

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 9<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLA SPESA E SUGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE  
E DI INTERVENTO IN AGRICOLTURA CON RIFERIMENTO  
ALL'ESPERIENZA ITALIANA E DI ALTRI PAESI: FONDI  
COMUNITARI, RISORSE FINANZIARIE STATALI E  
REGIONALI

4<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 GENNAIO 1997

---

**Presidenza del presidente SCIVOLETTO**

## INDICE

### Audizione del Direttore generale dell'ISMEA

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 11, 15 e <i>passim</i>	CASTIGLIONE . . . . .	Pag 3, 13, 16
CUSIMANO (AN) . . . . .	16		
MURINEDDU (Sin. Dem.-L'Ulivo) . . . . .	17		
PIATTI (Sin. Dem.-L'Ulivo) . . . . .	13		
PREDA (Sin. Dem.-L'Ulivo) . . . . .	11		

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Ezio Castiglione, Direttore generale dell'ISMEA.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,25.*

#### **Audizione del Direttore generale dell'ISMEA**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla spesa e sugli strumenti di programmazione e di intervento in agricoltura con riferimento all'esperienza italiana e di altri paesi: fondi comunitari, risorse finanziarie statali e regionali, sospesa nella seduta di ieri.

Do la parola al dottor Ezio Castiglione, Direttore generale dell'ISMEA, l'Istituto per studi, ricerche e informazioni sul mercato agricolo.

*CASTIGLIONE.* Signor Presidente. onorevoli senatori, prima di profondermi in un'analisi quantitativa e qualitativa della spesa pubblica nell'agricoltura, vorrei svolgere alcune considerazioni generali che permettano di inquadrare i dati che fornirò, anche rispetto a quanto verrà esposto successivamente.

Due fattori condizionano la riflessione sul futuro della politica agricola nazionale. Il primo riguarda l'assetto dei modelli di sviluppo del settore primario nei paesi occidentali, all'interno del quale vi è una riduzione in termini di occupati e una marginalità in termini di prodotto interno lordo. Il secondo è costituito dal fatto che l'adesione dell'Italia al trattato di Maastricht ha reso l'agricoltura materia di competenza esclusiva dell'Unione europea (in base a quanto disposto dal trattato stesso) definendo, sulla base di principi di partenariato e di sussidiarietà, i compiti della Commissione europea, delle amministrazioni nazionali e di quelle regionali.

Queste due premesse sono fondamentali per comprendere poi i ragionamenti successivi, poichè tra i temi che appassionano la politica agricola nazionale vi è il conflitto di competenze tra lo Stato e le regioni; mentre il problema del rapporto tra l'amministrazione centrale e «pezze» dello Stato nazionale andrebbe correttamente inquadrato all'interno dell'Unione europea e del trattato di Maastricht.

Il ruolo della politica agraria, che definisce l'azione pubblica a supporto del settore, deve essere calibrato sulla base dei «bisogni d'intervento statale» dei contribuenti nonchè riguardo alla situazione istituzionale europea. La necessità di ricondurre la spesa pubblica entro limiti compatibili all'adesione all'Unione economica e monetaria ha ridotto, e verosimilmente ridurrà, l'impegno statale nei riguardi del settore.

La spesa agricola dell'Unione europea dovrebbe, almeno in via programmatica, subire sensibili riduzioni. Questo *trend* risale al 1987, con

l'adozione dell'accordo intergovernativo che fissa un tetto alla crescita della spesa in agricoltura. Bisogna quindi tener conto che le prospettive politiche di allargamento della Comunità verso Est impongono una redistribuzione della spesa in funzione di nuovi obiettivi di coesione. La Comunità, su questo, ha adottato una politica di bilancio che da una parte prevede il contenimento della spesa; dall'altra, in maniera più o meno sotterranea, più o meno palese, si sta cominciando a discutere un piano relativo alla modifica dei flussi finanziari e degli obiettivi che ha ogni paese della Comunità nei confronti dei vari settori produttivi.

Negli anni '90, al contrario di altri paesi membri e degli Stati Uniti, l'Italia non ha approntato una programmazione organica per impiegare le risorse pubbliche nel settore agricolo (ma questa affermazione verrà esaminata più avanti, nelle riflessioni successive). Gli stessi documenti di programmazione economico-finanziaria predisposti in passato a livello governativo hanno fornito indicazioni assai generiche riguardo agli obiettivi nazionali da perseguire in agricoltura. Si rende pertanto indispensabile ricondurre l'intervento pubblico in agricoltura ad una strategia più definita, che tenga conto delle nuove motivazioni che il settore può addurre per mantenere valido il patto con il contribuente: la garanzia di salubrità, la difesa del territorio, il mantenimento delle tipicità (anche colturali), il contributo allo sviluppo economico del paese. La valutazione della spesa pubblica in agricoltura deve essere quindi effettuata sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello qualitativo, anche in termini di costo burocratico.

Affrontiamo ora l'analisi in termini di quantificazione dell'intervento pubblico in agricoltura.

I dati certi di cui oggi disponiamo riguardano il triennio 1991-1993 e sono desunti dai bilanci regionali, ma possiamo sviluppare il ragionamento anche sulle stime di previsione rispetto al successivo triennio 1994-1996.

I dati riferiti al triennio 1991 - 1993 hanno mediamente quantificato il sostegno annuo al settore agricolo in 26.569 miliardi di lire correnti, pari al 56,4 per cento del valore aggiunto agricolo ed al 41,6 per cento della produzione lorda vendibile. Questi dati sono proiettabili con buona approssimazione al triennio 1994-1996, tenendo conto delle riduzioni operate a livello delle agevolazioni previdenziali, determinate dall'entrata a regime della riforma pensionistica, delle agevolazioni fiscali - riduzioni a carico delle agevolazioni relative all'imposta sul valore aggiunto ed accise carburanti, nonché incremento degli estimi catastali - e dei trasferimenti statali alle regioni, nonché degli aumenti derivanti dall'avvio della riforma della Pac. Nel complesso, quindi, il sostegno pubblico all'agricoltura nel trascorso triennio 1994-1996 è stimabile con sufficiente approssimazione in circa 24.500 miliardi di lire annui.

Nell'anno in corso, così come nel prossimo triennio, il livello di sostegno dovrebbe ulteriormente contrarsi, soprattutto sul versante fiscale e previdenziale, a causa dei seguenti fattori: ulteriore aumento degli estimi catastali, che rende minore l'attuale convenienza della tassazione dei redditi agricoli rispetto all'ordinaria tassazione; abbattimento delle aliquote dell'Iva agricola, specie nel settore zootecnico; entrata a regime della riforma delle pensioni; stabilizzazione del tasso di cambio della lira, con minori trasferimenti da parte dell'Unione europea; minori dispo-

nibilità di fondi per le regioni e per il Miraaf disposte dalle future leggi finanziarie.

L'analisi delle leggi finanziarie approvate nel corso degli anni '90 è assai utile riguardo alle indicazioni di politica agraria fornite dallo stesso Parlamento.

A livello quantitativo, la legge finanziaria per il 1990 disponeva stanziamenti per il settore pari a 5.343 miliardi di lire correnti, contro i 4.313 miliardi del 1996 ed i 4.000 miliardi del 1997: gli stanziamenti per gli anni 1996 e 1997 comprendono anche i 1.130 miliardi di lire destinati alle regioni in virtù del cosiddetto «federalismo fiscale»; l'agricoltura, quindi, ha subito riduzioni di trasferimenti in misura assolutamente rilevante.

Parallelamente a tale riduzione si è assistito ad un costante spostamento di risorse - questo è un altro argomento importante - dagli investimenti alle misure di carattere annuale e contingente (calamità, regolazione di multe, interventi settoriali specifici); nel quadriennio 1990-1993 gli investimenti assorbivano il 58,5 per cento dei fondi recati dalle leggi finanziarie, percentuale ridottasi al 50,3 per cento nel corrispondente periodo 1994-1997. Sempre il confronto tra i due quadrienni evidenzia come sia progressivamente venuta meno per il settore la certezza di orizzonti temporali pluriennali di finanziamento: le indicazioni di spesa parlamentari hanno determinato un progressivo spostamento di fondi dalle tabelle delle leggi finanziarie B ed F alle tabelle A, C e D, la cui incidenza all'interno delle leggi finanziarie è passata dal 53,7 per cento al 29,6 per cento.

Un ulteriore elemento di incertezza per gli operatori e le amministrazioni del settore è derivato dal progressivo aumento percentuale delle somme allocate nelle tabelle A e B delle leggi finanziarie - dal 20 per cento al 49,4 per cento, sempre nel confronto tra i due quadrienni - e dall'aver rimesso il loro reale utilizzo a successivi provvedimenti parlamentari, allungando considerevolmente i tempi di erogazione ai beneficiari: emblematico, in proposito, il caso del finanziamento delle misure di accompagnamento alla riforma della PAC (regolamenti Cee nn. 2078, 2079 e 2080 del 1992), disposto all'interno di uno specifico stanziamento in tabella A, ed attivato con molti mesi di ritardo sempre attraverso la decretazione d'urgenza.

Appare, infine, degno di nota l'andamento degli stanziamenti disposti dal Parlamento degli anni '90 in favore dell'Aima per gli interventi di carattere nazionale: lo stanziamento è passato dai 1.100 miliardi del 1990 ai 172 miliardi del 1997; paragonando quindi il biennio 1990-1991 con il biennio 1996-1997, la riduzione ha superato l'81 per cento, sempre in lire correnti!

Passiamo ora ad alcune valutazioni qualitative della spesa.

Quanto all'allocazione della spesa le più recenti analisi hanno permesso una classificazione della spesa pubblica in agricoltura per tipologia di intervento così riassumibile: gli aiuti diretti della produzione assorbono il 44,3 per cento della spesa e derivano in gran parte dall'Aima; gli aiuti al reddito assorbono il 22 per cento del totale e derivano per il 57 per cento dalle agevolazioni previdenziali e per il 21 per cento da quelle fiscali; gli aiuti per servizi e beni intermedi assorbono il 16,5 per cento del totale e derivano per quasi la metà dall'agevolazione all'acqui-

sto di carburanti e per il 40 per cento da interventi regionali; gli aiuti agli investimenti aziendali ed infrastrutturali rappresentano il 15,1 per cento del totale e sono erogati per l'85 per cento dalle regioni; gli aiuti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli assorbono il 2,2 per cento del totale, equamente concessi da Ministero e regioni.

I dati sopra riportati sono in linea con le indicazioni parlamentari che, come visto in precedenza nell'analisi delle leggi finanziarie, hanno privilegiato gli interventi di sostegno ai redditi (o ai mancati redditi) e la spesa di carattere contingente, penalizzando interventi di respiro pluriennale e strutturale.

Va in proposito osservato come la stessa spesa operata in attuazione di misure strutturali cofinanziate dalla Comunità europea sia stata caratterizzata dal medesimo andamento.

Passo ora ad analizzare la spesa per interventi socio-strutturali in agricoltura cofinanziati dall'Unione europea.

Come noto, successivamente all'approvazione dell'Atto unico europeo del 1987 e poi all'adesione al Trattato di Maastricht, le maggiori novità in tema di interventi strutturali per l'agricoltura si sono registrate con l'attivazione, all'interno di programmi operativi, di interventi nella aree degli obiettivi 1 e 5b.

L'impatto finanziario di tali interventi è stato tuttavia modesto, anche perchè i programmi operativi non ricomprendevano i principali regolamenti agricoli inseriti nell'obiettivo 5a - in primo luogo il regolamento Cee n.2328 del 1991 - e comunque l'attivazione dei programmi operativi è stata oltremodo lenta.

Dal punto di vista finanziario, nel primo quinquennio degli anni '90 i programmi operativi, regionali, multiregionali e di iniziativa comunitaria, hanno costituito appena il 9,2 per cento della spesa per misure strutturali. Del resto, la concessione del finanziamento di parte nazionale ai programmi operativi dell'obiettivo 1 è stata deliberata dal Cipe solo nel maggio del 1991, tre anni dopo cioè l'emanazione del regolamento Cee n. 2052 del 1988 e la reale erogazione dei contributi ha subito notevoli ritardi rispetto a quanto originariamente fissato in sede programmatica.

In definitiva, è apparsa evidente la difficoltà delle amministrazioni ad operare nell'ambito di programmi integrati, contenenti cioè misure plurisettoriali: la rigida suddivisione di competenze, anche a livello di assessorati regionali, ha indubbiamente ostacolato la rapida definizione di procedure per l'individuazione dei beneficiari e l'ottenimento delle autorizzazioni amministrative necessarie per l'avvio degli investimenti ammessi a finanziamento. Non è un caso che al 31 dicembre 1995 risultavano ancora in via di ultimazione i programmi integrati mediterranei delle regioni dell'obiettivo 1 (del 1986), antesignani dei programmi operativi plurifondo e avviati dalla Cee dieci anni prima.

Anche per l'attuazione della nuova programmazione finanziaria l'Italia ha incontrato gravi difficoltà nel giungere in tempi rapidi alla concessione degli aiuti, tanto che alla fine del 1995 il rapporto tra pagamenti e stanziamenti era inferiore al 3 per cento per i programmi operativi regionali ed al 9 per cento per quelli multiregionali. Va comunque evidenziato che la stessa Commissione europea ha riconosciuto recente-

mente all'Italia di aver impresso nell'ultimo semestre del 1996 una notevole accelerazione nell'utilizzo delle risorse recate dai fondi a finalità strutturali.

Nonostante le difficoltà operative, il volume di risorse attivato per interventi strutturali in agricoltura è andato negli ultimi anni aumentando considerevolmente: sono 8.190,7 miliardi di lire correnti le somme liquidate durante la prima metà degli anni novanta, di cui lire 7.560,3 miliardi in attuazione di misure gestite a livello regionale e lire 630,4 miliardi a livello centrale (Ministeri ed altri enti nazionali).

Come accennato, tuttavia, i pagamenti operanti dallo Stato e dalle regioni hanno riguardato in massima parte l'attuazione di misure non direttamente legate alla riforma dei fondi strutturali, che hanno costituito poco più del 9 per cento della spesa per regolamenti agricoli a finalità strutturali.

Il fenomeno più rilevante nell'evoluzione della spesa socio-strutturale negli anni '90 è stato il crescente impatto delle misure di sostegno ai redditi: a tale categoria di aiuti appartengono i premi per il *set aside*, lo spiantamento vigneti (la concessione di indennità compensative per gli agricoltori operanti in aree svantaggiate ed i premi di primo insediamento giovani), che hanno assorbito quasi la metà dei contributi erogati. Per la sola messa a riposo dei terreni in attuazione del regolamento Cee n. 1094 del 1988 sono stati liquidati aiuti per oltre 2.224 miliardi di lire, con un onere a carico dello Stato italiano che nel solo 1994 è stato di 265 miliardi di lire.

Sempre nel periodo 1990-1994 si è leggermente ridotta, rispetto agli anni '80 la percentuale di spesa destinata agli investimenti (dal 40 per cento circa al 33,7 per cento del totale), mentre ha subito una netta contrazione percentuale la spesa in favore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, passata, negli stessi periodi, da una media del 25 per cento circa al 13,3 per cento. In quest'ultimo caso la riduzione è da addebitarsi alla ritardata attuazione dei progetti relativi al regolamento Cee n.866 del 1990. Sono stati in particolare i progetti meridionali quelli che hanno presentato il più ridotto tasso di realizzazione: al 31 dicembre 1994 i pagamenti inerenti progetti regionali e multiregionali da realizzarsi nelle regioni dell'obiettivo 1, costituivano appena il 13 per cento.

Rispetto agli anni '80, infine, si è registrato un incremento della percentuale della spesa destinata ai servizi ed all'ambiente, passata dal 2 per cento al 5,2 per cento. Si tratta, comunque, di una quota assai modesta rispetto al totale della spesa socio-strutturale.

Riguardo ai soggetti istituzionali attuatori delle misure strutturali, oltre il 92 per cento delle spese è stato gestito dalle regioni; esse hanno amministrato la totalità degli aiuti al reddito, il 91 per cento degli aiuti agli investimenti e l'83 per cento di quelli per servizi ed ambiente. La presenza statale risulta invece rilevante circa le spese per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli (28 per cento) anche se sensibilmente inferiore al decennio precedente nel quale i progetti curati dal Maf hanno riguardato oltre la metà delle spese effettuate.

Il ruolo primario delle regioni nell'attuazione delle misure strutturali risulta ormai consolidato. La quota di fondi da esse gestita è passata

dal 72,4 per cento nel periodo 1980-1985 all'80,2 per cento negli anni 1986-1991 ed al 97 per cento nel triennio 1992-1994. Si è invece rafforzato il peso dell'amministrazione centrale nel materiale pagamento dei premi ai beneficiari, passato da circa il 30 per cento nel decennio 1980-1989 al 46 per cento del quinquennio 1990-1994.

L'analisi territoriale della spesa evidenzia le contraddizioni della politica strutturale nella sua attuazione italiana. Il Mezzogiorno ha beneficiato del 56,6 per cento dei pagamenti per l'attivazione di misure gestite a livello regionale, tuttavia quasi il 60 per cento di essi ha riguardato la concessione di aiuti al reddito. L'attuazione di misure «destrutturanti», come il *set aside* e lo spiantamento vigneti, ha interessato oltre la metà della spesa meridionale. Si rileva in proposito il notevole onere a carico dello Stato per l'attuazione del regime di *set aside* pari, nel solo anno 1994, a 265 miliardi di lire.

La spesa operata negli anni '90 per investimenti aziendali si è concentrata nel Centro-Nord, confermando la scarsa propensione delle regioni meridionali ad utilizzare gli strumenti comunitari di miglioramento fondiario, pur tenendo presente quanto accennato in precedenza sulla maggiore convenienza di altre agevolazioni nazionali rispetto a quelle comunitarie.

L'attuazione regionale dei regolamenti comunitari incentivanti la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali ha riguardato in misura significativa (49,4 per cento) le regioni del Mezzogiorno: i pagamenti si sono però riferiti prevalentemente al regolamento Cee n. 1932 del 1984, cioè allo strumento operativo degli anni '80, mentre al 31 dicembre 1994 non erano ancora stati effettuati pagamenti nelle regioni meridionali a valere sul regolamento Cee n. 866 del 1990, ossia la misura attualmente in vigore. I pagamenti rivolti alla fornitura alle imprese ed al mondo rurale hanno interessato per il 64 per cento le regioni centro-settentrionali e per il 36 per cento quelle meridionali. Si osserva come nel Meridione sia risultata piuttosto bassa la spesa operata per gli aiuti recati dal regolamento Cee n. 2328 del 1991, specie in ordine alla tenuta della contabilità ed agli incentivi alle associazioni di gestione e di sostituzione.

Alla luce della necessità, del resto avvertita dalle stesse regioni, di una migliore assistenza tecnica ed amministrativa, anche ai fini del monitoraggio sull'avanzamento finanziario e fisico delle iniziative, nasce l'esigenza di qualificare la struttura ministeriale in termini di servizi offerti e di capacità di negoziazione a livello comunitario, oltre che di coordinamento dei piani di sviluppo regionali.

E vengo alla spesa del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Alcune considerazioni appaiono opportune sui soggetti operatori della spesa, a cominciare dal Ministero di settore, premesso che l'aggregazione della spesa pubblica in agricoltura in base alla «fonte decisionale» evidenzia come la spesa derivante - direttamente o indirettamente - da decisioni comunitarie costituisce il 52,5 per cento. Non è dunque vero che la politica agricola discenda esclusivamente da Bruxelles. Al contrario, il margine di manovra per l'azione nazionale è di assoluto rilievo.



La struttura della spesa ministeriale è caratterizzata, ad inizio di esercizio finanziario, dalla pressochè inesistente dotazione di risorse utilizzabili con discrezionalità. Lo stato di previsione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, così come quello in precedenza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, al 1º gennaio di ogni anno contiene essenzialmente le spese relative al personale, altre spese obbligatorie, ed una lunga serie di capitoli di spesa recanti fondi da destinare a copertura di mutui accesi in forza di leggi precedenti sia dal Ministero stesso che dalle regioni.

Non vi sono, cioè, spazi per autonomi interventi di politica agricola. Nel corso dell'anno il Cipe provvede ad assegnare al Ministero le risorse recate dalla legge per interventi programmati in agricoltura (la legge n. 752 del 1986 ed i suoi successivi finanziamenti annuali). Tali fondi giungono all'amministrazione successivamente alla registrazione della delibera Cipe a cura della Corte dei conti nonché all'emanazione del decreto del Ministero del tesoro di variazione di bilancio, anch'esso soggetto a registrazione. In pratica, cioè, i fondi da utilizzare per azioni di politica agraria sono resi disponibili mediamente nell'ultimo trimestre dell'anno, sempre che non vi siano stati blocchi alla possibilità di impegno delle predette somme e quindi si debba esperire la procedura di richiesta di deroga. I fondi recati per l'anno 1996 dalla delibera Cipe 8 agosto 1996 ad oggi non sono ancora utilizzabili dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Assumono i connotati della beffa, pertanto, i rilievi operati dagli organi di controllo sull'accumulo di residui passivi all'interno del bilancio Miraaf.

In ordine alla disponibilità di risorse ministeriali, si sottolinea come le assegnazioni Cipe in favore del Ministero siano passate dai 1.157 miliardi del 1990 ai 282 miliardi del 1996. Per il 1997 tali risorse sono ancora da assegnare, in assenza di una legge di spesa. La spesa è stata drasticamente ridotta a partire dal 1992 ed ha recentemente assunto valori quasi minimali, specie se confrontati con quelli dei corrispondenti dicasteri degli altri paesi membri dell'Unione europea.

Si fa inoltre presente che la spesa di politica agraria è stata mirata al potenziamento delle funzioni di indirizzo e coordinamento a scapito di quelle gestionali; il bilancio del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali è rimasto fermo, come avviene da parecchi lustri, nelle dotazioni inerenti il funzionamento dell'apparato amministrativo. Due dati emblematici fotografano con realtà la situazione: per la spesa per missioni all'estero l'intero Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali dispone di 89 milioni di lire, mentre per la formazione e l'aggiornamento del proprio personale sono disponibili meno di 40.000 lire annue per addetto.

Anche in termini di dotazione di personale la struttura ministeriale ha tuttora un dimensionamento insufficiente: con 1.129 unità, essa è cinque volte più piccola del dicastero francese e di gran lunga inferiore a molti assessorati regionali.

Sempre per quanto riguarda l'analisi quantitativa della spesa, esaminiamo ora la ripartizione delle competenze agricole ed il costo burocratico dell'intervento pubblico in agricoltura.

Il problema delle competenze in agricoltura costituisce tuttora un nodo irrisolto. Il modello costituzionale di ripartizione per materia delle

competenze non è immediatamente riconducibile, alla luce del Trattato di Maastricht, alla necessità di adottare il principio della sussidiarietà nel valutare il ruolo di ogni amministrazione coinvolta dalla Commissione europea alle province.

La struttura amministrativa del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e degli assessorati regionali non è stata costruita sul principio di sussidiarietà, nè per operare prioritariamente quell'azione di valutazione e monitoraggio dell'intervento pubblico che la normativa comunitaria strutturale definisce fondamentale a livello governativo e regionale.

Anche i momenti di partenariato tra Stato e regioni sono strutturati su modelli «autorizzativi» e non di costruzione comune dei progetti. La molteplicità dei soggetti che intervengono sull'azienda agricola, inoltre, non agevola la rispondenza dell'azione pubblica al principio di concentrazione degli interventi, che dovrebbe costituire il fondamento di ogni politica economica in presenza di risorse limitate.

In particolare, la struttura amministrativa degli assessorati regionali e degli innumerevoli enti delegati si sta adeguando ai nuovi obiettivi di politica agraria con difficoltà, e comunque appare molto elevato il costo amministrativo della gestione dell'intervento pubblico: studi relativi ai primi anni '90 quantificavano in 40.000 circa le unità di personale in carico al settore agricolo, complessivamente tra amministrazione centrale e regionale.

Appare dunque necessario provvedere ad azioni di ingegneria finanziaria per razionalizzare la ridondante struttura amministrativa agricola e favorire un migliore accesso degli agricoltori agli aiuti ed ai servizi offerti.

Vorrei concludere con una serie di osservazioni questa breve relazione.

In primo luogo, il patto sociale tra contribuente ed agricoltura si va modificando rapidamente: il sostegno pubblico assicurato al settore in cambio di valori quali l'autoapprovvigionamento, la sicurezza sociale ed il mantenimento di un serbatoio strategico di manodopera si deve indirizzare verso nuove funzioni dell'agricoltura che mantengano valido il patto con il contribuente: la garanzia di salubrità, la difesa del territorio, il mantenimento delle tipicità anche culturali, il contributo allo sviluppo economico del paese. La politica agricola degli anni '60 era tutta improntata sull'autoapprovvigionamento, la sicurezza sociale ed il mantenimento di un serbatoio strategico, ma ancora non abbiamo adeguato gli obiettivi di politica agraria al Trattato di Maastricht.

In secondo luogo, l'aggregazione dei pagamenti in base alla «fonte decisionale» evidenzia come la spesa derivante - direttamente o indirettamente - da decisioni comunitarie costituisce il 52,5 per cento. Quindi è vero che Bruxelles ha un ruolo fondamentale, ma non esclusivo nelle decisioni di spesa di politica agricola nel suo complesso. Al contrario, il margine di manovra per l'azione nazionale è di assoluto rilievo. La stessa spesa comunitaria, tuttavia, mostra connotati contraddittori, specie sul versante strutturale: le somme sinora erogate non hanno favorito, secondo le aspettative, la riduzione del divario socio-economico tra le regioni, e su questo non si è sufficientemente sviluppata una riflessione nel nostro paese.

In terzo luogo, la politica agricola italiana è costituita da una molteplicità di interventi attuati da numerosi soggetti istituzionali. Manca nella generalità dei casi un momento di coordinamento tra i diversi interventi: si pensi, ad esempio, al ruolo della leva fiscale e previdenziale ed al suo utilizzo per i soli fini di contenimento del *deficit* pubblico. Lo dimostra l'ultima legge finanziaria approvata dal Parlamento, nella quale gli interventi operati in termini di politica fiscale sono fondamentali e hanno modificato i comportamenti e gli obiettivi delle aziende di settore.

La quarta osservazione è che il costo burocratico dell'intervento pubblico è elevato, sia in termini di unità di personale utilizzato sia di livello di efficienza fornito dalle strutture addette: gli interventi di ingegneria amministrativa dovranno assumere un rilievo almeno pari a quelli di ingegneria finanziaria. Si dibatte sempre sulla piena attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, concernente l'ulteriore trasferimento di compiti di gestione alle regioni, ma non si disegna un quadro complessivo delle amministrazioni coinvolte e delle procedure necessarie per dare certezza alla spesa e semplificare il peso sull'azienda per i vari soggetti istituzionali che operano.

Occorre osservare inoltre che quasi un terzo del sostegno pubblico al settore, per di più quello di competenza nazionale, non è operato dalle amministrazioni di settore (Miraaf e regioni), essendo gestito dai Ministeri delle finanze, del tesoro e del lavoro, del tutto estranei al settore primario; il riparto delle competenze, comunque, non è in genere improntato al principio di sussidiarietà.

Un'ulteriore osservazione è che il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali gestisce appena il 4,7 per cento della spesa pubblica per il settore, mentre le regioni operano per il 24,2 per cento della spesa. Il dato è eloquente da un lato del livello minimale di attività gestionale raggiunta dal Ministero, dall'altro del peso regionale che, seppur elevato nei confronti del Miraaf, è tuttavia ridotto in assoluto: solo un quarto della spesa pubblica, infatti, è nelle disponibilità regionali.

La distribuzione territoriale della spesa, infine, non risulta operata secondo un disegno strategico: l'agevolazione dell'Iva si concentra al Nord, la spesa regionale nel Mezzogiorno; i trasferimenti dell'Unione europea per la spesa strutturale al Nord, le agevolazioni previdenziali al Sud. Tutto ciò senza che vi sia un reale quadro di azione che guidi la concentrazione di determinati aiuti in certe regioni anzichè in altre.

In conclusione, si può affermare che il problema della spesa pubblica in agricoltura è un problema di qualità più che di quantità, di maggior coordinamento verso obiettivi di sviluppo regionale e di equità territoriale piuttosto che di incremento di poste in bilancio.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Castiglione per aver svolto una relazione particolarmente interessante, che sarà oggetto di ulteriori approfondimenti da parte dei componenti la Commissione nel prosieguo dei lavori di indagine che abbiamo avviato.

**PREDA.** Signor Presidente, durante l'esposizione del dottor Castiglione - invero, abbastanza dettagliata - mi sono venute in mente alcune riflessioni.

Il primo quesito che vorrei porre, al quale non pretendo certo una risposta immediata, è quale fine abbiano fatto – per quel che riguarda la spesa – i vari decreti emanati in base alla legge 8 novembre 1986, n. 752; vorrei cioè sapere se i finanziamenti erogati sulla base di quel provvedimento sono stati effettivamente utilizzati dalle strutture di cui erano stati approvati specifici progetti. Mi risulta, infatti, che in base a quella legge siano stati emanati parecchi decreti i cui fondi non sono stati utilizzati.

Concordo poi sull'importanza del principio della sussidiarietà, che comporta una serie di passaggi, e sul fatto che bisogna tener conto della riforma del Ministero; d'altra parte, non sono in grado di valutare se 1.129 dipendenti sono molti o pochi: credo siano troppi se pensiamo ad un Ministero strutturato diversamente (soprattutto dopo l'esito referendario), tenendo conto che le competenze, in agricoltura, sono ripartite sul nostro territorio in modo oggi abbastanza organico alle province, alle regioni e così via. Esistendo già una precisa configurazione delle competenze, anche il personale va indubbiamente dimensionato in base a questo principio.

Ho posto una domanda sulla legge n. 752, che potrebbe sembrare non pertinente, perchè ho l'impressione che molti finanziamenti erogati in questi anni (dimostrazione di ciò rischierà di essere anche la prossima legge pluriennale di spesa) non sono andati a finanziare una filiera di progetti coordinati per il Nord e il Sud, che integrassero Nord, Centro e Sud, ma sono stati accordati molte volte in un'ottica diversa. Ciò sembrerebbe confortato dal dato che lei, dottor Castiglione, ha citato, secondo cui il 2,2 per cento del totale degli aiuti in agricoltura è stato destinato alla trasformazione ed alla commercializzazione dei prodotti, quando mi è sembrato che lei abbia sostenuto che si sarebbe dovuta operare una inversione di tendenza al riguardo. Tale 2,2 per cento rappresenta un dato molto indicativo, se pensiamo a quello che potrà divenire il costo per lo sviluppo o il mantenimento del nostro settore agricolo.

Non si può infatti pensare alle strutture e agli aiuti secondo i criteri oggi definiti, ma si dovrebbe indirizzare l'impostazione generale in altro modo, inteso che la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli sono rivolte soprattutto a quel serbatoio di consumatori cui ci si rivolge operando sul mercato europeo; tutto ciò, ripeto, credo ci spinga verso una spesa indirizzata in modo diverso. Questo 2,2 per cento è certamente insufficiente, se vogliamo che le nostre imprese si adeguino ad un mercato globale ben più ampio di quello in cui hanno operato fino ad oggi.

Sono anche preoccupato per il fatto che la procedura di certe autorizzazioni di spesa preveda l'intervento di diversi soggetti (basti pensare all'Unione europea, al Miraaf, alle regioni) infatti nel momento in cui entrano in campo competenze diverse è facile che le responsabilità siano scaricate su altri; ad esempio, cito i contributi di avviamento all'associazionismo, perchè sappiamo bene quali difficoltà burocratiche siano fraposte al loro ottenimento.

Crede inoltre che vada fatta una profonda riflessione in materia di spesa pubblica in agricoltura, riflessione che non può certo prescindere da una strategia complessiva del nostro paese. Tutti gli enti che hanno competenza sulla spesa in agricoltura (d'accordo: sono tanti!) nel mo-

mento in cui applicheremo il principio della sussidiarietà - sul quale concordo del tutto - dovranno anche pensare ad una strategia più complessiva che privilegi alcuni interventi piuttosto che altri. A tale riguardo sottolineo ancora una volta che il dato, più volte citato, del 2,2 per cento è particolarmente significativo.

PIATTI. Vorrei sapere se il direttore generale dell'ISMEA dal suo osservatorio condivide, o magari intende integrare, la considerazione che sto per fare.

Rivolgo innanzi tutto un ringraziamento al suo indirizzo per il lavoro che ha prodotto (e che in parte, peraltro, intuivamo); in esso sono contenuti numerosi aspetti e dati che precisano le varie situazioni, e che si rivelano quindi estremamente utili.

Una volta compiuta l'analisi che ci accingiamo a fare anche più compiutamente con questo lavoro, credo che la grande difficoltà che incontreremo sarà rappresentata dal riuscire a volgere in positivo le situazioni che avremo saputo individuare. Credo però che una serie di aspetti negativi relativi alla gestione della spesa pubblica che lei ha indicato siano strettamente correlati alla scelta politica che dovremo compiere. Quanto rileviamo in agricoltura, infatti, non è dissimile da quello che emerge in altri settori, anche se qui si è in presenza di una specificità del tutto particolare. La questione di fondo che anche lei sottolinea è rappresentata dalla scelta politica che deve essere compiuta a monte, perchè se continueremo a sostenere l'asse preferenziale del sostegno ai redditi, inevitabilmente, a cascata, determineremo la dispersione e la frammentazione della spesa e quelle anomalie nella gestione della pubblica amministrazione che venivano compiutamente indicate.

La scelta politica dovrebbe invece essere volta ad intervenire sui nodi strutturali del settore, in relazione anzitutto al fatto che la spesa pubblica - per tutte le ragioni che lei ha indicato - tende a ridursi, e quindi deve necessariamente qualificarsi, ma anche perchè nell'approccio competitivo indispensabile per stare in Europa e per competere con altri paesi è assolutamente necessario operare questa rapida inversione di rotta.

Non ci sono dubbi, quindi, che siamo in presenza di un intreccio abbastanza conseguente alla scelta politica che effettueremo e che dovrà intervenire in una politica prevalentemente orientata alla difesa dei redditi, su questo tipo di burocrazia, di pubblica amministrazione e di spesa pubblica. Dovremmo fare la scelta più coraggiosa, quella di realizzare interventi strutturali, che peraltro non comporterebbe - l'ho ricordato altre volte - soprattutto nel rapporto Nord-Sud una selezione che potrebbe collocare fuori dal mercato le imprese più deboli, ma anzi le ricollocherebbe in altro modo, creando nuove opportunità e processi di diversificazione, soprattutto nel Meridione, insomma, le imprese oggi più deboli, espulse dal mercato senza alternative, avrebbero invece possibilità di collocarsi in modo più efficace.

Credo, quindi, che proprio questa sia la scelta da compiere in positivo, e vorrei sapere se condivide questa osservazione. Naturalmente non c'è nessuna meccanicità tra questa scelta e la seconda fase, quella di carattere istituzionale-amministrativo. L'asse di riforma del Ministero, però (siamo in piena discussione sul *referendum*, sulla gestione della leg-

ge n. 491 e sul ruolo delle regioni), non si qualifica producendo semplicemente decentramento - e lei, dottor Castiglione, l'ha ricordato - ma anche analizzando e i limiti che oggi si manifestano nell'intervento regionale e i problemi della formazione della pubblica amministrazione e dell'intreccio pubblico-privato. Ritengo che da questo punto di vista non si debba «giocare» la questione istituzionale in termini semplicistici. Oggi si parla di grandi questioni (di riforme globali) ma credo che l'intervento debba essere più complessivo e avere questo respiro, in conseguenza però delle scelte politiche che, in agricoltura, non possono prescindere da un mercato sempre più aperto e competitivo.

*CASTIGLIONE.* Nella relazione da me svolta ho esposto solo un'analisi qualitativa e quantitativa della spesa, per cui mancano alcune parti e in particolare due valutazioni: quella relativa all'efficienza della spesa rispetto agli obiettivi e quella concernente la verifica degli strumenti utilizzati in relazione sia alla spesa che agli obiettivi.

Con la legge n. 752 ormai superata, del 1986 si è operato attraverso i piani di settore; successivamente, ma non per una scelta programmatica degli interventi operata dal Parlamento e dal Governo, per il raggiungimento degli obiettivi di politica agroalimentare, si è passati dai piani di settore agli accordi interprofessionali, per cui tutte le modalità della legge n. 752 e di altre leggi di finanziamento annuale sono in questo senso.

In realtà, alle soglie del 2000, un dibattito in questi termini è superato: né i piani di settore né gli accordi interprofessionali possono essere oggi gli strumenti di attuazione degli obiettivi di politica agraria, per i quali altri paesi hanno adottato come riferimento - anche questa valutazione manca nella mia relazione - l'azienda agroalimentare e le sue interconnessioni con il territorio. Ciò stravolge l'impianto generale. Noi siamo assolutamente inadeguati rispetto a tale obiettivo: non consideriamo l'azienda come oggetto di intervento, e quindi il rapporto con il territorio e tutte le interconnessioni con l'azienda agroalimentare (gli aspetti previdenziali, fiscali, il rapporto con le amministrazioni, le infrastrutture, eccetera).

Questo significa che in Italia manca una riflessione di tipo strategico e in questi nuovi termini va discusso il divario socio-economico tra le varie zone del nostro paese. Non vi è una questione Nord-Sud in agricoltura: vi è il problema delle zone svantaggiate e dei settori marginali in cui operano molte aziende, che pertanto restano emarginate, problema che riguarda sia regioni settentrionali che regioni meridionali (in Veneto e in Lombardia, ad esempio, vi sono zone che hanno gli stessi problemi della Sicilia e della Calabria). Quindi occorre affrontare i problemi tenendo presente che vi sono aziende che stanno sul mercato e aziende emarginate perchè si trovano in zone svantaggiate, ma questo - lo ribadisco - è un problema che riguarda tutto il territorio nazionale e che pone l'esigenza di una riflessione sugli strumenti e sugli obiettivi di politica agroalimentare.

Anche per quanto riguarda il personale del Miraaf (si parla di un organico di 1.129 unità, anche se in realtà sono meno di 800 per via dei trasferimenti alle regioni), occorre privilegiare una riflessione di ordine qualitativo. Nell'organigramma sono previsti, ad esempio, 800 tra fatto-

rini, autisti e uscieri e 100 direttivi per lo svolgimento di lavoro organizzativo. Oggi, invece, per affrontare le esigenze connesse ad un certo tipo di intervento, tenuto conto delle funzioni di indirizzo e di coordinamento del Ministero, bisognerebbe ribaltare il rapporto incrementando il personale dei livelli superiori (servirebbero addirittura 700 direttivi e un numero assai ridotto di autisti o uscieri), anche perchè il costo dell'organizzazione amministrativa si calcola sul valore aggiunto nelle fasce alte e non in quelle basse.

Un problema reale è, certo, quello del costo burocratico degli interventi. Secondo me, al riguardo, bisognerebbe spingersi più in là sottolineando l'assoluta inadeguatezza delle procedure amministrative, anche nei confronti di Bruxelles, rispetto alle esigenze di efficienza della spesa. Ad esempio, è stata annunciata la riforma dell'Aima: si riforma l'Aima in quanto azienda di Stato riconosciuta come male ultimo dell'agricoltura italiana oppure in quanto strumento di attuazione di determinati interventi? È uno strumento che risponde in maniera efficiente di fronte a Bruxelles?

In Italia inoltre permane un atteggiamento statico nell'applicazione delle procedure di controllo. Certo, non bisogna sottrarsi al controllo, però consideriamo che per l'applicazione delle varie procedure tecnico-organizzative, autorizzative e di verifica necessari per porre in esecuzione il programma comunitario passano almeno due anni e mezzo, se tutto va bene.

Quindi, quanto ai piani di sostegno del 1994-1999, non è colpa di nessuno se la spesa ha raggiunto certi livelli: abbiamo - ripeto - procedure assolutamente inadeguate, per cui anche il costo burocratico va rivisto non in termini quantitativi, in relazione al numero di unità utilizzate nella pubblica amministrazione, ma in relazione all'assoluta inadeguatezza delle procedure e di controllo e all'accesso di procedure burocratiche.

Vorrei, infine, fare una brevissima annotazione su questo punto. Nel quadro di una riflessione di tipo strategico, per verificare l'efficienza della spesa, e quindi in relazione al lavoro che la Commissione dovrà svolgere a seguito di questa indagine, occorre individuare gli strumenti e gli obiettivi di politica agroalimentare, ma anche il modello di amministrazione necessaria a tali fini.

Forse quello che si svolge in Italia - e parlo dal punto di vista dell'opinione pubblica, ma anche scientifica per alcuni aspetti è un dibattito con la testa rivolta al passato, agli anni '80 più che al 2000 rispetto ai problemi e alle sfide che abbiamo davanti.

PRESIDENTE. Vorrei rivolgere una domanda al dottor Castiglione. L'obiettivo della nostra indagine è certamente quello di individuare l'entità della spesa in agricoltura con riferimento ai vari centri di erogazione (a livello comunitario, statale e regionale). Sotto questo profilo la sua relazione è pregevole, per cui la ringrazio ed esprimo profondo apprezzamento per il contributo fornito alla Commissione.

Vorremmo però approfondire maggiormente i motivi per cui la spesa globale, per orientamenti comunitari e scelte nazionali, si va riducendo. Vorrei sapere quali sono i punti di crisi della capacità di spesa in agricoltura perchè, per quanto riguarda i fondi comunitari e strutturali

e anche la spesa nazionale e regionale, l'esperienza comune - di cui abbiamo già parlato in Commissione - ha dimostrato che non vi è solo un problema di quantità di risorse ma anche quello della capacità di utilizzare in tempi rapidi le risorse a disposizione del settore primario.

Poichè la nostra è anche un'indagine fortemente orientata ad individuare i punti di strozzatura nonchè alcuni strumenti innovativi ai fini di una maggiore capacità di spesa, vorrei porle una domanda specifica. Certamente c'è un problema legato agli obiettivi della spesa, ai mutamenti profondi, a cui lei stesso ha accennato poco fa, per cui l'oggetto della spesa deve trasferirsi dai piani di settore e dagli accordi interprofessionali all'azienda agroalimentare, però la nostra preoccupazione è capire dove si inceppa la spesa e quali strumenti si ritiene possano essere utilizzati ed introdotti sul terreno normativo ed amministrativo per dare una forte accelerazione alla capacità di spesa in agricoltura.

CUSIMANO. Signor Presidente, da un primo, rapido sguardo a questo documento debbo congratularmi con il dottor Castiglione perchè si tratta di una relazione dettagliata, intelligente e, soprattutto, libera. È difficile, in questo periodo, leggere relazioni libere: egli ha detto le cose che pensa senza guardare in faccia nessuno e questo è un fatto estremamente importante. Per questo motivo avrei voluto leggerla con più attenzione prima di intervenire.

Per quanto riguarda i progetti meridionali, lei presenta una certa casistica, dottor Castiglione, e dice che al 31 dicembre 1994 i pagamenti inerenti i progetti regionali e multiregionali da realizzarsi nelle regioni ricomprese nell'obiettivo 1 (che mi interessano in maniera particolare) costituivano appena il 13 per cento del totale. È il destino crudele che porta a percentuali del genere o ci sono responsabilità?

Lei poi fa un accenno molto chiaro circa le responsabilità dei residui passivi; io in sede di esame della legge finanziaria ho attaccato il Governo su questo argomento attribuendogli delle responsabilità, ma so che i residui passivi sono molti anche nelle regioni. Non so se la percentuale regionale rispetto a quella nazionale sia maggiore o minore, però so che i residui passivi sono consistenti e rappresentano un'offesa alla miseria, alla disoccupazione, alla crisi economica. Ci sono responsabilità del potere politico, quali sono e come si possono modificare i criteri attualmente seguiti, per cercare di arrivare alla soluzione del nostro problema?

In secondo luogo, leggo spesso gli articoli che appaiono sulla stampa della mia regione, la Sicilia, a proposito degli interventi a favore dell'agrumicoltura, o comunque tendenti a risolvere il problema della crisi agrumicola. Ebbene, l'ISMEA - che ha degli ottimi funzionari e dirigenti in Italia - pensa di intervenire, oltre che con interventi, attraverso articoli giornalistici o comunque inserzioni che non so se siano a pagamento?

*CASTIGLIONE.* Sì, sono a pagamento.

CUSIMANO. Lo immaginavo, perchè il direttore del giornale a cui mi riferivo è una persona che non dà una lira a nessuno e per consentire interventi del genere è chiaro che incassa soldi. Si tratta comunque di



articoli sempre interessanti e intelligenti. Vorrei quindi avere notizie in ordine a questo argomento.

MURINEDDU. Signor Presidente, anche io mi associo alle inquietudini che sono state espresse dagli altri colleghi per la destinazione dei fondi strutturali e dei conseguenti ritardi. Vorrei capire se questi ritardi sono imputabili ai meccanismi eccessivamente farraginosi della Cee, oppure allo Stato o ancora alle regioni.

Mi riesce difficile cercare di capire quale è il filtro attraverso il quale passano questi finanziamenti che non arrivano mai al destinatario. Se è vero che l'80 per cento dei finanziamenti non arriva mai a destinazione, un ragione ci dovrà pur essere. Mi interesserebbe sapere dove è il nodo, dove è la maggiore difficoltà, perchè mi risulta che a livello di Comunità europea ci sono dei problemi grossi circa la revisione delle procedure attraverso le quali questi finanziamenti devono essere erogati.

Ritengo anche che una causa dei ritardi e dell'essere rimasti fuori dal mercato, almeno per quanto riguarda le azioni di Governo, sia il fatto che abbiamo dati che si fermano a quattro anni fa. Le conoscenze analitiche attraverso le quali si procede alla lettura dei piani sono di quattro anni fa, per il resto si parla soltanto di proiezioni. Come è possibile che in uno Stato moderno, che è la quinta potenza mondiale, i sistemi informatici non ci abbiano ancora messo nella condizione di elaborare piani economici che tengano conto delle diverse realtà del paese?

Un altro dato al quale lei ha accennato è che circa il 2 per cento delle spesa pubblica in agricoltura è destinato agli aiuti per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti. A me francamente sembra che non abbiamo problemi circa la quantità della produzione mentre ne abbiamo nel momento in cui collochiamo i prodotti sul mercato. Lei ritiene che per collocare i nostri prodotti sul mercato nazionale e internazionale (quindi per studi di *marketing* e per l'introduzione di nuove abitudini alimentari) sia sufficiente uno sforzo soltanto del 2 per cento?

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, tenuto conto del concomitante inizio dei lavori dell'Assemblea, siamo costretti a sospendere l'audizione del dottor Castiglione. Poichè la relazione da lui presentata è interessante e merita maggiore attenzione, anche al di là dei tempi imposti dal calendario, propongo di concludere l'audizione in una seduta successiva, presumibilmente la prossima settimana.

Se non ci sono osservazioni, così resta stabilito.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

*I lavori terminano alle ore 16,25.*





