

Capitolo XIV

Ministero per le politiche agricole

Sommario: Sintesi e conclusioni.**1. Direttive e programmi.**

2. Analisi finanziaria: 2.1. *Analisi finanziaria per categorie economiche*; 2.2 *Analisi per funzioni-obiettivo*: 2.2.1 *Analisi per centri di responsabilità*; 2.2.2 *Analisi secondo la contabilità economica semplificata*.

3. Analisi dell'organizzazione: 3.1 *Attuale configurazione dell'organizzazione*.

4. Aspetti di particolare rilievo: 4.1 *I programmi interregionali*; 4.2 *La questione delle "Quote-latte"*; 4.3 *I "ConSORZI agrari"*; 4.4 *L'A.I.M.A.*

5. Attività contrattuale e contributiva.

6. Attività sanzionatoria.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza*(in milioni)*

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	76.519	93.451	67.372	74.741	55.286	18.567	56.174	1.778
2 Politiche agricole ed agro-industriali nazionali	1.070.159	2.124.178	1.970.983	1.057.685	771.812	443.519	614.166	12.474
3 Polizia forestale e ambientale	580.233	698.398	154.777	558.925	525.600	493.591	65.334	21.308
4 Risorse idriche	182.002	276.663	245.462	179.224	110.164	40.230	138.994	2.778
5 Pesca e acquacoltura	183.561	274.695	155.049	155.719	89.467	64.140	91.579	27.842
6 Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agroalimentari	67.571	70.591	5.029	54.220	51.984	45.999	8.221	13.350
7 Interventi nelle aree depresse	441.163	388.578	341.911	434.644	288.548	78.975	355.670	6.519
8 Servizi generali	150.289	158.572	30.000	144.178	144.178	113.109	31.068	6.111
TOTALE	2.751.498	4.085.126	2.970.584	2.659.337	2.037.039	1.298.130	1.361.207	92.160

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio.

Sintesi e conclusioni.

Con il d.l. 4 giugno 1997, n. 143 si è avuto il primo esercizio della delega prevista dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 che prevede il conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e la riorganizzazione dell'amministrazione centrale.

Il problema della riorganizzazione dell'amministrazione e dell'applicazione del d.lgs. 143 del 1997 ha impegnato dunque l'amministrazione per la seconda parte dell'anno 1997.

Il regolamento di attuazione di gran parte della riforma è ancora nella fase piuttosto complessa, delle proposte.

Una volta disposto il conferimento di funzioni e compiti alle regioni (in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale ed alimentazione) restano da realizzare tre operazioni di grande rilevanza:

- riordinamento del ministero con la riorganizzazione degli uffici, ai sensi dell'art. 2, comma 4;
- individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni, ai sensi dell'art. 4, comma 1;
- soppressione, accorpamento, riordinamento e trasformazione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del ministero, ai sensi dell'art. 3.

Il regolamento in corso di elaborazione è mirato alla prima operazione.

In sostanza, la riforma si basa su due principi:

- le regioni esercitano funzioni e compiti nelle materie indicate dal d.lgs. 143 del 1997, e tale esercizio deve, a sua volta, avvenire nel rispetto dei principi di sussidiarietà e solidarietà e in un contesto nazionale unitario;
- al ministero sono riservate le funzioni di *elaborazione, coordinamento ed indirizzo* delle linee di politica agricola, agroindustriale, forestale, della pesca ed acquacoltura (d'intesa con la conferenza stato-regioni), nonché quelle di *rappresentanza* degli interessi nazionali nelle sedi comunitarie ed internazionali, e di *esecuzione* dei connessi obblighi che attengono al livello statale.

La realizzazione di tutto il contesto operativo nel quale gestire questi principi avviene in un'ottica di concertazione con le regioni e le province autonome, nell'ambito del *comitato di coordinamento delle proposte per l'attuazione del d.lgs. 143 del 1997*.

La riforma in atto non è limitata al ministero ma coinvolge tutto il cosiddetto *sistema agricoltura*; uno dei punti nodali è rappresentato dall'AIMA, della quale viene sancita, dal d.lgs. 143 del 1997, la soppressione ma i cui compiti, in particolare quello di erogazione degli aiuti, contributi e premi comunitari, previsti dalla normativa dell'Unione europea e finanziati dal FEOGA, devono comunque essere assicurati.

Al fine di realizzare in un unico contesto sia la soppressione dell'A.I.M.A. (come impone il d.l. n. 143 del 1997) sia l'individuazione di uno strumento operativo per la *policy* in campo agricolo, è stato varato lo schema di decreto legislativo con il quale viene istituita l'AGEA - agenzia per le erogazioni in agricoltura - ente pubblico economico - sottoposto alla vigilanza del ministro per le politiche agricole, la quale subentrerebbe all'AIMA nel riconoscimento in ordine ai cennati adempimenti, ai sensi del regolamento (CE) n. 1663 del 1995.

Nella parte relativa all'analisi dell'organizzazione viene presentato un quadro complessivo delle proposte in materia, recanti modifiche che coinvolgono anche il sistema della pesca ed acquacoltura oggetto della recente legge 21 maggio 1998, n. 164, ed il corpo forestale dello stato per il quale è stato previsto un riordinamento.

Tale riordino oltre all'individuazione delle competenze proprie, prevede l'istituzione di un *consiglio per le politiche forestali, montane ed ambientali*, a composizione paritetica, e la regolamentazione dei rapporti tra *corpo forestale e regioni*, mediante un accordo-quadro di programma approvato dalla conferenza stato-regioni, nonché accordi operativi regionali *relativamente a materie di competenza regionale il cui esercizio non contrasti con la natura del corpo e, per le quali le regioni intendano avvalersi del corpo stesso*.

Fra i momenti gestionali che hanno assunto rilievo, per l'amministrazione, deve essere menzionato quello relativo alle *quote-latte*; al riguardo, è recentemente intervenuta la legge 27 gennaio 1998, n. 5, con la quale è stato convertito, con modificazioni, il d.l. 1 dicembre 1997, n. 411, concernente *misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera*, che ha determinato le modalità di accertamento per la campagna 1998-1999, con l'istituzione di una *commissione di garanzia*, con la previsione che il trasferimento delle *quote-latte* da un'azienda ad un'altra possa avvenire solo all'inizio della campagna produttiva e solo tra imprese della medesima regione, con la disposizione dell'invio di lettera singola ad ogni produttore con l'indicazione della sua quota individuale e la possibilità da parte di questi, di proporre ricorso contro l'assegnazione della quota, entro 60 giorni.

Sotto il profilo finanziario, il bilancio del ministero, che ha subito un decremento di circa 300 miliardi, continua ad essere caratterizzato dalla prevalenza di *trasferimenti* alle regioni; il quadro contabile, come emerge dall'analisi finanziaria, è molto simile a quello descritto nella precedente relazione.

Il bilancio di previsione 1999 dovrebbe assumere dimensioni più snelle e finalizzate all'azione di indirizzo e coordinamento (con una riduzione di conferimenti per circa 900 miliardi).

La nuova struttura dell'amministrazione, quale emerge dai provvedimenti di attuazione del d.lgs. 143 del 1997, nonché la diversa connotazione che va ad assumere l'intero *sistema agricoltura*, appaiono, sia pure in termini di prospettiva a medio termine, in linea con il perseguimento di una più efficace gestione e con una maggiore incidenza sia in chiave comunitaria ed internazionale, sia in campo nazionale.

L'amministrazione ha mostrato sia nella seconda parte del 1997, sia nei primi mesi del 1998, di incrementare l'azione di supporto alle regioni; ne costituiscono un interessante esempio i *programmi interregionali* i quali hanno evidenziato anche la collaborazione nell'ambito della *conferenza stato-regioni*, che vede un maggior livello di rappresentatività, rispetto al cessato *comitato permanente per le politiche agro-alimentari*.

I. Direttive e programmi.

Il Ministro per le politiche agricole ha emanato direttive distinte per ognuna delle direzioni generali, nonché per l'ispettorato repressione frodi.

Tale modalità, di cui si è parlato nella relazione per l'esercizio 1996, non permette una visione globale dell'amministrazione e della politica agricola.

Sono state emanate direttive, ai sensi sia del d.lgs. 29 del 1993, sia del d.lgs. 279 del 1997, per le direzioni generali degli affari generali e del personale in data 13 febbraio 1998, della pesca ed acquacoltura in data 21 gennaio 1998, delle politiche comunitarie ed internazionali in data 10 marzo 1998, delle politiche agricole e agroindustriali nazionali in data 10 marzo 1998, e delle risorse forestali, montane ed idriche in data 2 marzo 1998.

La Corte, in sede di controllo preventivo, sulla scorta di quanto osservato nella relazione sul rendiconto 1996, ha sottolineato le caratteristiche di programmazione settoriale che tali provvedimenti presentano, e l'esigenza di acquisire - ai fini dell'unitarietà di indirizzo che si è ritenuto mancare nel sistema adottato - l'avviso del consiglio di amministrazione del ministero

(previsto dall'art. 14, comma 2 del d.lgs. 29 del 1993, prima delle modifiche apportate dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80) e l'intesa della conferenza stato-regioni che assume importanza determinante per l'amministrazione, nel quadro disegnato dal d.lgs. 143 del 1997.

Nel merito, le direttive hanno caratteristiche dissimili, solo in qualche caso costituiscono veri e propri documenti di *policy* mentre, in altri casi, recano una mera elencazione di adempimenti.

Al di là delle direttive emanate ai sensi dei dd.lgs. 29 del 1993 e 279 del 1997, la programmazione dell'attività dell'amministrazione è strettamente connessa, nella attuale fase di transizione, con l'attuazione del d.lgs. 143 del 1997, che ne prevede la riorganizzazione complessiva con riguardo non solo al ministero ma anche agli enti che costituiscono il *sistema agricoltura*.

Nella parte dedicata all'*analisi dell'organizzazione* verranno delineate le prospettive evolutive di detto *sistema*.

Va infine accennato ad una fattispecie, decisamente peculiare, che ha riguardato il decreto, del 15 settembre 1997, con il quale il ministro ha approvato e reso esecutiva la convenzione fra l'AIMA ed il corpo forestale dello stato, per la collaborazione nelle operazioni di controllo relative ai settori d'intervento dell'AIMA.

La Corte, in sede di controllo preventivo, ha infatti ritenuto che si configurassero in un unico contesto un'attività avente carattere programmatico e, come tale, di competenza del ministro, ed un'attività gestionale.

In sostanza, la scelta di un'opzione collaborativa di due settori dell'amministrazione, senza oneri ed inquadrata nella facoltà concessa dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, costituirebbe un'integrazione della programmazione varata all'inizio dell'esercizio (il 1997), oltre a comportare, evidentemente, un'attività gestionale di approvazione della convenzione che regola tale collaborazione.

Ora, peraltro, la questione andrebbe "rivisitata" alla luce del d.lgs. 80 del 1998, che ha eliminato la facoltà di avocazione del ministro.

2. Analisi finanziaria.

Nella relazione sull'esercizio 1996 si era rilevato il grande scostamento fra le previsioni iniziali e gli stanziamenti (da 1.900 miliardi a 2.950 miliardi). Anche per l'esercizio 1997 va mantenuta tale notazione in quanto, mentre il titolo primo presenta uno scostamento contenuto di 138 miliardi (da 867 miliardi a 1.005 miliardi) pari al 15,97%, il titolo secondo aumenta di ben 994 miliardi (da 752 a 1.746) per il 132,25%.

Complessivamente, si ha, dunque un aumento da 1.619 a 2.751 miliardi, corrispondente al 41,15%, percentuale assai simile, quindi, a quella rilevata nella passata relazione.

Almeno per l'esercizio '97 deve dunque confermarsi la ridotta significatività della rappresentazione della legge di bilancio, mentre in un'ottica di *regime*, va considerato che le conseguenze del d.lgs. 143 del 1997, con il quale è stato istituito il nuovo ministero delle politiche agricole, vanno anche nel senso di depurare il bilancio dell'amministrazione da tutti gli stanziamenti che attengono a competenza regionale e che, dunque, non saranno più oggetto di trasferimento.

Sotto il profilo operativo va dunque tenuto conto, da un lato della limitata area della gestione di bilancio da parte del ministero, che coincide praticamente con il bilancio di previsione, e, dall'altro, dell'ulteriormente limitata area dell'effettiva spesa *discrezionale* dell'amministrazione.

Infatti, gran parte degli stanziamenti di bilancio concernono misure aventi carattere *annuale e contingente* che riguardano prevalentemente calamità ed interventi settoriali

specifici, e la spesa per investimenti è in realtà estremamente limitata, riguardando soprattutto opere di irrigazione e bonifica.

Del resto, tale situazione è coerente con il mutamento delle funzioni del ministero le quali dalla gestione diretta passano all'indirizzo e coordinamento.

Anche nell'ambito dei trasferimenti alle regioni vi sono modifiche; queste riguardano taluni effetti del collegato alla finanziaria per il 1996 (la legge n. 549 del 1995), che ha disposto la cessazione, a decorrere dal 1996, dei finanziamenti a favore delle regioni a statuto ordinario previsti da norme settoriali¹ (secondo modalità di finanziamento, sulle quali ci si è soffermati nella passata relazione e che appaiono discutibili sotto il profilo sia dell'affidamento alle risorse rese disponibili, sia del quadro d'insieme che soffre di indeterminatezza), intendendo, contestualmente, trasferite alle regioni le relative funzioni.

2.1 Analisi finanziaria per categorie economiche.

Dalla tradizionale analisi per categorie economiche, basata sull'esame della *massa impegnabile* e della *massa spendibile*, emerge come, per l'esercizio 1997, la categoria di maggiore rilevanza sia ancora la XII che attiene ai trasferimenti.

L'andamento di detta categoria mostra che, sostanzialmente, anche se ci si attende un diverso andamento con l'evolversi dei *Programmi interregionali* di cui si parlerà in seguito, la massa residui mantiene una rilevante consistenza.

La dimensione dei residui a fine 1997 è di 2.807 miliardi (di cui 440 miliardi di residui di stanziamento); quella dei pagamenti si è ulteriormente ridotta: 834 miliardi per i pagamenti totali (955 nel 1996) di cui 413 miliardi per i pagamenti su residui (373 nel 1996); se si tiene conto che i residui all'1.1.1997 ammontavano a 2.808 miliardi (erano 3.000 all'1.1.1996), è possibile verificare come la situazione al 31.12 sia praticamente identica a quella iniziale; peggiora il rapporto di smaltimento rilevato nella passata relazione (è dell'1,28%, mentre quello del '96 sul '95 era del 6,36%) e poiché nel 1995, la diminuzione dei residui è stata di circa 250 miliardi, con una percentuale di smaltimento del 7,69%, la constatazione del carattere regressivo del trend trova un supporto ben più consistente.

Il rapporto fra pagamenti e massa spendibile è leggermente peggiorato: si attesta al 20,29% (22,22% nel 1996).

Le altre categorie sono molto meno significative di quella già esaminata; la successiva in ordine di grandezza è la II che si riferisce al personale in servizio, la quale, contrariamente a quanto era stato registrato per l'esercizio '96 in ordine ad un rapporto fra pagamenti e massa spendibile non particolarmente elevato (78,59%) e, comunque, anomalo rispetto alla tendenza di questa categoria, torna a presentare una percentuale del 90,25%.

Nella passata relazione era stato evidenziato come una motivazione al riguardo potesse risiedere, in particolare, nella forte diminuzione del personale del corpo forestale dello stato².

In merito, va sottolineato come nel 1997 le cessazioni dal servizio siano state 517, di cui 417 a domanda; ed appare, dunque, che, al momento, si sia, perlomeno, rallentato il paventato *esodo*, ripristinandosi un *trend* accettabile.

¹ Tra cui la legge 281 del 1970 (artt. 8 e 9) e la legge 752 dl. 1986 (artt. 3, 4 e 6).

² Stimata in circa 2.000 unità nell'ultimo triennio e, per la quale incideva in termini notevoli il tempo minimo fra presentazione delle domande di pensionamento e le date di decorrenza della cessazione dal servizio.

2.2 Analisi per funzioni-obiettivo.

La costruzione delle *funzioni-obiettivo* presenta un quadro apparentemente diverso da quello dello scorso esercizio; in realtà, alla stessa stregua di elaborazioni effettuate per altre amministrazioni (ad esempio: la difesa) si è cercato di individuare una macrofunzione in grado di rappresentare la *missione* dell'amministrazione, e, nella fattispecie, si è riconosciuta come tale la funzione *Politiche agricole ed agro-industriali nazionali*.

In corrispondenza a tale *macro-funzione* sono state nuovamente disegnate le funzioni di secondo livello e, con particolare puntualizzazione, le disaggregazioni al terzo livello, le quali, sostanzialmente, attengono a tutte le esplicazioni della politica agricola nazionale.

Altro aspetto di rilievo è costituito dall'individuazione di una nuova funzione, di primo livello, avente carattere *trasversale*, in quanto presente anche in altre amministrazioni, quella relativa agli *interventi nelle aree depresse*.

Nell'esame della formazione e dell'utilizzo della *massa impegnabile* e della *massa spendibile* per funzione-obiettivo, prendendo in considerazione la funzione di maggiore rilevanza "*politiche agricole e agro-industriali nazionali*", viene confermato, il grande scostamento fra massa impegnabile 1.291 miliardi (1.509 nel 1996) e massa spendibile 3.465 miliardi (3.965 nel 1996). L'ammontare dei residui, i quali all'1.1.1997, erano di 2.395 miliardi (2.871 nel 1996) ed al 31.12 si attestano a 2.252 miliardi (2.494 nel 1996), mostra, dunque, una diminuzione del 5,97% più contenuta rispetto a quella registrata nell'esercizio precedente (del 13,13%), e tornata, in pratica, ai livelli del 1995 (anno nel quale si era riscontrata una diminuzione del 6,9%).

Tenendo conto del livello delle economie, che ammontano a 420 miliardi (568 nel 1996), la spesa non erogata dall'amministrazione, per questa funzione-obiettivo, è del 77,1% (del 77,2% nel '96) detratte le economie, del 65% rispetto al 63% del '96).

Appare evidente come l'involuzione nella dinamica di spesa, segnalata come allarmante nella passata relazione, continui alla stessa stregua del passato esercizio. Non appare più attuale la notazione che stimava in un decennio, a stanziamenti invariati, il tempo di smaltimento dei residui in misura tale da ripristinare una situazione fisiologica, solamente perché diversa sarà la strutturazione del bilancio dell'amministrazione, depurato, come si è detto, da capitoli i cui stanziamenti passeranno alle regioni.

La cennata scelta di sottolineare la *missione* dell'amministrazione, in coerenza con la nuova logica che sottende alla creazione del nuovo ministero delle politiche agricole, nella macrofunzione *politiche agricole e agro-industriali nazionali* ha comportato anche l'assorbimento in essa dell'originaria funzione di primo livello *politiche comunitarie e relazioni internazionali* con la conseguenza di amplificare la distanza con le altre funzioni di maggior rilievo, tra le quali assume una certa rilevanza la nuova funzione *interventi nelle aree depresse*, caratterizzata dalla sua *trasversalità*.

L'ulteriore disaggregazione delle funzioni spiega il livellamento fra *polizia forestale e ambientale*, *risorse idriche*, *pesca ed acquacoltura* ed *interventi nelle aree depresse*, e determina qualche difficoltà nella comparazione con l'esercizio 1996, difficoltà, in parte analoga a quella riscontrata nella passata relazione, in occasione della scissione fra *polizia forestale e ambientale* e *risorse idriche*.

La funzione *polizia forestale e ambientale* ad una massa spendibile di 718 miliardi (1.029 nel 1996) rapporta 128 miliardi di residui totali al 31.12 (erano 138 miliardi all'1.1), ed economie per 29,5 miliardi, mostrando dunque una diminuzione dei residui (del 7,24%), una incapacità di spesa complessiva del 22% che, al netto delle economie è del 17,82 % .

Per valutare correttamente il livello di incidenza di detta funzione nel confronto con l'esercizio precedente³, deve peraltro considerarsi che una quota rilevante della spesa attribuita precedentemente alla stessa viene attualmente imputata alla funzione *interventi nelle aree depresse*.

Al fine di individuare tale quota e permettere quindi un'attendibile comparazione con le risultanze del precedente esercizio, si è ritenuto opportuno utilizzare l'indicatore rappresentato dagli stanziamenti definitivi; l'osservazione, al riguardo, mostra un sensibile decremento di 254 miliardi (dagli 834 del '96 ai 580 del '97) che corrispondono al 30,45%, livello compatibile con le finalità istituzionali che trovano riscontro in tale funzione e che, in effetti, rinvergono nelle aree depresse un naturale ambito di esplicazione.

Applicando la cennata percentuale ai dati, più sopra indicati, è possibile procedere ad una stima delle variazioni intervenute fra i risultati di rendiconto degli esercizi '97 e '96, perlomeno limitatamente ai residui totali al 31.12, risultando altrimenti arbitrario prendere atto di una diminuzione di detti residui rispetto all'esercizio precedente, senza aver tenuto conto della correlata diminuzione intervenuta sugli stanziamenti definitivi e, conseguentemente, sulla massa spendibile.

I residui totali al 31.12 appaiono dunque diminuiti del 31,24% (dai 209 miliardi del '96 ai 128 del '97), al netto della quota di scorporo del 30%.

Anche per la funzione *Risorse idriche*, vale analogo discorso, in termini ancor più rilevanti per le evidenti maggiori esigenze idriche in aree depresse: ne deriva l'opportunità di applicare un coefficiente di correzione per operare la comparazione fra i due ultimi esercizi.

Per quanto attiene alla valutazione della capacità di spesa (determinata sugli indicatori riferiti tutti al '97 e, quindi neutrale), la massa spendibile per il 1997 corrisponde a 666 miliardi (1.281 miliardi nel 1996) ed i residui totali al 31.12 a 501 miliardi, i quali ultimi sono aumentati rispetto a quelli rilevati all'1.1 (484 miliardi) del 3,5%.

La spesa non erogata, comprese le economie di 58 miliardi (in aumento rispetto ai 40 miliardi del 1996) è dell'83,93%, mentre al netto di queste è del 75,22%.

Anche per questa funzione, per le ragioni precedentemente accennate, deve essere operata una rettifica, ai fini di una corretta comparazione con l'esercizio precedente⁴, ed, a tal fine, va rilevato l'indicatore, già precedentemente utilizzato, costituito dagli stanziamenti definitivi.

Nella fattispecie, essi presentano una diminuzione fra l'esercizio 1997 ed il 1996 corrispondente al 53% (da 387 a 182 miliardi).

Applicando la cennata percentuale ai dati, più sopra indicati, è possibile procedere ad una stima delle variazioni intervenute sui residui fra i risultati di rendiconto degli esercizi 1997 e 1996.

I residui totali al 31.12 apparirebbero, infatti in diminuzione del 48% (dai 963 miliardi del '96 ai 501 del '97), ma tale dato risulterebbe fuorviante ove non venisse rettificato dalla cosiddetta quota di scorporo che corrisponde allo scostamento fra gli stanziamenti definitivi, nella circostanza indicato nel 53%; in termini percentuali i residui non sono dunque diminuiti ma aumentati, rispetto all'esercizio '96, del 5%.

Una possibile verifica del sistema di rettifica utilizzato è data dalla comparazione della differenza tra gli stanziamenti definitivi (i quali, per tutta l'amministrazione, sono comunque diminuiti di 198 miliardi, da 2.950 a 2.752) complessivi delle tre funzioni (*politica forestale*,

³ Nel quale i residui totali erano 209 miliardi al 31.12 e 194 all'1.1, le economie 155 miliardi, con una incapacità di spesa complessiva del 35,4%, al netto delle economie, del 20,31%.

⁴ Nel quale i residui totali erano 963 miliardi al 31.12 e 894 all'1.1, le economie 40 miliardi, con una incapacità di spesa complessiva del 78,3%, al netto delle economie, del 75,2%.

risorse idriche e pesca ed acquacoltura) '96 e quelli '97, con gli stanziamenti definitivi '97 della funzione *interventi per le aree depresse*.

Tale operazione fornisce i seguenti risultati: la differenza del complesso degli stanziamenti definitivi, per le tre funzioni, del '96 rispetto al '97 è di 472 miliardi e gli stanziamenti definitivi '97 per la nuova funzione ammontano a 441 miliardi; tenuto dunque conto della segnalata diminuzione complessiva degli stanziamenti definitivi per tutta l'amministrazione, si ha la conferma che esiste una relazione diretta tra i fattori indicati.

Lo scostamento è in effetti meno sensibile per la funzione *pesca ed acquacoltura*, i cui stanziamenti definitivi diminuiscono da 197 miliardi a 184 miliardi (6.6%).

Detta funzione, ad una massa spendibile di 423 miliardi (365 nel 1996) rapporta 224 miliardi di residui totali al 31.12 (erano 239 miliardi all'1.1), ed economie per 86 miliardi, mostrando dunque una diminuzione dei residui (del 6,7%), una incapacità di spesa complessiva del 73,28 % che, al netto delle economie è del 52,7 %.

L'operazione di rettifica, ai fini di una corretta comparazione con l'esercizio precedente⁵, non comporta per la funzione in esame uno scostamento significativo, in considerazione della percentuale piuttosto contenuta di diminuzione degli stanziamenti definitivi (il 6,6%).

I residui totali al 31.12, già di per sè in aumento del 39,37% (da 160 miliardi del '96 a 224 miliardi del '97) vedono, dunque, ulteriormente dilatarsi tale forbice al 46%.

Va infine presa in considerazione proprio la nuova funzione *interventi nelle aree depresse* che ha determinato le variazioni di cui si è detto.

Tale funzione, per la quale non è ovviamente possibile realizzare una comparazione con l'esercizio '96, ma alla quale afferiscono sia residui di stanziamento che residui propri (precedentemente attribuiti ad altre funzioni) presenta una massa spendibile di 1.067 miliardi, i suoi residui totali al 31.12 sono di 844 miliardi, mentre quelli all'1.1.97 erano di 625 miliardi; le economie sono pari a 29 miliardi; si registrano, dunque un aumento dei residui (del 35%) ed una incapacità di spesa complessiva del 81,8% che, al netto delle economie è del 79,1%.

2.2.1 Analisi per centri di responsabilità.

L'analisi per centri di responsabilità permette di attribuire a due poli la gran parte della spesa dell'amministrazione: la direzione generale delle politiche agricole ed agroindustriali nazionali e la direzione generale delle risorse forestali, montane ed idriche.

La massa spendibile della prima raggiunge 3.279 miliardi, i residui al 31.12, 2.144 miliardi (rispetto ai 2.354 miliardi all'1.1), e le economie 422 miliardi.

Si ha dunque una diminuzione dei residui del 8,9% nel corso dell'anno mentre la spesa non erogata raggiunge l'elevato livello del 78,25% e del 65,38% al netto delle economie.

Se si confronta questo dato con quello del 1996, (massa spendibile per 3.752 miliardi, residui al 31.12 per 2.420 miliardi ed all'1.1 per 2.718 miliardi, economie per 547 miliardi), dal quale deriva una diminuzione dei residui nell'esercizio dell'11%, un livello di spesa non erogata del 79,08% che scende al 64,49% escluse le economie, si trova ulteriore conferma della sostanziale stabilità della dinamica di spesa.

L'andamento della direzione generale delle risorse forestali, montane ed idriche, per il 1997, mostra una massa spendibile di 2.406 miliardi, residui al 31.12 per 1.471 miliardi ed all'1.1 per 1.244 miliardi, con economie per 113 miliardi, con un aumento dei residui del 18,25% nel corso dell'anno, ed una mancata erogazione di spesa del 65,87% e del 61,13% senza tener conto delle economie.

⁵ Nel quale i residui totali erano 160 miliardi al 31.12 e 168 all'1.1, le economie 43 miliardi, con una incapacità di spesa complessiva del 55,6%, al netto delle economie, del 43,9%.

Nel 1996, la massa spendibile era di 2.310 miliardi, i residui al 31.12 di 1.172 miliardi, quelli all'1.1 di 1.089 miliardi e le economie di 195 miliardi; il livello dei residui era quindi aumentato in corso d'anno del 7,6%, e la spesa non erogata raggiungeva il 59,18% ed il 50,73%, escluse le economie.

Anche in questo caso il quadro non appare particolarmente mutato e, semmai, deve constatarsi un ulteriore aumento dei residui, situazione questa piuttosto lontana da una logica di smaltimento dai livelli accettabili.

2.2.2 Analisi secondo la contabilità economica semplificata.

Ulteriore approfondimento viene reso possibile dall'analisi che permette l'incrocio delle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello con la contabilità economica semplificata che tiene conto della tripartizione *funzionamento, intervento e investimento*.

In tale contesto, va innanzitutto precisato che l'analisi incentrata sugli stanziamenti definitivi, non è particolarmente significativa per questa amministrazione.

Infatti, per l'esercizio 1997, la massa spendibile di 6.715 miliardi è costituita da 3.964 miliardi di residui all'1.1 e da 2.751 miliardi di stanziamenti definitivi (nel 1996 la massa spendibile di 7.148 miliardi era costituita da 4.198 miliardi di residui all'1.1 e da 2.950 miliardi di stanziamenti definitivi) e, dunque, si conferma la convinzione che, nella fattispecie, si corra il rischio di ottenere un risultato fuorviante, afferendo il medesimo al solo 40,96% (nel 1996 il 41,27%) dei movimenti finanziari dell'esercizio.

Per quanto attiene, all'analisi degli stanziamenti, vanno fatte alcune considerazioni in ordine all'inserimento della spesa afferente al S.I.A.N. (il *Sistema informatico per l'agricoltura*) nella funzione obiettivo di secondo livello *programmazione, indirizzo e coordinamento*, nell'ambito dell'*indirizzo politico-amministrativo*, per 53 miliardi ed all'eccessiva concentrazione della spesa nella funzione di secondo livello (nell'ambito delle *politiche agricole e agro-industriali nazionali*) *cooperazione e associazionismo* (per 155 miliardi nell'*investimento*, 27 nell'*intervento* e 11,5 nel *funzionamento* e costituenti quest'ultime sostanzialmente tutte spese di personale).

Sempre nell'ambito della funzione *politiche agricole e agro-industriali nazionali*, vanno considerate la funzione *calamità naturali*, per la quale si collocano 313 miliardi nell'*investimento* e la funzione *attività zootecnica* alla quale, sempre nell'*investimento*, sono attribuiti 237 miliardi.

In pratica, si può confermare che, mentre per le funzioni *politiche agricole e agro-industriali nazionali, risorse idriche*, e, per il 1997 anche per gli *interventi nelle aree depresse*, la spesa appare essenzialmente di investimento, rispettivamente per 930 miliardi su 1.070 miliardi complessivi, per 178 su 182 e per 398 su 441, per la funzione *polizia forestale e ambientale* la spesa è essenzialmente di funzionamento (516 miliardi su 580).

Solamente per *pesca ed acquacoltura* ed in parte per *politiche agricole e agro-industriali nazionali* si rinviengono quote interessanti di spesa per intervento (rispettivamente 94 miliardi e 85 miliardi), ma tale lettura non può tener conto della massa residui che afferendo sostanzialmente a trasferimenti, dovrebbe rientrare in tale categoria.

3. Analisi dell'organizzazione.

3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

Nella passata relazione si era fatto cenno al d.l. 143 del 4 giugno 1997, con il quale è avvenuta la trasformazione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali nel

Ministero per le politiche agricole⁶, con l'esigenza di riconfigurare l'intera amministrazione⁷ mediante l'emanazione di un regolamento che è ancora nella fase delle proposte.

Mentre il conferimento di funzioni e compiti alle regioni in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale ed alimentazione è avvenuto contestualmente all'emanazione del d.lgs. 143 del 1997, devono essere realizzate tre operazioni di grande rilevanza:

- riordinamento del ministero con la riorganizzazione degli uffici, ai sensi dell'art. 2, comma 4;
- individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni, ai sensi dell'art. 4, comma 1;
- soppressione, accorpamento, riordinamento e trasformazione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del ministero, ai sensi dell'art. 3.

Va detto che il regolamento in discorso è mirato alla prima operazione, senza la quale non ha senso gestire le altre.

In sostanza, la riforma si informa a due principi:

- Il primo è che sono le regioni ad esercitare funzioni e compiti nelle materie indicate dal d.lgs. n. 143 del 1997, e che tale esercizio deve, a sua volta, avvenire nel rispetto dei principi di sussidiarietà e solidarietà e in un contesto nazionale unitario;
- il secondo è che al ministero sono riservate le funzioni di *elaborazione, coordinamento ed indirizzo* delle linee di politica agricola, agro-industriale, forestale, della pesca ed acquacoltura (d'intesa con la conferenza stato-regioni), nonché quelle di *rappresentanza* degli interessi nazionali nelle sedi comunitarie ed internazionali, e di *esecuzione* dei connessi obblighi che attengono al livello statale.

La realizzazione di tutto il contesto operativo nel quale gestire i cennati principi avviene in un'ottica di concertazione con le regioni e le province autonome, nell'ambito del *comitato di coordinamento delle proposte per l'attuazione del d.lgs. n. 143 del 1997*.

L'organizzazione interna del ministero deve, secondo le proposte elaborate, rispondere a tre requisiti:

- costituire *centro di riferimento degli interessi nazionali*, operante in stretto contatto con regioni e province autonome;
- assumere una articolazione che corrisponda a quella delle direzioni della *Comunità europea*, e ciò proprio ai fini di costituire una valida interfaccia degli uffici comunitari;
- costruire una struttura snella indirizzata al *risultato*.

L'opzione prescelta in ordine al modulo organizzatorio da adottare è quella della struttura *dipartimentale*, al fine di aggregare gli uffici in base a criteri di omogeneità complementarietà e organicità, con un servizio centrale di supporto che dovrebbe garantire l'ottimale funzionamento dei dipartimenti. A *latere* della struttura ministeriale vanno poi considerati gli enti e le agenzie cui è demandato il compito di espletare le funzioni finalizzate ai distinti settori operativi ed a tal fine, il requisito essenziale è quello di superare qualsiasi logica burocratica e di sottolineare l'efficienza operativa, la rapidità e l'efficacia nelle determinazioni.

Il ministero dovrebbe articolarsi, secondo le proposte, in tre *dipartimenti* ed un *servizio centrale di supporto*. Il *corpo forestale dello stato* è inserito nel ministero, mentre le *agenzie* ne costituiscono la *longa manus* operativa.

⁶ Si ricorda che non ha invece avuto esito (per mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti) il *referendum* tenutosi il 15 giugno che ne proponeva la soppressione *tout court*

⁷ La quale non vedeva ancora attuata la riforma introdotta dalla legge 491 del 1993.

Va, al riguardo, confermato l'obiettivo dell'efficacia che deve informare le scelte strutturali e funzionali nell'applicazione del d.lgs. n. 143 del 1997 e, d'altro canto, dell'esigenza di uniformarsi, per quanto possibile, alla struttura comunitaria.

In tale ottica, al momento del varo della presente relazione, risultano individuati tre dipartimenti:

- a) dipartimento delle politiche produttive, di mercato e dell'economia ittica;
- b) dipartimento delle politiche strutturali;
- c) dipartimento della promozione della qualità e dell'innovazione.

Inoltre, viene previsto un *servizio generale* con competenze in materia di personale, affari generali e bilancio, e di sistemi informativi⁸.

In relazione al particolare aspetto dei servizi informativi, va detto che mentre nella struttura del vecchio ministero delle risorse agricole il S.I.A.N. rappresentava - come si è detto in occasione dell'esame del rendiconto 1996, il *collante* di un sistema composto da competenze distinte dei vari settori dell'amministrazione, caratterizzati da un'estrema peculiarità - nella nuova logica del ministero delle politiche agricole, il sistema informativo diventa esso stesso uno strumento di *policy*, in quanto, assicurando il collegamento con le regioni e le province autonome, permette l'esplicazione della competenza centrale⁹.

Al fine di realizzare un'effettiva integrazione dei sistemi centrale e locali è prevista l'istituzione di due comitati uno per l'area *informatica* e l'altro per l'area *statistica*.

Mantiene inoltre la sua autonomia il *corpo forestale dello stato* del quale è stato confermato dal d.lgs. n. 143 del 1997 l'incardinamento nel ministero.

⁸ Il dipartimento delle politiche produttive e di mercato esplicherebbe la competenza di disciplina generale e di coordinamento della *produzione agricola, agroalimentare, agroindustriale dell'economia ittica*, articolandosi per *filieri di prodotto*.

Il dipartimento delle politiche strutturali e di sviluppo rurale assumerebbe le competenze in materia di elaborazione e coordinamento delle politiche strutturali e di predisposizione, di concerto con le regioni e le province autonome, dei quadri comunitari di sostegno, in coerenza con gli indirizzi comunitari.

Tale dipartimento si occuperebbe, tra l'altro, anche delle opere irrigue di importanza nazionale e bonifiche, ulteriori attribuzioni del medesimo verterebbero nel campo dell'economia agraria e delle calamità naturali, ferme restando le competenze degli altri ministeri.

Il dipartimento della promozione della qualità e dell'innovazione rappresenta l'aspetto più moderno delle politiche agricole, in quanto orientato alla tutela ed alla valorizzazione del prodotto, nonché alla ricerca, da un lato, di *standards* qualitativi, e, dall'altro, di tecnologie innovative.

In tale contesto, il medesimo svolge un compito di disciplina, promozione e controllo e nei rapporti comunitari ed internazionali, appare determinante la funzione di definizione delle normative ed agli accordi relativi alla qualità dei prodotti.

Il servizio centrale per il personale, gli affari generali ed i sistemi informativi assume una particolare importanza, sia perchè mantiene la gestione del personale di tutto il ministero (cosa questa che potrebbe apparire in controtendenza con i principi di autonomia gestionale dei centri di responsabilità emergenti dal d.lgs. 29/93 e dalla legge 94/97, ma che risulta spiegabile proprio per il nuovo ruolo, snello ed indirizzato all'azione di *policy*, che il ministero assume e che giustifica, quindi, l'esistenza di un'area dedicata alla gestione delle risorse umane e strumentali dell'amministrazione) sia perchè attrae al suo interno il S.I.A.N., il sistema informativo e statistico dell'agricoltura, mentre in una precedente versione dello schema di regolamento era previsto un *servizio centrale per i servizi informativi e statistici*.

⁹ Il S.I.A.N. è stato considerato un *servizio di interesse pubblico* dall'art. 15 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, concernente *disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art. 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*.

In tale contesto, è stato sancito l'obbligo di servirsi del S.I.A.N. da parte del ministero per le politiche agricole, degli enti e delle agenzie dallo stesso vigilati, dalle regioni e dagli enti locali, nonché dalle altre amministrazioni operanti, a qualsiasi titolo, nel comparto agricolo ed agro-alimentare. Connessioni particolari riguardano l'*Anagrafe tributaria*, i *nuclei antifrode della guardia di finanza e dell'arma dei carabinieri*, l'I.N.P.S. e le camere di commercio, industria ed artigianato.

Detta norma prevede dunque un rilevante potenziamento del S.I.A.N.

Per quel che attiene alla *dinamica* dell'attività del corpo forestale, se da un lato si accentua il compito di coordinamento ed indirizzo, dall'altro, appare evidente l'esigenza di individuare *nuovi modelli organizzativi e procedurali* in grado di realizzare la necessaria integrazione con le regioni.

E' stato previsto un riordinamento del corpo forestale che, oltre all'individuazione delle competenze proprie, preveda l'istituzione di un *consiglio per le politiche forestali, montane ed ambientali*, a composizione paritetica, e la regolamentazione dei rapporti tra *corpo forestale e regioni*, mediante un accordo-quadro di programma approvato dalla conferenza stato-regioni, nonché accordi operativi regionali *relativamente a materie di competenza regionale il cui esercizio non contrasti con la natura del corpo e per le quali le regioni intendano avvalersi del corpo stesso*.

Poiché viene previsto che, in attesa dell'accordo-quadro e degli accordi operativi, il corpo continui a svolgere la sua attività, appare evidente come sia stata garantita l'unitarietà del corpo forestale e, nel contempo, sia stata codificata la facoltà, per le regioni, di instaurare un rapporto operativo con il corpo.

Il corpo forestale continua a far parte del ministero, con un'organizzazione ed un organico distinti, e viene posto alle dirette dipendenze del ministro; altro aspetto importante è costituito dalla possibilità di stipulare convenzioni intese e realizzare attività formative, anche nei confronti di organizzazioni di volontariato.

Gli organi collegiali vengono razionalizzati attraverso la soppressione di tutti quelli non previsti da legge o regolamenti.

Viene altresì prevista l'istituzione di una *consulta* alla quale verrebbero affidati compiti di elaborazione e proposta per la politica e la programmazione del ministero.

Il d.lgs. n. 143 del 1997 aveva disposto la soppressione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del ministero, nonché la messa in liquidazione di Agecontrol S.p.A., demandando la loro regolamentazione per quel che concerne l'accorpamento, il riordinamento e la trasformazione a decreti legislativi, per i quali è previsto il termine del 31 luglio 1998, sentita la conferenza Stato-regioni; ma l'intenzione dell'amministrazione è quella di realizzare il nuovo disegno organizzatorio, in contemporanea a quello del ministero.

A tal proposito, nello schema di regolamento in discorso, vengono individuate alcune aree come la *ricerca e sperimentazione*, il *controllo e repressione frodi* e l'*informazione e tutela del consumatore*.

Di particolare rilievo è poi la riforma dell'AIMA, che segue un'altra via di sviluppo ed è oggetto di altro provvedimento, di cui si parlerà in seguito.

E' interessante notare come l'amministrazione abbia in mente un modello, quello dell'A.N.P.A. - *agenzia nazionale per la protezione ambientale*, che ritiene dotato della necessaria flessibilità.

Infine, viene proposto il recupero dell'esperienza, considerata positiva, del comitato permanente per le politiche agroalimentari e forestali (soppresso in seguito al d.lgs. n. 143 del 1997) attraverso la creazione di un'articolazione della conferenza Stato-regioni.

Va detto che l'attuale proposta di regolamento è notevolmente più snella di quelle che l'hanno preceduta.

Sul piano strettamente organizzativo, va fatto cenno al *Servizio di controllo interno* che ha incrementato la sua attività, impegnandosi in particolare negli adempimenti connessi alla predisposizione del bilancio di previsione 1998 e nei processi di valutazione dell'attività dei dirigenti.

Per quanto concerne questi ultimi, va detto che la situazione registrata nelle precedenti relazioni è in via di evoluzione in quanto, dopo il d.lgs. n. 143 del 1997, l'attività del ministero

sembra aver trovato una migliore definizione, che dovrà essere più accuratamente disegnata dal previsto regolamento.

Ad una distinzione dell'area d'intervento dell'amministrazione corrisponderà, infatti, un'attribuzione di funzioni ai dirigenti non generali, ferma restando l'esigenza di rideterminare l'organico del ministero e, per quel che concerne il personale non dirigente, di individuare nuovi profili professionali, in relazione al nuovo assetto strutturale ed alle nuove funzioni dell'amministrazione.

4. Aspetti di particolare rilievo.

4.1 I programmi interregionali.

Un aspetto di grande rilievo, che appare in assoluta coerenza con la nuova veste assunta dal ministero, è quello dei *programmi interregionali*, che si collocano nel contesto degli "interventi programmati in agricoltura", disciplinati inizialmente dalla legge 5 novembre 1976, n. 578, e che con la legge 23 maggio 1997, n. 135 sono stati individuati in termini mirati, con il fine cioè di portare al massimo livello possibile il risultato dell'intervento finanziario, utilizzando tutte le sinergie individuabili attraverso azioni concertate e coordinate a livello interregionale.

A tal fine, erano stati stabiliti dal comitato permanente per le politiche agro-alimentari e forestali¹⁰ taluni criteri generali per la loro definizione e realizzazione, preferendo innanzitutto l'arco biennale della durata dei medesimi, e la caratteristica di *sussidiarietà* di iniziative regionali o nazionali in atto, stimolando, dunque, un'azione di collaborazione tra regioni e tra queste ed altri soggetti pubblici e privati, diretta ai seguenti obiettivi:

- *conseguire economie di scala nell'impiego delle risorse;*
- *acquisire standard tecnologici e/o innovazioni che consentano un impiego minimo di risorse, provvedendo alla loro diffusione ed utilizzazione;*
- *valorizzare e/o trasferire iniziative ed innovazioni già adottate in ambito nazionale o in altri ambiti regionali;*
- *ottenere un impatto positivo in termini di nuova occupazione.*

Per quanto attiene al profilo finanziario, le risorse proprie delle regioni, destinate a tale scopo, sono di 112 miliardi per il primo anno e di 147 miliardi per il secondo¹¹, mentre la gestione dei fondi destinati all'attuazione dei programmi, per ragioni organizzative, è stata mantenuta presso il bilancio del ministero che provvede, quindi, ai pagamenti nei confronti dei soggetti attuatori delle iniziative, direttamente o con il trasferimento dei fondi alle regioni.

Il procedimento prevede che il ministero per le politiche agricole, d'intesa con la conferenza Stato-regioni, proponga la ripartizione dei fondi da assegnare ai singoli programmi al CIPE al quale spetta la deliberazione al riguardo.

I singoli programmi vengono invece approvati (dopo la precedente deliberazione) dalla conferenza Stato-regioni e notificati al CIPE.

Ogni programma viene poi seguito da un *comitato di progetto*, composto da rappresentanti delle regioni e del ministero, integrato, a seconda dei casi, da rappresentanti di altre istituzioni (ministeri, enti strumentali, università).

I programmi attualmente in corso sono i seguenti, con i fondi stanziati, rispettivamente, per l'esercizio 1996 e per il 1997:

¹⁰ Sostituito nelle sue funzioni dalla conferenza stato-regioni.

¹¹ I finanziamenti sono stati assicurati, unitamente a quelli relativi ai programmi di rilevanza nazionale ed alle rate di mutui di miglioramento fondiario alle regioni, dal d.l. 386/96, convertito nella legge 578/96 e dal d.l. 67/97, convertito nella legge 135/97.

(in miliardi)

Programmi	stanziamento 96	stanziamento 97
Agricoltura e qualità	24	38
Assistenza tecnica al settore zootecnico	35	34
Comunicazione ed educazione alimentare	10	15
Sistema di interscambio tra sistemi informativi	6	15
Ristrutturazione del sistema delle statistiche agricole nazionali e regionali	10	10
Prove varietali	2,6	3
Supporti per il settore floricolo	3	5
Produzione di servizi orientati allo sviluppo rurale	6	3
Formazione e aggiornamento tecnici e divulgatori agricoli	3	3
Assistenza tecnica ed attività di studi e ricerche	2,4	2
Promozione commerciale	10	15
Individuazione e trasferimento delle innovazioni in agricoltura	==	4
Totale	112	147

I *programmi interregionali* hanno una rilevante portata innovativa, in quanto non vanno a sostituire iniziative regionali o nazionali, ma semmai sono integrativi ad esse; inoltre poiché sono favoriti quelli che coinvolgono il maggior numero di regioni ed è previsto il coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati, viene ad essere amplificato l'aspetto collaborativo.

Essi, soprattutto, costituiscono il primo esempio del nuovo modello di rapporto fra ministero e regioni che dovrebbe generalizzarsi in coerenza con il d.lgs. n. 143 del 1997, esprimendosi in termini concreti il carattere di coordinamento ed indirizzo che deve assumere l'attività del ministero.

4.2 La questione delle "Quote-latte".

La questione delle "quote-latte" è stata a lungo dibattuta, anche per l'impatto che sull'opinione pubblica hanno avuto le proteste degli allevatori¹².

Com'è noto, su di essa si è pronunciata un'apposita commissione governativa d'indagine¹³ che ha presentato due relazioni, la prima in data 26 aprile 1997 e la seconda in data 31 agosto 1997.

La commissione, nella prima relazione, concludeva individuando, sul piano normativo-sistematico, sia il grave ritardo nell'adeguamento della normativa italiana a quella comunitaria, sia la mancanza dell'istituzione di un'autorità statale di "effettivo" controllo. Inoltre venivano ritenute particolarmente gravi le responsabilità dell'UNALAT¹⁴ e delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative che, fino al 1992, avevano concretamente gestito l'intero sistema, in maniera inadeguata e con comportamenti di rilevanza penale.

Veniva altresì ritenuta la responsabilità del ministero, *sicuramente fino alla campagna lattiera 1993-94*, sia per *culpa in eligendo* che per *culpa in vigilando*, nonché per comportamenti diretti che hanno comportato la perdita dei fondi del FEOGA.

La commissione ha, infatti, censurato, oltre al rilevantisimo ammontare (migliaia di miliardi) versato direttamente dallo Stato alla CEE per la mancata gestione delle *quote-latte* (sotto forma di un "super-prelievo" per uno "stimato" eccesso di produzione) gli ulteriori danni economici connessi alla mancata applicazione del regime.

Viene citata, al riguardo, la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee, del 5 dicembre 1996, nella quale si condanna l'Italia all'esclusione pari ad oltre 103 miliardi di lire nell'ambito del programma di ristrutturazione della produzione lattiera, e ciò in quanto "l'Italia all'epoca (1991) non applicava il regime delle quote lattiere, ed, in particolare, non aveva assegnato i quantitativi di riferimento..".

Le responsabilità risultano essere, dalla relazione della commissione, piuttosto diffuse, riguardando esse anche le regioni e l'AIMA¹⁵, nonché, a partire dalla campagna lattiero-casearia 1993-94, gli acquirenti che hanno trasmesso dati erronei al fine di non permettere l'individuazione dei produttori, nonché di coloro che, essendo titolari di quote, non hanno prodotto, ma hanno permesso che si emettessero fatture a loro nome per produzioni mai realizzate.

La commissione, dopo aver licenziato la prima relazione entro i sessanta giorni del mandato ricevuto, veniva invitata a proseguire i lavori per altri sessanta giorni con la precisazione (a fronte delle perplessità esternate dai membri della medesima i quali ritenevano

¹² Il concetto di "quote-latte" deriva dall'istituzione da parte della Comunità europea, nel marzo 1984, del cosiddetto "prelievo di corresponsabilità", consistente nel pagamento a carico del produttore del latte, che abbia commercializzato un quantitativo di latte superiore, appunto, alla quota a lui riconosciuta, di una somma attualmente pari al 115% del prezzo indicativo del prodotto per ogni litro di latte commercializzato in più rispetto alla quota.

Tale prelievo viene riscosso dagli acquirenti del latte (*cosiddette latterie*, imprese che lavorano e commercializzano il latte), i quali lo conteggiano, detraendolo dal prezzo d'acquisto, e lo versano in apposita contabilità speciale aperta presso la tesoreria provinciale dello stato.

¹³ Nominata con il d.l. 11/97, convertito nella legge 81/97.

¹⁴ La commissione ha ritenuto che il sistema di gestione delle quote-latte, mediante un produttore unico, non provvedendosi ad assegnare le quote ai singoli produttori, aggirando lo spirito del regolamento comunitario, abbia provocato incertezza ai medesimi circa la produzione da loro realizzabile, determinando quell'incertezza sui dati produttivi che ha avuto come conseguenza l'effetto di "...addossare allo stato l'onere conseguente alla mancata riscossione del prelievo per tutto il periodo nel quale il regime delle quote non ha trovato applicazione in Italia..", valutazione questa dell'ufficio speciale della Corte dei conti presso l'AIMA. Tanto è vero che la legge 201/91 ha posto a carico del bilancio dell'AIMA l'onere del prelievo per il periodo 87-91.

¹⁵ Questa, in base alla legge 18 febbraio 1991, n. 48 (con la quale era stato convertito il d.l. 391/90) doveva provvedere alla raccolta ed elaborazione informatizzata dei dati.