltura	116
5.4. L'imposta sul valore aggiunto.....	122
5.5. L'imposta sul reddito delle persone fisiche	126
5.6. L'imposta locale sui redditi.....	129
5.7. L'imposta comunale sugli immobili.....	130
5.8. L'imposta regionale sulle attività produttive.....	131
5.9. L'imposta di fabbricazione sugli oli minerali.....	132
CAPITOLO 6 IL CONSOLIDATO DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN AGRICOLTURA	135
6.1. La mappa degli interventi	135
6.2. IL consolidato dell'intervento pubblico in agricoltura in Italia...	137
6.3. La destinazione economico funzionale dell'intervento pubblico in agricoltura	143
6.4. Riparto del consolidato della spesa pubblica in agricoltura a livello regionale.....	146
<i>Considerazioni conclusive</i>	157
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	161

INTRODUZIONE

La spesa pubblica per l'agricoltura in Italia proviene essenzialmente tra fonti: europea, nazionale e regionale.

L'AGEA eroga in Italia le risorse dalla politica agricola europea destinate agli interventi di mercato. Il fondo di rotazione provvede a ridistribuire le risorse europee destinate agli interventi strutturali fra il Ministero dell'agricoltura e le regioni.

La politica agricola nazionale viene esercitata dal Ministero dell'agricoltura nonostante che, come vedremo in seguito, le risorse da esso erogate non ricoprono una quota rilevante dell'intervento pubblico per l'agricoltura in Italia e, comunque, per la maggior parte, sono a destinazione vincolata quindi non amministrabili dal Ministero.

Nei bilanci regionali transita una quota consistente delle risorse destinate al settore che sono di origine europea, nazionale e attribuibili a quelle proprie regionali.

Una fonte differente dalle precedenti è costituita dalle agevolazioni fiscali, previdenziali e contributive. Attraverso deroghe alle normative gli operatori agricoli beneficiano di consistenti sgravi.

L'assetto delle istituzioni che governano la politica agricola in Italia è stato caratterizzato da quarant'anni di stabilità. Lo scenario sembra, invece, mutato nel periodo esaminato con la presente ricerca. Dal 1990 al 2000 l'assetto di tali istituzioni ha subito cambiamenti rilevanti.

La quantificazione delle risorse pubbliche spese per l'agricoltura consente di approssimare un esame della politica agricola. Si vedrà comunque in seguito come essa ne rappresenti solo una parte pur rimanendo l'unica componente quantificabile.

Attraverso questo strumento si procederà ad una lettura critica dei cambiamenti normativi occorsi volti al maggior decentramento amministrativo e degli effetti ad essi attribuibili in materia di spesa. Grazie alla stima della spesa agricola complessiva per regione sarà inoltre possibile ipotizzare una correlazione fra il MIX delle risorse erogate ed il grado di sviluppo della regione.

Nel primo capitolo della presente ricerca si affronterà la tematica del parallelo spesa-politica agricola alla luce sia delle altre componenti della politica che della obsoleta tripartizione dei settori economici in primario, secondario e terziario. Verranno inoltre indicate le motivazioni che spingono allo studio della spesa pubblica per l'agricoltura evidenziando i limiti della ricerca realizzata.

Il secondo, il terzo ed il quarto capitolo saranno dedicati all'analisi delle tre componenti della politica agricola italiana, rispettivamente

europea, nazionale e regionale. L'impostazione seguita per tutti e tre sarà la medesima. Nella prima parte verranno indicate le funzioni del policy maker analizzato, le sue fonti di finanziamento e l'evoluzione normativa che lo ha interessato fra il 1990 ed il 2000. Nella seconda parte verranno realizzate, sulla base dei dati INEA, delle serie numeriche che consentiranno di quantificare la spesa complessivamente erogata tentando, quando possibile, di porre in parallelo l'evoluzione normativa con quella quantitativa.

Il quinto capitolo sarà dedicato alle agevolazioni fiscali, previdenziali e contributive con una impostazione parzialmente differente da quella dei capitoli precedenti. Nella prima parte si procederà all'analisi quantitativa del prelievo pubblico in agricoltura. Nella seconda verranno analizzati, contestualmente alla presentazione delle stime, i cambiamenti normativi relativi alle principali agevolazioni fiscali, previdenziali e contributive. Anche in questo caso, come nei precedenti, verrà tentato, ove possibile, di realizzare un parallelo fra il dato di spesa e l'evoluzione legislativa.

Nel sesto capitolo si affronterà il tema del consolidato dell'intervento pubblico in agricoltura in Italia e del suo andamento dal 1990 al 2000. Al fine di riunire in un quadro d'insieme le tematiche trattate verrà esposta e commentata la "mappa degli interventi". Successivamente verranno indicati i dati elidendo e motivando ogni forma di duplicazione. Si procederà poi alla riclassificazione per finalità economico-funzionale, relativamente alla media 1998-2000, ed alla stima della spesa totale per regione per il solo anno 1998. I risultati di quest'ultima stima verranno poi analizzati applicando il metodo dell'analisi delle corrispondenze.

La breve panoramica fornita con questa introduzione mostra il grado di complessità e frammentarietà che caratterizza l'intervento pubblico in agricoltura in Italia. L'obiettivo della ricerca è quello di fornire un aggiornamento delle cifre, da porre in parallelo con i cambiamenti normativi occorsi nel periodo esaminato, al fine di realizzare un contributo utile per le future analisi della spesa pubblica per l'agricoltura.

CAPITOLO 1

L'ANALISI DELLA SPESA IN UN'AGRICOLTURA CHE CAMBIA

1.1. Cosa è la politica agricola

La politica è "l'attività relativa al governo, specialmente in quanto si svolge in rapporto a determinati settori o indirizzi"¹.

Spesso con il termine politica agricola vengono indicati tutti quegli "interventi, diretti ed indiretti che, in virtù di decisioni delle autorità pubbliche, consentono all'operatore agricolo in quanto tale di incrementare il proprio reddito [...]"². Tali interventi si realizzano in Italia mediante due differenti canali: trasferimenti diretti ed agevolazioni fiscali.

I trasferimenti diretti sono somme che il settore pubblico eroga in favore di quello agricolo al fine di sostenere il reddito degli agricoltori evitando i disagi cui altrimenti sarebbero sottoposti, quali quelli derivanti dalla legge di Enghel o dall'aleatorietà degli eventi meteorologici.

Le agevolazioni fiscali, previdenziali e contributive si sostanziano in parziali deroghe alle normative che consentono all'agricoltore di pagare meno tributi rispetto agli operatori economici operanti in altri settori.

Considerare le agevolazioni tributarie come una componente della politica agricola è un orientamento abbastanza recente. Se oggi tale inclusione è pacifica a livello teorico, la quantificazione pratica delle risorse crea ancora alcuni problemi. Nel caso dei trasferimenti infatti non ci sono difficoltà al riguardo. Una volta individuati gli erogatori è sufficiente esaminare i loro consuntivi per giungere ad una quantificazione delle risorse da essi erogate in favore dell'agricoltura.

Le agevolazioni invece non vanno ad erogare risorse ma consentono una riduzione dei pagamenti rispetto agli altri settori. Per questo motivo il metodo generale consiste nella comparazione di quanto devono gli agricoltori e di quanto dovrebbero se non fossero tali. Oltre alle difficoltà insite in un processo di stima siffatto vi è l'ulteriore problema dell'inesistenza di una normativa fiscale generale alla quale riferirsi. E' ben noto infatti che in Italia non esiste una legislazione fiscale generale ma tante relativamente ai vari settori e ai vari tributi.

Considerare la politica agricola esclusivamente come strumento di spesa è una visione consolidata del problema ma è parziale e riduttiva poiché alcune leggi possono amministrare l'agricoltura imponendo o

¹ G. Devoto, G. C. Oli, Nuovo vocabolario illustrato della lingua italiana.

² R. Finuola (1997), "Un quadro globale dell'intervento pubblico nell'agricoltura italiana" in F. Sotte (a cura di), Spesa pubblica e agricoltura, Clua Edizioni Ancona.

vietando alcuni comportamenti senza disporre l'erogazione di alcuna risorsa.

La considerazione di quest'ultima componente nella politica agricola dà sicuramente una visione più completa del problema. Tuttavia essa è difficilmente quantificabile al punto da rendere conveniente la semplificazione del problema trascurandola del tutto.

Chiarito che l'intendere la politica come il sostegno sia una forte riduzione, è ora necessario specificare cosa si intende per agricoltura.

Al riguardo i problemi non sono pochi. "Infatti, accanto ad una serie di attività 'tradizionali' unanimemente riconosciute come agricole, ve ne sono altre la cui inclusione o esclusione è frutto di valutazioni esclusivamente soggettive"³.

La normativa, sia costituzionale che ordinaria, non aiuta al raggiungimento di una definizione univoca di cosa sia da intendere per agricoltura poiché essa, pur facendovi genericamente riferimento, non va a definirne i contenuti.

Per tentare di stabilire ciò che è agricoltura e ciò che non lo è occorre rifarsi alla classificazione dottrinale proposta da Giannini che indica quali sono le funzioni che riguardano l'agricoltura distinguendole in funzioni attinenti alle cose e funzioni attinenti all'attività produttiva.

Il primo gruppo di funzioni riguarda quelle materie che sono a confine fra l'agricoltura e la protezione dell'ambiente. Quest'ultima si può considerare attività agricola quando consente agli operatori di trarre un valore aggiunto economicamente misurabile.

Il secondo gruppo di funzioni ha per oggetto l'azienda agricola vista come impresa. Stante la continua ridefinizione della tradizionale ripartizione dell'economia in settori, primario, secondario e terziario, le attività da includere in questo secondo gruppo sono in continua evoluzione.

La dimostrazione di quanto sopra affermato può essere ricercata nella storia delle politiche agricole e nelle motivazioni che le hanno ispirate.

Cinquant'anni fa, in tempi di definizione del patto sociale, non vi erano opposizioni alla costruzione di un sistema di contributi che fosse andato a beneficio esclusivamente del settore agricolo.

I confini dei settori erano differenti da quelli attuali. Nel primario ricadevano molte di quelle attività che oggi consideriamo appartenenti al secondario o al terziario, quindi, realizzare un sistema di erogazioni in favore del primario significava attuare una politica con finalità sociali di carattere generale. Per giunta l'Europa del dopoguerra si trovava in una situazione di grave crisi alimentare per cui destinare risorse al settore che

³ R. Finuola (2000), "Le competenze delle regioni in materia di agricoltura nel quadro del "terzo decentramento" in F. Sotte (a cura di), La spesa agricola delle regioni, INEA, Roma.

produceva alimenti avrebbe procurato un beneficio a tutti, compresi coloro che in tale settore non operavano.

Oltre alla produzione di alimenti l'agricoltura esercitava altre attività che andavano a vantaggio anche di chi non era agricoltore come la cura dell'ambiente o la conservazione del paesaggio.

Stanti i paradigmi di sviluppo che si ritenevano validi all'epoca⁴, il finanziamento a pioggia del settore agricolo avrebbe da un lato accontentato le massa di disagiati sociali che operava nelle campagne garantendosi il loro sostegno politico⁵, consentendo di mantenere un certo squilibrio fra città e campagna dando la possibilità al polo primale di utilizzare le risorse provenienti dal polo duale a basso costo. Il sostegno a pioggia volto alla ricerca del maggior consenso politico possibile era inoltre necessario affinché la PAC potesse essere ben accettata dai vari stati e potesse quindi svolgere un ruolo di binario guida per la costruzione dell'Europa unita.

Sulla base di questi presupposti, la politica agricola veniva considerata come una politica di carattere generale che svolgeva funzioni sia di tipo sociale che territoriale.

In quarant'anni di storia l'agricoltura è cambiata in maniera radicale.

La forte specializzazione settoriale, la fine della penuria alimentare, l'esercizio delle pratiche agricole mediante tecniche industriali non eco-compatibili o addirittura inquinanti, la flessione del numero di persone occupate in agricoltura hanno comportato l'inadeguatezza di una politica dedicata esclusivamente al settore agricolo.

Gli agricoltori non sono più né i soggetti socialmente disagiati⁶ né i fautori della conservazione ambientale. Molte attività che prima erano considerate agricole, inoltre, fanno ormai parte dell'industria o dei servizi per cui le erogazioni di politica agricola vanno sempre più ad appannaggio di pochi agricoltori benestanti.

L'inadeguatezza dell'attuale strumentazione di intervento dello Stato in agricoltura non è destinata ad attenuarsi in futuro. I risultati di recenti ricerche⁷ volte ad ipotizzare gli scenari dell'agricoltura europea nel 2015

⁴ Ricordiamo che i paradigmi ritenuti validi negli anni 50 postulavano lo sviluppo squilibrato fra i settori dell'economia in cui doveva esistere un settore arretrato, definito duale, affinché il settore sviluppato, definito primale, potesse trarre le risorse necessarie per il suo sviluppo.

⁵ Negli anni 50 gli agricoltori ammontavano a circa 9 milioni di persone, attualmente sono ridotti a meno di un quarto.

⁶ Gli operatori agricoli sono rimasti relativamente pochi per cui godono di un buon reddito pro-capite.

⁷ Si veda in proposito il lavoro svolto dal professor F. Sotte, in corso di pubblicazione sulla rivista "Il Ponte". Questo mette in luce come l'agricoltura si troverà presumibilmente di fronte a quattro differenti alternative: mantenere lo status-quo ridimensionando verso il basso le risorse ad essa attribuite, evolvere verso scenari differenti caratterizzati dal

mostrano come le attuali politiche agricole settoriali saranno sempre più inadatte e inefficaci per uno sviluppo del settore se ancora di esso sarà possibile parlare.

In questo mutato quadro d'insieme una politica che va ad erogare risorse per status non è più ammissibile poiché non esistono più le motivazioni alla sua base. Il futuro risiede nella territorializzazione delle politiche dedicate quindi allo sviluppo rurale e non esclusivamente a quello del settore agricolo.

Verso tale direzione spingono sia gli ambienti accademici⁸ e della ricerca che gli orientamenti europei. Già dal 1988, con la riforma dei fondi strutturali, si è avuto un primo tentativo di implementare politiche territoriali prevedendo che alcuni degli "obiettivi" su cui si basava tale riforma fossero collegati con il territorio⁹. Più recentemente, Agenda 2000 propone, anche se poi non realizza, un orientamento verso l'agricoltura multifunzionale tipica dello sviluppo rurale.

Cosa si deve intendere per rurale?

Anche se rurale richiama fortemente l'agricoltura, in tale termine vi sono contenuti ben altri significati. "Rurale è un sistema socio-economico-territoriale il cui sviluppo si fonda sulla integrazione interterritoriale con le aree urbane e la complementarietà dei ruoli [...]"¹⁰.

Un territorio¹¹ è il risultato della combinazione di quattro "capitali": naturale, umano, artificiale, e sociale¹².

"I quattro capitali sono tra loro strettamente intrecciati: sulla qualità di questa interrelazione si fonda il valore del paesaggio, si misura lo sviluppo

dominio dell'agro-industria, implementare un sistema di agricoltura multifunzionale tipica dello sviluppo rurale, giocare la lotta competitiva sulla qualità.

In ognuna delle quattro non ci sarà posto per le attuali politiche che finanziano l'agricoltura basate su un'ottica settoriale, fatta esclusione per la prima che comunque comporterà una contrazione delle risorse assegnate al settore.

⁸ Ne è un esempio il rapporto Buckwell o i numerosi scritti di F. Sotte. Al riguardo si rimanda a A. Buckwell, F. Sotte (1997), *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma, oppure F. Sotte (1998), "Verso una politica agricola e rurale comune per l'Europa (Carpe). Quale riforma della Pac attraverso e dopo Agenda 2000" in *Rivista di economia agraria* n. 1-2.

⁹ Gli obiettivi territoriali erano i n. 1, 2 e 5b, attuali 1 e 2 dopo la riforma recata da Agenda 2000.

¹⁰ F. Sotte (2001b), "Introduzione", in A. Arzeni, R. Esposti, F. Sotte (a cura), *Agricoltura e Natura*. Associazione A. Bartola, Franco Angeli, Milano.

¹¹ Risulta chiaro che in questa sede il territorio è un contenitore di "energie per lo sviluppo" e non più lo spazio fisico ipotizzato dal paradigma neoclassico.

¹² Il capitale naturale è costituito dalle peculiarità ambientali di un territorio, quello umano racchiude le caratteristiche, la cultura e le usanze delle persone che su un territorio vivono ed operano. Il capitale artificiale è l'insieme delle infrastrutture costruite dall'uomo su di un territorio, quello sociale riguarda l'insieme di regole che lo governano.

locale, si determina la qualità della vita, si assicura in definitiva l'attrattività e la competitività di un sistema locale"¹³.

Affinché uno sviluppo sia duraturo e sostenibile è necessario che tali capitali si sviluppino in maniera armonica e che nessuno di essi prevalga sugli altri. Lo sviluppo di uno solo provocherebbe l'erosione degli altri tre e quindi una sorta di irrigidimento nei confronti dei mutamenti ambientali negando l'essenza stessa della ruralità.

"L'adozione di un approccio integrato a livello territoriale porta quindi a considerare l'azione programmatica e la spesa pubblica per il settore agricolo in un contesto più ampio, quali quelli per lo sviluppo rurale e locale (basta citare a questo proposito gli interventi dell'UE dai PIM alla riforma dei fondi strutturali), o nuovi ambiti di intervento, come l'ambiente (Regolamento 2078/92), di importanza, per il territorio rurale, sempre maggiore"¹⁴.

L'integrazione delle politiche avviene, oltre che a livello orizzontale, fra i differenti settori che operano su di un territorio, anche a livello verticale cioè fra i differenti livelli di una stessa filiera.

Parlando di politica agricola non dobbiamo inoltre dimenticare che su tale settore si manifestano anche gli effetti di politiche non propriamente dedicate ad esso. Ne sono esempi gli interventi a protezione delle aree protette o le forme di protezione dei consumatori.

"[...] Se il cambiamento del modo di guardare alla struttura dell'agricoltura e del mondo rurale riflette a monte, un rinnovamento degli obiettivi e del ruolo che la società assegna al settore agricolo nell'ambito del territorio rurale, a valle si traduce in un cambiamento degli strumenti d'intervento, dei soggetti istituzionali che erogano la spesa, ma anche beneficiari dei flussi della stessa"¹⁵.

Per questo motivo "se si tratta di trasformare la politica agricola, anche le altre politiche vanno ripensate in ambito rurale, ridefinendone gli obiettivi e le forme specifiche"¹⁶. Questo comporta anche la necessità di tecniche di misurazione e analisi differenti da territorio a territorio poiché differenti saranno le modalità di erogazione ed i settori interessati.

1.2. Perché una ricerca sulla spesa?

Accettati tutti i limiti di una concezione di politica agricola che vada a considerare soltanto la spesa settoriale, che senso ha il suo studio?

¹³ F. Sotte (2001b) op. cit.

¹⁴ D. Marino (2000), "Dalla politica agricola alla politica di sviluppo rurale" in F. Sotte (a cura di), La spesa agricola delle regioni, INEA, Roma.

¹⁵ D. Marino (2000) op. cit.

¹⁶ F. Sotte (1998), "Verso una politica agricola e rurale comune per l'Europa (Carpe). Quale riforma della Pac attraverso e dopo Agenda 2000" in Rivista di economia agraria n. 1-2.

E' sicuramente vero che la politica agricola concepita come spesa e agevolazioni è soltanto una visione riduttiva e semplificata di quanto svolto dal policy maker agricolo ma purtroppo, con la strumentazione attuale e non senza difficoltà, è l'unica a poter essere misurata ed analizzata.

Fra i vantaggi di un'analisi della spesa vi è quello di verificare l'interesse di cui il settore agricolo beneficia presso il settore pubblico. La quota di risorse destinate all'agricoltura e la sua comparazione nel tempo consente infatti di appurare se il settore pubblico continua a ritenere l'agricoltura meritevole di essere finanziata o se sia in corso un processo di liberalizzazione del mercato agricolo.

La sua disaggregazione per finalità funzionali inoltre consente di interpretare l'andamento della politica agricola e di verificare se quello che viene promesso viene poi realizzato o meno.

L'analisi della spesa permette per giunta di accertare se i cambiamenti di normativa che hanno recentemente caratterizzato le istituzioni gerenti l'agricoltura, sia a livello nazionale che comunitario, abbiano sortito gli effetti desiderati e se, in seguito a tali cambiamenti, le risorse pubbliche per l'agricoltura siano incrementate o si siano erose.

Un ulteriore aspetto che l'analisi della spesa può porre in luce è la capacità di un'amministrazione di realizzare quanto programmato valutando la capacità di spesa.

Se i precedenti sono i pregi, l'analisi della spesa soffre altresì di pesanti limiti.

Innanzitutto abbiamo poc'anzi affermato come un output interessante sia la valutazione della capacità di spesa. Una istituzione è tanto più efficiente quanto più le somme stanziare vengono effettivamente pagate. Un aumento della capacità di spesa potrebbe essere causato da una maggiore efficienza dell'istituzione ma nessun indicatore permetterà di verificare se tale aumento sia imputabile ad una modalità di erogazione che invece di valutare un progetto nel suo complesso trasferisce le risorse per status eliminando una fase decisionale a monte e riducendo il tempo che intercorre fra stanziamento e pagamento.

Un ulteriore problema di cui soffre l'analisi della spesa è che essa si limita a determinare la quantità di moneta erogata e, al massimo, le sue finalità. E' totalmente assente un controllo ex-post su quanto da quella spesa è realizzato in confronto a quanto doveva essere attuato. Se l'obiettivo fosse quello di acquisire maggiori informazioni a livello qualitativo, una modalità che potrebbe essere implementata sarebbe quella di utilizzare informazioni di tipo amministrativo affiancandole, ove presenti, a quelle di tipo statistico. Aggregando e catalogando tutto quanto proviene alla Pubblica Amministrazione attraverso le domande dei cittadini, si otterrebbe un patrimonio informativo da non sottovalutare e, soprattutto, dotato di un carattere di maggiore affidabilità e veridicità rispetto alle informazioni di fonte statistica.

Questa è una strada che il policy maker dovrà percorrere. Già troppe volte a causa della prassi italiana non si è potuto beneficiare delle risorse provenienti da Bruxelles. In tempi passati il problema era sormontabile poiché esisteva una politica agricola italiana che operava parallelamente a quella europea consentendo agli agricoltori di ottenere comunque benefici. L'analisi che in seguito verrà proposta dimostrerà invece come nel tempo le risorse destinate all'agricoltura si siano, in termini reali, erose rendendo necessario l'utilizzo di tutto quanto è disponibile e non solo di una parte.

Oltre che per spinte europee, l'implementazione di un valido sistema di controllo dei risultati è resa necessaria anche dal processo di decentramento che l'Italia sta progressivamente attuando. Se le regioni stanno acquisendo sempre maggiori competenze e sempre maggior discrezionalità di spesa è necessario valutare la quantità di risorse che, caduti i vincoli di destinazione, vanno ad elargire al settore agricolo ma occorrerebbe verificare anche se, a fronte di una riduzione, la realizzazione dei risultati è migliore o peggiore. L'analisi che invece è attualmente possibile riguarda soltanto la quantità di risorse erogata da ciascuna regione e questo dà una visione riduttiva del problema.

Un'altra questione che l'analisi della spesa non riesce a valutare in maniera esaustiva è la sovrapposizione delle politiche. Attualmente è possibile indicare le risorse erogate da ciascuna fonte di quelle esaminate considerando tuttavia che esse non sono tutte quelle operanti ma solo quelle che movimentano il volume di risorse maggiore. Costruire una mappa completa degli interventi in agricoltura con le relative quantificazioni, che evidenzia eventuali sovrapposizioni o carenze, è un'impresa estremamente difficoltosa. Uno strumento di tal genere sarebbe invece necessario per valutare le incoerenze di una politica che viene esercitata in maniera tutt'altro che unitaria.

Se l'analisi della spesa non riesce a considerare tutti i soggetti che erogano risorse per l'agricoltura essa non può tener conto neppure di tutte le voci di spesa non potendo giungere al consolidamento delle risorse realmente erogate. Ad esempio, a livello regionale, l'intervento sui mercati agricoli, quello a carattere agro-ambientale e gli interventi che scaturiscono dalla programmazione negoziata non transitano per i bilanci regionali.

Riguardo ai dati analizzati occorre far presente come le fonti primarie dalle quali l'INEA attinge le proprie informazioni siano organizzate per scopi ragionieristici e burocratici per cui non consentono un'analisi per missione o per il controllo dei risultati.

Un'altra carenza è la valutazione della "competenza politica" cioè delle motivazioni che spingono gli erogatori ad elargire risorse. Al riguardo sarebbe interessante verificare se essi agiscono per path dependency in un'ottica tipica del bilancio incrementale oppure se le risorse vengono distribuite in maniera coerente l'una con l'altra in un quadro d'insieme fra i

vari erogatori. Frequentemente gli erogatori agricoli agiscono non in base a proprie decisioni ma nel rispetto di vincoli provenienti dall'alto.

Un altro aspetto che l'analisi della spesa così operata non consente di approfondire è la modalità con cui tali risorse vengono erogate. Sarebbe infatti interessante capire in quale misura le risorse monetarie vengono assegnate per status o nel rispetto di un progetto di sviluppo integrato.

1.3. I limiti dell'analisi realizzata

L'analisi della spesa realizzata, con tutti i pregi ed i difetti di cui si è scritto sopra, soffre di pesanti limiti.

I dati utilizzati per la costruzione delle serie presentate nei prossimi capitoli sono stati raccolti ed elaborati dall'INEA.

L'affidarsi ad un'unica fonte ha comportato una serie di problemi legati, principalmente, al dover trarre conclusioni sulla base di una sola rilevazione.

Scendendo più nel dettaglio, l'INEA procede alla raccolta dei dati di spesa sulla base di una concezione settoriale dell'agricoltura che non contempla alcun orientamento ad una visione allargata della politica agricola verso il mondo rurale. "In particolare il consueto sistema di riclassificazione risente di una impostazione tutta centrata sulla produzione agricola. Nella classificazione sinora adottata il soggetto centrale è l'azienda agricola, la funzione principale, se non esclusiva, è quella economico-produttiva, le produzioni sono quelle più tradizionali, il tipo di politiche sono volte al sostegno di questo sistema"¹⁷.

Relativamente alla modalità di presentazione e calcolo vi è un problema non trascurabile. Le cifre vengono esposte in maniera coerente per lassi temporali abbastanza brevi e questo comporta enormi difficoltà nella costruzione di serie confrontabili che considerino un numero di anni superiore. Di tali differenti modalità di presentazione poi, alcune volte non viene data una sufficiente spiegazione relativamente ai metodi di stima, riclassificazione ecc. Per tentare di dare il giusto peso alle informazioni in nostro possesso è stato intervistato il Dottor Roberto Finuola che si occupa della redazione del paragrafo dell'Annuario dell'Agricoltura Italiana INEA dedicato al consolidato per la soluzione dei dubbi lasciati in sospeso.

Una ulteriore questione di cui si deve tener conto è la disomogeneità con cui vengono presentati i dati. Un esempio classico è la considerazione delle spese di funzionamento che per il Ministero agricolo e per l'AGEA è possibile quantificare mentre per le regioni no essendo tali spese disperse in varie voci del bilancio sommate alle altre spese di funzionamento.

Questi limiti, unitamente alla concezione di più ampio raggio della politica agricola fanno sì che l'analisi della spesa consenta di giungere ad

¹⁷ D. Marino (2000) op. cit.

un contenuto informativo che rappresenta solo una parte di quello che invece è la politica agricola nel suo complesso. Tuttavia essa è l'unica modalità che consente di averne una qualche forma di monitoraggio ed è in questo che risiede l'importanza di tale studio.

1.4. Nota metodologica

Nel seguito della presente ricerca verrà descritta l'evoluzione normativa e quantitativa che ha riguardato l'intervento pubblico in agricoltura dal 1990 al 2000.

Riguardo al secondo aspetto specifichiamo in questa sede che in tutta la ricerca sono state presentate analisi basate su cifre deflazionate alla medesima base al fine di analizzare le variazioni di risorse attribuite al settore agricolo in termini reali e non nominali.

La base scelta è stata il 1995 poiché è l'anno centrale nell'intervallo considerato. Il deflatore utilizzato è stato l'indice del PIL fatta esclusione per il valore aggiunto e per la produzione settoriale che l'ISTAT pubblica sia a prezzi correnti che costanti 95. Al riguardo sono stati utilizzati gli importi deflazionati dall'ISTAT. La divisa utilizzata per presentare le cifre è stata la lira.

CAPITOLO 2 LA POLITICA AGRICOLA EUROPEA

2.1. La Politica Agricola Comunitaria

2.1.1. Le motivazioni della vecchia PAC e le cause della sua inadeguatezza

La PAC è nata nel 1958 con la conferenza di Stresa che si è tenuta dal 3 al 12 luglio di tale anno realizzando quanto previsto dall'ex articolo 43 del Trattato di Roma che disponeva: "Per tracciare le linee direttrici di una politica agricola comune, la Commissione convoca, non appena entrato in vigore il trattato, una conferenza degli Stati membri per procedere al raffronto delle loro politiche agricole, stabilendo in particolare il bilancio delle loro risorse e dei loro bisogni"¹⁸.

In precedenza ogni Stato membro aveva la sua politica agricola nazionale per cui il sostegno al settore agricolo veniva largito con modalità differenti da Stato a Stato.

Obiettivi della politica agricola erano sia la ricerca di un'unica modalità di erogazione del sostegno negli Stati facenti parte alla Comunità Europea che dare una risposta alle esigenze di cui il patto sociale si faceva portatore.

Sulla base di esso, è stata costruita la Politica Agricola Comunitaria. Gli obiettivi perseguiti erano:

- a) "incrementare la produttività dell'agricoltura [...];
- b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola [...];
- c) stabilizzare i mercati;
- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori"¹⁹.

Per garantire un approvvigionamento di derrate alimentari a prezzi stabili, la politica agricola comunitaria è stata basata essenzialmente sul sostegno artificiale dei prezzi. Era stato inoltre previsto che tale politica fosse seguita da un'altra dedicata allo sviluppo delle strutture ma questa è stata per lungo tempo disattesa facendo sì che ogni azione di tipo strutturale, intrapresa dalla Comunità, fosse caratterizzata da una buona dose di occasionalità.

¹⁸ Comma 1 articolo 37, ex articolo 43, del Trattato istitutivo della Comunità europea nella versione consolidata.

¹⁹ Articolo 33, ex articolo 39, del Trattato istitutivo della Comunità europea nella versione consolidata.

La politica di sostegno dei prezzi ha preso il via nel 1962 anno di istituzione del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia²⁰ – FEOGA – e dei regolamenti sulle Organizzazioni Comuni di Mercato. In questo anno si è anche proceduto a fissare i prezzi di intervento.

I principi che sottostavano alla PAC erano sostanzialmente tre:

- a) Unicità del mercato comune. I prezzi dei prodotti agricoli all'interno del mercato comune dovevano essere sostanzialmente uniformi garantendo la libera circolazione fra gli stati membri;
- b) Preferenza comunitaria. I beni agricoli utilizzati dovevano essere quelli prodotti all'interno della Comunità Europea. Per realizzare tale principio sono stati adottati meccanismi di protezione alle frontiere che hanno di fatto impedito di importare in Europa a prezzi inferiori rispetto a quelli praticati sul mercato interno.
- c) Solidarietà finanziaria. Tutti gli Stati membri dovevano sopportare equamente i costi della Politica Agricola Comunitaria. L'istituzione del FEOGA aveva proprio tale obiettivo.

“La Politica agricola comunitaria (PAC) è stata per lungo tempo un esempio classico di ciò che gli economisti definiscono una politica di sostegno ‘accoppiato’ alla quantità prodotta”²¹. Il sussidio si basava infatti su un prezzo mantenuto artificialmente superiore rispetto a quello di mercato²². Ne conseguiva che più l'agricoltore produceva e più sussidio percepiva.

Il sistema dei prezzi è stato scelto, fra gli altri motivi, perché era di facile gestione. Inoltre esso garantiva un sostegno a pioggia diffuso, anche se iniquamente, su tutto il territorio per cui facilmente accettabile a livello politico. Se si considera che una delle motivazioni che hanno portato alla politica agricola era quella di creare un binario guida per la costruzione dell'Europa unita risulta chiaro come il sostegno politico alla PAC fosse un elemento non trascurabile.

Da una situazione di penuria di beni alimentari, l'Europa si è trovata verso la fine degli anni 70 e l'inizio degli 80 a dover fronteggiare il

²⁰ Nel 1962 è stato istituito il FEOGA. La distinzione fra FEOGA Garanzia, che finanziava le politiche di mercato e FEOGA Orientamento che finanziava le politiche strutturali si è avuta nel 1964.

²¹ INEA (1997), Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione Europea, parte prima.

²² Le modalità attraverso cui i prezzi interni venivano mantenuti a livelli superiori rispetto a quelli mondiali erano molteplici. La politica dell'ammasso prevedeva l'acquisto dei beni sul mercato agricolo se il loro prezzo fosse sceso al di sotto del livello stabilito. In caso di importazione veniva disposto un meccanismo di prelievo che funzionava come un dazio doganale al fine di rendere indifferente l'acquisto sul mercato interno o su quello mondiale. In caso di esportazione veniva applicato il meccanismo delle restituzioni che erogava un sussidio per compensare l'agricoltore della vendita su un mercato esterno caratterizzato da prezzi inferiori rispetto a quelli interni. Per prodotti come semi oleosi, grano duro e olio d'oliva era infine previsto un sistema simile al *deficiency payment* britannico che erogava aiuti diretti al produttore senza alterare i prezzi dei prodotti.

problema delle eccedenze. In questa situazione, la PAC doveva erogare sussidi per finanziare il sostegno dei prezzi dei beni esportati e questo ne ha comportato l'insostenibilità finanziaria evidenziando la necessità di una sua riforma.

Altri problemi causati dalla PAC erano:

- L'erogazione del sostegno per status prescindente da ogni forma di controllo sui comportamenti;
- Una produzione eccessiva e di scarsa qualità;
- La distribuzione dei benefici iniqua poiché percettori della maggior parte del sussidio erano le grandi imprese fortemente meccanizzate che producevano colture continentali;
- Buona quota dell'onere della politica agricola ricadeva sui consumatori che dovevano pagare un prezzo mantenuto artificialmente alto. I più svantaggiati da questa situazione erano i soggetti a basso reddito che impiegavano la maggior parte dello stesso per l'acquisto di alimenti;
- L'erosione delle risorse ambientali stante lo stimolo alla sempre maggiore produzione e, quindi, all'utilizzo delle tecniche di coltura intensiva *capital intensive* e di fertilizzanti chimici;
- L'ostacolo al processo di espansione europea poiché la politica di sostegno dei prezzi avrebbe comportato l'insostenibilità finanziaria nella prospettiva dell'ingresso in Europa dei PECO;
- Gli attacchi in sede dei negoziati WTO/GATT visto l'ostacolo alla libera concorrenza che le pratiche protezionistiche della PAC causavano.

Per ridimensionare il problema della compatibilità finanziaria durante gli anni 80 sono state tentate varie soluzioni finalizzate alla riduzione delle eccedenze come ad esempio l'utilizzo di tasse di corresponsabilità, di stabilizzatori di bilancio, la fissazione di quote di produzione, di quantità massime garantite o l'impiego di misure come quelle del *set-aside*²³ ed il prepensionamento.

Il problema che accomunava tutti questi provvedimenti era che andavano a contrastare o limitare gli effetti ma non rimuovevano la causa che era proprio una politica agricola basata su un sostegno generoso dei prezzi. Inoltre, l'accavallarsi continuo di norme ha reso la PAC molto macchinosa e di difficile gestione.

²³ Nel 1985 ha avuto inizio il regime delle quote latte. Nel 1987 tali quote sono state inasprite ed è stata introdotta una tassa di corresponsabilità per i cereali che andava a penalizzare chi nella campagna precedente avesse superato un certo volume di produzione. Sono stati inoltre introdotti gli stabilizzatori che prevedevano l'abbassamento automatico del prezzo garantito in caso di superamento di un certo tetto di produzione e le quantità massime garantite per ogni prodotto. Nel 1988 è stato lanciato un programma di *set-aside* facoltativo con incentivi che, tuttavia, non ha sortito gli effetti sperati.

2.1.2. La riforma Mac Sharry

In sintesi i problemi della PAC erano causati dall' "accoppiamento" della quantità del sussidio ricevuta con il volume prodotto. Era quindi necessario il varo di una riforma tendente alla liberalizzazione dei mercati e all'equiparazione dei prezzi interni con quelli esterni alla Comunità Europea anche se questo, per ragioni politiche, era difficilmente realizzabile stante il malcontento che una riforma di tal genere avrebbe comportato.

Per trovare una situazione di compromesso fra la liberalizzazione dei prezzi e il sostegno dei redditi agricoli si è deciso di implementare una modalità di erogazione che fosse "disaccoppiata" rispetto alla quantità prodotta. I benefici di questa soluzione sarebbero stati efficienza allocativa, riacquisto, da parte del prezzo, della funzione di bilanciamento tra la domanda e l'offerta, maggior equità modulando tale sostegno in base a fattori diversi dalla quantità prodotta, riduzione delle distorsioni nell'ambito delle produzioni messe a coltura e nel mercato dei fattori e maggior giustizia venendo meno l'effetto di tassa regressiva che il sostegno del prezzo comportava sui redditi dei consumatori più poveri.

D'altro canto, l'erogazione disaccoppiata del sostegno avrebbe comportato un incremento dei costi per l'ente erogatore, malcontenti da parte delle rappresentanze agricole, in seguito alla maggior visibilità del sostegno, maggiori difficoltà di gestione stante la necessità di utilizzare procedure e modalità di controllo nuove e di difficile applicazione.

Una soluzione di compromesso fra il totale disaccoppiamento ed il ben noto meccanismo dei prezzi è stata trovata nel 1992 con l'approvazione della riforma Mac Sharry. Questa ha comportato un notevole abbassamento del livello di sostegno dei prezzi per alcune categorie merceologiche. Al contempo, al fine di risarcire gli agricoltori per la riduzione dei redditi, sono state introdotte delle misure compensative.

I comparti inizialmente interessati dalla riforma sono stati quelli dei seminativi (cerali, semi oleosi e piante proteiche) e della carne (bovina e ovina). In particolare, per i cereali, la riduzione del prezzo è stata del 30%. Per non creare sconvolgimenti sul mercato agricolo, stante la forte rottura con il passato, le misure previste dalla riforma Mac Sharry sono state introdotte con gradualità nel periodo transitorio 1993-96. Gli aiuti compensativi corrisposti a fronte della riduzione dei prezzi di intervento sono stati commisurati "al numero di ettari coltivati (o messi a riposo) ed alle rese medie dell'area negli anni immediatamente precedenti"²⁴ e quindi non più al volume di produzione.

Per rendere maggiormente efficace la riforma, oltre al disaccoppiamento di cui sopra, è stato "previsto l'obbligo di mettere a

²⁴ INEA (1997) op. cit.

riposo (*set-aside*) una percentuale – variabile a seconda delle condizioni del mercato – della superficie investita a seminativi, fermo rimanendo il diritto di ricevere il pagamento compensativo per ettaro anche su tale superficie”²⁵.

Parte integrante della riforma Mac Sharry sono state le cosiddette “misure di accompagnamento”, che sono “a metà strada tra l’intervento strutturale e la politica dei mercati”²⁶. Esse sono state introdotte con il regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio del 30 giugno 1992 relativo ai metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell’ambiente e con la cura dello spazio naturale²⁷, regolamento (CEE) n. 2079/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992 istitutivo di un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura, regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992 istitutivo di un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo²⁸.

Se la riforma Mac Sharry ha portato diversi vantaggi ha anche comportato alcuni problemi. In merito all’aspetto di una più equa ripartizione del sussidio fra agricoltori che producevano beni differenti, non è riuscita ad assolvere al suo compito poiché calcolando gli aiuti compensativi in base alla resa media dei territori ha originato sperequazioni nell’elargizione delle compensazioni senza considerare che, comunque, le misure compensative andavano solo a chi produceva seminativi, carne bovina e ovina.

2.1.3. La politica strutturale europea

Nonostante l’istituzione del FEOGA Orientamento e la presenza del Fondo Sociale Europeo²⁹ la politica delle strutture ha preso il via solo nel 1972³⁰ attraverso l’emanazione delle cosiddette “direttive socio strutturali”. La direttiva 159/72 era relativa all’ammodernamento delle strutture agrarie, la 160/72 all’incentivazione dell’abbandono dell’attività agricola e la 161/72 all’incentivazione dell’informazione socio-economica e della qualificazione. Nel 1975 è stata inoltre approvata un’altra direttiva, la

²⁵ INEA (1997) op. cit.

²⁶ INEA (1997) op. cit.

²⁷ Secondo tale regolamento gli agricoltori venivano incentivati alla riduzione dell’impiego di fertilizzanti chimici, all’estensivizzazione, alla riduzione degli animali bovini o ovini, alla cura del territorio e del paesaggio, al *set-aside* ventennale, alla gestione dei terreni per usi differenti da quello agricolo. Le finalità erano sostanzialmente due: ridurre l’inquinamento originato dalle colture intensive e incentivare la cura e la tutela del territorio.

²⁸ Il fine di questo regolamento era di incentivare l’attività forestale per ridurre la quota di terreno coltivata.

²⁹ Il Fondo Sociale Europeo (FSE) era stato istituito nel 1960.

³⁰ In precedenza vi era stato il regolamento n. 17 del 1964 che prevedeva interventi strutturali. Quest’ultimo ha erogato una quota poco rilevante di risorse.

268/75 relativa alla concessione di indennità compensative per gli agricoltori che operavano in territori svantaggiati. Tale direttiva aveva il fine di mantenere sulle aree di montagna e su quelle svantaggiate una percentuale minima di popolazione al fine di garantirne la tutela.

La loro applicazione in Italia è stata molto limitata. Il recepimento delle direttive del 1972 è avvenuto soltanto nel 1975³¹. La previsione che i soggetti delegati alla loro attuazione fossero le regioni, inoltre, ha allungato ulteriormente i tempi necessari per la loro applicazione. Relativamente alla direttiva 159/72, altre difficoltà sono state causate dalla completa estraneità delle sue modalità operative alla prassi italiana. La condizione per cui "per beneficiare degli aiuti previsti dalla direttiva 72/159 gli agricoltori dovevano presentare un 'piano di sviluppo aziendale' atto a dimostrare che gli investimenti per cui richiedevano gli aiuti avrebbero consentito entro i termini previsti di conseguire un 'reddito comparabile al salario lordo medio extragricolo' ottenibile nella stessa regione"³² ha decretato la sua definitiva inefficacia in Italia stante l'impossibilità per la maggior parte delle aziende agricole italiane di raggiungere il reddito obiettivo. La direttiva 160, non è stata applicata in Italia mentre l'applicazione della 161 è stata assai limitata. Maggiore fortuna ha avuto la direttiva 268/75 anche per la semplice prassi di applicazione che la contraddistingueva.

L'operatività delle direttive socio-strutturali è cessata nell'anno 1984, due anni dopo la scadenza originariamente prevista.

Oltre alle direttive socio-strutturali, negli anni '70 sono stati emanati altri atti in favore di una politica per le strutture come il regolamento 355/78³³, il "pacchetto mediterraneo", e il regolamento 2088/85 istitutivo dei Piani Integrati Mediterranei. Un ulteriore regolamento emanato prima della riforma dei fondi strutturali è stato il regolamento 797/85 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie. Esso rappresentava la continuazione della politica strutturale iniziata con le direttive socio-strutturali del 1972, con alcune novità come la previsione dello strumento del regolamento al posto di quello della direttiva che ne ha reso più sollecita l'applicazione da parte degli stati membri. Come per le direttive socio-strutturali inoltre era prevista l'emanazione di un Piano di Miglioramento Aziendale da parte delle imprese interessate al contributo ma veniva eliminata la comparabilità del reddito agricolo con il reddito medio extragricolo come condizione per l'erogazione del contributo.

³¹ Il recepimento delle direttive socio-strutturali in Italia è avvenuto con legge n. 153 del 9 maggio 1975.

³² S. Vieri (1994), *La politica agricola comune. Dal trattato di Roma alla riforma Mac Sharry*, Edagricole, Bologna.

³³ Il regolamento 355/78 prevedeva l'erogazione di contributi comunitari per il miglioramento delle strutture di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli finanziando progetti presentati dagli Stati membri.

Per il prepensionamento, lo scarso successo della direttiva 160/72 aveva fatto sì che tale provvedimento non fosse incluso nel regolamento 797/85. Tuttavia tale tipo di misura è stata riproposta dal regolamento 1096/88³⁴. Il regolamento 797/85 è stato poi sostituito dal regolamento 2328/91 che ha anche previsto misure volte al rimboschimento, alla protezione dell'ambiente, al *set-aside*, al prepensionamento e alla riconversione colturale.

La data cruciale per la politica strutturale europea è stata il 24 giugno 1988 quando è stato emanato il regolamento quadro 2052 relativo alla riforma dei fondi a finalità strutturale.

La base della riforma risiede nell'ex articolo 130A³⁵ del Trattato di Roma che recita: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale" e prosegue al secondo comma: "In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali". Inoltre l'articolo 130D³⁶ espressamente "stabiliva che la Commissione presentasse una proposta per la revisione della struttura e del funzionamento dei fondi comunitari a finalità strutturale"³⁷.

Per realizzare una politica strutturale unitaria non è stata disposta la soppressione dei fondi strutturali europei³⁸ preesistenti. Si è cercato invece di coordinare la loro azione attraverso la previsione di una serie di *obiettivi* e per ogni *obiettivo* sono stati indicati i fondi che dovevano partecipare alla realizzazione.

La seguente tabella indica quali erano questi obiettivi, quali i fondi che li finanziavano e le condizioni per l'inclusione in ciascuno di essi.

³⁴ Regolamento (CEE) n. 1096 del Consiglio del 25 aprile 1988 che istituisce un regime comunitario d'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola.

³⁵ Articolo 158 della versione consolidata del Trattato di Roma aggiunto dall'Atto Unico Europeo.

³⁶ Articolo 161 della versione consolidata del Trattato di Roma aggiunto dall'Atto Unico Europeo.

³⁷ S. Vieri (1994) op. cit.

³⁸ I fondi strutturali europei sono i seguenti: Fondo Sociale Europeo (FSE) istituito nel 1960, Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per l'Agricoltura (FEOGA) limitatamente alla sezione Orientamento istituita nel 1964, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) istituito nel 1975, Strumento Finanziario di Orientamento alla Pesca (SFOP) istituito nel 1993, Fondo di Coesione istituito nel 1991 ed entrato in operatività nel 1994. Le istituzioni creditizie sono le seguenti: Banca Europea degli Investimenti (BEI) istituita nel 1991, Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) istituito nel 1991. Per il dettaglio delle azioni finanziate dai singoli fondi cfr. S. Vaccari (1999), pagine 69 e seguenti.

Tabella 2.1: Gli obiettivi dei fondi a finalità strutturale

Obiettivi	Descrizione	Fondi	Note
1	Adeguamento delle strutture di regioni in ritardo di sviluppo	FERS, FSE, FEOGA-or, BEI	Pil pro capite < 75%, assorbe il 70% della spesa
2	Riconversione delle regioni in declino industriale	FERS, FSE, BEI	Assorbe gli obiettivi 3 e 4
3	Disoccupazione di lunga durata. Inserimento professionale giovani	FSE, BEI	Tutto il territorio
4	Riqualificazione professionale	FSE, BEI	Tutto il territorio
5°	Adeguamento delle strutture agrarie	FEOGA-or, SFOP	Tutto il territorio
5B	Sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali	FEOGA-or, FERS, FSE	Assorbe gli obiettivi 3 e 4
6	Aree a bassa densità abitativa	FEOGA-or, FERS, FSE, SFOP, BEI	< 8 abitanti per Kmq Aggiunto nel 1995

Dei 6 obiettivi indicati quelli che interessavano l'agricoltura erano gli obiettivi 1, 5a e 5b. Di questi gli obiettivi 1 e 5b erano territoriali mentre l'obiettivo 5a era orizzontale.

Era inoltre previsto che la realizzazione di qualsivoglia azione strutturale avvenisse nel rispetto dei principi di programmazione, concentrazione degli interventi, sussidiarietà, addizionalità, compartecipazione, sorveglianza e valutazione.

A conclusione del presente paragrafo dedicato alla politica strutturale europea si propone un accenno ai PIC, Programmi di Iniziativa Comunitaria.

I PIC sono uno strumento attraverso il quale la Commissione europea agisce al di fuori dei binari classici della programmazione basata sugli obiettivi. Tali programmi vengono "promossi nei settori ritenuti prioritari o essenziali per il completamento del mercato unico e per garantire la coesione economica"³⁹. Relativamente agli aspetti di interesse agricolo, il PIC più rilevante è stato il Leader⁴⁰ dedicato al finanziamento di iniziative di sviluppo rurale.

³⁹ S. Vaccari (1999), *Politica comunitaria strutturale e programmazione nazionale*, Seam Edizioni, Formello (RM).

⁴⁰ LEADER è l'acronimo di *liaisons entre actions de développement de l'économie rurale*.

2.1.4. La nuova PAC

La riforma Mac Sharry è stata molto importante perché ha intaccato un sistema che andava avanti da trent'anni anche se si è rivelata una soluzione di compromesso e come tale soggetta a pesanti limiti. Innanzitutto ha riguardato soltanto alcuni prodotti. Inoltre "è stato necessario introdurre un sistema molto complesso di controllo dell'offerta (il *set-aside*) dal momento che il taglio dei prezzi non è stato tale da abbassarli fino al livello mondiale"⁴¹. Il terzo limite della Mac Sharry ha riguardato la precarietà dei pagamenti compensativi considerato che nel tempo le motivazioni alla compensazione sono venute meno.

Il progetto di riforma della PAC è stato presentato dalla Commissione Europea nel luglio 1997 attraverso una comunicazione intitolata "Agenda 2000 – Per un'Europa più forte e più ampia".

Gli obiettivi che la Commissione si proponeva di realizzare con Agenda 2000 erano i seguenti:

- "Aumento della competitività sui mercati, tanto interni quanto esterni [...];
- Garantire qualità e sicurezza delle derrate, adempiendo ad un obbligo fondamentale nei confronti dei consumatori;
- Assicurare un equo livello di vita per la popolazione agricola e contribuire alla stabilità dei redditi agricoli;
- Integrare gli obiettivi ambientali nella PAC;
- Promuovere un tipo di agricoltura sostenibile;
- Creare fonti di occupazione e di reddito alternative per gli agricoltori e le loro famiglie;
- Semplificare la legislazione dell'Unione"⁴².

Con Agenda 2000 non si ricercava una semplice revisione della politica agricola ma una messa in discussione dei suoi stessi obiettivi in una società totalmente cambiata rispetto a quella del 1958. Ciò che realmente serviva era una politica multifunzionale che privilegiasse la qualità e la sostenibilità ambientale in un quadro di semplificazione resi necessario in seguito alla stratificazione di norme e regole emanate per fronteggiare i problemi contingenti. La politica settoriale che fino ad allora aveva operato non era più adatta a fronteggiare la situazione.

Per i vincoli occorre evidenziare come Agenda 2000 si preoccupasse di rendere compatibile la PAC con gli accordi commerciali internazionali e sul fronte interno affermasse la imprescindibile necessità di rispettare il vincolo di bilancio nella ricerca della stabilità finanziaria.

⁴¹ A. Buckwell, F. Sotte (a cura di) (1997), *Coltivare l'Europa*, Liocorno editori, Roma.

⁴² Commissione Europea, "Agenda 2000: per un'Europa più forte e più ampia". Sintesi estratta dalla banca dati Rapid della Commissione.

Delle tre alternative possibili e cioè quella di mantenere lo status quo⁴³, riformare radicalmente la PAC⁴⁴ o potenziare le linee già dettate dalla Mac Sharry, è stata scelta la terza andando a riformare le regole che governavano l'OCM dei seminativi, quella delle carni bovine, quella dei prodotti lattiero-caseari e del vino⁴⁵.

Una novità apportata da Agenda 2000 rispetto alla vecchia PAC è stata l'introduzione del regolamento 1259/99⁴⁶. Esso presenta un carattere innovativo perché non riguarda le singole OCM ma opera in modo trasversale fra di esse. Attraverso tale regolamento si è data la facoltà agli Stati membri di modulare gli aiuti diretti agendo con un ampio margine di discrezionalità pur nel rispetto di un quadro normativo generale indicato dal regolamento stesso. In tale ambito infatti:

- L'articolo 3 prevede la possibilità da parte degli Stati membri di applicare ai pagamenti diretti della PAC misure di eco-condizionalità;
- L'articolo 4 prevede che gli Stati membri possano ridurre i pagamenti diretti in favore degli agricoltori in relazione all'impiego di manodopera nelle loro aziende, "della loro prosperità globale" o in base agli "importi complessivi dei pagamenti corrisposti in base a regimi di sostegno";
- "La differenza tra gli importi che, in assenza degli articoli 3 e 4, verrebbero corrisposti agli agricoltori di uno Stato membro per un determinato anno civile e gli importi calcolati previa applicazione degli articoli suddetti, è messa a disposizione degli Stati membri interessati [...] come sostegno supplementare comunitario alle

⁴³ I vantaggi di questa alternativa risiedevano nella continuità con le scelte del passato fra le quali l'utilizzo di politiche di sostegno dei prezzi che avrebbero reso meno stringente il vincolo di bilancio. Questa soluzione però non risolveva i problemi di insofferenza nei confronti della PAC, quelli relativi all'ingresso dei PECO nell'UE e agli attacchi in sede delle trattative GATT/WTO.

⁴⁴ Secondo questa alternativa era necessaria una completa liberalizzazione dei prezzi temporaneamente compensata dai pagamenti diretti. Gli aiuti al reddito sarebbero stati nazionalizzati e regionalizzati. I vantaggi di semplificazione, maggior efficienza allocativa e perfetta compatibilità internazionale si sarebbero scontrati con i problemi ambientali causati dall'abbandono delle terre marginali e con quelli legati all'aumento delle disparità interne.

⁴⁵ Per i seminativi è stato ulteriormente ridotto il prezzo di intervento compensato da pagamenti diretti calcolati in base alle rese di riferimento regionale. Sono state inoltre introdotte misure per il ritiro dei seminativi dalla produzione (*set-aside*). Per la carne è stato ridotto il prezzo di sostegno compensato dall'assegnazione di aiuti diretti calcolati in base ai capi di bestiame. Per i prodotti lattiero-caseari vi è stata una sostanziale riconferma dello status-quo con una proroga del regime delle quote fino al 2008. Per il vino vi è stato un riorientamento al mercato attraverso l'eliminazione di buona parte degli strumenti di sostegno diretto precedentemente utilizzati.

⁴⁶ Il regolamento (CE) 1259 del 17 maggio 1999 stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

misure previste dagli articoli 10, 11 e 12 (pre-pensionamento), da 13 e 21 (zone svantaggiate e zone soggette a restrizioni ambientali), 22, 23, e 24 (impegni agro-ambientali) e 31 (imboschimento) del regolamento (CE) n. 1257/1999⁴⁷.

Nonostante tutte le novità introdotte, il cuore della nuova PAC rimane non troppo dissimile rispetto a quello della vecchia con la reiterazione di strumenti ormai conosciuti come il sostegno dei prezzi, le quote, i limiti di garanzia, gli aiuti diretti ed il *set-aside* che garantiscono un sostegno diffuso e disperso attuando una scarsa selezione dei beneficiari degli interventi.

Come già visto anche nel caso del regolamento orizzontale Agenda 2000 pone una particolare enfasi sulle politiche di sviluppo rurale previste dal regolamento (CE) 1257/99. Anche in questo caso comunque queste politiche rimangono soltanto un "accompagnamento" alle politiche di mercato.

Per la politica strutturale⁴⁸, Agenda 2000 apporta consistenti novità proseguendo nella direzione intrapresa con la riforma dei fondi strutturali del 1988.

Nell'ambito di Agenda 2000, numerosi regolamenti hanno riguardato la politica strutturale⁴⁹. Il regolamento generale sui fondi strutturali (reg. (CE) n. 1260/99) indica i compiti, gli obiettivi e le norme generali relativamente a tali fondi nel periodo 2000-2006.

Come già esposto, uno dei principi ispiratori di Agenda 2000 è stato quello di semplificare la PAC. Per questo motivo gli obiettivi prioritari sono stati ridotti da 6 (che in realtà erano 7 considerato che il 5 era distinto in 5a e 5b) a 3 mentre i PIC (programmi di iniziativa comunitaria) sono passati da 13 a 4. Inoltre, nell'applicazione del principio della concentrazione degli interventi, la percentuale di popolazione europea potenzialmente beneficiaria delle erogazioni strutturali è stata ridotta.

⁴⁷ Comma 2 articolo 5 regolamento (CE) 1259/99 .

⁴⁸ Quella che la Commissione definisce il <<secondo pilastro>> della politica agricola.

⁴⁹ Regolamento (CE) n. 1257 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) che modifica ed abroga taluni regolamenti. Regolamento (CE) n. 1260 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali. Regolamento (CE) n. 1750 della Commissione del 23 luglio 1999 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEAOG). Regolamento (CE) n. 1783 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale. Regolamento (CE) n. 1784 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo Sociale Europeo. Regolamento (CE) n. 1263 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo allo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca. Regolamento (CE) n. 2603 della Commissione, del 9 dicembre 1999, recante norme transitorie per il sistema di sostegno allo sviluppo rurale istituito dal regolamento (CE) n. 1257 del Consiglio.

La seguente tabella indica gli obiettivi previsti da Agenda 2000 ed i fondi che sono tenuti al loro finanziamento.

Tabella 2.2: Gli obiettivi dei fondi a finalità strutturale dopo Agenda 2000

Obiettivi	Descrizione	Fondi	Note
1	Sviluppo adeguamento strutturale regioni in ritardo di sviluppo	FERS, FSE, FEOGA-or, SFOP, BEI	Aree NUTS II. Pil pro capite < 75% meda UE Popolazione Interessata: < 20%
2	Zone con problemi strutturali di riconversione economica e sociale: - aree di riconversione nell'industria e nei servizi - aree rurali in declino - aree urbane in difficoltà - aree in crisi dipendenti da pesca	FERS, FSE, SFOP, FEOGA-Ga (svil.rurale), BEI	Popolazione interessata: < 18% (< 10% riconversione, < 5% zone rurali in declino, < 2% zone urbane, < 1% pesca)
3	Sviluppo delle risorse umane (istruzione, formazione, collocamento)	FSE	Zone fuori obiettivi 1 e 2

Con Agenda 2000 le azioni di sviluppo rurale previste per le zone fuori dall'obiettivo 1 vengono finanziate ricorrendo al FEOGA sezione Garanzia mentre prima le uniche misure strutturali da esso sostenute erano le misure di accompagnamento della riforma Mac Sharry. Agenda 2000 ha reso inoltre possibile l'attuazione degli interventi di sviluppo rurale in tutti i territori europei e non soltanto nelle zone ricadenti negli ex obiettivi 1 e 5b come accadeva nel periodo di programmazione precedente (1994-99).

Per quanto riguarda la formazione dei nuovi obiettivi, l'obiettivo 1 è il frutto dell'accorpamento dei vecchi obiettivi 1 e 6. Esso rimane, come in passato, relativo alle regioni in ritardo di sviluppo.

Il nuovo obiettivo 2 assorbe i vecchi 2 e 5b relativi rispettivamente alle zone in declino da riconversione industriale e a quelle rurali. Rispetto ad essi questo nuovo obiettivo prevede azioni strutturali che prima non ricadevano in nessuno dei precedenti quali quelle in favore di zone urbane in difficoltà e dipendenti dalla pesca. Le aree interessate sono NUTS III (province) aventi determinate caratteristiche basate sulla densità della popolazione o sul tasso medio di disoccupazione.

Il nuovo obiettivo 3 riunisce i precedenti 3 relativo lotta alla disoccupazione e all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e 4 relativo all'adeguamento professionale dei lavoratori. L'obiettivo 3 è orizzontale poiché si attua indistintamente sull'intero territorio ove ne ricorrono le condizioni e non relativamente ad una specifica area come invece accade per gli obiettivi 1 e 2.

A quasi 3 anni dalla sua approvazione e in tempi di *mid term review* è interessante domandarsi se Agenda 2000 abbia realizzato o no gli obiettivi che si era prefissa.

Con riferimento allo sviluppo rurale non è riuscita a realizzare i propri propositi. Nonostante i progressi ottenuti con le varie riforme succedutesi nel tempo infatti, “nessuna significativa integrazione si è [...] raggiunta tra la politica agricola e le altre politiche settoriali, sociali e territoriali rilevanti per lo sviluppo rurale”⁵⁰. Inoltre, per quanto riguarda la distribuzione delle risorse, la maggior parte di esse continua ad essere destinata alle politiche di mercato e ai pagamenti diretti rispetto alle politiche di sviluppo rurale. Questo comporta la persistenza di un incentivo verso quelle produzioni maggiormente beneficate dalla PAC vanificando “tutti gli sforzi in favore di un’agricoltura integrata e multi-dimensionale, associati alla politica, peraltro internamente molto diversificata e poco coerente, del secondo pilastro”⁵¹.

Nella politica agricola il ruolo principale viene ancora svolto dalle politiche di mercato mentre alle politiche di sviluppo rurale viene destinato soltanto un 10% delle risorse che è una quota irrisoria considerata la loro importanza. “Le altre politiche europee a carattere strutturale, che investono le aree rurali, (quella dei nuovi obiettivi 1 e 2, così come quella dell’Iniziativa comunitaria Leader Plus) sono definite indipendentemente, e non sono comunque in grado di supplire alle necessità di una politica globale di effettivo sviluppo rurale come è stata precedentemente definita”⁵².

2.2. L’AIMA/AGEA

2.2.1. L’AIMA dalla sua origine al 1990: una sintesi degli aspetti principali

L’AIMA era l’Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo. E’ stata istituita con la legge n. 303 del 13 maggio 1966 in seno al Ministero dell’Agricoltura e delle Foreste. Il suo scopo principale era quello di dare attuazione finanziaria in Italia ai regolamenti europei riducendo lo strapotere di una istituzione privata⁵³ quale era la Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, che, all’epoca, aveva il monopolio degli ammassi pubblici.

⁵⁰ F. Sotte (2001a), Introduzione del 73 Seminario dell’Associazione Europea degli economisti agrari. Ancona 28-30 giugno 2001, atti del convegno.

⁵¹ F. Sotte (2001a) op. cit.

⁵² F. Sotte (2001a) op. cit.

⁵³ Sulla natura privatistica delle Federconsorzi è opportuno sottolineare le deroghe e le peculiarità rispetto alla disciplina generale previste dalla normativa. In base al DL 1235/48 che definisce la forma giuridica della Federconsorzi, queste sono società cooperative a responsabilità limitata ma la presenza nei collegi sindacali di rappresentanti dei Ministeri quali quelli di Agricoltura, Tesoro e Lavoro, la possibilità di sospensione delle delibere da parte del Ministero dell’Agricoltura ed altre previsioni da parte della legge fanno sì che ne acquisiscano soltanto il nome ma non le caratteristiche.

Le competenze inizialmente attribuite all'AIMA⁵⁴ riguardavano esclusivamente l'erogazione in Italia delle risorse finanziate dai regolamenti europei. Nel 1973 tali competenze sono state ampliate conferendo all'Azienda il compito di effettuare esborsi per finanziare interventi di politica agricola italiana che però "dovevano essere autorizzati e finanziati con apposite disposizioni di legge"⁵⁵. Tali nuove competenze sono state comunque istituzionalizzate nel 1982 in seguito alla riforma dell'Azienda con la legge n. 610 del 14 agosto 1982⁵⁶.

Gli interventi con cui l'AIMA attuava le linee di politica agricola nazionale concernevano:

- Interventi complementari a quelli comunitari che si sostanziano in trasferimenti agli operatori agricoli;
- Interventi nazionali di mercato realizzati prevalentemente utilizzando gli ammassi nazionali;
- Interventi di emergenza in caso di eventi straordinari in grado di provocare una situazione di crisi nel mercato;
- Incentivi alla ristrutturazione di particolari comparti produttivi⁵⁷.

Gli interventi per cui l'AIMA agiva per conto dell'Europa riguardavano:

- Regolamentazione dei prezzi attraverso ritiri ed eventuali reimmissioni di prodotti sul mercato;
- Aiuti alla produzione;
- Incentivi allo stoccaggio privato⁵⁸;
- Aiuti alla trasformazione⁵⁹ e sostegno dei mercati⁶⁰.

⁵⁴ "Con la legge istitutiva 303/1966, l'AIMA aveva attribuiti poteri di intervento solo nel settore dei cereali (art. 21). Successivamente sono (stati) estesi al settore degli ortofrutticoli (D.L. 17 marzo 1967 n. 80 convertito in legge 13 maggio 1967 n. 267); del latte e dei prodotti caseari (D.P.R. 22 maggio 1967, n. 466); delle carni bovine (D.P.R. 7 marzo 1968); dello zucchero (D.P.R. 14 marzo 1968); delle carni suine (D.M. 16 aprile 1968); della vitivinicoltura (D.P.R. 20 ottobre 1970); del luppolo (D.P.R. 14 dicembre 1971); della bachicoltura (D.P.R. 10 giugno 1974); dei semi di soia (D.P.R. 28 novembre 1974); e, ancora, dei grassi di origine vegetale, di lino e canapa, di roaggi disidratati, dei bachi da seta" da F. Adornato (1991), Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Storia, organizzazione, funzioni, La Nuova Italia Scientifica Roma. L'AIMA è diventata inoltre competente anche per l'intervento nel settore del tabacco, in seguito all'abrogazione del Monopolio di Stato.

⁵⁵ A. Bartola, F. Sotte, G. Buoncompagni (1992), L'Aima, Quaderni di ricerca n. 30, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia.

⁵⁶ "Riordinamento dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA)".

⁵⁷ F. Sotte, D. Trasatti (1999), Aspettando l'Agea. La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa, Associazione Alessandro Bartola, Quaderni n. 1, Aprile 1999.

⁵⁸ Con queste misure si intendono tutti quegli aiuti finalizzati ad incentivare gli agricoltori a mantenere la merce in magazzino per un determinato periodo.

⁵⁹ Questi aiuti vanno a beneficio di quelle imprese che acquistano prodotti agricoli sul mercato europeo a patto che tale acquisto non avvenga ad un prezzo inferiore a quello minimo fissato.

⁶⁰ Questi interventi hanno il fine di ridurre le eccedenze che la politica dei prezzi inevitabilmente porta con se.

Relativamente agli interventi del primo tipo l'AIMA era un soggetto attivo della politica agricola nazionale agendo in stretto rapporto con l'ex CIPAA⁶¹ oggi CIPE⁶², così come previsto dalla legge 610/82 mentre per gli interventi comunitari svolgeva esclusivamente compiti operativi. Questo doppio ruolo costituito da due attribuzioni così differenti fra di loro ha reso necessaria la previsione di modalità e strumenti di lavoro differenti, contribuendo in parte a creare quei problemi di inefficacia ed inefficienza che hanno caratterizzato l'AIMA fin dalla sua nascita.

Una delle modalità di attuazione della politica di mercato era l'ammasso. Tale pratica richiedeva una gran quantità di strutture, dagli uffici ed il personale, necessari per istruire le pratiche, ai magazzini per lo stoccaggio delle merci. L'AIMA ne era però priva per cui costretta ad appoggiarsi a soggetti esterni per l'istruzione delle pratiche⁶³, per il funzionamento degli uffici⁶⁴ e per l'acquisto, conservazione e stoccaggio dei beni agricoli⁶⁵. Al riguardo la legge 303/66 prevedeva che si servisse "delle strutture della cooperazione, consorzi e loro organizzazioni, o di altri operatori riconosciuti idonei iscritti ad appositi albi [...]" (F. Adornato, 1991). "Fino al riordinamento del 1982 (in realtà fino al DM del 1984), c'è stato in pratica un solo assuntore dei servizi espletati dall'Azienda e cioè la Federconsorzi" (F. Sotte, D. Trasatti, 1999).

Le competenze dell'AIMA relativamente all'attuazione della politica di mercato erano di carattere generale. Gli unici ambiti che ne erano esclusi riguardavano l'intervento sul settore del riso, per il quale operava l'Ente risi, l'intervento sul settore dello zucchero per il quale ha operato fino al

⁶¹ La procedura mediante la quale l'AIMA interveniva nella politica agricola nazionale era la seguente: una volta elaborati, da parte del CIPAA, gli orientamenti per la politica agricola e alimentare italiana, l'azienda presentava un programma degli interventi che doveva essere approvato dal CIPAA entro il 15 settembre. In base a tale documento veniva elaborato il bilancio annuale di previsione, che doveva essere sottoposto al Parlamento essendo contenuto in una appendice del bilancio del MAF, ed una relazione finale che, una volta approvata dal CIPAA, doveva essere trasmessa al Parlamento.

⁶² Il CIPAA è stato soppresso e le proprie competenze riattribuite al CIPE in seguito all'emanazione della legge 752/86 (legge poliennale per gli interventi programmati in agricoltura).

⁶³ L'istruzione delle pratiche ed il relativo controllo venivano curati dagli uffici regionali. Questo causava scarso coordinamento comportando una insufficiente efficacia del controllo. Va precisato come, relativamente al solo settore del tabacco, l'AIMA disponesse di una rete di uffici periferici istruttori. Questa peculiarità è dovuta all'aver ereditato tale competenza dai Monopoli di Stato che avevano gli uffici dislocati nelle aree in cui si produceva tabacco e quindi dispersi sul territorio.

⁶⁴ Per il funzionamento dei suoi uffici l'AIMA usufruiva del personale del Ministero agricolo.

⁶⁵ Pur lasciandola priva di strutture la legge n. 610/82, divenuta operativa nel 1986, ha dotato l'Azienda di personale proprio.

1990 la Cassa conguaglio zuccheri⁶⁶ e le restituzioni alle esportazioni di competenza del Ministero delle finanze.

Dal 1992, anno di approvazione della riforma Mac Sharry, il quadro degli interventi AIMA come erogatore delle risorse comunitarie è parzialmente mutato. A partire dalla campagna 1992-93 per seminativi, carni bovine e ovine, al sostegno artificiale dei prezzi si è affiancata l'erogazione delle corrispondenti indennità compensative commisurate a parametri quali la quantità di terra coltivata o messa a riposo. Questa situazione ha accentuato i problemi di inefficacia di cui l'Azienda già da tempo soffriva poiché si è trovata costretta ad operare con strumenti differenti da quelli utilizzati in precedenza e quindi sconosciuti.

Relativamente al controllo delle merci depositate presso i vari Assuntori, l'AIMA si doveva appoggiare ad istituzioni esterne che però, risultando scoordinate fra di loro, operavano in modo inadeguato.

Riguardo agli organi che l'amministravano, la presidenza veniva esercitata dal Ministro dell'agricoltura che ne era anche il legale rappresentante. Il consiglio di amministrazione era l'organo che gestiva l'azienda ed era composto da un consigliere di Stato, da tre funzionari e da sette esperti. Dal 1993⁶⁷ il potere gestorio è stato delegato ad un Direttore Generale.

Il controllo interno veniva esercitato dal Collegio dei revisori dei conti composto da tre membri effettivi e da due supplenti". Il suo compito era quello di esercitare "il controllo amministrativo-contabile sugli atti di amministrazione dell'Azienda" di verificare "la legittimità e la regolarità della sua attività" e di redigere "la relazione ai bilanci di previsione ed ai conti consuntivi da trasmettere ai Ministri dell'Agricoltura e del Tesoro"⁶⁸ riferendo ai medesimi almeno semestralmente sull'azione di controllo⁶⁹.

⁶⁶ Nel 1990 il DL n. 391, convertito dalla legge 48/91, ha disposto che dalla campagna 1990-91 l'erogazione degli aiuti comunitari per il settore bieticolo-saccarifero fossero di competenza dell'AIMA disponendo la soppressione della Cassa.

⁶⁷ In seguito all'emanazione del DLGS n. 29 del 3 febbraio 1993 recante "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421".

⁶⁸ A. Bartola, F. Sotte, G. Buoncompagni (1992) op. cit.

⁶⁹ Gli altri organi deputati al controllo interno erano l'Ufficio di Ragioneria e l'Ufficio Ispettivo, mentre, per quanto riguarda il controllo esterno, l'organo che vi provvedeva era la Corte dei Conti.

Ai sensi del 2° comma dell'art. 11 della legge 610/82 l'Ufficio di Ragioneria si occupava del "riscontro sulla regolarità dei documenti relativi alle spese, mediante il controllo di legittimità e regolarità delle spese e la vigilanza sulla riscossione delle entrate".

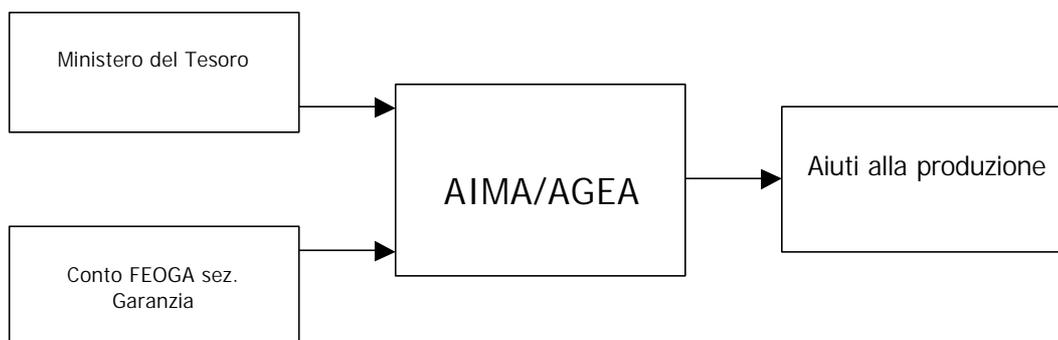
L'Ufficio Ispettivo controllava, mediante ispezioni, l'esistenza dei requisiti per l'iscrizione all'albo degli Assuntori nonché il regolare esercizio delle convenzioni.

2.2.2. Le fonti di finanziamento

L'AIMA agiva nella duplice veste di organismo erogatore di risorse per conto dell'Europa e di attuatore delle linee di politica agricola dello Stato Italiano.

Stante la diversità dei principi sottostanti alla contabilità europea e a quella nazionale l'AIMA si è avvalsa di due differenti bilanci⁷⁰, uno, redatto nel rispetto delle norme europee al fine di contabilizzare quella parte di attività che riguarda l'erogazione degli aiuti provenienti da Bruxelles e l'altro in conformità alle norme della contabilità generale dello Stato relativamente agli interventi di politica agricola nazionale.

Figura 2.1: L'AIMA nella mappa degli interventi all'inizio degli anni 90



Le risorse finanziarie che l'AIMA poteva utilizzare per l'espletamento della sua attività provenivano:

- a) "Da assegnazioni a carico del bilancio dello Stato [...];
- b) Dalle somministrazioni della CEE per il finanziamento degli interventi e delle altre operazioni svolte dall'Azienda, [...] a carico della Comunità stessa;
- c) Dalle entrate realizzate dall'Azienda nell'espletamento delle proprie attività istituzionali"⁷¹.

⁷⁰ La legge 610/82, al terzo comma dell'articolo 10, prevede la separazione della contabilità relativa agli interventi di origine europea rispetto alla rimanente gestione. "In realtà fino al 1985 gli interventi di mercato effettuati con fondi nazionali non apparivano nel bilancio di competenza (nel quale erano considerate soltanto le spese di funzionamento dell'Azienda), bensì nel conto partitario 2002 gestito per cassa. A partire dal 1986 (l'anno successivo all'approvazione dello statuto-regolamento) essi sono confluiti nel bilancio di competenza [...]" da A. Bartola, F. Sotte, G. Buoncompagni (1992) op. cit.

⁷¹ Articolo 10, legge n. 610 del 14 agosto 1982 recante "Riordinamento dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA)".

2.2.3. Le critiche ed i tentativi di riforma degli anni 90

Fin dalla sua istituzione, l'AIMA è stata oggetto di pesanti critiche riferite sia al ritardo nei pagamenti che alla carenza di controllo. Riguardo al problema del ritardo dei pagamenti va denunciato come il doversi appoggiare ad organismi esterni, spesso scoordinati fra di loro, faceva sì che l'AIMA non potesse assolvere efficacemente ai propri compiti. Se a questo fragile quadro si aggiunge il consistente incremento di attività che l'Azienda si è trovata a dover espletare, sia a livello di quantità di risorse erogate che a livello di modalità di erogazione⁷², risulta chiaro come non vi fossero i presupposti per una efficace attività riguardo la velocità dei pagamenti. Vi era inoltre il problema del controllo. Oltre a non aver una misura delle merci "disperse" fra i vari "assuntori", la tenuta di due contabilità distinte, l'una per gli interventi europei e l'altra per quelli nazionali, portava ad una scarsa chiarezza non permettendo un controllo unitario.

Oltre a questi problemi per così dire interni, ve ne erano altri dovuti al cambiamento di scenario che la Pubblica Amministrazione stava attraversando negli anni 90⁷³.

Una volta abrogato il MAF, in seguito al referendum del 18 aprile 1993, è stata emanata la legge n. 491 del 4 dicembre 1993 che andava ad istituire il nuovo Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali prescrivendo un termine di sei mesi per la presentazione delle proposte relative alla riforma dell'AIMA.

Nel rispetto di tale previsione in data 25 maggio 1994, l'allora Ministro dell'Agricoltura Poli Bortone presentava il decreto legge n. 314 che istituiva l'Ente per gli Interventi nel Mercato Agricolo: l'EIMA. In realtà, se si fa esclusione per la trasformazione da Azienda di Stato in Ente autonomo di diritto pubblico il cambiamento non è stato poi così radicale. Al contrario la struttura rimaneva fortemente simile a quella della soppressa AIMA e questa sostanziale similitudine ha fatto sì che la maggior parte dei problemi esistenti in precedenza perdurasse. In particolare, anche l'EIMA era priva delle strutture necessarie per applicare in proprio la politica dell'ammasso continuando ad affidarsi ad organismi esterni con tutti i problemi che ne conseguivano.

Ultima novità è stata quella di aver sottoposto la nuova EIMA ad una gestione commissariale che ha permesso di concentrare nelle mani del commissario sia il potere di ordinaria che quello di straordinaria

⁷² Le difficoltà che l'AIMA ha riscontrato a seguito dell'erogazione di contributi non più basati sul volume della produzione ma su altri fattori quali la superficie coltivata o messa a riposo si sono riflesse innanzitutto sui tempi di erogazione.

⁷³ Al riguardo si vedano il terzo ed il quarto capitolo.

amministrazione comportando una maggior velocità nel processo decisionale.

Il decreto legge n. 314 istitutivo dell'EIMA è decaduto il 25 luglio 1994 non essendo stata approvata la relativa legge di conversione. Tuttavia, esso è stato più volte reiterato dai decreti legge riportati nella tabella sottostante.

Tabella 2.3: I decreti dell'EIMA

DL 314 del 25 maggio 1994
DL 464 del 25 luglio 1994
DL 548 del 23 settembre 1994
DL 648 del 25 novembre 1994
DL 23 del 26 gennaio 1995
DL 87 del 27 marzo 1995
DL 192 del 26 maggio 1995

La definitiva soppressione dell'EIMA è avvenuta il 13 giugno 1995 quando il Senato ha bocciato l'ultimo DL, il n. 192. Il conseguente ripristino dell'ex AIMA ha bloccato l'attività dell'Ente, determinando significative difficoltà nel settore agricolo.

2.2.4. La fase terminale della riforma e la trasformazione dell'AIMA in AGEA

La bocciatura del DL 192/95, l'ultimo di una serie di sette decreti legge che avevano costituito e mantenuto in vita l'EIMA, aveva fatto "risorgere" l'AIMA riproponendo il problema della sua riforma.

Nell'anno 1997 è stato emanato il DLGS 143 del 4 giugno 1997 che, sopprimeva il MIRAAP e istituiva il MIPA prevedendo la necessità di un successivo atto normativo per la riforma dell'AIMA.

L'atto normativo che ha riformato l'AIMA è stato il DLGS n. 165 del 27 maggio 1999 recante "soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59". Successivamente tale disposizione è stata parzialmente modificata ed integrata dal decreto legislativo n. 188 del 15 giugno 2000.

L'AGEA è un ente di diritto pubblico non economico sottoposto alla vigilanza del Ministero per le Politiche Agricole e Forestali e gode di autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa.

Essa agisce come "unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per tutte le questioni relative al FEOPA [...]. L'Agenzia è responsabile nei confronti dell'Unione europea

degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune, nonché degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo, finanziate dal FEOGA". Il comma 3 dell'articolo 3 della citata legge prevede l'istituzione da parte delle regioni di "appositi servizi ed organismi per le funzioni di organismo pagatore", tuttavia il quarto comma, così come modificato dall'articolo 3 del DLGS n. 188 del 15 giugno 2000 aggiunge che "fino all'istituzione ed al riconoscimento degli appositi organismi di cui al comma 3, l'Agenzia è organismo pagatore dello Stato Italiano per l'erogazione di aiuti, contributi e premi comunitari previsti dalla normativa dell'Unione europea e finanziati dal FEOGA, non attribuita ad altri organismi pagatori nazionali".

Per gli adempimenti assolti dalla Agenzia con riferimento ai compiti derivanti dalla normativa comunitaria essa svolge, "nel rispetto degli indirizzi del Ministro per le politiche agricole e forestali, i compiti di esecuzione delle forniture dei prodotti agroalimentari disposte dalla Unione europea per gli aiuti alimentari e la cooperazione economica con altri Paesi, nonché delle operazioni di provvista e di acquisto sul mercato interno e internazionale di prodotti agro-alimentari per la formazione delle scorte necessarie e di quelle relative all'immissione regolata sul mercato interno e alla collocazione sui mercati comunitari ed extracomunitari dei suddetti prodotti [...]". Per le competenze derivanti dalla normativa nazionale, "l'agenzia svolge, nel rispetto degli indirizzi del Ministro per le politiche agricole, i seguenti compiti di:

- Intervento sul mercato agricolo e agro-alimentare [...] al fine di ristabilire l'equilibrio del mercato stesso [...];
- Esecuzione delle forniture di prodotti agro-alimentari disposte dallo Stato italiano [...] in relazione agli impegni assunti per l'aiuto alimentare e la cooperazione con gli altri Paesi".

Sempre per le funzioni e per le competenze attribuite, il DLGS 165/99 ha diviso l'agenzia in due strutture parallele nettamente distinte, una che svolge funzioni di organismo pagatore e l'altra che svolge quelle di organismo di coordinamento.

Le entrate sono costituite dalle assegnazioni a carico dello Stato, determinate con la legge finanziaria, dalle somme di origine europea e "dai proventi realizzati nell'espletamento delle gestioni di intervento" ai sensi dell'articolo 7. Gli organi previsti per il funzionamento della nuova AGEA sono il Presidente, il Consiglio di amministrazione ed il Collegio dei Revisori.

La soppressa AIMA "fino alla data di subentro dell'Agenzia" che il comma 4-bis dell'articolo 2 del DLGS n. 188/2000 prevede a decorrere dal 16 ottobre 2000, "continua a provvedere alla erogazione degli aiuti comunitari relativi alle campagne in corso e a quelle precedenti e svolge i compiti di organismo di intervento nel mercato agricolo previsti dalla normativa comunitaria [...]".

2.3. Quantificazione della spesa dell'AGEA

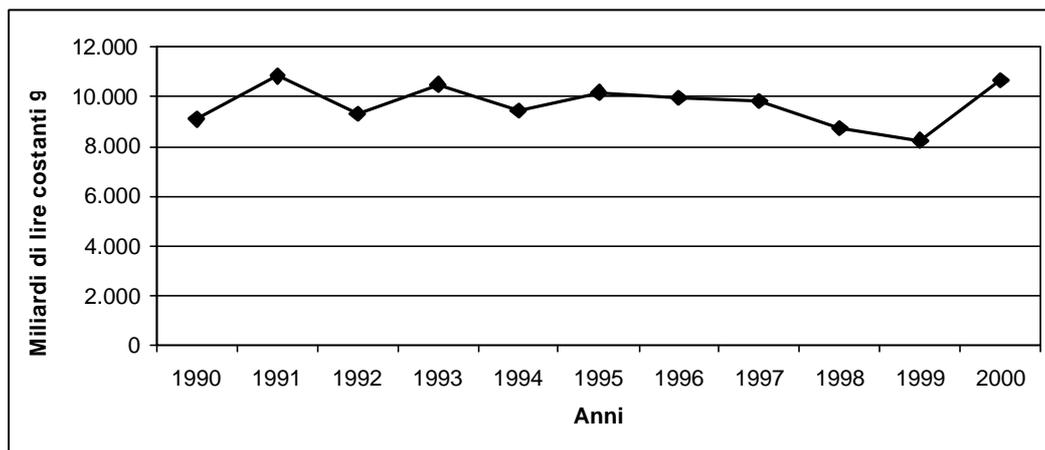
La tabella ed il grafico sottostanti anticipano la corrispondente riga inserita nella tabella del consolidato della spesa pubblica in agricoltura riportata nell'ultimo capitolo della presente ricerca.

Tabella 2.4: Le erogazioni AGEA - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGEA	9.101	10.845	9.308	10.506	9.448	10.190	9.948	9.819	8.754	8.251	10.661

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Grafico 2.1: Le erogazioni AGEA



Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

La spesa reale dell'AGEA mostra un andamento oscillante. La PAC, di cui l'Agenzia è il principale erogatore in Italia per la politica di mercato, ma anche l'AGEA stessa, nel periodo considerato sono state sottoposte a numerosi cambiamenti che hanno inevitabilmente inciso sull'ammontare delle risorse erogate.

La tabella 2.5 mostra i pagamenti totali AGEA relativizzati per Ha di SAU, valore aggiunto e numero di occupati.

Tabella 2.5: Le erogazioni AGEA relativizzate per gli indicatori di settore - valori percentuali e lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pagamenti per Ha SAU (000)	609	731	629	713	642	694	674	662	585	550	712
Pagamenti su valore aggiunto (%)	19,7	21,5	18,3	20,7	18,5	19,7	18,8	18,4	16,2	14,4	19,2
Pagamenti per occupato (000)	5.373	6.653	5.948	7.061	6.696	7.644	7.790	7.887	7.289	7.276	9.519

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Il rapporto dei pagamenti per il valore aggiunto e per la SAU si mostra in diminuzione dal 1990 al 1999. In controtendenza si presenta l'anno 2000. I pagamenti per occupato invece, pur facendo rilevare alcuni periodi di flessione, mostrano nel complesso un andamento crescente. Tale risultato è probabilmente dovuto alla forte riduzione del personale impiegato in agricoltura negli ultimi dieci anni. Nonostante ciò il sostegno dell'AGEA continua ad essere rilevante per il settore agricolo poiché negli ultimi 4 anni analizzati esso rappresenta quasi il 17% del valore aggiunto settoriale quantificabile in quasi 8.000.000 di lire reali per occupato e 627.000 lire per ettaro di superficie agricola utilizzabile⁷⁴.

Procederemo ora ad analizzare i pagamenti totali dell'AGEA con maggior grado di dettaglio. La fonte delle nostre analisi è come sempre l'Annuario dell'Agricoltura Italiana dell'INEA che, a tutt'oggi, rimane l'unica fonte da cui attingere informazioni sulla spesa destinata all'agricoltura. Purtroppo gli unici dati che vengono calcolati in maniera coerente per tutto il periodo considerato sono quelli riportati a consuntivo che sono stati precedentemente proposti. Relativamente all'approfondimento riportato nel relativo paragrafo dell'Annuario, non abbiamo a disposizione una serie coerente e, con le informazioni in nostro possesso, non è possibile costruirne una che sia confrontabile per tutto il periodo considerato.

Per questo motivo alcune delle analisi verranno svolte in maniera unitaria mentre altre dovranno essere affrontate in due sezioni, l'una per il periodo 1990-96 e l'altra per il 1997-99.

Prima di iniziare è tuttavia necessario premettere che se relativamente al periodo 1997-99 vi è una maggiore identità fra le cifre riportate nell'analisi disaggregata e quelle iscritte nel consolidato, così non accade relativamente al primo periodo analizzato. Le differenze sono imputabili alla considerazione delle spese di funzionamento e delle somme non utilizzate⁷⁵ all'interno dei pagamenti relativamente alla disaggregazione del primo periodo, cosa che non avviene nella seconda. Per giungere ad una serie comparabile nel tempo abbiamo detratto dall'ammontare dei pagamenti relativi al periodo 1990-96 la spesa di funzionamento e quella relativa agli accantonamenti. In tal modo abbiamo ottenuto un aggregato che, seppur non del tutto corrispondente con quanto riportato nel consolidato, differisce da esso di pochi miliardi conservando intatto il suo valore informativo. Tale differenza può essere stata causata da problemi di arrotondamento o da aggiornamenti giunti all'ultimo in sede di redazione del consuntivo.

I dati relativi al periodo 97-99 sono stati tratti dall'Annuario dell'Agricoltura Italiana INEA. Per le analisi relative al periodo 1990-96 la

⁷⁴ Per il rapporto fra la spesa dell'AGEA e quello delle altre fonti di erogazione nel settore agricolo si rimanda al sesto capitolo.

⁷⁵ Tali spese sono finanziate dalla gestione finanziaria di competenza nazionale.

fonte utilizzata è stata la ricerca di F. Sotte, D. Trasatti (1999) poiché i dati in essa contenuti sono stati calcolati tutti in base costante 96. Per renderli coerenti con il resto della ricerca è stato necessario convertirli una sola volta, da base 96 a base 95 mentre se si fossero utilizzati i dati dell'Annuario sarebbero state necessarie due conversioni con il rischio di ottenere dati meno significativi.

Ciò premesso la seguente tabella mostra la spesa dell'AGEA disaggregata per tipo di gestione.

Tabella 2.6: La spesa dell'AGEA per tipo di gestione – pagamenti totali - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Cassa Fondi UE	6.892	7.362	6.321	8.030	7.877	8.636	8.530	8.755	7.702	6.969
Cassa Fondi Statali	79	331	410	539	685	587	415	458	330	343
Cassa Fondi rimbors. UE	990	1.779	1.352	740	365	185	247	-	-	-
Competenza Fondi Statali	1.120	1.360	1.287	1.375	727	797	755	607	719	932
Totale pagamenti	9.080	10.833	9.370	10.684	9.653	10.205	9.947	9.819	8.751	8.244

Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit. ed INEA

Come già spiegato in precedenza, la gestione finanziaria dell'AGEA si basa su due componenti differenti, l'una finanziata dall'Unione Europea e l'altra dallo Stato Italiano.

La voce Cassa Fondi UE si riferisce alla gestione finanziata dall'Unione Europea per l'attuazione in Italia della PAC. Rilevante, al riguardo, è ricordare che su questi fondi l'AGEA non ha alcun potere decisionale per cui ogni variazione della spesa è originata da mutamenti decisi a Bruxelles.

Per Cassa Fondi Statali si intendono le cosiddette spese connesse, cioè quelle spese che l'Italia è obbligata a cofinanziare per dare esecuzione alle misure di mercato decise a Bruxelles. Essendo connesse alla PAC ed essendo il bilancio europeo redatto per cassa, anche questo tipo di erogazioni, pur provenendo dal bilancio italiano, operano secondo il principio di cassa. Anche relativamente a questa voce, né l'AGEA né lo Stato Italiano hanno alcun potere discrezionale per cui valgono le considerazioni sopra esposte⁷⁶.

La voce Cassa Fondi rimborsabili UE riguarda gli interventi finanziati con fondi anticipati dal bilancio nazionale che poi verranno rimborsati dal bilancio europeo. Fino al 1993 tale voce rappresentava gli ammassi comunitari ma dal 1994 riguarda anche il riscatto delle quote latte e gli interventi di ristrutturazione lattiera. Le cifre relative alla considerazione separata di tale componente di spesa sono disponibili soltanto fino al

⁷⁶ "Fino al 1985, l'aggregato FS comprendeva anche tutta la spesa per gli interventi nazionali di mercato (INM), ma per tre anni, 1986, 1987, 1988, è rimasto inattivo e, dal 1989, ha ripreso a funzionare comprendendo però solo una parte degli INM: gli interventi nazionali di mercato integrativi di quelli comunitari (IMI) più altre voci" da F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit.

1996. Dal 1997 in poi è considerata all'interno della gestione finanziaria con fondi europei. Per questo motivo all'incremento delle risorse erogate dalla gestione finanziaria con fondi UE occorso fra il 1996 ed il 1997 deve essere dato il giusto peso. Ricordiamo tuttavia che nel 1996 la gestione finanziaria con fondi rimborsabili dall'UE rappresentava il 2,9% della gestione finanziata con fondi europei per cui l'inclusione della prima nella seconda non comporta sconvolgimenti nell'analisi.

La voce Competenza Fondi Statali riguarda gli interventi di politica agricola nazionale operati nel rispetto della procedura di cui si è accennato nella parte dedicata all'assetto normativo dell'AGEA. La gestione finanziaria viene effettuata esclusivamente con fondi nazionali e nel rispetto delle linee di politica agricola italiana quindi non è organizzata per cassa ma per competenza⁷⁷.

Se si aggregassero le quattro componenti utilizzando come criterio l'origine delle risorse, si otterrebbe il seguente risultato.

Tabella 2.7: Origine dei pagamenti AGEA - valori percentuali e miliardi di lire costanti 95

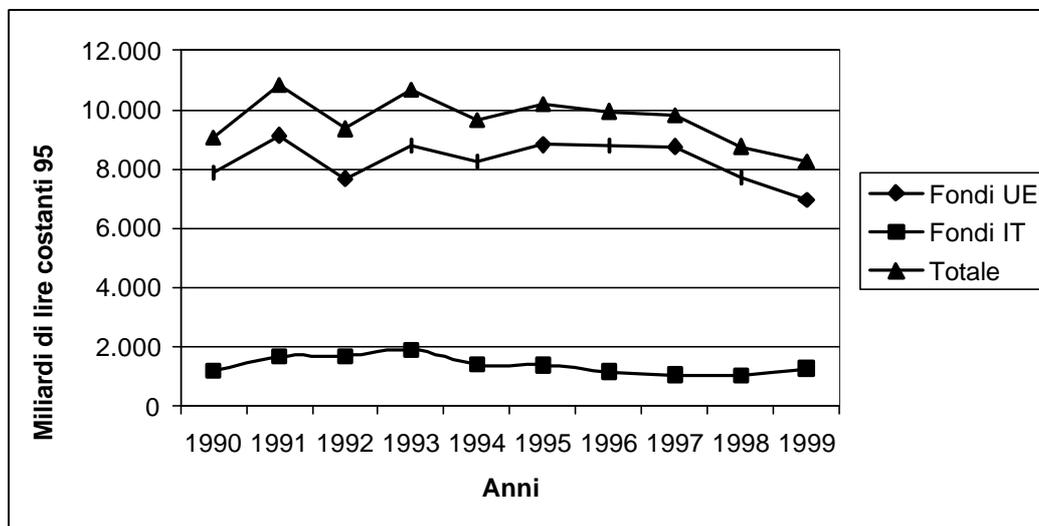
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fondi UE	7.882	9.141	7.673	8.770	8.242	8.821	8.777	8.755	7.702	6.969
Fondi IT	1.199	1.692	1.697	1.914	1.411	1.384	1.170	1.065	1.049	1.275
Fondi UE (%)	86,8	84,4	81,9	82,1	85,4	86,4	88,2	89,2	88,0	84,5
Fondi IT (%)	13,2	15,6	18,1	17,9	14,6	13,6	11,8	10,8	12,0	15,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit. ed INEA

Risulta una netta prevalenza all'interno della gestione finanziaria dell'AGEA dei fondi di origine europea rispetto a quelli di origine nazionale. Il totale delle erogazioni segue fedelmente quelle comunitarie poiché quelle di origine nazionale conservano nel tempo un andamento più stabile pur mostrando un andamento decrescente.

⁷⁷ "Fino al 1985, l'aggregato CS comprendeva solamente la spesa di funzionamento dell'Azienda (FUN) e gli accantonamenti (ACC). A partire dal 1986, invece, esso finanzia anche le spese per gli interventi nazionali di mercato (INM) e le spese per il pagamento dell'I.V.A. (IVA). Si ricorda, tuttavia, che dal 1989 sono stati scorporati dall'aggregato CS gli interventi nazionali di mercato integrativi di quelli comunitari (IMI), tornati a gravare sulla gestione finanziaria (FS)" da F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit.

Grafico 2.2: Origine dei pagamenti AGEA



Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) ed INEA

Accertata l'origine dei pagamenti, con le seguenti tabelle si cercherà di risalire alla destinazione economica della spesa. Purtroppo da questo punto in poi non si potranno più presentare consolidati per l'intero periodo 1990-99. Le tabelle presenti sugli annuari e nella ricerca citata relative ai periodi 1990-96 e 1997-99 propongono voci che non permettono un totale consolidamento. Si è deciso quindi di esporle in maniera separata.

Tabella 2.8: Destinazione economica della spesa dell'AGEA – pagamenti totali - miliardi di lire costanti 95

	Spesa di funzionamento	Interventi nazionali di mercato	Interventi comunitari di mercato	Incentivi di ristrutturazione	Aiuti alimentari	Finanziamento a organizzazioni di produttori	Costituzione schedari	Accantonamenti	Contributi alla UE	Spese pagamento IVA	Totale
1990	124	558	7.628	390	244	9	46	206	-	203	9.409
1991	129	752	8.988	407	243	11	7	526	119	305	11.487
1992	111	610	7.422	664	210	1	54	149	195	215	9.630
1993	257	882	8.316	735	335	16	28	302	184	185	11.242
1994	171	502	7.624	948	157	5	5	38	305	107	9.862
1995	235	497	8.106	1.133	96	1	10	0	276	85	10.438
1996	183	340	8.067	1.148	90	6	3	445	218	76	10.576

Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit. ed INEA

Tabella 2.9: Destinazione economica della spesa dell'AGEA – pagamenti totali - valori percentuali

	Spesa di funzionamento	Interventi nazionali di mercato	Interventi comunitari di mercato	Incentivi di ristrutturazione	Aiuti alimentari	Finanziamento a organizzazioni di produttori	Costituzioni schedari	Accantonamenti	Contributi alla UE	Spese pagamento IVA
1990	1,3	5,9	81,1	4,1	2,6	0,1	0,5	2,2	-	2,2
1991	1,1	6,5	78,2	3,5	2,1	0,1	0,1	4,6	1,0	2,7
1992	1,2	6,3	77,1	6,9	2,2	0,0	0,6	1,5	2,0	2,2
1993	2,3	7,8	74,0	6,5	3,0	0,1	0,3	2,7	1,6	1,6
1994	1,7	5,1	77,3	9,6	1,6	0,0	0,0	0,4	3,1	1,1
1995	2,2	4,8	77,7	10,9	0,9	0,0	0,1	-	2,6	0,8
1996	1,7	3,2	76,3	10,9	0,9	0,1	0,0	4,2	2,1	0,7

Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit. ed INEA

La quota principale della spesa dell'AGEA viene assorbita dagli interventi comunitari di mercato anche se il loro peso percentuale rispetto al totale dei pagamenti mostra una modesta flessione nell'arco di tempo analizzato. Gli interventi comunitari di mercato sono costituiti dagli aiuti comunitari ai produttori agricoli ed industriali⁷⁸, dalla spesa per gli ammassi comunitari e dagli interventi comunitari a carattere sociale aventi il fine di ridurre l'accumulo delle produzioni eccedentarie.

Gli interventi nazionali di mercato costituiscono una quota limitata dell'intervento dell'AGEA. Riguardano gli aiuti nazionali di mercato erogati ad integrazione di quelli europei, gli ammassi pubblici nazionali⁷⁹ e gli interventi di emergenza.

Gli incentivi di ristrutturazione che fino al 1993 comprendevano le spese per il *set-aside* vecchio regime, da tale anno sono costituiti dalle spese relative al *set-aside* nuovo regime e dalle misure di accompagnamento della Mac Sharry, apparse nel bilancio dell'AGEA solo dal 1995. Da queste considerazioni derivano probabilmente gli incrementi registrati nel 1994 e 95.

Le spese di funzionamento dell'Agenzia assorbono una minima parte del totale dei suoi pagamenti poiché non dispone di strutture proprie. L'AGEA si serve di personale di altre istituzioni per lo svolgimento delle proprie istruttorie, in principal modo delle regioni, facendo sì che il relativo costo venga a gravare sul bilancio di queste ultime. Il leggero incremento registrato è imputabile al maggior carico di lavoro in seguito all'introduzione della riforma Mac Sharry.

⁷⁸ Tale voce dal 1993 accoglie le indennità compensative della Mac Sharry.

⁷⁹ Gli ammassi pubblici nazionali nel tempo hanno perso importanza in favore degli aiuti nazionali ai produttori agricoli ed industriali fra i quali figurano i trasferimenti ai produttori agricoli di vario genere.

I pagamenti per l'IVA sono relativi a quanto dovuto dall'Agenzia all'Erario, in termini di imposta sul valore aggiunto, relativamente alle merci acquistate all'ammasso.

Tabella 2.10: Spesa dell'AGEA per settori merceologici - miliardi di lire costanti 95

	Semi oleosi	Olivicolo	Ortofrutticolo	Lattiero caseario	Zootecnico	Saccarifero	Vitivinicolo	Tabacchicolo	Cereali	Generale	Settori Minori	Totale
1990	1.476	1.310	1.405	382	620	131	1.054	1.129	1.343	551	6	9.407
1991	1.275	1.725	988	654	1.611	756	699	1.133	1.614	1.024	8	11.486
1992	728	1.569	1.044	625	1.036	617	1.028	900	1.113	958	9	9.628
1993	554	1.977	1.189	627	794	649	1.133	875	1.823	1.615	9	11.243
1994	388	1.440	880	448	683	749	749	639	2.749	1.273	8	10.006
1995	533	1.379	928	312	758	697	583	1.000	3.090	1.155	6	10.440
1996	613	1.672	888	235	915	489	461	698	2.919	1.678	8	10.574

Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit. ed INEA

Tabella 2.11: Spesa dell'AGEA per settori merceologici - valori percentuali

	Semi oleosi	Olivicolo	Ortofrutticolo	Lattiero caseario	Zootecnico	Saccarifero	Vitivinicolo	Tabacchicolo	Cereali	Generale	Settori Minori
1990	15,7	13,9	14,9	4,1	6,6	1,4	11,2	12,0	14,3	5,9	0,1
1991	11,1	15,0	8,6	5,7	14,0	6,6	6,1	9,9	14,0	8,9	0,1
1992	7,6	16,3	10,8	6,5	10,8	6,4	10,7	9,4	11,6	10,0	0,1
1993	4,9	17,6	10,6	5,6	7,1	5,8	10,1	7,8	16,2	14,4	0,1
1994	3,9	14,4	8,8	4,5	6,8	7,5	7,5	6,4	27,5	12,7	0,1
1995	5,1	13,2	8,9	3,0	7,3	6,7	5,6	9,6	29,6	11,1	0,1
1996	5,8	15,8	8,4	2,2	8,6	4,6	4,4	6,6	27,6	15,9	0,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit. ed INEA

La voce aiuti alimentari ai PVS è composta dagli aiuti nazionali e comunitari e si presenta in diminuzione poiché l'UE, da un certo periodo, ha cessato di concedere aiuti alimentari mediante l'AGEA introducendo il reg. CEE n. 3149/92 che prevede la distribuzione gratuita di alimenti a favore degli indigenti della Comunità, utilizzando le scorte di intervento.

I contributi all'UE riguardano il settore dello zucchero gestito in precedenza dalla Cassa Conguaglio Zucchero soppressa nel 1991.

La tabella 2.11 mostra all'inizio del periodo la prevalenza di sei settori: quello dei semi oleosi, l'olivicolo, l'ortofrutticolo, vitivinicolo, tabacchicolo e quello dei cereali. Nel periodo considerato, ad una forte crescita del sostegno verso i cereali, probabilmente dovuta ad una sovra-compensazione⁸⁰, si contrappongono altri settori come quello dei semi oleosi, l'ortofrutticolo, il vitivinicolo e del tabacco che presentano un trend decrescente. La controtendenza dei contributi destinati allo zucchero è

⁸⁰ Il periodo in cui l'incremento del sostegno rivolto ai cereali risulta più marcato è fra il 1993 ed il 1994, un anno dopo l'entrata in vigore della riforma Mac Sharry.

probabilmente dovuta all'acquisizione dall'Agenzia delle competenze relative all'erogazione degli aiuti in questo settore. Per la zootecnia l'andamento risulta decrescente, facendo ipotizzare una insufficiente compensazione a fronte della riduzione dei prezzi di intervento disposta dalla Mac Sharry.

Tabella 2.12: Ripartizione per prodotti della spesa consolidata dell'AGEA nel triennio 1997-99 - miliardi di lire costanti 95

	1997	1998	1999
Cereali	2.945	2.525	1.884
Proteaginose	825	686	543
Foraggere e produzioni minori	94	108	98
Olio d'oliva	1.035	1.294	1.031
Vite e vino	532	523	463
Ortofrutta	715	531	519
Lattiero caseario	272	182	197
Bovini	548	365	337
Ovini	303	258	336
Suini	0	-	15
Zucchero	363	385	407
Tabacco	778	641	362
Reg. 2078	1.188	1.019	1.495
Forestazione	139	197	235
Misure agromonetarie	-	-	219
Pesca	0	-	-
Aiuti alimentari	83	36	85
Altre misure	1	5	17
Totale	9.819	8.753	8.244

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 2.13: Ripartizione per prodotti della spesa consolidata dell'AGEA nel triennio 1997-99 - valori percentuali

	1997	1998	1999
Cereali	30,0	28,8	22,9
Proteaginose	8,4	7,8	6,6
Foraggiere e produzioni minori	1,0	1,2	1,2
Olio d'oliva	10,5	14,8	12,5
Vite e vino	5,4	6,0	5,6
Ortofrutta	7,3	6,1	6,3
Lattiero caseario	2,8	2,1	2,4
Bovini	5,6	4,2	4,1
Ovini	3,1	2,9	4,1
Suini	0,0	-	0,2
Zucchero	3,7	4,4	4,9
Tabacco	7,9	7,3	4,4
Reg. 2078	12,1	11,6	18,1
Forestazione	1,4	2,3	2,8
Misure agromonetarie	-	-	2,7
Pesca	0,0	-	-
Aiuti alimentari	0,8	0,4	1,0
Altre misure	0,0	0,1	0,2

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

La tabella 2.12, in confronto con la 2.10, mostra per il settore cerealicolo una crescita del sostegno nel 1997 seguita da una vistosa diminuzione negli anni 1998 e 99, forse, a seguito delle misure adottate per il contenimento dell'offerta.

Per le piante proteaginose il trend decrescente iniziato nel 1991 rileva una battuta d'arresto fra gli anni 1996 e 1997 riprendendo a scendere nel 1998.

Per il settore olivicolo si rileva fra il 1996 e 1997 una forte caduta⁸¹.

Per il vino, l'andamento fortemente decrescente registrato negli anni 1990-96 sembra giungere ad una battuta d'arresto nel 1997 riprendendo il trend negativo negli anni 1998 e 99.

Per l'ortofrutta, la flessione iniziata nel 1994 prosegue fino ad arrivare a livelli di intervento minimi nel 1999.

Per il latte sembra perdurare il trend decrescente iniziato nel 1994.

Per la zootecnia, che nella nuova tabella viene disaggregata per bovini, ovini e suini, continua l'andamento decrescente mostrando un accenno di ripresa soltanto nel 1999.

Per lo zucchero, dopo il trend crescente di cui si è detto, si rileva una riduzione delle risorse erogate dal 1996 con una leggera ripresa negli anni 1998 e 1999.

⁸¹ Considerato l'estremo divario ed il passaggio da una serie d'analisi all'altra si possono avanzare dubbi sulla omogeneità delle voci tra il 1996 ed il 1997.

Per il settore del tabacco si conferma il trend negativo iniziato nel 1996. Tranne un accenno di ripresa nel 1997 si rileva un deciso calo nel 1998 e soprattutto nel 1999⁸².

Delle restanti voci, la più rilevante è relativa al regolamento 2078/92 che mostra, nei tre anni considerati, un andamento crescente.

Le tabelle che di seguito presentiamo indicano la gestione finanziaria complessiva dell'AGEA nel periodo 1997-99.

Purtroppo i dati disaggregati sono disponibili soltanto fino al 1999 quindi l'incremento delle erogazioni per l'anno 2000 riportato a consuntivo può essere interpretato soltanto come il riflesso delle maggiori competenze affidate all'AGEA da Agenda 2000.

⁸² Per le misure relative al regolamento 2078, alla forestazione, alle agromonetarie, alla pesca, agli aiuti alimentari, alle altre misure e alle foraggere non è possibile rimarcare alcun cambiamento poiché tali voci non sono presenti nelle tabelle relative al precedente periodo.

Tabella 2.14: Gestione finanziaria comunitaria dell'AGEA: pagamenti effettuati nel triennio 1997-99
- miliardi di lire costanti 95

	1997	1998	1999	Media 1997-99
Fondi comunitari				
Rimborso prelievo corresponsabilità cereali	2	0	0	1
Olio d'oliva	1.027	1.287	1.021	1.112
Semi oleosi	0	0	0	0
Aiuto produzione di foraggio	72	83	77	77
Aiuti ai legumi da granella	0	7	0	2
Sementi di base e certificate	7	8	9	8
Canapa, lino e bachi da seta	0	0	0	0
Ortofrutticolo	692	511	495	566
Vitivinicolo	447	355	374	392
Premi per il tabacco	777	639	362	592
Lattiero caseario	221	179	178	193
Carne	0	0	18	6
Restituzione alla produzione di fecola patate e amido	9	6	13	9
Ritiro dalla produzione seminativi	106	19	18	48
Aiuti agli indigenti ed ai paesi dell'est europeo	32	4	3	13
Pesca	0	0	0	0
Zucchero	86	85	80	84
Indennità compensativa reg. (CEE) n. 2328/91	7	1	1	3
Misure accompagnamento ambiente reg. (CEE) n. 4115/88	5	11	4	7
Imboschimento reg. (CEE) n. 1609/89	1	4	7	4
Aiuti per rivalutazione monetaria reg. CE 806/97	0	0	219	73
Commercializzazione miele reg. CE 1221/99	0	0	4	1
Nuova PAC				
- Aiuto ai produttori di mais	928	789	671	796
- Aiuto ai produttori di altri cereali	871	818	577	755
- Aiuto supplementare al grano duro	1.131	896	623	883
- Aiuto ai produttori di soia	434	398	296	376
- Aiuto ai produttori di girasole	277	212	189	226
- Aiuto ai produttori colza e ravizzone	113	76	59	83
- Premio per gli ovini	303	258	336	299
- Premi bovini	447	335	301	361
- Altre misure PAC	169	120	139	143
- Misure agroambientali 2078/92	508	486	763	585
- Prepensionamento 2079/92	0	1	3	2
- Forestazione 2080/92	82	114	129	108
Totale fondi comunitari	8.755	7.702	6.969	7.808

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 2.15: Gestione finanziaria nazionale e totale dell'AGEA: pagamenti effettuati nel triennio 1997-99 - miliardi di lire costanti 95

	1997	1998	1999	Media 1997-99
Fondi nazionali - Spese connesse				
Commercializzazione cereali	6	15	4	8
Commercializzazione alcole	80	68	68	72
Commercializzazione tabacco	0	0	0	0
Commercializzazione burro	3	1	17	7
Commercializzazione carne	64	11	7	28
Commercializzazione olio d'oliva	7	7	10	8
Premio complementare vacche nutrici	25	18	17	20
Ritiro seminativi dalla produzione	104	29	19	50
Zucchero	159	177	194	177
Quote latte - riscatto quantitativi riferimento	0	0	0	0
Spese fornitura alimenti a indigenti	0	1	0	0
Indennità compensativa reg. (CEE) n. 2328/91	9	2	2	4
Interventi diversi	1	1	6	3
Totale fondi nazionali	458	330	343	377
Schedario viticolo italiano	0	3	0	1
Fondi Nazionali - Bilancio di Competenza	607	719	932	753
Totale gestione finanziaria AIMA	9.819	8.754	8.244	8.939

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 2.16: Gestione finanziaria comunitaria dell'AGEA: pagamenti effettuati nel triennio 1997-99
- valori percentuali

	1997	1998	1999	Media 1997-99
Fondi comunitari				
Rimborso prelievo corresponsabilità cereali	0,0	0,0	0,0	0,0
Olio d'oliva	10,5	14,7	12,4	12,5
Semi oleosi	0,0	0,0	0,0	0,0
Aiuto produzione di foraggio	0,7	0,9	0,9	0,9
Aiuti ai legumi da granella	0,0	0,1	0,0	0,0
Sementi di base e certificate	0,1	0,1	0,1	0,1
Canapa, lino e bachi da seta	0,0	0,0	0,0	0,0
Ortofrutticolo	7,1	5,8	6,0	6,3
Vitivinicolo	4,6	4,1	4,5	4,4
Premi per il tabacco	7,9	7,3	4,4	6,5
Lattiero caseario	2,2	2,1	2,2	2,2
Carne	0,0	0,0	0,2	0,1
Restituzione alla produzione di fecola patate e amido	0,1	0,1	0,2	0,1
Ritiro dalla produzione seminativi	1,1	0,2	0,2	0,5
Aiuti agli indigenti ed ai paesi dell'est europeo	0,3	0,0	0,0	0,1
Pesca	0,0	0,0	0,0	0,0
Zucchero	0,9	1,0	1,0	0,9
Indennità compensativa reg. (CEE) n. 2328/91	0,1	0,0	0,0	0,0
Misure accompagnamento ambiente reg. (CEE) n. 4115/88	0,0	0,1	0,1	0,1
Imboschimento reg. (CEE) n. 1609/89	0,0	0,0	0,1	0,0
Aiuti per rivalutazione monetaria reg. CE 806/97	0,0	0,0	2,7	0,9
Commercializzazione miele reg. CE 1221/99	0,0	0,0	0,0	0,0
Nuova PAC	0,0	0,0	0,0	0,0
- Aiuto ai produttori di mais	9,5	9,0	8,1	8,9
- Aiuto ai produttori di altri cereali	8,9	9,3	7,0	8,4
- Aiuto supplementare al grano duro	11,5	10,2	7,6	9,8
- Aiuto ai produttori di soia	4,4	4,5	3,6	4,2
- Aiuto ai produttori di girasole	2,8	2,4	2,3	2,5
- Aiuto ai produttori colza e ravizzone	1,2	0,9	0,7	0,9
- Premio per gli ovini	3,1	2,9	4,1	3,4
- Premi bovini	4,6	3,8	3,7	4,0
- Altre misure PAC	1,7	1,4	1,7	1,6
- Misure agroambientali 2078/92	5,2	5,5	9,3	6,7
- Prepensionamento 2079/92	0,0	0,0	0,0	0,0
- Forestazione 2080/92	0,8	1,3	1,6	1,2
Totale fondi comunitari	89,2	88,0	84,5	87,2

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 2.17: Gestione finanziaria nazionale e totale dell'AGEA: pagamenti effettuati nel triennio 1997-99 - valori percentuali

	1997	1998	1999	Media 1997-99
Fondi nazionali - Spese connesse				
Commercializzazione cereali	0,1	0,2	0,1	0,1
Commercializzazione alcole	0,8	0,8	0,8	0,8
Commercializzazione tabacco	0,0	0,0	0,0	0,0
Commercializzazione burro	0,0	0,0	0,2	0,1
Commercializzazione carne	0,7	0,1	0,1	0,3
Commercializzazione olio d'oliva	0,1	0,1	0,1	0,1
Premio complementare vacche nutrici	0,3	0,2	0,2	0,2
Ritiro seminativi dalla produzione	1,1	0,3	0,2	0,5
Zucchero	1,6	2,0	2,4	2,0
Quote latte – riscatto quantitativi riferimento	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese fornitura alimenti a indigenti	0,0	0,0	0,0	0,0
Indennità compensativa reg. (CEE) n. 2328/91	0,1	0,0	0,0	0,0
Interventi diversi	0,0	0,0	0,1	0,0
Totale fondi nazionali	4,7	3,8	4,2	4,2
Schedario viticolo italiano	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondi Nazionali - Bilancio di Competenza	6,2	8,2	11,3	8,6
Totale gestione finanziaria AIMA	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

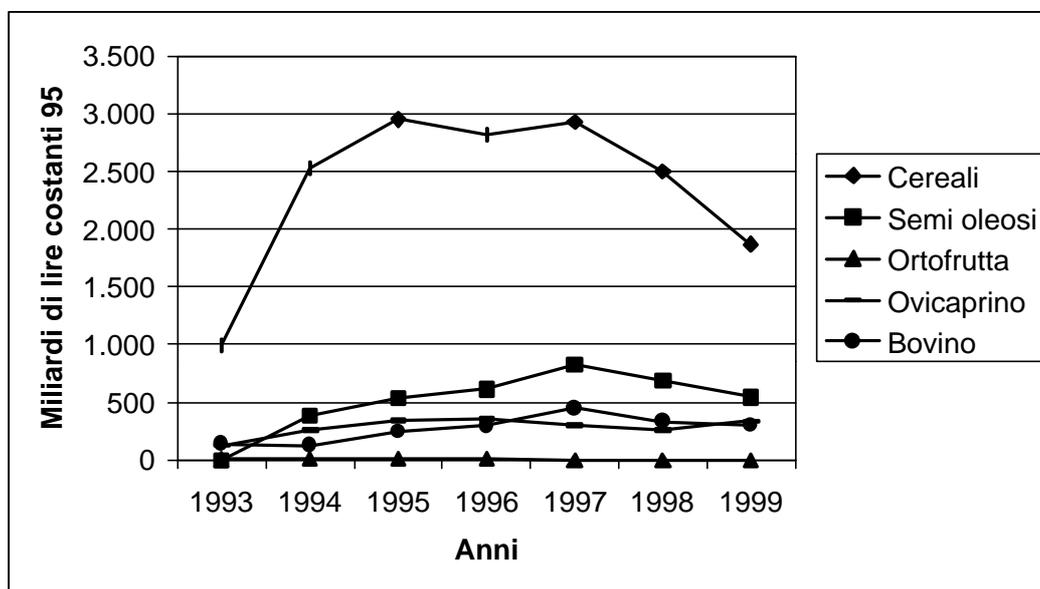
La voce più importante della gestione finanziaria comunitaria dell'AGEA riguarda le misure classificate come "Nuova Pac" e comprende sia le compensative che quelle di accompagnamento della riforma Mac Sharry. Prendendo spunto dalla ricerca di Sotte e Trasatti citata in precedenza presentiamo ora una tabella in cui vengono riaggregate le misure destinate all'agricoltura dalla Mac Sharry distinte per settori merceologici.

Tabella 2.18: La spesa della riforma Mac Sharry per settori merceologici - miliardi di lire costanti 95

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Cereali	993	2.531	2.950	2.814	2.930	2.503	1.871
Semi oleosi	1	383	532	613	824	686	544
Ortofrutta	7	14	12	13	-	-	-
Ovicaprino	127	262	339	352	303	258	336
Bovino	141	126	247	296	447	335	301

Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit. ed INEA

Grafico 2.3: La spesa della riforma Mac Sharry per settori merceologici



Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit. ed INEA

Sia la tabella che il grafico mostrano che le erogazioni disposte dalla Mac Sharry sono concentrate principalmente sul settore cerealicolo avvalorando la supposizione precedentemente esposta e cioè che l'aumento delle erogazioni a favore dei cereali deriva da una sovra-compensazione che si è andata riducendo nel tempo.

Per gli altri settori interessati l'andamento delle compensazioni risulta simile a quello relativo ai cereali in proporzione minore.

Caso a parte è il settore dell'ovicaprino che mantiene una certa stabilità nel tempo mentre per l'ortofrutta, non si dispone di dati dal 1997 in poi.

Volendo comparare il totale delle risorse erogate dalla riforma Mac Sharry, rispetto a quelle relative alla PAC tradizionale presentiamo le seguenti tabelle.

Tabella 2.19: Gli effetti della riforma Mac Sharry - miliardi di lire costanti 95

	1993	1994	1995	1996
Spesa non legata alla riforma	10.057	6.636	6.369	5.895
Compensazioni e premi	1.126	3.034	3.631	3.930
Ritiri di terre e seminativi	49	195	200	159
Misure di accompagnamento	0	0	230	591
Totali	11.232	9.865	10.430	10.574

Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit. ed INEA

Tabella 2.20: Gli effetti della riforma Mac Sharry - miliardi di lire costanti 95

	1997	1998	1999
Spesa non legata alla riforma	4.556	4.250	4.158
Compensazioni e premi	4.505	3.781	3.051
Altre misure PAC	169	120	139
Misure di accompagnamento	590	601	895
Totali	9.819	8.753	8.243

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Dall'analisi delle tabelle si rileva quanto segue:

- Le compensazioni e premi sono in calo;
- La spesa non legata alla riforma risulta in diminuzione;
- Le altre misure PAC, che riguardano prevalentemente il ritiro di terre e seminativi dalla produzione si mostrano in controtendenza;
- In crescita si mostrano anche le misure di accompagnamento.

Tabella 2.21: Rapporto fra la spesa della riforma Mac Sharry e della PAC tradizionale - valori percentuali e miliardi di lire costanti 95

	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%
Spesa non legata alla riforma	10.057	89,5	6.636	67,3	6.369	61,1	5.895	55,7	4.556	46,4	4.250	48,6	4.158	50,4
Spesa Mac Sharry	1.175	10,5	3.230	32,7	4.061	38,9	4.680	44,3	5.263	53,6	4.503	51,4	4.085	49,6
Totale	11.232		9.865		10.430		10.574		9.819		8.753		8.243	

Fonte: nostre elaborazioni su dati F. Sotte, D. Trasatti (1999) op. cit. ed INEA

La tabella sopra riportata mostra il rapporto dei pagamenti operati in virtù della riforma Mac Sharry rispetto a quelli riferiti alla PAC tradizionale.

Dimostra come nel periodo considerato vi sia stato un superamento delle risorse di politica agricola della Mac Sharry rispetto a quelle riferite alla PAC tradizionale pur tornando ad una situazione di leggera prevalenza di quest'ultima nel 1999. Con Agenda 2000 l'andamento di cui sopra dovrebbe accentuarsi considerando la conferma degli orientamenti intrapresi con la riforma Mac Sharry.

Relativamente al periodo 1993-96 c'è stata una bassa incidenza delle erogazioni Mac Sharry rispetto a quelle provenienti dalla "vecchia PAC" attribuibile sia al periodo transitorio con cui la Mac Sharry è stata introdotta, che all'incapacità degli operatori agricoli di accedere al sussidio secondo le nuove modalità.

Tabella 2.22: Pagamenti dell'AGEA per spese nazionali gravanti sul bilancio di competenza, al netto delle spese di funzionamento e per controlli - miliardi di lire costanti 1995

	1997	1998	1999
Misure di accompagnamento PAC - quota nazionale Reg. 2078/92-2079/92-2080/92	398	398	627
Reg. (CEE) n. 4115/88 estensivizzazione – quota nazionale	3	8	6
Reg. (CEE) n. 2328/91 misure forestali e agroambientali - quota nazionale	-	-	2
Reg. (CEE) n. 1609/88 forestazione - quota nazionale	1	4	6
Set-aside e mancato reddito – quota nazionale	-	39	31
Settore bieticolo saccarifero	118	123	133
Vitivinicolo (distillazione e stoccaggio)	5	97	21
Sostegno ortofrutta	6	0	-
Ritiro nettarine	2	0	-
Ammasso privato patate	3	4	3
Accordo interprofessionale patate	3	9	5
Reg. (CE) n. 528 e 534/99 qualità olio	-	-	0
Tabacchi orientali italiani	1	2	0
Miglioramento formaggio	0	-	-
Bachicoltura	0	0	0
Reg (CE) n. 1221/97 miele	-	-	3
Sostegno produttori latte e abbandono produzione	5	2	2
Sostegno bovini	11	0	9
Sostegno ovicaprini e pecorino	1	0	-
Carcasse suine	0	-	-
Regioni Sud colpite da siccità	-	-	0
Settori in crisi	-	1	1
Aiuti alimentari ad indigenti e Paesi in via di sviluppo	50	31	82
Restituzione somme indebitamente percepite	-	0	-
Totale	607	719	932

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

La tabella 2.22 indica in modo dettagliato gli interventi finanziati con la gestione di competenza nazionale.

Come accennato la gestione di competenza nazionale è, contrariamente alla gestione con fondi UE, crescente in termini reali. Va comunque ribadito come le risorse erogate da tale gestione finanziaria rappresentino una piccola parte dell'intervento dell'AGEA, per cui l'aumento negli anni 1997-99 è decisamente trascurabile.

Dalla tabella si può notare come i fondi nazionali siano per la maggior parte impiegati nel finanziamento della quota nazionale delle misure di accompagnamento e nell'erogazione dagli aiuti al settore bieticolo-saccarifero. Entrambi presentano un andamento crescente, più accentuato per la prima voce.

CAPITOLO 3 LA POLITICA AGRICOLA NAZIONALE

3.1. Legge pluriennale per gli interventi programmati in agricoltura

Lo studio della legge pluriennale per gli interventi programmati in agricoltura risulta essere determinante per l'analisi della spesa agricola. Infatti, con gli stanziamenti da essa operati ha fortemente influenzato, per tutto il tempo di operatività, le risorse e le destinazioni della spesa del Ministero agricolo e delle regioni.

Nel tempo si sono succedute varie leggi pluriennali caratterizzate da differenti nomi e contenuti. Nel 1990 operava la legge 8 novembre 1986 n. 752 intitolata "legge pluriennale per l'attuazione degli interventi programmati in agricoltura" che costituiva lo strumento operativo del Piano agricolo nazionale⁸³ per il quinquennio 1986-90. Tale legge nel 1986 ha sostituito la 984/77 "quadrifoglio"⁸⁴ che era la vecchia legge pluriennale per gli interventi programmati nel settore agricolo. La 752/86 si mostrava più flessibile rispetto a quella che l'aveva preceduta dettando dei vincoli di destinazione soltanto per grandi aggregati e non più strettamente definiti come in precedenza⁸⁵. Le direzioni verso cui legge 752/86 indirizzava le dotazioni annue erano quattro: regioni⁸⁶, azioni orizzontali, regolamenti comunitari, settore forestale. Il Ministero agricolo era beneficiario delle

⁸³ A tale piano dovevano conformarsi i programmi regionali di sviluppo nel settore agricolo e in quello forestale.

⁸⁴ Legge 984/77 recante "Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della viticoltura, della olivicoltura, della forestazione, dell'irrigazione delle grandi colture e valorizzazione dei terreni montani e collinari". E' stata denominata legge quadrifoglio in quanto nell'originario DDL erano stati previsti quattro settori di intervento (zootecnia, orto-floricoltura, vitivinicoltura, coltivazioni mediterranee). Successivamente ai primi quattro ne sono stati aggiunti altri tre (irrigazione, forestazione, territori di collina e montagna).

⁸⁵ Va tuttavia rilevato come le regioni italiane, per aggirare l'ostacolo della rigidità di destinazione delle somme erogate imposta dalla "quadrifoglio", avessero escogitato escamotage contabili. Tale pratica è stata ridimensionata quando il CIPAA, Comitato interministeriale per la programmazione agraria e alimentare, con delibera del 13 luglio 1982, ha limitato al 20% la compensazione intersettoriale massima ammissibile.

⁸⁶ I fondi relativi alla legge 752/86 andavano a beneficio delle sole regioni a statuto ordinario. Il DL 415/89 convertito dalla legge n. 38 del 28 febbraio 1990 aveva infatti escluso le regioni a statuto speciale dal riparto dei fondi recati dagli articoli 3 (interventi in campo agricolo e forestale) e 6 (azioni nel campo della forestazione produttiva, protettiva e conservativa) della legge 752/86 a partire dal 1990.

risorse destinate ad azioni orizzontali⁸⁷ e di parte di quelle destinate all'attuazione dei regolamenti comunitari. Per la programmazione degli interventi era previsto un nuovo modello che sostituiva quello precedente caratterizzato da una forte impronta settoriale. Tale modello rifiutava "il piano omnicomprensivo a finanziamenti rigidi, basandosi piuttosto su di una serie di atti successivi, non interamente predeterminati, che formavano via via, per successive articolazioni operative, il piano nel suo complesso [...]"⁸⁸.

La 752/86 si proponeva di garantire "il sostegno e lo sviluppo dei redditi agricoli, in particolare di quelli dell'impresa familiare coltivatrice, la difesa dell'occupazione in agricoltura, il riequilibrio territoriale con particolare riguardo al Mezzogiorno, la difesa dell'ambiente, il contenimento e la riduzione del disavanzo agro-alimentare"⁸⁹.

Le risorse che dovevano essere stanziare in favore del settore agricolo erano stabilite per ogni anno dalla legge 752/86 e dai suoi successivi rifinanziamenti. Tali stanziamenti potevano tuttavia essere traslati di anno in anno da parte della legge finanziaria, cosa che nei fatti è avvenuta nell'ultimo periodo di operatività in seguito ai tagli alle spese attuati per risanare il deficit di bilancio.

Il CIPE⁹⁰ disponeva il riparto delle risorse fra Ministero agricolo e regioni agendo su proposta del primo sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato le regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

La dotazione delle risorse inizialmente prevista dalla legge era di 16.500 miliardi di lire per tutto il periodo di operatività il cui termine inizialmente previsto era l'anno 1990. Tuttavia con la legge n. 201 del 10 luglio 1991 la sua efficacia è stata prorogata fino all'entrata in vigore di una nuova legge di disciplina del Piano Agricolo Nazionale prevedendo uno stanziamento di 2.675 per l'anno 1991 e di 3.085 miliardi per l'anno 1992⁹¹.

⁸⁷ Le azioni orizzontali comprendevano le azioni di "competenza del MAF" che venivano direttamente realizzate dal Ministero e le azioni "promosse dal MAF" che venivano realizzate localmente attraverso un cofinanziamento Ministero-regioni.

⁸⁸ R. Finuola (2000), "La spesa per l'agricoltura nel quadro evolutivo della finanza regionale" in F. Sotte (a cura di), La spesa agricola delle regioni. Quadro evolutivo e analisi quantitativa, INEA, Roma.

⁸⁹ Comma 5 articolo 1 legge n. 752 dell'8 novembre 1986.

⁹⁰ La legge 752/86 ha soppresso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Agraria e Alimentare (CIPAA) riattribuendo le relative competenze al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

⁹¹ Al termine dell'operatività inizialmente prevista per la legge n. 201/91, la nuova legge pluriennale per gli interventi programmati in agricoltura non era ancora pronta quindi è stato disposto il rifinanziamento delle due precedenti sia per l'anno 1993 che per l'anno 1994.

Stante la perdurante assenza di una nuova legge pluriennale, nel periodo intercorso fra il 1995 ed il 1998, il finanziamento degli interventi programmati è avvenuto attraverso leggi annuali.

3.1.1. La nuova legge pluriennale

Nel 1999, è stata approvata la legge pluriennale per il settore agricolo⁹² che definisce le procedure di programmazione in agricoltura sino all'anno 2002. L'obiettivo primario della legge era quello di dettare un quadro complessivo per il coordinamento fra i vari soggetti della politica agricola: il Ministero dell'agricoltura, le regioni, il Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica, Sviluppo Italia S.p.A.

A tal fine è stato costituito un nuovo strumento di programmazione chiamato "Documento programmatico agricolo, agro-alimentare e forestale" (DPAF). Tale documento doveva essere presentato al CIPE, da parte del Ministero dell'agricoltura, sentite le regioni, le organizzazioni professionali e cooperative, le associazioni dei produttori e dei consumatori.

Il DPAF era costituito:

- a) "Dai programmi agricoli, agro-alimentari, agro-industriali e forestali, nonché di sviluppo rurale predisposti da ogni singola regione e provincia autonomia, di seguito denominati <<programmi agricoli regionali>>;
- b) dai programmi di formazione professionale;
- c) dai programmi interregionali o dalle azioni comuni riguardanti l'insieme delle regioni e delle province autonome;
- d) dalle attività realizzate dal Ministero delle politiche agricole e forestali;
- e) dagli interventi pubblici e dalle azioni di sostegno previsti dal decreto legislativo 30 aprile 1998 n. 173;
- f) dai programmi di interventi predisposti dalla società Sviluppo Italia e da altre strutture operanti a livello nazionale nel settore agricolo, agro-alimentare, agro-industriale e forestale".

Va comunque precisato che la legge 549/95 di cui si riferirà nel capitolo quarto, ha disposto la cessazione dei trasferimenti delle risorse a favore delle regioni provenienti dalla legge pluriennale di settore. Ne consegue che, dal primo gennaio 1996, le erogazioni previste da questa legge sono andate a beneficio principalmente del Ministero agricolo.

⁹² Legge n. 499 del 23 dicembre 1999.

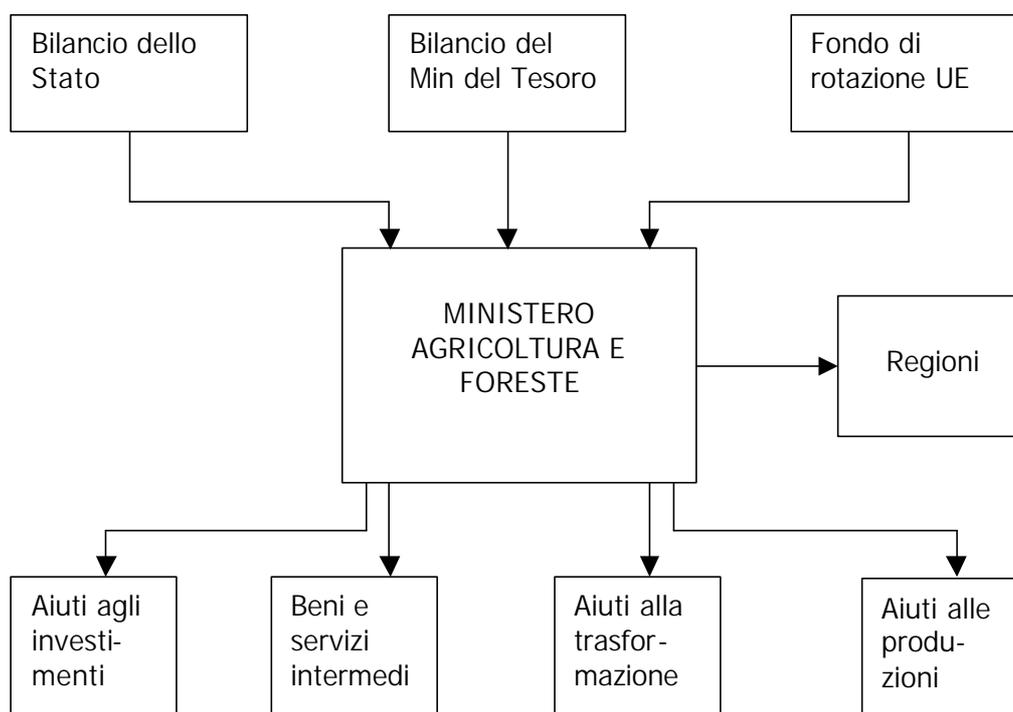
3.2. Il Ministero agricolo

3.2.1. Il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste (MAF)

Il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste è stato istituito nel 1929, quando il RD 1661 lo ha diviso dal Ministero dell'Economia Nazionale. Nel tempo, escludendo il ridimensionamento operato dal DPR 616 del 1977, la sua struttura è rimasta abbastanza fedele a se stessa senza presentare cambiamenti di rilievo. Dal 1993 in poi, lo scenario di stasi istituzionale appena accennato è cambiato radicalmente. Infatti nel periodo intercorso fra il 1993 ed il 2000, il Ministero è stato oggetto di profondi cambiamenti relativamente al nome, alla struttura e alle competenze affidategli⁹³.

Come illustrato nel capitolo sesto, il Ministero agricolo si presenta nella "mappa degli interventi" come un erogatore finale. Questo significa che i suoi "pagamenti sono direttamente destinati ai beneficiari finali, cioè agli operatori agricoli"⁹⁴.

Figura 3.1: Il Ministero nella mappa degli interventi all'inizio degli anni 90



⁹³ Per eventuali approfondimenti relativamente alla storia del MAF cfr. C. Desideri (1981), *L'amministrazione dell'Agricoltura (1910-1980)*, Officina Edizioni, Roma oppure F. Adornato (1991), *Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Storia, organizzazione, funzioni*, la Nuova Italia Scientifica, Roma.

⁹⁴ R. Finuola (1995), "Presentazione della ricerca e sintesi dei risultati" in R. Finuola (a cura di), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma.

Nel 1990 il MAF era costituito da quattro direzioni generali:

- Direzione generale degli affari generali, dei servizi ispettivi, del coordinamento legislativo e del personale;
- Direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli;
- Direzione generale della produzione agricola;
- Direzione generale per l'economia montana e per le foreste.

Il MAF gestiva il Corpo forestale dello Stato⁹⁵, l'Ispettorato centrale per la prevenzione e repressione delle frodi agro-alimentari e una rete di altri uffici periferici fortemente ridotti in seguito alla regionalizzazione⁹⁶.

I compiti del MAF sono stati indirettamente definiti dall'articolo 71 del DPR 616/77 che indicava quali erano le competenze agricole da esercitare a livello centrale. "Sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:

- a) Le attività di ricerca e di informazione connesse alla programmazione nazionale della produzione agricola e forestale;
- b) Gli interventi di interesse nazionale per la regolazione del mercato agricolo; la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti; l'organizzazione del commercio con l'estero; la ricerca e informazione di mercato a livello nazionale e internazionale;
- c) La ricerca e la sperimentazione scientifica di interesse nazionale in materia di produzione agricola e forestale e di valorizzazione dell'ambiente naturale; la determinazione degli interventi obbligatori in materia fitosanitaria e zooprofilattica [...];
- d) L'ordinamento e la tenuta di registri di varietà e di libri genealogici, dei relativi controlli funzionali, quando è richiesta la unicità per tutto il territorio nazionale, la disciplina e il controllo di qualità, nonché la certificazione varietale dei prodotti agricoli e forestali e delle sostanze di uso agrario e forestale ivi compresa la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti e delle sostanze anzidette [...];
- e) Il fondo di solidarietà nazionale per le calamità e le avversità atmosferiche relativamente alla dichiarazione del carattere eccezionale dell'evento e la ripartizione dei finanziamenti fra le regioni interessate;
- f) La formazione della carta della montagna, la determinazione delle opere e dei mezzi di protezione delle foreste dagli incendi e i servizi antincendi;
- g) Il reclutamento, l'addestramento e l'inquadramento del Corpo forestale dello Stato, il quale è impiegato anche dalle regioni

⁹⁵ Il Corpo Forestale dello Stato, pur dipendendo dal Ministero dell'agricoltura, era organizzato su base regionale e dipendeva funzionalmente dalle regioni.

⁹⁶ Per approfondimenti cfr. F. Adornato (1991), Il ministero dell'agricoltura e delle foreste. Storia, organizzazione, funzioni, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

secondo il disposto dell'articolo 11, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972 n. 11;

h) [...]”⁹⁷.

In sintesi le competenze riservate allo Stato, e per esso al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, possono essere suddivise in quattro grandi ambiti di intervento: produzione⁹⁸, strutture⁹⁹, mercato¹⁰⁰, ambiente¹⁰¹. La programmazione e la gestione dei rapporti internazionali erano di competenza centrale. Tuttavia, la prima riforma dei fondi strutturali (regolamento CEE 2052/88) ha previsto una forma di partenariato per la programmazione degli interventi fra CE, Stati membri e regioni. Il partenariato faceva sì che i rapporti internazionali fossero gestiti in un continuum fra Stato centrale e regioni. Le sentenze della Corte Costituzionale n. 304 e 433 dell'87 ribadivano come l'attuazione delle misure comunitarie, nelle materie di loro esclusiva competenza, spettasse alle regioni. L'intervento statale era ammissibile, sempre secondo le citate sentenze, soltanto in situazioni di urgenza o di impossibilità manifesta di attuazione da parte delle regioni.

Le risorse assegnate al MAF dalla legge pluriennale per gli interventi programmati in agricoltura erano destinate a realizzare 3 tipi di azioni: le azioni orizzontali promosse dal MAF, quelle di competenza del MAF ed il cofinanziamento dei regolamenti comunitari. Le azioni promosse dal MAF, cofinanziate da Stato e regioni, erano previste dal secondo comma dell'articolo 4 della legge 752/86 e riguardavano:

- Ricerca e sperimentazione agraria;
- Miglioramento genetico e varietale delle specie animali e vegetali;
- Innovazione e sviluppo della meccanizzazione agricola¹⁰²;
- Riconoscimento e valorizzazione delle caratteristiche di qualità dei prodotti agricoli;
- Prevenzione e repressione delle frodi e delle sofisticazioni;
- Promozione commerciale;

⁹⁷ Articolo 71 DPR 616 del 24 luglio 1977.

⁹⁸ Tali interventi erano generalmente di competenza regionale. Sono rimasti di competenza statale la “disciplina ed il controllo della qualità, la ricerca scientifica nazionale, la tenuta dei libri genealogici e registri di varietà, nonché gli interventi obbligatori in materia di zooprofilattica e fitosanitaria” da S. Vaccari (1993), “Soppressione del Ministero dell'Agricoltura e intervento pubblico nel Mezzogiorno” in Rivista economica del Mezzogiorno n. 3.

⁹⁹ Ci si riferisce agli interventi in favore della cooperazione e della realizzazione di impianti per la lavorazione, conservazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

¹⁰⁰ Nell'ambito degli interventi di mercato ricadeva l'attività dell'ex AIMA ora AGEA.

¹⁰¹ Relativamente alla tutela ambientale, erano di competenza del MAF la gestione del servizio antincendio nonché il reclutamento, addestramento e inquadramento dei membri del Corpo Forestale dello Stato.

¹⁰² Relativamente a questa azione orizzontale, l'attività del MAF consisteva essenzialmente nella definizione delle condizioni per l'ammissibilità al contributo e nell'erogazione delle somme alle regioni.

- Sviluppo dell'informazione in agricoltura.
Le azioni "di competenza del MAF" erano invece le seguenti:
- Promozione della proprietà coltivatrice e dell'accorpamento aziendale;
- Sostegno e sviluppo delle associazioni riconosciute di produttori agricoli e relative unioni riconosciute;
- Sostegno e sviluppo della cooperazione agricola di rilevanza nazionale;
- Completamento ed adeguamento funzionale degli impianti di provvista, adduzione e distribuzione dell'acqua a fini di irrigazione;
- Interventi nel settore delle foreste e delle aree protette;
- Altre azioni di competenza del MAF riguardanti il completamento degli impianti di valorizzazione dei prodotti agricoli e zootecnici di proprietà statale¹⁰³.

Il MAF si occupava infine del cofinanziamento dei regolamenti comunitari previsto dall'articolo 5 della legge 752/86, cofinanziamento che nel tempo si è progressivamente ridotto fino al suo azzeramento.

3.2.2. Il Ministero per il Coordinamento delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali

Nel 1992 i consigli regionali del Trentino Alto Adige, Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna e Veneto hanno proposto un referendum per l'abrogazione del MAF poiché dopo la redistribuzione delle competenze fra Stato e regioni molte competenze erano rimaste di attribuzione statale nonostante l'articolo 117¹⁰⁴ della Costituzione prevedesse l'attribuzione alle regioni di una competenza di carattere generale. La proposta di referendum ha ricevuto il benestare della Corte Costituzionale con sentenza n. 26 del 16 gennaio 1993, precisando tuttavia come le competenze del Ministero si fossero nel tempo ridotte in seguito alla delega delle funzioni alle regioni e all'emanazione di nuove leggi.

La proposta di referendum del 1992 "non ha fatto altro che mettere a nudo una condizione di crisi profonda dell'amministrazione dell'agricoltura che andava ormai trascinandosi da anni"¹⁰⁵. Dopo la costituzione delle regioni infatti molti sono stati gli studi, le proposte, e le richieste relativamente alla riforma dell'amministrazione dell'agricoltura. Il Ministero

¹⁰³ Al riguardo cfr. F. Adornato (1991) op. cit. oppure, a livello più sintetico, Annuario dell'agricoltura italiana INEA, Volume XLIII 1989 pagine 174 e seguenti.

¹⁰⁴ Ogni riferimento al titolo V della parte seconda della Costituzione, nel quale è contenuto anche l'articolo 117, è coerente con la situazione legislativa vigente ai tempi del MAF. Nel 2001 il titolo V della parte seconda è stato totalmente riformato. Al riguardo si rinvia al paragrafo 4.5.

¹⁰⁵ F. Adornato, C. Desideri (1993), "La riforma del Ministero dell'agricoltura: tanto rumore per (quasi) nulla" in *Il Diritto dell'agricoltura* n. 2-3.

dal canto suo, ha sempre cercato di "trattenere competenze e strutture e, quando possibile, di riprendersi le funzioni trasferite"¹⁰⁶ inasprando sempre più il conflitto con le regioni. L'esito del referendum, svoltosi nel maggio 1993, è stato positivo ed il MAF è stato abrogato¹⁰⁷. In seguito, il Governo ha emanato il DL n. 272 del 4 agosto 1993¹⁰⁸ recante "Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali". Nella relazione al citato DL veniva rilevato come un'amministrazione dell'agricoltura a livello regionale fosse inadeguata a causa dell'impossibilità di realizzare un coordinamento e un controllo unitario precisando che il referendum poteva incidere soltanto sul nome del Ministero e sulla sua organizzazione interna e non relativamente alle competenze dell'AIMA, del Corpo forestale dello Stato e dell'Ispettorato centrale per la repressione delle frodi¹⁰⁹.

Il DL n. 272 prevedeva l'attribuzione delle funzioni del soppresso Ministero alle regioni, escluse quelle specificamente elencate dagli articoli 2 e 3 del DL n. 272. L'articolo 2 prevedeva che venissero riservate al Ministero:

- La cura delle relazioni internazionali e la partecipazione alla redazione di accordi internazionali;
- La predisposizione degli atti necessari per l'attuazione delle politiche e dei provvedimenti comunitari;
- La definizione delle politiche nazionali;
- Gli interventi di esclusivo interesse nazionale;
- Le attività concernenti la protezione della fauna e il prelievo venatorio fatte salve le competenze attribuite al Ministero dell'ambiente e alle regioni;
- La fissazione di standard, norme tecniche, marche e denominazioni d'origine.

In seguito alla soppressione del Ministero della Marina Mercantile, venivano inoltre trasferite al neonato Ministero le competenze in materia di pesca marittima, di agro-industria e di opere irrigue.

Per il riparto dei fondi stanziati dalle leggi pluriennali, il DL stabiliva che il Ministero non potesse beneficiare di più del 20% delle risorse distribuite. Per il riordino degli enti vigilati il decreto rinviava a regolamenti

¹⁰⁶ F. Adornato, C. Desideri (1993) op. cit.

¹⁰⁷ Il DPR del 5 giugno 1993 n. 176 ha sancito l'abrogazione del MAF, facendo scattare un termine di 60 giorni a disposizione del Parlamento per approvare nuove norme al riguardo, lasciando in vita il MAF fino al 4 agosto 1993.

¹⁰⁸ Il DL 272 del 4 agosto 1993 è stato successivamente reiterato con decreto legge 393 del 2 ottobre 1993.

¹⁰⁹ L'art. 71 del DPR 616 del 1977 escludeva che funzioni amministrative quali quelle connesse a compiti nazionali o internazionali o che richiedevano programmazione e coordinamento unitari potessero essere oggetto di trasferimento alle regioni.

successivi come anche per le riforme relative al Corpo Forestale dello Stato, all'Ispettorato repressione frodi e all'AIMA.

La storia del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole e forestali è durata ben poco. Il DL n. 272 che lo aveva istituito infatti, seppur reiterato, non è mai stato convertito in legge.

3.2.3. Il Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali (MIRAAF)

La vicenda istituzionale aperta con il referendum del 1992, dopo la breve parentesi del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali si è definitivamente conclusa con l'approvazione della legge n. 491 del 4 dicembre 1993 recante "Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali".

La legge che ha istituito il MIRAAF ha attribuito alle regioni "tutte le funzioni in materia di agricoltura e foreste, di acquicoltura e agriturismo, nonché le funzioni relative alla conservazione e allo sviluppo del territorio rurale, ad esclusione di quelle attribuite dalla [...] legge al Ministero di cui all'art. 2 comma 1". Sono state riservate all'amministrazione centrale le funzioni attinenti a:

- a) "cura delle relazioni internazionali e partecipazione alla redazione di accordi internazionali, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri;
- b) attività necessarie ad assicurare la partecipazione della Repubblica Italiana all'elaborazione delle politiche comunitarie, tenendo conto delle linee di politica agricola individuate dal Comitato di cui al comma 6;
- c) predisposizione di atti e svolgimento di attività generali necessari per l'attuazione delle determinazioni e dei provvedimenti comunitari, fatte salve le competenze del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie;
- d) definizione delle politiche nazionali, ivi compresa la programmazione e le attività di indirizzo e coordinamento [...], la raccolta, l'elaborazione e la diffusione di informazioni e di dati;
- e) attività previste dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157¹¹⁰, ferme restando [...] le competenze delle regioni stabilite dall'art. 117 della Costituzione e dalle successive norme di applicazione".

Dal 1994 in poi, il Ministero agricolo ha assorbito anche le competenze in materia di acquicoltura e di pesca marittima che in precedenza erano esercitate dal soppresso Ministero della Marina Mercantile nonché altre funzioni inerenti "la produzione di prodotti agricoli ed alimentari, escluse le

¹¹⁰ Si trattava delle competenze relative alla caccia.

funzioni di natura industriale che restano al Ministero dell'industria; veterinaria, limitatamente agli aspetti interessati dalle politiche agrarie già del Ministero della sanità; opere di raccolta, adduzione e distribuzione primaria delle acque irrigue di rilevanza nazionale, prevalentemente del Dipartimento per il Mezzogiorno"¹¹¹.

Rimanendo nell'ambito delle funzioni attribuite al nuovo Ministero il quarto comma dell'articolo 1 della legge 491/93 disponeva: "Le regioni concorrono all'elaborazione e all'attuazione della politica nazionale e comunitaria [...]".

Contrariamente alle motivazioni e alle idee di cui il referendum si era fatto portatore il nuovo Ministero ha continuato ad essere una figura in cui il potere veniva esercitato in maniera accentrata caratterizzato da "una struttura centrale pesante, non troppo dissimile dal precedente Ministero [...]"¹¹².

Il 6° comma dell'articolo 2 della legge 491/93 ha previsto la formazione del Comitato per le politiche agro-alimentari e forestali¹¹³ in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni competente "per la determinazione degli obiettivi e delle linee generali della politica agricola, alimentare e forestale nazionale, nonché per l'individuazione delle linee di politica agricola da sostenere in sede comunitaria ed internazionale [...]". Curava inoltre il coordinamento e l'informazione fra Ministero, regioni e province autonome. L'istituzione di tale Comitato ha sancito la "congestione" della politica agricola nazionale poiché la presentazione degli atti normativi richiedeva il preventivo parere di tale organo comportando lungaggini e scarsa tempestività. Per quanto riguarda AIMA, Corpo Forestale dello Stato e Ispettorato centrale repressioni frodi, nonostante il problema della loro riforma fosse ormai divenuto improrogabile, non è stata presa nessuna decisione rimandando a successive leggi o regolamenti¹¹⁴.

La forte specializzazione delle Direzioni Generali ha comportato l'eccellenza nell'esercizio delle funzioni singolarmente svolte ma una scarsa integrazione orizzontale ed un ridotto coordinamento. Questo aspetto si è dimostrato un ostacolo per l'efficienza e l'efficacia dell'azione complessiva del Ministero.

Per la spesa effettivamente gestita va posto in rilievo come esso non fosse un Ministero di spesa. Le risorse libere da qualsiasi vincolo e gestibili con discrezionalità ammontavano a poco più di 100 miliardi di lire, quota

¹¹¹ D. Casati (1994), "Sviluppi della politica agraria nazionale: dal MAF al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali" in Rivista di economia agraria n. 4.

¹¹² Annuario dell'agricoltura italiana INEA, Volume XLVII 1993.

¹¹³ Tale comitato era composto dal Ministro dell'agricoltura che lo presiedeva, dai presidenti delle regioni, delle Province autonome e da loro delegati.

¹¹⁴ Ai sensi dell'articolo 6 della legge 491/93.

praticamente non incrementabile dagli stanziamenti previsti dalle leggi pluriennali di settore stante il limite introdotto dalla normativa¹¹⁵.

3.2.4. Il Ministero per le Politiche Agricole (MIPA)

Il MIRAAP che, all'apparenza, si presentava come una struttura leggera, sia per l'attribuzione delle funzioni a carattere generale, che per la scarsità delle risorse amministrative, esercitava competenze relativamente a nuove funzioni che gli erano state trasferite e che spesso erano totalmente estranee alla sua vocazione¹¹⁶. La sua legge istitutiva presentava inoltre alcune incertezze nelle attribuzioni funzionali di frontiera¹¹⁷ e trattava in maniera inadeguata le varie questioni legate ai differenti anelli della catena agro-alimentare¹¹⁸. Infine, il Ministero non si è preoccupato di rispettare gli adempimenti previsti dalla legge riguardo la riforma del Corpo forestale dello Stato, l'Ispettorato centrale per la repressione frodi, gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria e l'AIMA.

In seguito a tali limiti nella primavera del 1997 è stato indetto un nuovo referendum abrogativo, questa volta, della legge 491/93. Prima che si tenesse il referendum, il Governo in forza della delega disposta dalla legge 59/97 Bassanini ha emanato il DLGS n. 143 del 4 giugno 1997 recante "Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale".

Ritornando all'analisi del DLGS 143/97, il primo comma dell'articolo 1 del citato provvedimento recitava: "La legge 4 dicembre 1993, n. 491 è abrogata. Il Ministero delle risorse agricole alimentari e forestali è soppresso" e proseguiva con il secondo comma "Tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero di cui al comma 1 e relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione sono esercitate dalle regioni [...]". Al posto del soppresso MIRAAP l'articolo 2 istituiva il Ministero per le Politiche Agricole (MIPA). Al nuovo Ministero sono state riservate le competenze relative a "elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agro-industriale e forestale in coerenza con quella comunitaria" di intesa con la

¹¹⁵ L'articolo 2 della legge 491/93 ha previsto che il Ministero non potesse beneficiare di una quota superiore al 20% delle risorse stanziare dalla pluriennale per l'agricoltura e distribuite dal CIPE.

¹¹⁶ Ad esempio queste nuove funzioni erano relative alla costruzione di strutture per la raccolta e la distribuzione di acque irrigue che, a rigore, avrebbero dovuto essere di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici.

¹¹⁷ Per realizzare un maggior coordinamento con gli altri Ministeri nelle materie di confine sono stati costituiti appositi comitati dotati soltanto di poteri di verifica senza provvedere ad un riordino funzionale delle attribuzioni.

¹¹⁸ Ci si riferisce all'inadeguato trattamento da parte della normativa di tutti quegli aspetti riguardanti la promozione dei prodotti attraverso la qualità, la ricerca delle tendenze alimentari e la tutela igienico-sanitaria della qualità.

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Esso si occupava inoltre del coordinamento nazionale relativamente a "scorte e approvvigionamento alimentari; tutela della qualità dei prodotti agro-alimentari; educazione alimentare di carattere non sanitario; ricerca e sperimentazione svolte da istituti e laboratori nazionali; importazione ed esportazione dei prodotti agricoli ed alimentari nell'ambito della normativa vigente; interventi di regolazione dei mercati [...]"¹¹⁹. Il MIPA aveva inoltre il compito di curare le relazioni internazionali, di rappresentare gli interessi nazionali e di occuparsi della repressione delle frodi. E' stata inoltre disposta la soppressione di enti, istituti e aziende sottoposti alla vigilanza del MIRAAF, fra cui l'AIMA.

Relativamente al trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura dallo Stato alle regioni, l'articolo 1 del DLGS 143/97 faceva esplicito riferimento all'articolo 4 della legge 59/97. Tale articolo, al terzo comma, disponeva che i conferimenti delle funzioni previste dagli articoli 1 e 2 della legge 59/97 avvenissero nel rispetto dei seguenti principi:

- a) sussidiarietà;
- b) completezza;
- c) efficienza ed economicità;
- d) cooperazione tra Stato, regioni e enti locali;
- e) responsabilità e unicità dell'amministrazione;
- f) omogeneità;
- g) adeguatezza;
- h) differenziazione nell'allocazione delle funzioni;
- i) copertura finanziaria e patrimoniale dei costi;
- j) autonomia organizzativa e regolamentare.

Tra di essi il più importante risulta quello della sussidiarietà che porta a concepire l'amministrazione dell'agricoltura come un intreccio continuo di flussi decisionali sia discendenti che ascendenti. Secondo tale principio, l'intervento nazionale deve realizzare soltanto ciò che a livello locale non è sufficientemente realizzabile. Sono escluse dalla sua applicazione quelle funzioni incompatibili con un loro esercizio a livello locale. Degni di nota risultano comunque essere anche i principi di completezza, cooperazione fra Stato regioni ed enti locali.

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria delle regioni, indispensabile affinché si realizzi un vero decentramento, la legge 59/97 prevedeva come principio fondamentale di accompagnamento alla sussidiarietà la "copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite".

¹¹⁹ Per una visione esaustiva delle attribuzioni di competenze al MIPA si invita la consultazione del decreto pubblicato nella G.U. della Repubblica Italiana n. 129 Anno 138°.

Relativamente all'assetto interno del Ministero, il Comitato permanente per le politiche agro-alimentari e forestali è stato soppresso al fine di riportare l'esercizio della politica agricola direttamente nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti fra Stato e regioni.

L'applicazione del decreto istitutivo del MIPA si è rivelata molto difficoltosa. Il DPR 616/77 infatti aveva lasciato in capo allo Stato l'esercizio di alcune funzioni che richiedevano l'azione di più ministeri mentre DLGS n. 143/97 riguardava esclusivamente le competenze in materia agricola ed il relativo Ministero.

3.2.5. Il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali (MIPAF)

Il 30 luglio 1999¹²⁰ è stata varata la riforma del Ministero agricolo prevedendo la soppressione del MIPA e l'istituzione del Ministero per le Politiche Agricole e Forestali (MIPAF) che, a tutt'oggi, è il dicastero che gestisce l'agricoltura in Italia. La nuova normativa non ha cambiato solo il nome ma ha provveduto anche ad una parziale ridefinizione delle sue competenze¹²¹.

In data 28 marzo 2000 il Governo ha emanato un regolamento per disciplinare l'assetto interno del MIPAF. Questo, denominato "Regolamento di organizzazione del Ministero delle Politiche agricole e forestali" ha disposto che il MIPAF fosse strutturato in due dipartimenti, uno delle politiche di mercato e l'altro dei prodotti agro-alimentari e dei servizi. Sono state istituite 5 direzioni generali prevedendo inoltre, la diretta dipendenza del Corpo forestale dallo stesso Ministero sino al passaggio delle competenze a quello dell'Ambiente. Nel febbraio 2000 inoltre, le regioni hanno approvato uno schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che prevedeva il passaggio dallo Stato alle regioni del 70% degli organici del Corpo¹²².

¹²⁰ Decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 recante "Riforma dell'organizzazione del governo". Al MIPAF è stato dedicato il capo VII.

¹²¹ Sono state sottratte alle competenze del MIPAF quelle relative all'agroindustria trasferendole al Ministero dell'Industria, al commercio, all'artigianato e, anche se parzialmente, alla politica forestale trasferite al Ministero dell'Ambiente.

¹²² Il Parlamento ha dato parere contrario a tale provvedimento evidenziandone l'incostituzionalità. A Camere sciolte, il Governo ha comunque disposto che venisse trasferito alle regioni il 70% dell'organico del Corpo forestale con DPCM l'11 maggio 2001.

3.3. Quantificazione della spesa del Ministero Agricolo

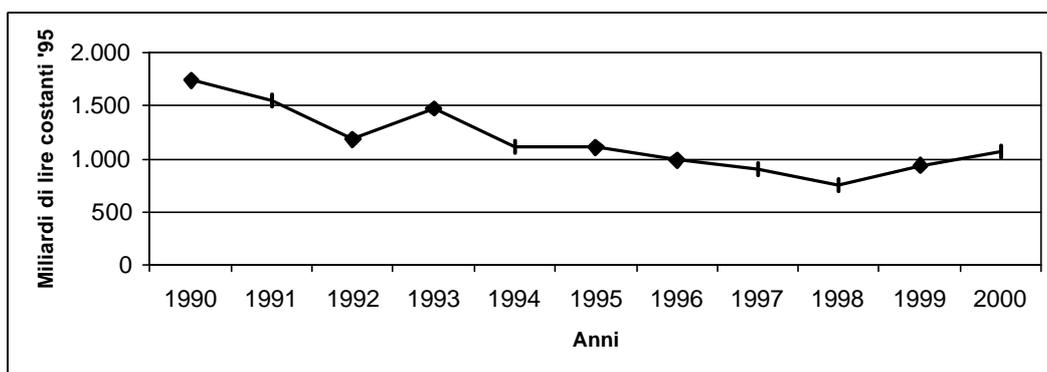
La tabella ed il grafico riportano l'andamento della spesa del Ministero agricolo nel periodo esaminato calcolata in miliardi di lire costanti 95.

Tabella 3.1: La spesa del Ministero - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ministero	1.739	1.553	1.183	1.480	1.116	1.108	988	901	750	938	1.068

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Grafico 3.1: La spesa del Ministero



Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tali dati mostrano la spesa dal 1990 al 2000 al netto di quella di funzionamento, di quella trasferita alle regioni e di quella per la pesca.

L'andamento presenta un trend fortemente decrescente con un piccolo cenno di ripresa negli anni 1999 e 2000.

Nel 1993 si registra un picco occasionale, in controtendenza con il trend decrescente dei pagamenti operati dal Ministero, probabilmente imputabile ad un recupero della capacità di pagamento. Tale incremento è tuttavia occasionale poiché dal 1994 si ritorna progressivamente in linea con i valori precedenti.

La consistente contrazione di spesa che dal 1995 al 1998 ha caratterizzato il Ministero agricolo è da imputarsi sia ad un rallentamento della capacità di spesa che ad una riduzione delle risorse ad esso destinate, a seguito delle consistenti manovre di bilancio operate in quel periodo, per permettere l'ingresso dell'Italia nell'Unione Economica e Monetaria.

Non dobbiamo inoltre dimenticare l'abrogazione del MIRAAF e l'istituzione del MIPA operata dal DLGS 143/97 che ha trasferito parte dei poteri precedentemente esercitati a livello centrale alle regioni.

L'accento di ripresa a cui si assiste negli anni 1999 e 2000 non è attribuibile ad una crescita degli stanziamenti ma ad una maggiore capacità di spesa, imputabile alle minori risorse gestite dal Ministero e quindi ad una superiore capacità di erogazione.

L'acquisizione delle competenze relative alla pesca in acqua salata nel 1994 non ha avuto alcun riflesso sul consuntivo sopra esposto poiché, come già indicato, i dati in esso riportati sono stati depurati dalla spesa per la pesca indicandola nella tabella sottostante.

Tabella 3.2: La spesa per la pesca - miliardi di lire costanti 95

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pesca	151	104	202	100	109	111	58

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

L'andamento della spesa per la pesca gestita dal Ministero è oscillante facendo registrare per l'anno 2000 un forte calo. Ricordando le cifre riportate nella tabella precedente, risulta evidente come le risorse destinate a tale settore rappresentino una piccola frazione di quelle complessivamente gestite dal Ministero.

La tabella 3.3 mostra come sarebbe risultato il consolidato della spesa del Ministero agricolo se non fosse stata detratta quella per la pesca.

Tabella 3.3: La spesa del Ministero compresa la pesca - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ministero	1.739	1.553	1.183	1.479	1.268	1.212	1.190	1.001	859	1.049	1.126

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

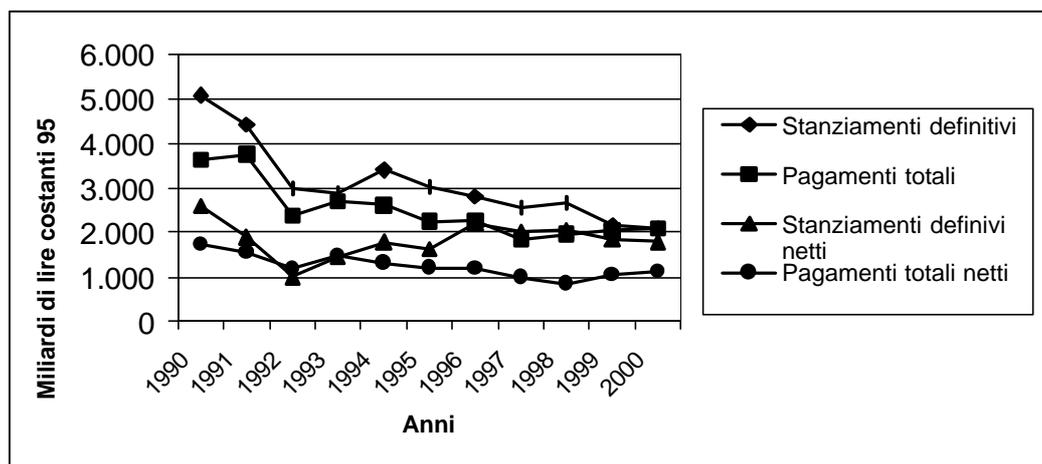
La tabella 3.4 ed il relativo grafico 3.2 mostrano gli stanziamenti ed i pagamenti operati dal Ministero dell'agricoltura dal 1990 al 2000 a prezzi correnti e costanti al lordo e al netto della spesa di funzionamento e di quella trasferita alle regioni.

Tabella 3.4: Stanziamenti e pagamenti del Ministero - miliardi di lire correnti e costanti 95

	Stanziamenti e pagamenti totali				Stanziamenti e pagamenti al netto della spesa di funzionamento e dei trasferimenti alle regioni			
	Stanziam. definitivi prezzi correnti	Pagam. totali prezzi correnti	Stanziam. definitivi prezzi costanti	Pagam. totali prezzi costanti	Stanziam. definitivi prezzi correnti	Pagam. totali prezzi correnti	Stanziam. definitivi prezzi costanti	Pagam. totali prezzi costanti
1990	3.686	2.639	4.714	3.375	2.018	1.360	2.581	1.739
1991	3.729	3.167	4.418	3.753	1.601	1.308	1.897	1.549
1992	2.630	2.094	2.983	2.376	886	1.043	1.005	1.183
1993	2.639	2.471	2.871	2.689	1.325	1.362	1.442	1.480
1994	3.234	2.484	3.397	2.609	1.701	1.254	1.786	1.317
1995	3.020	2.251	3.023	2.253	1.621	1.211	1.622	1.212
1996	2.950	2.392	2.802	2.272	2.300	1.253	2.185	1.190
1997	2.751	1.978	2.552	1.835	2.165	1.079	2.008	1.001
1998	2.955	2.169	2.670	1.960	2.259	950	2.041	858
1999	2.412	2.293	2.145	2.038	2.081	1.179	1.850	1.048
2000	2.395	2.412	2.082	2.097	2.057	1.294	1.788	1.125
Media 90-92	3.348	2.633	4.038	3.168	1.502	1.237	1.828	1.490
Media 98-2000	2.587	2.291	2.299	2.032	2.132	1.141	1.893	1.010

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Grafico 3.2: Stanziamenti e pagamenti a confronto



Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Fra il 1990 ed il 2000 si ha una forte riduzione delle somme stanziare e, conseguentemente, di quelle pagate.

Il grafico 3.2 consente di confrontare gli stanziamenti ed i pagamenti totali con quelli al netto della spesa di funzionamento e di quella trasferita alle regioni. A fronte di una riduzione molto accentuata degli stanziamenti

e dei pagamenti totali risulta una maggior stabilità dei pagamenti al netto della spesa di funzionamento e di quella trasferita alle regioni.

Gli stanziamenti ed i pagamenti netti rappresentano la quota di risorse gestita centralmente dal Ministero. Essa subisce una riduzione di gran lunga inferiore rispetto a quella degli stanziamenti e dei pagamenti totali mostrando un andamento tendenzialmente convergente fra pagamenti e stanziamenti, indice indiretto di una maggiore capacità di spesa. Considerando che, come si vedrà meglio in seguito, nel periodo considerato la spesa di funzionamento è rimasta pressoché stabile, se ne deduce che la convergenza fra le erogazioni totali e quelle nette è dovuta ad una riduzione della spesa trasferita dal Ministero alle regioni.

La tabella 3.5 mostra la spesa del Ministero relativizzata rispetto alle variabili tipiche del settore. Gli indicatori confermano le evidenze precedentemente espresse, cioè, il basso volume di risorse amministrato dal Ministero e la consistente riduzione del rapporto fra pagamenti e stanziamenti¹²³.

Tabella 3.5: La spesa del Ministero rispetto alle variabili di settore – valori percentuali e lire costanti 95

	Stanziamenti definitivi per ha SAU (000)	Pagamenti totali per ha SAU (000)	Stanziamenti definitivi per occupato (000)	Pagamenti totali per occupato (000)	Stanziamenti definitivi su valore aggiunto %	Pagamenti totali su valore aggiunto %
1990	315	226	2.783	1.992	10,2	7,3
1991	298	253	2.711	2.302	8,8	7,5
1992	202	161	1.906	1.518	5,9	4,7
1993	195	183	1.929	1.807	5,7	5,3
1994	231	177	2.407	1.849	6,7	5,1
1995	206	153	2.268	1.690	5,8	4,4
1996	190	154	2.194	1.779	5,3	4,3
1997	172	124	2.050	1.474	4,8	3,4
1998	178	131	2.223	1.632	4,9	3,6
1999	143	136	1.891	1.798	3,7	3,6
2000	139	140	1.859	1.872	3,7	3,8

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

¹²³ Il confronto fra gli stanziamenti di competenza ed i pagamenti totali dà una indicazione imprecisa della capacità di spesa. Il problema nasce dalle variabili confrontate che sono per loro natura disomogenee. Gli stanziamenti sono infatti quelli di competenza mentre i pagamenti sono totali, cioè comprendono i pagamenti dell'esercizio e quelli relativi a parte delle somme impegnate e non pagate negli esercizi precedenti (residui). Per questo il loro rapporto sovrastima la reale capacità di spesa del Ministero. Il confronto fra lo stesso indice calcolato per varie annate consente tuttavia di verificare eventuali variazioni della capacità di spesa. Più corretto sarebbe riportare i pagamenti totali con la massa spendibile data dalla sommatoria fra stanziamenti di competenza e residui iniziali. In questo caso non si è proceduto a tale calcolo né alla distinzione fra capacità di impegno e di pagamento per la mancanza dei dati necessari.

I pagamenti per Ha di SAU sono passati da 226.000 lire costanti per Ha del 1990 a 140.000 lire del 2000.

Il trend negativo dei pagamenti totali per occupato risulta meno accentuato passando da 1.992.000 lire del 1990 a 1.872.000 lire del 2000. Tale minor riduzione è dovuta alla contrazione della popolazione occupata in agricoltura che, nonostante il minor sussidio, ha consentito di mantenere un valore medio per occupato pressoché stabile.

Il rapporto percentuale fra pagamenti del Ministero e valore aggiunto settoriale mostra come vi sia stata una riduzione nella contribuzione dei primi alla creazione del secondo. Il rapporto percentuale fra queste componenti è infatti passato dal 7,3% del 1990 al 3,8% del 2000.

Relativamente alla destinazione funzionale l'analisi proposta è stata distinta in due periodi, l'uno che va dal 1990 al 1995 e l'altro dal 1996 al 2000. Nel 1997, infatti, l'INEA ha mutato il sistema di rilevazione e classificazione dei dati rendendoli disponibili secondo la nuova modalità a partire dal 1996.

Proponiamo ora alcune tabelle relative al primo gruppo di dati.

Tabella 3.6: Destinazione economica della spesa del Ministero – stanziamenti - miliardi di lire costanti 95

Anno	Servizi allo sviluppo						Trasformazione e commercializzazione			Interventi a beneficio delle imprese		Infrastrutture			Totale
	Funzionamento	Pesca	Ricerca	Divulgazione	Formazione	Assistenza tecnica	Promozione	Tutela ambientale	Trasformazione	Investimenti aziendali	Gestione	Bonifiche	Irrigazione	Parchi	
1990	647	0	221	69	13	256	141	22	540	1.174	950	393	217	72	4.714
1991	643	0	190	67	15	213	122	18	145	1.705	725	347	152	78	4.418
1992	673	0	71	24	6	198	45	15	87	635	662	437	43	85	2.983
1993	703	0	138	36	15	128	40	14	76	552	806	230	93	40	2.869
1994	634	217	135	28	5	294	40	13	248	517	705	193	338	27	3.395
1995	699	271	108	24	3	98	37	14	152	557	507	209	321	21	3.022

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 3.7: Destinazione economica della spesa del Ministero – pagamenti totali - miliardi di lire costanti 95

Anno	Servizi allo sviluppo						Trasformazione e commercializzazione			Interventi a beneficio delle imprese		Infrastrutture			Totale
	Funzionamento	Pesca	Ricerca	Divulgazione	Formazione	Assistenza tecnica	Promozione	Tutela ambientale	Trasformazione	Investimenti aziendali	Gestione	Bonifiche	Irrigazione	Parchi	
1990	567	0	171	38	10	215	70	27	413	648	670	318	183	43	3.375
1991	526	0	186	55	11	151	72	17	308	1.335	645	260	121	66	3.753
1992	607	0	144	49	16	260	75	18	270	296	196	253	151	38	2.374
1993	581	0	146	43	7	143	46	17	83	613	598	311	74	29	2.691
1994	603	151	142	30	8	318	44	13	249	359	404	167	56	63	2.608
1995	584	104	117	32	6	127	65	12	38	367	412	205	139	46	2.252

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 3.8: Composizione degli stanziamenti del Ministero - valori percentuali

Anno	Servizi allo sviluppo						Trasformazione e commercializzazione			Interventi a beneficio delle imprese		Infrastrutture		
	Funzionamento	Pesca	Ricerca	Divulgazione	Formazione	Assistenza tecnica	Promozione	Tutela ambientale	Trasformazione	Investimenti aziendali	Gestione	Bonifiche	Irrigazione	Parchi
1990	14	0	5	1	0	5	3	0	11	25	20	8	5	2
1991	15	0	4	2	0	5	3	0	3	39	16	8	3	2
1992	23	0	2	1	0	7	2	0	3	21	22	15	1	3
1993	24	0	5	1	1	4	1	0	3	19	28	8	3	1
1994	19	6	4	1	0	9	1	0	7	15	21	6	10	1
1995	23	9	4	1	0	3	1	0	5	18	17	7	11	1

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 3.9: Composizione dei pagamenti del Ministero - valori percentuali

Anno	Servizi allo sviluppo						Trasformazione e commercializzazione			Interventi a beneficio delle imprese		Infrastrutture		
	Funzionamento	Pesca	Ricerca	Divulgazione	Formazione	Assistenza tecnica	Promozione	Tutela ambientale	Trasformazione	Investimenti aziendali	Gestione	Bonifiche	Irrigazione	Parchi
1990	17	0	5	1	0	6	2	1	12	19	20	9	5	1
1991	14	0	5	1	0	4	2	0	8	36	17	7	3	2
1992	26	0	6	2	1	11	3	1	11	12	8	11	6	2
1993	22	0	5	2	0	5	2	1	3	23	22	12	3	1
1994	23	6	5	1	0	12	2	0	10	14	16	6	2	2
1995	26	5	5	1	0	6	3	1	2	16	18	9	6	2

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 3.10: Capacità di spesa del Ministero (pagamenti totali/stanziamenti totali) - valori percentuali

Anno	Servizi allo sviluppo						Trasformazione e commercializzazione			Interventi a beneficio delle imprese		Infrastrutture			Totale
	Funzionamento	Pesca	Ricerca	Divulgazione	Formazione	Assistenza tecnica	Promozione	Tutela ambientale	Trasformazione	Investimenti aziendali	Gestione	Bonifiche	Irrigazione	Parchi	
1990	88	0	77	56	80	84	50	124	77	55	71	81	84	61	72
1991	82	0	98	81	71	71	59	94	212	78	89	75	79	85	85
1992	90	-	201	204	250	131	165	121	310	47	30	58	351	44	80
1993	83	-	106	121	50	111	116	123	110	111	74	135	79	74	94
1994	95	70	105	107	160	108	111	100	100	70	57	86	16	231	77
1995	83	38	108	130	200	130	177	85	25	66	81	98	43	220	75

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Buona parte della spesa del Ministero viene stanziata e pagata per il suo funzionamento. L'andamento è, contrariamente al resto, crescente, confermando come la trasformazione del MAF in MIRAAF del 1993 non abbia contribuito a modificare la struttura pesante e accentratrice tipica del vecchio MAF.

Un'altra voce che spicca sulle altre è costituita dagli interventi a beneficio delle imprese distinti in investimenti aziendali e gestione e riguarda gli aiuti che hanno per oggetto il sostegno diretto delle imprese agricole. Anche se gli investimenti aziendali e la gestione sono voci importanti riguardo lo stanziamento ed il pagamento complessivo, esse hanno avuto la tendenza a contrarsi nel tempo passando dal 39% dei pagamenti nel 1990 al 34% nel 1995. Mentre gli aiuti agli investimenti aziendali sono erogati in ottica di lungo periodo per consentire il futuro sviluppo del settore, gli aiuti alla gestione sono di breve periodo e comportano una sostanziale conferma dello status quo.

Un altro gruppo di interventi che assorbe una quota consistente degli stanziamenti e dei pagamenti è relativo alla realizzazione di infrastrutture. Anche in questo caso il trend che si rileva dall'analisi dei pagamenti è decrescente passando dai 544 miliardi di lire costanti del 1990 ai 390 del 1995 dovuto, principalmente, ad una riduzione degli stanziamenti.

Per le altre voci di spesa ci aggiriamo su percentuali più limitate che mostrano una tendenziale riduzione fatta eccezione per gli stanziamenti per le opere irrigue che indicano, negli ultimi 3 anni in esame, un andamento crescente, anche se poi non si è tradotto in un incremento dei pagamenti. I pagamenti relativi alle opere di bonifica mantengono una sostanziale stabilità non facendo registrare divari eccessivi con gli stanziamenti.

La capacità di spesa del Ministero è molto dissimile in base alla voce cui ci si riferisce manifestandosi a volte al di sopra del 100% mentre in altre abbondantemente al di sotto. Nel complesso si aggira intorno al 75% il che vuol dire che soltanto i $\frac{3}{4}$ delle somme stanziate vengono pagati.

Le tabelle qui di seguito presentate riportano la destinazione funzionale degli stanziamenti e dei pagamenti operati dal Ministero dal 1996 al 2000 e la loro composizione percentuale.

Tabella 3.11: Stanziamenti del Ministero - destinazione funzionale – miliardi di lire costanti 95

Categorie di spesa	1996	1997	1998	1999	2000	Media 1998- 2000
Perenzioni	14	31	3	8	7	6
Rate di mutui	333	187	293	308	252	284
Regioni	393	283	357	35	71	154
Funzionamento Ministero	224	261	272	260	223	252
Corpo forestale dello Stato	719	491	494	489	509	497
Investimenti aziendali	67	100	64	111	35	70
Infrastrutture	284	347	441	361	337	380
Servizi	158	69	18	204	54	92
Trasformazione	6	77	25	21	21	22
Promozione e tutela economica	118	258	252	19	116	129
Pesca	207	158	212	100	159	157
Aiuti alla gestione	162	218	201	184	196	194
Ricerca e sperimentazione	109	69	33	40	97	57
Aiuti alla produzione	8	3	3	5	6	5
Totale	2.802	2.552	2.670	2.145	2.082	2.300

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 3.12: Pagamenti del Ministero - destinazione funzionale – miliardi di lire costanti 95

Categorie di spesa	1996	1997	1998	1999	2000	Media 1998- 2000
Trasferimenti alle regioni	355	156	340	254	295	297
Funzionamento	727	678	761	736	676	724
Investimenti aziendali e infrastrutturali	426	373	270	372	428	357
Beni intermedi e servizi	99	40	78	94	136	102
Trasformazione, promozione e tutela prodotti	218	156	136	200	245	194
Ricerca	66	53	78	63	60	67
Aiuti alla gestione e alla produzione	179	279	187	209	199	198
Pesca	202	100	109	111	58	93
Totale	2.272	1.835	1.960	2.038	2.097	2.032

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 3.13: Composizione degli stanziamenti del Ministero - valori percentuali

Categorie di spesa	1996	1997	1998	1999	2000	Media 1998- 2000
Perenzioni	0,5	1,2	0,1	0,4	0,3	0,2
Rate di mutui	11,9	7,3	11,0	14,4	12,1	12,4
Regioni	14,0	11,1	13,4	1,6	3,4	6,7
Funzionamento Ministero	8,0	10,2	10,2	12,1	10,7	10,9
Corpo forestale dello Stato	25,7	19,2	18,5	22,8	24,4	21,6
Investimenti aziendali	2,4	3,9	2,4	5,2	1,7	3,0
Infrastrutture	10,1	13,6	16,5	16,8	16,2	16,5
Servizi	5,6	2,7	0,7	9,5	2,6	4,0
Trasformazione	0,2	3,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Promozione e tutela economica	4,2	10,1	9,4	0,9	5,6	5,6
Pesca	7,4	6,2	8,0	4,7	7,6	6,8
Aiuti alla gestione	5,8	8,5	7,5	8,6	9,4	8,4
Ricerca e sperimentazione	3,9	2,7	1,2	1,9	4,7	2,5
Aiuti alla produzione	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 3.14: Composizione dei pagamenti del Ministero - valori percentuali

Categorie di spesa	1996	1997	1998	1999	2000	Media 1998- 2000
Trasferimenti alle regioni	15,6	8,5	17,4	12,5	14,1	14,6
Funzionamento	32,0	36,9	38,8	36,1	32,2	35,7
Investimenti aziendali e infrastrutturali	18,7	20,3	13,8	18,3	20,4	17,5
Beni intermedi e servizi	4,3	2,2	4,0	4,6	6,5	5,0
Trasformazione, promozione e tutela prodotti	9,6	8,5	7,0	9,8	11,7	9,5
Ricerca	2,9	2,9	4,0	3,1	2,9	3,3
Aiuti alla gestione e alla produzione	7,9	15,2	9,6	10,3	9,5	9,8
Pesca	8,9	5,4	5,5	5,4	2,8	4,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

La voce più consistente è quella relativa ai pagamenti per il funzionamento del Ministero, anche se a livello di stanziamenti questa mostra una rilevanza ben più bassa. Nonostante la riforma operata dal DLGS 143/97 che ha istituito il MIPA sopprimendo il MIRAAF i pagamenti per questa destinazione rimangono elevati facendo ipotizzare la conservazione di una struttura centrale pesante.

Gli stanziamenti per i trasferimenti alle regioni sono in vistoso calo mentre i pagamenti sono ancora abbastanza sostenuti. Si può ipotizzare al riguardo che i pagamenti relativi ai "trasferimenti alle regioni" riguardino le voci "regioni" e "rate di mutuo" presenti nella tabella degli stanziamenti.

Una quota di stanziamenti che rimane rilevante è quella destinata al finanziamento del Corpo Forestale dello Stato che nel 2000 assorbe ben il

24,4% degli stanziamenti di bilancio pur avendo subito, rispetto al 1996, una rilevante contrazione.

Gli stanziamenti per investimenti aziendali ed infrastrutturali mostrano un andamento crescente per i primi tre anni del periodo considerato con un'inversione di tendenza negli ultimi due. L'andamento dei relativi pagamenti risulta specularmente opposto con una flessione per i primi tre anni ed una crescita per i successivi due.

Le voci trasformazione e promozione si riferiscono ad aiuti che non sono propriamente indirizzati al settore agricolo tradizionalmente concepito ma all'agro-alimentare. A fronte di un trend negativo degli stanziamenti, ne risulta uno positivo per i pagamenti che, comunque, si mantengono, tranne che nel 1998, abbondantemente al di sopra dei primi.

Anche per gli aiuti alla gestione e alla produzione vi è un andamento oscillante sia degli stanziamenti che dei pagamenti con la prevalenza, fatta esclusione per il 1998, di questi ultimi sui primi.

In definitiva va segnalato come la spesa del Ministero, riservata ad interventi di politica agraria, sia molto limitata e la maggior parte delle sue esigue risorse sia impegnata per il funzionamento, per il Corpo forestale dello Stato, per il pagamento delle rate di mutuo ecc. "Il processo di riforma dello Stato in senso federalista, in conclusione, sembra aver ridotto le disponibilità finanziarie dell'amministrazione centrale senza che vi sia stata una ristrutturazione della spesa stessa"¹²⁴.

La tabella 3.15 riporta la capacità di spesa del Ministero.

Tabella 3.15: Capacità di spesa del Ministero (pagamenti totali/stanziamenti) - valori percentuali

1996	1997	1998	1999	2000
81,1	71,9	73,4	95	100,7

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

La capacità di spesa del Ministero è in via di miglioramento fino a superare il 100% nell'anno 2000, probabilmente in seguito alla riduzione delle risorse controllate dal Ministero e quindi alla possibilità di gestire meglio quelle residue.

¹²⁴ S. Vaccari (2000a), "La spesa del MIPAF" in Annuario dell'Agricoltura Italiana INEA, vol. LIV.

CAPITOLO 4 LA POLITICA AGRICOLA REGIONALE

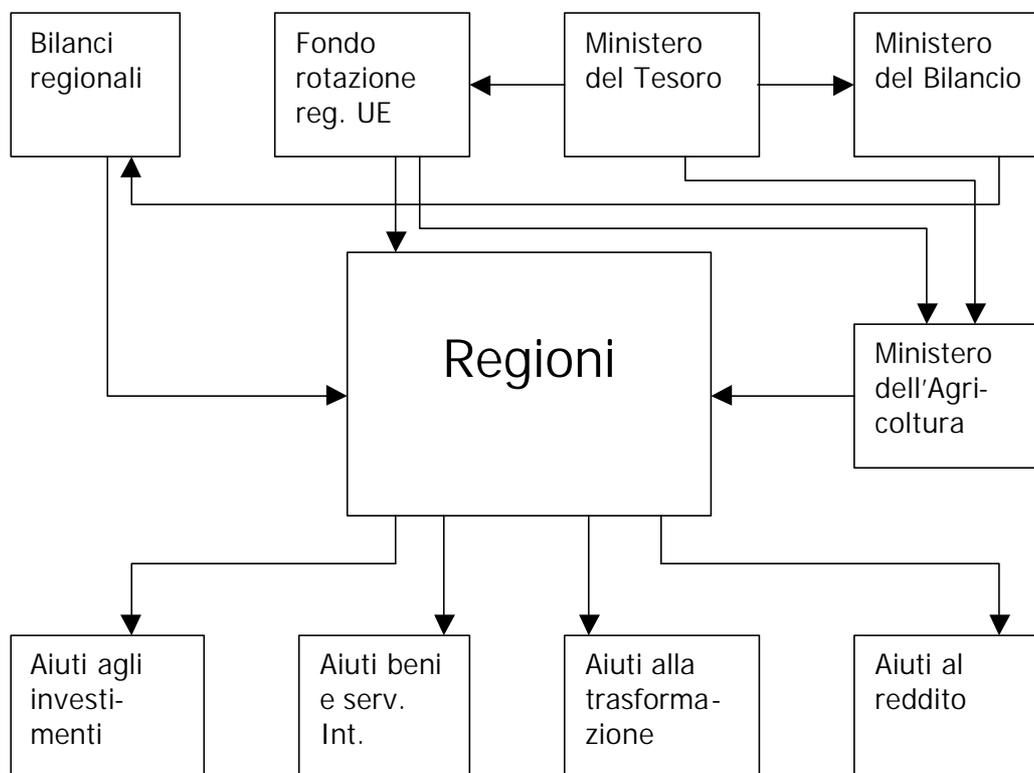
“A partire dall’effettiva operatività dei trasferimenti ordinari alle regioni, avviatesi a seguito dell’emanazione della legge n. 281/70, sino all’avvento del federalismo fiscale, le fonti normative di finanziamento della spesa agricola regionale non hanno subito cambiamenti strutturali rilevanti”¹²⁵. Per un lungo periodo e fino al 1995 vi è stata una relativa calma istituzionale in riferimento all’assetto, competenze e risorse delle regioni. Nel periodo preso in esame un insieme di cambiamenti ha investito le regioni riguardo al ruolo che rivestono nella determinazione della politica agricola e nella distribuzione delle risorse finanziarie. Ovviamente tali mutamenti normativi non potevano non avere un forte riflesso anche sulla spesa da esse erogata.

4.1. Il finanziamento nazionale della politica agraria regionale

Le regioni hanno sempre rivestito un ruolo rilevante come erogatore finale delle risorse statali. Come fa notare S. Vieri (1995), attraverso i loro bilanci transitava circa un terzo delle erogazioni dovute a scelte di politica agraria. Di queste solo una quota limitata proveniva da risorse proprie delle regioni considerando che, la maggior parte, era il frutto di trasferimenti disposti a vario titolo dallo Stato. Lo schema qui di seguito esposto è coerente con il quadro che si presentava nel 1990 anno di inizio della nostra analisi. Questo ha il pregio di mostrare sinteticamente, oltre alla complessità del circuito finanziario che vedeva le regioni come erogatore finale, le differenti fonti che andavano ad alimentare il loro bilancio.

¹²⁵ S. Vaccari (2000b), “L’evoluzione della finanza regionale, dalle leggi pluriennali al federalismo fiscale” in F. Sotte (a cura di), *La spesa agricola delle regioni*, INEA, Roma.

Figura 4.1: Le regioni nella mappa degli interventi all'inizio degli anni 90



L'articolo 1 della legge 158/90¹²⁶ prevedeva 4 fonti da cui le regioni attingevano le risorse necessarie all'esercizio delle loro funzioni e all'erogazione dei contributi previsti dalla legge:

- I tributi propri e le quote di quelli erariali che andavano a confluire in un fondo comune. Tale fondo, aperto presso il Ministero del Tesoro, aveva il fine di fornire alle regioni le risorse necessarie al sostenimento delle spese collegate all'esecuzione dei compiti ritenuti normali;
- Assegnazioni a carico del Ministero del Bilancio, determinate dalla legge annuale di bilancio, che andavano a confluire in un fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo¹²⁷. Attraverso

¹²⁶ Legge 14 giugno 1990 n. 158 recante "Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni".

¹²⁷ Il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo è stato costituito ai sensi dell'articolo 9 della legge 218/70. A partire dal 1991, in seguito alle modifiche recate dall'articolo 3 della legge 158/90, il fondo si presentava costituito da una quota fissa che poteva essere liberamente impiegata, a discrezione della regione, in qualsiasi settore e da una quota variabile determinata dalla legge Finanziaria e in cui andavano a confluire i finanziamenti delle leggi di settore.

questo fondo le regioni potevano entrare in possesso delle assegnazioni disposte dalle leggi pluriennali di settore;

- “Eventuali contributi speciali per provvedere a scopi determinati e, per le regioni meridionali, alla valorizzazione del Mezzogiorno;
- Ricorso all’indebitamento nei limiti delle leggi vigenti”¹²⁸;

Nel computo totale delle risorse, infatti, andavano anche considerate quelle provenienti dal fondo di rotazione per l’attuazione dei regolamenti comunitari, dal fondo di solidarietà nazionale¹²⁹ e dal fondo di investimento ed occupazione.

Relativamente alle erogazioni per l’agricoltura grande rilevanza hanno rivestito quelle disposte ai sensi della legge pluriennale per gli interventi programmati in agricoltura.

La legge 752/86 destinava alle regioni le seguenti disponibilità:

- Risorse per il finanziamento dei piani di sviluppo regionali, previste dall’articolo 3, e per l’attuazione del piano forestale nazionale, previste dall’articolo 6. Le risorse che finanziavano il primo comma dell’articolo 3 e dell’articolo 6 erano senza vincoli di destinazione¹³⁰. Le somme stanziati ai sensi del secondo comma dell’articolo 3 erano vincolate al pagamento degli interessi su mutui accesi attraverso le leggi 752/86 e 984/77;
- Trasferimenti per azioni cofinanziate da Ministero dell’agricoltura e dalle regioni ai sensi dell’articolo 4;
- Trasferimenti per il finanziamento della parte nazionale del regolamento 797/85¹³¹ e degli altri regolamenti strutturali europei ai sensi dell’articolo 5;

Va precisato come la materiale erogazione abbia rispettato l’originale previsione di legge soltanto fino al 1990 anno della prevista sostituzione con una nuova legge pluriennale. Successivamente la legge 752/86 è stata più volte rifinanziata ma le somme da essa erogate sono state di entità notevolmente inferiore¹³².

¹²⁸ Primo comma, articolo 1, legge n. 158 del 14 gennaio 1990.

¹²⁹ Il fondo di solidarietà nazionale, istituito dalla legge n. 590 del 15 ottobre 1981 e successivamente disciplinato dalla legge n. 185 del 14 febbraio 1992, ha il compito di erogare risorse “per far fronte ai danni derivanti da calamità naturali o da avversità atmosferiche di carattere eccezionale alle infrastrutture, alle strutture aziendali o alla produzione agricola delle zone interessate, con esclusione di quella zootecnica [...]” comma 1 articolo 2 legge 185/92.

¹³⁰ Essendo libere da vincoli di destinazione le risorse assegnate alle regioni ai sensi di questo articolo potevano essere utilizzate in maniera discrezionale purché gli interventi fossero stati inerenti al settore agricolo.

¹³¹ Regolamento (CEE) n. 797/85 del Consiglio del 12 marzo 1985 relativo al miglioramento dell’efficienza delle strutture agrarie.

¹³² Gli stanziamenti assegnati alle regioni per gli anni 1996 e 97 sono stati pari a 1.675 miliardi di lire (comprese le risorse provenienti dal federalismo fiscale) contro i 3.292 miliardi del 1989 e i 3.566 del 1990.

L'organo che provvedeva a ripartire le risorse stanziata dalla 752 fra Ministero e regioni era il CIPE che agiva su proposta del Ministero dell'agricoltura. Una volta approvata la delibera di riparto, il trasferimento materiale delle somme dallo Stato alle tesorerie delle regioni avveniva a mezzo decreto del Ministero del Bilancio.

Una differente modalità di riparto delle risorse fra le regioni è stata introdotta con la legge 38/90¹³³. Originariamente era infatti previsto che l'assegnazione avvenisse privilegiando le regioni del Mezzogiorno alle quali non poteva andare una quota inferiore al 60%. La legge sopraindicata ha escluso le regioni a statuto speciale dalle erogazioni dalla legge pluriennale ai sensi degli articoli 3 (piani regionali di sviluppo agricolo) e 6 (forestazione), comportando l'impossibilità di rispettare il vincolo suddetto.

L'articolo 5 della legge 752/86 ha erogato alle regioni le risorse necessarie per la partecipazione dell'Italia al finanziamento dei regolamenti europei. Queste somme erano a destinazione vincolata e, quindi, non amministrabili dalle regioni.

Rimanendo sul tema della quota nazionale dovuta dall'Italia per il cofinanziamento dei regolamenti comunitari, la legge 183/87 ha istituito il fondo di rotazione per garantire la partecipazione italiana al finanziamento dei regolamenti europei. Tale fondo, istituito presso il Ministero del Tesoro, ha iniziato ad operare dal 1990 in seguito all'emanazione del regolamento che ne disciplinava il funzionamento (DPR 568/88).

Le risorse che ne costituivano le disponibilità finanziarie erano:

- Le somme di origine europea;
- Le somme determinate dalla legge di approvazione del bilancio e derivanti dal bilancio del Ministero del Tesoro;
- Le somme determinate annualmente dalla legge finanziaria nell'ambito delle autorizzazioni di leggi di settore aventi le stesse finalità delle misure comunitarie da finanziare¹³⁴;
- Le somme residue del fondo di cui alla legge 863/77¹³⁵.

L'introduzione del fondo di rotazione, unitamente alla prima riforma dei fondi strutturali (regolamento 2052/88) ha avuto conseguenze rilevanti per quanto riguarda il finanziamento nazionale dei regolamenti comunitari.

¹³³ Legge 18 febbraio 1990, n. 38 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, recante norme urgenti in materia di finanza locale e di rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni, nonché disposizioni varie.

¹³⁴ In tale ambito rientrano anche le somme stanziata fra gli anni 1990 e 1994 con la legge 752/86 e successivi rifinanziamenti. "Tuttavia, ancora negli anni 1991-92-93, gli stanziamenti recati dalla legge 183/87 sono stati integrati con risorse assegnate sull'articolo 5 della legge 752/86 [...]" da G. Manzo, S. Vaccari (1995), "La spesa in Italia per la politica comunitaria socio-strutturale" in R. Finuola (a cura di), La spesa pubblica in agricoltura, INEA, Roma.

¹³⁵ Con tale legge è stato istituito presso il Ministero del Tesoro un conto corrente infruttifero per il finanziamento della quota nazionale dei regolamenti comunitari andando a sostituire il precedente inefficace sistema basato sull'emanazione di specifiche leggi.

L'erogazione delle risorse da parte della 752/86 infatti era del tutto indipendente dalla presentazione di atti formali di impegno, mentre, con il nuovo sistema, i finanziamenti venivano assegnati alle regioni "solo a seguito della presentazione al fondo di rotazione di formali atti di impegno con individuazione del beneficiario finale del contributo"¹³⁶.

Per quanto riguarda la riforma dei fondi strutturali si evidenzia come l'attribuzione delle risorse non avvenisse più semplicemente in seguito ad una disposizione proveniente dall'esterno (la delibera di riparto disposta dal CIPE). Con il nuovo metodo di programmazione, infatti, ciò che veniva finanziato era il piano che la regione era in grado elaborare per cui le risorse non venivano più distribuite per realizzare progetti scollegati l'uno dall'altro ma organici piani di sviluppo in relazione alla realizzazione di un obiettivo.

4.2. L'amministrazione regionale dell'agricoltura prima delle riforme degli anni 90.

L'articolo 117 della nostra Costituzione¹³⁷ testualmente recitava "La regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato"¹³⁸ e procedeva ad una elencazione di materie fra le quali comparivano la pesca nelle acque interne, l'agricoltura e le foreste. In sede di trasferimento delle competenze in materia di agricoltura¹³⁹ dallo Stato alle regioni sono prevalse "le tendenze centralistiche che spingevano per conservare all'allora Ministero dell'agricoltura e delle foreste il massimo possibile di poteri e competenze"¹⁴⁰. Ne conseguiva che l'attività normativa era caratterizzata da una incertezza di fondo e da una scarsa chiarezza. Tale situazione di continui scontri e compromessi ha comportato la sedimentazione di un conflitto fra Stato e regioni che è sfociata dopo circa 20 anni, nei due referendum abrogativi, l'uno del MAF, l'altro del MIRAAF.

In tale situazione, l'amministrazione dell'agricoltura nella prima metà degli anni '90 si presentava particolarmente accentrata. La legge 752/86 pur mostrandosi più flessibile della precedente legge 984/77 "quadrifoglio" comportava un orientamento centralistico del governo dell'agricoltura prevedendo la categoria delle azioni orizzontali di competenza o promosse

¹³⁶ G. Manzo, S. Vaccari (1995) op. cit.

¹³⁷ In questo ambito ci si riferisce al titolo V della parte seconda della Costituzione precedente alle modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Per una trattazione sintetica delle modifiche introdotte si rinvia al paragrafo 4.5.

¹³⁸ Articolo 117 della Costituzione.

¹³⁹ Disposto dall'articolo 77 del DPR 616/77.

¹⁴⁰ R. Finuola (2000), "Le competenze delle regioni in materia di agricoltura nel quadro del "terzo decentramento" in F. Sotte (a cura di), La spesa agricola delle regioni, INEA, Roma.

dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste di cui all'articolo 4. Se a tali vincoli aggiungiamo il condizionamento delle regioni all'adempimento dei programmi operativi comunitari, risulta evidente come soltanto una porzione delle risorse stanziata in favore delle regioni fosse libera da vincoli di destinazione.

4.3. Verso il federalismo fiscale

La situazione in cui operavano le regioni prima del 1995 era fortemente stringente e vincolata da uno Stato accentratore che deteneva le competenze chiave dell'agricoltura e predeterminava la destinazione delle risorse assegnate.

Un primo segnale di decentramento si è avuto nel 1988 quando l'articolo 12 della legge 400/88 ha istituito la "Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le regioni". Questo nuovo organo, composto dai Presidenti delle regioni e delle Province Autonome e presieduto, salvo delega, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, aveva il compito di aprire un canale di "informazione, consultazione e raccordo" fra lo Stato e le regioni relativamente a tutte le materie di comune interesse.

Nel 1990 è stata emanata la legge 142/90 relativa all'ordinamento delle autonomie locali che riaffermando la possibilità di attribuzione delle materie di competenza regionale alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, ha dato nuovo impulso alla questione della modifica dei rapporti fra regioni ed enti locali anche relativamente alle competenze agricole pur non andandole a riguardare direttamente.

L'innovazione normativa più rilevante della prima metà degli anni 90 si è avuta nel 1995. L'articolo 3 della legge n. 549 del 28 dicembre 1995 testualmente recita: "a decorrere dall'anno 1996 cessano i finanziamenti in favore delle regioni a statuto ordinario previsti dalle disposizioni di cui alla tabella B allegata alla presente legge". La tabella B prevedeva, fra i trasferimenti alle regioni destinati a cessare, il fondo comune ed il fondo per i programmi regionali di sviluppo, quindi, buona parte del finanziamento derivante dalla legge 752/86. In cambio, la citata legge attribuiva alle regioni nuove risorse che, non provenendo da trasferimenti statali, erano libere da qualsiasi vincolo di destinazione. A decorrere dal primo gennaio 1996 infatti, le regioni beneficiano di una quota dell'accisa sulla benzina consumata sul loro territorio. La nuova fonte di entrata per le regioni si è rivelata inferiore rispetto alla vecchia per cui "a decorrere dall'anno 1997, è istituito nello stato di previsione del Ministero del tesoro un fondo perequativo per la corresponsione in favore delle regioni di un importo pari alla differenza tra l'ammontare del gettito realizzato nell'anno 1996 [...]" e quanto invece sarebbe entrato alle regioni con il vecchio sistema.

In definitiva dal primo gennaio 1996 le regioni si sono trovate nella condizione di amministrare una fetta rilevante delle risorse a loro disposizione nelle modalità che ritenevano più opportune anche se, l'ottavo comma dell'articolo 3 della citata legge disponeva che 1.130 miliardi di lire delle risorse attribuite alle regioni come maggiori trasferimenti fiscali fossero vincolati ad interventi nei settori dell'agricoltura, dell'agro-industria e delle foreste.

Un ulteriore passo verso il federalismo fiscale si è avuto nel 1997 con l'introduzione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive). L'articolo 15 della sua legge istitutiva dispone: "l'imposta è dovuta alla regione nel cui territorio il valore della produzione netta è realizzato"¹⁴¹. Ovviamente non tutte le regioni italiane realizzano il medesimo valore della produzione netta che va ad incidere sulla base imponibile¹⁴² con possibili consistenti sperequazioni. Per evitare ciò, la normativa istitutiva dell'IRAP ha previsto che, a partire dal primo gennaio 1999, operi un fondo di compensazione interregionale alimentato dalle eccedenze finanziarie realizzate dalle regioni a statuto ordinario¹⁴³.

4.4. Il decentramento della politica agricola: la legge delega 59/97 "Bassanini"

Per realizzare il decentramento di molte competenze centralmente amministrare alle regioni, nel 1997 è stata emanata la legge 59/97 Bassanini recante "delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

Tale legge intendeva realizzare quattro punti principali:

- Decentramento delle funzioni dallo Stato alle autonomie locali (Capo I);
- Ridefinizione delle strutture centrali dello Stato in connessione al passaggio delle funzioni da quest'ultimo alle regioni (Capo II);
- Delegificazione, semplificazione, ricerca di sistemi di misurazione dell'attività amministrativa (Capo III);
- Altre misure di accompagnamento alla riforma.

Per quanto riguarda il settore agricolo, l'attuazione della delega disposta dalla legge 59/97 è stato il DLGS 143 del 1997 recante

¹⁴¹ Articolo 15 legge n. 446 del 15 dicembre 1997.

¹⁴² La base imponibile IRAP è costituita dal "valore aggiunto, al netto degli ammortamenti, realizzato dalle organizzazioni che producono beni ed erogano servizi nel territorio regionale" da G. Dono, M. Gioia (2000), "Il nuovo regime fiscale agricolo: un'applicazione alle aziende rappresentative di un territorio dell'Italia centrale" in Rivista di economia agraria n. 3.

¹⁴³ La normativa che ha istituito il fondo di compensazione di cui sopra ha disposto la soppressione del fondo perequativo istituito dalla legge 549/95.

“Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell’Amministrazione centrale” che è l’atto istitutivo del MIPA.

Grazie a questo decreto, tutte le competenze in materia di agricoltura fatta esclusione per quelle elencate dall’articolo 2¹⁴⁴, sono state trasferite dallo Stato alle regioni nel rispetto dei principi di sussidiarietà, completezza, cooperazione fra Stato, regioni ed enti locali, copertura finanziaria e patrimoniale dei costi ecc¹⁴⁵.

Nel quadro del “terzo decentramento” rientra anche il DLGS n. 165 del 27 maggio 1999 che sopprime l’AIMA e istituisce l’AGEA di cui si è scritto nel paragrafo 2.2.

Oltre al passaggio di poteri dal centro alle regioni, la legge ha disposto un ulteriore decentramento sub-regionale prevedendo che queste ultime, recependo il DLGS 143/97 che espressamente richiama il rispetto delle disposizioni dell’articolo 4¹⁴⁶ della legge 59/97, trasferissero parte delle loro competenze alle altre entità locali di rango inferiore. L’attuazione a livello regionale del DLGS 143/97 è tuttavia avvenuta con tempi e modalità differenti.

Al riguardo era prevista l’adozione, da parte di ciascuna regione, di una legge di individuazione delle materie trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa entro sei mesi dall’emanazione di ciascun decreto legislativo. In caso di inadempienza era prevista l’automatica delega al Governo per quanto riguarda l’esercizio dei poteri sostitutivi sentito il parere delle regioni inadempienti.

Il Governo ha provveduto all’esercizio dei poteri sostitutivi attraverso il DLGS 60/98 disponendo che le funzioni amministrative conferite dal DLGS 143/97 alle regioni inadempienti, venissero esercitate dalle province o dalle comunità montane a patto che si trattasse di funzioni strettamente connesse ad altre di cui tali istituzioni erano già titolari¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Le attribuzioni in materia di agricoltura al Ministero e alle regioni in seguito al DLGS 143/97 sono state già trattate nel paragrafo relativo al MIPA (par. 3.2.4).

¹⁴⁵ Un altro atto normativo attribuibile alla legge 59/97 ed è il DLGS 281 del 28 agosto 1997 che ha ridefinito i compiti propri della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni attribuendole la titolarità di nuove funzioni coerentemente con i nuovi poteri trasferiti alle regioni. In questo ambito la Conferenza permanente diviene “una sede unitaria di raccordo, cooperazione e, in taluni casi, di codeliberazione, fra il Governo ed il sistema delle regioni e delle autonomie locali realizzando il principio di cooperazione” (R. Finuola 2000).

¹⁴⁶ “Nelle materie di cui all’articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale [...]”.

¹⁴⁷ La legge escludeva dal possibile trasferimento: concorso alla elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore, attuazione di specifici programmi di intervento definiti ai sensi delle normative regionali sulle procedure di programmazione, ricerca applicata, sperimentazione e dimostrazione a livello regionale,

Erano di competenza comunale:

- “La certificazione della qualifica di coltivatore diretto, di imprenditore agricolo a titolo principale e di ogni altra qualifica richiesta in materia di agricoltura;
- La certificazione della qualifica di operatore agrituristico, nonché degli interventi relativi alla attività agrituristica in ambito locale;
- Gli interventi relativi all’irrigazione e alle infrastrutture rurali in ambito esclusivamente locale;
- Gli interventi per l’educazione alimentare¹⁴⁸.

L’esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo, rappresentava la garanzia di una effettiva distribuzione delle funzioni fra le autonomie locali. In realtà occorre osservare come esso non sia stato esercitato con forza considerato che il DLGS è stato emanato sentendo il parere delle regioni inadempienti.

Relativamente al trasferimento delle risorse l’articolo 4 del DLGS 143/97 recante “Trasferimento di risorse alle regioni” “dispone che con più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si provveda (si doveva provvedere entro il 31-12-97) alla individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni, comprese quelle del Corpo Forestale dello Stato, non necessarie all’esercizio delle funzioni di competenza statale¹⁴⁹.”

4.5. La riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione

Il 7 ottobre 2001 si è tenuto un referendum conservativo che ha comportato l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 recante “modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Con i cambiamenti apportati dalla normativa, il nuovo dettato dell’articolo 114 dispone che “la Repubblica è costituita dai Comuni, Province, Città metropolitane [...]”¹⁵⁰ mentre il vecchio articolo 114 usava il termine “ripartita”. La differenza non è di poco conto visto che in questa nuova ottica le autonomie locali non rappresentano più una semplice ripartizione amministrativa ma una parte dello Stato.

tutela di specifici interessi unitari di carattere regionale ai sensi del secondo comma, articolo 1, DLGS n. 60 del 5 marzo 1998.

¹⁴⁸ Comma 3 articolo 1 DLGS n. 60 del 5 marzo 1998.

¹⁴⁹ G. Manzo (2000), “Il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura: un’analisi delle forme di recepimento” in F. Sotte (a cura di), Spesa pubblica e agricoltura, Clua Edizioni Ancona.

¹⁵⁰ Articolo 114 della Costituzione così come modificato dalla legge costituzionale n 3 del 18 ottobre 2001.

Il vecchio articolo 115¹⁵¹ risulta abrogato mentre l'articolo 116, oltre alla previsione delle 5 regioni a statuto speciale e delle due province autonome, già previste dal vecchio articolo 116, prevede l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di maggiori competenze attraverso una legge "approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti" emanata "sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata"¹⁵². Le materie di possibile attribuzione sono quelle "concorrenti" nonché alcune di quelle che sono riservate esclusivamente allo Stato connesse "alla tutela ambientale, alla disciplina generale dell'istruzione, alla giustizia"¹⁵³.

In merito all'attribuzione delle competenze allo Stato e alle regioni, la nuova formulazione dell'articolo 117 va a modificare il vecchio sistema che prevedeva un numero chiuso di materie sulle quali le regioni avevano il potere di legiferare. Il secondo comma dell'articolo 117 infatti prevede un elenco di materie di esclusiva competenza legislativa statale e un altro la cui competenza è concorrente. Una modalità di riparto siffatta fa sì che le regioni abbiano una competenza residuale su tutto quanto non è riservato alla competenza dello Stato e non, come in precedenza, su una serie di materie rigidamente elencate dalla legge.

Sia prima che dopo la riforma la competenza legislativa agricola è di attribuzione regionale poiché "non è indicata esplicitamente né tra le competenze statuali né tra quelle concorrenti (così come, peraltro, industria, commercio ed artigianato)"¹⁵⁴.

Se le regioni hanno competenza in materia di agricoltura, altri settori strettamente connessi sfuggono al loro potere legislativo, o perché di competenza statale o perché di competenza concorrente. Per questo, F. Adornato (2001) osserva come "da una prima lettura del sistema di ripartizione, sembrerebbe, in sostanza ricavarsi un'impostazione squisitamente settoriale ed internalizzata del fenomeno agricolo rispetto ad una visione coesa, di sistema, dell'agricoltura, volano di sviluppo del territorio ed elemento fondamentale di tutela delle risorse ambientali e culturali in esso presenti". Questa modalità di riparto delle competenze fa sì che, riguardo all'agricoltura, pertinenze esclusivamente regionali siano destinate ad incrociarsi con altre esclusivamente statuali, come la protezione ambientale o di attribuzione concorrente come quella alimentare, del governo del territorio, della valorizzazione dei beni ambientali ecc.

¹⁵¹ "Le regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione".

¹⁵² Comma 3 articolo 116 della Costituzione così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

¹⁵³ G. Falcon (2001), "Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione" in *Le Regioni* n. 1.

¹⁵⁴ F. Adornato (2001), "L'agricoltura italiana dopo il referendum costituzionale" in *Questione Agraria* n. 3. Al riguardo il quarto comma del nuovo articolo 117 dispone: "spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Sempre rispetto all'agricoltura le regioni hanno sia il potere di incidere sulla regolazione del loro rapporto con l'UE¹⁵⁵ che di concludere accordi internazionali nelle materie di loro competenza pur nel rispetto dei limiti e mediante l'utilizzo delle forme previste dallo Stato. Questa connotazione, unitamente alla precedente, porterà ad un'amministrazione dell'agricoltura diversa tra le regioni. Tale stato di cose andrà a stimolare la competizione fra i diversi sistemi territoriali locali e comporterà la necessità di un organismo regolatore comune "perché il pluralismo delle fonti non si trasformi in una dannosa frantumazione della (materia) agricoltura"¹⁵⁶.

"Per gran parte, il nuovo art. 119 della Costituzione non diverge più di tanto dal precedente, se non per una diversa articolazione letterale"¹⁵⁷. Alle regioni vengono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali. Lo Stato continua ad avere l'obbligo di assegnare risorse aggiuntive ed effettuare interventi particolari al fine di ridurre gli squilibri socio-economici. Tale previsione è contemplata dal quarto comma del nuovo articolo 119 che in sostanza ribadisce gli orientamenti espressi nel vecchio comma 3. Ciò che diverge è la previsione del nuovo terzo comma che consente la partecipazione di comuni, province, città metropolitane e regioni alle risorse di cui sopra, al fine di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". "Prima, infatti, si parlava, per le sole regioni, di copertura delle "spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali"¹⁵⁸.

4.6. La quantificazione della spesa regionale per l'agricoltura

La tabella ed il grafico riportano la riga della spesa regionale esposta nel consolidato della spesa pubblica per l'agricoltura (capitolo sesto).

Tabella 4.1: La spesa regionale per l'agricoltura - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Regioni	8.019	7.245	7.865	7.753	7.126	6.624	6.596	6.277	6.535	6.449	6.637

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

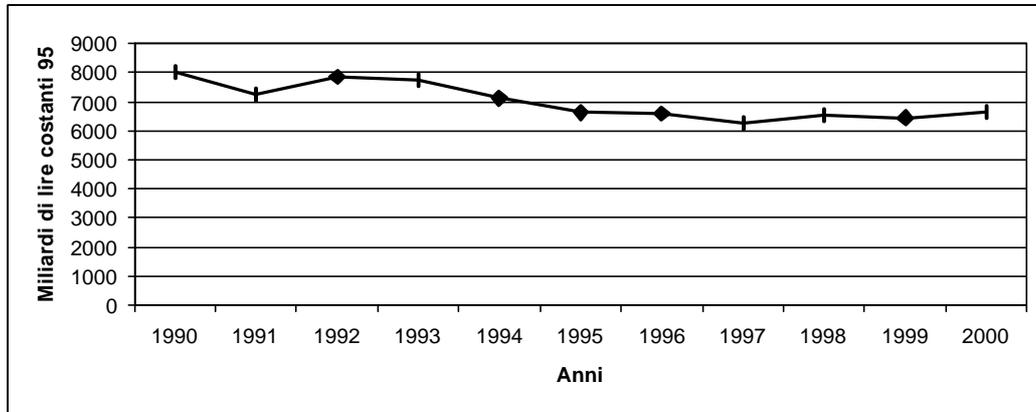
¹⁵⁵ Per tale materia le regioni hanno competenza legislativa concorrente.

¹⁵⁶ F. Adornato (2001) op. cit.

¹⁵⁷ G. Falcon (2001) op. cit.

¹⁵⁸ G. Falcon (2001) op. cit. In base a tale principio si potrebbe evitare che lo Stato decida a livello centrale di finanziare opere senza il parere delle regioni andando nella direzione di una vera programmazione basata sull'integrazione dei flussi bottom-up top-down. In realtà tale principio difficilmente opererà in tal senso visto il notevole livello di astrazione con cui la disposizione precedente regola l'argomento.

Grafico 4.1: La spesa regionale per l'agricoltura



Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

I valori, elaborati a prezzi costanti, mostrano una flessione dell'aggregato nell'arco di tempo considerato superiore 17%. In particolare la diminuzione risulta concentrata fra gli anni 1990 e 1997 mentre dal 1998 al 2000 i pagamenti si mostrano sostanzialmente stabili con livelli di poco superiori a quelli del 1997 anno nel quale hanno toccato il minimo del periodo considerato. Alla luce dell'evoluzione normativa che ha interessato le regioni tale diminuzione è difficilmente interpretabile. Con l'introduzione della legge 59/97 Bassanini, queste ultime sono divenute titolari di maggiori competenze, anche relativamente all'agricoltura. Tali maggiori attribuzioni, contrariamente alle aspettative, sembra che non abbiano determinato un rilevante incremento delle risorse erogate.

Probabilmente la flessione registrata dal 1990 al 1997 è imputabile sia alla progressiva riduzione delle risorse assegnate all'agricoltura da parte del policy maker nazionale ed europeo sia al mutato quadro della finanza regionale in seguito all'avvio del federalismo fiscale con la legge 549/95. Quest'ultima ha disposto la cessazione, a decorrere dal primo gennaio 1996, di buona parte dei trasferimenti di risorse vincolati al settore agricolo dallo Stato alle regioni. A fronte di una maggiore libertà nell'amministrazione delle risorse, le regioni hanno continuato ad operare nella direzione già intrapresa dallo Stato contraendo ulteriormente i finanziamenti per l'agricoltura a vantaggio degli altri settori maggiormente redditizi.

L'introduzione del federalismo fiscale ha inoltre comportato una riduzione delle disponibilità amministrabili dalle regioni. Al fine di compensare tali minori entrate era stato costituito il fondo perequativo. Vista l'inesistenza di studi al riguardo non possiamo fornire giudizi affidabili, anche se sembra che le risorse erogate alle regioni da tale strumento siano state di ridotta entità.

Proseguendo nell'analisi presentiamo alcune tabelle riportanti i dati relativi agli stanziamenti di competenza, agli impegni, ai pagamenti totali e ai residui, distinti per regione.

Come già scritto, tali dati¹⁵⁹ sono disponibili soltanto dal 1995 al 1999. Per il periodo 1990-95 non si dispone di cifre disaggregate calcolate con le medesime modalità.

Ciò nonostante queste tabelle conservano un elevato contenuto informativo perché consentono di analizzare gli eventuali riflessi sulla spesa delle principali riforme che hanno investito il settore agricolo nella seconda metà degli anni 90.

Da una comparazione fra i dati riportati nel consuntivo e quelli riportati nella colonna dei pagamenti totali delle regioni risultano alcune differenze. Durante un'intervista al Dottor Roberto Finuola, che cura la redazione della parte dell'Annuario dedicata al consolidato della spesa pubblica in agricoltura, è stato appurato che tali divergenze derivano sia da una mancanza di dati relativi ad alcune regioni, che dal differente grado di aggiornamento di quelli utilizzati per la riclassificazione economico-funzionale rispetto a quelli impiegati per la redazione del consolidato.

I dati a disposizione sono completi solo fino al 1997. Per il 1998 mancano quelli della Campania e per il 1999 anche quelli di Piemonte e Liguria. Per ovviare a tali indisponibilità, i dati mancanti sono stati stimati.

¹⁵⁹ I dati di cui sopra provengono dalla Base Dati INEA sulla spesa regionale. Al riguardo Cfr. F. Sotte (2000) (a cura di), *La spesa agricola delle regioni*, INEA, Roma, capitolo terzo.

Tabella 4.2: Stanziamenti, impegni, pagamenti e residui regionali per l'agricoltura - miliardi di lire costanti 95

Regioni e Province Autonome	Stanziamenti definitivi di competenza					Impegni					Pagamenti totali					Residui iniziali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	142	160	143	141	138	135	150	136	134	135	124	115	135	123	126	81	77	100	97	96
Piemonte	739	876	837	763	757	313	498	402	404	382	245	322	337	291	282	221	291	435	344	306
Lombardia	507	681	718	741	577	301	395	452	430	335	264	275	279	393	337	346	237	323	456	348
Trento	258	256	271	334	286	247	241	254	320	276	205	212	224	263	245	125	135	144	178	230
Bolzano	275	251	266	291	277	268	247	259	273	272	238	246	242	250	250	156	173	169	178	194
Veneto	616	551	478	464	558	498	452	385	391	415	296	353	348	321	315	248	393	431	353	336
Friuli V. G.	458	529	481	572	451	126	170	200	241	200	124	145	170	234	175	210	167	142	189	210
Liguria	120	94	88	96	94	68	63	62	79	64	55	62	34	39	45	47	46	39	53	44
Emilia R.	597	573	593	636	556	389	304	255	422	393	292	262	208	328	313	181	211	223	232	268
Toscana	472	540	380	407	398	292	410	274	345	348	317	315	248	359	304	178	110	185	190	167
Umbria	240	250	271	268	261	108	116	120	132	162	134	106	104	90	92	117	63	58	67	99
Marche	310	273	315	255	289	202	157	254	189	218	156	109	130	144	193	177	152	123	243	256
Lazio	299	277	311	432	369	210	170	178	211	255	240	177	131	128	181	402	225	126	117	168
Abruzzo	279	393	361	291	440	107	145	170	233	185	152	113	194	174	183	320	218	531	311	238
Molise	171	292	187	208	193	118	191	180	202	187	77	75	104	100	116	178	140	176	176	205
Campania	853	943	855	834	820	371	439	456	399	393	338	303	383	322	317	322	235	363	289	285
Puglia	624	559	605	420	271	221	296	196	190	195	290	410	296	266	302	1.185	1.414	1.048	1.063	855
Basilicata	362	507	650	654	482	251	237	342	505	359	184	266	296	325	328	185	295	256	276	406
Calabria	1.246	1.112	1.294	1.257	1.424	656	551	710	661	880	686	450	664	656	631	382	282	301	295	269
Sicilia	1.504	1.819	2.055	1.417	1.343	1.307	1.563	1.653	1.187	1.130	1.225	1.388	1.097	946	893	2.291	1.515	1.213	1.226	1.297
Sardegna	1.218	1.053	717	980	978	1.180	1.029	700	964	964	875	895	682	755	709	1.014	1.150	1.094	966	1.037
Totale nazionale	11.291	11.990	11.877	11.462	10.962	7.367	7.825	7.638	7.913	7.747	6.517	6.597	6.307	6.509	6.336	8.367	7.530	7.478	7.299	7.315
Totale Nord	3.711	3.972	3.875	4.038	3.694	2.344	2.520	2.405	2.694	2.471	1.844	1.991	1.978	2.244	2.087	1.616	1.731	2.006	2.080	2.031
Totale Centro	1.321	1.339	1.276	1.362	1.317	812	853	827	877	982	847	707	613	722	770	874	550	492	617	691
Totale Sud	3.536	3.807	3.953	3.664	3.630	1.725	1.860	2.053	2.190	2.199	1.726	1.616	1.938	1.842	1.877	2.572	2.584	2.674	2.411	2.258
Totale Isole	2.722	2.872	2.772	2.397	2.321	2.486	2.592	2.353	2.151	2.094	2.100	2.282	1.778	1.701	1.601	3.305	2.666	2.306	2.191	2.334
Regioni a SS	3.855	4.068	3.934	3.736	3.473	3.262	3.400	3.202	3.119	2.977	2.791	3.000	2.549	2.572	2.397	3.878	3.218	2.861	2.833	3.064
Regioni a SO	7.436	7.922	7.942	7.726	7.489	4.105	4.425	4.436	4.794	4.770	3.725	3.597	3.758	3.937	3.938	4.488	4.312	4.617	4.466	4.251

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 4.3: Stanziamenti, impegni, pagamenti e residui regionali per l'agricoltura - valori percentuali

Regioni e Province Autonome	Stanziamenti definitivi di competenza					Impegni					Pagamenti totali					Residui iniziali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1996	1998	1999
Valle d'Aosta	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,8	1,9	1,8	1,7	1,7	1,9	1,7	2,1	1,9	2,0	1,0	1,0	1,3	1,3	1,3
Piemonte	6,5	7,3	7,0	6,7	6,9	4,2	6,4	5,3	5,1	4,9	3,8	4,9	5,3	4,5	4,5	2,6	3,9	5,8	4,7	4,2
Lombardia	4,5	5,7	6,0	6,5	5,3	4,1	5,0	5,9	5,4	4,3	4,1	4,2	4,4	6,0	5,3	4,1	3,2	4,3	6,2	4,8
Trento	2,3	2,1	2,3	2,9	2,6	3,4	3,1	3,3	4,0	3,6	3,2	3,2	3,5	4,0	3,9	1,5	1,8	1,9	2,4	3,1
Bolzano	2,4	2,1	2,2	2,5	2,5	3,6	3,2	3,4	3,5	3,5	3,6	3,7	3,8	3,8	4,0	1,9	2,3	2,3	2,4	2,7
Veneto	5,5	4,6	4,0	4,0	5,1	6,8	5,8	5,0	4,9	5,4	4,5	5,3	5,5	4,9	5,0	3,0	5,2	5,8	4,8	4,6
Friuli V. G.	4,1	4,4	4,1	5,0	4,1	1,7	2,2	2,6	3,0	2,6	1,9	2,2	2,7	3,6	2,8	2,5	2,2	1,9	2,6	2,9
Liguria	1,1	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	0,8	0,8	0,9	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,7	0,6
Emilia R.	5,3	4,8	5,0	5,5	5,1	5,3	3,9	3,3	5,3	5,1	4,5	4,0	3,3	5,0	4,9	2,2	2,8	3,0	3,2	3,7
Toscana	4,2	4,5	3,2	3,6	3,6	4,0	5,2	3,6	4,4	4,5	4,9	4,8	3,9	5,5	4,8	2,1	1,5	2,5	2,6	2,3
Umbria	2,1	2,1	2,3	2,3	2,4	1,5	1,5	1,6	1,7	2,1	2,1	1,6	1,6	1,4	1,5	1,4	0,8	0,8	0,9	1,4
Marche	2,7	2,3	2,6	2,2	2,6	2,7	2,0	3,3	2,4	2,8	2,4	1,7	2,1	2,2	3,1	2,1	2,0	1,6	3,3	3,5
Lazio	2,6	2,3	2,6	3,8	3,4	2,9	2,2	2,3	2,7	3,3	3,7	2,7	2,1	2,0	2,9	4,8	3,0	1,7	1,6	2,3
Abruzzo	2,5	3,3	3,0	2,5	4,0	1,5	1,9	2,2	3,0	2,4	2,3	1,7	3,1	2,7	2,9	3,8	2,9	7,1	4,3	3,3
Molise	1,5	2,4	1,6	1,8	1,8	1,6	2,4	2,4	2,6	2,4	1,2	1,1	1,7	1,5	1,8	2,1	1,9	2,3	2,4	2,8
Campania	7,6	7,9	7,2	7,3	7,5	5,0	5,6	6,0	5,0	5,1	5,2	4,6	6,1	4,9	5,0	3,8	3,1	4,8	4,0	3,9
Puglia	5,5	4,7	5,1	3,7	2,5	3,0	3,8	2,6	2,4	2,5	4,4	6,2	4,7	4,1	4,8	14,2	18,8	14,0	14,6	11,7
Basilicata	3,2	4,2	5,5	5,7	4,4	3,4	3,0	4,5	6,4	4,6	2,8	4,0	4,7	5,0	5,2	2,2	3,9	3,4	3,8	5,6
Calabria	11,0	9,3	10,9	11,0	13,0	8,9	7,0	9,3	8,4	11,4	10,5	6,8	10,5	10,1	10,0	4,6	3,8	4,0	4,0	3,7
Sicilia	13,3	15,2	17,3	12,4	12,2	17,7	20,0	21,6	15,0	14,6	18,8	21,0	17,4	14,5	14,1	27,4	20,1	16,2	16,8	17,7
Sardegna	10,8	8,8	6,0	8,5	8,9	16,0	13,2	9,2	12,2	12,4	13,4	13,6	10,8	11,6	11,2	12,1	15,3	14,6	13,2	14,2
Totale nazionale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale Nord	32,9	33,1	32,6	35,2	33,7	31,8	32,2	31,5	34,0	31,9	28,3	30,2	31,4	34,5	32,9	19,3	23,0	26,8	28,5	27,8
Totale centro	11,7	11,2	10,7	11,9	12,0	11,0	10,9	10,8	11,1	12,7	13,0	10,7	9,7	11,1	12,2	10,4	7,3	6,6	8,5	9,4
Totale Sud	31,3	31,8	33,3	32,0	33,1	23,4	23,8	26,9	27,7	28,4	26,5	24,5	30,7	28,3	29,6	30,7	34,3	35,8	33,0	30,9
Totale Isole	24,1	24,0	23,3	20,9	21,2	33,8	33,1	30,8	27,2	27,0	32,2	34,6	28,2	26,1	25,3	39,5	35,4	30,8	30,0	31,9
Regioni a SS	34,1	33,9	33,1	32,6	31,7	44,3	43,5	41,9	39,4	38,4	42,8	45,5	40,4	39,5	37,8	46,4	42,7	38,3	38,8	41,9
Regioni a SO	65,9	66,1	66,9	67,4	68,3	55,7	56,5	58,1	60,6	61,6	57,2	54,5	59,6	60,5	62,2	53,6	57,3	61,7	61,2	58,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Gli stanziamenti delle regioni a statuto ordinario sono pari nel 1999 a 7.489 miliardi costanti contro i 3.736 delle regioni a statuto speciale. Rispetto al 1995 risulta una leggera flessione del peso degli stanziamenti operati dalle seconde rispetto al totale.

Per gli impegni, le regioni a statuto speciale hanno ridotto, rispetto al 1995, il loro peso percentuale che è passato dal 44,3% del totale al 38,4%. Tale flessione è attribuibile alla crescita delle somme impegnate da parte delle regioni a statuto ordinario.

Anche relativamente ai pagamenti totali il peso percentuale delle regioni a statuto speciale è diminuito a vantaggio di quelle a statuto ordinario passando dal 42,8% del 1995 al 37,8% del 1999.

Dall'analisi delle cifre poc'anzi esposte si rileva una maggior capacità di impegno delle regioni a statuto ordinario. Infatti, a fronte di stanziamenti sostanzialmente stabili, si rileva una forte crescita degli impegni. A questi ultimi non segue però un'altrettanto consistente crescita dei pagamenti comportando una bassa capacità di spesa.

La maggiore capacità di impegno poc'anzi rilevata potrebbe derivare dalla maggiore autonomia garantita alle regioni dalla riforma Bassanini oltre che dal mutato quadro della finanza pubblica regionale non più vincolato alle rigide procedure di stanziamento previste della legge 752/86.

Relativamente alle aree geografiche, il Nord nel periodo 1995-99 mantiene una sostanziale stabilità del rapporto delle somme stanzi ate rispetto alle altre aree geografiche pari in media al 33,5% del totale degli stanziamenti regionali. A tale stabilità corrisponde una flessione in termini reali di entità non rilevante. Le regioni del Centro incrementano, sempre nel periodo considerato, la propria quota di stanziamenti (si passa dall'11,7% del 1995 al 12 del 1999). Le Isole, entrambe regioni a statuto speciale, mostrano una flessione del peso percentuale degli stanziamenti, a vantaggio delle regioni del Sud.

Anche per gli impegni il Nord, nel periodo considerato, mantiene una sostanziale stabilità (in media impegna il 32,3% del totale). Il Centro ed il Sud incrementano il peso percentuale degli impegni mentre per le Isole si registra una flessione. Si passa dal 33,8% del 1995 al 27% del 1999.

Nel periodo considerato, il Nord diviene l'area geografica leader nei pagamenti passando dal 29,3% del 95 al 32,9% del 1999. Anche il Sud incrementa la relativa quota percentuale (dal 26,5% si passa al 29,6%) mentre le aree del Centro e le Isole assistono ad una loro diminuzione.

Nella tabella 4.4 è stato calcolato un indice di efficienza per ciascuna regione. Tale indice è dato dal rapporto fra i pagamenti totali e la massa spendibile¹⁶⁰.

¹⁶⁰ La massa spendibile è data dalla somma fra gli impegni ed i residui iniziali dell'esercizio.

In realtà la capacità di spesa di una regione andrebbe valutata come prodotto fra la capacità di impegno e quella di pagamento¹⁶¹. Tuttavia, mancando il dato relativo ai pagamenti di competenza, l'indice proposto ha il pregio di confrontare fra di loro grandezze omogenee pur mostrandosi meno preciso e dettagliato del precedente.

Tabella 4.4: Indice di efficienza - valori percentuali

Regioni e Province Autonome	Indice di efficienza				
	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	55,6	48,3	55,6	51,7	54,0
Piemonte	25,5	27,6	26,5	26,3	26,5
Lombardia	31,0	30,0	26,8	32,8	36,4
Trento	53,6	54,0	53,8	51,5	47,4
Bolzano	55,2	58,1	55,8	53,4	53,1
Veneto	34,2	37,3	38,3	39,3	35,2
Friuli V. G.	18,6	20,8	27,2	30,8	26,4
Liguria	33,0	44,7	27,0	26,2	32,6
Emilia R.	37,6	33,3	25,6	37,8	38,0
Toscana	48,8	48,5	43,9	60,1	53,7
Umbria	37,5	33,9	31,5	26,9	25,6
Marche	32,0	25,7	29,7	29,0	35,5
Lazio	34,2	35,2	30,1	23,4	33,7
Abruzzo	25,3	18,6	21,8	28,9	27,0
Molise	22,0	17,3	28,7	25,9	29,1
Campania	28,8	25,7	31,4	28,7	28,7
Puglia	16,0	20,8	17,9	17,9	26,8
Basilicata	33,7	33,1	32,7	34,9	37,0
Calabria	42,1	32,2	41,6	42,3	37,3
Sicilia	32,3	41,6	33,6	35,8	33,8
Sardegna	39,2	40,6	37,6	38,8	35,2
Totale nazionale	33,2	33,8	32,6	34,7	34,7
Totale Nord	34,6	34,9	33,6	36,7	36,5
Totale Centro	38,6	37,4	34,7	36,5	38,4
Totale Sud	28,3	25,3	29,2	30,3	31,9
Totale Isole	34,8	41,2	35,0	37,1	34,4
Regioni a SS	36,1	41,2	37,5	39,2	36,7
Regioni a SO	31,2	29,4	29,9	32,3	33,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

In media solo il 34,7% delle somme che nell'esercizio dovrebbero essere pagate lo sono realmente. La situazione risulta leggermente

¹⁶¹ $CS = CI \times CP \Rightarrow \frac{PC}{SC} = \frac{I}{SC} \times \frac{PC}{I}$ CS = capacità di spesa, CI = capacità di impegno, CP = capacità di pagamento, PC = pagamenti di competenza, SC = stanziamenti di competenza, I = impegni.

migliore nelle regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario anche se, per queste ultime, si è assistito ad una crescita del relativo indice.

Il Nord ed il Centro sono le aree geografiche maggiormente efficienti con, rispettivamente, un indice pari al 36,5% ed al 38,4%. Seguono le Isole con 34,4% ed il Sud con il 31,9%.

Una delle spiegazioni possibili alla bassa capacità di spesa rilevata potrebbe essere che, nonostante i complicati strumenti utilizzati, le regioni italiane stiano ancora vivendo quella che viene definita "vecchia programmazione" basata su un'ottica incrementale ove la fase rilevante risulta essere soltanto quella di "scelta". La fase di "controllo", relativamente all'attuazione delle decisioni prese, viene disattesa non consentendo correzioni per il periodo di programmazione successivo.

La tabella 4.5 consente di confrontare la capacità di spesa del Ministero e delle regioni.

Tabella 4.5: Pagamenti totali / stanziamenti. Ministero e regioni a confronto - valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	1999
Ministero	74,5	81,1	71,9	73,4	95,0
Regioni	57,7	55,0	53,1	56,8	57,8

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Durante il periodo analizzato, il Ministero si dimostra maggiormente efficiente nel pagare le somme stanziare. Inoltre, mentre per il primo si assiste ad un consistente miglioramento nel tempo, per le seconde la situazione risulta pressoché stabile. La tabella 4.6 mostra la spesa regionale per occupato.

Tabella 4.6: Stanziamenti, impegni, pagamenti e residui regionali agricoli per occupato – milioni di lire costanti 95

Regioni e Province Autonome	Stanziamenti definitivi di competenza					Impegni					Pagamenti totali					Residui iniziali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	36,3	42,1	37,7	42,3	48,2	34,4	39,3	35,9	40,2	47,1	31,8	30,1	35,7	36,9	44,1	20,8	20,2	26,5	29,0	33,4
Piemonte	9,8	11,5	10,9	11,1	11,7	4,2	6,5	5,3	5,9	5,9	3,3	4,2	4,4	4,2	4,3	2,9	3,8	5,7	5,0	4,7
Lombardia	6,1	7,8	8,8	8,9	7,2	3,6	4,5	5,5	5,2	4,2	3,2	3,2	3,4	4,7	4,2	4,2	2,7	4,0	5,5	4,4
Trentino AA	15,0	12,7	13,7	17,0	15,5	14,5	12,2	13,1	16,1	15,1	12,5	11,4	11,9	14,0	13,6	7,9	7,7	8,0	9,7	11,7
Veneto	6,5	6,1	5,1	5,4	6,4	5,3	5,0	4,1	4,5	4,8	3,1	3,9	3,7	3,7	3,6	2,6	4,3	4,6	4,1	3,8
Friuli V. G.	22,9	29,6	25,1	27,9	24,1	6,3	9,5	10,4	11,8	10,7	6,2	8,1	8,8	11,4	9,3	10,5	9,4	7,4	9,2	11,2
Liguria	5,7	4,5	4,4	5,2	4,7	3,2	3,0	3,1	4,3	3,2	2,6	3,0	1,7	2,1	2,2	2,2	2,2	1,9	2,9	2,2
Emilia R.	4,4	4,8	5,1	5,5	4,7	2,9	2,6	2,2	3,6	3,4	2,2	2,2	1,8	2,8	2,7	1,3	1,8	1,9	2,0	2,3
Toscana	9,5	12,6	8,0	7,9	9,0	5,9	9,6	5,8	6,7	7,8	6,4	7,4	5,2	6,9	6,8	3,6	2,6	3,9	3,7	3,8
Umbria	13,1	13,5	15,5	14,5	16,1	5,9	6,3	6,9	7,1	10,0	7,3	5,7	5,9	4,9	5,7	6,4	3,4	3,3	3,6	6,1
Marche	7,7	7,0	8,9	8,4	10,5	5,0	4,0	7,2	6,2	7,9	3,9	2,8	3,7	4,7	7,0	4,4	3,9	3,5	8,0	9,3
Lazio	4,4	4,0	4,7	7,3	6,3	3,1	2,5	2,7	3,6	4,4	3,5	2,6	2,0	2,2	3,1	5,9	3,3	1,9	2,0	2,9
Abruzzo	7,9	10,3	10,7	9,5	15,4	3,0	3,8	5,0	7,6	6,5	4,3	3,0	5,7	5,7	6,4	9,1	5,7	15,7	10,1	8,3
Molise	9,5	17,4	11,7	14,6	14,3	6,5	11,3	11,2	14,2	13,9	4,3	4,4	6,5	7,0	8,6	9,9	8,3	11,0	12,4	15,3
Campania	5,5	6,5	6,1	6,0	6,8	2,4	3,0	3,2	2,9	3,3	2,2	2,1	2,7	2,3	2,6	2,1	1,6	2,6	2,1	2,4
Puglia	4,1	3,9	4,5	2,9	2,0	1,4	2,1	1,4	1,3	1,5	1,9	2,9	2,2	1,9	2,3	7,7	9,9	7,7	7,4	6,4
Basilicata	13,0	19,2	25,2	24,6	19,2	9,0	9,0	13,2	19,0	14,3	6,6	10,1	11,5	12,2	13,1	6,6	11,2	9,9	10,4	16,2
Calabria	14,6	14,0	17,8	18,6	21,8	7,7	6,9	9,7	9,8	13,5	8,0	5,7	9,1	9,7	9,6	4,5	3,6	4,1	4,4	4,1
Sicilia	9,5	12,1	14,1	10,4	10,4	8,3	10,4	11,3	8,7	8,7	7,7	9,2	7,5	6,9	6,9	14,5	10,1	8,3	9,0	10,0
Sardegna	21,8	19,6	12,2	19,8	21,9	21,1	19,2	11,9	19,5	21,6	15,7	16,7	11,6	15,3	15,9	18,2	21,4	18,6	19,6	23,2
Totale nazionale	8,5	9,4	9,5	9,5	9,7	5,5	6,1	6,1	6,6	6,8	4,9	5,2	5,1	5,4	5,6	6,3	5,9	6,0	6,1	6,4
Totale Nord	7,9	8,7	8,6	9,3	8,7	5,0	5,5	5,4	6,2	5,8	3,9	4,4	4,4	5,2	4,9	3,5	3,8	4,5	4,8	4,8
Totale Centro	7,5	7,9	7,7	8,5	9,0	4,6	5,1	5,0	5,5	6,7	4,8	4,2	3,7	4,5	5,3	5,0	3,3	3,0	3,9	4,7
Totale Sud	7,4	8,5	9,3	8,7	9,4	3,6	4,1	4,8	5,2	5,7	3,6	3,6	4,6	4,4	4,8	5,4	5,7	6,3	5,7	5,8
Totale Isole	12,7	14,1	13,6	12,9	13,3	11,6	12,7	11,5	11,6	12,0	9,8	11,2	8,7	9,1	9,2	15,4	13,1	11,3	11,8	13,4
Regioni a SS	14,1	15,3	14,8	15,1	15,0	11,9	12,8	12,0	12,6	12,8	10,2	11,3	9,6	10,4	10,3	14,2	12,1	10,7	11,5	13,2
Regioni a SO	7,0	7,8	8,1	8,1	8,3	3,9	4,4	4,5	5,0	5,3	3,5	3,6	3,8	4,1	4,4	4,2	4,3	4,7	4,7	4,7

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Il valore medio degli stanziamenti per occupato nel 1999 a prezzi costanti è di 9,7 milioni, quello degli impegni di 6,8 milioni e quello dei pagamenti totali di 5,6.

Relativamente alla distribuzione notiamo che le regioni a statuto speciale stanziano per occupato quasi il doppio rispetto a quelle a statuto ordinario impegnando e pagando un ammontare quasi triplo. Relativamente all'evoluzione temporale risulta come le regioni a statuto ordinario abbiano incrementato gli stanziamenti medi per occupato così come gli impegni e, in misura meno rilevante, i pagamenti.

Da una lettura più approfondita della tabella 4.6 risulta che le regioni a più bassa spesa per occupato sono quelle che utilizzano tecnologie *labour intensive* e *capital saving* quali Puglia, Campania e Lazio. Sorprendente risulta la bassa spesa per occupato in regioni quali Piemonte e Lombardia in cui le tecnologie utilizzate richiedono un basso impiego di manodopera. "Si conclude che c'è piuttosto una correlazione negativa tra lavoro e ripartizione della spesa regionale"¹⁶².

Presentiamo ora le tabelle relative alla spesa regionale per ettaro di SAU¹⁶³ ed al rapporto percentuale fra la spesa ed il valore aggiunto settoriale.

¹⁶² F. Sotte, D. Trasatti (2000), "Politiche agricole regionali: una lettura quantitativa attraverso la base dati INEA sulla spesa regionale" in F. Sotte (a cura di), La spesa agricola delle regioni, INEA, Roma.

¹⁶³ La SAU è la Superficie Agricola Utilizzabile.

Tabella 4.7: Stanziamenti, impegni, pagamenti e residui regionali agricoli per ettaro di SAU - migliaia di lire costanti 95

Regioni e Province Autonome	Stanziamenti definitivi di competenza					Impegni					Pagamenti totali					Residui iniziali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	1.533	1.797	1.639	1.476	1.456	1.454	1.677	1.560	1.400	1.423	1.342	1.284	1.553	1.286	1.333	877	1.151	1.142	1.011	1.010
Piemonte	660	781	715	601	662	279	444	343	318	334	219	287	288	229	246	273	397	302	271	267
Lombardia	466	627	646	597	456	277	364	407	346	265	243	254	251	316	266	230	305	421	367	275
Trento	1.843	1.645	1.884	2.215	1.867	1.764	1.549	1.766	2.122	1.802	1.467	1.358	1.552	1.748	1.595	1.018	948	1.269	1.182	1.496
Bolzano	1.051	947	1.002	901	848	1.027	930	975	847	833	909	928	912	775	767	696	650	687	551	596
Veneto	702	628	550	475	562	567	514	443	400	418	337	402	401	328	317	472	503	418	361	338
Friuli V. G.	1.803	2.019	1.850	1.912	1.454	495	651	768	806	644	489	554	652	783	563	692	555	746	631	678
Liguria	1.498	1.107	1.092	1.022	1.109	847	743	766	840	761	685	734	426	416	530	597	475	677	566	516
Emilia R.	493	469	497	469	405	321	249	213	311	286	241	214	175	242	228	184	187	200	171	195
Toscana	499	571	421	396	381	309	434	304	336	333	336	333	275	349	291	122	200	216	185	160
Umbria	595	616	692	653	617	267	287	307	322	385	332	262	264	220	218	165	146	176	164	235
Marche	578	504	535	387	429	376	290	432	286	323	291	201	221	219	287	298	232	423	367	381
Lazio	377	349	378	477	403	265	214	217	234	278	302	222	160	142	198	298	163	146	129	184
Abruzzo	562	800	718	507	747	215	295	339	407	314	305	231	386	303	311	462	1.105	636	543	405
Molise	716	1.222	769	769	677	493	798	739	746	659	321	312	428	368	407	617	752	745	652	722
Campania	1.345	1.481	1.351	1.274	1.253	585	689	720	610	600	533	475	605	492	484	390	583	469	442	435
Puglia	443	390	423	262	167	157	207	137	119	120	206	286	207	166	186	1.056	750	763	663	526
Basilicata	617	831	1.089	955	687	428	389	572	737	511	314	436	497	474	468	529	429	474	403	579
Calabria	1.946	1.728	1.992	1.793	2.010	1.024	856	1.092	943	1.243	1.071	698	1.022	936	891	464	478	466	421	380
Sicilia	981	1.198	1.313	820	759	852	1.030	1.057	687	639	799	914	701	547	505	1.041	818	804	709	733
Sardegna	908	791	540	667	653	879	773	527	656	644	652	672	513	514	474	902	842	747	657	693
Totale nazionale	769	813	801	697	662	502	530	515	480	465	444	447	425	395	380	540	519	505	442	438
Totale Nord	724	769	748	695	644	458	488	464	464	428	360	386	382	386	361	356	398	412	358	352
Totale Centro	493	499	472	454	431	303	318	306	292	321	316	263	227	240	252	216	187	234	205	226
Totale Sud	882	939	974	824	803	430	459	506	490	484	431	399	478	412	412	679	675	610	536	494
Totale Isole	947	1.008	958	750	711	865	910	814	673	641	730	801	615	532	490	976	829	778	685	715
Regioni a SS	1.064	1.124	1.078	918	837	900	939	877	767	717	770	828	698	632	578	935	809	797	697	738
Regioni a SO	672	712	710	625	605	371	397	397	387	383	337	323	336	318	316	410	425	410	360	340

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 4.8: Stanziamenti, impegni, pagamenti e residui regionali agricoli su valore aggiunto regionale costante - valori percentuali

Regioni e Province Autonome	Stanziamenti definitivi di competenza					Impegni					Pagamenti totali					Residui iniziali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	232,1	202,3	196,2	173,4	162,3	220,1	188,8	186,7	164,6	158,5	203,2	144,6	185,9	151,2	148,5	132,8	129,6	136,7	118,8	112,5
Piemonte	19,5	22,4	21,4	18,3	19,0	8,3	12,7	10,3	9,7	9,6	6,5	8,2	8,6	7,0	7,1	8,1	11,4	9,0	8,2	7,7
Lombardia	8,6	10,4	10,5	9,9	7,4	5,1	6,0	6,6	5,7	4,3	4,5	4,2	4,1	5,2	4,3	4,2	5,0	6,9	6,1	4,5
Trentino AA	47,0	36,9	42,9	41,6	34,2	45,5	35,5	41,0	39,5	33,3	39,1	33,3	37,2	34,2	30,0	28,6	23,3	29,2	23,7	25,7
Veneto	12,8	10,4	8,9	7,8	8,8	10,3	8,5	7,2	6,6	6,5	6,1	6,6	6,5	5,4	5,0	8,6	8,3	6,8	5,9	5,3
Friuli V. G.	42,3	46,8	44,3	46,7	34,0	11,6	15,1	18,4	19,7	15,0	11,5	12,8	15,6	19,1	13,2	16,2	12,9	17,9	15,4	15,8
Liguria	9,2	7,6	7,3	6,9	7,5	5,2	5,1	5,1	5,7	5,2	4,2	5,0	2,8	2,8	3,6	3,7	3,2	4,5	3,8	3,5
Emilia R.	11,0	10,2	11,9	10,3	8,3	7,2	5,4	5,1	6,8	5,9	5,4	4,6	4,2	5,3	4,7	4,1	4,1	4,8	3,7	4,0
Toscana	18,7	22,2	17,1	16,1	15,1	11,6	16,9	12,4	13,7	13,2	12,6	13,0	11,2	14,2	11,5	4,6	7,8	8,8	7,5	6,4
Umbria	26,2	25,8	29,8	25,8	22,6	11,8	12,0	13,2	12,7	14,1	14,6	11,0	11,4	8,7	8,0	7,3	6,1	7,6	6,5	8,6
Marche	21,5	19,7	22,2	15,6	17,2	14,0	11,3	17,9	11,5	13,0	10,8	7,9	9,2	8,8	11,6	11,1	9,1	17,6	14,8	15,3
Lazio	10,3	10,1	11,2	13,6	10,9	7,2	6,2	6,4	6,7	7,5	8,2	6,4	4,7	4,0	5,3	8,1	4,7	4,3	3,7	5,0
Abruzzo	20,9	29,6	24,8	17,7	27,6	8,0	10,9	11,7	14,2	11,6	11,3	8,5	13,3	10,6	11,5	17,2	40,9	21,9	18,9	14,9
Molise	46,6	72,1	45,7	49,1	40,4	32,1	47,1	44,0	47,6	39,3	20,9	18,4	25,5	23,5	24,3	40,1	44,4	44,3	41,6	43,1
Campania	22,5	25,5	23,4	20,6	19,6	9,8	11,9	12,5	9,9	9,4	8,9	8,2	10,5	8,0	7,6	6,5	10,0	8,1	7,1	6,8
Puglia	11,6	10,3	11,1	7,3	3,8	4,1	5,4	3,6	3,3	2,7	5,4	7,5	5,4	4,6	4,2	27,6	19,7	20,1	18,4	11,9
Basilicata	46,3	61,5	92,6	61,2	36,4	32,1	28,8	48,7	47,2	27,1	23,5	32,3	42,2	30,4	24,8	39,7	31,8	40,3	25,8	30,7
Calabria	51,9	61,6	50,4	52,5	46,0	27,3	30,5	27,7	27,6	28,5	28,6	24,9	25,9	27,4	20,4	12,4	17,0	11,8	12,3	8,7
Sicilia	31,0	37,7	38,0	25,1	24,5	27,0	32,4	30,6	21,0	20,6	25,3	28,7	20,3	16,7	16,3	32,9	25,7	23,3	21,7	23,7
Sardegna	80,2	60,5	39,7	48,8	47,2	77,7	59,2	38,7	48,0	46,5	57,6	51,4	37,7	37,6	34,2	79,7	64,4	54,9	48,1	50,0
Totale nazionale	21,8	22,7	22,2	19,3	17,3	14,2	14,8	14,3	13,3	12,2	12,6	12,5	11,8	10,9	9,9	15,3	14,5	14,0	12,2	11,5
Totale Nord	15,8	15,7	15,7	14,4	12,8	10,0	10,0	9,7	9,6	8,5	7,8	7,9	8,0	8,0	7,1	7,7	8,1	8,6	7,4	7,0
Totale Centro	17,0	17,8	17,4	16,3	14,9	10,4	11,3	11,3	10,5	11,1	10,9	9,4	8,4	8,6	8,7	7,4	6,7	8,7	7,4	7,8
Totale Sud	25,1	28,2	27,8	23,8	20,3	12,3	13,8	14,4	14,1	12,2	12,3	12,0	13,6	11,9	10,4	19,3	20,3	17,4	15,5	12,5
Totale Isole	42,8	43,7	38,5	31,3	30,7	39,1	39,5	32,6	28,1	27,7	33,0	34,7	24,7	22,2	21,2	44,1	35,9	31,2	28,6	30,9
Regioni a SS	44,6	44,5	40,9	35,7	32,7	37,7	37,2	33,3	29,8	28,1	32,3	32,8	26,5	24,6	22,6	39,2	32,0	30,2	27,1	28,9
Regioni a SO	17,3	18,1	18,1	15,8	14,3	9,5	10,1	10,1	9,8	9,0	8,6	8,2	8,6	8,0	7,4	10,5	10,8	10,5	9,1	8,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Per quanto attiene la spesa per ettaro di SAU, la media nazionale nel 1999 è pari a 662 mila lire costanti per gli stanziamenti, a 465 per gli impegni e a 380 per i pagamenti totali. Le maggiori differenze provengono dalle regioni di montagna che, disponendo di poca SAU, percepiscono un sostegno medio elevato e dalle regioni in cui viene svolta l'agricoltura intensiva come Friuli VG, Liguria, Campania e Calabria. In Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Abruzzo, e Puglia ove si pratica l'agricoltura estensiva, il sostegno è basso.

Per il rapporto fra spesa regionale e valore aggiunto settoriale i pagamenti totali regionali contribuiscono nel 1999 alla formazione del reddito degli agricoltori per il 9,9% mostrando un trend decrescente. Tale rapporto è tuttavia superiore nelle regioni a statuto speciale anche se, in questo caso, il trend decrescente è maggiormente accentuato (si passa dal 32,3% del 1995 al 22,6% del 1999). Nelle regioni a statuto ordinario il rapporto fra spesa e valore aggiunto nel 1995 era circa 4 volte inferiore rispetto a quelle a statuto speciale anche se, nel 1999, la situazione era maggiormente allineata. Vi sono casi limite in cui la spesa regionale è addirittura superiore al valore aggiunto agricolo come ad esempio in Valle d'Aosta. Anche in altre regioni come Sardegna, Trentino, Calabria e Molise il rapporto spesa valore aggiunto è consistente. Al contrario per Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Lazio e Puglia il sostegno regionale contribuisce alla formazione del valore aggiunto in maniera del tutto marginale.

Analizzata la spesa complessiva regionale distinta in stanziamenti, impegni, pagamenti e residui procediamo ora alla riclassificazione per destinazione economico-funzionale.

Tabella 4.9: Stanziamenti definitivi di competenza: destinazione economico-funzionale - miliardi di lire costanti 95

Regioni e Province Autonome	Ricerca e sperimentazione					Assistenza tecnica					Aiuti alla gestione					Promozione e Marketing					Investimenti aziendali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	1	3	2	2	3	8	6	5	5	6	9	10	7	8	7	7	8	12	9	5	56	67	63	58	60
Piemonte	12	13	11	13	11	53	56	48	39	46	181	243	202	88	167	6	9	10	14	9	237	184	206	163	185
Lombardia	13	14	11	10	10	52	88	53	42	45	14	35	48	52	31	16	19	24	42	31	225	255	289	289	255
Trento	0	1	1	1	0	38	38	41	41	39	23	23	30	66	22	0	1	0	1	1	47	53	57	51	35
Bolzano	12	12	15	16	16	30	33	29	34	30	66	52	52	52	47	0	0	1	1	1	120	80	74	93	77
Veneto	24	18	27	13	17	137	116	106	10	8	50	36	29	21	22	47	25	25	23	11	51	67	50	52	46
Friuli V. G.	2	1	1	2	6	17	19	14	14	11	44	52	50	52	47	1	2	1	2	8	48	43	30	42	42
Liguria	1	1	1	0	1	3	3	3	2	2	19	13	16	11	14	0	0	1	1	0	51	34	31	45	38
Emilia R.	1	1	5	18	15	18	16	16	44	46	50	60	45	171	104	150	145	172	22	32	9	8	12	154	122
Toscana	10	7	8	7	7	17	15	14	16	15	230	159	134	89	63	5	9	6	6	7	87	200	57	109	48
Umbria	5	4	4	4	4	32	32	28	29	28	28	28	33	19	9	5	4	4	4	3	83	80	90	89	110
Marche	6	6	7	1	2	17	14	15	37	30	50	32	38	28	29	2	5	4	5	6	137	146	122	96	113
Lazio	1	1	2	2	4	73	78	73	67	85	23	16	17	36	15	2	5	6	7	10	121	121	129	129	129
Abruzzo	14	12	5	2	3	18	24	24	11	9	44	93	48	25	37	3	5	1	4	5	92	113	141	150	115
Molise	1	1	1	1	1	25	9	13	8	9	22	161	58	101	99	0	0	0	0	0	42	29	29	25	22
Campania	45	46	54	46	45	26	10	15	16	16	239	319	300	271	266	29	31	26	27	27	76	78	69	70	69
Puglia	1	2	1	0	1	79	31	51	8	29	47	51	36	35	27	0	1	1	1	0	35	21	42	50	1
Basilicata	14	4	3	3	4	5	13	31	32	29	73	38	32	45	23	0	0	2	1	0	68	203	218	284	111
Calabria	21	25	9	10	9	8	15	8	13	16	202	166	163	169	162	0	0	0	0	0	228	265	302	340	385
Sicilia	11	13	15	12	11	10	34	41	58	20	293	339	321	262	178	8	58	42	34	17	284	411	433	302	353
Sardegna	1	1	3	3	1	199	94	7	97	142	136	111	65	41	143	2	3	2	2	1	105	138	128	113	118
Totale	196	187	186	168	172	865	744	634	621	661	1.843	2.038	1.725	1.642	1.511	284	329	340	204	174	2.201	2.597	2.571	2.704	2.436
Totale Nord	65	64	74	76	80	355	374	316	231	232	456	525	480	520	461	228	208	245	114	98	843	791	812	947	862
Totale Centro	22	18	21	15	17	139	139	130	149	158	331	235	222	172	116	13	22	20	21	26	428	546	397	423	400
Totale Sud	97	90	72	61	63	161	103	141	87	108	627	828	638	646	613	33	37	31	33	32	542	710	801	918	703
Totale Isole	13	14	19	15	12	209	127	48	154	162	429	450	386	303	321	10	61	44	37	18	389	550	561	415	471
Regioni a SS	27	31	38	37	37	302	223	138	248	247	571	588	525	481	444	19	71	58	49	33	659	793	785	659	686
Regioni a SO	169	156	149	131	135	562	521	496	373	413	1.272	1.450	1.200	1.161	1.067	265	257	282	155	141	1.543	1.804	1.786	2.045	1.750

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 4.10: Stanziamenti definitivi di competenza: destinazione economico-funzionale - miliardi di lire costanti 95

Regioni e Province Autonome	Strutture di trasformazione					Infrastrutture					Attività forestali					Altro					Totale				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	7	5	6	7	3	1	6	5	4	3	9	8	7	11	9	43	47	36	38	41	142	160	143	141	138
Piemonte	23	38	57	120	57	88	142	115	164	121	39	65	84	61	59	100	125	103	103	102	739	876	837	763	757
Lombardia	51	62	130	123	69	42	115	83	100	56	38	57	44	62	12	56	36	35	20	68	507	681	718	741	577
Trento	1	1	1	1	0	29	35	34	43	62	23	8	50	35	34	98	96	58	95	92	258	256	271	334	286
Bolzano	1	0	1	1	4	9	9	8	9	10	16	23	28	25	28	21	42	59	61	65	275	251	266	291	277
Veneto	22	20	24	18	23	16	27	19	19	25	9	7	7	5	5	261	235	190	303	401	616	551	478	464	558
Friuli V. G.	20	9	8	9	4	267	356	333	407	285	26	16	11	16	18	34	30	32	27	31	458	529	481	572	451
Liguria	3	5	3	6	4	6	5	4	3	4	21	18	17	13	16	17	14	13	14	14	120	94	88	96	94
Emilia R.	233	180	134	91	98	63	85	89	98	91	62	72	112	22	22	11	6	7	16	26	597	573	593	636	556
Toscana	15	20	19	24	20	11	15	14	33	10	61	61	55	56	43	36	53	73	67	186	472	540	380	407	398
Umbria	12	11	11	13	8	20	29	31	23	33	29	25	26	26	28	38	44	61	40	240	250	271	268	261	
Marche	21	10	37	23	32	51	36	43	31	45	10	8	13	8	12	17	15	37	27	20	310	273	315	255	289
Lazio	6	9	27	45	49	34	18	28	80	40	2	1	1	2	1	37	29	28	64	36	299	277	311	432	369
Abruzzo	5	2	0	0	0	35	69	28	25	23	28	44	48	54	29	40	32	66	21	219	279	393	361	291	440
Molise	9	21	13	3	10	33	40	25	36	16	4	6	10	5	4	35	24	38	28	32	171	292	187	208	193
Campania	0	0	0	0	0	160	170	47	117	115	61	73	70	64	63	217	217	274	223	219	853	943	855	834	820
Puglia	3	0	0	0	0	256	178	245	131	97	7	4	5	5	6	196	270	224	191	111	624	559	605	420	271
Basilicata	1	0	0	0	0	22	39	33	31	30	36	30	37	45	57	142	179	294	213	228	362	507	650	654	482
Calabria	9	13	7	7	7	12	18	14	18	20	451	181	346	354	457	315	429	446	347	368	1.246	1.112	1.294	1.257	1.424
Sicilia	40	38	102	23	8	365	252	376	192	212	168	304	369	249	306	325	370	357	285	238	1.504	1.819	2.055	1.417	1.343
Sardegna	111	61	15	85	62	11	17	10	11	16	207	204	210	228	222	445	423	276	400	274	1.218	1.053	717	980	978
Totale	591	507	596	598	458	1.530	1.662	1.585	1.575	1.311	1.308	1.216	1.550	1.345	1.429	2.474	2.710	2.689	2.605	2.810	11.291	11.990	11.877	11.462	10.962
Totale Nord	361	322	365	376	262	520	780	691	846	656	242	275	360	250	203	641	632	532	678	839	3.711	3.972	3.875	4.038	3.694
Totale Centro	53	50	94	104	110	116	98	116	167	127	102	96	94	91	81	118	134	182	218	282	1.321	1.339	1.276	1.362	1.317
Totale Sud	26	36	20	10	17	518	514	392	359	301	588	338	517	526	616	945	1.150	1.342	1.024	1.177	3.536	3.807	3.953	3.664	3.630
Totale Isole	151	99	117	108	70	376	270	385	203	227	376	508	579	477	529	770	793	633	685	511	2.722	2.872	2.772	2.397	2.321
Regioni a SS	179	115	132	126	81	682	676	766	665	587	450	563	675	564	618	966	1.008	817	907	741	3.855	4.068	3.934	3.736	3.473
Regioni a SO	412	392	464	472	377	848	986	819	910	725	858	654	875	780	811	1.508	1.701	1.872	1.698	2.069	7.436	7.922	7.942	7.726	7.489

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 4.11: Stanziamenti definitivi di competenza: destinazione economico-funzionale - valori percentuali

Regioni e Province Autonome	Ricerca e sperimentazione					Assistenza tecnica					Aiuti alla gestione					Promozione e Marketing					Investimenti aziendali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	0,7	1,7	1,4	1,6	2,5	5,8	3,8	3,6	3,3	4,4	6,3	6,4	5,2	5,3	5,4	5,3	4,7	8,3	6,0	3,3	39,4	42,0	44,0	40,8	43,9
Piemonte	1,6	1,5	1,3	1,7	1,5	7,1	6,4	5,8	5,1	6,0	24,5	27,8	24,2	11,5	22,1	0,8	1,0	1,1	1,8	1,2	32,1	21,0	24,6	21,4	24,5
Lombardia	2,6	2,1	1,6	1,4	1,8	10,4	13,0	7,4	5,6	7,8	2,7	5,1	6,7	7,0	5,4	3,1	2,8	3,3	5,7	5,3	44,3	37,4	40,3	39,0	44,2
Trento	0,0	0,4	0,3	0,3	0,0	14,5	14,8	15,3	12,2	13,6	8,8	9,0	10,9	19,7	7,7	0,1	0,3	0,2	0,4	0,4	18,2	20,8	21,0	15,2	12,3
Bolzano	4,3	4,6	5,5	5,4	5,8	11,1	13,3	11,0	11,8	10,7	24,0	20,8	19,5	17,7	16,8	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	43,6	31,7	27,8	31,9	27,9
Veneto	3,8	3,3	5,6	2,9	3,0	22,2	21,0	22,1	2,2	1,4	8,1	6,5	6,1	4,6	4,0	7,6	4,5	5,2	5,0	2,1	8,3	12,2	10,5	11,1	8,3
Friuli V. G.	0,4	0,2	0,3	0,4	1,3	3,7	3,5	2,9	2,5	2,4	9,7	9,9	10,4	9,2	10,4	0,2	0,4	0,3	0,3	1,8	10,4	8,1	6,3	7,4	9,3
Liguria	0,5	1,2	0,7	0,4	0,5	2,2	3,0	3,0	2,2	2,6	15,9	14,1	18,3	11,2	14,8	0,0	0,0	1,1	1,1	0,5	42,7	36,7	35,0	47,1	40,6
Emilia R.	0,2	0,2	0,9	2,9	2,8	3,0	2,8	2,8	6,9	8,2	8,4	10,4	7,6	26,9	18,6	25,2	25,3	29,0	3,4	5,7	1,4	1,3	2,0	24,3	22,0
Toscana	2,1	1,3	2,1	1,7	1,8	3,6	2,8	3,6	3,9	3,7	48,8	29,5	35,2	21,9	15,8	1,0	1,7	1,6	1,5	1,8	18,4	37,1	15,0	26,8	12,1
Umbria	2,2	1,7	1,6	1,6	1,6	13,2	12,8	10,4	10,9	10,7	11,6	11,1	12,0	7,1	3,4	2,0	1,5	1,5	1,4	1,1	34,4	31,9	33,0	33,3	42,3
Marche	1,8	2,3	2,1	0,4	0,5	5,5	5,2	4,6	14,4	10,5	16,0	11,7	11,9	11,1	10,0	0,5	1,7	1,2	1,8	2,1	44,2	53,5	38,8	37,5	39,0
Lazio	0,3	0,4	0,6	0,6	1,2	24,4	28,0	23,6	15,6	23,1	7,7	5,7	5,6	8,4	4,1	0,8	1,7	1,9	1,6	2,7	40,5	43,4	41,4	29,9	34,9
Abruzzo	5,1	3,1	1,4	0,6	0,6	6,3	6,1	6,5	3,7	2,1	15,6	23,5	13,3	8,6	8,5	1,1	1,2	0,4	1,4	1,1	33,1	28,7	39,0	51,4	26,1
Molise	0,4	0,5	0,5	0,7	0,7	14,7	3,1	6,8	4,1	4,6	12,7	55,1	31,0	48,7	51,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	24,5	9,9	15,7	11,9	11,4
Campania	5,3	4,8	6,3	5,5	5,5	3,0	1,1	1,7	1,9	1,9	28,0	33,9	35,1	32,5	32,5	3,4	3,3	3,0	3,2	3,2	8,9	8,3	8,1	8,4	8,4
Puglia	0,1	0,3	0,2	0,1	0,3	12,7	5,6	8,5	1,8	10,7	7,6	9,2	5,9	8,3	9,9	0,0	0,3	0,2	0,2	0,0	5,6	3,8	6,9	11,8	0,4
Basilicata	3,9	0,9	0,4	0,4	0,8	1,5	2,7	4,7	4,9	6,0	20,2	7,4	5,0	6,9	4,7	0,0	0,0	0,4	0,1	0,1	18,8	40,1	33,5	43,4	23,1
Calabria	1,7	2,3	0,7	0,8	0,6	0,6	1,4	0,6	1,0	1,1	16,2	15,0	12,6	13,4	11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,3	23,9	23,3	27,1	27,0
Sicilia	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8	0,7	1,9	2,0	4,1	1,5	19,5	18,6	15,6	18,5	13,2	0,5	3,2	2,0	2,4	1,3	18,9	22,6	21,0	21,3	26,3
Sardegna	0,1	0,1	0,5	0,3	0,1	16,3	8,9	1,0	9,9	14,5	11,2	10,6	9,1	4,2	14,6	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	8,6	13,1	17,9	11,6	12,1
Totale	1,7	1,6	1,6	1,5	1,6	7,7	6,2	5,3	5,4	6,0	16,3	17,0	14,5	14,3	13,8	2,5	2,7	2,9	1,8	1,6	19,5	21,7	21,7	23,6	22,2
Totale Nord	1,7	1,6	1,9	1,9	2,2	9,6	9,4	8,1	5,7	6,3	12,3	13,2	12,4	12,9	12,5	6,1	5,2	6,3	2,8	2,7	22,7	19,9	21,0	23,5	23,3
Totale Centro	1,6	1,4	1,6	1,1	1,3	10,5	10,4	10,2	10,9	12,0	25,0	17,5	17,4	12,7	8,8	1,0	1,7	1,6	1,6	2,0	32,4	40,8	31,1	31,1	30,4
Totale Sud	2,7	2,4	1,8	1,7	1,7	4,6	2,7	3,6	2,4	3,0	17,7	21,8	16,1	17,6	16,9	0,9	1,0	0,8	0,9	0,9	15,3	18,7	20,3	25,1	19,4
Totale Isole	0,5	0,5	0,7	0,6	0,5	7,7	4,4	1,7	6,4	7,0	15,8	15,7	13,9	12,7	13,8	0,4	2,1	1,6	1,5	0,8	14,3	19,1	20,2	17,3	20,3
Regioni a SS	0,7	0,8	1,0	1,0	1,1	7,8	5,5	3,5	6,7	7,1	14,8	14,5	13,3	12,9	12,8	0,5	1,8	1,5	1,3	0,9	17,1	19,5	20,0	17,6	19,8
Regioni a SO	2,3	2,0	1,9	1,7	1,8	7,6	6,6	6,2	4,8	5,5	17,1	18,3	15,1	15,0	14,3	3,6	3,2	3,5	2,0	1,9	20,7	22,8	22,5	26,5	23,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 4.12: Stanziamenti definitivi di competenza: destinazione economico-funzionale - valori percentuali

Regioni e Province Autonome	Strutture di trasformazione					Infrastrutture					Attività forestali					Altro				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	5,0	3,3	4,3	5,3	2,3	0,9	3,8	3,5	2,5	1,8	6,4	5,2	4,6	8,0	6,6	30,4	29,1	24,9	27,1	29,9
Piemonte	3,1	4,4	6,8	15,7	7,6	11,9	16,2	13,8	21,4	15,9	5,3	7,5	10,0	7,9	7,8	13,6	14,3	12,3	13,5	13,4
Lombardia	10,1	9,0	18,1	16,6	11,9	8,3	16,8	11,6	13,5	9,6	7,6	8,4	6,1	8,4	2,2	11,0	5,3	4,9	2,8	11,8
Trento	0,2	0,5	0,2	0,2	0,2	11,4	13,6	12,4	12,9	21,7	8,7	3,0	18,4	10,6	12,0	38,1	37,6	21,2	28,6	32,2
Bolzano	0,2	0,2	0,2	0,3	1,3	3,2	3,4	3,2	3,0	3,6	5,9	9,2	10,5	8,5	10,1	7,6	16,6	22,2	21,1	23,5
Veneto	3,6	3,7	5,1	3,9	4,1	2,6	4,9	4,0	4,0	4,5	1,4	1,4	1,5	1,1	0,8	42,3	42,7	39,7	65,3	71,8
Friuli V. G.	4,3	1,7	1,7	1,6	0,9	58,3	67,4	69,2	71,1	63,1	5,7	3,0	2,4	2,9	3,9	7,4	5,8	6,6	4,6	6,8
Liguria	2,6	5,6	3,9	6,4	4,6	4,6	5,7	4,1	3,3	4,4	17,2	18,8	19,3	13,6	17,1	14,3	14,9	14,6	14,7	14,6
Emilia R.	39,1	31,4	22,7	14,3	17,7	10,5	14,9	15,0	15,5	16,3	10,3	12,6	18,9	3,4	4,0	1,9	1,1	1,2	2,5	4,7
Toscana	3,2	3,7	5,1	5,9	4,9	2,4	2,8	3,8	8,2	2,5	12,9	11,3	14,4	13,7	10,7	7,6	9,7	19,2	16,4	46,7
Umbria	4,9	4,5	4,1	4,9	3,2	8,2	11,5	11,4	8,6	12,5	12,1	9,9	9,7	9,7	9,9	11,5	15,1	16,2	22,6	15,2
Marche	6,7	3,8	11,8	8,9	11,2	16,6	13,3	13,6	12,0	15,4	3,3	3,1	4,0	3,0	4,2	5,4	5,4	11,8	10,7	7,0
Lazio	1,9	3,1	8,6	10,3	13,3	11,3	6,5	9,1	18,5	10,8	0,7	0,5	0,4	0,4	0,2	12,5	10,6	8,9	14,7	9,7
Abruzzo	1,7	0,4	0,0	0,0	0,0	12,5	17,5	7,9	8,5	5,3	10,1	11,3	13,3	18,5	6,5	14,4	8,2	18,2	7,4	49,8
Molise	5,1	7,2	6,9	1,2	5,0	19,6	13,7	13,3	17,5	8,2	2,5	2,1	5,2	2,4	2,3	20,4	8,4	20,6	13,5	16,5
Campania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,7	18,0	5,5	14,1	14,1	7,2	7,7	8,2	7,7	7,7	25,5	23,0	32,0	26,7	26,7
Puglia	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	41,0	31,9	40,5	31,2	35,7	1,2	0,7	0,8	1,2	2,3	31,4	48,3	37,0	45,4	40,8
Basilicata	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	6,1	7,8	5,0	4,8	6,2	10,0	5,8	5,7	6,9	11,7	39,3	35,3	45,3	32,6	47,3
Calabria	0,8	1,2	0,6	0,6	0,5	0,9	1,6	1,1	1,5	1,4	36,2	16,3	26,8	28,1	32,1	25,2	38,5	34,5	27,6	25,9
Sicilia	2,7	2,1	5,0	1,6	0,6	24,3	13,9	18,3	13,5	15,8	11,2	16,7	17,9	17,6	22,8	21,6	20,3	17,4	20,1	17,7
Sardegna	9,1	5,8	2,1	8,7	6,3	0,9	1,7	1,3	1,1	1,6	17,0	19,4	29,3	23,2	22,7	36,6	40,2	38,5	40,8	28,0
Totale	5,2	4,2	5,0	5,2	4,2	13,5	13,9	13,3	13,7	12,0	11,6	10,1	13,0	11,7	13,0	21,9	22,6	22,6	22,7	25,6
Totale Nord	9,7	8,1	9,4	9,3	7,1	14,0	19,6	17,8	21,0	17,8	6,5	6,9	9,3	6,2	5,5	17,3	15,9	13,7	16,8	22,7
Totale Centro	4,0	3,8	7,4	7,7	8,3	8,8	7,3	9,1	12,3	9,6	7,7	7,1	7,4	6,7	6,2	8,9	10,0	14,2	16,0	21,4
Totale Sud	0,7	0,9	0,5	0,3	0,5	14,6	13,5	9,9	9,8	8,3	16,6	8,9	13,1	14,4	17,0	26,7	30,2	34,0	27,9	32,4
Totale Isole	5,5	3,4	4,2	4,5	3,0	13,8	9,4	13,9	8,5	9,8	13,8	17,7	20,9	19,9	22,8	28,3	27,6	22,8	28,6	22,0
Regioni a SS	4,6	2,8	3,4	3,4	2,3	17,7	16,6	19,5	17,8	16,9	11,7	13,8	17,2	15,1	17,8	25,1	24,8	20,8	24,3	21,3
Regioni a SO	5,5	4,9	5,8	6,1	5,0	11,4	12,4	10,3	11,8	9,7	11,5	8,3	11,0	10,1	10,8	20,3	21,5	23,6	22,0	27,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 4.13: Pagamenti totali: destinazione economico-funzionale - miliardi di lire costanti 95

Regioni e Province Autonome	Ricerca e sperimentazione					Assistenza tecnica					Aiuti alla gestione					Promozione e Marketing					Investimenti aziendali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1998	1997	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	1	1	1	1	2	7	3	3	4	4	7	8	8	6	7	9	4	15	8	4	55	45	58	55	55
Piemonte	8	7	9	5	7	18	20	20	24	19	52	96	93	57	70	4	5	6	5	5	52	59	82	49	57
Lombardia	8	7	10	8	8	40	52	53	36	44	6	16	9	21	10	3	3	1	13	16	92	88	101	154	134
Trento	0	1	0	1	0	37	33	38	39	31	11	26	17	40	16	0	0	0	1	1	35	49	42	47	33
Bolzano	7	12	13	13	16	28	28	31	30	28	56	58	50	50	43	0	0	0	1	1	103	93	80	84	83
Veneto	19	20	14	14	6	34	78	65	10	8	42	39	31	24	23	22	33	29	23	18	50	40	34	36	37
Friuli V. G.	1	1	1	1	2	12	15	11	13	12	23	21	12	22	19	0	1	1	0	5	26	26	20	26	21
Liguria	0	1	0	0	0	2	3	2	2	2	10	10	5	3	6	0	0	0	0	0	17	26	15	20	18
Emilia R.	1	1	1	22	11	17	14	11	32	33	43	56	31	73	71	104	73	51	8	11	5	7	5	108	106
Toscana	9	5	6	7	8	12	12	14	11	13	154	122	88	71	61	3	5	7	5	5	36	79	47	123	43
Umbria	7	2	0	0	0	25	19	18	18	21	11	12	18	10	7	3	0	1	1	2	21	16	14	22	21
Marche	4	5	2	1	2	20	12	10	9	35	22	21	18	17	15	3	2	1	2	3	41	37	48	72	92
Lazio	0	0	1	0	1	41	75	50	34	58	20	22	10	6	7	2	3	1	2	3	95	48	41	50	67
Abruzzo	6	2	2	1	1	19	14	11	11	10	19	19	24	22	18	1	2	1	1	1	37	26	35	61	83
Molise	0	0	0	0	1	9	2	6	6	3	13	16	35	40	74	0	0	0	0	0	20	25	17	13	8
Campania	15	27	28	22	22	4	2	7	4	4	48	45	75	53	52	4	5	3	4	4	18	7	6	10	9
Puglia	0	4	0	0	0	6	19	13	10	50	43	40	37	38	25	0	0	0	1	0	31	24	18	9	10
Basilicata	5	3	2	2	4	7	7	21	28	19	29	40	28	33	18	0	0	0	0	0	36	46	69	82	101
Calabria	4	6	5	3	4	6	4	11	6	5	51	56	28	23	24	0	0	0	0	0	61	50	37	43	48
Sicilia	15	9	9	7	10	10	9	12	14	38	222	295	245	166	104	5	2	7	11	8	159	178	191	158	178
Sardegna	3	3	1	3	2	46	84	77	114	94	75	49	25	21	11	2	2	2	2	2	89	81	91	74	58
Totale	112	117	107	112	106	399	504	484	456	528	957	1.069	886	796	681	164	140	127	88	89	1.082	1.052	1.050	1.297	1.261
Totale Nord	45	51	49	66	52	195	245	233	191	181	250	331	254	296	266	141	118	103	60	61	437	433	437	579	543
Totale Centro	19	12	9	8	10	98	119	92	72	126	207	176	134	104	90	10	10	10	10	13	193	181	150	268	223
Totale Sud	30	42	38	29	32	50	47	69	66	90	202	217	228	209	210	6	7	4	6	5	204	179	181	218	259
Totale Isole	18	12	10	9	12	55	93	90	127	132	298	344	270	187	115	7	4	9	13	10	249	259	282	232	236
Regioni a SS	26	27	25	26	33	140	172	173	213	206	395	458	356	305	200	16	10	26	23	21	469	472	482	444	427
Regioni a SO	86	90	81	86	74	259	332	311	242	322	562	611	530	491	481	148	130	101	65	68	613	580	568	852	834

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 4.14: Pagamenti totali: destinazione economico-funzionale - miliardi di lire costanti 95

Regioni e Province Autonome	Strutture di trasformazione					Infrastrutture					Attività forestali					Altro					Totale				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	2	2	2	2	3	0	1	1	5	3	6	6	5	6	5	37	44	42	36	43	124	115	135	123	126
Piemonte	8	14	9	8	9	39	33	24	30	30	29	50	66	49	46	33	37	29	65	39	245	322	337	291	282
Lombardia	18	39	27	41	49	38	34	28	39	24	25	19	28	63	12	35	18	23	18	40	264	275	279	393	337
Trento	1	0	0	0	0	21	21	36	27	52	19	7	46	31	36	81	73	45	77	76	205	212	224	263	245
Bolzano	0	0	1	1	1	11	10	7	6	6	15	21	23	25	26	17	24	38	40	47	238	246	242	250	250
Veneto	18	18	15	13	14	19	19	14	15	18	5	7	6	3	4	86	100	140	182	187	296	353	348	321	315
Friuli V. G.	7	4	2	5	3	26	40	106	138	80	14	13	5	11	8	15	24	12	17	24	124	145	170	234	175
Liguria	2	1	1	0	1	4	4	1	3	3	7	4	3	2	4	13	12	8	10	10	55	62	34	39	45
Emilia R.	66	74	73	30	20	25	19	15	32	33	26	13	18	15	18	6	5	3	9	10	292	262	208	328	313
Toscana	1	1	0	5	12	22	30	12	33	14	47	45	54	51	48	33	15	21	55	100	317	315	248	359	304
Umbria	7	4	2	3	3	23	13	12	6	7	29	25	23	16	18	8	14	16	13	14	134	106	104	90	92
Marche	12	4	10	9	8	18	17	8	17	17	16	5	5	6	8	21	6	26	11	14	156	109	130	144	193
Lazio	6	4	1	3	3	28	8	14	24	19	3	1	0	0	1	44	16	14	9	22	240	177	131	128	181
Abruzzo	1	0	0	0	0	31	26	19	21	19	4	1	14	29	24	34	22	89	28	28	152	113	194	174	183
Molise	8	5	14	2	1	15	12	18	10	8	2	4	4	4	10	10	10	24	17	77	75	104	100	116	
Campania	0	0	0	0	0	145	92	37	85	83	48	49	29	39	39	57	76	198	106	104	338	303	383	322	317
Puglia	0	4	0	0	0	97	161	144	103	130	15	2	6	5	8	97	155	77	99	78	290	410	296	266	302
Basilicata	0	0	0	0	0	11	34	15	21	18	23	34	37	33	57	73	101	124	126	112	184	266	296	325	328
Calabria	1	2	0	1	0	4	5	5	7	7	441	221	365	337	354	117	106	213	237	190	686	450	664	656	631
Sicilia	42	22	24	16	10	344	284	173	199	184	189	295	270	214	141	239	295	166	162	219	1.225	1.388	1.097	946	893
Sardegna	79	65	14	72	34	12	6	9	11	9	181	181	186	206	199	388	423	276	253	301	875	895	682	755	709
Totale	278	265	196	212	170	934	869	696	832	764	1.144	1.003	1.194	1.142	1.059	1.446	1.578	1.568	1.574	1.677	6.517	6.597	6.307	6.509	6.336
Totale Nord	123	154	131	101	100	184	182	231	296	248	146	140	200	203	159	323	337	341	452	477	1.844	1.991	1.978	2.244	2.087
Totale Centro	26	14	13	20	26	91	68	46	80	57	95	75	82	73	74	107	51	76	87	151	847	707	613	722	770
Totale Sud	10	11	15	3	1	303	330	237	245	265	533	311	455	447	486	389	472	710	619	529	1.726	1.616	1.938	1.842	1.877
Totale Isole	121	86	38	88	44	356	289	182	210	193	370	476	456	419	340	627	718	442	415	520	2.100	2.282	1.778	1.701	1.601
Regioni a SS	130	94	43	97	51	414	361	331	387	334	424	523	535	492	415	776	883	578	584	711	2.791	3.000	2.549	2.572	2.397
Regioni a SO	148	171	153	115	120	520	508	365	445	430	720	480	659	650	644	669	695	990	990	967	3.725	3.597	3.758	3.937	3.938

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 4.15: Pagamenti totali: destinazione economico-funzionale - valori percentuali

Regioni e Province Autonome	Ricerca e sperimentazione					Assistenza tecnica					Aiuti alla gestione					Promozione e Marketing					Investimenti aziendali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	0,8	1,2	1,0	1,0	1,8	5,4	2,5	2,3	3,2	3,0	5,9	6,9	6,2	5,1	5,6	7,1	3,9	11,1	6,8	3,4	44,5	39,6	43,0	44,6	43,3
Piemonte	3,2	2,2	2,7	1,6	2,4	7,3	6,3	5,8	8,1	6,8	21,4	29,8	27,6	19,4	24,9	1,6	1,5	1,7	1,8	1,7	21,4	18,4	24,4	16,7	20,3
Lombardia	3,0	2,6	3,4	2,1	2,4	15,0	18,7	18,8	9,2	13,1	2,3	6,0	3,1	5,3	3,1	1,0	1,0	0,5	3,2	4,7	34,7	32,0	36,1	39,2	39,6
Trento	0,0	0,4	0,0	0,3	0,0	18,2	15,8	17,1	14,7	12,6	5,5	12,5	7,4	15,1	6,5	0,0	0,0	0,1	0,3	0,4	17,2	23,1	18,8	18,0	13,5
Bolzano	2,8	4,8	5,5	5,3	6,3	11,8	11,5	12,7	12,2	11,2	23,4	23,7	20,5	20,1	17,3	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	43,5	37,7	33,1	33,6	33,1
Veneto	6,5	5,6	4,0	4,4	2,0	11,4	22,0	18,8	3,3	2,4	14,2	11,1	8,9	7,6	7,2	7,4	9,3	8,3	7,3	5,9	17,0	11,3	9,7	11,3	11,7
Friuli V. G.	0,6	0,7	0,4	0,6	1,4	10,0	10,0	6,6	5,6	6,7	18,6	14,5	7,0	9,3	10,9	0,1	0,5	0,5	0,2	2,9	21,1	17,8	11,7	11,1	11,9
Liguria	0,5	1,4	0,5	0,4	0,8	4,4	4,4	5,3	5,0	4,7	17,4	16,7	13,3	6,9	14,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	30,9	41,9	42,2	50,0	40,7
Emilia R.	0,5	0,4	0,4	6,6	3,4	5,9	5,2	5,1	9,8	10,6	14,5	21,3	14,8	22,2	22,7	35,4	27,8	24,6	2,5	3,5	1,7	2,6	2,5	32,9	33,8
Toscana	2,7	1,6	2,3	1,9	2,6	3,9	3,9	5,5	3,1	4,2	48,5	38,6	35,4	19,7	20,1	0,8	1,6	3,0	1,3	1,7	11,2	25,2	19,0	34,2	14,0
Umbria	4,9	2,0	0,4	0,2	0,3	18,4	18,3	17,0	19,6	22,5	8,4	10,9	17,1	11,6	7,3	2,0	0,3	0,9	1,4	2,1	16,0	15,5	13,8	24,9	23,0
Marche	2,2	4,4	1,7	0,6	0,9	12,8	11,2	8,0	6,3	17,9	14,1	19,6	14,2	12,0	7,9	1,9	1,8	0,8	1,3	1,4	26,1	33,8	36,8	50,1	47,6
Lazio	0,1	0,2	0,6	0,3	0,4	17,1	42,6	38,0	26,8	31,8	8,4	12,4	7,6	4,4	3,8	0,9	1,6	0,8	1,5	1,7	39,7	27,2	30,9	39,1	37,3
Abruzzo	3,8	1,5	1,3	0,7	0,5	12,4	12,4	5,5	6,3	5,4	12,5	17,2	12,6	12,7	9,6	0,6	1,5	0,3	0,7	0,6	24,7	23,2	17,9	35,2	45,6
Molise	0,5	0,3	0,1	0,0	0,5	11,6	2,2	6,2	6,4	2,5	16,7	22,1	33,4	40,5	63,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	25,8	33,5	15,9	12,8	7,3
Campania	4,4	8,9	7,3	6,9	6,9	1,0	0,6	1,9	1,3	1,3	14,1	14,8	19,7	16,5	16,5	1,2	1,6	0,7	1,1	1,1	5,3	2,4	1,5	3,0	3,0
Puglia	0,1	1,0	0,2	0,1	0,1	2,0	4,7	4,4	3,9	16,4	14,8	9,8	12,5	14,2	8,2	0,1	0,0	0,0	0,5	0,1	10,7	5,9	6,0	3,5	3,2
Basilicata	2,5	1,1	0,6	0,6	1,2	4,1	2,5	7,1	8,6	5,7	15,5	15,1	9,6	10,1	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	19,7	17,5	23,3	25,3	30,6
Calabria	0,6	1,3	0,8	0,4	0,6	0,8	0,8	1,6	0,9	0,7	7,5	12,5	4,1	3,5	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,9	11,1	5,5	6,6	7,6
Sicilia	1,2	0,6	0,8	0,7	1,2	0,8	0,6	1,1	1,4	4,3	18,1	21,3	22,3	17,5	11,6	0,4	0,2	0,7	1,1	0,9	13,0	12,8	17,4	16,7	20,0
Sardegna	0,3	0,4	0,2	0,3	0,2	5,2	9,4	11,4	15,0	13,2	8,6	5,4	3,6	2,8	1,6	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	10,2	9,0	13,4	9,8	8,1
Totale	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	6,1	7,6	7,7	7,0	8,3	14,7	16,2	14,0	12,2	10,7	2,5	2,1	2,0	1,4	1,4	16,6	15,9	16,6	19,9	19,9
Totale Nord	2,4	2,6	2,5	2,9	2,5	10,6	12,3	11,8	8,5	8,7	13,5	16,6	12,9	13,2	12,7	7,7	5,9	5,2	2,7	2,9	23,7	21,8	22,1	25,8	26,0
Totale Centro	2,2	1,7	1,5	1,1	1,3	11,6	16,9	15,0	10,0	16,3	24,5	25,0	21,9	14,4	11,7	1,2	1,4	1,7	1,3	1,7	22,8	25,5	24,4	37,1	29,0
Totale Sud	1,8	2,6	2,0	1,6	1,7	2,9	2,9	3,6	3,6	4,8	11,7	13,4	11,8	11,3	11,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3	11,8	11,1	9,3	11,8	13,8
Totale Isole	0,9	0,5	0,6	0,6	0,7	2,6	4,1	5,0	7,5	8,2	14,2	15,1	15,2	11,0	7,2	0,3	0,2	0,5	0,7	0,6	11,8	11,3	15,9	13,6	14,7
Regioni a SS	0,9	0,9	1,0	1,0	1,4	5,0	5,7	6,8	8,3	8,6	14,1	15,3	14,0	11,9	8,3	0,6	0,3	1,0	0,9	0,9	16,8	15,7	18,9	17,3	17,8
Regioni a SO	2,3	2,5	2,2	2,2	1,9	7,0	9,2	8,3	6,2	8,2	15,1	17,0	14,1	12,5	12,2	4,0	3,6	2,7	1,7	1,7	16,4	16,1	15,1	21,7	21,2

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 4.16: Pagamenti totali: destinazione economico-funzionale - valori percentuali

Regioni e Province Autonome	Strutture di trasformazione					Infrastrutture					Attività forestali					Altro				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Valle d'Aosta	1,6	1,7	1,5	2,0	2,4	0,2	0,6	0,8	4,0	2,0	4,7	5,1	3,4	4,5	4,1	29,7	38,4	30,8	28,9	34,4
Piemonte	3,5	4,4	2,6	2,8	3,3	16,0	10,2	7,0	10,5	10,5	12,0	15,5	19,6	16,7	16,3	13,6	11,5	8,6	22,4	13,9
Lombardia	6,9	14,0	9,7	10,4	14,4	14,5	12,5	10,1	9,9	7,1	9,6	6,8	9,9	16,1	3,5	13,1	6,5	8,4	4,5	12,0
Trento	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	10,2	10,1	15,9	10,3	21,2	9,3	3,5	20,5	11,8	14,8	39,2	34,3	20,1	29,3	30,9
Bolzano	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	4,6	3,9	2,8	2,5	2,6	6,2	8,5	9,3	10,0	10,2	7,4	9,7	15,7	15,9	18,7
Veneto	6,2	5,1	4,3	4,1	4,5	6,4	5,2	4,0	4,6	5,7	1,8	2,1	1,8	0,9	1,3	29,1	28,2	40,2	56,5	59,4
Friuli V. G.	5,4	3,1	1,4	2,3	1,5	21,2	27,8	62,3	59,1	46,0	11,2	8,7	3,2	4,7	4,8	11,7	16,8	7,0	7,1	13,9
Liguria	3,4	1,8	2,1	1,0	2,1	7,3	7,0	3,3	7,5	6,5	12,2	6,9	8,6	3,9	8,0	23,9	19,9	24,6	25,2	23,0
Emilia R.	22,6	28,4	35,2	9,1	6,3	8,7	7,4	7,0	9,9	10,5	8,8	5,1	8,8	4,4	5,9	2,0	1,9	1,5	2,7	3,3
Toscana	0,4	0,5	0,0	1,3	3,9	7,0	9,5	4,6	9,3	4,6	14,9	14,3	21,8	14,1	15,8	10,5	4,9	8,3	15,2	33,1
Umbria	5,3	4,1	2,2	3,7	3,0	17,5	12,3	11,7	6,6	7,4	21,3	23,2	21,8	17,8	19,1	6,1	13,5	15,1	14,1	15,3
Marche	7,4	3,6	7,7	6,4	4,2	11,5	15,6	6,4	11,5	8,9	10,6	4,5	4,1	4,4	3,9	13,4	5,5	20,2	7,5	7,3
Lazio	2,3	2,2	0,6	1,9	1,9	11,6	4,6	10,8	19,0	10,6	1,3	0,4	0,1	0,0	0,6	18,5	8,8	10,6	7,0	12,1
Abruzzo	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	20,7	23,3	9,6	12,0	10,2	2,3	1,2	7,0	16,4	13,0	22,7	19,7	45,8	16,1	15,1
Molise	10,0	6,4	13,9	2,3	0,6	19,2	16,4	16,9	9,5	7,0	3,1	5,2	4,1	4,1	3,4	13,1	13,8	9,5	24,2	15,1
Campania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	42,8	30,3	9,7	26,3	26,3	14,1	16,1	7,5	12,2	12,2	16,9	25,3	51,6	32,8	32,8
Puglia	0,1	1,0	0,1	0,0	0,0	33,5	39,2	48,7	38,7	43,2	5,0	0,5	2,1	1,8	2,8	33,6	37,8	25,9	37,2	25,9
Basilicata	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	12,8	5,1	6,3	5,6	12,6	12,9	12,5	10,3	17,3	39,7	38,1	41,7	38,7	34,1
Calabria	0,2	0,4	0,0	0,1	0,0	0,5	1,2	0,7	1,0	1,1	64,3	49,1	55,0	51,3	56,1	17,1	23,7	32,1	36,1	30,1
Sicilia	3,4	1,6	2,2	1,7	1,1	28,1	20,4	15,8	21,1	20,7	15,4	21,3	24,6	22,6	15,8	19,5	21,2	15,1	17,2	24,5
Sardegna	9,0	7,2	2,0	9,6	4,8	1,3	0,6	1,3	1,4	1,2	20,7	20,3	27,3	27,2	28,1	44,3	47,3	40,5	33,4	42,5
Totale	4,3	4,0	3,1	3,3	2,7	14,3	13,2	11,0	12,8	12,1	17,3	15,9	18,3	18,0	16,7	22,2	23,9	24,9	24,2	26,5
Totale Nord	6,7	7,7	6,6	4,5	4,8	10,0	9,1	11,7	13,2	11,9	7,9	7,0	10,1	9,1	7,6	17,5	16,9	17,2	20,2	22,9
Totale Centro	3,0	1,9	2,1	2,7	3,4	10,8	9,6	7,5	11,1	7,4	11,3	10,6	13,4	10,1	9,6	12,6	7,3	12,5	12,1	19,6
Totale Sud	0,6	0,7	0,8	0,2	0,0	17,5	20,4	12,2	13,3	14,1	30,9	19,2	23,5	24,3	25,9	22,5	29,2	36,6	33,6	28,2
Totale Isole	5,7	3,8	2,1	5,2	2,7	16,9	12,7	10,2	12,4	12,1	17,6	20,9	25,7	24,7	21,2	29,8	31,5	24,8	24,4	32,5
Regioni a SS	4,7	3,1	1,7	3,8	2,1	14,8	12,0	13,0	15,0	13,9	15,2	17,4	21,0	19,1	17,3	27,8	29,4	22,7	22,7	29,6
Regioni a SO	4,0	4,7	4,1	2,9	3,0	14,0	14,1	9,7	11,3	10,9	19,3	13,3	17,5	16,5	16,3	18,0	19,3	26,3	25,1	24,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Le voci indicate nelle tabelle sopra presentate hanno il seguente significato:

- Ricerca e sperimentazione: riguarda il finanziamento di studi e ricerche in agricoltura;
- Assistenza tecnica: è relativa al finanziamento dei servizi alla produzione;
- Aiuti alla gestione: hanno la finalità di aiutare la gestione delle imprese agricole realizzando obiettivi di breve periodo;
- Promozione e Marketing: ha il fine di migliorare l'espansione delle vendite sul mercato dei prodotti agricoli agendo su quanto concerne l'immagine, la percezione presso i consumatori, le politiche legate alla gestione dei marchi ecc.
- Investimenti aziendali: hanno il fine di permettere l'acquisto di infrastrutture aziendali e, quindi, di fattori che daranno il loro beneficio nel medio lungo periodo;
- Strutture di trasformazione e commercializzazione: sono destinate alle imprese dell'agro-alimentare che si occupano della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;
- Infrastrutture: riguarda le erogazioni aventi il fine di migliorare l'ambiente in cui l'azienda agricola opera. Il beneficio giungerà soltanto in maniera indiretta favorendone la competitività rispetto alle imprese operanti in altri territori;
- Attività forestali: si tratta di interventi miranti alla conservazione del patrimonio forestale;
- Altro: riguarda le spese non attribuibili o di minor rilevanza e rappresenta la voce residuale della classificazione funzionale della spesa regionale.

Al fine di analizzare i numerosi dati procediamo ad una ulteriore riclassificazione nei seguenti assi strategici.

Interventi a beneficio delle imprese: in tale categoria di azioni rientrano gli aiuti alla gestione e agli investimenti aziendali.

Servizi agli agricoltori: riguarda le voci assistenza tecnica, ricerca e sperimentazione, promozione e marketing.

Interventi infrastrutturali: questo asse strategico considera gli interventi per la costruzione di strutture di trasformazione e di infrastrutture.

Attività forestali.

A livello nazionale l'asse strategico maggiormente finanziato è quello relativo agli interventi a beneficio delle imprese che nel 1999 assorbiva 3.947 miliardi costanti di stanziamenti e 1.942 di pagamenti. Gli stanziamenti per tale tipo di interventi risultano principalmente concentrati al Nord ed al Sud anche se il livello dei pagamenti realmente erogati è di gran lunga inferiore cosicché il divario fra queste aree e quelle del Centro e delle Isole si riduce.

Gli interventi infrastrutturali si collocano al secondo posto a livello nazionale per volume di risorse stanziato con 1.770 miliardi costanti nel 1999. Tali interventi vanno a beneficio prevalentemente delle aree del Nord. Al riguardo occorre rilevare come il livello delle risorse pagate sia di molto inferiore rispetto a quelle stanziato (per il 1999 i pagamenti totali erano pari a 935 miliardi).

Gli interventi per attività forestali si collocano al terzo posto per risorse stanziato ma al secondo per quelle realmente erogate. Di questi ultimi beneficiano maggiormente le aree del Sud e le Isole. Per tale tipo di azioni il divario fra stanziamenti e pagamenti risulta ridotto, indicando una buona capacità di spesa (gli stanziamenti per attività forestali nel 1999 sono pari a 1.429 miliardi costanti mentre i pagamenti a 1.059).

All'ultimo posto, sia per le risorse stanziato che per quelle pagate, si collocano i servizi agli agricoltori. Il volume totale degli stanziamenti nel 1999 è pari a 980 miliardi costanti e quello dei pagamenti a 723. Di tale tipo di interventi beneficiano principalmente le aree del Nord e, in misura ridotta, del Centro. Anche in questo caso, come nel precedente, il divario fra il volume delle risorse stanziato e pagate risulta di ridotta entità.

In linea generale, a livello regionale le finalità principalmente finanziate sono quelle che realizzano interventi di breve periodo o che riguardano la concessione di sussidi per le infrastrutture che potrebbero rivelarsi non adatti a creare le condizioni per il futuro sviluppo poiché prescindenti dalle caratteristiche dei territori su cui si collocano.

Oggetto di maggiore finanziamento dovrebbero essere i servizi agli agricoltori poiché consentirebbero l'implementazione di nuove modalità gestionali e di nuove tecnologie produttive miranti non già alla quantità a basso costo ma alla qualità.

Le tabelle che seguono riportano una sintesi degli stanziamenti e dei pagamenti operati dalle regioni per la realizzazione degli assi strategici sopra menzionati.

Tabella 4.17: Riclassificazione degli stanziamenti regionali per assi di intervento - miliardi di lire costanti 95

	Interventi a beneficio delle imprese					Servizi agli agricoltori					Interventi infrastrutturali					Attività forestali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Nord	1.299	1.317	1.292	1.468	1.323	648	646	635	421	410	881	1.102	1.056	1.222	918	242	275	360	250	203
Centro	759	781	619	595	516	174	180	171	185	202	169	149	211	271	237	102	96	94	91	81
Sud	1.169	1.538	1.438	1.564	1.316	290	231	244	181	176	544	550	412	369	318	588	338	517	526	616
Isole	818	1.000	947	719	792	232	202	111	206	192	527	368	502	311	297	376	508	579	477	529
SS	1.230	1.381	1.310	1.140	1.130	348	325	234	334	317	861	791	898	791	668	450	563	675	564	618
SO	2.814	3.254	2.987	3.206	2.817	996	934	927	659	663	1.260	1.378	1.282	1.382	1.102	858	654	875	780	811
Totale	4.044	4.636	4.296	4.346	3.947	1.344	1.260	1.161	993	980	2.121	2.169	2.181	2.173	1.770	1.308	1.216	1.550	1.345	1.429

Tabella 4.18: Riclassificazione dei pagamenti regionali per assi di intervento - miliardi di lire costanti 95

	Interventi a beneficio delle imprese					Servizi agli agricoltori					Interventi infrastrutturali					Attività forestali				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Nord	686	765	692	875	809	382	414	385	316	294	307	335	361	397	348	146	140	200	203	159
Centro	400	357	284	372	313	127	142	111	90	149	117	82	59	100	83	95	75	82	73	74
Sud	406	396	409	427	470	86	96	112	101	126	312	341	252	248	266	533	311	455	447	486
Isole	546	603	552	419	351	80	110	109	149	153	476	376	220	298	237	370	476	456	419	340
SS	864	929	839	749	627	182	209	224	263	259	545	455	374	484	385	424	523	535	492	415
SO	1.175	1.191	1.097	1.343	1.315	493	552	493	393	463	668	679	518	560	550	720	480	659	650	644
Totale	2.039	2.121	1.936	2.092	1.942	675	761	717	656	723	1.213	1.134	892	1.044	935	1.144	1.003	1.194	1.142	1.059

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

CAPITOLO 5

LE AGEVOLAZIONI FISCALI, PREVIDENZIALI E CONTRIBUTIVE IN AGRICOLTURA

5.1. Il prelievo pubblico in agricoltura

La tabella 5.1 quantifica l'ammontare delle somme prelevate da ogni singola imposta che va a colpire il settore agricolo e la sua variazione annua.

Per lo studio e la corretta interpretazione precisiamo che i dati analizzati sono frutto di stime.

Analizzando gli importi, espressi in miliardi di lire costanti 95 e, soprattutto, le percentuali di variazione risulta evidente la tendenziale riduzione in termini reali del prelievo fiscale e contributivo nell'arco di tempo considerato. Tale flessione è principalmente imputabile ai contributi sociali il cui gettito erogato passa dai 5.346 miliardi reali del 1990 ai 4.001 miliardi reali del 2000.

Le imposte indirette raddoppiano il gettito erogato anche se l'importo rimane comunque di scarso peso rispetto al totale del prelievo. Tale incremento è imputabile all'inclusione in tale aggregato dell'ICI e dell'IRAP.

Le imposte dirette mostrano una leggera diminuzione attribuibile, anche, all'abolizione dell'ILOR sui redditi fondiari, sostituita dall'ICI nel 1993 e all'introduzione dell'IRAP che ha sostituito l'ILOR sui redditi diversi da quelli fondiari precedentemente sottoposti all'imposta¹⁶⁴.

¹⁶⁴ I redditi sottoposti ad ILOR erano i redditi da capitale, quelli da impresa, le plusvalenze patrimoniali ed i redditi da brevetto se percepiti da soggetti diversi dall'inventore.

Tabella 5.1: Il prelievo pubblico in agricoltura - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Valori assoluti (miliardi di lire)											
Contributi sociali	5.346	5.754	6.504	5.809	5.344	4.726	4.584	4.472	4.087	4.149	4.001
Datori di lavoro	3.160	2.913	3.043	2.690	2.462	2.203	2.150	2.035	1.501	1.340	1.270
Lavoratori dipendenti	218	273	288	278	355	337	382	404	394	592	561
Lavoratori indipendenti	1.968	2.568	3.173	2.841	2.527	2.186	2.052	2.033	2.192	2.217	2.169
Imposte indirette	663	794	808	1.103	959	896	956	1.079	1.358	1.299	1.288
Imposte dirette	1.740	1.704	1.762	1.688	1.607	1.635	1.661	1.618	1.641	1.679	1.538
IRPEF: lavoratori dipendenti	454	490	524	468	460	468	445	451	451	464	428
IRPEF: imprenditori individuali	200	227	226	208	196	314	356	356	447	452	428
ILOR: imprenditori individuali	165	140	154	46	20	18	22	27	25	0	0
Imposte società di capitali	125	108	135	160	193	204	241	239	229	254	235
INVIM	483	484	462	547	466	368	334	282	230	248	196
Contributi di bonifica	312	255	261	260	272	264	263	263	258	260	252
Totale generale	7.748	8.252	9.073	8.601	7.910	7.257	7.201	7.169	7.086	7.128	6.827
Variazioni percentuali sull'anno precedente											
Contributi sociali	-	7,6	13,0	-10,7	-8,0	-11,6	-3,0	-2,4	-8,6	1,5	-3,6
Datori di lavoro	-	-7,8	4,5	-11,6	-8,5	-10,5	-2,4	-5,4	-26,3	-10,7	-5,2
Lavoratori dipendenti	-	25,3	5,5	-3,2	27,6	-5,1	13,2	5,8	-2,4	50,3	-5,2
Lavoratori indipendenti	-	30,5	23,5	-10,5	-11,1	-13,5	-6,1	-0,9	7,8	1,2	-2,2
Imposte indirette	-	19,8	1,7	36,6	-13,1	-6,6	6,8	12,8	25,8	-4,3	-0,9
Imposte dirette	-	-2,1	3,4	-4,2	-4,8	1,8	1,6	-2,6	1,4	2,3	-8,4
IRPEF: lavoratori dipendenti	-	7,9	7,0	-10,8	-1,7	1,7	-4,9	1,5	0,0	2,7	-7,8
IRPEF: imprenditori individuali	-	13,1	-0,4	-7,7	-5,8	60,0	13,4	-0,1	25,8	1,1	-5,5
ILOR: imprenditori individuali	-	-15,1	10,1	-70,4	-56,3	-7,7	19,5	22,3	-6,0	-100,0	-
Imposte società di capitali	-	-13,8	25,0	18,7	20,3	5,9	18,0	-0,6	-4,6	11,3	-7,8
INVIM	-	0,2	-4,7	18,4	-14,7	-21,2	-9,1	-15,6	-18,3	7,8	-21,3
Contributi di bonifica	-	-18,2	2,2	-0,5	4,7	-3,1	-0,1	-0,3	-1,6	0,7	-3,0
Totale generale	-	6,5	10,0	-5,2	-8,0	-8,3	-0,8	-0,4	-1,2	0,6	-4,2

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT e Ministero delle Finanze

La tabella 5.2 consente di confrontare i valori relativi alla pressione fiscale¹⁶⁵ nel settore agricolo e negli altri settori. Mentre per questi ultimi si assiste ad una crescita lieve ma continuativa, per il settore agricolo ad una

¹⁶⁵ Per pressione fiscale si intende il rapporto fra quanto dovuto all'Erario ed il valore aggiunto.

iniziale crescita negli anni 1992 e 1993 segue un calo nel 1994 e 1995 conservando una sostanziale stabilità fino all'anno 2000. Rilevante è notare come la pressione fiscale in agricoltura si manifesti sempre inferiore rispetto a quella relativa agli altri settori dove generalmente si attesta su un livello quasi 3 volte superiore. Tale divario evidenzia come il settore agricolo goda di consistenti agevolazioni che consentono di incrementare il reddito degli agricoltori come se si trattasse di un vero e proprio trasferimento diretto di politica agricola.

Tabella 5.2: La pressione fiscale in agricoltura e negli altri settori - valori percentuali

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agricoltura	14,4	14,9	17,2	17,3	15,9	14,3	14,4	14,8	14,8	14,9	14,9
Altri settori	39,4	39,8	40	41,8	40,7	41	41,2	43,1	43,1	43,7	43,3
Altri settori/agricoltura	2,7	2,7	2,3	2,4	2,6	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9

Fonte:elaborazioni INEA su dati ISTAT e del Ministero delle Finanze

L'analisi quantitativa negli anni 92-94 indica una riduzione del gap fra il prelievo in agricoltura e quello negli altri settori. Tale riduzione è tuttavia solo temporanea poiché dal 95 in poi il divario torna ad essere addirittura superiore a quello preesistente.

La tabella 5.3 di seguito riportata indica la composizione del prelievo pubblico in agricoltura e negli altri settori distinto in contributi sociali, imposte indirette e dirette.

Tabella 5.3: Composizione del prelievo pubblico in agricoltura e negli altri settori - valori percentuali

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Contributi sociali											
- agricoltura	69,0	69,7	71,7	67,5	67,6	65,1	63,7	62,4	57,7	58,2	58,6
- altri settori	44,9	45,2	45,1	43,9	44,0	42,9	43,2	41,8	36,2	35,9	36,1
Imposte indirette											
- agricoltura	8,6	9,6	8,9	12,8	12,1	12,3	13,3	15,1	19,2	18,2	18,9
- altri settori	27,9	28,8	28,9	29,6	30,1	30,7	29,7	30,0	37,3	36,5	36,7
Imposte dirette											
- agricoltura	22,5	20,7	19,4	19,6	20,3	22,5	23,1	22,6	23,2	23,6	22,5
- altri settori	27,2	26,0	26,0	26,5	25,9	26,5	27,1	28,1	26,5	27,6	27,1

Fonte:elaborazioni INEA su dati ISTAT e del Ministero delle Finanze

Il prelievo pubblico nei settori non agricoli è basato quasi equamente sui contributi sociali, imposte indirette e dirette. Nel settore agricolo invece quasi il 60% del prelievo è assicurato soltanto dai contributi sociali. La forte flessione subita dal prelievo contributivo è probabilmente imputabile alla riduzione del personale occupato nelle campagne.

Tabella 5.4: Prelievo pubblico rispetto ai redditi da lavoro dipendente in agricoltura e negli altri settori - valori percentuali

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agricoltura	20,8	20,7	20,0	20,7	20,2	21,8	21,9	18,8	20,2	19,3
Altri settori	45,3	46,5	46,1	46,6	47,6	48,5	49,4	47,0	47,5	46,6
Altri settori/agricoltura	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,2	2,3	2,5	2,4	2,4

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT e del Ministero delle Finanze

Per tutto il periodo considerato, il prelievo pubblico sui redditi da lavoro dipendente degli operatori agricoli è minore rispetto agli altri settori. Tale evidenza è attribuibile sia alla scarsa incidenza di lavoro dipendente nel settore che alla minor incidenza dell'IRPEF a causa dei bassi salari e dalla rilevante presenza di lavoro irregolare. Queste concause fanno sì che il cuneo fiscale presente nel settore agricolo sia inferiore a quello degli altri settori.

La conseguenza di una minore pressione fiscale è un minor costo del lavoro agricolo come evidenziato dalla tabella 5.5.

Tabella 5.5: Rapporto fra le retribuzioni in agricoltura e negli altri settori - valori percentuali

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rapporto fra le retribuzioni medie lorde	61,0	59,6	62,1	62,6	61,8	61,5	59,5	58,9	58,7	58,3	57,0
Rapporto fra le retribuzioni medie nette	75,8	73,0	77,3	77,2	76,1	76,7	74,2	74,0	73,5	71,8	69,6

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT e del Ministero delle Finanze

Il rapporto fra le retribuzioni medie nette e lorde fra agricoltura ed altri settori è superiore nel caso delle prime. Questo indica che se vi fosse la parità delle retribuzioni lorde fra settore agricolo ed altri settori, gli agricoltori percepirebbero un salario netto superiore.

Tabella 5.6: Contributi sociali per unità di lavoro indipendente - migliaia di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agricoltura	1.532	1.994	2.585	2.553	2.370	2.133	2.066	2.104	2.391	2.580	2.632
Altri settori	3.196	3.515	3.714	4.475	4.674	4.994	4.737	4.556	3.409	3.541	3.745
Altri settori/agricoltura	2,1	1,8	1,4	1,8	2,0	2,3	2,3	2,2	1,4	1,4	1,4

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT e del Ministero delle Finanze

Nel 1990 i contributi sociali per unità di lavoro indipendente operante negli altri settori ammontavano a più del doppio rispetto a quelli dovuti per unità di lavoro indipendente agricolo. Il rapporto si riduce negli anni tanto da arrivare, nel 2000, a 1,4. L'analisi delle cifre mette in luce il periodo della riforma del sistema previdenziale agricolo relativamente agli indipendenti avvenuto nel 1990 ed il conseguente tentativo di riallineamento con quello degli altri settori. La riduzione del rapporto negli

anni 1998-2000 sembra sia causata, più che da modifiche attribuibili al settore agricolo, dai cambiamenti subiti dagli altri settori.

La tabella 5.7 mostra il rapporto fra il prelievo pubblico ed il risultato netto di gestione relativamente al settore agricolo ed agli altri settori.

Tabella 5.7: Rapporto fra il prelievo pubblico e il risultato netto di gestione - valori percentuali

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agricoltura	13,9	14,2	18,4	17,5	14,7	12,2	11,1	11,1	12,3	11,9	12,2
Altri settori	19,1	19,5	18,6	23,0	20,7	20,6	20,9	23,2	20,2	21,3	21,4
Altri settori/agricoltura	1,4	1,4	1,0	1,3	1,4	1,7	1,9	2,1	1,6	1,8	1,8

Fonti: elaborazioni INEA su dati ISTAT e del Ministero delle Finanze

Il risultato netto di gestione indica la capacità di un'impresa di produrre profitti attraverso la sua gestione caratteristica.

L'analisi mostra un consistente divario fra il settore agricolo e gli altri settori seppur minore rispetto a quello relativo ai redditi da lavoro dipendente. Tale divario è dovuto sia alle forme di determinazione catastale del prelievo diretto¹⁶⁶ che alla provenienza della maggior parte del risultato netto di gestione da imprese individuali che hanno beneficiato di una sostanziale costanza degli estimi catastali dopo l'incremento automatico degli anni 1994-97. Confrontando i dati della tabella 5.7 e quelli della tabella 5.4 si nota come nel settore agricolo l'impiego di lavoro dipendente è sempre stato disincentivato rispetto all'uso del capitale o del lavoro autonomo. Nel 2000 ad esempio la pressione fiscale sui redditi da lavoro dipendente ammontava al 19,3% del reddito contro il 12,2% del risultato netto di gestione. Tale divario risulta maggiormente evidente se si confrontano le annate precedenti.

5.2. Le agevolazioni

Le agevolazioni sono determinate essenzialmente da due fattori. Da un lato le diversità strutturali che caratterizzano il settore agricolo, dall'altro le differenze relativamente alle normative che regolano il prelievo fiscale e contributivo in agricoltura e negli altri settori produttivi.

Le agevolazioni fiscali possono essere distinte in:

- Agevolazioni effettive che garantiscono agli agricoltori un vero e proprio ricavo permettendo di trattenere il tributo dovuto allo Stato;
- Agevolazioni virtuali¹⁶⁷ che consistono in un semplice risparmio contributivo.

¹⁶⁶ Tale forma di determinazione del reddito ha visto negli anni una riduzione degli ambiti di applicazione, tuttavia, essa continua ad essere utilizzata per le società semplici e per le imprese individuali.

¹⁶⁷ Definite tecnicamente *tax expenditures*.

“Nel primo caso siamo di fronte ad un flusso monetario certo, nel secondo ad un flusso monetario probabile, nel senso che può essere valutato solo immaginando le opportune modifiche alla normativa esistente, in modo da equiparare il settore agricolo al resto del sistema economico”¹⁶⁸. Un’ulteriore difficoltà che si incontra durante la stima delle agevolazioni virtuali è la quantificazione delle cifre se si applicasse la normativa degli altri settori in quanto la legislazione fiscale italiana non è basata su regole di carattere generale ma disciplina l’applicazione del tributo considerato in relazione agli specifici settori.

Le agevolazioni effettive coincidono essenzialmente con l’IVA. Le agevolazioni virtuali sono invece quelle contributive e quelle tributarie virtuali¹⁶⁹.

5.3. Il sistema previdenziale e contributivo in agricoltura

In agricoltura operano tre categorie di soggetti:

- Subordinati o assimilati (salariati fissi e operai a tempo indeterminato, giornalieri di campagna e operai a tempo determinato, compartecipanti familiari);
- Autonomi o piccoli imprenditori (coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale);
- Associati (mezzadri, soccidari).

I lavoratori subordinati sono quelli che svolgono la loro attività alle dipendenze di un datore di lavoro agricolo.

Il coltivatore diretto¹⁷⁰ è colui che, in varie vesti, si dedica direttamente, abitualmente e prevalentemente alla “manuale coltivazione dei terreni e all’allevamento e governo del bestiame”¹⁷¹. Per i coltivatori diretti, oltre che per i coloni e per i mezzadri, la contribuzione obbligatoria è stata istituita a decorrere dal 1° gennaio 1957 dalla legge 1047/57¹⁷².

L’imprenditore agricolo viene definito dall’articolo 2135 del codice civile, recentemente modificato dall’articolo 1 del DLGS 228/2001¹⁷³. Tuttavia l’articolo 13 della legge 233/90 estende l’obbligo previsto dalla

¹⁶⁸ A. Cristofaro (1995), “Una stima delle agevolazioni tributarie nel settore agricolo” in R. Finuola (a cura di), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma.

¹⁶⁹ Le agevolazioni tributarie virtuali sono quelle riguardanti l’imposta di fabbricazione sugli oli minerali, l’ICI, l’IRPEF, l’ILOR (attualmente soppressa) e l’IRAP.

¹⁷⁰ Un soggetto è considerato coltivatore diretto se coltiva il fondo in maniera manuale, pratica l’allevamento del bestiame in maniera manuale e diretta e ha un fabbisogno annuo di lavoro non inferiore alle 104 giornate. E’ inoltre prescritto che la forza lavoro offerta dal nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo del fabbisogno aziendale.

¹⁷¹ G. Rodà (1999), *Lavoro e previdenza in agricoltura*, Il sole 24 ore, Milano.

¹⁷² Legge n. 1047 del 26 ottobre 1957 recante estensione dell’assicurazione per invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

¹⁷³ DLGS n. 228 del 18 maggio 2001 recante ordinamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001 n. 57.

legge 1047/57 agli imprenditori agricoli specificando che essi lo siano “a titolo principale”¹⁷⁴.

Nel 1990 il sistema previdenziale era basato su due pilastri:

- Il sistema degli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli;
- Il sistema delle contribuzioni agricole unificate (SCAU).

Mediante l’iscrizione agli elenchi nominativi un soggetto acquisiva il diritto alla prestazione assicurativo-previdenziale. La compilazione avveniva annualmente a cura delle Commissioni Circostrizionali per il Collocamento in Agricoltura.

“Il sistema dei contributi unificati fu ideato per semplificare gli adempimenti e gli obblighi dei datori di lavoro agricoli assicurando, nel contempo, agli Enti gestori delle citate assicurazioni sociali un regolare flusso di risorse finanziarie”¹⁷⁵.

I CAU riguardavano tutti quei contributi dovuti dalle imprese agricole per i propri lavoratori subordinati ed assimilati nonché quelli per la tubercolosi dovuti da coloni e mezzadri¹⁷⁶.

L’accertamento dei contributi era di competenza dello SCAU ma a partire dal 1° luglio 1995 strutture, funzioni e personale ad esso relativi sono passati all’INPS ed all’INAIL così come previsto dall’articolo 19 della legge 724/94¹⁷⁷.

Per braccianti, avventizi e categorie assimilate, la liquidazione dei contributi avveniva applicando “alle retribuzioni medie giornaliere, determinate annualmente per ciascuna provincia con decreto del Ministro del Lavoro e della previdenza sociale, ai sensi dell’articolo 28 del DPR 27 aprile 1968, n. 488”¹⁷⁸ le relative aliquote percentuali specificamente previste.

¹⁷⁴ “Si considera a titolo principale l’imprenditore che dedichi alla attività agricola almeno due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dall’attività medesima almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione fiscale”, art. 12 legge n. 153 del 9 maggio 1975.

¹⁷⁵ C. Gatta (1982), “Aspetti previdenziali del lavoro agricolo” in Rivista di Economia Agraria n. 3.

¹⁷⁶ Tali contributi riguardavano l’assicurazione per l’invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS), l’assicurazione contro la tubercolosi, l’assicurazione contro la disoccupazione, gli assegni familiari, gli asili nido, la cassa integrazione salari, la tutela delle madri lavoratrici, le prestazioni del servizio sanitario nazionale (SSN), le prestazioni economiche di malattia, l’assistenza agli orfani dei lavoratori e i fondi di garanzia per il trattamento di fine rapporto di lavoro.

¹⁷⁷ Legge n. 724 del 23 dicembre 1994 recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

¹⁷⁸ M. B. Russo (1995), “Una stima delle agevolazioni contributive previdenziali in agricoltura per il periodo 1986-1991” in R. Finuola (a cura di), La spesa pubblica in agricoltura, INEA, Roma.

“In riferimento agli operai a tempo indeterminato ed ai salariati fissi dette aliquote percentuali sono applicate, dal 1982, sulle retribuzioni effettivamente corrisposte ai singoli lavoratori”¹⁷⁹.

Il calcolo della base imponibile era basato sull'accertamento effettivo delle giornate di attività impiegate dal datore di lavoro. Il criterio di calcolo presuntivo precedentemente utilizzato è stato dichiarato illegittimo con la sentenza della Corte Costituzionale 65/62.

Relativamente ai coltivatori diretti, mezzadri, coloni e imprenditori agricoli a titolo principale, i contributi dovuti riguardano:

- Assicurazioni per l'invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS);
- Assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;
- Assistenza orfani dei lavoratori;
- Prestazioni del servizio sanitario nazionale (SSN);
- Indennità di gravidanza e puerperio.

L'assimilazione degli imprenditori agricoli a titolo principale ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni è stata disposta dall'articolo 13 della legge 233 del 2 agosto 1990 che ha esteso ai primi gli obblighi previsti per gli altri soggetti indicati dalla legge n. 1047 del 26 ottobre 1957.

Per il calcolo dei contributi l'articolo 7 della legge 233/90 ha previsto l'istituzione di quattro fasce di reddito convenzionale. L'attribuzione all'una o all'altra fascia avveniva in relazione al reddito agrario. In base alla fascia di appartenenza corrispondevano un numero di giornate per unità attiva che dovevano essere moltiplicate per il reddito medio convenzionale di ciascuna fascia, determinato a livello nazionale. A tale prodotto veniva applicata “un'aliquota del 12 per cento, ridotta al 9 per cento per le imprese ubicate in territori montani e nelle zone agricole svantaggiate [...]”¹⁸⁰.

All'inizio del periodo esaminato, le principali agevolazioni contributive riguardavano:

- Fiscalizzazione degli oneri sociali, previsti dalla legge 48/88, attraverso una riduzione fissa per dipendente del contributo per il finanziamento del SSN relativamente alle aree del Centro-Nord e una riduzione addizionale per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato di età non superiore ai 29 anni;
- Possibilità di sospensione del pagamento dei contributi sociali da parte di aziende agricole, assuntrici di manodopera, aziende coltivatrici dirette ecc. che avessero subito danni rilevanti in seguito a calamità naturali;

¹⁷⁹ M. B. Russo (1995) op. cit. Tale modalità di calcolo dei contributi è stata introdotta dall'art. 14 del DL n.791 del 22 dicembre 1981 convertito con modificazioni dalla legge n. 54 del 26 febbraio 1982.

¹⁸⁰ Comma 3 b), articolo 7 legge n. 233 del 2 agosto 1990 recante riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi.

- Riduzione del 60% dei contributi dovuti per i lavoratori dipendenti da aziende agricole ubicate nel Mezzogiorno¹⁸¹;
- Ulteriori "sottocontribuzioni" concesse in base alla natura dei rapporti di lavoro, alla qualità dell'imprenditore agricolo, se coltivatore diretto o meno, o alla ubicazione dei terreni coltivati¹⁸².

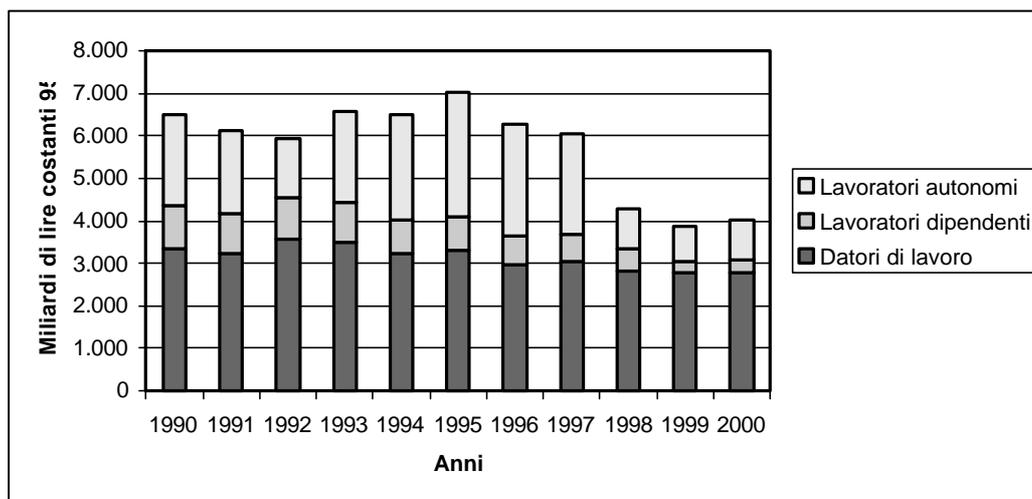
La tabella 5.8 ed il grafico 5.1 mostrano l'andamento delle agevolazioni previdenziali e contributive nell'arco di tempo considerato, elaborate a prezzi costanti 95.

Tabella 5.8: Le agevolazioni contributive - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Datori di lavoro	3.352	3.218	3.557	3.501	3.240	3.322	2.977	3.034	2.801	2.765	2.781
Lavoratori dipendenti	1.000	944	982	951	790	758	658	634	552	291	317
Lavoratori autonomi	2.137	1.959	1.387	2.138	2.458	2.932	2.652	2.369	933	825	917
Totale	6.489	6.122	5.926	6.589	6.487	7.012	6.287	6.038	4.285	3.882	4.015

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Grafico 5.1: Le agevolazioni contributive



Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

L'andamento che ne risulta è in termini reali negativo mostrando una flessione dal 1990 al 2000 del 38,1%. A livello percentuale la peggiore delle tre voci considerate è quella relativa ai lavoratori dipendenti con una

¹⁸¹ Tale fiscalizzazione è disciplinata dal primo comma dell'articolo 14 della legge n. 64 del primo marzo 1986, modificata dall'articolo 1 del DL 536/87 convertito nella legge 48/88.

¹⁸² In particolare, la legge n. 67 dell'11 marzo 1988, ha previsto sottocontribuzioni per: soggetti operanti in territorio montano ai sensi dell'articolo 9 del DPR n. 601 del 29 settembre 1973 nella misura dell'85%, soggetti operanti in zone agricole svantaggiate non appartenenti al Mezzogiorno ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 984 del 27 dicembre 1977 nella misura del 60%, soggetti operanti in zone agricole svantaggiate del Mezzogiorno nella misura dell'80%.

flessione del 68,3% anche se a livello di risorse erose la flessione principale riguarda le agevolazioni sui contributi dovuti dai lavoratori autonomi con 1.220 miliardi di lire costanti.

Come abbiamo visto il calo delle agevolazioni previdenziali e contributive è generalizzato in tutte e tre le componenti. Alla base vi sono i mutamenti normativi che durante il periodo analizzato hanno investito la previdenza agricola. Dalle tabelle presentate nella parte relativa al prelievo pubblico in agricoltura risulta evidente come il divario fra il prelievo contributivo in agricoltura e quello degli altri settori sia ancora rilevante. Questo significa che è necessario ricercare la causa del calo delle agevolazioni previdenziali anche in altre direzioni tra le quali il forte spopolamento delle campagne cui si è assistito nel decennio esaminato¹⁸³.

Tabella 5.9 : Le agevolazioni contributive - variazioni percentuali annue

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Datori di lavoro	-	-4,0	10,5	-1,6	-7,5	2,5	-10,4	1,9	-7,7	-1,3	0,6
Lavoratori dipendenti	-	-5,6	4,0	-3,1	-16,9	-4,1	-13,1	-3,7	-13,0	-47,2	8,8
Lavoratori autonomi	-	-8,3	-29,2	54,2	15,0	19,3	-9,6	-10,7	-60,6	-11,5	11,2
Totale	-	-5,7	-3,2	11,2	-1,5	8,1	-10,3	-4,0	-29,0	-9,4	3,4

Nostre elaborazioni su dati INEA

Le variazioni annue delle agevolazioni contributive mostrano un andamento oscillante, comunque, tendente alla flessione come poc'anzi mostrato.

L'evoluzione normativa che ha interessato la previdenza pubblica in agricoltura nel periodo 1990-2000, sembra sia stata ispirata alla ricerca di una riduzione dell'agevolazione concessa al settore agricolo rispetto agli altri settori.

Verso questa direzione è andata la legge n. 233 del 2 agosto 1990 che ha equiparato, sotto un certo aspetto, i lavoratori autonomi ai dipendenti prevedendo che questi ultimi fossero sottoposti ai contributi previsti per le altre figure di operatori indipendenti agricoli e che la modalità di calcolo dei contributi fosse basata in qualche modo sul reddito.

Se il nuovo sistema ha inizialmente comportato un incremento degli oneri sociali dovuti dagli indipendenti ed una contestuale riduzione dell'agevolazione concessa, la forbice fra settore agricolo ed altri settori si è di lì a poco riaperta, essendo il sistema contributivo delineato dalla 233 basato essenzialmente su determinazioni catastali del reddito e, quindi, sostanzialmente stabile contrariamente a quanto accade nel resto del sistema previdenziale italiano.

Oltre alle riforme di carattere strutturale come quella precedentemente esposta, la previdenza in agricoltura si è mostrata nel

¹⁸³ L'occupazione agricola è diminuita di quasi il 34% dal 1990 al 2000.

periodo considerato caratterizzata da diversi interventi per il ritocco delle varie fiscalizzazioni e sottocontribuzioni concesse. Ne sono un esempio quelli previsti dalla legge 48/88 di cui si è precedentemente detto. In questo caso si è assistito alla tendenziale riduzione delle fiscalizzazioni concesse per le aree del Centro-Nord quando nel 1991 lo sgravio previsto in misura fissa è stato sostituito da un esonero totale o parziale di alcune aliquote contributive a carico dei datori di lavoro ai sensi del DL 18/91¹⁸⁴ convertito dalla legge 89/91.

Anche per le aree del Sud dove era previsto uno sgravio del 60%, è stato disposto il progressivo abbattimento con il DLGS 375/93¹⁸⁵ la cui entrata in vigore inizialmente prevista per il primo ottobre 1993 è stata più volte differita.

Relativamente alle agevolazioni previste per gravi calamità naturali, esse sono state più o meno sempre operanti attraverso differenti dispositivi normativi, relativamente alle aree colpite da eventi atmosferici ed in periodi specificamente determinati.

Le sottocontribuzioni previste dalla legge 67/88 di cui si è precedentemente accennato, sono state oggetto di forti contrazioni andando a ridurre il divario dell'agevolazione concessa fra le aree favorite dalla normativa ed il resto del Paese¹⁸⁶. Occorre tuttavia precisare come l'ulteriore riduzione delle agevolazioni disposta dal DLGS 375 abbia generato fra i datori di lavoro e fra i dipendenti un certo malcontento al punto che la sua attuazione è stata differita dal termine inizialmente previsto del 1° ottobre 1993 al 1° ottobre 1994 in seguito alla legge n. 537 del 29 dicembre 1993.

Sulla scia della riduzione della spesa pubblica connessa al sistema pensionistico nazionale, il processo di riallineamento di cui si è precedentemente scritto è proseguito ulteriormente nel 1995.

Un cambiamento rilevante che ha investito il sistema previdenziale e contributivo è stato l'innalzamento dell'età pensionabile operato nel 1992 dal DLGS n. 503 del 30 dicembre 1992. Anche se questa riforma non ha riguardato specificamente il settore agricolo va evidenziato come abbia comportato un incremento dei contributi versati all'erario che sarebbe dovuta sfociare in una maggiore agevolazione concessa, cosa che invece non è accaduta.

¹⁸⁴ DL n. 18 del 19 gennaio 1991 recante disposizioni in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel Mezzogiorno.

¹⁸⁵ Il DLGS 375/93 è stato emanato in base alla delega disposta dal comma 1 lettera aa) della legge 421/92.

¹⁸⁶ In questo senso è andata, oltre al DL n. 155 del 22 maggio 1993, convertito nella legge n. 243 del 19 luglio 1993 che aveva previsto, con effetto dal 1° giugno, un incremento del 30% delle quote contributive dovute dai datori di lavoro, anche la riforma recata dal DLGS 375.

Un cambiamento che ha specificamente investito il settore agricolo è avvenuto nel 1994 quando l'articolo 19 della legge 724 ha disposto la soppressione dello SCAU ed il trasferimento delle sue strutture e funzioni all'INPS e all'INAIL dal primo luglio 1995.

Il 1997 è stato un anno in cui si è assistito ad un'ulteriore riforma del sistema previdenziale in agricoltura verso l'armonizzazione con il resto del sistema contributivo nazionale. In tale anno è stato infatti emanato il DLGS 146¹⁸⁷ del 16 aprile 1997 che disponeva:

- Sostituzione del salario contrattuale al salario convenzionale consentendo un avvicinamento del calcolo dei contributi previdenziali alla paga reale;
- Aumento delle aliquote contributive per datori di lavoro e lavoratori;
- Revisione dei criteri per le aziende operanti in zone svantaggiate.

Come completamento della riforma iniziata con il DLGS 146/97, nell'anno 2000 viene emanato, anche se con ritardo rispetto al termine previsto dal DLGS in questione, il provvedimento di riclassificazione delle zone agricole svantaggiate al fine dell'applicazione delle agevolazioni contributive per la manodopera dipendente.

Le aree interessate dall'applicazione di tali benefici sono sia quelle di montagna disagiate, dove si paga il 30% della contribuzione normale, che le zone svantaggiate, dove se ne paga il 60%. Occorre comunque considerare che le regioni hanno il potere di modificare tali specificazioni al fine di tener conto di eventuali condizioni di svantaggio localmente rilevanti.

5.4. L'imposta sul valore aggiunto

"L'imposta sul valore aggiunto ha costituito fino ad oggi lo strumento principale (anche se relativamente poco utilizzato) di politica tributaria nel settore agricolo; la sua struttura è frutto di una precisa scelta politica che, all'epoca della riforma tributaria, ne dette una configurazione del tutto particolare relativamente alla cessione di prodotti agricoli ed ittici"¹⁸⁸.

I regimi fiscali a cui può essere sottoposto un produttore agricolo sono quattro:

- Regime dell'esonero;
- Regime semplificato;
- Regime speciale;
- Regime ordinario o normale.

Al regime dell'esonero sono ammessi i produttori agricoli che non abbiano superato nell'anno solare precedente cinque milioni di volume

¹⁸⁷ DLGS n. 146 del 16 aprile 1997, recante attuazione della delega conferita dall'articolo 2, comma 24, della legge 8 agosto 1995, n. 355, in materia di previdenza agricola.

¹⁸⁸ A. Cristofaro (1995) op. cit.

d'affari¹⁸⁹ costituito per almeno 2/3 da cessioni di prodotti agricoli. L'ammissione a tale regime consente di essere esonerati dalle liquidazioni periodiche dell'IVA nonché dalla presentazione della dichiarazione annuale.

I soggetti ammessi al regime semplificato devono assolvere ad oneri maggiori rispetto a quelli previsti nel regime dell'esonero anche se di tipo semplificato. Vengono sottoposti all'obbligo di fatturare, effettuare versamenti annuali e presentare annualmente la dichiarazione.

Il regime speciale è il regime che veniva ordinariamente applicato agli operatori nei settori dell'agricoltura e della pesca¹⁹⁰. La fonte normativa era l'articolo 34 del DPR 633/72¹⁹¹.

Il regime speciale per l'agricoltura e la pesca si applicava alle imprese agricole, prescindendo dalla loro forma giuridica, con volume d'affari superiore a dieci milioni di lire¹⁹². Al di sotto di tale limite infatti l'impresa era esonerata dagli obblighi di fatturazione, dichiarazione IVA eccetera. Il regime speciale dell'IVA agricola funzionava nel seguente modo: quando un'impresa vendeva i beni di propria produzione previsti dalla normativa, per determinare l'IVA venivano applicate al volume delle vendite delle particolari aliquote compensative. Successivamente queste stesse aliquote venivano utilizzate per calcolare la detrazione forfetaria sempre moltiplicandole per il volume delle vendite. In questo modo l'imposta dovuta veniva ad annullarsi completamente¹⁹³. Ne conseguiva che variazioni delle aliquote compensative comportavano sia un maggior prezzo di vendita che una "variazione nello stesso senso dell'utile lordo, non essendo il produttore tenuto ad alcun versamento aggiuntivo d'imposta a fronte di maggiori ricavi"¹⁹⁴.

¹⁸⁹ Il limite si estende a 15 milioni per i produttori agricoli situati in zone montane con una popolazione minore a 1.000 abitanti individuati ai sensi della legge n. 97 del 31 gennaio 1994. Tale limite era fissato in 10 milioni, fino all'entrata in vigore della riforma Visco, istitutiva dell'IRAP e del regime transitorio IVA.

¹⁹⁰ Il regime transitorio, inizialmente previsto per i soli anni 1998 e 1999 è stato più volte prorogato.

¹⁹¹ DPR n. 633 del 26 ottobre 1972 recante istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto.

¹⁹² Con il passaggio alla nuova normativa, dal 1° gennaio 1998 il limite per essere ammessi al regime di esonero totale è stato ridotto ad un volume d'affari massimo di 5 milioni.

¹⁹³ Negli altri settori economici viene applicato il regime ordinario dell'IVA. In base ad esso un soggetto che si trova a livello intermedio della filiera produttiva di un certo bene pone a credito nei confronti dell'Erario l'IVA pagata sugli acquisti e a debito quella riscossa sulle vendite. Di conseguenza viene versata soltanto la parte di imposta gravante sull'incremento di valore del bene.

¹⁹⁴ A. Cristofaro (1995) op. cit.

All'imprenditore agricolo veniva concessa la possibilità di optare per il regime ordinario¹⁹⁵ qualora la differenza fra l'IVA sugli acquisti e quella sulle vendite fosse stata positiva¹⁹⁶.

Dal primo gennaio 1994 è stato abolito il regime speciale che esonerava dall'obbligo di fatturazione le cessioni di beni alle cooperative agricole da parte dei soci diventando soggette a fatturazione.

Dal primo gennaio 1998 il regime speciale dell'IVA previsto per l'agricoltura e per la pesca è stato abolito e sostituito da uno transitorio che prevede l'applicazione alle cessioni dei prodotti agricoli delle aliquote ordinarie e non più di quelle di compensazione per il calcolo dell'IVA a debito. Le detrazioni continuano invece ad essere praticate forfetariamente utilizzando le aliquote di compensazione che possono anche divergere da quelle applicate alle cessioni dei beni. Tale regime transitorio era stato inizialmente previsto per i soli anni 1998 e 1999. A partire dal primo gennaio 2000 il regime speciale sarebbe dovuto rimanere in vigore solo per quei soggetti che avessero realizzato nell'anno solare precedente un volume d'affari non superiore a 40 milioni. Al contrario, tale regime transitorio è stato più volte prorogato ed è attualmente ancora in vigore.

La tabella 5.10 mostra in maniera sintetica le caratteristiche dei quattro regimi IVA ed il sistema in cui si troverà ad operare il settore una volta entrata a regime la riforma.

¹⁹⁵ Sino al 1985 è stata data all'imprenditore agricolo la possibilità di optare per il regime ordinario o per quello speciale ex-post in relazione a quanto era a lui più conveniente. Dopo tale anno questa forma di agevolazione è stata abolita e l'imprenditore agricolo deve scegliere per quale regime optare all'inizio del periodo d'imposta e deve mantenere tale scelta per almeno un triennio.

¹⁹⁶ Per l'ammissibilità al regime speciale per l'IVA agricola, previsto dall'articolo 34 del DPR 633/72, era necessario che le cessioni di beni fossero effettuate da imprenditori agricoli ai sensi articolo 2135 del codice civile, esercenti determinate attività specificamente stabilite e dovevano riguardare i prodotti agricoli ed ittici indicati nella prima parte della tabella A allegata al DPR 633/72.

Tabella 5.10: Regime transitorio e ordinario dell'IVA agricola

Regimi	Periodo transitorio	Regime definitivo
1) Esonero	Volume d'affari inferiore a 5.000.000 (15.000.000 per i comuni montani).	Stessa disciplina prevista per il regime transitorio.
2) Regime semplificato	Volume d'affari inferiore a 40.000.000: e prevede registrazioni IVA, no liquidazioni periodiche, dichiarazione annuale e liquidazione annuale.	Stessa disciplina del regime transitorio.
3) Regime speciale	Applicabile a tutti i produttori, salvo agli esonerati, semplificati e a coloro che hanno optato per il regime ordinario. Le percentuali di compensazione possono divergere dalle aliquote delle cessioni di prodotti agricoli.	Applicabile solo ai produttori con volume d'affari inferiore a 40 milioni e alle cessioni a cooperative e loro consorzi o associazioni. Le percentuali di compensazione possono divergere dalle aliquote delle cessioni di prodotti agricoli.
4) Ordinario	Applicabile ai produttori con volume d'affari superiore a 40 milioni solo previa opzione.	Regime ordinario per i produttori con volume d'affari superiore a 40 milioni.

Fonte: P. Chinetti (1998), L'azienda agricola, edizioni Fag Milano.

La tabella 5.11 ed il grafico 5.2 mostrano l'andamento dell'agevolazione IVA dal 1990 al 2000 in miliardi di lire costanti 95. La tabella 5.12 indica le percentuali di variazione annua.

Tabella 5.11: L'agevolazione IVA - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IVA	1.333	1.273	1.239	1.052	868	881	919	851	826	792	600

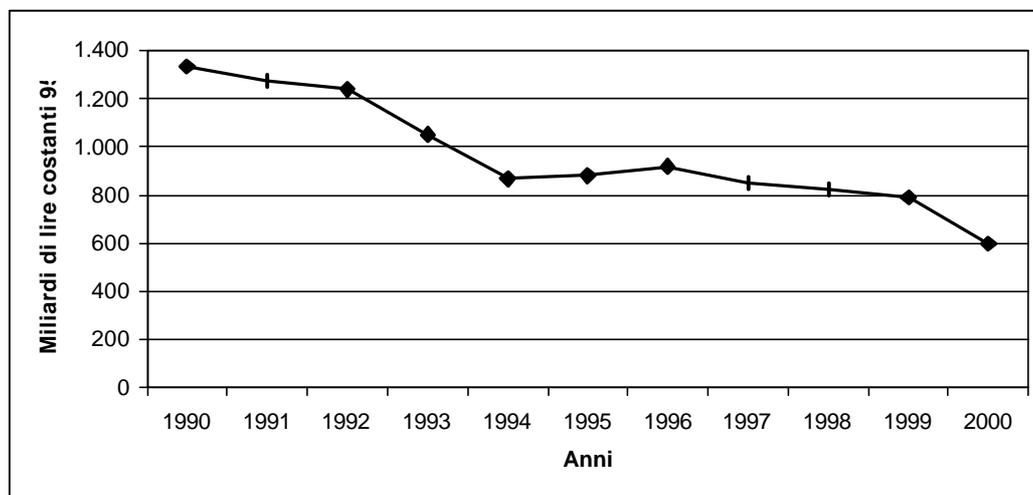
Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 5.12: L'agevolazione IVA – variazioni percentuali annue

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Percentuale variazione annua	-	-4,5	-2,7	-15,1	-17,5	1,6	4,4	-7,4	-3,0	-4,0	-24,3

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Grafico 5.2: L'agevolazione IVA



Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Le variazioni maggiori riguardano gli anni 1993, 1994 e 2000. Il grafico mostra un vistoso calo del sostegno garantito al settore agricolo dall'agevolazione IVA. In undici anni è passata da 1.333 miliardi di lire costanti a 600 miliardi con una diminuzione del 54,9%.

5.5. L'imposta sul reddito delle persone fisiche

A differenza dell'IVA, l'IRPEF non va, di fatto, ad erogare un sussidio al settore agricolo. Tuttavia, la normativa che la riguarda, consente una riduzione di imposta ad alcuni soggetti appartenenti a questo settore. Tale riduzione non è dovuta all'applicazione di aliquote inferiori a quelle degli altri settori ma ad una diversa modalità di calcolo dell'imponibile.

L'IRPEF colpisce differenti categorie di reddito¹⁹⁷. Per la determinazione della base imponibile "la definizione di reddito imponibile dell'imposta personale concretamente accolta nel sistema fiscale italiano, pur molto ampia, non si discosta fundamentalmente da quella di reddito prodotto"¹⁹⁸.

¹⁹⁷ I redditi soggetti ad IRPEF sono quelli fondiari relativi a terreni e fabbricati, quelli da capitale costituiti dagli interessi su prestiti e dai proventi da partecipazioni in società di capitali, da lavoro dipendente costituiti dalle retribuzioni percepite durante il periodo di imposta in virtù di un rapporto di lavoro dipendente, da lavoro autonomo derivanti dall'esercizio di arti e professioni, da impresa derivanti dall'esercizio di imprese commerciali e diversi non classificabili nelle tipologie precedenti.

¹⁹⁸ P. Bosi (1994), I tributi nell'economia italiana. Aspetti istituzionali e di politica economica, Il Mulino, Bologna.

I redditi fondiari sono distinguibili in due categorie:

- Reddito dominicale imputabile al proprietario del terreno o a colui che è beneficiario di altro diritto reale su di esso se destinato all'attività agricola¹⁹⁹;
- Reddito agrario generato da colui che esercita attività di impresa agricola. Tale reddito rappresenta la remunerazione del capitale di esercizio e del lavoro di organizzazione nei limiti della potenzialità del terreno²⁰⁰.

La determinazione di questi due tipi di reddito, fin dagli anni dell'unità nazionale, è avvenuta risalendo ad un cosiddetto reddito normale "determinato mediante appropriate tariffe d'estimo, costruite sulla base di costi e ricavi presunti, in funzione delle diverse tipologie produttive e destinate a rimanere immutate per un periodo di tempo convenientemente lungo"²⁰¹. Tale sistema viene definito sistema catastale.

Le finalità che questo sistema si proponeva di realizzare erano originariamente due:

- Incentivare la produzione²⁰²;
- Semplificare le pratiche burocratiche in un settore considerato arretrato.

A ben vedere la determinazione dei redditi su base catastale non costituisce una vera e propria agevolazione. Se i redditi effettivamente prodotti risultassero inferiori a quelli determinati catastalmente infatti, essa costituirebbe un aggravio. Tuttavia "i valori catastali dei redditi dominicali ed agrari sono in genere talmente modesti, da far ritenere del tutto marginale l'ipotesi prospettata in precedenza [...]"²⁰³.

Alle società di capitali e di persone (escluse le società semplici e le imprese individuali) nonché ai redditi da lavoro dipendente si applica l'IRPEG/IRPEF secondo il regime ordinario²⁰⁴. Al contrario per le società semplici e imprese individuali²⁰⁵ che svolgono attività agricola²⁰⁶, la base

¹⁹⁹ I terreni concessi in affitto per usi non agricoli generano redditi raggruppati nella categoria dei redditi diversi.

²⁰⁰ Questa categoria rappresenta l'unico caso, previsto dal nostro ordinamento tributario, in cui un'attività di impresa viene tassata sulla base della rendita catastale e non sulla base del reddito effettivamente prodotto o della perdita effettivamente realizzata.

²⁰¹ A. Cristofaro (1995) op. cit.

²⁰² Tale motivazione è stata comunque abbandonata fin dalla riforma tributaria del 73-74 rimanendo a sostegno della determinazione catastale soltanto la necessità di semplificare.

²⁰³ A. Cristofaro (1995) op. cit.

²⁰⁴ In realtà sono previsti degli adattamenti per lo specifico settore come "ad esempio le regole relative all'ammortamento degli animali, il trattamento delle rimanenze e il rapporto delle perdite". Da Annuario dell'agricoltura italiana INEA 2000, volume LIV.

²⁰⁵ Fino al 31 dicembre 1996 anche per le società di persone il reddito imponibile ai fini IRPEF veniva calcolato secondo il metodo catastale. Dal 1 gennaio 1997 tale sistema è rimasto in vigore soltanto per le società semplici e le imprese individuali.

²⁰⁶ A norma dell'articolo 29 del DPR 917/86 sono considerate agricole le attività di coltivazione del terreno, silvicoltura, funghicoltura, floricoltura, vivaismo, allevamento di

imponibile ai fini IRPEF viene determinata secondo il metodo catastale²⁰⁷. Considerare che il 40% della produzione agricola totale proviene da queste categorie che nel resto del sistema economico sono considerate marginali, dà la misura dell'importanza che tale agevolazione riveste per il settore.

Dal secondo dopoguerra fino all'inizio degli anni settanta sono rimaste in vigore le tariffe d'estimo calcolate in base ai valori del triennio 1936-39 e rivalutate con un coefficiente pari a dodici. Questo è rimasto valido per tutto il periodo di tempo intercorso fra il 1947 e il 1973, in seguito alla riforma del 73-74 ne è stata disposta la rivalutazione biennale.

Nel 1988 sono entrate in vigore le nuove tariffe d'estimo calcolate in riferimento ai valori del triennio 1977-79. L'incremento complessivo è stato di poco superiore al 13% rispetto al coefficiente in vigore nel 1987. Tale incremento deriva dalla modifica della distribuzione dell'utile aziendale fra rendite e profitti.

Nel 1990²⁰⁸ sono stati dichiarati ineducibili ai fini IRPEF i contributi agricoli unificati e apportate altre modifiche di interesse minore²⁰⁹.

Dal 1994 è stato introdotto un meccanismo che prevedeva la rivalutazione biennale delle tariffe d'estimo entrate in vigore nel 1988.

Infine, dal primo gennaio 1997, il calcolo del reddito imponibile secondo il sistema catastale, precedentemente utilizzato per tutte le società di persone, è divenuto applicabile solo alle società semplici e alle imprese individuali, comportando una riduzione dell'agevolazione concessa.

La tabella sotto indicata, elaborata in miliardi di lire costanti 95, riporta l'ammontare dell'agevolazione IRPEF dal 1990 al 2000.

Tabella 5.13 : L'agevolazione IRPEF - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agevolazione IRPEF	821	936	832	761	768	826	922	609	643	693	656

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

animali, operato con mangimi ottenuti per almeno un quarto dal terreno, attività di manipolazione, trasformazione e alienazioni di prodotti agricoli e zootecnici, ottenuti per almeno la metà dal terreno e dagli animali su di esso allevati.

²⁰⁷ Con questa particolare modalità di calcolo, ciò che viene tassato non è il reddito prodotto ma la capacità di produrlo.

²⁰⁸ DL 190/90 convertito con legge 165/90.

²⁰⁹ Cfr. Annuario dell'agricoltura italiana INEA, volume XLIII, nota 20, pagina 97.

5.6. L'imposta locale sui redditi

Oggetto di tale imposta reale, non più in vigore, erano "i redditi, sia delle persone fisiche sia delle persone giuridiche, prodotti in Italia, con esclusione dei redditi da lavoro; dei redditi di impresa individuale o di società di persone, a condizione che il numero complessivo delle persone addette, esclusi gli apprendisti fino ad un massimo di tre, compresi titolare e soci, non sia superiore a tre; dei redditi derivanti da partecipazioni in società e dei redditi assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo di imposta"²¹⁰.

L'obiettivo da realizzare con tale imposta era la discriminazione qualitativa dei redditi. La determinazione avveniva applicando alla base imponibile l'aliquota fissa del 16,20%.

La dizione "imposta locale sui redditi" non deve trarre in inganno. Come scriveva P. Bosi (1994), "anche se nel nome dell'imposta è incluso l'aggettivo "locale", tale tributo di locale ha ben poco" poiché né l'accertamento né la gestione²¹¹ del gettito avvenivano a livello locale.

L'imponibile ILOR sui redditi fondiari era costituito dal reddito dominicale, determinato con il sistema catastale, e da quello agrario per il quale era prevista una deduzione che, nel 1992, era pari al 50% e che non poteva essere inferiore ad otto milioni e superiore a sedici. Affinché tale deduzione fosse applicabile era tuttavia necessario che il reddito fosse percepito da imprenditori agricoli in senso proprio²¹².

La tabella 5.14 mostra l'ammontare dell'agevolazione ILOR sui redditi fondiari negli ultimi tre anni di vigenza dell'imposta. Essa ha infatti operato fino al 1992 poiché nel 1993 è stata sostituita dall'ICI.

Tabella 5.14: L'agevolazione ILOR sui redditi fondiari - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992
Agevolazione ILOR	607	653	570

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

²¹⁰ P. Bosi (1994) op. cit.

²¹¹ L'autonomia delle amministrazioni locali è stata fortemente ridotta nel 1977 quando l'aliquota per il calcolo dell'ILOR è stata fissata per legge e il gettito dell'imposta è stato gestito centralmente dallo Stato.

²¹² "Coltivatori diretti e imprenditori a titolo principale purché persone fisiche o soci di società di persone" da Annuario dell'agricoltura italiana INEA volume IL anno 1995.

5.7. L'imposta comunale sugli immobili

“Presupposto dell'ICI è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli siti nel territorio dello Stato destinati a qualsiasi uso”²¹³. Sono soggetti passivi dell'imposta i titolari di un diritto reale di qualsiasi genere (proprietà o altri diritti reali) sui fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli.

La base imponibile relativa ai terreni agricoli è il reddito dominicale²¹⁴ moltiplicato per il coefficiente 75. Dal primo gennaio 1997 tale reddito dominicale è stato rivalutato del 25%. I redditi agrari non fanno parte della base imponibile.

L'imponibile ICI per le aree fabbricabili si calcola come quello dei terreni²¹⁵ se possedute da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli a titolo principale e se destinate all'attività agricola.

L'aliquota da applicare viene stabilita dalla giunta comunale in un range che va dal 4 al 7 per mille.

Sono esclusi dall'applicazione dell'ICI:

- I terreni situati in comuni montani ai sensi del decreto legislativo 504/92;
- I terreni non coltivati sui quali non si esercitano le attività proprie dell'articolo 2135 del codice civile²¹⁶;
- I terreni sui quali le attività agricole vengono svolte in forma non imprenditoriale purché non edificabili.

Sono previste riduzioni dell'ICI per i terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli ed ulteriori esenzioni per:

- Costruzioni rurali che rispettano i requisiti dell'articolo 9 del DL 557/93 poiché sprovviste di rendita. Il relativo valore è da intendersi compreso in quello del terreno;
- Fabbricati strumentali all'attività agricola con terreno di superficie superiore ad un ettaro;
- Fabbricati rurali non utilizzati poiché considerati non produttivi di reddito.

²¹³ P. Bosi (1994), op. cit.

²¹⁴ Il reddito dominicale da prendere come base è quello risultante in catasto al 1° gennaio di ogni anno, derivante dall'applicazione delle tariffe d'estimo.

²¹⁵ Reddito dominicale rivalutato del 25% e moltiplicato per il coefficiente 75.

²¹⁶ L'articolo 2135, così come riformato dal DLGS 228/2001, dispone che “E' imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse”.

Tabella 5.15: L'agevolazione ICI - miliardi di lire costanti 95

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agevolazione ICI	178	171	166	157	158	158	162	164

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

L'analisi dell'andamento dell'ICI evidenzia una sostanziale stabilità dell'agevolazione concessa.

Nel confronto fra l'agevolazione ILOR su redditi fondiari e quella ICI si evidenzia come il settore agricolo abbia sofferto di una riduzione delle agevolazioni concesse dalla sostituzione della prima con la seconda imposta.

Tabella 5.16: Agevolazioni ILOR su redditi fondiari e ICI a confronto - miliardi di lire costanti 95

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
607	653	570	178	171	166	157	158	158	162	164
Agevolazione ILOR			Agevolazione ICI							

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

5.8. L'imposta regionale sulle attività produttive

Escludendo la tassa sull'attribuzione della partita IVA e considerando la struttura prevalente delle imprese agricole²¹⁷, l'IRAP non sostituisce molti dei tributi gravanti sul settore agricolo per cui, a differenza di altri settori economici, in quest'ultimo la sua introduzione ha comportato un aumento della pressione fiscale²¹⁸.

"L'IRAP può essere considerata dal punto di vista economico come una pluralità di imposte a carattere proporzionale che hanno come base imponibile le seguenti grandezze economiche: a) i redditi da lavoro dipendente b) gli interessi pagati c) il reddito aziendale al lordo degli ammortamenti e al netto della parte reinvestita"²¹⁹.

²¹⁷ Le imprese agricole sono prevalentemente costituite sotto forma di imprese individuali o di società semplici.

²¹⁸ L'IRAP è stata istituita con DLGS n. 446 del 15 dicembre 1997. L'introduzione dell'IRAP ha comportato nei settori diversi da quello agricolo la sostituzione di numerosi altri tributi quali i contributi al SSN, l'ILOR, l'ICIAP, la tassa sull'attribuzione della partita IVA e l'imposta sul patrimonio netto delle imprese.

²¹⁹ Annuario dell'agricoltura italiana INEA volume LI 1997.

La base imponibile è costituita dal “valore aggiunto, al netto degli ammortamenti, realizzato dalle organizzazioni che producono beni ed erogano servizi nel territorio regionale”²²⁰ cioè le imprese individuali, le società di persone, le società di capitali, gli enti ed i professionisti fatta esclusione per i dipendenti.

L'aliquota dell'IRAP è del 4,25% ma per il settore agricolo ne è prevista una agevolata dell'1,9% che verrà sottoposta ad incrementi progressivi fino ad arrivare al 4,25% in un periodo fissato inizialmente in 6 anni e poi progressivamente allungato.

Per come è costituita, l'IRAP genera sperequazioni fra le imprese che ricevono il sussidio sotto forma di pagamenti diretti rispetto a quelle che lo percepiscono sotto forma di sostegno artificiale dei prezzi. Le prime non vedranno crescere la base imponibile essendo questo tipo di ricavo esente da imposta, le seconde invece otterranno un maggior valore aggiunto e quindi dovranno una maggiore imposta.

La tabella 5.17 mostra l'andamento delle agevolazioni IRAP dalla sua istituzione al 2000.

Tabella 5.17: L'agevolazione IRAP - miliardi di lire costanti 95

	1998	1999	2000
Agevolazione IRAP	483	485	501

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

5.9. L'imposta di fabbricazione sugli oli minerali

L'imposta di fabbricazione sugli oli minerali genera un ampio divario fra il prezzo del carburante alla produzione e quello alla pompa. Relativamente al settore agricolo tale divario è di gran lunga ridotto grazie alla previsione di idonee agevolazioni²²¹ consistenti nell'attribuzione di quote di carburante a prezzo agevolato tramite un calcolo basato su valori quali la dimensione dell'impresa o i mezzi meccanici impiegati effettuato a livello provinciale. Il beneficio ottenuto con gli sgravi fiscali sul carburante è aumentato negli anni. Lo Stato infatti ha frequentemente usato lo strumento delle accise di fabbricazione sugli oli minerali per ottenere risorse in maniera veloce e facilmente gestibile.

²²⁰ G. Dono, M. Gioia 2000, “Il nuovo regime fiscale agricolo: un'applicazione alle aziende rappresentative di un territorio dell'Italia centrale” in Rivista di economia agraria n. 3.

²²¹ Il DM del 6 agosto 1963, successivamente modificato ed integrato dai decreti del 10 marzo 1970, 5 febbraio 1975 e 15 febbraio 1982 ha disposto la parziale esenzione dei carburanti ad uso agricolo dal prelievo tributario.

Dopo il 1991, in seguito alla liberalizzazione dei prezzi dei carburanti²²², si è avuta una riduzione del beneficio garantito agli agricoltori.

Nel 1992 le quote agevolative destinate agli agricoltori erano state ridotte, a mezzo decreti poi decaduti nel 1993, del 20%. In questi anni, la legge 427/93²²³ ha ridotto "l'aliquota dell'accisa per il gasolio dal 20 al 10%, riducendo corrispondentemente del 10% l'onere fiscale per l'agricoltore, ma ha soppresso l'agevolazione per la benzina ed il petrolio agricolo"²²⁴. Tale normativa ha inoltre riservato agevolazioni particolari ai carburanti di tipo ecologico.

Per i cambiamenti normativi recenti, la finanziaria 2001 ha previsto alcune novità:

- Esenzione dell'accisa sul biodiesel contenuto in volume in miscela con gasolio e con olio combustibile in misura non superiore al 5%;
- Riduzione dell'accisa per il bioetanolo derivato da prodotti agricoli;
- Esenzione totale dall'accisa sul gasolio utilizzato in serra per il periodo che decorre dal 1° gennaio al 30 giugno 2001.

Le agevolazioni sui carburanti hanno mostrato un andamento in termini reali crescente.

Tabella 5.18: L'agevolazione sui carburanti - miliardi di lire costanti 95

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agevolazione carburanti	1.928	2.361	2.505	2.339	2.220	2.369	2.405	2.439	2.306	2.393	2.641

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

L'aumento è imputabile sia all'evoluzione normativa che all'incremento delle accise sui carburanti operato negli altri settori. Si è inoltre assistito ad un rafforzamento nel tempo della meccanizzazione in agricoltura e, quindi, ad un contestuale accrescimento del consumo di carburanti e della relativa agevolazione.

²²² Fino a tale data infatti i prezzi dei carburanti venivano fissati a livello centrale attraverso un DM.

²²³ Legge n. 427 del 29 ottobre 1993 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, recante armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali [...].

²²⁴ A. Cristofaro F. Sotte A. Mazzini M. Tonnarelli (1994), "Le agevolazioni sui carburanti per l'agricoltura" in *Questione agraria* n. 54.

CAPITOLO 6

IL CONSOLIDATO DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN AGRICOLTURA

6.1. La mappa degli interventi

La mappa degli interventi è uno schema derivato dalla rielaborazione di uno precedentemente pubblicato da R. Finuola²²⁵ che permette di collocare gli erogatori e le agevolazioni presentati nei precedenti capitoli in un quadro d'insieme.

In essa sono presenti cinque livelli: fonti di erogazione, erogatori intermedi, erogatori finali, tipologie di intervento ed agevolazioni.

Le fonti di erogazione costituiscono il "serbatoio" da cui vengono attinte le risorse da destinare al settore agricolo e sono l'UE, lo Stato Italiano e le regioni.

Gli erogatori intermedi sono coloro che ricevono le risorse dalle fonti di erogazione e le ridistribuiscono agli erogatori finali. Si tratta del Conto 23205 aperto presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso il quale transitano i fondi di origine europea²²⁶ e quelli di origine nazionale destinati al finanziamento delle spese connesse, del fondo di rotazione che eroga le risorse comunitarie²²⁷ e nazionali, connesse alle prime, destinate all'attuazione in Italia dei regolamenti a finalità strutturale²²⁸ e del Ministero dell'Economia e delle Finanze che cofinanzia il fondo di rotazione, il MIPAF e le regioni. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze finanzia anche il fondo per la meccanizzazione in agricoltura²²⁹ che, comunque, eroga una quota minima di risorse.

²²⁵ R. Finuola (1995), "Presentazione della ricerca e sintesi dei risultati" in R. Finuola (a cura di), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma, oppure, R. Finuola (1997), "Un quadro globale dell'intervento pubblico nell'agricoltura italiana" in F. Sotte (a cura di), *Spesa pubblica e agricoltura*, Clua Edizioni Ancona.

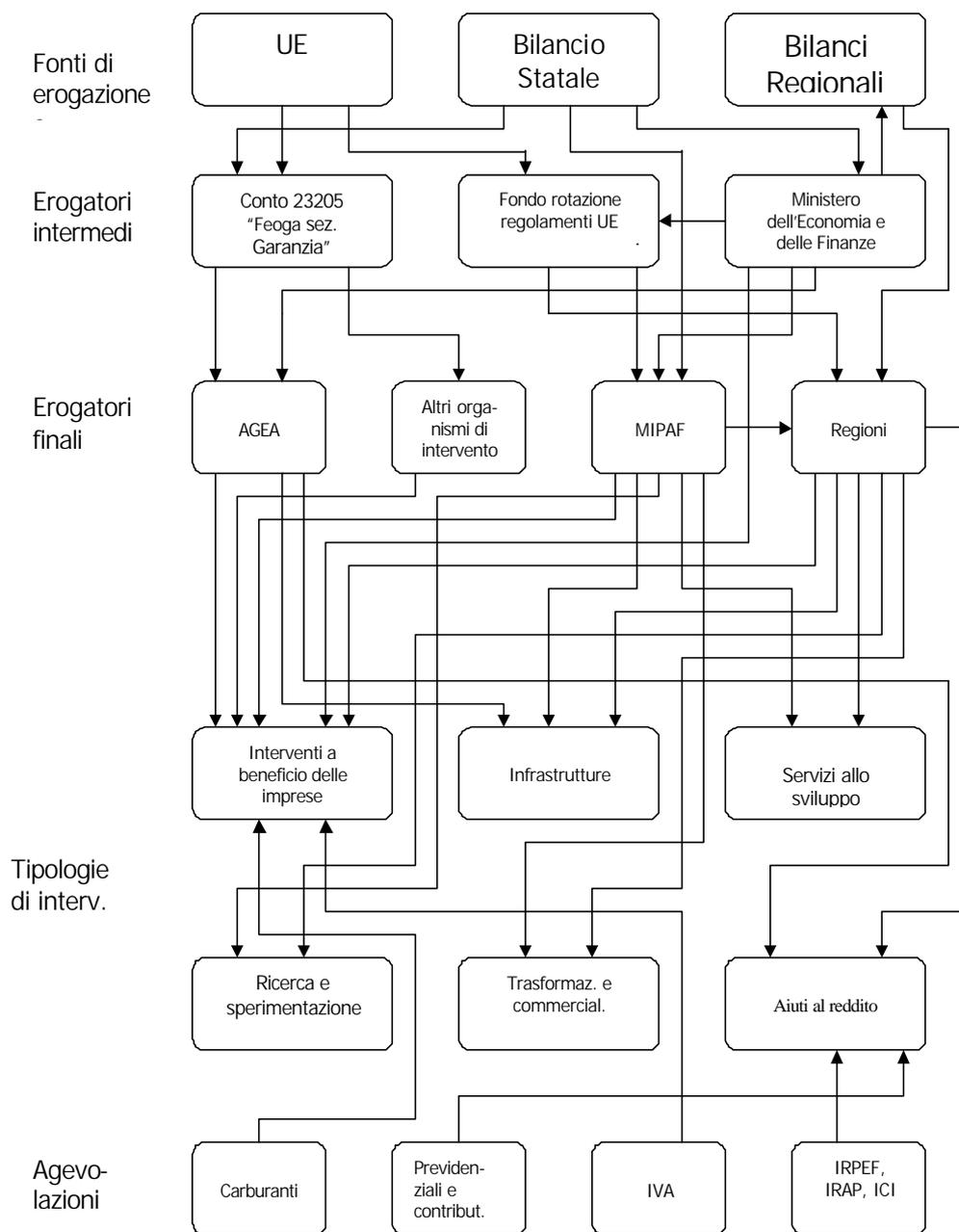
²²⁶ I fondi di origine europea destinati alla politica di mercato e alle misure strutturali connesse alla precedente vengono erogati dal Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA) sezione Garanzia.

²²⁷ I fondi di origine europea destinati alla politica strutturale agricola vengono erogati dal FEOGA sezione Orientamento.

²²⁸ Fino al 1997 il fondo di rotazione agiva anche come erogatore finale ma il DL la legge n. 81 del 28 marzo 1997 recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11, ha affidato le competenze di erogatore finale all'AGEA.

²²⁹ Il fondo per la meccanizzazione è stato istituito dall'articolo 12 della legge 910/66. I prestiti ed i mutui concessi da tale fondo, a valere sulle risorse del Ministero dell'Economia e delle Finanze, vengono trasferiti direttamente ai richiedenti sulla base delle istruttorie effettuate dalle regioni.

Figura 6.1: La mappa degli interventi



Fonte: rielaborazione dello schema pubblicato in R. Finuola (1995) "Presentazione della ricerca e sintesi dei risultati" in R. Finuola (a cura di). La spesa pubblica in agricoltura. INEA

Gli erogatori finali distribuiscono le risorse fra i beneficiari finali agendo come vere e proprie agenzie di spesa e sono l'AGEA, gli altri organismi di intervento²³⁰, il MIPAF e le regioni.

²³⁰ Gli altri organismi di intervento si occupano dell'attuazione in Italia della PAC di mercato nei settori esclusi dalla competenza generale dell'AGEA e sono l'ente risi per gli interventi nel settore rischio ed il Ministero dell'economia e delle finanze per le restituzioni alle esportazioni.

Le sei tipologie di intervento indicate mostrano le finalità che le erogazioni intendono perseguire che sono:

- Ricerca e sperimentazione: riguardano gli interventi per il finanziamento di studi e ricerche in campo agricolo;
- Servizi allo sviluppo: riguardano le spese per incentivare la produzione attraverso la formazione, la divulgazione e l'assistenza tecnica;
- Trasformazione e commercializzazione: riguardano le spese per favorire la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli;
- Interventi a beneficio delle imprese: comprendono a loro volta altre tre tipologie di intervento:
 - a) Aiuti agli investimenti aziendali: agevolazioni nell'acquisto di fattori fissi per le aziende che producono beni agricoli;
 - b) Aiuti alla gestione: finanziamenti di breve periodo per migliorare la gestione delle imprese;
 - c) Aiuti alle produzioni: interventi di mercato sia europei che nazionali;
- Infrastrutture: riguardano interventi finalizzati a migliorare l'ambiente in cui le imprese operano che andranno a vantaggio delle singole aziende agricole soltanto in maniera indiretta;
- Aiuti al reddito: riguardano gli interventi volti ad incrementare il livello reddituale dei soggetti percettori.

Le agevolazioni indicano quelle deroghe alle normative fiscali, di cui si è argomentato nel capitolo quinto, che consentono agli operatori agricoli di pagare meno imposte e meno contributi rispetto a quelli degli altri settori.

6.2. IL consolidato dell'intervento pubblico in agricoltura in Italia

Le tabelle di seguito esposte sono il risultato di un processo di consolidamento. Questo significa che, durante la loro elaborazione, sono state evitate tutte quelle forme di duplicazione presenti nei bilanci dei vari erogatori coinvolti.

La spesa dell'AGEA è stata riportata a consuntivo al netto di quella di funzionamento e di quella per le somme non utilizzate al fine di valutare l'ammontare delle erogazioni di cui il settore agricolo realmente beneficia.

Le azioni dirette UE riguardavano le erogazioni per il finanziamento dei regolamenti finalizzati ad incentivare la costruzione di strutture per la trasformazione e la commercializzazione.

La voce relativa al fondo di rotazione riguarda esclusivamente gli interventi in cui agiva come erogatore finale²³¹. La spesa strutturale europea erogata dal fondo di rotazione alle regioni e al Ministero è stata infatti considerata all'interno della spesa ad essi riferita.

La voce Ministero riporta la spesa erogata dal Ministero agricolo al netto della spesa di funzionamento, di quella trasferita alle regioni e di quella per la pesca. Quest'ultima componente è stata sottratta dal volume complessivo delle risorse erogate al fine di rendere comparabile il periodo 1990-1993 con il periodo 1994-2000 quando il nuovo MIRAAF, ha acquisito le competenze relative a questo settore in precedenza esercitate dal Ministero della Marina Mercantile.

La voce regioni comprende i pagamenti totali da queste effettuati risultanti dalla Base Dati INEA. Al contrario che per gli altri erogatori, non è stata detratta la spesa per il funzionamento poiché essa è già considerata in altra parte del bilancio e non riguarda esclusivamente l'attività per l'agricoltura ma tutto il funzionamento dell'istituzione. La Base Dati INEA rende disponibili le cifre solo fino al 1999. Ne consegue che per l'anno 2000 la spesa relativa è stata stimata in sede di redazione del consuntivo.

²³¹ Il fondo di rotazione ha cessato di operare come erogatore finale. Attualmente si occupa soltanto del trasferimento delle risorse strutturali europee e nazionali, connesse alle precedenti, a regioni e MIPAF.

Tabella 6.1: Consolidato del sostegno al settore agricolo - miliardi di lire correnti

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		Media 1998-2000	
	Val ass	%	Val ass	%																				
AIMA/AGEA	7.117	28,4	9.133	32,6	8.204	29,0	9.666	31,7	8.996	32,2	10.190	33,6	10.474	34,1	10.585	35,2	9.689	34,1	9.280	33,1	12.263	38,6	10.411	35,4
Altri organismi di intervento	1.142	4,6	1.463	5,2	1.935	6,8	1.861	6,1	771	2,8	827	2,7	650	2,1	805	2,7	923	3,3	918	3,3	768	2,4	870	3,0
Azione dirette UE	83	0,3	56	0,2	62	0,2	50	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Fondo di rotazione regolamenti UE	161	0,6	265	0,9	223	0,8	226	0,7	229	0,8	226	0,7	220	0,7	4	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Ministero	1.360	5,4	1.308	4,7	1.043	3,7	1.362	4,5	1.063	3,8	1.108	3,7	1.040	3,4	971	3,2	830	2,9	1.055	3,8	1.228	3,9	1.038	3,5
Fondo per la meccanizzazione	145	0,6	117	0,4	118	0,4	103	0,3	64	0,2	103	0,3	131	0,4	80	0,3	86	0,3	78	0,3	0	0,0	82	0,3
Regioni	6.271	25,1	6.101	21,8	6.932	24,5	7.133	23,4	6.785	24,3	6.624	21,8	6.945	22,6	6.766	22,5	7.233	25,5	7.253	25,9	7.634	24,0	7.373	25,1
Totale trasferimenti	16.279	65,1	18.443	65,9	18.517	65,5	20.401	67,0	17.908	64,1	19.078	62,9	19.460	63,4	19.211	63,8	18.761	66,1	18.584	66,3	21.893	68,9	19.773	67,2
IVA	1.042	4,2	1.072	3,8	1.092	3,9	968	3,2	826	3,0	881	2,9	968	3,2	918	3,0	914	3,2	891	3,2	690	2,2	832	2,8
Agevolazioni carburanti	1.508	6,0	1.988	7,1	2.208	7,8	2.152	7,1	2.114	7,6	2.369	7,8	2.532	8,2	2.629	8,7	2.552	9,0	2.691	9,6	3.037	9,6	2.760	9,4
IRPEF	642	2,6	788	2,8	733	2,6	700	2,3	731	2,6	826	2,7	971	3,2	656	2,2	712	2,5	780	2,8	754	2,4	749	2,5
ILOR	475	1,9	550	2,0	503	1,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
IRAP	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	535	1,9	545	1,9	577	1,8	552	1,9
ICI	0	0,0	0	0,0	0	0,0	164	0,5	163	0,6	166	0,5	165	0,5	170	0,6	175	0,6	182	0,6	188	0,6	182	0,6
Agevolazioni previdenziali e contributive	5.075	20,3	5.155	18,4	5.223	18,5	6.062	19,9	6.177	22,1	7.012	23,1	6.619	21,5	6.508	21,6	4.743	16,7	4.366	15,6	4.619	14,5	4.576	15,6
Totale agevolazioni	8.742	34,9	9.553	34,1	9.758	34,5	10.046	33,0	10.011	35,9	11.254	37,1	11.255	36,6	10.881	36,2	9.631	33,9	9.455	33,7	9.865	31,1	9.650	32,8
Totale complessivo	25.021	100,0	27.996	100,0	28.275	100,0	30.447	100,0	27.919	100,0	30.332	100,0	30.715	100,0	30.092	100,0	28.392	100,0	28.039	100,0	31.758	100,0	29.424	100,0
Produzione ai prezzi base	65.498		72.077		71.562		71.830		73.118		78.764		82.761		82.503		81.829		82.802		82.544		82.392	
% sostegno/produzione		38,2		38,8		39,5		42,4		38,2		38,5		37,1		36,5		34,7		33,9		38,5		35,7
Valore aggiunto ai prezzi base	40.522		45.547		45.816		45.672		47.783		51.740		54.912		55.458		55.359		56.121		55.071		55.517	
% sostegno/valore aggiunto		61,7		61,5		61,7		66,7		58,4		58,6		55,9		54,3		51,3		50,0		57,7		53,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 6.2: Consolidato del sostegno al settore agricolo - miliardi di lire costanti 95

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		Media 1998-2000	
	Val ass	%	Val ass	%																				
AIMA/AGEA	9.101	28,4	10.845	32,6	9.308	29,0	10.506	31,7	9.448	32,2	10.190	33,6	9.948	34,1	9.819	35,2	8.754	34,1	8.251	33,1	10.661	38,6	9.222	35,3
Altri organismi di intervento	1.460	4,6	1.737	5,2	2.195	6,8	2.023	6,1	810	2,8	827	2,7	617	2,1	747	2,7	834	3,3	816	3,3	668	2,4	773	3,0
Azione dirette UE	106	0,3	66	0,2	70	0,2	54	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Fondo di rotazione regolamenti UE	206	0,6	315	0,9	253	0,8	246	0,7	241	0,8	226	0,7	209	0,7	4	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Ministero	1.739	5,4	1.553	4,7	1.183	3,7	1.480	4,5	1.116	3,8	1.108	3,7	988	3,4	901	3,2	750	2,9	938	3,8	1.068	3,9	918	3,5
Fondo per la meccanizzazione	185	0,6	139	0,4	134	0,4	112	0,3	67	0,2	103	0,3	124	0,4	74	0,3	78	0,3	69	0,3	0	0,0	74	0,3
Regioni	8.019	25,1	7.245	21,8	7.865	24,5	7.753	23,4	7.126	24,3	6.624	21,8	6.596	22,6	6.277	22,5	6.535	25,5	6.449	25,9	6.637	24,0	6.540	25,1
Totale trasferimenti	20.818	65,1	21.900	65,9	21.010	65,5	22.174	67,0	18.808	64,1	19.078	62,9	18.483	63,4	17.821	63,8	16.950	66,1	16.523	66,3	19.033	68,9	17.526	67,2

IVA	1.333	4,2	1.273	3,8	1.239	3,9	1.052	3,2	868	3,0	881	2,9	919	3,2	851	3,0	826	3,2	792	3,2	600	2,2	739	2,8
Agevolazioni carburanti	1.928	6,0	2.361	7,1	2.505	7,8	2.339	7,1	2.220	7,6	2.369	7,8	2.405	8,2	2.439	8,7	2.306	9,0	2.393	9,6	2.641	9,6	2.446	9,4
IRPEF	821	2,6	936	2,8	832	2,6	761	2,3	768	2,6	826	2,7	922	3,2	609	2,2	643	2,5	693	2,8	656	2,4	664	2,5
ILOR	607	1,9	653	2,0	570	1,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
IRAP	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	483	1,9	485	1,9	501	1,8	490	1,9
ICI	0	0,0	0	0,0	0	0,0	178	0,5	171	0,6	166	0,5	157	0,5	158	0,6	158	0,6	162	0,6	164	0,6	161	0,6
Agevolazioni previdenziali e contributive	6.489	20,3	6.122	18,4	5.926	18,5	6.589	19,9	6.487	22,1	7.012	23,1	6.287	21,5	6.038	21,6	4.285	16,7	3.882	15,6	4.015	14,5	4.061	15,6
Totale agevolazioni	11.179	34,9	11.344	34,1	11.072	34,5	10.920	33,0	10.514	35,9	11.254	37,1	10.690	36,6	10.094	36,2	8.701	33,9	8.407	33,7	8.576	31,1	8.561	32,8

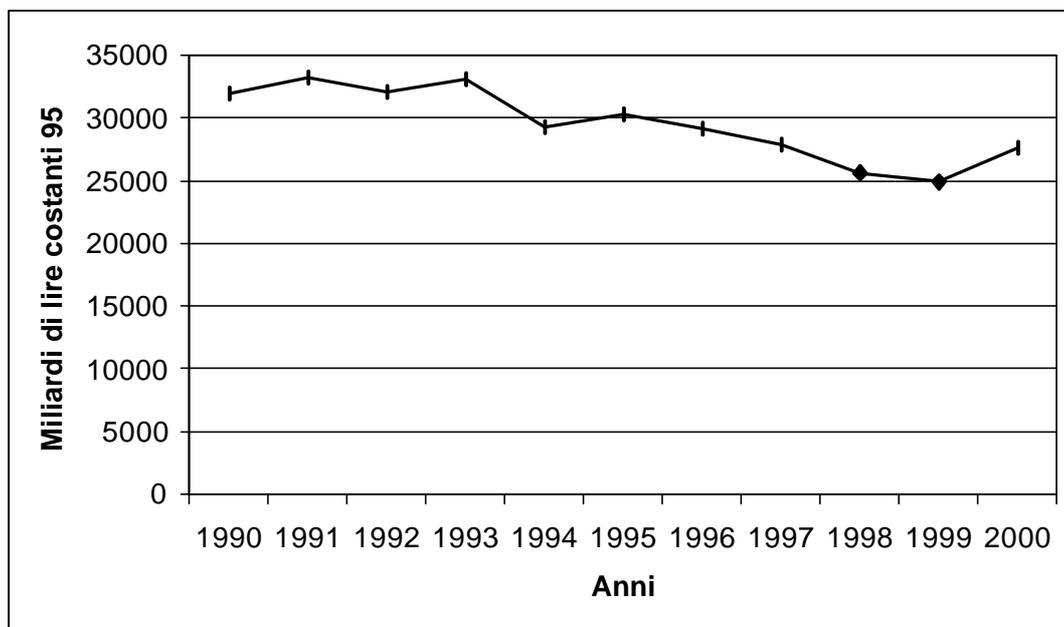
Totale complessivo	31.997	100,0	33.244	100,0	32.081	100,0	33.094	100,0	29.322	100,0	30.332	100,0	29.173	100,0	27.915	100,0	25.651	100,0	24.929	100,0	27.610	100,0	26.088	100,0
---------------------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------

Produzione ai prezzi base	75.148		80.178		79.882		78.617		78.219		78.764		79.587		79.701		80.318		83.584		81.581		81.828	
% sostegno/produzione		42,6		41,5		40,2		42,1		37,5		38,5		36,7		35,0		31,9		29,8		33,8		31,9
Valore aggiunto ai prezzi base	46.093		50.350		50.973		50.727		51.048		51.740		52.846		53.463		54.061		57.408		55.524		55.664	
% sostegno/ valore aggiunto		69,4		66,0		62,9		65,2		57,4		58,6		55,2		52,2		47,4		43,4		49,7		46,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Il grafico 6.1 mostra l'andamento del consolidato dell'intervento pubblico in agricoltura dal 1990 al 2000.

Grafico 6.1: Consolidato del sostegno al settore agricolo



Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Il trend è in termini reali decrescente.

Le motivazioni che stanno dietro a tale flessione sono ascrivibili sia all'evoluzione normativa che ha interessato gli erogatori finali sia ai mutamenti che hanno riguardato le fonti di erogazione (UE, Stato e regioni). L'UE ha da tempo cercato di ridurre l'ammontare del suo intervento dedicato alla politica agricola di mercato. Ricordiamo infatti come le risorse destinate all'AGEA da parte dell'Europa abbiano registrato dal 1990 al 1999 una flessione in termini reali dell'11,6%.

Dall'altro lato il finanziamento nazionale dell'agricoltura non ha mostrato un andamento diverso. Un buon indice per quantificare l'interesse dello Stato al settore agricolo potrebbe essere la valutazione degli stanziamenti per gli interventi programmati, operati dalla legge 752/86 (e successivi rifinanziamenti) e dalla nuova pluriennale (legge n. 499/99) passando attraverso le varie leggi annuali mediante le quali lo Stato erogava risorse per il settore al fine di garantire continuità agli interventi programmati in agricoltura.

Al riguardo, la 752 aveva previsto, per il 1990, uno stanziamento di 3.900 miliardi di lire. I successivi stanziamenti aventi la medesima finalità del precedente hanno evidenziato una forte flessione. Basti pensare che la nuova pluriennale (legge n. 499/99) ha previsto per il 1999 uno stanziamento di 499,3 miliardi e per il 2000 di 99,1. E' vero che il quadro

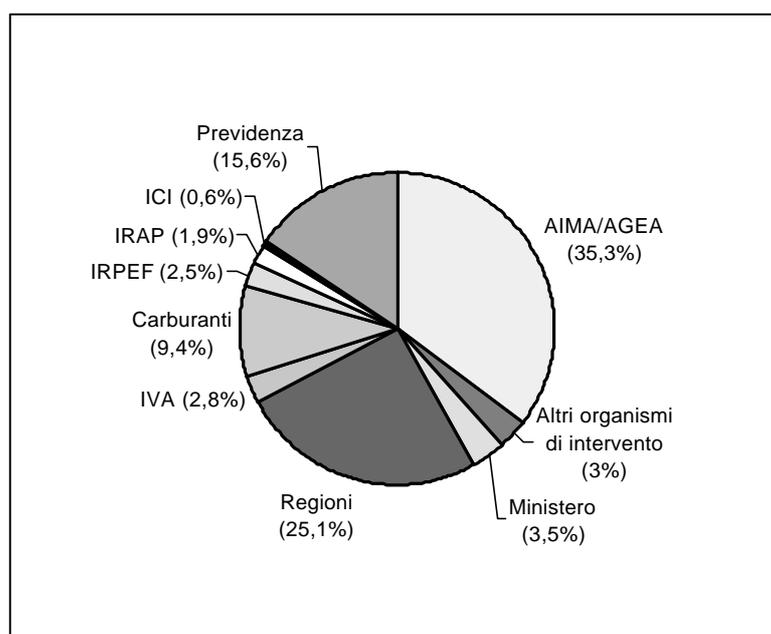
della finanza pubblica delle autonomie locali dal 1990 ad oggi è molto mutato, in seguito all'introduzione del federalismo fiscale con la legge 549/95, ma se quantifichiamo le risorse da quest'ultimo apportate al settore agricolo in 1.130 miliardi, indicati dalla stessa legge al comma 8 dell'articolo 3, risulta evidente la forte flessione di quanto destinato all'agricoltura. Tale tesi non risulta inoltre opinabile considerando che nel frattempo ha operato il fondo perequativo istituito ai sensi del secondo comma dell'articolo 3 della citata legge n. 549/95 poiché, pur mancando i dati relativi, sembra che le risorse da esso erogate siano state di scarsa rilevanza.

Un ruolo importante nella riduzione del sostegno al settore agricolo è stato inoltre ricoperto dalle modifiche alle normative fiscali ed in particolare a quelle previdenziali e contributive. Questi mutamenti hanno fatto sì che tali agevolazioni siano passate da 6.489 miliardi costanti nel 1990 a 4.015 nel 2000 con una flessione del 38,1%.

Ritornando all'analisi dei dati, il sostegno reale al settore agricolo nel 1990 è pari a 31.997 miliardi di lire costanti mentre nel 2000 è di 27.610 miliardi con una flessione del 13,7%.

Relativamente agli indicatori settoriali, il sostegno erogato nel 2000 è pari al 33,8% della produzione realizzata e al 49,7% del valore aggiunto settoriale. Nel 1990 invece tali valori erano pari al 42,6% rispetto alla produzione e al 69,4% rispetto al valore aggiunto.

Grafico 6.2: Composizione del sostegno pubblico all'agricoltura. Media 1998-2000 su dati costanti 95



Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Le percentuali di composizione dell'intervento pubblico in agricoltura mostrano come la maggior parte del sostegno venga erogato dall'AGEA (35,3%), seguita dalle regioni (25,1%). Al terzo posto troviamo le agevolazioni previdenziali e contributive che erogano al settore agricolo il 15,6% del sostegno e al quarto troviamo le agevolazioni sui carburanti con il 9,4%. Il Ministero agricolo eroga soltanto il 3,5% delle risorse destinate al settore.

Il peso delle erogazioni di origine europea nel consolidato dell'intervento pubblico in agricoltura risulta determinante. Quello che invece è sorprendente è il forte peso ricoperto dalle agevolazioni contributive e fiscali, in particolare sui carburanti.

Da una comparazione fra il totale dei trasferimenti ed il totale delle agevolazioni risulta che il sostegno pubblico all'agricoltura è composto per il 67,2% da vere e proprie erogazioni dirette mentre il 32,8% è il frutto di agevolazioni fiscali, previdenziali e contributive.

6.3. La destinazione economico funzionale dell'intervento pubblico in agricoltura

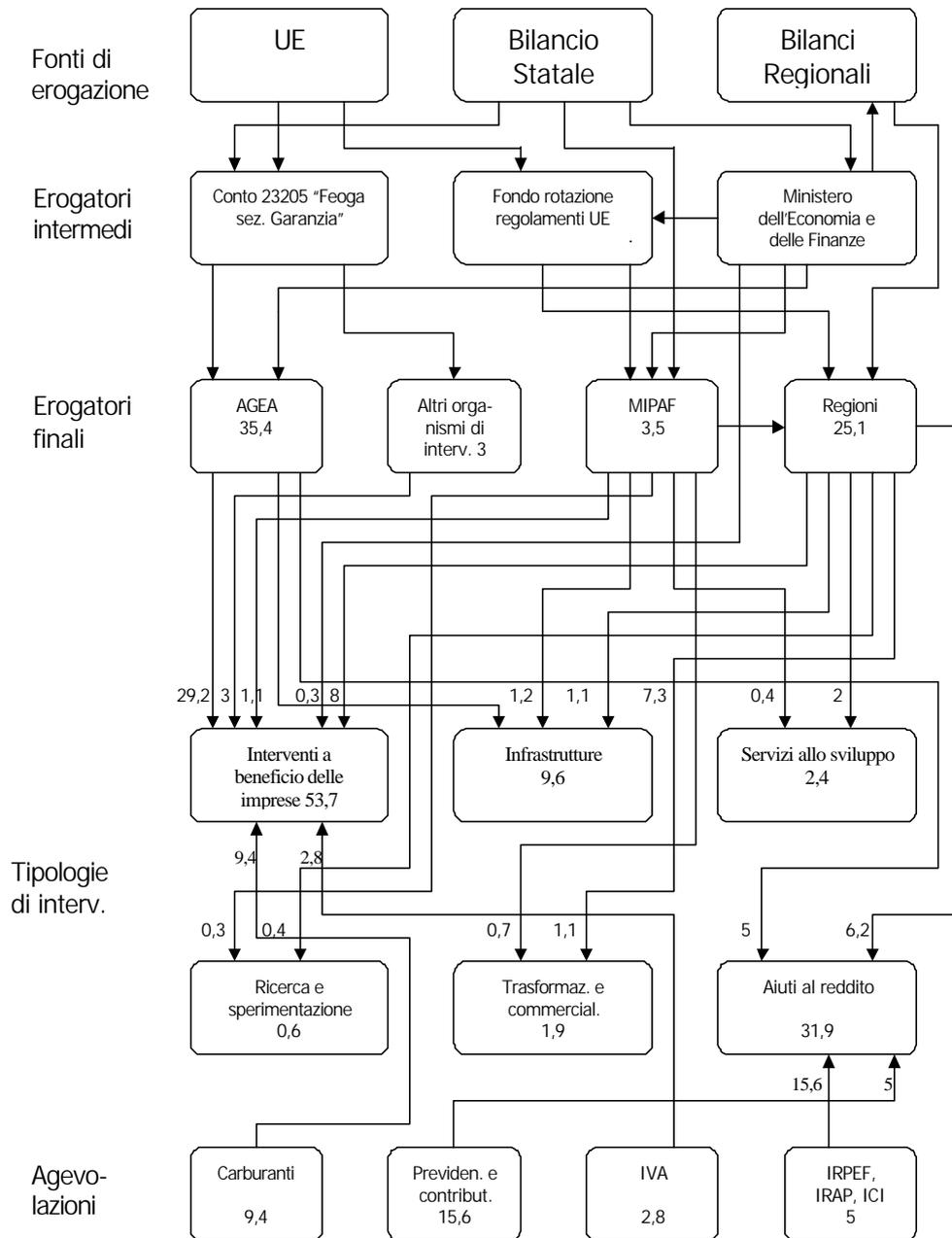
La tabella 6.3 mostra la ripartizione economico-funzionale del sostegno complessivo all'agricoltura costante 95 (media 1998-2000).

Tabella 6.3: Ripartizione del sostegno al settore agricolo per tipologia di interventi media 1998-2000 - valori percentuali e miliardi di lire costanti 95

Tipologia di intervento	AGEA	Altri	Rota- zione	MIPAF	Mecca- nizzazio- ne	Regio- ni	Carbu- ranti	Previden- za	IVA	IRPEF IRAP ICI	Totale
Miliardi di lire costanti 95											
Ricerca e sperimentazione	-	-	-	67	-	95	-	-	-	-	162
Servizi allo sviluppo	-	-	-	103	-	525	-	-	-	-	628
Trasform. e comm.	-	-	-	194	-	292	-	-	-	-	486
- aiuti agli invest. Aziendali	-	-	-	82	72	1.340	-	-	-	-	1.494
- aiuti alla gestione	-	-	-	192	-	742	2.447	-	-	-	3.381
- aiuti alla produzione	7.618	771	-	6	-	-	-	-	737	-	9.132
Tot interv. a benef. Imprese	7.618	771	-	281	72	2.082	2.447	-	737	-	14.008
Infrastrutture	300	-	-	275	-	1.917	-	-	-	-	2.493
Aiuti al reddito	1.312	-	1	-	-	1.626	-	4.057	-	1.315	8.311
Totale	9.230	771	1	920	72	6.537	2.447	4.057	737	1.315	26.088
Valori percentuali											
Ricerca e sperimentazione	-	-	-	0,3	-	0,4	-	-	-	-	0,6
Servizi allo sviluppo	-	-	-	0,4	-	2,0	-	-	-	-	2,4
Trasform. e comm.	-	-	-	0,7	-	1,1	-	-	-	-	1,9
- aiuti agli invest. Aziendali	-	-	-	0,3	0,3	5,1	-	-	-	-	5,7
- aiuti alla gestione	-	-	-	0,7	-	2,8	9,4	-	-	-	13,0
- aiuti alla produzione	29,2	3,0	-	0,0	-	-	-	-	2,8	-	35,0
Tot interv. a benef. imprese	29,2	3,0	-	1,1	0,3	8,0	9,4	-	2,8	-	53,7
Infrastrutture	1,2	-	-	1,1	-	7,3	-	-	-	-	9,6
Aiuti al reddito	5,0	-	0,0	-	-	6,2	-	15,6	-	5,0	31,9
Totale	35,4	3,0	0,0	3,5	0,3	25,1	9,4	15,6	2,8	5,0	100,0

Fonte: elaborazioni INEA

Figura 6.2: La Mappa degli interventi



Fonte: nostra elaborazione dello schema pubblicato in R. Finuola (1995) op. cit.

La maggior parte della spesa pubblica per l'agricoltura viene erogata per realizzare interventi a beneficio delle imprese che, in media, negli anni 1998-2000 costituivano il 53,7% del sostegno complessivo. All'interno di tale gruppo, le componenti principali sono gli aiuti alla produzione con il 35% e quelli alla gestione con il 13%. Per i primi il finanziamento proviene dall'AGEA, dagli altri organismi di intervento e dalle agevolazioni

previdenziali. Per gli aiuti alla gestione la quota principale è assicurata dalle agevolazioni sui carburanti seguite dalle erogazioni regionali e ministeriali.

Di seguito agli aiuti alla gestione troviamo, in ordine di importanza, quelli al reddito che rappresentano il 31,9% del sussidio finanziato, in prevalenza, dalle agevolazioni contributive e IVA, dalle erogazioni dell'AGEA e regionali.

Gli interventi per le infrastrutture assorbono il 9,6% del sussidio, finanziato prevalentemente da erogazioni di origine regionale.

Per riclassificare i dati poc'anzi esposti verranno considerati due soli tipi di intervento: quello conservativo e quello strutturale. Gli interventi del primo tipo hanno come fine ultimo quello di proteggere i redditi degli operatori agricoli dalle fluttuazioni cicliche del mercato mantenendo lo status quo e riguardano gli aiuti alla gestione, quelli alla produzione e al reddito. Gli interventi del secondo tipo hanno il fine di incentivare la costruzione di quanto sarà in futuro necessario al settore per giungere ad uno sviluppo autonomo e sostenibile. Al contrario degli interventi di tipo conservativo in quelli strutturali le finalità sono di lungo periodo e tendono a ridurre la dipendenza del settore dalle erogazioni pubbliche. In questo gruppo andremo, quindi, ad includere quelli per la ricerca e sperimentazione, i servizi allo sviluppo, quelli per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, gli aiuti agli investimenti aziendali e gli interventi per le infrastrutture.

Confrontando gli interventi del primo tipo con quelli del secondo risulta che quelli conservativi prevalgono nettamente su quelli strutturali assorbendo ben il 79,9% del sostegno complessivo.

Si tratta di una connotazione negativa dell'intervento pubblico in agricoltura poiché una tale finalizzazione della spesa non stimola la costruzione di ciò che sarebbe necessario per uno sviluppo autonomo e sostenibile ma continua a mantenere la dipendenza del settore agricolo dalle erogazioni pubbliche.

6.4. Riparto del consolidato della spesa pubblica in agricoltura a livello regionale

Di seguito riportiamo alcune tabelle che sono il frutto di una stima del riparto del consolidato dell'intervento pubblico in agricoltura a livello regionale.

Tabella 6.4: Riparto della spesa a livello regionale per l'anno 1998 - miliardi di lire costanti 95

Regioni	AGEA		Altri organismi di intervento		MIPAF		Fondo per la meccanizzazione		Regioni		Totale trasferimenti	
	Miliardi	%	Miliardi	%	Miliardi	%	Miliardi	%	Miliardi	%	Miliardi	%
Valle d'Aosta	3	2,7	0	0,3	1	0,6	0	0,0	123	96,4	128	100,0
Piemonte	553	58,5	53	5,6	49	5,2	0	0,0	291	30,8	946	100,0
Lombardia	777	59,0	74	5,6	70	5,3	4	0,3	393	29,8	1.318	100,0
Trentino-Alto Adige	83	13,6	8	1,3	9	1,5	0	0,1	513	83,6	614	100,0
Veneto	800	64,4	76	6,1	64	5,2	1	0,1	300	24,2	1.242	100,0
Friuli-Venezia Giulia	194	42,8	18	4,1	4	1,0	1	0,1	235	52,0	452	100,0
Liguria	73	54,0	7	5,1	16	12,2	0	0,0	39	28,7	135	100,0
Emilia-Romagna	1.046	67,4	100	6,4	76	4,9	3	0,2	328	21,1	1.552	100,0
Toscana	411	47,4	39	4,5	53	6,1	4	0,5	359	41,4	866	100,0
Umbria	298	68,2	28	6,5	16	3,6	5	1,0	90	20,6	437	100,0
Marche	293	60,5	28	5,8	19	3,9	0	0,0	145	29,9	484	100,0
Lazio	409	55,8	39	5,3	152	20,8	4	0,5	128	17,5	732	100,0
Abruzzo	223	48,7	21	4,6	32	7,0	7	1,6	174	38,0	458	100,0
Molise	114	48,3	11	4,6	8	3,5	4	1,6	100	42,0	237	100,0
Campania	705	59,0	67	5,6	40	3,4	12	1,0	370	30,9	1.195	100,0
Puglia	1.124	72,5	107	6,9	46	2,9	8	0,5	266	17,2	1.551	100,0
Basilicata	247	39,0	24	3,7	35	5,6	4	0,6	325	51,1	635	100,0
Calabria	398	35,3	38	3,4	36	3,2	0	0,0	656	58,1	1.128	100,0
Sicilia	697	40,0	66	3,8	14	0,8	18	1,0	946	54,3	1.741	100,0
Sardegna	305	27,7	29	2,6	7	0,7	2	0,2	755	68,7	1.099	100,0
Italia	8.754	51,6	834	4,9	750	4,4	78	0,5	6.535	38,6	16.950	100,0
Nord	3.530	55,3	336	5,3	290	4,5	9	0,1	2.222	34,8	6.388	100,0
Centro	1.410	56,0	134	5,3	240	9,5	13	0,5	722	28,7	2.519	100,0
Sud	2.812	54,0	268	5,1	198	3,8	36	0,7	1.890	36,3	5.204	100,0
Isole	1.001	35,3	95	3,4	22	0,8	20	0,7	1.701	59,9	2.840	100,0
Regioni a SS	1.282	31,8	122	3,0	36	0,9	21	0,5	2.572	63,8	4.034	100,0
Regioni a SO	7.472	57,8	712	5,5	714	5,5	57	0,4	3.963	30,7	12.917	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Confrontando il riparto dei trasferimenti fra le regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario risulta che, nelle prime, la quota principale di sostegno è assicurata dalle erogazioni regionali mentre nelle seconde dall'AGEA.

Le motivazioni vanno ricercate su due fronti. Da un lato le regioni a statuto speciale, escludendo il Friuli VG, sono morfologicamente inadatte alle coltivazioni maggiormente privilegiate dalla PAC. La maggiore autonomia consente poi alle regioni a statuto speciale una maggiore capacità di spesa e, quindi, la possibilità di erogare quantitativi superiori di

risorse²³². Ovviamente non per tutte le cinque regioni speciali la situazione rispecchia quella poc'anzi presentata. In Friuli ed in Sicilia, ad esempio, il sostegno AGEA si rivela molto più rilevante che nelle altre, pur rimanendo prevalenti le risorse di origine regionale all'interno della composizione dei trasferimenti.

Relativamente alla distribuzione del sostegno per aree geografiche vediamo come la situazione si mostri abbastanza simile per le regioni del Nord, Centro e Sud, ad esclusione delle Isole. Queste ultime infatti sono entrambe regioni a statuto speciale per cui valgono le considerazioni precedentemente esposte. In tutte e tre le aree geografiche, il sostegno è garantito dalle erogazioni AGEA in misura superiore rispetto alla media nazionale cui corrisponde un peso inferiore alla media delle erogazioni regionali.

Relativamente alle risorse del MIPAF il Centro risulta beneficiario di una quota superiore alla media nazionale mentre il Nord ne beneficia in misura di poco superiore. Per le altre aree le erogazioni del Ministero assumono una consistenza irrilevante.

Anche queste evidenze mostrano delle differenze rilevanti fra le varie regioni. Tralasciando quelle a statuto speciale vi sono alcune regioni a statuto ordinario come Toscana, Molise, Basilicata e Calabria che godono del sostegno AGEA in misura inferiore alla media nazionale beneficiando, di contro, di una maggiore erogazione regionale.

²³² Ricordiamo che le cifre di cui si sta trattando corrispondono ai pagamenti totali regionali.

Tabella 6.5: Riparto delle agevolazioni a livello regionale per l'anno 1998 - miliardi di lire costanti 95

Regioni	I V A		Agevolazioni Carburanti		IRPEF		ICI		IRAP		Agevolazioni previdenziali e contributive		Totale agevolazioni	
	Miliardi	%	Miliardi	%	Miliardi	%	Miliardi	%	Miliardi	%	Miliardi	%	Miliardi	%
Valle d'Aosta	1	7,1	1	8,5	1	5,3	0	1,7	1	4,1	9	73,3	12	100,0
Piemonte	63	12,5	183	36,4	53	10,6	16	3,3	37	7,3	150	29,9	502	100,0
Lombardia	122	13,0	330	35,4	86	9,2	18	1,9	71	7,6	305	32,8	932	100,0
Trentino-Alto Adige	30	15,4	29	15,0	16	8,5	2	1,0	17	9,0	98	51,0	193	100,0
Veneto	92	10,1	249	27,3	69	7,6	15	1,7	54	5,9	433	47,4	913	100,0
Friuli-Venezia Giulia	11	7,3	47	30,1	15	9,3	4	2,5	7	4,3	73	46,5	157	100,0
Liguria	12	9,1	28	21,7	18	14,4	4	2,7	7	5,3	60	46,7	128	100,0
Emilia-Romagna	108	13,1	230	28,0	69	8,4	20	2,5	63	7,6	333	40,5	824	100,0
Toscana	27	7,2	160	43,2	34	9,3	7	2,0	16	4,2	126	34,2	370	100,0
Umbria	5	4,3	66	51,5	11	8,6	3	2,0	3	2,5	40	31,1	128	100,0
Marche	10	5,1	79	39,4	21	10,6	4	1,9	6	3,0	80	39,9	201	100,0
Lazio	37	7,1	114	22,1	35	6,8	12	2,3	21	4,1	297	57,5	517	100,0
Abruzzo	15	7,6	49	24,8	21	10,6	3	1,7	9	4,5	100	50,8	198	100,0
Molise	2	3,0	27	43,4	5	8,2	1	1,9	1	1,7	26	41,8	63	100,0
Campania	32	4,2	174	22,8	41	5,4	9	1,1	19	2,5	489	64,0	763	100,0
Puglia	152	13,6	228	20,3	49	4,3	14	1,2	89	7,9	592	52,7	1.124	100,0
Basilicata	7	4,9	57	39,8	11	7,6	2	1,6	4	2,9	62	43,1	144	100,0
Calabria	22	4,7	52	11,0	11	2,3	4	0,9	13	2,7	370	78,5	472	100,0
Sicilia	57	7,4	134	17,3	52	6,7	15	2,0	33	4,3	481	62,3	771	100,0
Sardegna	21	7,4	68	23,5	24	8,2	4	1,3	12	4,3	159	55,2	288	100,0
Italia	826	9,5	2.306	26,5	643	7,4	158	1,8	483	5,6	4.285	49,3	8.701	100,0
Nord	438	12,0	1.097	30,0	328	9,0	80	2,2	256	7,0	1.462	39,9	3.661	100,0
Centro	79	6,5	419	34,5	102	8,4	26	2,1	46	3,8	544	44,7	1.216	100,0
Sud	231	8,3	588	21,3	137	5,0	34	1,2	135	4,9	1.640	59,3	2.764	100,0
Isole	78	7,4	201	19,0	76	7,1	19	1,8	46	4,3	640	60,4	1.059	100,0
Regioni a SS	120	8,5	279	19,6	107	7,5	25	1,8	70	4,9	820	57,7	1.422	100,0
Regioni a SO	705	9,7	2.027	27,8	536	7,4	133	1,8	413	5,7	3.465	47,6	7.279	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Escludendo le agevolazioni previdenziali e contributive e quelle IRPEF di cui si avvantaggiano in misura prevalente le regioni a statuto speciale, quelle a statuto ordinario sono le maggiori beneficiarie di tutte le altre forme di agevolazione fiscale. In particolare, in Sicilia e Sardegna le tecnologie per la coltivazione hanno un prevalente contenuto di manodopera e una scarsa meccanizzazione. Ne consegue che la maggior componente di lavoro presente in queste regioni comporterà un maggiore agevolazione previdenziale.

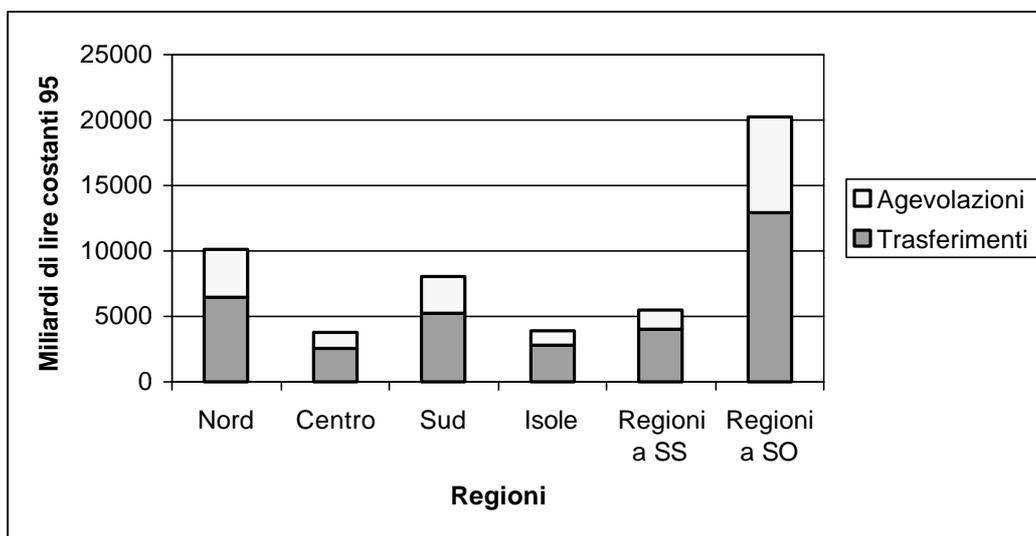
La distribuzione della agevolazione per aree geografiche mostra la superiorità rispetto alla media nazionale dell'agevolazione sui carburanti nel Nord e nel Centro e l'inferiorità a tale media delle agevolazioni previdenziali e contributive. La situazione si presenta specularmente

opposta al Sud e nelle Isole ove le agevolazioni previdenziali e contributive si presentano superiori alla media nazionale mentre quelle sui carburanti risultano inferiori.

Come nei trasferimenti diretti, anche nelle agevolazioni esistono differenze fra regioni appartenenti alla stessa area geografica. E' il caso del Molise e della Basilicata che, a fronte di una agevolazione carburanti superiore alla media, beneficiano in misura inferiore delle agevolazioni previdenziali e contributive, facendo ipotizzare un maggior utilizzo di tecnologie *Capital Intensive* e *Labour Saving*.

Relativamente alle altre agevolazioni, seppur importanti, i livelli sono estremamente ridotti rispetto ai precedenti.

Grafico 6.3: Riparto a livello regionale dell'intervento pubblico in agricoltura nel 1998



Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Tabella 6.6: Riparto a livello regionale dell'intervento pubblico in agricoltura nel 1998 - miliardi di lire costanti 95

Regioni	Trasferimenti		Agevolazioni		Totale	
	Miliardi	%	Miliardi	%	Miliardi	%
Valle d'Aosta	128	91,2	12	8,8	140	100,0
Piemonte	946	65,3	502	34,7	1.449	100,0
Lombardia	1.318	58,6	932	41,4	2.250	100,0
Trentino-Alto Adige	614	76,1	193	23,9	807	100,0
Veneto	1.242	57,6	913	42,4	2.155	100,0
Friuli-Venezia Giulia	452	74,2	157	25,8	609	100,0
Liguria	135	51,4	128	48,6	263	100,0
Emilia-Romagna	1.552	65,3	824	34,7	2.376	100,0
Toscana	866	70,1	370	29,9	1.236	100,0
Umbria	437	77,4	128	22,6	565	100,0
Marche	484	70,6	201	29,4	685	100,0
Lazio	732	58,6	517	41,4	1.249	100,0
Abruzzo	458	69,8	198	30,2	655	100,0
Molise	237	79,1	63	20,9	300	100,0
Campania	1.195	61,0	763	39,0	1.959	100,0
Puglia	1.551	58,0	1.124	42,0	2.675	100,0
Basilicata	635	81,5	144	18,5	779	100,0
Calabria	1.128	70,5	472	29,5	1.600	100,0
Sicilia	1.741	69,3	771	30,7	2.512	100,0
Sardegna	1.099	79,2	288	20,8	1.387	100,0
Italia	16.950	66,1	8.701	33,9	25.651	100,0
Nord	6.388	63,6	3.661	36,4	10.049	100,0
Centro	2.519	67,4	1.216	32,6	3.735	100,0
Sud	5.204	65,3	2.764	34,7	7.968	100,0
Isole	2.840	72,8	1.059	27,2	3.899	100,0
Regioni a SS	4.034	73,9	1.422	26,1	5.456	100,0
Regioni a SO	12.917	64,0	7.279	36,0	20.196	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

Il grafico e la tabella mostrano il riparto a livello nazionale dei trasferimenti e delle agevolazioni.

I trasferimenti, a livello nazionale, coprono nel 1998 una quota pari al 66,1% del totale dei benefici pubblici concessi all'agricoltura. La situazione si presenta differente fra le varie regioni.

Pur rimanendo tale prevalenza vediamo come nelle regioni a SS la percentuale di trasferimenti risulti superiore alla media nazionale mentre in quelle a SO risulti inferiore. Specularmente opposto si presenta il riparto delle agevolazioni che privilegia maggiormente le regioni a statuto ordinario rispetto a quelle speciali. Per aree geografiche, al Centro e nelle Isole risulta una prevalenza dei trasferimenti diretti mentre al Nord e al Sud delle agevolazioni. Una superiorità della spesa rispetto alle

agevolazioni va interpretata come fattore positivo. La spesa, infatti, è o dovrebbe essere sottoposta ad un processo decisionale che ponderi adeguatamente quanto, per cosa e in quali modalità erogare risorse mentre le agevolazioni sono un beneficio automatico che, spesso, comporta una distorsione nell'allocazione dei fattori.

La tabella 6.7 presenta la relativizzazione del riparto della spesa per regioni rispetto agli indicatori tipici del settore agricolo (occupazione, SAU e valore aggiunto settoriale).

Tabella 6.7: Riparto a livello regionale dell'intervento pubblico in agricoltura nel 1998 in rapporto agli indicatori tipici di settore – valori percentuali e lire costanti 95

Regioni	Sostegno su occupati	Sostegno su ha di SAU	Sostegno su VA
	(milioni)	(migliaia)	(percentuali)
Valle d'Aosta	42,0	1.619	190,3
Piemonte	21,1	1.263	38,4
Lombardia	27,0	2.006	33,2
Trentino-Alto Adige	21,9	1.887	59,6
Veneto	25,0	400	40,1
Friuli-Venezia Giulia	29,7	574	55,1
Liguria	14,2	211	20,9
Emilia-Romagna	20,4	416	42,5
Toscana	23,9	475	54,2
Umbria	30,5	651	60,3
Marche	22,5	459	46,2
Lazio	21,1	409	43,6
Abruzzo	21,3	417	44,1
Molise	21,0	802	78,3
Campania	14,1	456	48,4
Puglia	18,7	481	51,2
Basilicata	29,3	790	80,7
Calabria	23,6	700	74,0
Sicilia	18,4	466	49,2
Sardegna	28,1	730	76,4
Italia	21,4	1.714	47,4
Nord	23,2	1.915	39,7
Centro	23,4	1.377	49,4
Sud	18,9	1.935	55,8
Isole	20,9	1.349	56,4
Regioni a SS	22,1	1.485	57,7
Regioni a SO	21,2	1.789	45,3

Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

A livello di rapporto fra erogazioni e valore aggiunto la situazione si presenta paradossale. Vi sono, infatti, regioni come la Valle d'Aosta in cui

il sostegno supera il valore aggiunto settoriale ed altre, come la Liguria, in cui non arriva neppure al 20%.

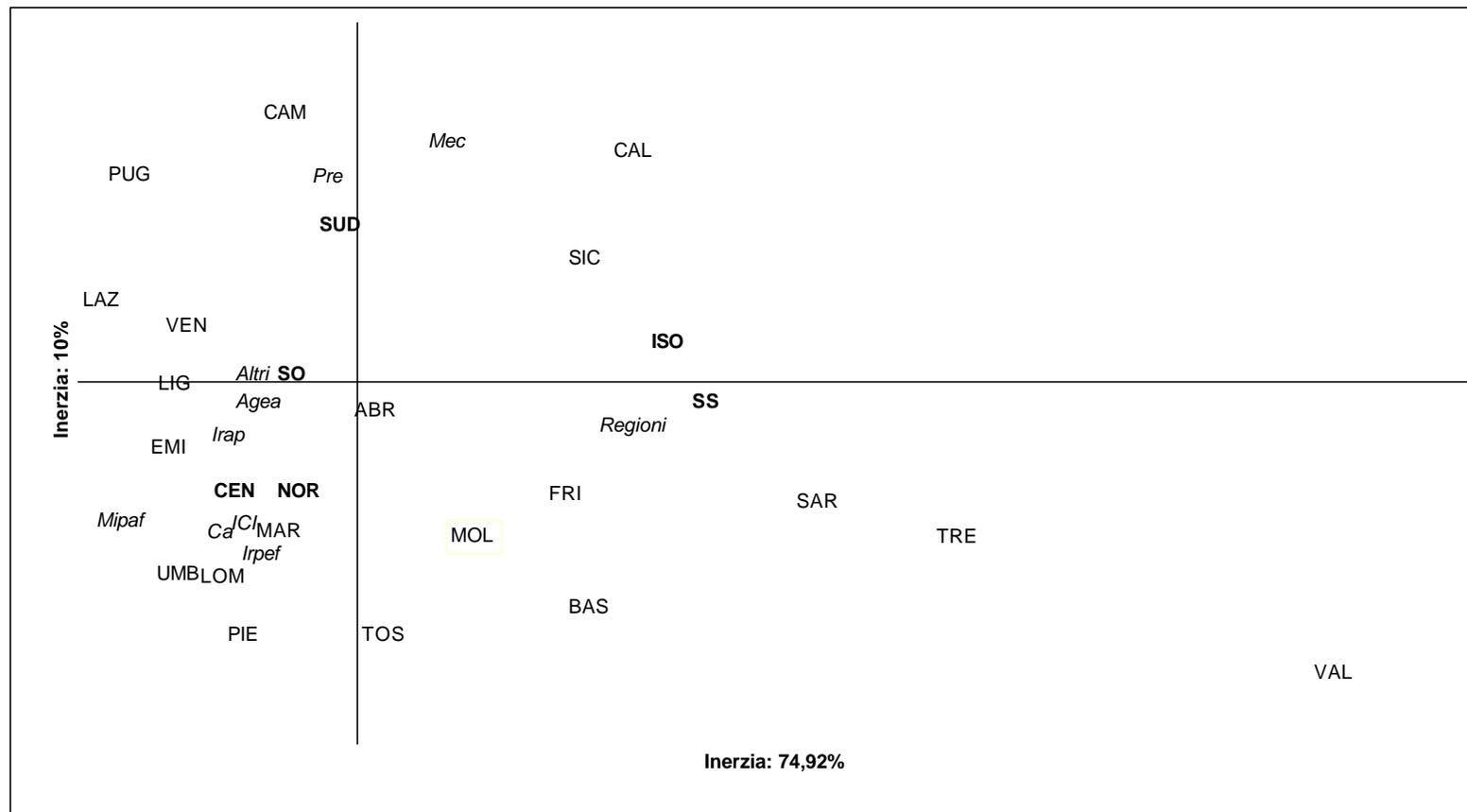
A livello di aree territoriali vediamo come tale rapporto sia progressivamente crescente passando dal Nord alle Isole facendo ipotizzare una maggior dipendenza delle regioni in via di sviluppo dalle erogazioni pubbliche.

A livello degli altri indicatori la situazione si mostra differente. Il sostegno per ha di SAU si concentra prevalentemente al Sud e al Nord mentre si riduce fortemente per le Isole ed il Centro. Quest'ultimo risulta essere il beneficiario del più alto sostegno medio per occupato con 23.400.000 lire. A seguire, in ordine decrescente, troviamo Nord, Isole e Sud.

Per giungere ad una sintesi del riparto del consolidato della spesa pubblica in agricoltura nelle regioni italiane nell'anno 1998 riportiamo la seguente figura costruita secondo il metodo dell'analisi delle corrispondenze. Questo strumento consente di valutare graficamente le relazioni di similarità intercorrenti tra le righe (le regioni) e le colonne (gli enti erogatori e le fonti di agevolazione). Attraverso un apposito software²³³, ogni riga ed ogni colonna della tavola di contingenza viene ad essere rappresentata in uno spazio ridotto che consente di mantenere il massimo dell'informazione possibile. Il contenuto informativo che ogni asse fattoriale rappresenta è indicato dall'inerzia. Al fine di giungere ad uno strumento utilizzabile e rappresentabile graficamente si è limitata l'analisi a due soli assi fattoriali raggiungendo una inerzia cumulata dell'84,95%. Per interpretare i risultati occorre valutare la distanza fra i punti riportati.

²³³ Il software utilizzato per realizzare l'analisi delle corrispondenze è stato messo a punto dal dottor Riccardo Lucchetti dell'Università di Ancona.

Figura 6.3: Consolidato della spesa e delle agevolazioni a livello regionale, anno 1998



Fonte: nostre elaborazioni su dati INEA

L'analisi della figura 6.3 sostanzialmente conferma quanto precedentemente esposto.

In sintesi:

- Le regioni a statuto speciale basano essenzialmente il finanziamento pubblico all'agricoltura sulle erogazioni di origine regionale. Occorre tuttavia riscontrare come anche in altre regioni a statuto ordinario come Toscana, Molise, Basilicata, Calabria il peso delle erogazioni regionali nel finanziamento della politica agricola sia consistente anche se per Toscana, Abruzzo e Molise mostrano un volume rilevante anche le erogazioni dell'AGEA;
- Nel quadrante superiore destro compaiono le Isole, entrambe regioni a statuto speciale, e come tali, beneficiarie di una consistente quota di erogazioni regionali. Queste, come anche il resto delle regioni del Sud sono quelle che maggiormente usufruiscono del sostegno concesso dal fondo per la meccanizzazione. Va comunque ricordato che, a livello nazionale, il fondo per la meccanizzazione nel 1998 ha erogato lo 0,5% delle risorse totali di politica agraria per cui il suo intervento risulta del tutto trascurabile.
- Nel quadrante superiore sinistro compaiono regioni come Campania, Puglia, Lazio, Veneto e l'aggregato Sud oltre la voce indicante le agevolazioni previdenziali e contributive. Questo mostra, nelle regioni indicate, una forte incidenza delle agevolazioni previdenziali e contributive. Ricordiamo come esse, nel 1998, abbiano garantito ben il 16,7% del sostegno collocandosi al terzo posto dopo AGEA e regioni;
- Spostando l'analisi dal Sud al Centro e al Nord possiamo riscontrare come il sostegno di queste aree si basi essenzialmente sulle erogazioni dell'AGEA e degli altri organismi di intervento. La componente regionale continua ad essere presente ma in misura ridotta rispetto al Sud. Relativamente alle agevolazioni fiscali, la figura mostra come le aree del Nord e del Centro siano privilegiate dalle agevolazioni relative all'ICI, IRAP, IRPEF e ai carburanti ma, in termini reali, va esposto come la più importante sia quella relativa ai carburanti che nel 1998 ha garantito il 9% del sostegno complessivo collocandosi al quarto posto fra gli erogatori dopo AGEA, regioni ed agevolazioni previdenziali e contributive.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il volume globale delle risorse pubbliche erogate per l'agricoltura è in termini reali diminuito. Il consolidato dell'intervento pubblico è passato da 31.997 miliardi costanti del 1990 a 27.610 del 2000 con una contrazione del 13,7%.

Relativizzando la spesa per gli indicatori di settore risulta che nel 1990 la spesa agricola era pari al 42,6% della produzione ed al 69,4% del valore aggiunto mentre nel 2000 rappresentava rispettivamente il 31,9% ed il 46,8%. L'incremento del sostegno medio per occupato, passato da 18,8 milioni costanti nel 1990 a 24,9 del 2000, è dovuto alla flessione occupazionale che ha caratterizzato il settore.

Ricercandone le interpretazioni è evidente come il patto sociale fra agricoltori e società su cui quarant'anni fa era stata costruita la PAC è senza dubbio venuto meno. La sicurezza alimentare è stata raggiunta ed ora l'Europa si trova a fronteggiare il problema delle eccedenze alimentari. L'agricoltura non è più uno strumento di protezione del territorio ma di minaccia, in seguito all'utilizzo di tecniche di coltivazione intensive incentivate dalla PAC. Lo squilibrio città-campagna non ha più motivo di essere compensato considerando che gli agricoltori sono rimasti una minoranza e che il loro reddito medio è aumentato. L'Unione Europea è ormai una realtà e la PAC da binario guida si è trasformata in un vincolo per la sua ulteriore espansione ad Est. La classe sociale degli agricoltori, al cui sostegno politico si mirava, ricopre ormai un peso ridotto.

L'analisi della capacità di spesa del Ministero e delle regioni ha mostrato come una quota limitata di stanziamenti si trasformi in pagamenti. Questo permette di ipotizzare che l'ottica con cui avviene la programmazione sia principalmente basata sulla fase di scelta ponendo in secondo piano quelle di attuazione e controllo.

Relativamente al processo di decentramento amministrativo attuato nel periodo considerato sembra che quest'ultimo abbia comportato una riduzione del volume delle risorse pubbliche erogate per agricoltura. In seguito all'attribuzione di fonti di finanziamento proprie a fronte della eliminazione di buona parte dei trasferimenti statali, le regioni hanno destinato quote crescenti dei loro bilanci ad interventi realizzati in ambiti differenti da quello agricolo che garantissero ritorni maggiori.

Un altro effetto negativo è stato l'ulteriore frammentazione della politica agricola nazionale. Mentre precedentemente chi gestiva buona parte delle risorse pubbliche per l'agricoltura era il CIPE, che disponeva il riparto degli stanziamenti provenienti dalle leggi pluriennali di settore, oggi, non esistendo più un centro unitario di riferimento, sono le regioni

che autonomamente decidono se e quanto spendere per l'agricoltura condotta sul proprio territorio.

Le analisi numeriche svolte mostrano alcuni problemi su cui è necessario soffermarsi.

Frammentarietà dell'intervento. L'intervento pubblico in agricoltura in Italia viene operato da differenti soggetti che agiscono in maniera scoordinata l'uno dall'altro.

Risulta difficilmente conciliabile con la gestione unitaria della spesa, che il 33% del sostegno provenga dalle agevolazioni fiscali e contributive, le quali erogano benefici in base alla qualifica di agricoltore senza coordinamento con il resto della spesa pubblica. Ne consegue che alcuni sussidi incentivano la realizzazione di obiettivi prescindenti dagli altri comportando la realizzazione di finalità contrastanti. Un classico esempio è costituito dalla coesistenza delle misure agro-ambientali con l'agevolazione sui carburanti agricoli.

Differente composizione del sostegno pubblico a livello regionale. Da un confronto numerico risulta che le regioni del Centro-Nord beneficiavano nel 1998 di 13.784 miliardi di lire costanti contro gli 11.867 delle aree del Sud e delle Isole. Relativizzando il sostegno con gli indicatori di settore risulta che le regioni del Centro-Nord usufruivano di un sostegno di 23,3 milioni per occupato e 1,6 milioni per ha di SAU pari al 44,5% del VA settoriale. Quelle del Sud e delle Isole invece ricevevano un sostegno pari a 19,9 milioni per occupato e a 1,6 milioni per ha di SAU che costituiva il 56,1% del VA settoriale.

Una differenza nel volume di risorse erogate fra le regioni sviluppate ed in via di sviluppo innegabilmente esiste ma più che su tale divario è interessante porre l'accento sul diverso MIX di fonti che erogano il sostegno al Nord rispetto al Sud.

Le erogazioni AGEA nel Nord e nel Centro ammontavano nel '98 a 4.940 miliardi di lire costanti contro i 3.811 miliardi del Sud e delle Isole. Si tratta di un divario del 22,9% contro una differenza di SAU del 12%. La causa è l'attribuzione della maggior parte del sussidio di origine europea alle colture continentali tipiche delle regioni sviluppate. Inoltre, tale modalità di sostegno incentiva la meccanizzazione contrastando con la protezione ambientale postulata dalla stessa PAC. Questo significa che la PAC eroga la maggior parte dei propri sussidi alle aree più sviluppate contribuendo ad un incremento del divario fra le regioni.

Per il resto, le agevolazioni sull'IVA e sui carburanti sono ad appannaggio delle regioni sviluppate perché maggiormente meccanizzate mentre quelle in via di sviluppo possono contare sulle erogazioni regionali e sulle agevolazioni previdenziali visto l'utilizzo di tecnologie a prevalente contenuto di manodopera.

Gli aiuti vengono prevalentemente erogati con finalità di breve periodo. L'analisi della destinazione economico-funzionale della spesa

complessiva mostra che l'80% delle risorse per l'agricoltura viene devoluto per aiuti alla produzione, alla gestione e al reddito aventi finalità esclusivamente di breve periodo. In questo modo il settore agricolo continua a rimanere dipendente dagli aiuti pubblici ed i conduttori a "coltivare il contributo" piuttosto che implementare iniziative di sviluppo di lungo periodo.

In una situazione quale quella poc'anzi presentata ci si domanda quali siano le strade da percorrere.

Riformare definitivamente la PAC. Il periodo dei temporeggiamenti, delle misure per il controllo dell'offerta, dei sussidi parzialmente disaccoppiati è ormai passato.

I prezzi dovrebbero progressivamente tornare ai livelli di mercato e le risorse essere impiegate nella realizzazione di interventi di tipo strutturale, per la tutela dell'ambiente e per la difesa della qualità alimentare venendo progressivamente meno lo stimolo alla sovrapproduzione di scarsa qualità.

La strada poc'anzi indicata sarà difficile per tutti quegli agricoltori che, attualmente, si sono adattati alla PAC e che da essa dipendono. Per tali soggetti dovranno essere sicuramente previste delle forme transitorie di aiuto ma l'appuntamento non può più essere procrastinato.

Ricondurre la politica agricola ad un quadro unitario. Per un'efficace governo della spesa in ottica territoriale, è necessario che le risorse provengano da fonti e secondo modalità coordinate e coerenti. L'erogazione di risorse per status non consente infatti di giungere alla concentrazione di quanto disponibile per la realizzazione di un determinato obiettivo. Sarebbe al riguardo auspicabile la gestione della spesa pubblica agricola per obiettivi sull'esempio di quanto introdotto a livello europeo nel 1988 con la riforma dei fondi strutturali.

Implementazione di una programmazione dal basso. Strumentale alla realizzazione di una gestione della spesa per obiettivi è un'efficace programmazione frutto dell'incontro tra i flussi ascendenti e discendenti. La spinta dal basso consentirà di realizzare progetti adeguati per un determinato territorio che tenga conto delle risorse in esso presenti evitando duplicazioni o carenze mentre quella dall'alto permetterà di coordinare l'intervento con quelli operati sugli altri territori.

Controllo dei risultati. Affinché la programmazione possa essere esercitata per obiettivi ed adattarsi alle turbolenze ambientali è indispensabile l'impiego di un efficace sistema di controllo dei risultati.

La caratteristica principale sarà la tempestività poiché, in un ambiente instabile quale quello attuale, si dimostra sempre più vincente la possibilità di modificare le scelte in fase di attuazione consentendo di operare per *trail and error* imparando dagli errori. L'obiettivo è progettare e realizzare azioni il più possibile adatte ad un determinato territorio e che si auto-replicino una volta cessati i finanziamenti provenienti dal centro.

Una delle realizzazioni pratiche di quanto sopra ipotizzato è il Piano Pluriennale Economico e Sociale del Parco del Conero. Il PPES, al di là delle idee progettuali contenute, intende realizzare un obiettivo a cui sono subordinati tutti gli altri e cioè la formazione di capitale relazionale. L'apertura di un dialogo fra le istituzioni presenti, sia pubbliche che private, consente di mettere in comune tutte le risorse a disposizione per la realizzazione di progetti condivisi che vadano a vantaggio di tutti gli operatori di quell'area prescindendo dal settore di appartenenza.

Le tematiche precedentemente esposte mostrano che il presente studio non è un punto di arrivo ma di partenza.

Un filone di ricerca abbastanza ampio potrebbe essere l'approfondimento di alcuni aspetti che in questa sede sono stati trattati in maniera sintetica vista l'ampiezza dell'argomento esaminato e la disponibilità delle cifre limitata al 2000. Ne costituiscono esempi la PAC dopo la riforma di Agenda 2000 e gli effetti della trasformazione dell'AIMA in AGEA per l'analisi dei quali i dati attualmente a disposizione non sono sufficienti per uno studio coerente, gli effetti del decentramento amministrativo ed il rapporto fra le autonomie locali ed il Ministero dell'agricoltura.

Un altro sarebbe lo studio di un modello per la gestione della spesa pubblica in agricoltura per obiettivi. Sotto questo aspetto potrebbe essere analizzato come organizzare l'intervento pubblico per un'erogazione realmente legata al territorio e che eviti tutte quelle forme di sovrapposizione o di carenza di cui si è precedentemente scritto.

Relativamente all'INEA, più che nuovi filoni di ricerca, si suggeriscono differenti modalità di organizzazione di quanto già viene realizzato. Sulla base delle difficoltà riscontrate nella costruzione di serie per periodi decennali, si suggerisce di procedere al ricalco dei dati, per almeno una decina d'anni, ogni qualvolta vengano mutati i criteri di presentazione e di stima. Si otterrebbe in questo modo una maggiore comparabilità, quindi, un maggior contenuto informativo. Sarebbe inoltre auspicabile che i diversi gruppi di ricerca, impegnati nella realizzazione dei differenti paragrafi dell'Annuario dell'agricoltura italiana INEA dedicati all'intervento pubblico, operassero in maniera congiunta per evitare quelle divergenze fra i dati riportati in differenti sezioni che, spesso, non vengono neppure adeguatamente motivate.

Sarebbe inoltre a nostro avviso molto importante che nelle ricerche a venire si realizzasse un maggior grado di unitarietà e coordinamento fra i differenti contributi dedicati all'analisi della spesa al fine di rendere chiaro il processo che porta dai singoli approfondimenti alla quantificazione globale dell'intervento. Si rischia infatti di elaborare approfondimenti dedicati ai vari policy maker che risultano sordinati fra loro e riservati solo a soggetti esperti.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1988), Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica, Formez, Napoli.
- F. Adornato (1991), Il ministero dell'agricoltura e delle foreste. Storia, organizzazione, funzioni, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- F. Adornato, C. Desideri (1993), "La riforma del Ministero dell'agricoltura: tanto rumore per (quasi) nulla" in *Il Diritto dell'agricoltura* n. 2-3.
- F. Adornato (1997), "Amministrazione dell'agricoltura e rappresentanza degli interessi agricoli: crisi e prospettive" in *Questione agraria* n. 65.
- F. Adornato (1997), "L'agricoltura nell'Italia che cambia" in *Questione agraria* n. 98.
- F. Adornato (2001), "L'agricoltura italiana dopo il referendum costituzionale" in *Questione agraria* n. 3.
- G. Barilatti (1989), Contabilità e controllo di gestione della spesa pubblica. Strumenti, metodi e tecniche di informazione contabile, Etaslibri, Milano.
- A. Bartola, F. Sotte, A. Fioritto (1983), Programmazione in agricoltura e piani zionali. Un bilancio delle esperienze regionali, il Mulino, Bologna.
- A. Bartola, F. Sotte, A. Fioretti (1991), "La spesa del Maf negli anni ottanta" in *Questione agraria*, n. 43.
- A. Bartola, F. Sotte, G. Buoncompagni (1992), L'Aima, Quaderni di ricerca n. 30, Università degli Studi di Ancona, Dipartimento di Economia.
- A. Bartola, F. Sotte (1992), "Metodologie per l'analisi ed il controllo della politica agraria" in *Rivista di politica agraria* n. 2.
- P. Bosi (1994), I tributi nell'economia italiana. Aspetti istituzionali e di politica economica, il Mulino, Bologna.
- S. Bottaluscio, F. Sotte, M. Tonnarelli (1997), "La spesa per l'agricoltura nelle regioni italiane: quale consolidamento fra politiche agricole comunitarie, nazionali e regionali?" in F. Sotte (a cura di), Spesa pubblica e agricoltura, Clua edizioni Ancona.

- A. Buckwell, F. Sotte (1997), *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma.
- D. Casati (1994), "Sviluppi della politica agraria nazionale: dal MAF al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali" in *Rivista di economia agraria* n. 4.
- P. Chinetti (1998), *L'azienda agricola*, edizioni FAG Milano.
- Commissione Europea, "Agenda 2000: per un'Europa più forte e più ampia". Sintesi estratta dalla banca dati Rapid della Commissione.
- Commissione Europea, Dichiarazione di Cork: un'Europa rurale viva".
- A. Cristofaro (1984), "L'agricoltura nel sistema fiscale italiano" in *Rivista di economia agraria* n. 1.
- A. Cristofaro, F. Sotte, A. Mazzini, M. Tonnarelli (1994), "Le agevolazioni sui carburanti per l'agricoltura" in *Questione agraria* n. 54.
- A. Cristofaro (1995), "Una stima delle agevolazioni tributarie nel settore agricolo" in R. Finuola (a cura di), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma.
- C. Desideri (1981), *L'amministrazione dell'Agricoltura (1910-1980)*, Officina Edizioni, Roma.
- R. Dornbusch, S. Fischer (1995), *Macroeconomia*, Il Mulino, Bologna.
- F. De Stefano (1984), "Le imposte come strumento di politica agraria" in *Rivista di economia agraria* n. 1.
- G. Devoto, G. C. Oli, *Nuovo vocabolario illustrato della lingua italiana*.
- G. Dono, M. Gioia (2000), "Il nuovo regime fiscale agricolo: un'applicazione alle aziende rappresentative di un territorio dell'Italia centrale" in *Rivista di economia agraria* n. 3.
- R. Fanfani (1990), *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, la Nuova Italia Scientifica, Roma.
- G. Falcon (2001), "Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione" in *Le Regioni* n. 1.
- R. Finuola (1995) (a cura di), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma.

R. Finuola (1995), "Presentazione della ricerca e sintesi dei risultati" in R. Finuola (a cura di), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma.

R. Finuola (1997), "Un quadro globale dell'intervento pubblico nell'agricoltura italiana" in F. Sotte (a cura di) *Spesa pubblica e agricoltura*, Clua Edizioni Ancona.

R. Finuola (2000), "Le competenze delle Regioni in materia di agricoltura nel quadro del 'terzo decentramento'" in F. Sotte (a cura di). *La spesa agricola delle regioni*, INEA, Roma.

C. Gatta (1982), "Aspetti previdenziali del lavoro agricolo" in *Rivista di economia agraria* n. 3.

INEA, *Annuario dell'agricoltura italiana*, varie annate.

INEA (1997), *Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione Europea*, parte prima.

L. Malinconico (1993), "Soppressa l'agevolazione sulla benzina agricola", *Guida normativa Il Sole 24 Ore* 8 novembre.

D. Marino (2000), "Dalla politica agricola alla politica di sviluppo rurale" in F. Sotte (a cura di), *La spesa agricola delle Regioni*, INEA, Roma.

G. Manzo, S. Vaccari (1995), "La spesa in Italia per la politica comunitaria socio-strutturale" in R. Finuola (a cura di), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma.

G. Manzo (1997), "Il finanziamento nazionale della politica agraria delle regioni in Italia" in F. Sotte (a cura di), *Spesa pubblica e agricoltura*, Clua Edizioni Ancona.

G. Manzo (2000), "Il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura: un'analisi delle forme di recepimento" in F. Sotte (a cura di), *La spesa agricola delle regioni. Quadro evolutivo e analisi quantitativa*, INEA, Roma.

G. Rodà (1999), *Lavoro e previdenza in agricoltura*, Il sole 24 Ore Milano.

M. B. Russo (1995), "Una stima delle agevolazioni contributive previdenziali in agricoltura per il periodo 1986-1991" in R. Finuola (a cura di), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma.

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

- F. Sotte (1993) (a cura di), Spesa regionale per l'agricoltura, il Mulino, Bologna.
- F. Sotte, M. Tonnarelli (1995), "Difesa delle agevolazioni fiscali e di politica agraria" in *Informatore agrario* n. 6.
- F. Sotte (1997), Spesa pubblica e agricoltura, Clua Edizioni Ancona.
- F. Sotte (1997), "L'analisi della spesa pubblica per l'agricoltura in Italia: il ruolo della ricerca a supporto del policy-maker" in F. Sotte (a cura di), Spesa pubblica e agricoltura, Clua Edizioni Ancona.
- F. Sotte (1998), "Verso una politica agricola e rurale comune per l'Europa (Carpe). Quale riforma della Pac attraverso e dopo Agenda 2000" in *Rivista di economia agraria* n. 1-2.
- F. Sotte, D. Trasatti (1999), *Aspettando l'Agea. La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa*, Associazione Alessandro Bartola, Quaderni n. 1 Aprile 1999.
- F. Sotte (2000) (a cura di), *La spesa agricola delle Regioni. Quadro evolutivo e analisi quantitativa*, INEA, Roma.
- F. Sotte, D. Trasatti (2000), "Politiche agricole regionali: una lettura quantitativa attraverso la base dati INEA sulla spesa regionale" in F. Sotte (a cura di), *La spesa agricola delle Regioni*, INEA, Roma.
- F. Sotte, D. Trasatti (2000), "Il consolidamento della spesa per l'agricoltura a livello regionale: problemi metodologici e quantificazione" in F. Sotte (a cura di), *La spesa agricola delle regioni. Quadro evolutivo e analisi quantitativa*, INEA, Roma.
- F. Sotte (2000), "Obiettivi e metodi dell'analisi della spesa regionale per l'agricoltura" in F. Sotte (a cura di), *Spesa regionale per l'agricoltura. Quadro evolutivo e analisi quantitativa*, INEA, Roma.
- F. Sotte (2001a), *Introduzione al 73° seminario dell'associazione europea degli economisti agrari*, Ancona, 28-30 giugno 2001.
- F. Sotte (2001b), "Introduzione", in A. Arzeni, R. Esposti, F. Sotte (a cura di), *Agricoltura e Natura*. Associazione Alessandro Bartola, Franco Angeli, Milano.
- F. Sotte (2002), *presentazioni delle lezioni di economia regionale, anno accademico 2001/2002 (materiale non pubblicato)*.

G.P. Tosoni (1997), *Agricoltura e fisco, Il Sole 24 Ore norme e tributi*, Milano.

S. Vaccari (1993), "Soppressione del Ministero dell'Agricoltura e intervento pubblico nel Mezzogiorno" in *Rivista economica del Mezzogiorno* n. 3.

S. Vaccari (1999), *Politica comunitaria strutturale e programmazione nazionale*, Seam Edizioni, Formello (RM).

S. Vaccari (2000a), "La spesa del MIPAF" in *Annuario dell'Agricoltura Italiana INEA*, vol. LIV.

S. Vaccari (2000b), "L'evoluzione della finanza regionale, dalle leggi pluriennali al federalismo fiscale" in F. Sotte (a cura di), *La spesa agricola delle Regioni*, INEA, Roma.

S. Vieri (1994), *La politica agricola comune. Dal trattato di Roma alla riforma Mac Sharry*, Edagricole, Bologna.

S. Vieri (1995), "La spesa agricola delle Regioni: un tentativo di stima" in R. Finuola (a cura di), *La spesa pubblica in agricoltura*, INEA, Roma.