

- la gestione e la disponibilità delle informazioni, delle applicazioni e dei servizi ad esse correlati;
- l'interoperabilità con le analoghe infrastrutture delle coalizioni, in particolare della NATO, dell'UE e della Pubblica Amministrazione;
- un rapporto costo/efficacia vantaggioso.

Già nelle passate relazioni e nella presente, nella parte dedicata all'innovazione tecnologica, si è fatto riferimento al programma Defence Information Infrastructure (DII), una vera e propria "Infrastruttura" in grado di attuare in concreto l'interoperabilità dei sistemi di comunicazione della Difesa.

In particolare, per l'Arma dei Carabinieri l'integrazione dei servizi DII è prevista per i soli Comandi e Reparti preposti alle attività di pianificazione e condotta delle operazioni "fuori area".

L'avvio del programma è previsto nel 2010 con durata pluriennale (2010-2014).

Il costo stimato del programma è pari a complessivi 236 milioni di euro. La spesa graverà sui capitoli del Bilancio della Difesa con la seguente dinamica:

2010	2011	2012	2013	2014	TOT
0,23	65,02	49,90	52,20	68,64	236,00

I settori industriali interessati sono prevalentemente quelli dell'elettronica, delle telecomunicazioni e delle tecnologie della Difesa.

4.1.1.5. Analisi sulla gestione delle risorse destinate agli armamenti aeronautici

La Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato ha approvato con la Del. 31/2010/G la relazione conclusiva dell'indagine sull'"Utilizzazione delle risorse destinate alla componente aerea delle forze armate relative alla costruzione, acquisizione, ammodernamento, rinnovamento, trasformazione dei mezzi, impianti, sistemi apparecchiature, equipaggiamenti allocate al capitolo 7120, articolo 2, del Ministero della Difesa".

In tale contesto, riconoscendo all'Amministrazione "una significativa capacità di intervento sulle vicende contrattuali in svolgimento attraverso provvedimenti rimodulativi e la rapida movimentazione delle risorse, utilmente allocate sulle effettive necessità", la Sezione ha rilevato l'estrema ampiezza temporale delle vicende contrattuali di attuazione dei programmi d'armamento.

Tale circostanza, piuttosto diffusa, determina problemi nel quantificare l'impegno di spesa complessivo e, come anche in sede di relazione sul rendiconto è stato rilevato, la formazione di consistenti residui passivi.

Al riguardo, va anche sottolineato, come, non essendo più sostanzialmente gestibili i residui di stanziamento ed essendo limitato il periodo di perenzione amministrativa, si determina l'esigenza di provvedere, nel corso del Programma, alla reinscrizione ripetuta delle somme perenti.

E' stata anche rilevata la grande incidenza delle risorse destinate alle Agenzie ed ai Consorzi rispetto alla disponibilità complessiva (circa il 70 per cento).

L'analisi delle modalità di selezione e di scelta del contraente e delle forme, comunque poste in essere, di acquisizione dei prodotti della componente aerea delle FF.AA. ha fatto emergere tutte le problematiche, ancora dibattute in sede comunitaria, della applicazione della disciplina normativa sugli appalti pubblici, in ragione del regime di deroga previsto dall'art. 296 del Trattato.

La tematica investe, quanto ai contratti, le esigenze di politica della Difesa in relazione alle regole della concorrenza e agli interventi di politica industriale.

Un'ulteriore osservazione sui programmi di armamento sviluppati in cooperazione con altri Stati sulla base di accordi internazionali attiene all'esigenza avvertita di predisporre un

modello di valutazione sistematica che, in considerazione della durata dei programmi e del loro carattere di flessibilità (dovuti al mutare delle esigenze strategiche in corso di sviluppo, dei costi e delle effettive possibilità di sviluppo e di realizzazione, trattandosi di beni ad altissimo contenuto tecnologico), consenta di confrontare, con necessario carattere di periodicità, i costi attesi con quelli sostenuti e la loro incidenza sullo strumento di bilancio, ed, altresì, di verificare lo stato di avanzamento in ragione degli obiettivi dichiarati e delle esigenze da soddisfare.

Tanto richiede prioritariamente il potenziamento di uno stabile ed attendibile canale informativo a carattere istituzionale tra organi di amministrazione e gestione e gli organi di decisione politica.

Alla luce di tali considerazioni la Corte raccomanda all'Amministrazione l'esigenza di supportare i propri provvedimenti di congrua motivazione, così da rendere ostensive e più puntuali le ragioni delle scelte operate, e implementi un sistema informativo circostanziato, sistematico e adeguatamente cadenzato attraverso cui dare agli organismi di controllo, interni ed esterni, la piena conoscenza dell'attività gestionale.

4.1.1.6. L'Agenzia Industrie Difesa

La Corte segue l'evolversi dell'Agenzia Industrie-Difesa, sin dalla sua istituzione ed ha costantemente sottolineato come sussistessero elementi di difficile compatibilità per le diverse scelte operate, nel campo industriale, dall'Amministrazione, con il mantenimento di Enti e Stabilimenti presso le Forze Armate e presso il Segretariato generale.

Ulteriore elemento è costituito dall'impatto sulla gestione delle strutture industriali dell'attività di Difesa Servizi S.p.A. che si avvia a diventare operativa.

In tale contesto, l'Agenzia Industrie-Difesa che aveva ereditato una situazione piuttosto pesante per la presenza, nel suo "portafoglio", di soggetti industriali con dotazioni di personale esuberanti rispetto alle capacità operative, con impianti con evidenti problemi di obsolescenza e la difficoltà di posizionarsi sullo stesso mercato "captive" (interno all'Amministrazione), ha certamente sofferto una situazione, con difficili prospettive di sviluppo, pur avendo comparti di grande rilievo ed anche di eccellenza.

Importante è stato certamente il passaggio da un'ottica di mera sussistenza legata alla rilevante dimensione di una "conglomerata", che, a differenza di realtà rappresentanti vere e proprie tipologie industriali in altri Paesi (si pensi all'*Organschaft* tedesca, al *Keiretsu* giapponese od al *Kombinat* russo), consisteva in una mera sommatoria di differenti attività industriali, alla finalizzazione delle effettive specializzazioni di settore, cercando, laddove possibile, *partnership* con altri soggetti (un esempio è stato quella tra Farmaceutico di Firenze e Novartis per la produzione del vaccino N1h1).

Nel corso del 2010 l'A.I.D. ha messo in campo una serie di iniziative finalizzate a rivedere in modo significativo il suo rapporto con il mondo esterno, allo scopo di ristrutturare sostanzialmente il proprio assetto industriale in vista di successive eventuali riconfigurazioni delle proprie Unità produttive, anche eventualmente in forma di entità a partecipazione mista pubblico – privato.

Uno degli elementi che hanno frenato lo sviluppo, perlomeno, di quelle entità dotate di importante *Know-how*, è molto noto ed è rinvenibile nel contratto del pubblico impiego che disciplina i rapporti di lavoro di gran parte degli addetti agli enti e stabilimenti industriali e che mal si attaglia a realtà che dovrebbero dimensionare al prodotto atteso e, soprattutto, collocabile, i fattori della produzione tra i quali l'elemento, rivelatosi incompressibile, dei lavoratori.

Anche la natura di ente pubblico non economico mal si concilia con ipotesi di sviluppo intraprenditoriale dell'Agenzia.

Al fine di avviare concretamente il citato riposizionamento strategico-competitivo sono stati individuati alcuni filoni di operatività, di seguito riportati, ritenuti idonei a reindirizzare le attività dell'Agenzia e, conseguentemente, da sviluppare intraprendendo opportune iniziative.

Sono stati inoltre già stipulati diversi accordi propedeutici a ulteriori sviluppi nel senso sopra descritto.

DEMILITARIZZAZIONE

L'Agenzia ha dato corso alle operazioni propedeutiche all'istituzione di un Organismo finalizzato all'attuazione, per la Difesa, della programmazione a lungo termine delle attività di demilitarizzazione, della definizione dei relativi impianti e dell'individuazione di eventuali soluzioni innovative in materia, avvalendosi del supporto di qualificate entità private, con le quali stipulare accordi di collaborazione e, eventualmente, costituire in seguito delle newco.

Tale Organismo dovrà essere in grado di valutare anche la dimensione del mercato estero della demilitarizzazione e la sua possibilità di inserimento da parte dell'Agenzia con il Polo di Munizionamento formato dagli Stabilimenti di Noceto e di Baiano di Spoleto.

A regime il Polo sarà in grado di autosostenersi economicamente (il necessario notevole incremento delle produzioni potrà consentire un agevole recupero dei costi fissi e il miglioramento dei margini, altrimenti impossibile con le sole riduzioni dei costi) e di svolgere per il Paese l'importante funzione di demilitarizzazione imposta dalle leggi comunitarie. Ai fini suddetti sono stati già stipulati accordi con qualificate industrie/enti nazionali.

FARMACEUTICA

Sono state avviate le azioni per la ristrutturazione e il consolidamento delle attività dello Stabilimento di Firenze, quale unica officina farmaceutica dello Stato, al fine di consolidare e riconoscere istituzionalmente il ruolo sociale e strategico, particolarmente come interlocutore privilegiato del Ministero della salute (da definire anche tramite appositi provvedimenti legislativi).

Esistono aree di attività nelle quali il Farmaceutico può avere un ruolo importante, anche per il suo profilo istituzionale, come:

- produzione di farmaci orfani e loro designazione anche a livello europeo, nonché di particolari antidoti non disponibili in commercio e sintesi dei principi attivi non reperibili, con istituzione all'interno dello Stabilimento di una farmacia centrale per l'approntamento di farmaci personalizzati;
- potenziamento delle attività di procurement e stoccaggio di medicinali e presidi strategici;
- attività di lotta alla contraffazione dei medicinali, in collaborazione con AIFA, e conseguente adeguamento dei laboratori di controllo della qualità;
- potenziamento della produzione di antivirali;
- produzione di vaccini e conseguente realizzazione di un nuovo reparto per produzioni biotech.

A tal fine sono stati già resi operativi accordi con il Ministero della salute per il mantenimento e la gestione tecnica della scorta nazionale antidoti, nonché per la produzione e custodia di medicinali e vaccini strategici.

CANTIERISTICA NAVALE

Nell'ambito delle iniziative volte a incrementare le attività produttive è stato deciso di introdurre l'Arsenale di Messina nel settore delle costruzioni navali, considerate le prospettive rappresentate dalla Direzione generale degli armamenti navali in occasione dell'illustrazione dei programmi previsti nel breve-medio termine. Un'opzione che appare concreta è quella di ottenere dalla Marina militare commesse relative alla costruzione di naviglio minore o di mezzi di lavoro galleggianti.

DEMATERIALIZZAZIONE DOCUMENTALE

Si tratta di una vera e propria riconversione dello Stabilimento di Gaeta (Cartografico), con la costituzione, presso lo stesso ovvero presso un sito da definire in località circostante, di una unità di archiviazione digitale di documenti per la Difesa, in partecipazione con operatori privati specializzati nel settore informatico logistico - gestionale. Al riguardo sono operanti accordi con il Ministero della difesa per l'avvio entro il 2011 di un progetto sperimentale

triennale di dematerializzazione della documentazione cartacea inerente alle cartelle anagrafiche militari archiviate presso la caserma Manara di Roma.

PRODUZIONI DI NITROCELLULOSA

Ristrutturazione dello Stabilimento di Fontana Liri e costituzione, presso lo stesso, di un nuovo settore per la produzione di nitrocellulosa industriale per la produzione di vernici, in partecipazione con importanti operatori di livello internazionale.

Consequente realizzazione di investimenti di potenziamento e diversificazione.

Eventuale costituzione di una newcompany.

A tal fine sono stati già stipulati accordi e avviati rapporti con operatori italiani ed esteri di livello internazionale.

RECUPERO MATERIALI DISMESSI DALL'AMMINISTRAZIONE E LORO RICONDIZIONAMENTO

Sviluppo di un'attività di valorizzazione e riutilizzo, previo ricondizionamento presso lo Stabilimento di Torre Annunziata e presso l'Arsenale di Messina, dei materiali previsti in alienazione da parte della Difesa, con la creazione di valore aggiunto e la remunerazione delle unità della Difesa cedenti tramite la fornitura di beni/servizi in permuta.

Consequente realizzazione di investimenti di diversificazione.

Al riguardo sono state già avviate attività con operatori del settore privato.

MATERIALI HIGH TECH

Sviluppo di un'attività di produzione di materiali di elevato livello tecnologico, su base carbonio, per applicazioni spaziali e/o aeronautiche, presso lo Stabilimento produzione cordami di Castellammare di Stabia.

In proposito sono stati già stipulati accordi con il Consorzio CIRA e con l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI).

COMPLEMENTI D'ARREDO

E' stata avviata un'attività sperimentale finalizzata a verificare l'opportunità e la convenienza di realizzare complementi di arredo di elevato *design*, in particolare per la nautica e la cantieristica da diporto, utilizzando i cordami prodotti dallo Stabilimento di Castellammare di Stabia.

A tal fine sono state già avviate attività e realizzati primi *concept* con la partecipazione di figure di rilievo internazionale nel campo del *design* e il coinvolgimento di Istituti universitari dell'area campana.

DATI ECONOMICI (PRECONSUNTIVO)

Il risultato gestionale di preconsuntivo previsto per la chiusura dell'E.F. 2010 non si discosta molto dai valori di consuntivo 2009. In particolare, a livello consolidato di Agenzia, si evidenzia un minore valore della produzione, che raggiunge a preconsuntivo i 32,460 milioni di euro, a fronte del consuntivo 2009 pari a 33,169 milioni, con uno scostamento del - 2 per cento, da ricondurre principalmente agli stabilimenti di Torre Annunziata, Fontana Liri, Firenze e Messina, essenzialmente per diminuzione delle commesse, in particolare di quelle dell'Amministrazione.

Tuttavia, si evidenzia che:

- i costi della produzione segnano una contrazione del 6 per cento;
- considerato il diffuso stato di crisi verificatosi in Italia e all'estero nel 2010 - e le stesse maggiori difficoltà incontrate nello stesso anno anche dall'A.I.D. - i risultati di preconsuntivo 2010, comparati con i valori di consuntivo 2009, evidenziano che l'Agenzia sostanzialmente ha tenuto rispetto all'andamento generale dell'economia, registrando anche un miglioramento del risultato operativo e di gestione di circa il 10 per cento rispetto all'anno precedente.

Una sintesi dei dati relativi al 2010 è così rappresentabile:

(in migliaia)

Conto economico 2009	Consuntivo 2009	Piano operativo 2010	Preconsuntivo 2010	Delta Precons. 2010 Cons. 2009.
Valore della produzione	33.169,3	35.758,40	32.460,5	-2
Costi della produzione	66.887,3	65.315,90	62.881,0	-6
Risultato operativo	-33.718,0	-29.557,50	-30.420,6	+10
Proventi/(oneri) finanziari	12,7	10,00	11,8	-7
Proventi/(oneri) straordinari	1,8	0,00	0,0	
Risultato di gestione	-33.703,5	-29.547,50	-30.408,8	+10

PREVISIONI

Sulla base dei progetti di riconversione e/o potenziamento produttivo avviati, attualmente non risultano consolidate realistiche condizioni per ipotizzare la dismissione di Unità produttive, pur riconoscendo l'esistenza di talune situazioni critiche.

L'Agenzia sta elaborando un nuovo piano industriale a medio termine (dieci anni), che dovrà dimostrare la fondatezza dei progetti individuati, ai fini del mantenimento in esercizio delle Unità produttive, e indicare le modalità operative da seguire per il conseguimento dell'obiettivo istituzionale dell'economica gestione.

4.1.1.7. Difesa Servizi S.p.A.

La Società Difesa Servizi S.p.A. è stata istituita con l'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 che ne ha dettato la disciplina generale, prevedendo, quale oggetto sociale l'attività negoziale diretta all'acquisizione di beni mobili, servizi e connesse prestazioni strettamente correlate allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Amministrazione della difesa e non direttamente correlate all'attività operativa delle Forze armate, nonché delle attività di valorizzazione e gestione, fatta eccezione per quelle di alienazione, degli immobili militari.

Con decreto del Ministero della difesa 10 febbraio 2011, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 535, comma 5, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, è stato approvato lo statuto della società Difesa Servizi S.p.A..

Con il medesimo statuto sono stati nominati i componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale della società⁸.

Il citato statuto prevede che alle sedute del consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale assista un magistrato della Corte dei conti.

In data 7 marzo 2011 è stato insediato il consiglio di amministrazione che, il giorno successivo, ha proceduto alla nomina dell'amministratore delegato indicato dall'Assemblea, in conformità a quanto previsto dallo statuto, incaricato, tra l'altro, di predisporre la struttura organizzativa della società da sottoporre, in linea con quanto contemplato dallo statuto, previa deliberazione del Consiglio di amministrazione, all'approvazione dell'Assemblea.

Sono state poste in essere le procedure per la registrazione della società nel registro delle imprese, mentre deve essere ancora adottato il decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che, ai sensi dell'articolo 535, comma 2, del richiamato d.lgs. n. 66/2010, recherà gli indirizzi strategici e i programmi cui dovrà attenersi la società.

La nuova Società, che sta muovendo i suoi primi passi ed attualmente in fase di organizzazione, presenta profili assolutamente peculiari che attengono, al tempo stesso, all'origine ed alla finalità che persegue la società in una prospettiva completamente nuova.

In effetti, l'esigenza fondamentale per la sua istituzione va rinvenuta, come si è osservato, dalla stessa Corte in sede di Relazione al Parlamento, nella sensibile limitazione di riassegnazioni reali al bilancio della Difesa che è divenuta un fattore che impedisce lo sviluppo delle potenzialità di cui pure l'Amministrazione dispone in termini di beni e servizi utili e come

⁸ Lo statuto, secondo quanto previsto dall'articolo 535, comma 7, del predetto decreto legislativo, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Serie generale n. 39 del 17 febbraio 2011.

tali produttivi di effettivi ricavi non solamente nell'ambito della Difesa ma anche sul mercato concorrenziale.

In realtà, tale limitazione rappresenta un fattore recessivo, mortificando, in sostanza, le iniziative possibili anche nell'ottica della reinternalizzazione dei servizi, dalla stessa Corte dei conti indicata come un'esigenza da non sottovalutare.

Del resto, è stato possibile riscontrare importanti risultati in tal senso, evidenziati dalle Forze Armate.

Ma, com'è noto, qualsiasi operazione diretta alla produzione di beni ed alla prestazione di servizi è limitata ed asfittica se non ha una reale prospettiva di sviluppo.

L'esperienza dell'Agenzia Industrie Difesa, quella degli Enti e Stabilimenti non in portafoglio all'Agenzia ed, in particolare, quella degli Arsenali, hanno tutte un comune denominatore: l'impossibilità di avere un significativo ritorno economico al bilancio della Difesa delle operazioni che, al di là, dei profili produttivi, devono consentire la remunerazione dei fattori della produzione per poter essere effettivamente considerate come operazioni economiche.

Da qui la ricerca di nuove opzioni, disegnando una nuova configurazione giuridica che desse reale autonomia a soggetti in grado di esprimere potenzialità economiche sia nei confronti dell'Amministrazione che del mercato concorrenziale.

E' questo il caso, come si è visto, degli Arsenali e di altri Enti e Stabilimenti della Difesa e, va ricordata, la missione istituzionale dell'Agenzia Industrie Difesa che ha sviluppato risultati interessanti per alcuni Enti in portafoglio.

Va anche detto che l'altra faccia della medaglia sta nell'esprimere reale decisionalità nel portare a definizione la dismissione di quegli Enti che non presentano le cennate caratteristiche.

Ma le opzioni maggiormente praticate, sono state quelle relative all'utilizzazione dell'istituto della "Permuta", in precedenza approfondito.

Si tratta, peraltro, di un'opzione che, al di là dei profili problematici esposti, non può, come si è già affermato, avere caratteristiche sistematiche e che ha l'evidente limitazione di essere fondata su di uno scambio di beni e servizi in una logica biunivoca.

Pertanto, essa non consente di fruire di un maggior ventaglio di opzioni che solo il mercato può offrire e che rende necessario disporre di proventi, derivanti da cessione di beni e/o prestazione di servizi, da impiegare per assicurare il soddisfacimento di una gamma diversificata di esigenze dell'Amministrazione.

La creazione di Difesa Servizi S.p.A. è finalizzata proprio ad attribuire ad un nuovo soggetto, dichiaratamente pubblico, di totale proprietà dell'Amministrazione, con circolazione azionaria bloccata (aspetto questo fortemente discusso dalla dottrina civilistica e commerciale, in quanto mette in discussione un aspetto fondamentale delle società di capitali), compiti totalmente riferiti all'interesse dell'Amministrazione e particolarmente vasti, come si evince dallo Statuto.

Il fattore innovativo che caratterizza la Società è dato da un modello che, attraverso la gestione dei beni dell'Amministrazione e la realizzazione di servizi, oltre che per la stessa e per altre Amministrazioni, (e qui si pone la questione della compatibilità con l'attività di Consip S.p.A.) anche per il mercato concorrenziale (ed è questa la sfida), produca reddito.

I proventi, in tal modo acquisiti, potrebbero essere impiegati dalla Società per acquisire, a sua volta, beni e servizi in grado di soddisfare le esigenze, opportunamente individuate, dell'Amministrazione.

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

1. Considerazioni di sintesi.**2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.**

3. Quadro normativo e programmatico: 3.1. *La politica agricola*; 3.1.1. Il processo di riforma della PAC; 3.1.2. I Piani di Sviluppo Rurale - P.S.R.; 3.1.3. Il Piano Irriguo Nazionale; 3.2. *Novità introdotte nell'anno*; 3.3. *Programmazione economico-finanziaria, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance; Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione.*

4. Assetti organizzativi: 4.1. *Processo di razionalizzazione organizzativa*; 4.1.1. Il Corpo Forestale dello Stato; 4.2. *Gli enti strumentali.*

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: 5.1. *Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.*; 5.2. *Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: 6.1. *Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione*; 6.2. *Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca*; 6.3. *Sostegno al settore agricolo (gestito dal MEF)*; 6.4. *Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche*; 6.5. *Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale.*

1. Considerazioni di sintesi

Nell'ambito dell'organizzazione governativa, il ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – Mipaaf occupa un ruolo peculiare conseguente all'impostazione della politica agricola nazionale che è influenzata sia dalle competenze di programmazione e gestione dei fondi dell'Unione europea che dalle attività di gestione concreta spettanti alle Regioni.

Il Mipaaf svolge, principalmente, un ruolo di coordinamento della complessiva politica agricola nazionale, concorrendo a livello comunitario alla formazione della politica dell'Unione europea e a livello interno alle esigenze unitarie di promozione dell'attività normativa e amministrativa attuativa delle decisioni comunitarie e di ausilio all'avvio e alla verifica dei programmi regionali.

Tuttavia, sono presenti anche alcune attività di amministrazione attiva, principalmente nel settore del controllo e della vigilanza che vengono svolte sia a livello centrale che regionale da parte di appositi uffici del Ministero.

Al fine di meglio comprendere le peculiarità dell'azione del Mipaaf, in relazione al suo ruolo nell'attuazione della politica agricola ed alla sua organizzazione, è opportuno delineare le

modalità di formazione a livello comunitario della politica agricola e di sviluppo della stessa a livello regionale.

Il quadro di riferimento relativo alle politiche agricole si trova nel Trattato istitutivo della Comunità Europea (CE). Infatti, al fine di promuovere, tra l'altro, "uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità", gli Stati membri hanno assunto l'obbligo specifico di "instaurare una politica comune nel settore dell'agricoltura" (art. 3), al quale, inoltre, è dedicato il Titolo II del Trattato (dall'art. 38 all'art. 47), in cui viene regolamentato il funzionamento del mercato comune per i prodotti agricoli, illustrata la finalità della Politica agricola comune (PAC), delineate le modalità per il raggiungimento degli obiettivi, tracciate le linee direttrici, fissati i criteri per garantire l'eliminazione di eventuali ostacoli e garantire l'equilibrio negli scambi e la "lealtà" nella concorrenza, rafforzando, altresì, l'unità delle economie dei vari Stati.

Le attività connesse e relative all'agricoltura sono considerate fondamentali in relazione alla crescita economica e alla sicurezza alimentare, cosicché le politiche del settore e le norme internazionali ed europee, quali, in particolare, la Politica agricola comune e i regimi di aiuto alimentare, le norme sanitarie e fitosanitarie sono intese quali elementi centrali al fine di addivenire alla creazione di un contesto internazionale favorevole all'agricoltura e al mantenimento e allo sviluppo delle zone rurali.

Si tratta di una politica centrale in ambito europeo poiché più del 40 per cento del bilancio comunitario riguarda interventi inerenti le politiche agricole, compresi gli aiuti allo sviluppo rurale e, anche se in diminuzione da alcuni anni, si tratta della parte di maggior rilievo ed impatto finanziario.

La quota italiana nella produzione agricola comunitaria è pari al 14,2 per cento del totale ed è inferiore solo a quella francese, pari al 20,3 per cento, ed è superiore a quella tedesca, pari al 12,6 per cento.

Analogamente, l'altra attività particolarmente significativa che rientra in questo ambito è quella inerente il coordinamento della politica della pesca che è regolamentato a livello comunitario e curato a livello regionale. Considerata la conformazione della penisola italiana e la situazione economica delle varie regioni, la pesca è un'attività che ha un impatto significativo.

L'insieme dei principali interventi nel settore agricolo rientra nella "Politica Agricola Comune - PAC", e, al riguardo, nel corso del 2010 in ambito comunitario si sono riscontrate alcune significative evoluzioni originate, in parte, dalle attività poste in essere, sia dalla Commissione che dagli Stati membri, e, in parte, dalla situazione di crisi che negli ultimi anni ha investito a livello internazionale il settore agroalimentare.

Uno degli interventi comunitari di maggior rilievo nell'ambito delle politiche di sviluppo è dato dal Piano di Sviluppo Rurale - PSR - che, a partire dal 2007, ha visto l'inizio dell'attuazione del PSR 2007 - 2013, in relazione al quale l'Unione ha messo a disposizione dei paesi interessati un importo pari a 96.197 milioni di euro e l'Italia è il secondo maggior beneficiario, per un importo complessivo 8.985 milioni di euro. Si tratta di un intervento significativo per il settore agricolo se solo si considera che in base al meccanismo previsto dal P.S.R. l'intervento finanziario complessivo è completato da un finanziamento pubblico nazionale, statale e regionale, quasi di pari importo (8.656 milioni di euro), attuato mediante l'adozione di 21 Piani regionali (oltre al Progetto relativo alla Rete rurale Nazionale).

I Programmi di Sviluppo Rurale rappresentano il principale strumento di politica economica diretto ad intervenire in relazione alle carenze strutturali del settore agricolo, anche al fine rilanciare la competitività dell'agricoltura italiana. E, al riguardo, nel 2010 si è raggiunto un importante risultato, riuscendo, il Mipaaf in collaborazione con le Regioni interessate, ad evitare il disimpegno di una parte dei fondi comunitari non utilizzati, pari a circa 1.000 milioni di euro, a causa del ritardo nell'attuazione di numerosi piani.

L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea incide in modo significativo sulla politica agricola nazionale che è sempre stata diretta, per un verso, ad attuare a livello interno le decisioni comunitarie, tenendo conto, nel limite del possibile, delle specificità territoriali,

culturali e sociali e, per l'altro verso, a contribuire a formare ed orientare le scelte comunitarie in questo settore tradizionalmente importante per il nostro Paese.

La centralità delle competenze regionali implica che la maggior parte dei provvedimenti statali sia che intervengano in relazione alla fissazione di principi o alle modalità di attuazione di decisioni comunitarie o in via autonoma, vengano preceduti da specifiche intese nell'ambito della "Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano".

L'attuazione della politica a livello statale è affidata, come si è detto, prevalentemente al Mipaaf il quale ha principalmente compiti di coordinamento unitario delle attività di competenza delle Regioni, anche in relazione all'attuazione della normativa di origine comunitaria, di controllo e vigilanza. Si tratta di un'attività complessa perché, di fatto, deve tener conto dell'esistenza di 21 sistemi regionali che differiscono fra loro sia per tipologia organizzativa che per caratteristiche del tessuto agricolo.

Nel 2010 sono proseguite le difficoltà che hanno interessato in varia misura, l'intero settore agroalimentare, che si sono inserite nella più generale situazione di crisi finanziaria che ha caratterizzato l'economia mondiale, e che hanno comportato l'emanazione di numerosi interventi normativi di sostegno ai vari settori, fra i quali quello agroalimentare¹.

L'azione del Ministero nel settore è stata diretta, quindi, a favorire l'adozione in sede comunitaria e, per quanto di competenza ad adottare a livello nazionale, misure dirette a rafforzare la competitività del settore agroalimentare nazionale, anche intensificando l'attività di valorizzazione e tutela dei prodotti peculiari e di qualità e di contrasto alle contraffazioni.

Nell'ambito della sua attività il Ministero si avvale di alcuni enti strumentali, fra i quali riveste particolare importanza l'AGEA, il compito della quale è quello di seguire e curare i rapporti finanziari con l'Unione europea. Fra le questioni di rilievo che interessano la politica agricola che sono seguite dall'AGEA devono essere evidenziati problemi inerenti i prelievi supplementari sul latte (le cd "quote latte"), le rettifiche finanziarie operate dall'Unione europea in relazione ai finanziamenti comunitari e il recupero delle spese e dei finanziamenti erogati indebitamente ai produttori.

La definizione e quantificazione dell'ammontare della produzione del latte (c.d. "quote latte") e, soprattutto, delle conseguenze che il mancato rispetto del tetto ha comportato per l'Italia a livello comunitario e per i produttori a livello nazionale da anni forma oggetto di interventi comunitari e nazionali, anche legislativi².

Nella campagna 2009 – 2010 è stato rispettato il livello delle quote fissato a livello comunitario e si tratta di un fatto positivo che non si verificava da molti anni. Analogo risultato è stato raggiunto nella successiva campagna 2010 – 2011. Indubbiamente il risultato è frutto sia della maggiore attenzione dedicata al fenomeno che dell'incremento delle quote disposto nel 2008 a valere per il 2009, a seguito di una specifica trattativa in sede comunitaria alla quale aveva partecipato per conto dell'Italia il Mipaaf.

Meno positiva è la vicenda del recupero delle somme relative ai prelievi forzosi effettuati dall'Unione europea negli anni scorsi (pari a circa 2.490 milioni di euro).

Le adesioni dei produttori tenuti al versamento alla speciale procedura prevista dalla legge n. 33 del 2009 non sono state elevate e, pertanto, l'AGEA ha avviato il recupero forzoso che, anche in considerazione dell'importo elevato presenta numerose criticità.

Anche il fenomeno delle rettifiche finanziarie dell'Unione europea sembra in netto miglioramento poiché le stesse nel 2010 sono state pari a soli 52,49 milioni di euro, in netta diminuzione rispetto a quelle effettuate negli anni scorsi.

¹ La produzione nel 2010 è calata dell'1,8 per cento e il valore aggiunto è diminuito del 3 per cento mentre i costi dei fattori produttivi hanno subito un incremento del 5 per cento. Inoltre, hanno cessato la loro attività 25.000 imprese, con una diminuzione del 2,8 per cento del totale.

² In linea generale i termini della questione sono stati analizzati nell'ambito della Relazione relativa al Rendiconto 2008 e 2009.

Le attività di recupero delle somme indebitamente erogate ai produttori nazionali o comunque trattenute a livello comunitario per violazioni di discipline regolamentari (prelievi riferiti a quote latte e a rettifiche finanziarie) presentano un estremo rilievo poiché, in difetto, le stesse somme dovranno far carico al bilancio dello Stato: attualmente l'AGEA ha fatto fronte agli impegni comunitari e opera con un'anticipazione di tesoreria che in un prossimo futuro dovrà essere regolarizzata (l'anticipazione che alla data del 31 dicembre 2010 era pari a 5.200 milioni di euro, alla data del 30 aprile è diminuita ed ammontava a 2.500 milioni di euro).

Le Regioni hanno compiti di programmazione dell'attività agricola sul territorio di loro competenza, in attuazione delle previsioni comunitarie, e di attivazione di tutte le attività di assistenza e vigilanza in ordine allo svolgimento dell'attività agricola.

Si tratta, in ogni caso, di un intervento significativo se solo si pensa che nel 2005 la spesa per il settore agricolo effettuata dalle Regioni ha generato interventi per un importo pari a 3.691 milioni di euro, con un aumento di 126 milioni di euro rispetto all'anno precedente³.

Le risorse sono destinate, prevalentemente, alla realizzazione di investimenti aziendali, alla realizzazione di infrastrutture, ad interventi inerenti le attività forestali, all'assistenza tecnica ed alla ricerca e sperimentazione.

Nell'ambito dell'attuazione nell'ordinamento nazionale delle politiche agricole ha assunto un ruolo centrale la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano all'interno della quale vengono definiti i contenuti e le modalità di svolgimento di parte dell'attività di competenza dello Stato, le modalità di attuazione nell'ordinamento nazionale della disciplina di derivazione comunitaria e le modalità di ripartizione dei fondi comunitari e nazionali destinati al settore.

Nel 2010, in particolare, in sede di "Conferenza Permanente Stato-Regioni" sono stati raggiunti accordi o intese in relazione a circa 120 questioni, sottoposte dal Ministero all'esame della struttura.

Le intese ed i pareri vincolanti hanno toccato tutti i principali aspetti della politica agricola, cosicché l'esame degli argomenti affrontati e decisi in sede di Conferenza illustra, a grandi linee, le principali attività che nel corso del 2010 hanno connotato la politica in esame, sia a livello statale che regionale.

Inoltre, nell'ambito della Conferenza sono state raggiunte specifiche intese in ordine all'attuazione, sia di alcune norme contenute nella Finanziaria per il 2010 e in direttive comunitarie che riguardano il settore, sia di altre attività di regolamentazione e sostegno delle politiche agricole.

L'esame dei profili organizzativi del Mipaaf ha evidenziato che nel 2010 è stata data attuazione alle principali previsioni contenute nel d.lgs. n. 150 poiché è stato istituito l'Organismo Indipendente di Valutazione, elaborato e predisposto il manuale per il controllo digestione, il sistema di misurazione e valutazione della Performance e il Programma triennale della trasparenza.

I costi del personale risultano in aumento rispetto all'esercizio precedente, così come quelli relativi ai consumi intermedi che, in termini di impegni, sono passati dai 101 milioni di euro del 2008 agli 89 milioni del 2010 (peraltro, in leggero aumento rispetto al 2009 nel quale erano stati pari a 86 milioni di euro).

In relazione alla complessiva gestione finanziaria del Mipaaf si osserva che negli ultimi esercizi le risorse sia stanziare che impegnate sono in costante diminuzione (nel 2007, rispettivamente 2.065 e 1.713 milioni di euro, nel 2010 1.763 milioni di euro e 1.598 milioni di euro).

L'esame complessivo dei dati finanziari evidenzia la presenza di un elevato ammontare sia di residui passivi che di residui passivi perenti. Questi ultimi, inoltre, sono di gran lunga superiori sia alle risorse stanziare che a quelle impegnate nel 2010.

³ Il dato è ricavato dal rapporto "L'agricoltura italiana conta 2008", predisposto dall'Istituto nazionale di economia agraria - INEA.

I residui passivi alla data 31 dicembre 2010 ammontavano a complessivi 1.034 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'inizio dell'esercizio (1.127 milioni di euro) mentre i residui perenti ammontavano a complessivi 2.890 milioni di euro, in aumento rispetto all'inizio dell'esercizio (2.858 milioni di euro).

Nel 2010 sono stati dichiarati perenti impegni pari a 156 milioni di euro e reiscritti impegni perenti pari a 97 milioni di euro, mentre non sono stati reiscritti impegni perenti pari a 44 milioni di euro per mancanza di fondi.

Sicuramente la formazione sia dei residui che dei residui perenti è influenzata dalla natura delle attività proprie del Mipaaf che consistono nel finanziare spese di investimento e trasferimenti a terzi, ma è indubbio che segnalano in misura significativa l'elevato scostamento temporale che sussiste fra momento nel quale viene programmato un intervento in sede legislativa, impegnata la spesa ed erogazione della stessa.

Il Mipaaf cura la gestione di numerosi capitoli di entrata nei quali è prevista l'acquisizione di entrate extratributarie. In relazione a 20 capitoli di entrata a fronte di previsioni per 223,7 milioni si è realizzata un'entrata pari a 36,7 milioni e lo scostamento è riconducibile ad una pluralità di cause, parte dovute al mancato completamento delle procedure inerenti provvedimenti normativi necessari per lo svolgimento dell'attività e parte a scelte inerenti la determinazione delle priorità dell'azione amministrativa all'interno del Mipaaf.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali riveste un ruolo peculiare nell'ambito dell'Amministrazione statale perché si occupa, prevalentemente, della programmazione e del controllo delle politiche agroalimentari, in raccordo con le istituzioni comunitarie, dotate di ampie attribuzioni in base ai trattati istitutivi dell'Unione europea, e quelle regionali, titolari della competenza gestionale nella materia.

I compiti e le funzioni di amministrazione attiva di pertinenza del Mipaaf sono limitati e si riferiscono ad ambiti di intervento delimitati dal legislatore, anche in relazione alla previsione costituzionale che riserva le attività di gestione nelle materie in questione alle Regioni.

Infatti, in linea generale, con riferimento alla politica agricola ed al raccordo con il livello internazionale e, in particolare europeo, al Ministero è attribuita la competenza in ordine ai rapporti con le organizzazioni internazionali e con la Commissione europea in relazione a tutte le attività inerenti la politica agricola comunitaria e, in particolare, alle attività di monitoraggio dell'evoluzione della spesa in seno al FEOGA – Garanzia (legge n. 441/2001), al coordinamento nazionale della Politica Agricola Comune (PAC) e ad alcune questioni di particolare rilevanza, quale, ad esempio la gestione relativa alle problematiche inerenti i rapporti finanziari con l'Unione europea.

Significative sono le funzioni di vigilanza e controllo, da un lato, e quelle di programmazione, sostegno e supporto alle amministrazioni regionali nell'attuazione dei singoli interventi, dall'altro.

Nell'ambito del Ministero è inquadrato il Corpo Forestale dello Stato che svolge alcune competenze correlate a quelle del Mipaaf e, altre, in relazione a specifiche competenze di altre amministrazioni centrali.

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. La politica agricola

3.1.1. Il processo di riforma della PAC

Nel 2010 la Commissione europea ha avviato la discussione relativa agli sviluppi che avrà nei prossimi anni la politica agricola comune. A seguito di un ampio dibattito pubblico, che la Commissione europea ha organizzato nel 2010, conclusosi con una specifica Conferenza nel mese di luglio 2010, è stata emanata la Comunicazione della Commissione "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio", avvenuta il 18 novembre 2010.

Partendo dalle linee guida della Comunicazione della Commissione, è stata avviata una fase negoziale che sta affrontando questioni di grande rilevanza, quali l'ammontare della complessiva dotazione finanziaria della P.A.C. e dei criteri di distribuzione delle risorse tra gli Stati e tra i produttori all'interno di ogni Paese.

L'ammontare delle risorse che verranno destinate alla politica agricola, all'interno del bilancio dell'Unione a partire dal 2014, condiziona l'evoluzione della P.A.C. in modo determinante, tenuto conto della prevista riduzione della dotazione finanziaria.

Gli obiettivi di fondo evidenziati nella Comunicazione confermano il ruolo degli agricoltori, non solo come produttori di beni alimentari, ma anche come erogatori di servizi alla comunità e, sostanzialmente, il modello agricolo europeo che richiede alle aziende agricole il rispetto di requisiti rigidi in materia igienico sanitaria, ambientale, di qualità e di benessere animale, cosicché resta ferma l'indicazione di una politica comune diretta ad assicurare una giusta remunerazione agli agricoltori europei, in un quadro di regole finalizzate alla salvaguardia del modello agricolo comunitario.

Peraltro, nonostante il riconoscimento del ruolo della politica agricola, è previsto un ridimensionamento delle risorse comunitarie da destinare alla P.A.C. e, sul punto, a partire dai mesi scorsi sono stati avviati specifici negoziati fra i vari Paesi ed a livello comunitario, anche per segnalare le conseguenze negative che potrebbe comportare sull'intera filiera agro-alimentare europea, anche in relazione al differenziale di competitività fra l'agricoltura di paesi extraeuropei e quella europea e anche all'interno dell'Unione fra le varie zone.

La questione della ripartizione dei fondi comunitari fra gli Stati membri sarà uno dei nodi più difficili del negoziato, se solo si tiene conto che nell'ambito delle due riforme di carattere generale della P.A.C. (Agenda 2000 nel 1999 e Riforma Fischler nel 2003) non sono stati previsti effetti redistributivi fra i paesi membri, ma solo all'interno delle varie produzioni.

In questo contesto, l'attività del Mipaaf è diretta a rappresentare in sede comunitaria i problemi e le necessità del nostro Paese, anche in considerazione della circostanza che il volume di aiuti diretti che sinora ha interessato l'Italia è assai elevato, se rapportato alla superficie, rispetto alla media comunitaria. La posizione italiana è rafforzata dall'esame di alcuni dati finanziari: ad oggi, il nostro Paese pur realizzando il 12,5 per cento della produzione lorda vendibile ed il 17 per cento del valore aggiunto dell'Unione, riceve un intervento finanziario pari a circa il 10 per cento della spesa agricola comunitaria a fronte di un contributo italiano al bilancio dell'Unione del 13,5 per cento.

Riguardo ai criteri di convergenza degli aiuti agli agricoltori all'interno dei singoli Stati membri, allo stato attuale l'orientamento posto alla base delle trattative sembra orientato verso l'abbandono del sistema di riferimento storico con un graduale passaggio a criteri omogenei diretti a valorizzare l'attività svolta dagli agricoltori attivi, con criteri distributivi che tengano conto dei profili economici ed ambientali.

L'intenzione della Commissione è quella di estendere il sistema di pagamenti regionalizzati — che prevede un pagamento uniforme ad ettaro all'interno di uno stesso Paese o di una regione, non necessariamente coincidente con i confini amministrativi — anche ai Paesi che continuano ad adottare il sistema dei riferimenti storici degli aiuti, come l'Italia.

La distribuzione degli aiuti fra le aziende agricole italiane risulta assai disomogenea, perché rispecchia le differenze esistenti nei precedenti regimi di sostegno accoppiati, che hanno costituito la base di calcolo per il disaccoppiamento avvenuto negli scorsi anni, anche in considerazione della circostanza che il livello elevato di aiuto previsto da alcuni regimi di sostegno accoppiato era dovuto alla esigenza di tenere in vita le imprese di alcuni comparti produttivi che, in assenza di tali aiuti, avrebbero stentato a raggiungere la soglia della redditività.

Attualmente, pur nel contesto di un regime disaccoppiato, gli aiuti erogati sono destinati ancora ad un numero elevato di aziende che in larga parte conservano gli orientamenti produttivi del passato. Una repentina e radicale riduzione di tali aiuti, dovuta alla necessità di operare un allineamento su base nazionale o regionale, potrà avere conseguenze negative per alcuni comparti tuttora dipendenti dalla entità dell'aiuto stesso.

Per queste ragioni l'attività del Mipaaf in sede comunitaria è orientata a favorire una soluzione che possa salvaguardare l'autonomia degli Stati membri nella distribuzione degli aiuti o che almeno assicuri un congruo periodo di transizione nel processo di allineamento degli aiuti su base nazionale o regionale, garantendo anche in tal caso ampia flessibilità agli Stati membri nella applicazione della misura.

3.1.2. I Piani di Sviluppo Rurale - P.S.R.

La politica di sviluppo rurale ha dimostrato di essere un importante strumento a sostegno della competitività del settore agricolo e delle aree rurali, contribuendo al raggiungimento di obiettivi economici, sociali e ambientali su tutto il territorio europeo.

L'analisi relativa al processo di formazione del Piano di Sviluppo rurale 2007-2013, alla sua dimensione finanziaria ed ai principali problemi che si sono presentati nel corso della sua attuazione è contenuta nella Relazione relativa all'esercizio 2009.

Il finanziamento comunitario, originariamente previsto in 8.292 milioni di euro, è aumentato sino all'importo di 8.985 milioni di euro ed è distribuito fra le Regioni. A questo importo si aggiunge il finanziamento nazionale, pari a 8.656 milioni di euro; le risorse disponibili ammontano mediamente a circa 2,2 miliardi di euro all'anno.

Il 2010 è stato il primo anno di verifica dell'efficienza del "sistema Italia", ai fini della capacità di raggiungere la soglia minima di spesa per evitare il disimpegno dei fondi comunitari che all'inizio dell'anno sembrava quasi sicura e che è stata evitata in corso d'anno a seguito delle attività intraprese dal Mipaaf in coordinamento con le Amministrazioni regionali interessate.

Alla data del 31 dicembre 2010, sono stati effettuati pagamenti per complessivi 4,098 miliardi di euro (di cui 2,048 miliardi di euro di quota Fear), corrispondenti al 23,2 per cento delle disponibilità totali per il periodo di programmazione 2007-2013, superando di 909 milioni di euro la quota di disimpegno (di 414 milioni di euro la quota Fear).

3.1.3. Il Piano Irriguo Nazionale

Un altro intervento significativo che sta interessando le attività di pertinenza del Mipaaf nell'ambito di sviluppo del settore agricolo è dato dalle attività riconducibili al Piano Irriguo Nazionale che nel 2010 è stato riprogrammato, modificando anche le procedure, a seguito dei ritardi accumulati da alcune Regioni negli investimenti previsti.

Nel 2010 per garantire la realizzazione delle opere previste dal Piano è stato impegnato l'importo di 110,59 milioni di euro, transitato alla fine dell'esercizio a residuo quasi integralmente poiché sono stati effettuati pagamenti per soli 4,8 milioni di euro (nel 2009 a fronte di impegni per 238,88 milioni di euro sono stati pagati solo 57,56 milioni di euro).

3.2. Novità introdotte nell'anno

Nel corso del 2010 i provvedimenti normativi che hanno interessato il Mipaaf e alcune delle sue attribuzioni sono stati numerosi ed hanno riguardato, principalmente, il recepimento di direttive comunitarie e l'adozione di regolamentazione nazionale sia nel settore della vigilanza sulle produzioni agroalimentari che di promozione delle produzioni di qualità.

Il progetto diretto ad emanare un testo unico delle norme che disciplinano il settore agroalimentare, che è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 11 dicembre 2009, non è giunto a conclusione.

In relazione al profilo normativo e di amministrazione generale che caratterizza l'attività del Mipaaf, val la pena segnalare che nel corso del 2010 è proseguita l'emanazione di numerosi provvedimenti normativi ed amministrativi riguardanti le specifiche attribuzioni del Ministero e, che, in particolare, una gran parte di essi attiene all'attività di tutela dei prodotti di qualità.

3.3. Programmazione economico-finanziaria, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance; Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione

Dopo alcuni anni caratterizzati dal mutamento in corso d'anno della Direttiva con la quale il Ministro definisce gli obiettivi strategici e operativi, nonché i singoli programmi relativi all'azione amministrativa e alla gestione, nel 2010 l'attività è stata svolta in relazione ad un'unica direttiva emanata il 30 gennaio 2010, che si pone in stretto coordinamento con le indicazioni delle priorità politiche che risultano dalle Note preliminari al bilancio.

Il documento, nel suo complesso, è stato redatto tenuto conto delle indicazioni contenute nella legge finanziaria per il 2010, nel successivo d.m. con il quale il Ministro dell'economia e delle finanze ha ripartito in capitoli le UPB, e di quelle ricavabili dalle analisi svolte dal Servizio di controllo interno.

Il Mipaaf si è adeguato alle principali indicazioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009.

Innanzitutto, ha provveduto alla costituzione dell'Organismo Interno di Valutazione - O.I.V. e alla previsione di un autonomo centro di costo⁴.

L'Organismo ha operato, in coordinamento con gli uffici ministeriali per predisporre il manuale per il controllo di gestione⁵ e delineare il sistema di misurazione e valutazione della Performance che è stato approvato il 30 settembre 2010⁶.

L'attività dell'O.I.V. ha riguardato sia la preparazione delle basi tecniche e organizzative per operare il controllo di gestione che la messa a punto delle procedure per la realizzazione della piattaforma tecnologica in grado di supportare il controllo di gestione ed il sistema di valutazione della performance amministrativa.

L'O.I.V. ha operato, altresì, con gli uffici ministeriali per la definizione dei contenuti e degli obiettivi del piano delle Performance e del Programma triennale della trasparenza.

Dal complesso delle attività svolte, in base a quanto specificato dall'O.I.V., il Mipaaf è in linea con il cronoprogramma e con l'organizzazione delle attività previste dalla riforma del lavoro e dell'organizzazione pubblica contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009.

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

Il 2010 è stato il primo anno di piena operatività dell'organizzazione risultante dal d.P.R. 22 luglio 2009, n. 129.

Con il d.m. n. 149 dell'11 marzo 2010, recante individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, è stata definita l'organizzazione degli uffici e dei servizi, conseguente al nuovo assetto organizzativo.

A seguito dei processi di riforma, avviati a partire dal 2006, il Ministero è andato assumendo la configurazione attuale nella quale sono presenti tre Dipartimenti (uno dei quali ha incardinato al suo interno uno degli elementi peculiari del Mipaaf: l'Ispettorato Centrale per il Controllo della qualità dei prodotti agroalimentari) ed una struttura particolare, il Corpo forestale dello Stato, quest'ultimo con funzioni di polizia specializzata in relazione ai compiti di cui all'art. 1 della legge 6 febbraio 2004, n. 36, rientrante nel c.d. Comparto sicurezza.

In sintesi, come messo in luce nelle precedenti relazioni, la legge di riordino delle attribuzioni dei Ministeri ha interessato in minima parte quello in esame, che ha mantenuto, fino alla recente riorganizzazione avviata nel 2008 e proseguita nel 2009, le medesime prerogative previste dalla previgente normativa.

Con il citato d.P.R. n. 129 è stata variata la struttura amministrativa che, attualmente, presenta la seguente configurazione:

- Gabinetto ed uffici alle dirette dipendenze all'opera del Ministro;
- Dipartimento delle politiche europee e internazionali;

⁴ La costituzione dell'O.I.V. è avvenuta con d.m. 9 aprile 2010.

⁵ Il Manuale è stato approvato con d.m. del 30 novembre 2010.

⁶ D.m. 30 settembre 2010, di approvazione del sistema di misurazione e valutazione della *Performance*, registrato alla Corte dei conti il 3 dicembre 2010, Reg. n. 4-Fog. 398.

- Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità;
- Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari;
- Corpo forestale dello stato.

Quanto all'organizzazione dei Dipartimenti, a seguito dell'attuazione delle previsioni contenute nel d.P.R. n. 129, risulta quanto segue:

- Il Dipartimento delle politiche europee e internazionali è articolato in due uffici di livello dirigenziale generale e in un ufficio dirigenziale di livello non generale;
- Il Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità è articolato in tre uffici di livello dirigenziale generale, oltre a due uffici di livello dirigenziale non generale;
- Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari si articola a livello di amministrazione centrale in due uffici di livello dirigenziale generale e in un ufficio dirigenziale di livello non generale e, a livello periferico, in dodici uffici e cinque laboratori di livello dirigenziale non generale e un laboratorio di livello non dirigenziale.

La riorganizzazione operata nel 2009 ha comportato una riduzione della struttura ministeriale poiché è stata eliminata una direzione generale e 8 uffici dirigenziali di seconda fascia. Il risparmio di spesa in termini di riduzione delle dotazioni organiche di personale è stato valutato in misura pari a 8,5 milioni di euro.

La spesa per il personale risulta aumentata nel 2010 rispetto all'esercizio precedente, nonostante i risparmi realizzati a seguito dei pensionamenti, favoriti anche dalle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009, e delle limitazioni al *turn-over*, ai quali si sono uniti i risparmi dovuti alle cessazioni dal servizio a diverso titolo, per dimissioni volontarie o per passaggio ad altre amministrazioni. La ragione principale dell'incremento sembra essere quella dell'applicazione di un "coda contrattuale" e del nuovo contratto collettivo.

I costi per consumi intermedi sono diminuiti in misura significativa rispetto al 2008, anche se sono aumentati leggermente rispetto al 2009.

Infatti a fronte di impegni per 101.11 milioni di euro nel 2008, gli impegni del 2010 sono stati pari a 89,39 milioni di euro (nel 2009 erano stati pari a 86,12 milioni di euro). Val la pena rilevare che delle somme impegnate nel 2010 sono stati effettuati pagamenti per soli 54,24 milioni di euro, con formazione di residui pari a circa 32 milioni di euro, vale a dire più del 35 per cento delle somme impegnate. Considerata la natura dei consumi, presumibilmente parte degli impegni è stata assunta nell'ultima parte dell'esercizio.

4.1.1. Il Corpo Forestale dello Stato

Il Corpo Forestale dello Stato, forza di polizia ad ordinamento civile specializzata nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema e nella difesa del patrimonio agroforestale italiano, in seguito al riassetto avviato dalla legge 6 febbraio 2004, n. 36, è stato rinnovato sia nell'organizzazione che nelle strutture ed attualmente opera nelle quindici Regioni a statuto ordinario, con oltre 1.200 uffici ed un organico di poco superiore a 9.300 unità. Inoltre, l'attività del Corpo è supportata da circa 1.550 operai forestali⁷.

Dai dati forniti dall'Amministrazione, si evince che, sia pure in misura contenuta, nel quadriennio 2007-2010, il personale del Corpo è diminuito passando da 8.371 a 8.281 unità, a fronte di una dotazione organica di 9.360 unità, anche se, come è stato rilevato nella Relazione relativa allo scorso esercizio, è aumentato in misura considerevole.

A detto personale si aggiungono 1.402 operai forestali assunti a tempo indeterminato ai sensi della legge 124/1985, recante "Disposizioni per l'assunzione di manodopera da parte del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste", nonché 215 operai assunti a tempo determinato ai sensi della medesima norma, in virtù del finanziamento di 3,0 mln di euro per ciascuno degli

⁷ Il riferimento normativo al riguardo è dato dalla legge n. 124 del 1985, recante "Disposizioni per l'assunzione di manodopera da parte del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste."

anni 2010, 2011 e 2012, concesso dall'art. 2, comma 250 legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010).

Il Corpo Forestale dello Stato risulta destinatario di alcuni specifici programmi che si sviluppano in missioni diverse:

- MISSIONE N. 2: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente
 - PROGRAMMA N. 1: *Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità*
- MISSIONE N. 3: Ordine pubblico e sicurezza
 - PROGRAMMA N. 1: *Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano*
- MISSIONE N. 4: Soccorso civile
 - PROGRAMMA N°1: *Interventi per soccorsi*

In base alle indicazioni contenute nella direttiva ministeriale, l'attività del Corpo Forestale dello Stato nel corso del 2010 è stata indirizzata a:

1. Interventi a tutela dell'ambiente attraverso l'impiego di energia ecosostenibile.
2. Trattamento animali pericolosi ai fini dell'incolumità pubblica e della tutela degli stessi.
3. Contrasto alle contraffazioni, illeciti e crimini agroalimentari ed agro ambientali.
4. Aumento della sicurezza attraverso l'impiego di presidi mobili.
5. "Sistema GIS di cooperazione territoriale"

4.2. Gli Enti strumentali

Come messo in luce nelle relazioni relative agli esercizi precedenti, la verifica condotta nell'ottica dell'esame della politica pubblica deve riguardare anche l'attività svolta da una serie di organismi, controllati o vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai quali sono affidati compiti finalizzati all'attuazione della politica agricola.

Nella relazione relativa all'esercizio 2007 e in quella relativa al 2008 sono state fornite indicazioni in merito all'attività ed ai compiti dei principali enti strumentali che, peraltro, sono sottoposti al controllo della Corte dei conti⁸.

L'attività di vigilanza, ai sensi della legge 17 luglio 2006, n. 233, è stata espletata, altresì, nei confronti dei consorzi agrari e sulle gestioni di ammasso, oltretutto su ogni ente, società ed agenzie che in base a disposizioni legislative sottoposte alla vigilanza del Ministero.

Inoltre, in relazione agli enti vigilati, il Mipaaf eroga, in via ordinaria alcuni contributi attinenti al funzionamento degli enti medesimi.

Nel corso del 2010 è stato soppresso, con decorrenza dal 31 maggio 2010, il Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale e l'Ente Nazionale delle sementi elette, trasferendo i compiti e le attribuzioni esercitate dai due enti al Ministero ed all'INRAN⁹.

⁸ In relazione all'attività, alla situazione finanziaria ed ai risultati di ciascuno di essi si rinvia alle Relazioni ex art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 della Sezione enti.

Nel corso dell'anno 2010, il Mipaaf si è avvalso della collaborazione ed ha svolto vigilanza amministrativo-contabile nei confronti dei seguenti enti pubblici:

- Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura – C.R.A.;
- Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione – I.N.R.A.N.;
- Istituto nazionale di economia agraria – I.N.E.A.;
- Ente Nazionale delle sementi elette – E.N.S.E.;
- Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale – CENTRO;
- Unione nazionale incremento razze equine – U.N.I.R.E.;
- Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA;
- Ente nazionale risi;
- Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare – ISMEA;
- Ente irriguo umbro-toscano;
- Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania.

⁹ Art. 7, comma 20, del DL n.78 del 31 maggio 2010, convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010. Al riguardo si segnala che la Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte ha avviato una "Indagine sulla verifica dello