

in attuazione dell'art.11 della legge 15 marzo 1997, n.59 e dell'art.4, comma 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143 - sul quale è tuttora in corso un dibattito.

La questione delle "quote-latte" si sta avviando a soluzione e gli ultimi atti, in merito, sono rappresentati dal decreto legge 1° marzo 1999, n.43, convertito nella legge 27 aprile 1999, n.118, con il quale sono state emanate le disposizioni relative alle compensazioni nazionali per i periodi di produzione lattiera 1995-96 e 1996-97 e dal conseguente decreto ministeriale 21 maggio 1999, n.159, con il quale è stato adottato il regolamento concernente le norme di attuazione dell'art.1, comma 5 del d.l. 43/99.

La prevista soppressione dell'A.I.M.A. e l'istituzione dell'A.G.E.A.- agenzia per le erogazioni in agricoltura è avvenuta solo di recente, con il decreto legislativo 27 maggio 1999, n.165, ed è prevista l'emanazione, a breve termine, degli altri decreti legislativi concernenti gli altri enti, mentre, al momento in cui veniva redatta la relazione al Parlamento sul rendiconto 97, appariva prossima la disciplina complessiva dell'intero settore.

Si rimarca dunque tale circostanza che, in considerazione dell'esigenza di sciogliere le gravi disfunzioni, rilevate in passato, deve essere considerata come un rilevante fattore negativo.

1. Direttive e programmi.

Per il Ministero delle politiche agricole si è evidenziato, fino a tutto il 1998, che il Ministro ha emanato direttive distinte per ognuna delle direzioni generali, e per l'Ispettorato repressione frodi; tale modalità non permette una visione globale della politica agricola e dei criteri generali della gestione.

Infatti, per l'esercizio 98, sono state emanate direttive, ai sensi del d.lgs.29/93, 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, sulla scorta di quanto osservato nella relazione sul rendiconto '96, 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.29/93, 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.143/97.

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.29/93 e 279/97, si ribadisce il concetto, già espresso nella relazione al Parlamento dello scorso anno, che la programmazione dell'attività dell'amministrazione debba considerarsi strettamente connessa, nella attuale fase di transizione, con l'attuazione del d.lgs.143/97, che prevede la riorganizzazione complessiva non solo del ministero ma anche degli enti operanti in ambito *agricoltura*.

Le direttive emanate per l'esercizio 1999, in data 17 febbraio 1999, riguardano, in un unico contesto, tutte le Direzioni generali e l'Ispettorato centrale frodi; l'esame dei loro contenuti rivela che sono ricalcati i programmi proposti dai Direttori generali che formano parte integrante delle direttive.

La direttiva del Ministro si sostanzia nell'approvazione dei programmi proposti dai Direttori generali ed in una indicazione di *priorità*¹ nell'ambito di questi.

¹ Le *priorità*, fissate dalla direttiva ministeriale sono da richiamare secondo lo schema seguente:

- Per la Direzione generale delle politiche comunitarie ed internazionali
 - a) la riforma dei fondi strutturali ed il quadro programmatico di sostegno 2000-2006;
 - b) la riforma delle O.C.M. (Organizzazioni comuni di mercato) per *vino, latte, carne bovina, seminativi, riso*;
 - c) le regole per l'etichettatura dell'olio d'oliva.
- Per la Direzione generale per le politiche agricole ed agroindustriali nazionali
 - a) il regime di aiuto per il miglioramento della competitività delle imprese;
 - b) la predisposizione di iniziative e strumenti per i settori in crisi;
 - c) la costituzione del consorzio nazionale per le *biodiversità*;
 - d) l'attuazione della legge 237/93.
- Per la Direzione generale delle risorse forestali, montane ed idriche
 - a) la lotta aerea agli incendi boschivi;
 - b) il potenziamento della flotta degli elicotteri del Corpo forestale dello Stato;
 - c) la costruzione delle caserme del CFS e l'adeguamento degli impianti tecnologici;
 - d) la gestione ed il controllo dei regolamenti comunitari di interesse agro-forestale;
 - e) le iniziative volte alla manutenzione dei boschi ed alla ricostituzione dei germoplasmi forestali.
- Per la Direzione generale per la pesca e l'acquacoltura
 - a) la conferenza governativa della pesca e dell'acquacoltura;
 - b) la predisposizione e l'approvazione del VI piano triennale della pesca 2000-2002.
- Per la Direzione generale dei servizi generali e del personale
 - a) la rideterminazione della dotazione organica del ministero, con la previsione dei profili professionali necessari allo svolgimento delle funzioni attribuite al ministero stesso;
 - b) la riqualificazione professionale del personale;

Oltre all'indicazione delle cennate priorità, nell'art.3, intitolato *Direttive*, è contenuto l'invito ad operare in termini di economicità, efficienza ed efficacia, nonché di trasparenza, *usando mezzi e risorse adeguati al raggiungimento degli obiettivi prefissati*.

Tale invito si risolverà in una mera petizione di principio se non si supera il mero meccanicismo dell'attribuzione delle risorse finanziarie alle *unità previsionali di base*, e non si realizza l'indicazione di obiettivi qualificanti ed, al tempo stesso, la definizione di indicatori tali da assicurare l'operatività dei controlli di gestione.

La valutazione sull'attività programmatica del ministero è dunque negativa; tanto più in presenza di disfunzioni ed incertezze organizzative derivanti dalla mancata emanazione, nel corso dell'esercizio 98, del regolamento discendente dal d.lgs.143 del 1997.

Un problema che va posto è quello del rapporto fra l'area operativa del d.lgs.143/97, con il quale è stato creato il nuovo ministero per le politiche agricole, e quella del d.lgs.112/98.

Entrambi i decreti legislativi sono stati emanati in base alla delega della legge 59/97, ma, perlomeno in via di principio, il d.lgs.112/98, comprende nel *conferimento* di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle province, comuni, comunità montane o ad altri enti locali, anche le funzioni di organizzazione, programmazione e vigilanza, le quali sono considerate strumentali alle funzioni conferite.

Da quanto emerge sia dal d.lgs.143/97, ma ancor più dal regolamento attuativo, all'esame della Corte, l'area delle competenze rivestite dal ministero appare particolarmente consistente e tale da incidere sull'attività di gestione della politica agricola a livello nazionale.

Va inoltre considerato che, in base allo schema di decreto legislativo sulla "Riforma dell'organizzazione di governo" che si fonda sulla delega prevista negli articoli 11, comma 1 lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, n.59, il ministero delle politiche agricole è destinato a confluire nel ministero *del mercato e delle attività produttive* ed, in tale contesto, viene a limitarsi ulteriormente la sua area di competenza.

2. Analisi finanziaria;

c) attuazione dell'art.15 del d.lgs.30.8.1998, n.173, concernente il sistema agricolo unitario e della semplificazione amministrativa.

> Per l'Ispettorato centrale frodi

a) l'attività di tutela ed informazione del consumatore;

b) l'effettuazione di controlli, con particolare riguardo ai settori *agrumario*, della *produzione e commercializzazione dell'olio extravergine d'oliva*, sulla qualità dei prodotti.

Il bilancio del ministero delle politiche agricole è caratterizzato dal prevalente peso dei trasferimenti; numerosi capitoli, sui quali insistono residui di rilevante entità, non presentano alcuna attività durante l'esercizio finanziario 1998.

Al riguardo, l'esigenza di un alleggerimento della situazione complessiva aveva portato la Corte, prima a registrare il fenomeno dell'incremento dei dati da consuntivo di circa tre volte il livello del preventivo, e, quindi, a procedere ad un'individuazione di opportuni correttivi tesi ad una lettura affidabile dei dati di rendiconto.

Poiché non si è verificato quel miglioramento *fisiologico* che l'attuazione dei programmi interregionali lasciava supporre, non essendosi provveduto a depurare i capitoli *dormienti* e ad indirizzare le risorse in essi congelate verso il cennato strumento, in sede di esame del rendiconto 98, si è cercato di offrire un'analisi dei capitoli di bilancio che presentano la caratteristica di sostanziale *inattività*, distinguendo alcune tipologie caratteristiche.

2.1. Analisi finanziaria per categorie economiche:

Dalla tradizionale analisi per categorie economiche, basata sull'esame della *massa impegnabile* e della *massa spendibile*, viene subito la conferma di come, anche per l'esercizio 1998, la categoria di maggiore rilevanza sia la XII^A che attiene ai trasferimenti in conto capitale.

Si nota, comunque, un'analogia consistenza dei residui totali che passa da 2.807 miliardi (di cui 474 miliardi di residui di stanziamento) a 2.806 (di cui 600 miliardi di residui di stanziamento) e un aumento di quella dei pagamenti (914 miliardi rispetto a 834 nel 1997), anche se di questi ben 671 miliardi riguardano i residui (413 nel 1997), mentre solo 243 sono relativi alla competenza (421 nel 1997).

Non si rinviene dunque il miglioramento auspicato, in quanto la *massa residui* rimane costante, anche a fronte di un livello maggiore dei pagamenti su residui, ritardando, quindi l'operazione di *ripulitura* del bilancio che la Corte ha più volte auspicato, operazione che sarà evidenziata dall'analisi disaggregata dei capitoli interessati.

Il rapporto di smaltimento dei residui (pagamenti su residui) rispetto al passato esercizio è dunque del 23,90%, (quello del 97 sul 96 era del 14,70%), mentre la massa complessiva dei residui conferma il dato del 96 e del 97.

Se si considera che il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è del 21,92% (dato questo che va peraltro calibrato su di un rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile del 50,47%), trova conferma l'assunto che, per questa categoria la spesa sia sostanzialmente rigida e fortemente condizionata dai residui.

Da qui l'esigenza di continuare nell'operazione di monitoraggio dei capitoli e di soppressione di quelli inattivi; va invece valutata con attenzione l'affermazione contenuta nella *nota preliminare* del bilancio di previsione 1999, secondo la quale vi sarebbe una diminuzione di 1.861 miliardi sui residui, rispetto al rendiconto 1998.

A prescindere, infatti, dai tempi di presentazione della *nota preliminare* rispetto a quelli del *consuntivo*, va ricordato come solamente l'effettiva soppressione dei capitoli in discorso potrà portare alla eliminazione della massa di residui della cat.XII^A.

Le altre categorie sono molto meno significative di quella già esaminata; la successiva, in ordine di grandezza, è la II^A, la quale, con il 94,21%, mostra un andamento simile a quello registrato nell'esercizio 97 (90,25%) nel rapporto fra pagamenti e massa spendibile, mentre il dato 96 era sensibilmente inferiore, attestandosi al 78,59%.

Quanto alla spiegazione del fenomeno, va considerato che la particolare situazione che vede interessato il Corpo Forestale dello Stato è molto simile a quella già osservata per l'esercizio 96.², con una significativa incidenza della diminuzione del personale del Corpo.

In merito, va ricordato che nel 1997 le cessazioni dal servizio erano state 517, di cui 417 a domanda, e, dunque, il paventato esodo aveva subito un ridimensionamento, ripristinandosi un *trend* accettabile; la situazione del 1998, fortemente influenzata dal cennato dibattito sul destino del *Corpo*, ripropone la forbice tra la spesa di personale preventivata (spesa normalmente *rigida*) e quella reale.

Per quanto attiene alla cat.IV^A, concernente l'acquisto di beni e servizi, questa non presenta un particolare rilievo, ma va notato come, al 1° gennaio 98, in assenza di residui di stanziamento, vi fosse una corrispondenza fra competenza e residui al 1° gennaio (69,2 miliardi la prima e 65,2 miliardi i secondi) circostanza questa piuttosto singolare ma molto simile a quella dell'esercizio precedente (in quel caso erano di maggiore entità i residui: 66,8 miliardi rispetto ad una competenza di 63,5 miliardi), la qualcosa dimostra che la capacità di spesa, evidenziata dai pagamenti totali, è estremamente limitata (54 miliardi nel 97 e 62,27 miliardi nel 98) e tende a produrre ulteriori residui, con un tasso di smaltimento del 38,74% al

quale deve rapportarsi il basso livello dei pagamenti sulla competenza (36,42 miliardi su 69 di stanziamenti definitivi, pari al 52,78%).

2.2. *Analisi per funzioni-obiettivo.*

Le *funzioni-obiettivo* che erano state configurate ed analizzate, una prima volta, in via sperimentale, in occasione dell'esame del rendiconto relativo all'esercizio 1995, e, quindi erano state oggetto di costante evoluzione da parte della Corte dei conti, in seguito alla legge 94/97 ed al d.lgs.279/97, sono divenute un vero e proprio istituto contabile ed hanno trovato ingresso per la prima volta nel bilancio di previsione, per l'esercizio 99.

Esse si fondano, secondo lo schema adottato dal ministero del tesoro, a partire dal bilancio di previsione 1999, sulla classificazione COFOG, varata in sede OCSE, che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvencono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC 79 e SEC 95).

Le *funzioni-obiettivo* sulle quali la Corte svolge ora il suo esame sono dunque diverse, in misura più o meno rilevante, a seconda delle amministrazioni, da quelle, sottoposte a continuo aggiornamento, che la Corte aveva utilizzato nei precedenti esercizi.

Ne consegue, che, non sempre appare possibile una comparazione con le passate analisi, nell'attuale quadro.

Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compattate* che, soprattutto per amministrazioni di non grandi dimensioni, non consentono un'analisi adeguata.

Non sempre infatti, la costruzione che prevede la disaggregazione svolta nella scala :

Funzione obiettivo	Centro di responsabilità
<i>Funzione obiettivo di 2° livello</i>	<i>Macroaggregato</i>
<i>Funzione obiettivo di 3° livello</i>	Unità previsionale di base

permette una lettura soddisfacente del rendiconto.

Nel caso del bilancio delle *politiche agricole*, a parte l'utilizzazione della cennata disaggregazione che ha permesso l'individuazione di elementi significativi sotto il profilo

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.

dell'andamento della spesa per *u.p.b.*, deve notarsi come finisce per essere maggiormente valido il riferimento ai *centri di responsabilità*, rispetto alle *funzioni-obiettivo*.

Al primo livello, infatti, si perdono i connotati tipici dell'amministrazione, ben presenti nelle *funzioni-obiettivo* proposte dalla Corte in sede di rendiconto fino all'esercizio passato.

Attualmente, infatti, gran parte del bilancio, corrispondente al 76,61% degli stanziamenti definitivi (2.264 miliardi su 2.955) viene attribuita alla F.O. *Affari economici*, mentre la seconda *funzione-obiettivo* in ordine di grandezza è costituita dalla *Difesa*, con il 9,27% (274 miliardi su 2.955) e la terza è rappresentata dalla *Protezione dell'ambiente* con l'8,49% (251 miliardi su 2.955).

Venendo dunque all'analisi dell'unica funzione significativa (*Affari economici*), si rileva come il peso dei residui al 1° gennaio sia superiore del 76,90% (3.942,5 miliardi su 2.264) rispetto agli stanziamenti definitivi.

In pratica, tale funzione-obiettivo enfatizza le caratteristiche del bilancio delle *politiche agricole* e ne sottolinea, in particolare, gli aspetti negativi.

Il bassissimo rapporto fra pagamenti e massa spendibile, che si attesta al 24,48%, non è affidabile in considerazione del livello di solo il 50,43% delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile, e anche il livello dei pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, corrispondente al 48,54% mostra l'esigenza di accelerare il processo di trasferimento delle risorse alle Regioni, come è già stato sottolineato.

Gli altri indicatori, costituiti dal costante livello dei residui al 31 dicembre (3.942 miliardi su 4.464) mitigato solo dalle notevoli economie (224 miliardi), da quello di smaltimento residui del 22,50% (887 miliardi su 3.942) e dai pagamenti sulla competenza del 27,91% (632 miliardi su 2.264) confermano quanto sopra evidenziato.

Scendendo al 2° livello di F.O., le cennate considerazioni si concentrano sulla funzione *Agricoltura* (nell'ambito degli *Affari economici*) ed, in particolare, nella spesa per investimenti, che ricomprende i *trasferimenti* che costituiscono la peculiarità del bilancio della *politiche agricole*.

Tale funzione attrae, infatti il 95,05% (2.152 miliardi su 2.264) degli stanziamenti definitivi, ai quali va aggiunta la massa dei residui, e l'88,74% (1.348 miliardi su 1.519) dei pagamenti totali dell'intera amministrazione.

Per quanto attiene all'analisi dei capitoli più significativi del bilancio amministrativo, si richiama quanto descritto sulle vicende dei capitoli che attengono a *trasferimenti*, e, fra

questi si indica, a titolo esemplificativo, il cap.7456³ che presenta 405 miliardi di residui al 1° gennaio e solo 0,45 miliardi sulla competenza; i cui pagamenti sono stati di soli 29,16 miliardi sui residui, con un tasso di smaltimento del 7,2%, e di 0,41 miliardi sulla competenza (corrispondenti al 91%), e per il quale, si riscontra al 31 dicembre una massa residui di 376 miliardi.

L'analisi dell'unità di misura del bilancio amministrativo indica come sia necessario partire proprio da questo per ristrutturare il bilancio delle *politiche agricole* che dovrà trovare un diretto collegamento tra le risorse finanziarie attribuite e le funzioni svolte, non potendo continuare, nell'ottica del d.lgs.112 del 31 marzo 1998, e del più volte richiamato d.lgs.143/97, a costituire il medesimo una sorta di *stanza di compensazione* di proventi finanziari che non vedono una concreta destinazione.

2.3. Analisi per centri di responsabilità;

L'analisi per centri responsabilità costituisce il fulcro della valutazione finanziaria del bilancio *politico* dell'amministrazione, ancorato all'*unità previsionale di spesa* corrispondente, appunto, al centro di responsabilità.

Per il Ministero delle politiche agricole, si riscontra un aumento complessivo della *massa impegnabile* che passa da 3.305 a 3.664 miliardi. Tale incremento è dovuto sia ai residui di stanziamento (da 553 a 708 miliardi) sia agli stanziamenti definitivi di competenza (da 2.751 a 2.955 miliardi).

Il centro di responsabilità di maggior rilievo è sempre la Direzione per le risorse forestali, montane ed idriche (per la quale i residui di stanziamento passano da 173 a 317 miliardi - 44,70% del totale e gli stanziamenti definitivi di competenza da 1.163 a 1.451 miliardi - 49,10% del totale), mentre molto ridimensionata appare la Direzione per le politiche agricole ed agroindustriali nazionali, soprattutto per gli stanziamenti definitivi di competenza che passano da 926 a 472 miliardi - 15,96% del totale, mentre salgono i residui di stanziamento (da 210 a 262 miliardi - 37,11 % del totale).

Tale andamento trova conferma nel bilancio di previsione 99 che, per le politiche agricole ed agroindustriali nazionali prevede un'ulteriore diminuzione a 301 miliardi, con un decremento di 111 miliardi sull'asestato 98.

³ Che attiene, appunto a somme da assegnare alle regioni per la concessione del concorso negli interessi e dell'abbuono di quota-parte di capitali mutuati sui prestiti per la ricostituzione dei capitali di conduzione.

Il trasferimento effettivo di competenze alle Regioni spiega tale diminuzione di stanziamenti, mentre appare inverso, sempre sotto l'aspetto degli stanziamenti, il *trend* della Direzione per i servizi generali ed il personale, che vede i suoi stanziamenti definitivi passare da 310 a 669 miliardi - 22,62% del totale, e che vede amplificato il proprio ruolo al quale si riconnette il S.I.A.N..

Sul fronte della *massa spendibile* è sempre emerso negli ultimi esercizi un rapporto sfavorevole fra pagamenti totali e massa spendibile che risulta in leggero miglioramento, in quanto si passa dal 29,46% del 97 al 30,80% del 98; del resto, come si precisava in precedenza per la cat. XII^A, va tenuto presente che è piuttosto basso anche il rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (60,83% nel 97 diminuito a 55,92% nel 98).

Appare dunque maggiormente affidabile il rapporto fra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa che per il 97 era del 48,43% e per il 98 sale al 55,07%.

Tale scelta, del resto, appare valida anche per quei centri di responsabilità che presentano un elevato rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile.

E' il caso dei centri di responsabilità *Ispettorato centrale frodi* (93,43%) e *Pesca ed acquacoltura* (73,75%) oltre al *Gabinetto* (97,80%).

Come si era precisato all'inizio dell'analisi finanziaria, anche per l'esercizio 98 ci si attendeva un grande scostamento fra i dati di consuntivo e quelli previsionali.

Tale fenomeno, sulle cui cause ci si è già espressi, risulta palpabile nel confronto globale fra massa impegnabile e massa spendibile (3.664 miliardi la prima e 7.044 la seconda).

Per quanto attiene ai centri di responsabilità, si rileva come il predetto incremento, dovuto alla massa dei residui al 1° gennaio 1998, incida in particolare sulla Direzione per le politiche agricole ed agroindustriali nazionali (per 2.189 miliardi) e sulla Direzione per le risorse forestali, montane ed idriche (per 1.471 miliardi).

In coerenza con il rilevato basso livello dei pagamenti totali rispetto alle autorizzazioni di cassa, che va incrociato con quello delle autorizzazioni di cassa rispetto alla massa spendibile, si registra un tasso di smaltimento residui (pagamenti su residui) anch'esso estremamente limitato, e particolarmente significativo per i due centri di responsabilità dianzi indicati.

Per la Direzione per le politiche agricole è del 24,76% (542 su 2.189 miliardi) e per quella per le risorse forestali è del 16,04% (236 su 1.471 miliardi).

Tale aspetto indubbiamente assume particolare rilevanza per questi due centri di responsabilità poiché le disponibilità di bilancio ed essi riferite costituiscono, in termini di massa spendibile, il 79,26% dell'intero bilancio del ministero (2.661 miliardi per le *politiche agricole* e 2.922 miliardi per le *risorse forestali*), ma il problema dello smaltimento residui tocca anche gli altri centri di responsabilità.

Per il *Gabinetto del Ministro* si ha il 46,66% (1,4 miliardi su circa 3 di residui iniziali al 1° gennaio 1998), per *Servizi generali e personale* il 59,90% (124 su 207 miliardi), per *Politiche comunitarie ed internazionali* il 19,44% (7 su 36 miliardi), per *Pesca ed acquacoltura* il 37,5% (63 su 168 miliardi) e per l'*Ispettorato centrale frodi* il 64,29% (9 su 14 miliardi).

Per questi centri responsabilità, i quali risentono in misura minore di *Politiche agricole* e *Risorse forestali* del peso dei capitoli di trasferimento, si rinviene anche una diversa evoluzione della massa residui al 31 dicembre rispetto ai residui del 1° gennaio dell'esercizio di riferimento.

Il *Gabinetto del Ministro* mostra una diminuzione del 41,38% (1,7 miliardi al 31 dicembre rispetto a 2,9 del 1° gennaio), per le *Politiche comunitarie* si riscontra un aumento (41,32 miliardi al 31.12 rispetto a 36,41 del 1°1), mentre per l'*Ispettorato centrale frodi* si registra una diminuzione del 6,43% (13,1 miliardi al 31.12 rispetto a 14 del 1°1).

Il centro di responsabilità *Servizi generali e personale* presenta un dato negativo in quanto i residui aumentano del 146,38% (510 miliardi al 31.12 rispetto a 207 del 1°1), aumento che per *Pesca ed acquacoltura* è su livelli più contenuti, del 35,12% (227 al 31.12 rispetto a 168 miliardi del 1°1).

I centri di responsabilità nel loro complesso presentano minime economie: 262 miliardi su 7.044 miliardi di massa spendibile, pari al 3,72%.

L'ulteriore disaggregazione del *Centro di responsabilità in macroaggregato* permette di evidenziare il polo maggiormente significativo per la *forbice* rilevata fra *massa spendibile* e *pagamenti*.

Nell'ambito delle *politiche agricole e agroindustriali nazionali*, l'*unità previsionale di base* relativa alla *bonifica, miglioramento e sviluppo fondiario* indica 1.578 miliardi di residui al 1° gennaio e stanziamenti definitivi per 335 miliardi, con un basso livello di pagamenti sulla competenza del 40,90% (137 miliardi su 335) ed un ancor più basso livello di

smaltimento residui del 13,81% (218 miliardi su 1.578) al quale corrisponde una *massa-residui* di poco inferiore (1.516 miliardi), con economie pressoché irrilevanti (41 miliardi).

Per il Ministero delle politiche agricole, si presenta di particolare interesse l'analisi, sempre per centri di responsabilità, delle spese di *funzionamento*, che dimostrano l'estrema esiguità del bilancio complessivo che presenta 929 miliardi di massa spendibile.

In tale contesto, va infatti evidenziato il livello dei pagamenti su residui, pari a zero, al quale corrisponde una diminuzione della massa residui del 38,26% (71 al 31.12 rispetto a 115 miliardi del 1°1), fenomeno che va collegato con le economie, presenti per 49,4 miliardi.

In considerazione dell'elevato rapporto (fisiologico per le spese di funzionamento) tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, pari al 94,88%, la lettura di tale andamento non necessita di correttivi né per tale tipologia di spese, inerente alla *classificazione economica semplificata*, valgono i discorsi in precedenza fatti per le spese di *trasferimento* che sono altra cosa.

In termini globali, e, soprattutto, con riguardo ai precedenti centri di responsabilità può trovare spazio una notazione sulle difficoltà operative che incontra l'amministrazione in questa ulteriore fase di transizione e, soprattutto, in mancanza della definizione degli strumenti applicativi della riforma, e, quindi della nuova struttura.

2.4. Analisi dei trasferimenti.

Si è fatto riferimento in più occasioni all'andamento della spesa connessa ai *trasferimenti*, che nel bilancio del Ministero assume particolare rilevanza.

In proposito, si pone il problema dell'esistenza di capitoli, del bilancio amministrativo, che non presentano attività, e che, dunque, dovrebbero, in una corretta ottica di allocazione delle risorse, essere soppressi dal bilancio delle *politiche agricole* mentre le relative disponibilità dovrebbero essere trasferite definitivamente alle Regioni od altri enti.

Parzialmente diverso è il discorso relativo ai *programmi interregionali*, per i quali i fondi continuano ad essere gestiti dal Ministero, ma questi attengono ad interventi ben precisi e di particolare interesse, dei quali si parlerà in seguito.

Alcuni capitoli, che vengono indicati di seguito, riferiti all'applicazione dell'art.10 della legge 27 ottobre 1966, n.910 (concernente *progetti di interventi diretti a favorire l'adeguamento tecnologico di impianti di interesse pubblici per la raccolta, conservazione,*

trasformazione e vendita dei prodotti agricoli) riguardano fondi caduti in perenzione amministrativa ed, eventualmente, saranno oggetto di reiscrizione in bilancio:

5111, 7203, 7204 (che viene utilizzato anche per gli oneri per imprevisti relativi ad opere di completamento, nonché per gli interventi per la costituzione di capitali a favore degli organismi gestori degli impianti), 7219, 7220, 7409, 7410, 7906, 8106, 8113.

Sono invece riferiti ai *programmi interregionali* e, quindi presentano una dinamica di spesa, i capitoli:

7.016 della cat.X^A, 7056, 7057, 7559, 7560, 7561, 7562, 7563, 7564, 7565, 7566, 7567, 7569 della cat.XII^A.

Attengono ai trasferimenti alle Regioni a statuto speciale i capitoli:

7510, 7527, 7528 e 7534.

Concernono i finanziamenti per le calamità naturali i capitoli:

7443, 7455, 7456, 7460, 7461.

Relativi ai trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario sono i capitoli:

7550 (che riguarda la tenuta dei libri genealogici e del quale l'80% dello stanziamento è destinato alle associazioni provinciali per il tramite delle Regioni);

7240 che finanzia il *Fondo di solidarietà nazionale (ai sensi della legge 590/81, interventi precedenti all'entrata in vigore della legge 195/82)*;

8287 relativo alla *riforma fondiaria*.

Gran parte di questi capitoli continuano a presentare una consistente massa di residui.

3. Analisi dell'organizzazione; 3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

Si è più volte accennato al regolamento che costituisce l'applicazione del d.lgs.143 del 1997 (il primo decreto legislativo emanato in base alla *delega* contenuta nella legge 59/97).

Nella passata relazione si era dato atto dell'evoluzione dello *schema* di regolamento fino al momento della *Parifica* del Rendiconto generale dello Stato, ma il regolamento è stato adottato solamente con il d.p.r. del 25 marzo 1999.

Nel corso del 1998, dunque, l'amministrazione ha vissuto una situazione precaria, che registrava la mancata attuazione della legge 491/93 ed, al tempo stesso, la mancata attuazione del nuovo regime dettato dal d.lgs.143/97, e tale constatazione vale non solamente per il ministero, ma anche per tutti gli enti che operano nell'*ambiente agricoltura*.

Il decreto legislativo n.143 del 4 giugno 1997, con il quale è avvenuta la trasformazione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali nel Ministero delle politiche agricole⁴(un'amministrazione, dunque, da riconfigurare totalmente)⁵ aveva infatti previsto rilevanti modifiche in tutto il comparto, disponendo la soppressione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del ministero e la messa in liquidazione di Agecontrol S.p.A., ma demandando la loro regolamentazione per quel che concerne l'accorpamento, il riordinamento e la trasformazione, a decreti legislativi, per i quali era indicato il termine del 31 luglio 1998, sentita la conferenza stato-regioni.

L'opzione seguita è stata, peraltro, quella di realizzare il nuovo disegno organizzatorio, in contemporanea a quello del Ministero.

Il rilevantissimo ritardo riscontrato nel varo del regolamento, approvato con il d.p.r. del 25 marzo 1999, ha dunque prodotto un effetto di trascinamento e condizionato anche l'assetto degli enti.

L'esame del regolamento, deferito alla Sezione del controllo della Corte, ha comportato quello dello stesso d.lgs. 143/97, in merito al quale la Corte, nell'adunanza del 10 giugno scorso, *"ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143 per violazione degli artt. 70, 76 e 95 della Costituzione per mancata attuazione e per violazione delle norme di delega legislativa contenute negli artt. 1, 3, 4, 8, 11 primo comma lett. a) e b), 12 e 14 della legge 15 marzo 1997, n.59"* ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle predette norme.

Non si è ritenuto, infatti, da parte della Sezione del controllo, conferente sia il richiamo generico alla predetta legge, rinvenuto solamente nella relazione di accompagnamento al decreto legislativo, e del quale si è rilevata la carenza nel preambolo del medesimo: *"attua la parte di delega contenuta nel Capo I della legge 59/97"*, sia l'integrazione del richiamo, che l'amministrazione ha prodotto, in sede di controdeduzioni, e concernente:

1. *"la delega contenuta nell'art.11, comma 1, lett.a), della legge n.59 del 1997, che prevede il riordino, la soppressione e la fusione dei Ministeri e della*

⁴ Si ricorda che non aveva avuto esito (per mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti) il *referendum* tenutosi il 15 giugno che ne proponeva la soppressione *tout court*

⁵ E che non aveva ancora visto attuata la riforma introdotta dalla legge 491 del 1993.

amministrazioni centrali ad ordinamento autonomo, con i criteri previsti dall'art.12";

2. "la delega contenuta nell'art.1 della medesima legge 59/97, che prevede il conferimento alle regioni di funzioni e compiti amministrativi e, conseguenzialmente, permette la soppressione, la trasformazione o l'accorpamento delle strutture centrali interessate dal conferimento della funzioni;
3. "un primo utilizzo della delega contenuta nell'art.11, comma 1, lett.b) della legge 59/97, che prevede il riordino degli enti pubblici nazionali, disponendo la soppressione, accorpamento, riordinamento o trasformazione di tutti gli enti ed istituti sottoposti alla vigilanza del Ministero".

La questione di legittimità costituzionale, comporta la sospensione della pronuncia da parte della Sezione del controllo.

Per tale ragione, si prescinde, anche in questa sede, da valutazioni sul testo del medesimo e sui moduli organizzatori delineati.

Va, in ogni caso, sottolineato, come, per la realizzazione dell'organizzazione *concreta*, fosse previsto un ulteriore rinvio a regolamenti approvati ai sensi del comma 4 bis dell'art.17 della legge 400/80, permanendo in tal modo la, più volte segnalata, situazione di precarietà dei dirigenti dell'amministrazione.

Il nodo più problematico di un impianto ancora *in fieri* è quello relativo al *Corpo forestale dello Stato* per il quale si profila la regionalizzazione e che, in attesa dell'attuazione dell'art.11 della legge 15 marzo 1997, n.59 e dell'art.4 del d.lgs. 4 giugno 1997, n.143 - il quale ultimo prevede espressamente il trasferimento alle regioni delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative del *Corpo forestale*, non necessari all'esercizio delle funzioni di competenza statale - viene posto alle dirette dipendenze del Ministro, e considerato una struttura distinta, come organico e risorse finanziarie, da quella del Ministero.

Non si è, dunque, di fronte ad una soluzione definitiva nei confronti di un entità di particolare rilevanza rispetto a quella complessiva dell'amministrazione (circa 7.000 unità rispetto alle 1.750 unità suddivise fra Ispettorato Centrale Frodi con 1.000 unità ed Amministrazione centrale con 750 unità).

Una compiuta attuazione della riforma, improntata all'efficacia delle scelte strutturali e funzionali ed orientata verso un rafforzamento delle autonomie regionali esige un accordo fra Governo e Conferenza Stato-Regioni.

Rimane intatto ed, anzi, ancor più sottolineato, il ruolo del S.I.A.N. - *Sistema informativo agricolo nazionale* - che anche in precedenza 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.

Infatti, si ribadisce come, nella nuova logica del ministero delle politiche agricole, il sistema informativo assuma la rilevanza di strumento di *policy*, in quanto, assicurando il collegamento con le regioni e le province autonome, permette l'esplicazione della competenza centrale.⁶

Va tenuto presente che non è di poco conto la realizzazione dell'effettiva integrazione dei sistemi centrale e locali e che lo snodo regolamentare coinvolge il concreto inizio dell'attività dei due comitati che sono stati, rispettivamente previsti l'uno per l'area *informatica* e l'altro per l'area *statistica*.

4. Aspetti di particolare rilievo.

4.1. I programmi interregionali

Nella passata relazione è stato posto l'accento sui *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 interregionale⁷.

⁶ 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..

⁷A tal fine, erano stati stabiliti dal comitato permanente per le politiche agroalimentari e forestali, ora sostituito dalla Conferenza Stato-Regioni, 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;*

Lo scopo del programma è soprattutto quello di sostenere gli sforzi di adeguamento delle amministrazioni al nuovo quadro normativo e programmatico comunitario, nazionale e regionale.

Con le delibere CIPE del 18.12.1996 e del 26.6.1997 sono stati finanziati i primi due anni, riferiti agli esercizi 96 e 97, per importi complessivi di 112 e 147 miliardi:

Programmi	stanziamento 96	stanziamento 97
Agricoltura e qualità	24 miliardi	38 miliardi
Assistenza tecnica al settore zootecnico	35 “	34 “
Comunicazione ed educazione alimentare	10 “	15 “
Sistema di interscambio tra sistemi informativi	6 “	15 “
Ristrutturazione del sistema della 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 “

• *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 secondo, 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).