

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: 1.1. *Quadro di insieme delle missioni*; 1.2. *Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella direttiva generale*; 1.3. *Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi*

2. Analisi finanziarie e contabili: 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate*; 2.2. *Analisi della gestione delle spese*; 2.3. *Gestione dei residui*; 2.4. *Gestioni fuori bilancio ed altri fondi*

3. Missioni e programmi: 3.1. *Missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca"*: 3.1.1 *Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale*; 3.1.2 *Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione*; 3.1.3 *Specifiche problematiche*; 3.2 *Missioni "Ordine pubblico e sicurezza", "Soccorso civile", "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"*

Considerazioni di sintesi

Le funzioni istituzionali intestate al Ministero delle politiche agricole e forestali riguardano la realizzazione di adeguate ed efficaci politiche di indirizzo e di coordinamento, in coerenza con quelle dell'Unione europea, attraverso il dialogo istituzionale, nel rispetto delle autonomie regionali, ma anche favorendo la partecipazione delle organizzazioni di categoria di riferimento. Il Ministero opera il raccordo fra le politiche agricole dell'Unione europea e le competenze ai vari livelli di governo nazionale. Fino a tutto il 2016, alle dipendenze funzionali del Ministro ha operato il Corpo forestale dello Stato, soppresso con il decreto legislativo n. 177 del 2016, in attuazione della legge di delega n. 124 del 2015 sul riordino delle forze di polizia. Per molte funzioni, il Ministero si avvale di enti vigilati: l'AGEA per l'erogazione di aiuti, contributi ai produttori e premi, finanziati dal FEAGA e dal FEASR; il CREA per la ricerca agraria; l'ISMEA per i servizi informativi, assicurativi e finanziari, e garanzia creditizia in agricoltura; l'Ente Nazionale Risi; l'UNIRELAB, nell'ambito della medicina forense veterinaria e nel contrasto del doping nell'ippica.

I dati economici, a livello internazionale, evidenziano una situazione di generale instabilità, con ripercussioni anche nel settore agricolo nazionale, in particolare quello lattiero-caseario. Si è dovuto, peraltro, far fronte agli effetti dell'"embargo russo" sui prodotti alimentari europei. Il quadro economico, come rappresentato nel Documento di Economia e Finanza 2016, ha evidenziato tuttavia in Italia la crescita del Pil, riconducibile ad aumenti in volume nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (+3,8 per cento), ma, al contempo nei Rapporti internazionali di luglio 2016 - Il Rapporto OECD-FAO "Agricultural Outlook 2016-2025" ed il rapporto "Short Term Outlook for EU arable crops, dairy and meat markets" della Commissione europea, si è osservato che le agricolture mondiali sono state caratterizzate da una forte caduta dei prezzi dei prodotti agricoli e zootecnici.

La complessità del sistema, non immune da criticità settoriali e di ampio raggio, atteso anche il numero rilevante degli attori istituzionali coinvolti, di recente è stata incisa dalla legge di delega del 28 luglio 2016, n. 154, ancora non attuata.

Il sostegno finanziario al settore è stato disposto, anche per il 2016, sia con gli stanziamenti di bilancio, sia attraverso l'utilizzo delle risorse unionali, sia, infine, attraverso disposizioni di agevolazione fiscale.

L'attività del Ministero, con le connesse risorse, è articolata in 6 missioni e 9 programmi, con uno stanziamento definitivo nel 2016 di 1,38 miliardi, in gran parte destinati alla missione "Agricoltura" (813 milioni). Lo stanziamento, pur flettendosi nel 2016, risulta in lieve aumento nel triennio 2014-2016, riconducibile soprattutto alle missioni 7 "Ordine pubblico e sicurezza" e 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", di competenza del Corpo forestale, per redditi di lavoro per entrambe e per consumi intermedi la seconda.

Le priorità politiche, presentate nella direttiva 2016 del Ministro, sono una conferma del percorso iniziato nel 2014: permane prioritaria l'esigenza di accelerare la realizzazione di politiche di bilancio, combinando azioni di razionalizzazione della spesa con obiettivi di crescita e di sviluppo nei settori di rilevanza strategica dell'agricoltura, dell'ippica e della pesca. Anche gli obiettivi strategici sono poliedrici e riguardano, fra l'altro, la revisione di medio termine della Politica agricola comune 2014-2020 (PAC), gli investimenti in infrastrutture irrigue e l'attività di supervisione degli Organismi pagatori ed AGEA.

Nel 2016, i redditi di lavoro, come per i precedenti esercizi, assorbono più del 40 per cento degli stanziamenti, seguiti dai trasferimenti, mentre risulta in riduzione lo stanziamento per consumi intermedi. Nello stato di previsione sono previsti alcuni capitoli fondo, nei quali in totale sono stanziati 139 milioni e sono previsti, sempre in relazione alle funzioni del Ministero, fondi di rotazione ed altri fondi, gestiti da organismi vigilati dall'Amministrazione.

Gli approfondimenti hanno riguardato alcuni profili gestionali e le eventuali criticità sussistenti, nonché i risultati conseguiti.

La missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", condivisa con il Ministero dell'economia e finanze, è intestata per l'83,5 per cento al MIPAAF. Le spese correnti risultano in flessione, mentre crescono i trasferimenti in conto capitale di quasi il 18 per cento. La gestione mostra una riduzione della capacità di impegno, in particolare proprio nei trasferimenti in conto capitale, e di pagamento. Nell'ambito di questa missione, il programma "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale", che assorbe un terzo delle risorse della Ministero, è dedicato in primo luogo all'attuazione della PAC 2014-2020, per il rilancio del settore agricolo. In tale contesto l'Amministrazione ha svolto le proprie funzioni, relative all'attività di regolazione, attraverso i provvedimenti attuativi delle disposizioni UE nei diversi settori agricoli. La PAC ha uno stanziamento, per il settennio, di 52 miliardi comprensivi del cofinanziamento nazionale. Il I pilastro della PAC è dedicato ai pagamenti diretti e finanziato dal FEAGA su base annuale, mentre il II pilastro è indirizzato allo sviluppo rurale, finanziato da FEASR con cofinanziamento. Per i due fondi comunitari l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) svolge, sulla base di disposizioni comunitarie e nazionali, le funzioni di organismo pagatore per le Regioni che non ne sono provviste e di organismo di coordinamento per le altre.

L'andamento gestionale evidenzia una generalizzata situazione di affanno. In particolare, in relazione al FEASR, la spesa pubblica complessiva per l'annualità 2016 ammonta a 4.460 milioni di cui 2.231 milioni a carico dell'Unione europea, 1,64 miliardi a carico dello Stato ed i restanti 589 milioni a carico delle Regioni. Le misure nazionali indicate nel programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN), approvato dall'Europa nel novembre 2015, riguardano: Gestione rischio (1,64 miliardi); Biodiversità animale (200 milioni); Piano irriguo (300 milioni) e Rete rurale nazionale (100 milioni). Ma al 2016 tuttavia, risultano soltanto emanati i bandi relativi a due delle 7 sottomisure del programma. Analoghi problemi di dilazione della tempistica si sono riscontrati anche con riguardo all'attuazione del programma "Rete Rurale Nazionale" (RRN), la cui dotazione è di circa 115 milioni, di cui 59,67 milioni dal bilancio UE e 55 milioni di finanziamento nazionale, in relazione al quale è stato approvato, ad aprile 2016, solo il piano di azione per il primo biennio di programmazione 2015-2016. Per l'ambito regionale, i Piani di

sviluppo regionali (PSR), il principale strumento di politica economica diretto ad intervenire in relazione alle carenze strutturali del settore agricolo, finanziati al 31 dicembre 2016, evidenziano l'avanzamento della spesa pari solo al 6,26 per cento del totale programmato 2014-2020 cofinanziato. La gestione dei fondi non risulta oltremodo tempestiva, anche se in parte i fattori di freno sono riconducibili sia alla tempistica di approvazione europea, sia a procedimenti nazionali che sovente passano per il sistema delle Conferenze. In questo contesto, con la citata legge di delega n. 154 del 2016, il Governo è stato deputato, fra l'altro, al riordino e alla semplificazione della normativa in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, al riordino degli enti, società e agenzie vigilati, al riassetto del settore ippico, al riordino degli strumenti di gestione del rischio. Ciò, anche al fine di risolvere numerose criticità, da tempo evidenziate anche dall'Amministrazione, fra l'altro proprio in relazione alle funzioni gestorie e di coordinamento svolte da AGEA. Appare necessario, quindi, un drastico intervento non più dilazionabile per l'efficiente e tempestiva gestione delle risorse europee e nazionali.

Con riguardo all'ambito della gestione del rischio e della solidarietà, in caso di danni al settore agricolo, le risorse nazionali sono duplici: Fondo di solidarietà nazionale - incentivi assicurativi che fa capo al Ministero ed il Fondo di solidarietà nazionale-interventi indennizzatori a valere sul Fondo protezione civile. Occorre rilevare che la linea politica europea è sempre più orientata alla prevenzione del rischio e ad incentivare la copertura assicurativa, come la normativa nazionale, anche perché le risorse nazionali non sono state sinora sufficienti a coprire tutti i danni accertati. Perciò, con la previsione della misura assicurativa nel secondo pilastro della PAC (FEASR gestione del rischio), l'Amministrazione prevede di far ricorso a minori stanziamenti di bilancio per la copertura dei danni.

In relazione al settore irriguo, anche questo parte del II pilastro, a seguito della soppressione della Gestione commissariale *ex* AGENSUD, il Ministero ha operato una armonizzazione della disciplina delle concessioni di opere e o interventi ed assunto la gestione dei progetti. Secondo la ricognizione effettuata dal Ministero, lo stato di realizzazione finanziaria dei piani irrigui in capo alle Regioni, in termini di lavori eseguiti su tutto il territorio nazionale, previsti dalle leggi 24 dicembre 2003, n. 350 e 24 dicembre 2007, n. 244, è per il Centro-Nord del 79,75 per cento, mentre per il Centro-Sud è lievemente inferiore, pari al 76 per cento delle risorse concesse.

Anche il settore della pesca mostra segnali di lentezza: con riguardo alle risorse europee (FEAMP 2014-2020), con dotazione finanziaria complessiva di 537,26 milioni di risorse comunitarie e di 440,85 milioni di risorse nazionali, l'indice di pagamento è solo l'8 per cento della dotazione. Sul fronte delle risorse di bilancio, è proseguita l'attuazione in ritardo del Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2013-2015 ed è stato predisposto un nuovo documento programmatico nazionale 2017-2019.

L'altro programma della missione 9, il programma "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica...", che finanzia le politiche nazionali, vede ridurre la propria dotazione, con uno stanziamento di 318 milioni; in flessione anche la capacità di impegno e di pagamento. Principale strumento di intervento finanziato dalle risorse del programma sono i "contratti di filiera": dei 4 bandi di programmazione solo due sono conclusi. Dal 2016, la gestione, già dell'ISA, è demandata all'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), che si avvale di società esterne ed opera con una contabilità speciale. Non solamente appare alquanto complessa la procedura, ma molto eterogeneo il panorama dei soggetti coinvolti nella gestione, che possono non garantire la puntuale realizzazione dei programmi, visti i tempi lunghi di realizzazione, e la debita trasparenza dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

In conclusione, data la struttura composita e per così dire decentrata della spesa, demandata a soggetti terzi per gran parte degli ambiti di competenza del Ministero, è essenziale, per il miglior utilizzo delle risorse pubbliche nazionali ed unionali, coniugare l'attività di normazione, regolazione e/o riparto, con una pregnante attività di controllo e monitoraggio, che possa esplicitare le proprie risultanze in puntuali relazioni periodiche.

In riferimento, infine, alle specifiche problematiche esaminate, occorre in sintesi evidenziare che non sono ancora giunte a definizione. Le *ex* gestioni commissariali AGENSUD ed *ex* ASSI, pur ricondotte alla gestione ministeriale, ancora presentano profili di criticità, che

attengono ad esposizioni debitorie, anche di notevole entità (ex AGFENSUD per 265 milioni circa, e circa 6 milioni ex ASSI), ma anche la sussistenza di situazioni creditorie controverse, in ordine alle quali si ritiene necessaria l'attivazione di idonei strumenti per la riscossione delle partite attive.

Le criticità permangono, infine, relativamente alla problematica del recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori, per eccesso di produzione del latte, gestito da AGEA, quale agente di calcolo, con il compito di riscuotere gli importi dovuti. Le difficoltà di recupero sono in buona parte interessate da contenzioso. Al dicembre 2016, il prelievo imputato ai produttori eccedentari, per tutte le campagne eccedentarie (dal 1995-1996 al 2008-2009 e 2014-2015), è di 2.245 milioni, di cui risultano versati soltanto 357 milioni.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali formula le linee della politica agricola, forestale, agroalimentare e per la pesca e ne opera il coordinamento a livello nazionale, nell'ambito del quadro di riferimento europeo ed internazionale. In tale contesto, le funzioni del Ministero si pongono quale elemento di raccordo e di coordinamento tra le discipline generali stabilite a livello comunitario e l'ambito di gestione delle risorse e degli interventi specifici, che avviene a livello regionale. Per svolgere le molteplici competenze, si avvale di una pluralità di soggetti, di società partecipate e di Enti vigilati, fra i quali si menzionano: l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA); il Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria¹ (CREA); l'Istituto di Servizi per Mercato agricolo Alimentare (ISMEA)²; l'Ente Nazionale Risi e l'UNIRELAB.

Nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2016 si ravvisava qualche segnale di miglioramento a livello settoriale, ove si indicava che la crescita del Pil era riconducibile ad aumenti in volume nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (+3,8 per cento).

Il Rapporto OECD-FAO "Agricultural Outlook 2016-2025" (luglio 2016) ha evidenziato che, nel 2015, le agricolture mondiali sono state caratterizzate da una forte caduta dei prezzi dei prodotti agricoli e zootecnici. Il Rapporto ritiene che i prezzi agricoli in termini reali (al netto dell'inflazione) resteranno nell'insieme relativamente bassi nel prossimo decennio, con la contestuale previsione di crescita del volume del commercio agricolo mondiale.

Anche nel Rapporto "Short Term Outlook for EU arable crops, dairy and meat markets" (luglio 2016), della Commissione europea, si è evidenziato come i prezzi dei prodotti agricoli siano diminuiti del 15 per cento negli ultimi due anni, quelli dei prodotti trasformati siano diminuiti del 4 per cento e quelli al consumatore siano rimasti sostanzialmente stabili. Anche il Rapporto pubblicato ad ottobre 2016 conferma la *trend*, evidenziando peraltro un incremento dei prezzi pagati dal consumatore per frutta e verdure e che il recente decremento dei prezzi pagati agli agricoltori non è del tutto traslato attraverso la filiera alimentare.

Per il 2016, la legge di stabilità ha previsto effetti positivi riconducibili alle agevolazioni IRAP per il settore agricolo ed alle esenzioni IMU per i terreni agricoli. In prospettiva, la manovra finanziaria del 2017 contempla interventi per l'agricoltura, con azzeramento dell'IRPEF agricola per imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti³.

¹ A seguito della incorporazione nel CRA dell'INEA con legge n. 190 del 2014.

² In base a quanto previsto dall'articolo 1, commi 659 e ss., della legge 28 dicembre 2015, n. 208, l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare-ISMEA è subentrato nei rapporti giuridici attivi e passivi di ISA S.p.A., ivi inclusi i compiti e le funzioni a questa attribuiti dalle disposizioni vigenti.

³ Il taglio di tasse per l'agricoltura raggiunge 1,3 miliardi in 2 anni, considerando anche la cancellazione di IRAP e IMU sui terreni.

La complessità del sistema, non immune da criticità settoriali e di ampio raggio, atteso anche il numero rilevante degli attori istituzionali, di recente è stata incisa dalla legge di delega 28 luglio 2016, n. 154⁴, il c.d. “collegato agricoltura”.

Per altro profilo di competenze del Ministero, è stato emanato il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 “Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato”, in attuazione della legge 7 agosto 2015, n. 124⁵, che ha previsto, tra l’altro, il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell’ambiente, del territorio e del mare, nonché interventi di riordino nel campo della sicurezza e dei controlli e nel settore agroalimentare. Nello specifico, l’art. 7 del citato decreto legislativo ha previsto l’assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell’Arma dei carabinieri, con l’attribuzione delle relative funzioni di sicurezza in materia forestale, ambientale e agroalimentare. Da tale devoluzione sono escluse le competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi, assegnate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e le funzioni che vengono attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza⁶ ed infine le attività⁷ cui continua a provvedere il MIPAAF. Dal 1 gennaio 2017 è stato soppresso il Corpo, con gli effettivi transiti del personale alle amministrazioni destinatarie e con l’attribuzione delle funzioni come previsto dalla norma. Sono seguiti i provvedimenti attuativi, tra i quali i decreti del Capo del Corpo forestale dello Stato previsti all’art.12, comma 2 del citato decreto legislativo⁸.

L’adeguamento della struttura organizzativa del Ministero⁹, in coerenza con le suddette attività, è demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁰.

L’attività del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con le connesse risorse, è articolata in 6 missioni e 9 programmi per uno stanziamento iniziale nel 2016 di quasi 1,23 miliardi e definitivo di circa 1,38 miliardi. Gli obiettivi associati ai programmi sono 21, di cui 10 strategici. Lo stanziamento definitivo di competenza, pur flettendosi nel 2016 (-3,8 per cento), risulta in lieve aumento nel triennio (+1 per cento sul 2014), riconducibile soprattutto al maggior stanziamento nelle missioni “Ordine pubblico e sicurezza”, “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, che compensano la flessione delle altre missioni istituzionali, al netto dei servizi istituzionali e fondi da ripartire. I fondi da ripartire tornano a valori ordinari, dopo lo stanziamento di 45 milioni nel 2015 per ripianare i debiti pregressi, ai sensi del DL n. 66 del 2014, come indicato nella precedente Relazione.

La missione che assorbe quasi il 60 per cento delle risorse (813 milioni) è la missione “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”, intestata a 3 dipartimenti, mentre le altre tre missioni istituzionali sono riconducibili alle funzioni del Corpo forestale.

⁴ Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale.

⁵ “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche”.

⁶ Funzioni attribuite alla Polizia di Stato, in materia di ordine e sicurezza pubblica e di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata in ambito interforze; ed al Corpo della Guardia di Finanza, in materia di soccorso in montagna, sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette e controllo doganale in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione.

⁷ Queste ultime sono nello specifico: la rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali; la certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, di cui all’articolo 8-*quinquies*, comma 3-*quinquies*, della legge 7 febbraio 1992, n. 150, tramite le unità specializzate dell’Arma dei carabinieri; ed infine la tenuta dell’elenco degli alberi monumentali e rilascio del parere di cui all’articolo 7, commi 2 e 4, della legge 14 gennaio 2013, n. 10. In conseguenza, sono state rideterminate le dotazioni organiche dell’Arma dei Carabinieri, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, della Polizia di Stato e del Corpo della Guardia di Finanza.

⁸ Il 7 novembre 2016, sul Supplemento al Bollettino Ufficiale del Corpo in pari data, sono stati pubblicati i decreti.

⁹ Il Ministero, ancora nel 2016, è articolato in 3 dipartimenti, di cui uno con funzioni ispettive; la dotazione organica del personale Ministero vede impegnati 60 Dirigenti (di I° e II° fascia), di 683 unità di personale nel ruolo agricoltura e 739 nel ruolo ICQRF suddivisi nelle diverse fasce contrattuali previste dalla legge (da Piano della *Performance* 2016-2018).

¹⁰ DPCM da adottare ai sensi dell’articolo 2, comma 10-*ter*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

TAVOLA I

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in milioni)

Missione	Stanziamiento iniziale			Stanziamiento definitivo			Variazioni stanziamento			Var % stanz. Def. 2015/2014	Var % stanz. Def. 2016/2015
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016		
007. Ordine pubblico e sicurezza	157	174	185	166	180	198	9	6	13	8,3	10,2
008. Soccorso civile	141	129	119	158	140	129	17	11	10	-11,3	-7,8
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	712	679	665	806	832	813	94	152	148	3,2	-2,3
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	198	194	205	210	207	214	13	13	10	-1,5	3,5
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	20	21	19	23	25	20	3	4	1	10,6	-20,0
033. Fondi da ripartire	41	83	37	5	50	5	-36	-33	-32	911,0	-90,0
Totale	1.269	1.280	1.230	1.368	1.434	1.380	99	153	150	4,8	-3,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale

Le priorità politiche presentate nella direttiva dal Ministro, tempestivamente emanata¹¹, sono una conferma del percorso iniziato nel 2014. Difatti, per il triennio 2016-2018 permane prioritaria l'esigenza di accelerare la realizzazione di politiche di bilancio, combinando azioni di razionalizzazione della spesa con obiettivi di crescita e di sviluppo nei settori di rilevanza strategica dell'agricoltura, dell'ippica e della pesca. I dati economici, sottolinea la direttiva, a livello internazionale, confermano una situazione di generale instabilità, con ripercussioni anche nel settore agricolo nazionale. Le priorità, indicate per il 2016 e finalizzate ad assicurare il raccordo tra le priorità dell'indirizzo politico di Governo e la programmazione strategica e operativa connessa all'azione amministrativa del Ministero, riguardano:

- A. Promozione del *Made in Italy* e rafforzamento delle azioni a tutela dei prodotti di qualità;
- B. Semplificazione e accelerazione del processo di attuazione della PAC;
- C. Promozione dello sviluppo, dell'occupazione, della competitività e della qualità nel settore agricolo, agroalimentare, ippico e della pesca;
- D. Promozione della cultura della trasparenza e della efficienza amministrativa;
- E. Tutela degli interessi nazionali in ambito europeo e internazionale.

Gli obiettivi strategici¹² indicati per il 2016 sono poliedrici ed in particolare, sotto il profilo europeo, la revisione di medio termine della Politica agricola comune 2014-2020, gli investimenti in infrastrutture irrigue nel contesto di applicazione della Direttiva Quadro Acque 2000/60, le misure di riduzione dell'inquinamento di settore, l'attività di supervisione degli Organismi Pagatori, con particolare attenzione rivolta all'Organismo Pagatore AGEA - oggetto di un piano di interventi correttivi disposto già dal 2014 - e non da ultimo l'avvio del Programma di Sviluppo Rurale nazionale e del programma della Rete Rurale nazionale.

¹¹ Direttiva del 29 gennaio 2016.

¹² Nel mese di novembre, è stato emanato un aggiornamento della direttiva ministeriale (Prot. n. 11029 in data 2 novembre 2016), previsto nell'ipotesi di scostamento tra risultati conseguiti e obiettivi programmati, al fine di integrare alcune schede relative a specifici obiettivi, connessi in particolare alla Prevenzione e repressione delle frodi agroalimentari, alla ricerca e all'innovazione nel settore agricolo agroalimentare e rurale, al rilancio del settore zootecnico, alla stabilizzazione del comparto ippico ed infine alla programmazione FEAMP e piano triennale nazionale per la pesca.

Per l'ambito nazionale, la direttiva richiama l'attuazione del sistema di consulenza aziendale istituito dalla legge n. 116 del 2014; i Piani di settore ed il Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari, per l'attuazione nazionale dei programmi europei di sostegno ai settori colpiti dal cosiddetto "embargo russo" e il sostegno alle attività di ricerca e sperimentazione, anche attraverso l'indirizzo delle attività del CREA. Particolare considerazione viene data all'ambito della qualità dei prodotti nazionali, con correlata repressione di fenomeni di concorrenza sleale. Non da ultimo, il settore ippico è sotto particolare osservazione per la crisi del settore, al fine di salvaguardare la continuità dell'attività ippica.

Con riguardo al settore della Pesca, la competitività delle imprese è fulcro dell'azione amministrativa, anche attraverso il Piano triennale nazionale della pesca e acquacoltura. Ma ruolo preminente nelle attività strategiche è considerata anche l'attivazione del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), che ricoprirà un ruolo preminente nelle attività strategiche per il settore, unitamente alla conclusione del Fondo Europeo per la Pesca (FEP).

La direttiva, infine, enumera le azioni prioritarie in specifici settori di intervento nelle materie di tutela dell'ambiente, salvaguardia della biodiversità, sicurezza pubblica, difesa del territorio e protezione civile, in attesa dell'attuazione della riforma che poi ha interessato il Corpo forestale.

È stato emanato il Piano della *performance* 2016-2018, quale documento programmatico triennale nel quale, in coerenza con le risorse di bilancio disponibili, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori ed i valori attesi, riferiti alle diverse aree strategiche di intervento e alle posizioni dirigenziali.

1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi

La legge di bilancio 2016 ha assegnato inizialmente al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, per l'esercizio di competenza, 1,23 miliardi.

Tali risorse finanziarie, unitamente alle risorse umane e strumentali, secondo la direttiva del Ministro emanata il 19 gennaio 2016 vengono ripartite tra i diversi Centri di responsabilità amministrativa del Ministero, per gli obiettivi strutturali (11 per un totale di circa 606 milioni nel 2016) e per la realizzazione di 10 obiettivi strategici interamente dedicati alla missione 9 (623 milioni), di cui si dà evidenza qui di seguito.

TAVOLA 2
RISORSE PER LA PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI

	(in euro)		
	2016	2017	2018
TOTALE	1.229.947.844	1.170.114.957	1.036.883.578
<i>Strategici</i>	623.721.032	570.988.196	462.366.725
<i>Strutturali</i>	606.226.812	599.126.761	574.516.853

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati direttiva del Ministro del 29 gennaio 2016

Le risorse strategiche rappresentano quasi la metà delle risorse iniziali assegnate per anno e nel triennio; tuttavia, la distribuzione delle risorse tra obiettivi strategici e strutturali prevede nel corso del periodo ed a fine triennio un lieve calo del peso degli strategici.

Per quanto riguarda gli obiettivi assegnati alle priorità politiche sopra citate, le risorse sono state programmate a sostegno dei seguenti interventi strategici destinati ad un'unica missione: "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" e concentrate in due dei cinque¹³ dipartimenti,

¹³ Gli altri 3 sono il Dipartimento dell'ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari; Corpo forestale dello Stato; l'Ufficio di Gabinetto del Ministro.

interessati dalla programmazione: il Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale (DPEISR) e il Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca (DIQPAL). Le strategie concentrano gli interventi e la quota maggiore delle risorse nel programma 2 “Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale”.

TAVOLA 3

PRIORITÀ POLITICHE, OBIETTIVI STRATEGICI E PROGRAMMI

Missione 009 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca		
PP	Obiettivo strategico	Programma
A	A1 - 101 - Programmazione FEAMP e piano triennale nazionale, in linea con i principi della PCP	009.006 - Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione
	A2 - 102 - Sostegno della competitività del sistema agro-alimentare nazionale attraverso specifiche politiche settoriali	
B	B1 - 79 - Implementazione in ambito nazionale della politica agricola comune ed assistenza tecnica	009.002 - Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale
C	C1 - 76 - Miglioramento competitività sistema agricolo italiano e delle aree rurali, anche attraverso l'attuazione di misure di gestione del rischio e prevenzione delle crisi	009.002 - Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale
	C2 - 77 - Risorse ambientali, della biodiversità, mitigazione degli effetti negativi derivanti dal cambiamento climatico ed investimenti irrigui	
	C3 - 78 - Promozione della ricerca e dell'innovazione nel settore agricolo agroalimentare e rurale	
	C4 - 80 - Rilancio settore zootecnico	
D	C5 - 88 - Stabilizzazione del comparto ippico attraverso una più efficiente programmazione degli interventi per la salvaguardia delle sue componenti produttive	009.006 - Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione
	D1 - 103 - Sviluppo sistemi ICT, reingegnerizzazione e semplificazione processi per il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi in coerenza con il programma dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa e il piano anticorruzione	
E	E1 75 - Tutela degli interessi nazionali in ambito UE e internazionale, con particolare riferimento alla politica agricola comune e agli accordi internazionali	009.002 - Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati direttiva del Ministro del 29 gennaio 2016

Per quanto riguarda le risorse destinate agli obiettivi strutturali, in una visione prospettica precedente l'assorbimento del Corpo nelle altre forze di polizia, è il Corpo Forestale dello Stato a gestire le maggiori disponibilità (dall'84 per cento del 2016 a quasi il 90 nel 2018), ai fini della tutela e conservazione della fauna, della flora e della biodiversità; per la sicurezza pubblica in ambito rurale e montano; per interventi di soccorso civile.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge 28 dicembre 2015, n. 209 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018”, reca, per lo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, uno stanziamento iniziale di competenza di 1,23 miliardi, in lieve calo sul precedente anno (-50 milioni), inferiore anche al 2014 (-40 milioni); lo stanziamento definitivo, più elevato ma sempre inferiore al 2015 (quasi il 4 per cento e -54 milioni), è circa 1,38 miliardi. La flessione è dovuta in gran parte alle spese in conto capitale, in diminuzione di quasi l'11 per cento (investimenti lordi -43 milioni, ben oltre -27 per cento sul 2015), mentre in crescita sono i redditi da lavoro che toccano quasi il 6 per cento (+32 milioni) (tav. 4). L'osservazione dei dati per missioni (tavola 1) indica la riduzione nel 2016 delle risorse assegnate, soprattutto nelle missioni “Agricoltura e Soccorso civile”.

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamiento iniziale			Stanziamiento definitivo			Stanz.def. Variazione % anno precedente	
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	512.201	522.585	554.795	539.627	544.673	576.856	0,9	5,9
di cui: imposte pagate sulla produzione	30.879	31.484	32.837	32.067	32.573	34.281	1,6	5,2
Consumi intermedi	150.195	143.363	133.730	172.234	160.187	153.105	-7,0	-4,4
Trasferimenti di parte corrente	261.784	258.781	240.109	267.333	278.914	257.347	4,3	-7,7
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	150.264	144.142	134.180	152.728	145.343	134.751	-4,8	-7,3
Altre uscite correnti	6.935	5.992	5.944	6.358	14.926	4.584	134,8	-69,3
di cui: interessi passivi	467	0	0	544	9	4	-98,4	-55,3
SPESE CORRENTI	931.115	930.721	934.578	985.553	998.701	991.892	1,3	-0,7
Investimenti fissi lordi	117.134	101.175	88.727	158.940	156.470	113.186	-1,6	-27,7
Trasferimenti in c/capitale	203.300	248.432	206.643	205.771	278.552	274.594	35,4	-1,4
di cui: alle Amministrazione pubbliche	74.437	52.978	62.074	60.370	60.591	63.062	0,4	4,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	320.434	349.608	295.370	364.711	435.022	387.780	19,3	-10,9
SPESE FINALI	1.251.549	1.280.329	1.229.948	1.350.264	1.433.723	1.379.673	6,2	-3,8
Rimborso passività finanziarie	17.484	0	0	17.484	0	0	-100,0	-
SPESE COMPLESSIVE	1.269.033	1.280.329	1.229.948	1.367.748	1.433.723	1.379.673	4,8	-3,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

La gestione di competenza pone in evidenza la contrazione in valore assoluto anche degli impegni e dei pagamenti del 2016, rispettivamente a 1,23 miliardi (-0,11 miliardi) e 1,04 miliardi (-0,1 miliardi); la gestione evidenzia inoltre una diminuzione della capacità di impegno (89,3 per cento), mentre la capacità di pagamento è stabile nel triennio (circa l'85 per cento). Le economie quasi raddoppiano nel triennio e i residui di stanziamento sono più che doppi solo sul 2015, mentre nel triennio sono quintuplicati e sostanzialmente localizzati nella missione 9.

TAVOLA 5

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Missione	Esercizio	Stanz. definitivo	Impegni	Pagato	Residui N Form Propri	Residui N Form Stanz	Economie/ Maggiori spese	Capacità impegno %	Capacità pagamento %
007. Ordine pubblico e sicurezza	2014	165.877	161.382	156.446	4.936	392	4.103	97,3	96,9
	2015	179.684	173.020	170.399	2.667	2.216	4.402	96,3	98,5
	2016	198.063	192.320	188.583	3.737	106	5.638	97,1	98,1
008. Soccorso civile	2014	157.854	149.690	140.126	9.564	1.817	6.347	94,8	93,6
	2015	139.963	120.865	114.037	6.828	6.535	12.563	86,4	94,4
	2016	129.042	118.443	113.883	4.560	211	10.389	91,8	96,2
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2014	805.923	790.253	611.599	179.471	11.335	3.517	98,1	77,4
	2015	831.758	796.802	606.441	190.392	29.896	5.029	95,8	76,1
	2016	812.987	712.403	536.362	176.084	87.900	12.642	87,6	75,3
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2014	210.303	196.379	187.980	8.445	2.467	11.411	93,4	95,7
	2015	207.046	187.446	180.768	6.678	1.559	18.042	90,5	96,4
	2016	214.363	187.966	183.772	4.574	753	25.264	87,7	97,8
032. Servizi istituzionali e generali delle AP	2014	22.845	17.504	16.511	1.017	1.549	3.767	76,6	94,3
	2015	25.261	19.742	18.591	1.151	1.261	4.259	78,2	94,2
	2016	20.207	16.504	16.142	734	850	2.481	81,7	97,8
033. Fondi da ripartire	2014	4.947	4.947	4.947	0	0	0	100,0	100,0
	2015	50.011	50.011	50.011	0	0	0	100,0	100,0
	2016	5.011	5.011	5.011	0	0	0	100,0	100,0
TOTALE	2014	1.367.748	1.320.155	1.117.610	203.433	17.561	29.144	96,5	84,7
	2015	1.433.723	1.347.885	1.140.247	207.715	41.466	44.295	94,0	84,6
	2016	1.379.673	1.232.646	1.043.752	189.689	89.819	56.413	89,3	84,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il minor utilizzo delle risorse stanziata sale nel 2016, quindi residui (di stanziamento) ed economie (della competenza) insieme arrivano a coprire il 10,7 per cento delle assegnazioni definitive (3,5 nel 2014 e 6 nel 2015).

La minore capacità di impegno è da ricondurre, in particolare, al programma 2 (Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale) della missione 9, che registra un calo assoluto di circa 65 milioni, mentre la quota sugli stanziamenti passa dal 97 all'84 per cento.

Tra le altre missioni, "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio" ed "Ordine pubblico e sicurezza" migliorano i pagamenti in termini assoluti, mentre la capacità di impegno aumenta solo per la missione 18 (dal 2015 con 96,4 passa a 97,8 per cento).

La successiva tavola evidenzia la gestione dei 12 Fondi nazionali intestati al Ministero con risorse nel 2016 per 139 milioni. Non si sono registrate significative economie nella gestione, salvo per gli investimenti del settore lattiero (per 2,46 milioni su 15 milioni di stanziamento); lo stanziamento e l'impegno in massima parte sono riferibili al capitolo 7439 per gli incentivi assicurativi, interamente pagato: comunque trattasi soprattutto di trasferimento (93,2 milioni)¹⁴.

TAVOLA 6

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI: FONDI – DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Capitolo di Spesa	ES.	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagato competenza	Residui N Form Propri	Residui N Form Stanz.	Economie/ Maggiori spese
2301 Fondo per gli incentivi all'assunzione di giovani lavoratori agricoli	2015	0	0	0	0	0	0
	2016	677	0	0	0	0	677
2302 Fondo per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari	2015	6.000	6.000	0	6.000	0	0
	2016	5.000	5.000	0	5.000	0	0
3074 Rimborso all'utile di gestione relativo all'amministrazione del patrimonio di rilievo naturalistico relativo di proprietà del Fondo edifici per il culto affidato al corpo forestale dello stato	2014	73	72	72	0	0	1
	2015	79	78	68	10	0	1
	2016	18	18	18	0	0	0
7100 Fondo per gli investimenti nel settore lattiero caseario	2015	3.000	0	0	0	3.000	0
	2016	15.000	3.678	3.139	539	8.861	2.461
7110 Fondo per sostenere la realizzazione del piano di interventi nel settore olivicolo-oleario	2015	4.000	0	0	0	4.000	0
	2016	14.000	1.100	0	1.100	12.900	0
7350 Fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura per danni alle strutture produttive e alla produzione	2015	250	0	0	0	250	0
	2016	2.000	2.000	0	2.000	0	0
7439 Fondo di solidarietà nazionale-incentivi assicurativi	2014	109.150	109.150	109.150	0	0	0
	2015	120.000	120.000	120.000	0	0	0
	2016	100.000	100.000	100.000	0	0	0
7460 Fondo per la tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare	2015	500	0	0	0	500	0
	2016	500	500	0	500	0	0
7720 Fondo per il finanziamento di progetti innovativi, anche relativi alla ricerca e allo sviluppo tecnologico nel campo della <i>shelf life</i> dei prodotti alimentari e del confezionamento dei medesimi, finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze.	2016	1.000	0	0	0	1.000	0
7721 Contributo all'ISMEA per l'attuazione degli interventi previsti dal Fondo per gli investimenti nel settore lattiero caseario	2016	200	200	0	200	0	0
7818 Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura e nel settore della pesca	2014	1.160	1.160	1.160	0	0	0
	2015	714	714	673	41	0	0
	2016	781	781	781	0	0	0
7851 Fondo di conto capitale destinato al ripiano dei debiti nei confronti degli enti territoriali istituito in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al decreto-legge n. 66/2014	2015	45.000	45.000	45.000	0	0	0
	2016	0	0	0	0	0	0
TOTALE	2014	110.383	110.382	110.382	0	0	1
	2015	179.543	171.792	165.740	6.052	7.750	1
	2016	139.176	113.277	103.938	9.339	22.761	3.137

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁴ Rimborso AGEA per saldo ex art. 68, anno 2014, Reg/CE/72/2009.

In relazione infine ai debiti fuori bilancio, anche nel 2016 si evidenzia la formazione di nuove situazioni debitorie, peraltro ripianate nell'esercizio, per 35,2 milioni: fra i debiti si annoverano 1,47 milioni riferiti a Speciali Ordini di Pagamento (SOP) e 30 milioni ad anticipazioni di Tesoreria, concesse ai sensi degli art. 13 comma 2¹⁵ e 15 comma 3¹⁶ del DL n. 193 del 2016 convertito nella legge 1 dicembre 2016, n. 225, per l'accesso al credito delle imprese agricole (cap. 7254) le cui risorse sono totalmente confluite nei residui di stanziamento con connesse economie di cassa.

2.3. Gestione dei residui

Nella gestione residui, va posta in luce la crescita nel triennio dei residui finali. L'osservazione della natura degli stessi indica nel 2016 una crescita di quelli di stanziamento, ma una lieve riduzione dei residui propri di nuova formazione pur se ancora elevati; tuttavia, l'indice di smaltimento dei residui appare in miglioramento, per maggiori pagamenti in conto residui anche in valore assoluto.

TAVOLA 7
GESTIONE RESIDUI – TRIENNIO 2014-2016
(in migliaia)

Esercizio	Residui Iniziali	Impegni in conto residui	Pagato conto residui	Residui N Form Stanz.	Residui N Form Propri	Economie/ Maggiori spese residui	Residui finali
2014	353.325	23.498	199.561	17.561	203.433	34.458	342.800
2015	342.800	48.226	205.318	41.466	207.715	53.009	333.654
2016	333.654	62.743	214.471	89.819	189.689	14.253	384.438

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.4. Gestioni fuori bilancio ed altri fondi

In relazione alle gestioni fuori bilancio ed altri fondi, connessi alle funzioni del Ministero, al 2016 sussistono 7 gestioni, di cui 3 stralcio; tre fondi sono gestiti da ISMEA, che è subentrata nei rapporti giuridici attivi e passivi di ISA su due di essi (conto 21099 e conto bancario) per i Contratti di filiera L.80-05, mentre il terzo riguarda Fondo imprenditorialità in agricoltura. Due gestioni sono state ricomprese nel dPCM 2017 di soppressione delle gestioni fuori bilancio. Per le altre gestioni occorre che l'Amministrazione valuti l'eventuale mantenimento fuori dal bilancio e se ciò, comunque, sia in linea con i principi della contabilità pubblica e con le finalità precipue di settore del legislatore. Per approfondimenti ulteriori si rinvia al capitolo della Relazione dedicato ai fondi di rotazione.

3. Missioni e programmi

Nell'ambito delle missioni intestate al Ministero si è ritenuto di approfondire alcuni programmi di spesa delle missioni proprie attribuite, peraltro in condivisione con altri dicasteri, evidenziando sia i profili gestionali, in continuità con il precedente esercizio finanziario, le eventuali criticità sussistenti ed i risultati conseguiti.

Di seguito, sono illustrate le funzioni del Ministero e l'utilizzo delle risorse per le seguenti missioni: la missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" e congiuntamente la missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" e le missioni "Ordine pubblico e sicurezza" e "Soccorso civile".

¹⁵ Rifinanziamento Fondo PMI e misure per il microcredito, per la promozione e lo sviluppo dell'agroalimentare.

¹⁶ "Ove necessario, previa richiesta dell'Amministrazione competente, il Ministero dell'economia e delle finanze può disporre il ricorso ad anticipazioni di Tesoreria, la cui regolarizzazione avviene tempestivamente con l'emissione di ordini di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa".

3.1. Missione “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”

La missione “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”, ha uno stanziamento complessivo definitivo nel bilancio dello Stato di 974 milioni nel 2016, dei quali 813 milioni sono assegnati al MIPAAF. Le risorse sono in lieve riduzione assoluta rispetto al 2015 (1 miliardo), ma in crescita come quota relativa degli stanziamenti definitivi del Ministero (quasi il 59 per cento, dal 58 per cento). La missione è intestata per l'83,5 per cento al MIPAAF e per il restante al Ministero dell'economia e delle finanze.

La tavola seguente evidenzia, in termini di stanziamento, le spese correnti in calo dell'8 per cento (-38 milioni) dovuto quasi interamente ai trasferimenti correnti (-7,7 per cento); in flessione anche gli investimenti fissi (-23 milioni e un calo di oltre il 17 per cento) mentre crescono i trasferimenti in conto capitale di quasi il 18 per cento (+42 milioni). Le spese complessive si abbassano di poco più del 2 per cento. La gestione complessiva pone in luce una riduzione della capacità di impegno, che passa da quasi il 96 all'87,6 per cento. Anche la capacità di pagamento risulta in lieve calo dal 76 al 75 per cento.

Le economie (12,6 milioni) sono più che raddoppiate a fine esercizio (+7,6 milioni) soprattutto per le spese in conto capitale (oltre 5 milioni in più), mentre per le spese correnti salgono in ragione dei redditi da lavoro (+1,3 milioni) e dei consumi intermedi (+1,3 milioni).

TAVOLA 8

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 9
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione Propri		Residui nuova formazione stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	66.604	67.165	63.750	63.850	63.537	63.624	213	226	0	0	2.853	3.315
di cui: imposte pagate sulla produzione	4.051	4.048	3.902	3.920	3.901	3.920	1	0	0	0	149	128
Consumi intermedi	118.369	109.741	116.284	105.925	81.974	71.083	34.310	34.842	77	422	2.007	3.394
Trasferimenti di parte corrente	275.927	254.552	275.735	253.639	207.216	166.827	68.519	86.813	0	0	191	912
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	142.358	131.957	142.302	131.956	108.709	102.633	33.593	29.323	0	0	55	1
Altre uscite correnti	10.575	2.324	10.573	2.322	10.363	907	210	1.415	0	0	2	2
SPESE CORRENTI	471.474	433.782	466.342	425.737	363.091	302.442	103.251	123.296	77	422	5.054	7.623
Investimenti fissi lordi	127.419	104.691	121.212	100.476	76.230	59.939	44.982	40.537	6.201	2.395	6	1.820
Trasferimenti in c/capitale	232.865	274.513	209.278	186.232	167.120	173.981	42.158	12.251	23.617	85.082	-31	3.199
di cui: alle Amministrazione pubbliche	60.591	63.062	49.241	45.245	34.915	41.264	14.325	3.980	11.381	17.849	-31	-31
SPESE IN CONTO CAPITALE	360.284	379.205	330.491	286.708	243.350	233.920	87.141	52.788	29.818	87.478	-25	5.019
SPESE FINALI	831.758	812.987	796.833	712.446	606.441	536.362	190.392	176.084	29.896	87.900	5.029	12.642

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le attività di competenza sono divise in 3 programmi: “Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale” (2), “Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione” (6) ed infine “Vigilanza e repressioni delle frodi nei settori agricoli agroalimentare agroindustriale e forestale” (5) di minor ampiezza finanziaria anche se di indubbia valenza.

I programmi 2 e 6, che saranno analizzati nello specifico, assorbono quasi del tutto le risorse della missione.

L'osservazione dei dati contabili, distintamente per i singoli programmi di spesa, pone in evidenza il peso percentuale degli stessi: in particolare il programma 2 pesa per il 32 per cento.

TAVOLA 9

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI: MISSIONE 9 — PROGRAMMI 2, 5, 6

DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

PRG	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagato		Residui nuova formazione Propri		Residui nuova formazione stanziamento		Economie/ Maggiori spese		% stanz. tot Ministero	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
2	453.465	446.306	441.665	376.758	362.029	328.545	79.636	48.212	10.755	63.914	1.046	5.633	31,6	32,3
5	48.240	47.860	43.478	43.367	42.025	41.878	1.453	1.489	2.482	1.804	2.279	2.689	3,4	3,5
6	330.053	318.822	311.690	292.321	202.388	165.938	109.303	126.383	16.659	22.182	1.704	4.320	23,0	23,1
Totale	831.758	812.987	796.833	712.446	606.441	536.362	190.392	176.084	29.896	87.900	5.029	12.642	58,0	58,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Pur non inseriti in programmi dedicati alla ricerca nello stato di previsione del Ministero, sono presenti stanziamenti dedicati proprio ad attività di ricerca. Nel 2016 le risorse assegnate sono pari a 129,6 milioni in lieve riduzione (133,5 milioni nel 2015), di cui impegnate 116,8 milioni e pagate 113,9 milioni: la quota preponderante riguardante il trasferimento al Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA, 99,1 milioni, cap. 2084).

3.1.1. Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale

I dati di bilancio del programma 2 Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale sono rappresentati nella tavola seguente, che illustra gli andamenti gestionali e le dinamiche più significative, per categorie economiche.

Lo stanziamento definitivo del programma è pari a 446,3 milioni (54,9 per cento della missione). In ordine alla spesa corrente, lo stanziamento diminuisce del 10 per cento, dovuto ai minori trasferimenti (-6 per cento); crescono le spese in conto capitale (+2,3 per cento) per i trasferimenti (+14,9 per cento), ridimensionati dal taglio agli investimenti fissi (-19 per cento).

Appare in riduzione nel 2016 la capacità di impegno, anche in termini relativi (da 97,7 a 84,4 per cento) soprattutto per la spesa in conto capitale (dal 97 per cento al 79 per cento), mentre sale la quota di pagamenti sugli impegni di cinque punti nel 2016 (87,2 per cento dall'82, pur essendo scesi da 362 milioni a 328 milioni).

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 9 - PROGRAMMA 2

DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagato		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Redditi di lavoro dipendente	12.124	12.288	11.366	11.428	11.335	11.396	31	32	0	0	758	860
di cui: imposte pagate sulla produzione	745	748	697	699	697	699	0	0	0	0	48	50
Consumi intermedi	6.076	5.597	5.836	5.094	1.990	1.627	3.846	3.466	0	0	241	504
Trasferimenti di parte corrente	115.002	108.154	114.924	108.131	112.450	105.172	2.474	2.958	0	0	78	24
di cui: alle AP	110.494	104.016	110.439	104.015	108.504	102.633	1.935	1.381	0	0	55	1
Altre uscite correnti	8.080	820	8.080	820	8.072	533	8	287	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	141.282	126.859	140.205	125.472	133.847	118.729	6.359	6.744	0	0	1.076	1.387
Investimenti fissi lordi	115.575	93.620	115.113	91.800	71.947	56.151	43.166	35.649	462	4	0	1.816
Trasferimenti in c/capitale	196.608	225.826	186.346	159.485	156.235	153.665	30.111	5.820	10.292	63.911	-31	2.430
di cui: alle AP	52.731	55.198	45.486	40.329	31.271	36.829	14.215	3.500	7.276	14.900	-31	-31
SPESE IN C/CAP	312.183	319.446	301.459	251.285	228.182	209.817	73.278	41.469	10.755	63.914	-31	4.246
SPESE FINALI	453.465	446.306	441.665	376.758	362.029	328.545	79.636	48.212	10.755	63.914	1.046	5.633

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il programma di spesa è dedicato in primo luogo all'attuazione della nuova Politica agricola comune 2014-2020 (PAC) per il rilancio del settore agricolo, attraverso il FEASR e il FEAGA.

Come noto, la legislazione europea include nei fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e per il settore marittimo e della pesca, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). In tale contesto, per quanto concerne la PAC, si affianca il finanziamento unionale, rappresentato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA).

Il 2016 è stato caratterizzato dall'implementazione della PAC a livello nazionale e dalla gestione delle situazioni di crisi di mercato, che hanno interessato molti settori agricoli, in particolare quello lattiero-caseario. Sono proseguite, inoltre, le misure di sostegno, per far fronte agli effetti dell'"embargo russo" sui prodotti alimentari europei.

Coerentemente ai propri compiti istituzionali e agli obiettivi dell'esercizio, il Ministero ha continuato l'adeguamento delle disposizioni nazionali di applicazione del nuovo regime dei pagamenti diretti, volto alla sua semplificazione e dal punto di vista normativo l'Amministrazione ha assicurato il coordinamento dei negoziati in vari ambiti¹⁷. La Commissione europea, con la Decisione n. 6011 del 22 settembre 2016 ha autorizzato il pagamento di anticipi sui pagamenti diretti e quindi sono stati erogati da AGEA 69 milioni, in favore di 33 mila aziende agricole operanti nelle zone terremotate¹⁸.

Inoltre, sono stati emanati numerosi decreti attuativi delle disposizioni UE nei diversi settori agricoli (in particolare zucchero, cereali, riso, luppolo, settore ortofrutticolo, olio d'oliva, apistico, avicolo, lattiero-caseario, vitivinicolo). Di particolare interesse è stata anche la rivisitazione operata nel 2016, a decorrere dal 2017, dell'assetto generale per gli aiuti accoppiati. Oggetto di monitoraggio e intervento funzionale è stata inoltre l'organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM), nei diversi ambiti di mercato. Ed infine, in coerenza con gli obiettivi strategici, è proseguita l'attività di supervisione degli organismi pagatori.

I due pilastri della PAC sono il I dedicato ai pagamenti diretti e finanziato annualmente dal FEAGA, ed il II indirizzato allo sviluppo rurale, finanziato da FEASR¹⁹. Le risorse complessive, per 52 miliardi, per l'Italia sono così ripartite:

- 27 miliardi per i pagamenti diretti (I pilastro);
- 20,9 miliardi per sviluppo rurale, con 10,4 miliardi di cofinanziamento nazionale (II pilastro);
- 4,2 miliardi per le organizzazioni comuni di mercato (OCM)²⁰.

In relazione ai due fondi FEAGA e FEASR, sono attribuite all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)²¹ le attività a carattere tecnico-operativo riguardanti il coordinamento di cui all'articolo 6, comma 3, del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, e, per la gestione degli aiuti PAC, svolge la funzione di "organismo di coordinamento",

¹⁷ Ha garantito il coordinamento dei negoziati per la semplificazione dei pagamenti diretti, per gli aspetti finanziari della PAC e per la riforma della disciplina sulle organizzazioni di produttori e loro associazioni e delle norme di commercializzazione nel settore ortofrutticolo; la modifica della disciplina relativa ai piani nazionali di sostegno nel settore vitivinicolo; la nuova disciplina dei programmi "Frutta, verdura e latte nelle scuole", relativamente al progetto di nuovo regolamento che unifica gli schemi di aiuto per la distribuzione di frutta e latte nelle scuole; la regolamentazione del settore bieticolo-saccarifero nel periodo *post-quote*; i piani nazionali di sostegno nel settore vitivinicolo.

¹⁸ Al riguardo, era stata inoltrata alla Commissione la richiesta sulla possibilità di concedere anticipi, anche anteriormente al 16 ottobre, data di inizio dell'anno finanziario, per fornire prontamente un aiuto concreto agli agricoltori e alle aziende colpite dagli eventi sismici nei mesi di agosto e ottobre 2016.

¹⁹ La precedente programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013 si è formalmente conclusa il 31 dicembre 2015, ultima data utile per la presentazione delle dichiarazioni di spesa dei programmi, con pagamenti per il 98,79 per cento.

²⁰ Regolamento UE n. 1308 del 2013.

²¹ Tale disciplina è relativa alla modifica normativa introdotta nel DL 6 luglio 2012, n. 95, dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1° gennaio 2014.

riconosciuto dalla Commissione UE²² e dall'ordinamento nazionale²³, di 10 organismi pagatori regionali e quella di "organismo pagatore"²⁴ per le regioni che sono prive di un proprio organismo. Al Ministero sono attribuiti compiti di gestione dei rapporti con la Commissione europea e le attività di monitoraggio della spesa, funzione quest'ultima di rilievo, che deve essere svolta in modo puntuale e costante e non privo di effettività.

L'analisi specifica dei fondi comunitari è di competenza della Sezione di controllo affari comunitari e internazionali di questa Corte, alle cui Relazioni annuali si fa rinvio; qui si rappresenta sinteticamente l'andamento della spesa finanziata dai Fondi di settore, in ragione dell'attività del Ministero.

In relazione al I pilastro, dal punto di vista contabile, i Fondi FEAGA sono trasferiti dall'Unione europea ai vari organismi pagatori, per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze, su indicazione dell'Area coordinamento dell'AGEA, in seguito alle rendicontazioni mensili dei pagamenti effettuati, predisposte dai vari organismi pagatori, e tenuto conto del saldo di cassa e delle previsioni di spesa per i pagamenti da eseguire. Sulla base della dichiarazione annuale dei pagamenti 2016, risultano erogati 4,3 miliardi, di cui 2,26 da parte di AGEA in qualità di organismo pagatore.

TAVOLA 11
RIEPILOGO DICHIARAZIONE ANNUALE – FEAGA _ESERCIZIO 2016

(in migliaia)

DESCRIZIONE	ORGANISMO											TOTALE	
	AGEA COORDINAMENTO	AGEA PAGATORE	SAISA - AG. DOGANE	ENTE. NAZ. RISI	AVEPA	AGREA	ARTEA	LOMBARDIA	ARPEA	APPAG	OPPAB		ARCEA
Totale	-166.174	2.257.179	-482	-	413.841	451.589	180.496	518.417	365.720	12.376	23.004	253.818	4.309.784

Fonte: dati MIPAAF

Con riguardo al II pilastro, per quanto concerne il sostegno dell'UE allo sviluppo rurale a carico del FEASR, le risorse sono messe a disposizione degli Stati Membri da parte della Commissione europea attraverso un prefinanziamento, pagamenti intermedi effettuati sulla base delle dichiarazioni di spesa trimestrali rese dagli organismi pagatori ed un saldo finale. Gli importi sono versati dalla Commissione europea al Ministero dell'economia e delle finanze, con l'indicazione del Programma regionale al quale si riferiscono²⁵.

La struttura del II pilastro è divenuta più flessibile, con nuovi obiettivi e strumenti di politica dello sviluppo. In Italia il valore complessivo dei fondi per lo sviluppo rurale è pari a 20,8 miliardi in sette anni, di cui 18,6 miliardi destinati all'attuazione dei programmi regionali. I restanti 2,2 miliardi sono indirizzati a misure nazionali, nel settore della gestione delle crisi, delle infrastrutture irrigue, della biodiversità animale e al finanziamento della nuova rete rurale, come di seguito specificato:

²² Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CEE) n. 729 del 1970 del Consiglio, del 21 aprile 1970, come modificato dall'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 1287 del 1995 del Consiglio, del 22 marzo 1995. Il regolamento (CEE) n. 729 del 1970 è stato abrogato dall'art.16 del Reg. (CE) 17 maggio 1999, n. 1258 del 1999, a sua volta abrogato dall'art. 47 del Reg. (CE) 21 giugno 2005, n. 1290 del 2005 e da ultimo abrogato dall'art. 119 del Reg. (CE) 17 dicembre 2013, n. 1306 del 2013, modificato al comma 1 dall'art. 8, paragrafo 1, punto 1), Regolamento 17 dicembre 2013, n. 1310 del 2013 e in vigore dall'1 gennaio 2014.

²³ Articolo 3, comma 1, d.lgs. n. 165 del 1999, "Suppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

²⁴ Articoli 3, commi 3 e 4, d.lgs. n. 165 del 1999.

²⁵ Affluiscono dal "Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie", legge 16 aprile 1987, n. 183.

- Rete rurale nazionale	€	100.000.000
- Gestione rischio	€	1.640.000.000
- Biodiversità animale	€	200.000.000
- Piano irriguo	€	300.000.000

Il quadro finanziario per l'Italia prevede risorse per 10,45 miliardi, di cui 2,23 miliardi per l'annualità 2016²⁶.

Al budget del FEASR è aggiunto il cofinanziamento, quindi la spesa pubblica complessiva per l'annualità 2016 ammonta a 4,460 miliardi. La quota di cofinanziamento è per 1,639 miliardi a carico dello Stato ed i restanti 589 milioni a carico delle Regioni.

Per le misure nazionali, nel II pilastro, il Programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN), è stato approvato dalla Commissione europea nel mese di novembre 2015²⁷ (finalizzate a gestione del rischio agricoltura, infrastrutture irrigue, biodiversità animale ad interesse zootecnico), per un importo complessivo di 2,14 miliardi, con un contributo FEASR di 963 milioni. Sono stati solamente emanati i bandi relativi a due delle 7 sottomisure del programma, dedicate al sostegno per la conservazione l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura ed al sostegno agli investimenti in infrastrutture, in particolare irrigue. Nell'ambito della tematica della gestione del rischio in agricoltura l'Amministrazione è intervenuta al fine di semplificarne le procedure per i beneficiari²⁸. Tuttavia, non è stato possibile avviare i pagamenti entro la fine del 2016, anche a causa del ritardo nella predisposizione dei bandi, per cui il Ministero ha solo posto in essere l'attività che ha consentito lo svolgimento delle campagne assicurative agevolate.

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. Il raccordo tra livello statale e regionale è attuato attraverso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome. Le misure di intervento più rilevanti in termini di attuazione finanziaria hanno riguardato gli investimenti in immobilizzazioni materiali, le indennità a zone soggette a vincoli naturali o specifici ed i pagamenti agro-climatico-ambientali. La percentuale di avanzamento della spesa dei PSR è pari solo al 6,26 per cento del totale programmato 2014-2020 (FEASR e cofinanziamento nazionale). Con riguardo alle risorse destinate all'attuazione dei programmi regionali, in termini di attuazione finanziaria, al 31 dicembre 2016, i Piani di sviluppo regionali (PSR) finanziati hanno rendicontato complessivamente spese per 1,305 miliardi, di cui 642,7 milioni di quota FEASR, peraltro quasi tutto nel 2016 (1,169 miliardi con 583,6 milioni di quota FEASR)²⁹.

Al fine di superare a livello normativo alcune criticità, il Governo, con l'art. 15 della legge 154 del 2016, come suddetto, è stato delegato alla riorganizzazione di AGEA, anche attraverso la revisione delle funzioni attualmente affidate all'Agenzia e alla revisione dell'attuale sistema di gestione e di sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), nonché del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale. La delega prevede che debba essere

²⁶ Quadro finanziario della programmazione FEASR:

	Anno							Totale FEASR 2014-2020
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Quota FEASR Assegnata	0	2.223.480	2.231.600	1.493.380	1.495.584	1.498.574	1.501.763	10.444.381

Fonte: dati MIPAAF - AGEA

²⁷ Con decisione (C2015)8312 del 20 novembre 2015.

²⁸ È stato emanato il bando per le produzioni vegetali anno 2015 ed è stato adottato un primo provvedimento di ammissione al sostegno con un elenco di circa 40.000 beneficiari, con un importo complessivo di spesa pubblica di circa 50 milioni. Sono stati adottati gli atti necessari al regolare svolgimento per la campagna assicurativa agevolata 2016. È stata altresì predisposta la procedura per la gestione delle polizze zootecnia, per le quali si conta di emanare i bandi 2015 e 2016 entro il mese di aprile 2017.

²⁹ Dall'inizio della programmazione al 31 dicembre 2016, le Regioni più sviluppate hanno rendicontato, nei PSR, circa 738 milioni (pari a 318 milioni di quota FEASR), mentre le Regioni meno sviluppate (Centro-Sud) hanno dichiarato spese per 416 milioni (pari a 251 milioni di FEASR). Infine, le Regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) hanno complessivamente speso circa 151 milioni (72 milioni di FEASR), in totale 1.305 milioni.