

L'agricoltura estensiva implica una maggiore presenza del "fattore umano" e quindi maggiore occupazione, oltre che impiego di mezzi tecnici e impiego di concimi tradizionali, ma su quest'ultimo aspetto si tornerà tra breve.

Per quanto riguarda gli aiuti e la compatibilità con le regole di concorrenza dalle indicazioni che seguono si potrebbe essere indotti a dare un giudizio negativo. Dai dati disponibili si rileva che nel 2000, infatti, si registra un sostegno complessivo (spesa pubblica consolidata) all'agricoltura di 31.757 mld pari al 40,8% della produzione agricola ed al 62,4% del valore aggiunto agricolo (espressi ai prezzi di mercato). Della cifra indicata il 68,9% pari ai 2/3 del totale è consistito in trasferimenti; il restante 31,1% in agevolazioni fiscali e contributive. D'altra parte le decisioni prese in attuazione della difesa della PAC con la riduzione del sostegno dei prezzi e con la parallela estensione di aiuti diretti al reddito degli agricoltori giustificano l'intervento pubblico attraverso sovvenzioni. Di ciò si trova una precisa corrispondenza nell'impostazione del DPAF, che ha distinto un'agricoltura capace di misurarsi sul mercato ed orientata a questo da un'agricoltura che, pur non competitiva, è chiamata a svolgere un ruolo essenziale per la difesa del territorio e dei livelli occupazionali nelle zone svantaggiate. In questo senso, quindi, gli aiuti all'agricoltura non possono essere considerati in contrasto con la politica della concorrenza e ciò trova una conferma nel Documento sulla convergenza del 27 febbraio 2002 elaborato dal Comitato di politica economica (e fatto proprio dal Consiglio europeo di Barcellona), il quale nella valutazione del grado di convergenza da parte dell'Italia nei vari indicatori considera conforme alle regole comunitarie della concorrenza la politica attuata dalle Istituzioni italiane nei vari settori.

Prendendo in esame le misure in materia di formazione ed il conseguente miglioramento anche dell'imprenditorialità si registrano dati confortanti: nel periodo 1994/1999 vi sono state 141mila azioni di tipo formativo che hanno interessato 2,4 milioni di destinatari.

Per quanto riguarda il livello di istruzione, nel 1951 i laureati in tutti i settori produttivi costituivano l'1% della popolazione e le persone in possesso della sola licenza elementare rappresentavano solo il 90%; alla fine degli anni '90 si registrano rispettivamente il 6,7% di laureati ed il 36,8% per la seconda categoria. Questa trasformazione ha senza dubbio influito anche nel settore agricolo, sebbene in misura minore rispetto agli altri settori: 2% di laureati; 11% di diplomati e 42% con al massimo la licenza di scuola elementare. Il maggiore livello di istruzione accompagnato da un'adeguata informazione e formazione specifica - anche a seguito di opportune misure comunitarie (es. divulgatori agricoli) - ha trovato una corrispondenza in un più elevato grado di imprenditorialità. Quest'ultimo è peraltro collegato con la più forte

specializzazione delle aziende agricole. Un altro dato interessante è quello relativo ai finanziamenti ai servizi di sviluppo agricolo che hanno ricevuto circa 1.000 miliardi.

In merito alla ricerca l'analisi risulta più articolata. Si potrebbe infatti affermare che si realizza una convergenza nel senso di una maggiore attenzione poiché con i 111 mld del 2000 si verifica più che un raddoppio dei fondi rispetto ai 44,6 mld del 1999; ma se si guarda al dato percentuale le cifre indicate costituiscono lo 0,6% del totale.

Per quanto riguarda l'apporto delle Regioni alla ricerca in agricoltura i 132 mld se raffrontati con gli 82.771 mld del valore della produzione mostrano un'incidenza irrisoria dello 0,16%.

Per quanto riguarda l'altro indicatore di convergenza e cioè il contributo ad uno sviluppo sostenibile al quale, come si è detto, si dovrebbe affiancare la sicurezza dei prodotti alimentari si può bene affermare che in linea generale la politica seguita dalle Istituzioni italiane ha portato a risultati soddisfacenti. Considerando l'uso dei fertilizzanti dal '90 si è verificata una riduzione del 7% per quelli a base di fosforo e potassio (in contro tendenza risulta invece il consumo di concimi azotati che sono aumentati del 4,7% collocando l'Italia al 6° posto tra i paesi UE). Nel 2000 rispetto al 1999 si è registrata una diminuzione nella vendita dei fitofarmaci in particolare -2% per i fitosanitari e gli insetticidi.

Quanto all'agricoltura biologica si è registrato nel 2000 rispetto al 1999 un incremento del 10% del numero di aziende e del 9% delle superfici coltivate; l'Italia in relazione agli altri paesi dell'UE si colloca al primo posto con il 38% delle aziende e con il 27,5% di ettari seguita a distanza dall'Austria – rispettivamente con il 14, 8% di aziende e il 7,2% di superfici.

Nella stessa direzione di tutela ambientale e quindi di rispetto di un fondamentale indicatore di convergenza comunitario si pone la politica seguita dall'Italia a favore delle aree protette e dei parchi, inclusi quelli marini, che ha comportato, con riferimento soprattutto alle prime, una forte crescita.

1.2 Il contesto comunitario e nazionale.

Dalle indicazioni e dai dati forniti dai documenti comunitari si rileva che nel 2001 sono state completate varie modifiche delle organizzazioni comuni di mercato ed è proseguita l'attuazione dell'*Agenda 2000* in particolare con l'approvazione dei Piani di sviluppo rurale (considerato ormai quest'ultimo come il "secondo pilastro" della PAC) e dei Programmi nel quadro dell'iniziativa *Leader+*. Nell'anno in esame l'attività delle Istituzioni comunitarie è stata

dedicata anche ai negoziati nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e alla preparazione dell'allargamento dell'Unione.

La Commissione ed il Consiglio hanno effettuato interventi per semplificare la normativa in materia agricola, al fine di renderla più trasparente ed accessibile; in particolare il Consiglio ha approvato il 19 giugno 2001 il Regolamento n. 1244 del 2001 sul regime semplificato per il pagamento di aiuti diretti fino a 1.250 Euro, il quale potenzialmente interessa circa un milione di piccoli produttori. Particolare attenzione è stata prestata alla dimensione ambientale della PAC (iniziative a favore della diversità biologica, per la protezione delle foreste, per la lotta agli incendi e all'inquinamento atmosferico) e allo sviluppo rurale, al quale sono stati destinati dal FEOGA, Sezione Garanzia, nel periodo ottobre 2000-ottobre 2001, sul totale della Sezione di 43.293 milioni di Euro (MEURO) 4.363,8; di questi 658,3 sono stati assegnati all'Italia.

La Sezione Orientamento del FEOGA sull'importo totale di impegni di 3.219,83 MEURO ha assegnato all'Italia 387,21 MEURO.

Nel settore della pesca il 20 marzo la Commissione ha presentato un *Libro verde*, che contiene proposte volte a promuovere la dimensione ambientale, a migliorare la conservazione delle risorse e a sfruttare in modo razionale quelle al di fuori delle acque comunitarie e, infine, a sviluppare la cooperazione con i paesi terzi del Mediterraneo. Il Consiglio, oltre a varie misure su alcune specie – in particolare per la costituzione di *stock*, ha approvato, il 25 aprile gli "Orientamenti" della Commissione sulla determinazione dei totali ammissibili di cattura (TAC). Lo strumento finanziario della pesca (SFOP) sul totale di 159,4 MEURO ha destinato all'Italia 28,2 MEURO.

Nel 2001 l'agricoltura comunitaria ha risentito anch'essa del peggioramento della situazione economica conseguente ai tragici eventi dell'11 settembre. Ancor prima di questi ha subito gli effetti negativi delle sfavorevoli condizioni metereologiche, che hanno colpito le produzioni vegetali, provocando in particolare una riduzione nel raccolto dei cereali.

Nei primi dieci mesi del 2001 il valore complessivo delle esportazioni agricole ha registrato un aumento del 2,3% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Va notato, però, che l'aumento complessivo indicato nasconde notevoli differenze tra i vari prodotti, per alcuni dei quali si è verificata una forte diminuzione. Per quanto riguarda i prezzi alla produzione si stima un aumento in termini nominali del 5%, che, tenuto conto dell'inflazione si riduce al 2,6% in termini reali. Per i beni e servizi acquistati dagli agricoltori l'indice dei prezzi è stato rispettivamente del 4,5% in termini nominali e del 2,2% in termini reali. Se si prende per l'Unione come indice 1990=100, si rileva nel 2001 un indice 75 per i prezzi reali alla produzione e 89 per i prezzi reali dei beni e servizi acquistati dagli agricoltori. Quanto ai redditi

agricoli si è avuto un aumento in media del 2,7% rispetto all'anno precedente; anche in questo campo si verificano forti divari tra i diversi paesi dell'Unione.

Dal punto di vista finanziario, alle spese agricole è destinata ancora una parte cospicua del bilancio comunitario, ma molto più ridotta rispetto ai primi decenni di vita della Comunità, quando esse assorbivano più del 90% dell'intero bilancio (nel 2001 circa il 42%). All'agricoltura sono stati destinati 44,530 mld di Euro, dei quali 4,495 per lo sviluppo rurale. Le spese agricole hanno registrato l'aumento più forte (+7,6% nei confronti del bilancio 2000).

Un quadro efficace dell'evoluzione della politica agricola comune è stato offerto, il 31 ottobre 2001 a Bologna, dal Commissario responsabile della stessa, Franz Fischler. Questi ha ricordato che già alla fine degli anni '70 la Comunità ha raggiunto l'autoapprovvigionamento alimentare grazie al grande sviluppo delle produzioni. Ma nei decenni successivi si è giunti, sia pure con molte contraddizioni, alla consapevolezza dell'esigenza di un profondo mutamento, anche di prospettiva: miglioramento della qualità e della sicurezza dei prodotti agricoli, incremento di quelli biologici, tutela dell'ambiente, cercando di conciliare la politica orientata verso il mercato con la salvaguardia dei redditi degli agricoltori.

A seguito delle riforme avviate nel '92 e proseguite nel '99 (ed ancora da completare) si sono ottenuti già dei risultati rilevanti. Il sostegno dei mercati, con le misure per l'intervento e le restituzioni all'esportazione, si è drasticamente ridotto e si prevede che nel 2006 raggiungerà il livello del 21% (contro più del 90% dei decenni precedenti), mentre attualmente il 74% degli stanziamenti per il finanziamento della PAC è destinato ai pagamenti diretti agli agricoltori. Un grande slancio ha ricevuto la politica di sviluppo rurale, nel cui ambito saranno stanziati a favore dell'Italia 7,5 mld di Euro. In un'ottica di produzione rivolta al mercato sono state fortemente ridotte le eccedenze accumulate in passato e si sta sempre più affermando una politica a favore delle produzioni di qualità con misure di tutela delle denominazioni e delle produzioni legate ad una determinata zona geografica.

L'importanza della PAC e la sua apertura verso il resto del mondo, nonostante le ricorrenti accuse di protezionismo, è dimostrata dai risultati ottenuti: l'Unione europea è il primo importatore mondiale (in particolare dai paesi in via di sviluppo dal '97 al '99, 35 mld di Euro all'anno a dazio zero o con dazi doganali molto bassi) e il secondo esportatore mondiale di prodotti agricoli.

Per quanto riguarda la posizione dell'Italia non può essere taciuto che, come si desume dai dati riportati in un importante documento della Commissione – il *Secondo Rapporto sulla coesione economica e sociale* –, essa è peggiorata. Dal 16,5% della spesa del FEOGA-Sezione Garanzia nel 1988 si è passati al 13,7% del 1997. La situazione risulta ancora più negativa se ci

si riferisce ai trasferimenti netti della PAC, anche se si è verificato un miglioramento nel 1998 rispetto al 1993; nel 1993 si registrano -3.036,7 MEURO contro i 1969,8 del 1998; negli stessi anni di riferimento si hanno i seguenti valori in Euro *pro capite*: -74,1 e -54 e -1.597,4 e -1.201,9 Euro per unità di lavoro annuo (ULA).

È in questo contesto che ormai va valutata la situazione dell'agricoltura italiana e l'azione svolta dal nostro Governo e in particolare dal Ministero per le politiche agricole e forestali (MiPAF).

Dai dati forniti dalla Relazione generale sulla situazione economica del paese (2001) si rileva che per il secondo anno consecutivo questa ha registrato una flessione sia nella produzione (-1,1%) che in termini di valore aggiunto (-1%). A questa flessione corrisponde una crescita in valore della produzione stessa del 3% (che risulta dalla citata flessione di -1,1% della quantità prodotta associata ad un incremento dei prezzi del +4,1%). Per quanto riguarda, invece, i prezzi, rispetto al ruolo frenante esercitato nei confronti dell'inflazione negli anni precedenti, nel 2001 si è verificata, come si è detto, un impennata del +4,1%. Questo aumento positivo per gli agricoltori ha esercitato un'influenza negativa nella tenuta dell'inflazione.

Nell'occupazione, come già anticipato, per converso, si è avuta, dopo 10 anni di flessioni, un'inversione di tendenza con un aumento dello 0,8%. Due dati interessanti sono costituiti dall'incremento della componente femminile nell'occupazione e dall'aumento dell'occupazione in alcune regioni, in cui è più sviluppato l'agriturismo e il turismo rurale.

In Italia si registra un aumento del valore aggiunto in agricoltura, dal 1993 al 2000, maggiore che negli altri settori economici (prendendo come indici 1993-94=100 si hanno i seguenti valori: agricoltura 141,6; industria 113,8; servizi 105,2).

Dalla *Relazione previsionale e programmatica per il 2002* si rileva una, sia pur contenuta, diminuzione del *deficit* nell'interscambio commerciale per i prodotti dell'agricoltura e della pesca: si è passati, infatti, dai -5.302 mld lire del periodo gennaio-giugno 2000 ai -4664 mld dello stesso periodo del 2001. Tale tendenza è confermata dalla citata Relazione generale sulla situazione economica, nella quale si rileva un lieve aumento delle importazioni e una crescita delle esportazioni, con una contrazione nell'interscambio, dell'1,9%.

2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa nel 2001.

2.1. Programmi e Direttive.

2.1.1 I Programmi.

Della programmazione comunitaria si è già parlato nella Relazione sul Rendiconto 2000 con particolare riferimento al contenuto del Quadro comunitario di sostegno per le Regioni

italiane dell'Obiettivo n.1, per il periodo 2000-2006. Si può qui ricordare solo che la nuova programmazione ha previsto modalità diverse per le regioni fuori Obiettivo n.1 e per quelle rientranti nell'Obiettivo n.1. Nelle prime gli interventi strutturali e per lo sviluppo rurale sono svolti nell'ambito dei Piani di sviluppo rurale (PSR), con il cofinanziamento a carico del FEOGA- Sezione Garanzia. Nelle seconde, invece, intervengono oltre al FEOGA-Sezione Orientamento gli altri Fondi nell'ambito del QCS e dei Piani operativi regionali (POR).

Nei negoziati tra la Commissione e le amministrazioni regionali per l'approvazione dei programmi presentati (che hanno occupato gran parte del 2000) le misure previste dal Regolamento n. 1257 del 1999 sono state classificate in sette categorie: ammodernamento delle strutture di produzione, di trasformazione e di commercializzazione; diversificazione dell'attività economica (ad es.: misure a favore della commercializzazione dei prodotti di qualità, incentivazione delle attività turistiche); interventi a favore delle infrastrutture e dei servizi; misure di tutela ambientale; aiuti diretti al reddito e alla formazione; valutazione dei programmi.

La maggior parte delle Regioni fuori Obiettivo n.1 ha impostato i PSR su tre assi prioritari di intervento al fine di raggiungere i seguenti obiettivi: ammodernamento del sistema agricolo e agro-alimentare; valorizzazione delle risorse endogene nelle zone rurali e miglioramento della qualità della vita delle popolazioni; salvaguardia dell'ambiente e valorizzazione delle risorse naturali. Va rilevato che quasi la metà (47,5%) della dotazione per gli interventi in queste Regioni è stata destinata a misure "agro-ambientali" (1.572,6 MEURO sul totale delle spese Programmate del FEOGA: 2.843,4; 3.241,5 sulla spesa pubblica complessiva programmata: 6.819).

Per quanto riguarda la programmazione nelle Regioni Obiettivo n.1 sui 22 mld Euro per il periodo 2000-2006 al FEOGA Sezione Orientamento ne sono stati destinati circa 3000 per l'attuazione dei POR e dei Programmi operativi nazionali (PON). Le Regioni, dopo l'approvazione di questi programmi (nell'agosto 2000) hanno redatto i "complementi di programmazione", che, ricevuta l'approvazione da parte dei Comitati di sorveglianza regionali, stabiliscono la distribuzione delle risorse finanziarie tra le diverse misure, le categorie di beneficiari e le procedure. Un'alta percentuale delle risorse (nel 2000 circa il 50%) è stata destinata all'ammodernamento delle strutture di produzione e circa il 13% alle misure per la salvaguardia dell'ambiente.

Il 2001 ha visto anche il completamento dell'approvazione dei programmi nell'ambito dell'azione *LEADER+*, presentati dalle varie regioni.

In merito agli orientamenti programmatici delle Istituzioni italiane, Governo e Parlamento, nella precedente Relazione della Corte dei Conti è stato già anticipato il contenuto del D.p.e.f. per il periodo 2001-2004 e delle risoluzioni parlamentari su questo documento. Se ne richiamano qui i punti salienti, formulando una considerazione di carattere generale sullo spazio molto limitato che i vari Governi hanno dedicato al settore agricolo nei loro documenti programmatici. Questa osservazione è temperata dal fatto che il Governo nel 2000, ha approvato uno specifico *Documento di programmazione agro-alimentare e forestale* (DPAF), in attuazione di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 499 del 1999, al quale, peraltro, faceva rinvio il D.p.e.f. 2001-2004. Quest'ultimo, partendo dalla considerazione della nuova ottica di sviluppo sostenibile nella quale si muove il sistema agro-alimentare in questi anni, definiva un programma basato oltretutto sullo sviluppo sostenibile, su una migliore qualità della vita, su una nuova occupazione e "un rinnovato patto tra agricoltura e società". Alla luce di queste considerazioni il Governo fissava i seguenti parametri di riferimento per il settore agricolo: a) migliore sostenibilità ambientale; b) salvaguardia e sviluppo dell'occupazione; c) sicurezza alimentare, tutela del consumatore e della biodiversità, benessere degli animali. Tutti questi obiettivi orientati alla qualità e tipicità delle produzioni in alternativa alle politiche alimentari di natura quantitativa dimostrano questa nuova tendenza.

Lo specifico Documento programmatico agro-alimentare", presentato dal precedente Governo riprendeva gli obiettivi testé indicati, ai quali aggiungeva: il riequilibrio tra produzioni mediterranee e continentali, una politica verso il Mediterraneo; una politica di sviluppo rurale, con il sostegno dell'agriturismo e il recupero del patrimonio di edilizia rurale ed in genere dell'ambiente rurale; una politica per la nuova "impresa multifunzionale"; la ricostruzione della cd. "filiera corta" al fine di valorizzare le produzioni; l'incremento dell'agricoltura biologica, al fine di raggiungere rapidamente il 10% sulla superficie agricola complessiva e la riduzione del 25% dell'impiego di fertilizzanti e pesticidi; l'avvio di un piano nazionale della biodiversità. La programmazione era completata dal VI Piano triennale della pesca e dell'acquacoltura, di cui si è dato conto nella precedente Relazione della Corte.

Nelle risoluzioni votate dai due rami del Parlamento il 27 luglio 2000 sul D.p.e.f. 2001-2004 si sottolineava l'esigenza di un'agricoltura eco-sostenibile, di una salvaguardia della sicurezza alimentare, con una valutazione del rischio dei prodotti transgenici; si auspicava un sostegno della competitività delle aziende agricole nel processo di internazionalizzazione (cui è sottoposto questo comparto), nonché una programmazione negoziata e una politica di ricerca, coordinata con le iniziative dell'Unione Europea.

Sul D.p.e.f. 2002-2006 che ha registrato un'ulteriore dilatazione temporale, coprendo un periodo di cinque anni, si possono formulare le stesse osservazioni svolte per il D.p.e.f. 2001-2004. All'agricoltura è dedicato uno spazio molto limitato (circa mezza pagina) e il tema non è affrontato *ex professo*, bensì nell'ambito del sottoparagrafo III.2.9 "Riforme dei mercati dei beni e dei servizi: l'agricoltura e il sistema agro-alimentare". D'altra parte anche questo D.p.e.f. è integrato dallo specifico documento di "Programmazione agricola, agroalimentare e forestale", che ha non solo aggiornato il documento presentato nel 2000 dal precedente Governo, ma lo ha profondamente rinnovato e in larga misura reimpostato, per cui si è in presenza di un Programma sostanzialmente nuovo. Prima di esaminarlo più in dettaglio si ricordano i riferimenti all'agricoltura contenuti nel D.p.e.f. 2002-2006. In esso si pone innanzitutto l'obiettivo che il Governo intende prefiggersi: una maggiore competitività dell'agricoltura italiana nel contesto europeo ed internazionale, garantendo la sicurezza alimentare dei cittadini, il tessuto delle imprese agricole e le risorse naturali presenti nel nostro territorio. La realizzazione di questo obiettivo deve avvenire nel contesto di un forte impegno comunitario per lo sviluppo rurale, pur se nel rispetto dei limiti di spesa imposti dalle "prospettive finanziarie" fissate nell'"Agenda 2000". Per accrescere la competitività delle imprese si dovranno realizzare le seguenti condizioni: aumentare la dimensione delle imprese stesse; potenziare le associazioni dei produttori e delle cooperative; semplificare gli adempimenti burocratici; ridurre la pressione fiscale; ridefinire la previdenza e migliorare le agevolazioni creditizie. Per valorizzare i prodotti tipici e di qualità è necessario incrementare la produttività, anche attraverso la razionalizzazione delle risorse idriche; migliorare l'efficienza della "filiera agricolo-alimentare", con una efficace promozione internazionale e un'adeguata rete infrastrutturale per l'accesso dei prodotti sui mercati. Strumento fondamentale per una efficace politica agricola e conseguente moderna agricoltura è la ricerca scientifica, che nel settore in esame si deve tradurre in una riorganizzazione degli enti vigilati dal MiPAF. Sotto il profilo istituzionale ed organizzativo si indica la necessità di completare le deleghe della legge di "orientamento", per offrire agli imprenditori agricoli un quadro chiaro di riferimento e una piena collaborazione con tutti gli altri soggetti della "filiera" agricolo-alimentare.

Le risoluzioni votate dai due rami del Parlamento il 1° agosto 2001 sul D.p.e.f. 2002-2006 contengono un riferimento molto scarno al settore agricolo. Esse si sono limitate ad impegnare il Governo ad adottare interventi volti a consentire all'agricoltura italiana di svolgere "un ruolo trainante nei mercati internazionali", di concorrere alla valorizzazione e alla conservazione dell'ambiente, di sostenere i prodotti tipici (e si fa un riferimento specifico al settore vitivinicolo). È scomparso il riferimento alla sicurezza alimentare (contenuto, invece, nel

documento governativo) e alla valutazione del rischio dei prodotti transgenici, cui facevano riferimento le Risoluzioni del luglio 2000.

Il DPAF (Documento di programmazione agricola, agroalimentare e forestale), riveduto dal nuovo Governo (anche alla luce delle modifiche al Titolo V della Costituzione), ai sensi della citata legge n. 499 del 1999 ha durata triennale ed è costituito dai Programmi agricoli regionali, dai programmi interregionali, dai programmi di formazione, dagli interventi realizzati in attuazione delle leggi nn. 143 del 1997 e 173 del 1998 e dai programmi predisposti dalla società Sviluppo Italia. Il nuovo documento intende tenere conto del complesso quadro internazionale e comunitario di riferimento (in merito a quest'ultimo va ricordato che il Governo italiano ha presentato il 18 gennaio 2002, al Consiglio dell'Unione un documento in vista della revisione della PAC nel quadro di "Agenda 2000") caratterizzato dal processo di globalizzazione, dal progressivo adeguamento del settore agricolo al commercio internazionale, dalla riforma della PAC, caratterizzata dalla diminuzione, graduale, del sostegno dei prezzi (sostituito da interventi sempre più selettivi e decrescenti) e dall'aiuto diretto ai redditi degli agricoltori. Da questo contesto generale discende –secondo il documento in esame – che la politica agricola italiana dovrebbe (e ciò in linea con quanto affermato dalla Corte nella precedente Relazione) tenere conto di due diverse realtà costituite dalle imprese capaci di misurarsi sul mercato e quelle che non lo sono, ma che svolgono altre importanti funzioni di "interesse collettivo, quali il presidio del territorio, la conservazione del paesaggio e ... la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali".

Gli obiettivi e i conseguenti compiti indicati sono: a livello internazionale e comunitario, valorizzare e tutelare il modello agricolo italiano; a livello nazionale, rendere l'agricoltura competitiva, garantendo la qualità dei prodotti, adottare tecniche di coltivazione e allevamento che valorizzino le funzioni ambientali dell'agricoltura ed tutelino la salute dei consumatori, garantire prodotti tipici e di qualità, presidiare il territorio a tutela dell'ambiente, degli assetti idrogeologici e del paesaggio agricolo e forestale.

Il DPAF, per il raggiungimento di questi obiettivi, indica due assi prioritari di intervento: 1) Sviluppo e miglioramento dei sistemi agricoli nazionali; 2) riqualificazione dell'intervento pubblico. I due Assi si articolano ciascuno in tre "Sottoassi" e questi in varie misure.

I Sottoassi del primo sono: 1.1. Competitività delle imprese agricole ed agro-alimentari, 1.2. Valorizzazione delle produzioni tipiche e di qualità, 1.3. Ruolo dell'agricoltura nel presidio del territorio a tutela dell'ambiente e del paesaggio.

I Sottoassi del secondo sono: 2.1. Semplificazione legislativa ed amministrativa, 2.2. Riforma degli enti vigilati, 2.3. Rapporti con le Regioni.

Le misure per realizzare la competitività delle imprese riguardano: le infrastrutture (con particolare riferimento ai sistemi idrici e dei trasporti); la fiscalità; la previdenza e l'assistenza; il credito; i costi energetici e amministrativi e l'organizzazione economica delle imprese (attraverso il potenziamento delle associazioni dei produttori e delle loro unioni).

Per la valorizzazione delle produzioni tipiche e di qualità: la messa a punto di sistemi di certificazione, etichettatura e "tracciabilità", con la predisposizione di adeguati strumenti di controllo delle frodi e delle sofisticazioni alimentari e la riforma dell'INRAN (Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione).

Per il presidio del territorio a tutela dell'ambiente: valorizzazione delle zone declivi (attraverso attività turistiche, ricreative e culturali e con la responsabilizzazione delle imprese agricole sull'esempio francese dei "contratti territoriali di coltivazione") e riduzione del rischio idrogeologico; tutela dell'allevamento delle razze autoctone.

In relazione alla semplificazione legislativa e amministrativa: miglioramento nella gestione delle banche dati delle amministrazioni e diffusione dell'autocertificazione; riduzione degli adempimenti burocratici a carico degli agricoltori; eventuali modifiche, con l'accordo delle Regioni e delle organizzazioni professionali, dei tre decreti di "orientamento".

Nell'ambito della riforma degli enti vigilati dal MiPAF: riorganizzazione dell'AGEA, dell'INRAN e dei vari istituti di ricerca e sperimentazione in agricoltura.

Nei rapporti con le Regioni: ulteriore devoluzione a favore di queste, con la definizione di linee di indirizzo comuni e definizione di nuove forme di intervento, anche attraverso adeguati programmi interregionali.

Per la programmazione negoziata: stretta collaborazione tra Regioni e Governo attraverso le varie forme negoziali previste, quali le intese istituzionali, gli accordi di programma, i patti territoriali, i contratti di programma e i contratti d'area. Va ricordato che nell'ambito dei patti territoriali vi sono 91 patti agricoli con finanziamenti pubblici per oltre 2.200 mld di lire, che coprono la maggior parte delle aree depresse.

Il DPAF si conclude con un paragrafo riguardante alcune "emergenze", tra le quali sono evidenziate la BSE e la politica forestale (basata quest'ultima sulla valorizzazione del ruolo delle foreste per vari profili, economici e ambientali, e sulla promozione della ricerca).

Il Ministro, nel presentare dinanzi alla Commissione Agricoltura della Camera il 10 luglio 2001 le linee programmatiche del MiPAF, ha ripreso sostanzialmente il contenuto del DPAF testé illustrato sottolineando in particolare queste esigenze: inserire l'agricoltura nel più ampio contesto internazionale e comunitario; pervenire ad un riequilibrio nell'ambito della PAC tra le diverse produzioni, favorendo quelle mediterranee finora sottovalutate; incrementare la

produttività delle imprese e valorizzare al massimo la qualità e tipicità dei prodotti; prestare la dovuta attenzione alla sicurezza alimentare e creare strutture di collegamento con l'Agenzia europea della sicurezza alimentare; salvaguardare la necessaria presenza di insediamenti agricoli nelle zone collinari e montane; pervenire ad una adeguata soluzione in merito alla collocazione del Corpo forestale dello Stato, che potrebbe essere configurato come un'Agenzia indipendente dal Ministero, ma collegata con esso tramite una convenzione.

2.1.2 Le note preliminari al bilancio e le direttive del Ministro.

Va innanzitutto ricordato che con il cambiamento di legislatura e di governo nel corso del 2001 sono state emanate due direttive riferentesi allo stesso anno di attività. Iniziando dalla prima direttiva, emanata dal Ministro del precedente Governo il 28 febbraio 2001, si può rilevare un netto miglioramento nella Direttiva 2001, così come nella Nota preliminare al bilancio 2001. In ossequio a quanto disposto dalla Direttiva generale della Presidenza del Consiglio, la direttiva del Ministro delle politiche agricole e forestali aveva perduto la veste di Decreto e costituiva un documento più snello e con indicazioni di carattere generale, pur contenendo l'articolazione delle attività per centri di responsabilità. Fra gli obiettivi generali per il 2001 rientrava la definizione di un sistema informativo del Ministero (SIM), un intervento per la semplificazione dell'intero settore normativo e si accentuava la funzione del Servizio di Controllo interno. Vi era una forte incentivazione della tutela ambientale, della biodiversità e della sicurezza alimentare, con un'attenzione particolare all'emergenza BSE, ma anche una sottolineatura della ristrutturazione del Ministero e della concreta riqualificazione del personale e dell'attività dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico. Un elemento positivo della nuova Direttiva era costituito dall'indicazione delle risorse assegnate ai singoli C.d.r.

Nella linea di un progressivo miglioramento nell'impostazione della direttiva – peraltro sotto la spinta delle indicazioni stringenti della Presidenza del Consiglio già al termine della XIII legislatura – si collocano le due direttive del Ministro delle politiche agricole e forestali del nuovo Governo nella XIV legislatura, la prima, riferita al 2001, emanata il 6 settembre 2001, la seconda, per il 2002, emanata il 15 febbraio 2002.

La Direttiva per il 2001 è articolata in quattro parti.

La prima parte contiene i “macro obiettivi pluriennali per il triennio 2001-2003”, che abbracciano i seguenti temi e settori: a) potenziamento e miglioramento delle infrastrutture (con particolare riferimento, anche alla luce di quanto indicato nel DPAF, ai sistemi idrici e di trasporto); b) riduzione dei costi diretti ed indiretti di produzione (tra i quali sono annoverati i costi energetici, assicurativi, finanziari, previdenziali, fiscali); c) semplificazione e trasparenza

degli adempimenti burocratici (in particolare semplificazione legislativa e amministrativa, con il completamento delle deleghe – attraverso l’emanazione di ulteriori atti – previste nella legge di orientamento in agricoltura, n. 57 del 2001); d) potenziamento dell’attività di ricerca, trasferimento tecnologico e promozione dell’imprenditorialità (con la valorizzazione della specificità della nostra agricoltura, favorendo la qualità e la sicurezza e rilanciando l’attività delle agenzie per lo sviluppo dell’imprenditorialità agricola); e) pesca ed acquacoltura (con l’attenzione alle potenzialità e ai fattori limitanti lo sviluppo della pesca nel Mediterraneo).

La seconda parte contiene gli obiettivi strategici per il 2001 assegnati alle diverse strutture del Ministero, che corrispondono ai Centri di responsabilità (C.d.r.), i quali, peraltro, hanno mutato denominazione a seguito della riorganizzazione del MiPAF, già illustrata nella precedente Relazione della Corte e sulla quale si ritornerà successivamente¹.

¹ Gli obiettivi strategici sono i seguenti:

- a) Direzione generale per i servizi e gli affari generali (CdR n.2):
 - adattamento del Regolamento 450 del 2000 alle modifiche legislative intervenute;
 - definizione della pianta organica in relazione al passaggio di competenze e risorse alle Regioni;
 - modifiche alle unità previsionali di base (upb) in coerenza con la ristrutturazione del Ministero;
 - attuazione degli impegni previsti nel contratto integrativo sottoscritto con le organizzazioni sindacali (OOSS);
 - valutazione delle ipotesi di incremento della valorizzazione economica legata all'utilizzazione di beni del Ministero e degli enti vigilati e collaborazione al riordino degli stessi;
- b) Direzione generale della qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela dei consumatori (ex DG Politiche agric. e agroindustriali, CdR n. 3):
 - organizzazione di un *Forum* sull'alimentazione di qualità nell'autunno 2001 a Parma;
 - gestione della crisi della BSE;
 - adozione di misure per la riduzione dell'impiego di fertilizzanti e pesticidi;
 - identificazione ed etichettatura dei prodotti zootecnici;
- c) Direzione generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale (ex DG 5 e in parte ex Dg 6, CdR n. 3):
 - vigilanza sull'attuazione dei piani di sviluppo rurale (PSR) e dei POM;
 - verifica fattibilità investimenti per migliorare la rete di gestione delle risorse idriche;
 - elaborazione delle ipotesi di riduzione dei costi di produzione delle imprese agricole: in campo energetico, del costo del lavoro, dei costi fiscali, in materia creditizia e valutando gli effetti per l'agricoltura dei provvedimenti contenuti nella manovra "dei cento giorni";
 - ricerca e sperimentazione orientata alla qualità e all'agricoltura e zootecnia biologica;
 - definizione dei contenuti operativi e istruttori in materia di aiuti di Stato e di programmazione negoziata;
- d) Dipartimento delle politiche di mercato:
 - 1) Ufficio del Capo Dipartimento:
 - determinazione dei programmi degli uffici dirigenziali in seno al Dipartimento;
 - allocazione delle risorse umane (anche attraverso gli opportuni trasferimenti), finanziarie e strumentali;
 - funzioni di propulsione, di coordinamento e di controllo;
 - relazioni con gli organismi comunitari;
 - 2) Direzione generale per le politiche agroalimentari (ex DG4, CdR n. 4):
 - riordino della normativa nazionale sulle quote latte
 - qualificazione della partecipazione italiana ai negoziati dell'OMC, al fine di tutelare le produzioni di qualità nazionali;
 - impostazione della posizione italiana nei negoziati per l'ampliamento dell'Unione ai Paesi dell'Europa centroorientale (PECO);
 - riforma del mercato delle carni ovino-caprine;
- e) Direzione generale per la pesca e l'acquacoltura (ex DG5 e CdR n. 5):
 - rafforzamento delle misure per la riduzione ed il rinnovo della flotta peschereccia;
 - attuazione degli accordi tra l'UE e Mauritania, Guinea Bissau, Marocco e Senegal;
 - attuazione del VI Piano triennale;
- f) Direzione generale delle risorse forestali, montane ed idriche (ex DG omonima e CdR n. 6):

La terza parte della Direttiva riguarda il controllo sull'attività dei dirigenti preposti ai vari Centri di responsabilità, i quali erano tenuti a elaborare a fine anno una Relazione sui risultati ottenuti nel raggiungimento degli obiettivi, individuando le risorse umane e finanziarie ad essi destinate. Questi dirigenti dovevano: attivare gli uffici addetti al controllo di gestione per monitorare i risultati della stessa; elaborare proposte di regolamentazione interna, conseguente al Regolamento n. 450 del 2000; formulare le proposte per gli obiettivi 2002.

L'ultima parte della Direttiva è dedicata al Servizio di controllo interno, il quale era chiamato a verificare l'attuazione degli obiettivi contenuti nella Direttiva stessa.

Passando all'esame della Nota preliminare allo "stato di previsione per il 2001" si può rilevare che essa riconfermava il prevalente ruolo di indirizzo e di coordinamento che il Ministero era chiamato a svolgere in attuazione di quanto disposto dai d.lgs. nn. 143 del 1997 e 300 del 1999. Essa indicava per i vari C.d.R. le priorità nell'attuazione del d.lgs. n. 173 del 1998 e delle leggi sull'imprenditoria giovanile e femminile, del VI piano triennale per la pesca, e nell'accentuata prevenzione e repressione delle frodi.

Altri elementi qualificanti erano individuati nella ridefinizione dei processi informativi attraverso il SIAN, nell'attuazione della legge n. 449 del 1999 e del Documento programmatico agroalimentare. Per le singole Direzioni generali erano ribadite le priorità indicate anche nella prima Direttiva del 2001. In particolare per il C.d.R. Politiche agricole e agroindustriali nazionali si ricordava il completamento dei Programmi interregionali e dei numerosi Progetti finalizzati. Per il C.d.R. Politiche comunitarie e internazionali si ribadiva l'obiettivo di una incisiva partecipazione ai vari importanti negoziati internazionali e comunitari. Si prevedeva il passaggio delle funzioni di organismo di coordinamento, svolte dall'Ufficio FEOGA – garanzia, da questa Direzione generale all'AGEA a partire dall'entrata in funzione di questa.

Con la "Direttiva generale annuale sull'azione amministrativa e sulla gestione per il 2002" si registra un ulteriore miglioramento nell'impostazione e nel contenuto di questo importante documento di programmazione. Appare corretto il criterio metodologico seguito: l'indicazione delle linee strategiche generali; i programmi di attuazione e gli obiettivi operativi per l'azione amministrativa; gli obiettivi qualificanti nell'ambito dell'ordinaria gestione; l'indicazione di meccanismi di monitoraggio ed infine la previsione delle risorse per realizzare

-
- misure per il miglioramento del servizio e potenziamento della struttura di soccorso;
 - incremento delle attività di informazione, prevenzione e controllo per la difesa della flora e della fauna;
 - interventi di tutela e riqualificazione degli ecosistemi, finalizzati al mantenimento della variabilità genetica;
- g) Ispettorato centrale repressione frodi (C.d.r. n.7):
- oltre all'attività istituzionale di controllo, attivazione di programmi straordinari relativi alla produzione mangimistica a seguito dell'emergenza BSE, alla qualità degli oli nazionali, alla qualità e genuinità dei prodotti vitivinicoli, all'attuazione del contratto integrativo del personale dell'Ispettorato, all'elaborazione di un provvedimento di razionalizzazione dell'Ispettorato stesso, ai sensi della legge n. 3 del 2000.

le strategie e gli obiettivi. Il carattere concreto, e si potrebbe dire “didascalico”, è confermato dagli allegati, che oltre alle indicazioni finanziarie contengono le schede relative ai progetti per il conseguimento degli obiettivi.

Fondandosi sui diversi documenti programmatici, sia comunitari che nazionali, la Direttiva 2002, nel riaffermare il carattere non marginale dell’agricoltura, sottolinea la necessità di sostenere la competizione globale “coniugando i valori della tradizione e dell’identità propria dell’agroalimentare italiano con una profonda modernizzazione del concetto di “impresa agricola”, con un’adeguata integrazione con le altre attività economiche - ed in particolare con il turismo - e salvaguardando l’ambiente e la sicurezza alimentare. In relazione alla modifica del Titolo V della Costituzione si afferma che essa, pur ribadendo la competenza esclusiva delle regioni nella gestione del settore agricolo, non nega il ruolo centrale del MiPAF, come snodo sul piano internazionale e comunitario e momento di coordinamento intersettoriale².

La direttiva indica l’esigenza di formulare indicatori in base sui quali costruire il sistema di monitoraggio dell’attuazione del contenuto della direttiva stessa. Quadrimestralmente i dirigenti devono presentare un rapporto sull’attuazione delle singole azioni e progetti e sui motivi che ne hanno determinato l’eventuale scostamento. Il Servizio per il Controllo interno (SECIN), è tenuto a sua volta a predisporre semestralmente per il Ministro una relazione al fine

² Le linee strategiche che il documento indica sono le seguenti:

- sostegno del ruolo del settore agroalimentare italiano sulla scena internazionale;
- modernizzazione della pesca e dell’acquacoltura, in termini di sostenibilità ambientale e socioeconomica;
- sviluppo della competitività delle imprese agricole e agroalimentari;
- valorizzazione della qualità, tutela dell’ambiente e del consumatore;
- contenimento e razionalizzazione della spesa;
- completamento dell’informatizzazione;
- tutela del patrimonio forestale.

Ad ogni linea strategica corrisponde un programma (anche con indicazione dei tempi di attuazione), di cui è responsabile un Dipartimento o un “Centro di responsabilità” tenuto conto delle specifiche missioni istituzionali e/ o le competenze. Tra gli obiettivi ed i conseguenti programmi attuativi si ricordano in particolare:

- la revisione della PAC ;
- la riforma della Politica comune della pesca;
- la semplificazione legislativa ed amministrativa anche attraverso una migliore informatizzazione da realizzarsi con la ristrutturazione del SIAN;
- il riordino della fiscalità e del credito;
- il rilancio delle organizzazioni dei produttori;
- l’ammodernamento del sistema idrico;
- la rinegoziazione degli aiuti di Stato in sede UE;
- la riforma degli Enti di ricerca ;
- la definizione della pianta organica e la riorganizzazione logistica;
- i controlli dei prodotti commercializzati da agricoltura biologica (con particolare attenzione alla presenza di OGM);
- i controlli di carattere fitosanitario e sui prodotti a denominazione di origine;
- i programmi concordati con le regioni per la lotta agli incendi ;
- il miglioramento dell’*habitat* rurale ai fini del presidio del territorio;

La direttiva indica per ciascuna struttura amministrativa una serie di azioni che attengono più specificatamente alla ordinaria gestione.

di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi. Dovrà anche essere elaborato un sistema di valutazione dei dirigenti con l'indicazione dei parametri sui quali si effettua detta valutazione.

La Nota preliminare allo stato di previsione per l'anno finanziario 2002, nel sottolineare il persistere di una situazione transitoria per il passaggio di competenze e funzioni alle regioni e per la riorganizzazione interna a seguito dell'emanazione del d.P.R. n. 450 del 2000, rileva che nel 2001 appare dominante la realizzazione delle finalità stabilite dalla legge n. 499 del 1999 che servirà a finanziare i regimi d'aiuto previsti dal d.lgs. n. 173 del 1998, a trasferire alle regioni i fondi per le associazioni di allevatori e per le ultime rate dei mutui ex art.18 della legge n. 984 del 1977 nonché per il cofinanziamento di programmi interregionali di cui si è precedentemente riferito. Attenzione sarà rivolta ancora alla promozione dell'imprenditorialità giovanile e femminile, al potenziamento della ricerca, al coordinamento nazionale in materia di tutela della qualità dei prodotti (con riferimento anche ai necessari controlli), alla sempre migliore partecipazione italiana al processo normativo comunitario per ottenere una riforma della PAC che tenga conto degli interessi nazionali.

Sarà proseguita nel 2002 l'attività di indirizzo e coordinamento sia dei programmi in materia di sviluppo rurale che di quelli nell'ambito dell'obiettivo n. 1 della programmazione comunitaria dei fondi strutturali 2000-2006. Sarà completata l'attuazione del VI piano e preparato il VII "piano per la pesca". Particolare attenzione sarà rivolta anche all'attività di controllo esercitata dall'apposito Ispettorato sia per la tutela dei prodotti che per la prevenzione e repressione delle frodi alimentari al fine di garantire la sicurezza dei consumatori.

Quanto al Corpo Forestale dello stato, sono ribaditi i programmi ed obiettivi che esso deve perseguire: controllo del territorio, prevenzione e repressione delle violazioni a danno dell'ambiente, ed in genere tutela del territorio, del paesaggio, delle risorse idriche, della fauna e della flora.

2.2 I risultati economico-finanziari.

2.2.1 Considerazioni generali.

I dati del consuntivo 2001 in termini di stanziamenti definitivi registrano una notevole crescita rispetto al precedente esercizio, passando a 4.097,1 mld, (erano 2.593,9 nel 2000); stesso andamento si rileva per gli impegni effettivi (comprensivi di quelli sui residui) cresciuti da 1.754,7 mld a ben 4.085,1 mld. Invece un leggero incremento si registra sia per i pagamenti, pari a 2.886,7 mld (erano 2.411,8 nel 2000), che per i residui totali passati a 5.470,1 mld dai 4.843,7 del 2000.

Questa lievitazione della spesa è avvenuta nel corso dell'esercizio; infatti, gli stanziamenti iniziali ammontavano a 2.752,3 mld e sono lievitati fino a raggiungere i 4.097,1 mld con un differenziale pari a 1.344,8 mld, che ha interessato i due principali Centri di responsabilità: le *Politiche agricole e agroindustriali* e le *Risorse forestali*, i cui stanziamenti sono cresciuti rispettivamente di 851,5 e 589,2 mld. Sui motivi di queste scostamenti si è detto in altra parte di questa Relazione.

Sotto l'aspetto economico, sia in termini di stanziamenti che di impegni effettivi, va registrato un elemento positivo, perché si rileva una forte preponderanza dei fondi destinati agli investimenti (rispettivamente 63,3% e 57,0%), rispetto alle spese di funzionamento e di intervento, nonché un rilevante aumento nel 2001, non solo rispetto al 2000 (che aveva visto una flessione nei confronti dell'anno precedente), ma anche rispetto al 1999.

ESERCIZIO FINANZIARIO	CLASSIFICAZIONE ECONOMICA SEMPLIFICATA	PARTE	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA	PREVISIONE DEFINITIVA DI COMPETENZA	INCREMENTO %
1999	Funzionamento	CORRENTE	752,5	899,8	19,6
	Interventi	CORRENTE	94,8	171,6	81,0
	Oneri comuni	CORRENTE	0,0	6,6	—
	Trattamento di quiescenza, integrativi e sostitutivi	CORRENTE	6,5	14,2	118,5
	Investimenti	CAPITALE	897,1	2.069,5	130,7
2000	Funzionamento	CORRENTE	771,2	822,0	6,6
	Interventi	CORRENTE	138,5	308,8	123,0
	Investimenti	CAPITALE	1.068,5	1.442,4	35,0
	Oneri comuni	CORRENTE	6,4	9,1	42,7
	Trattamento di quiescenza, integrativi e sostitutivi	CORRENTE	6,5	11,5	77,4
2001	Funzionamento	CORRENTE	840,7	935,5	11,3
	Interventi	CORRENTE	372,2	550,5	47,9
	Investimenti	CAPITALE	1.524,2	2.593,1	70,1
	Oneri comuni	CORRENTE	8,8	11,3	28,7
	Trattamento di quiescenza, integrativi e sostitutivi	CORRENTE	6,5	6,6	1,2
	Oneri comuni	CAPITALE	0,0	0,2	—

La tavola precedente mostra che per l'esercizio 2001 la differenza tra le previsioni iniziali e gli stanziamenti definitivi ha interessato sia le spese in conto capitale destinate agli