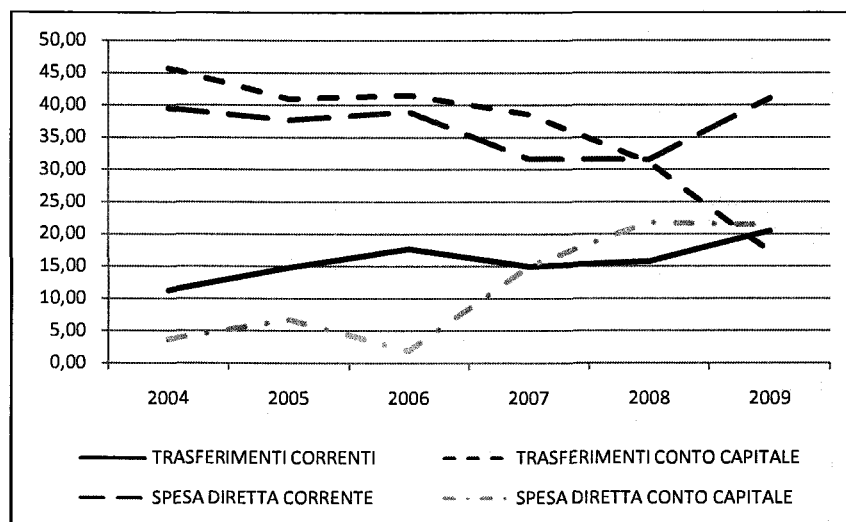


Tavola 12.5 - Trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche. Stanziamenti iniziali di competenza. Anno 2009. Milioni di euro.

TITOLO E TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DESTINATARIE	Stanziamenti iniziali di competenza	Percentuali sul totale dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche	Percentuali sul totale delle uscite del Titolo I e II
TITOLO I - SPESE CORRENTI	271,5	55,5	18,4
Enti di previdenza e assistenza sociale	51,9	10,6	3,5
Regioni	0,0	0,0	0,0
Comuni e province	0,7	0,1	0,0
economica	106,4	21,8	7,2
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	0,3	0,1	0,0
Enti di ricerca	112,2	22,9	7,6
Enti locali produttori di servizi assistenziali ricreativi e culturali	0,0	0,0	0,0
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	217,5	44,5	14,8
Enti di previdenza e assistenza sociale	0,0	0,0	0,0
Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	0,0	0,0	0,0
Regioni	43,7	8,9	3,0
Comuni e province	0,0	0,0	0,0
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	0,0	0,0	0,0
Enti di ricerca	140,2	28,7	9,5
Enti locali produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	33,6	6,9	2,3
Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	0,0	0,0	0,0
Totale complessivo	489,0	100,0	33,2

Gli stanziamenti iniziali destinati ai trasferimenti di parte corrente aumentano sensibilmente - in termini percentuali - nel periodo 2004-2009, passando dall'11,2 al 20,4 per cento. Viceversa, i trasferimenti in conto capitale subiscono una contrazione significativa passando dal 45,7 al 17,2 per cento. Con riferimento alla spesa diretta quella destinata alla parte corrente resta pressoché invariata, mentre quella in conto capitale aumenta sensibilmente dal 3,7 al 21,3 per cento.

Grafico 12.3 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo distinti per spesa diretta e trasferimenti. Percentuali sul totale del bilancio del Ministero. Anni 2004-2009.



Tipologia di autorizzazione. La classificazione della spesa per tipologia di autorizzazione mostra nel 2009 una prevalenza di fattori legislativi (53,4 per cento) e oneri inderogabili (38,8 per cento). Nel triennio 2007-2009, il fabbisogno e gli oneri inderogabili crescono leggermente mentre i fattori legislativi diminuiscono, in termini percentuali, rispetto al totale Ministero [Appendice statistica, Tavola 12.3].

Tavola 12.6 - Stanziamenti iniziali di competenza per tipologia di autorizzazione. Percentuali sul totale Ministero. Anni 2007-2009.

Titolo	2007	2008	2009
Fabbisogno	5,1	8,7	7,8
Fattore Legislativo	62,7	62,1	53,4
Oneri Inderogabili	32,1	29,2	38,8
Totale	100,0	100,0	100,0

Rimodulabilità della spesa. Con riferimento al 2009, la quota rimodulabile degli stanziamenti di competenza è pari al 41,6 per cento, la quota non rimodulabile pari al 58,4 per cento. Nell'ambito della quota rimodulabile il 18,4 per cento è di parte corrente, mentre l'81,6 per cento è in conto capitale. La spesa rimodulabile in conto capitale si concentra soprattutto sui *Contributi agli investimenti* e sui *Contributi agli investimenti ed imprese* [Appendice statistica, Tavola 12.7].

Distinguendo tra spesa diretta e trasferimenti, dalla Tavola 12.7 si evince che la percentuale di rimodulabilità della spesa diretta è nettamente superiore per la componente in conto capitale rispetto a quella di parte corrente (21,3 contro 5,3 per cento). Lo stesso discorso vale per la spesa trasferita seppure con percentuali inferiori (12,6 contro 2,4 per cento) [Tavola 12.7].

Tavola 12.7 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo distinti per spesa rimodulabile e non rimodulabile. Percentuale sul totale Ministero. Anno 2009.

TITOLO	Stanziamenti iniziali di competenza		Totale
	Non Rimodulabile	Rimodulabile	
Spesa diretta corrente	35,8	5,3	41,0
Trasferimenti correnti	18,1	2,4	20,4
<i>di cui trasferimenti ad AA.PP.</i>	17,5	0,9	18,4
Spesa diretta in conto capitale	0,0	21,3	21,3
Trasferimenti in conto capitale	4,6	12,6	17,2
<i>di cui trasferimenti ad AA.PP.</i>	3,0	11,8	14,8
Totale complessivo	58,4	41,6	100,0

12.2 - Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione

12.2.1 - Formazione e analisi dei residui

L'analisi dei residui di bilancio - accompagnata da altre informazioni di natura amministrativa, procedurale e gestionale - può contribuire ad evidenziare alcuni elementi di "criticità" nel bilancio del Ministero, individuando quelle aree che presentano possibili margini di riprogrammazione delle risorse.

Un primo elemento utile da considerare riguarda l'accumulazione di residui nel corso dei diversi esercizi finanziari. Tale evento può essere indagato attraverso l'analisi dell'andamento temporale degli stocks e di alcuni appropriati indicatori finanziari. Effettuata a livello del complesso dell'amministrazione, tale analisi può far emergere un'eventuale situazione di formazione sistematica dei residui, e darne la dimensione complessiva. Si può cogliere chiaramente anche l'effetto complessivo di specifici provvedimenti che hanno inciso sulla permanenza dei residui in bilancio, come ad esempio la riduzione dei termini di conservazione dei residui in conto capitale da 7 a 3 anni disposta, a partire dal 2007, in base all'articolo 3, comma 36, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

Per comprendere le ragioni del mancato utilizzo delle risorse, e quindi identificare possibili linee di miglioramento della gestione - ovvero di riprogrammazione, è opportuno individuare gli specifici ambiti di spesa che forniscono il contributo determinante al fenomeno complessivo. A tale riguardo, alcuni metodi e criteri di analisi - che nel prosieguo vengono applicati al caso del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, con particolare riferimento alle spese in conto capitale (Titolo II) - consentono di individuare i capitoli di spesa da cui è opportuno partire per approfondire le cause della formazione dei residui e individuare possibili soluzioni. Si può trattare, ad esempio, di capitoli che presentano l'ammontare di residui più elevato, o una significativa quota di residui che provengono da esercizi finanziari più lontani nel tempo, ovvero che fanno registrare pagamenti molto modesti o nulli.

12.2.1.1 - Analisi dinamica degli stock di residui in conto capitale

La dinamica dello stock di residui accertati³²⁸ è stata analizzata per mezzo di un semplice schema concettuale che permette di ottenere la variazione percentuale dello stock come somma algebrica delle componenti che contribuiscono rispettivamente alla formazione dei residui e al loro smaltimento, così come determinate dalla gestione dell'esercizio finanziario considerato. La componente di formazione tiene conto sia della competenza definitiva che delle variazioni definitive in conto residui. La componente di smaltimento comprende il totale dei pagamenti in conto residui, le economie e le perenzioni [Tavola 12.8 e Tavola 12.9].

Nel periodo 2003-2009, lo stock dei residui accertati delle spese in conto capitale mostra un andamento decrescente sino ad inizio 2006. Nel corso dei tre esercizi finanziari 2006-2008 i residui mostrano un andamento altalenante, risultando crescenti nel 2006, in forte diminuzione nel 2007, e di nuovo crescenti nel 2008. Il calo del 2007 (-20,7 per cento) appare soltanto come una parentesi determinata dalla forte incidenza delle perenzioni - dovuta all'abbreviazione dei termini di conservazione dei residui disposta dalla legge finanziaria per il 2008. Nel corso dell'esercizio 2008, il peso delle perenzioni - pur rimanendo elevato - si è ridotto, non riuscendo a compensare l'effetto di una componente di residui di nuova formazione che raggiunge proprio in questo esercizio il massimo livello osservabile nel periodo considerato.

Il dato provvisorio del 2009 evidenzia un nuovo sensibile aumento. Nello stesso periodo l'andamento del rapporto gestionale, vale a dire il rapporto tra la competenza definitiva e la somma dei residui accertati al lordo delle loro variazioni definitive, ha avuto un andamento costantemente crescente a partire dall'esercizio 2004 [Tavola 12.8]. Ciò è stato anche in parte dovuto alla diminuzione dello stock di residui verificatosi nel periodo, oltre che all'aumento degli stanziamenti definitivi di competenza.

Le informazioni di natura dinamico-gestionale, desumibili dalla Tavola 12.9, evidenziano principalmente quanto segue: a) un andamento piuttosto stabile della velocità di cassa³²⁹ che, con l'eccezione del 2003 che fa registrare il valore massimo osservato, oscilla tra valori compresi tra il 33,1 per cento del 2006 e il 44,7 del 2008; b) una sostenuta diminuzione della percentuale di residui propri a partire dal 2006, che dal 98,6 scende al 75 per cento nell'esercizio 2008; c) una forte diminuzione della capacità d'impegno effettiva³³⁰ dal 2006 al 2008, cui ovviamente corrisponde l'accresciuto peso dei residui di stanziamento sul totale dei residui accertati. Questa ultima circostanza è anche da attribuirsi ad un maggior rigore nell'applicazione delle norme di contabilità.

³²⁸ Ai fini della presente analisi l'indicatore "dinamica stock" è dato dalla variazione percentuale fra lo stock di residui accertati a fine esercizio e stock di residui accertati all'inizio dell'esercizio al lordo delle variazioni definitive in conto residui, espressa in percentuale di questo secondo stock.

³²⁹ La *velocità di cassa* è definita come rapporto tra il totale dei pagamenti effettuati nell'esercizio e il totale delle risorse impegnate (impegnato di competenza e residui accertati propri iniziali).

³³⁰ La *capacità di impegno effettivo* è calcolata come rapporto fra il totale di competenza impegnato a rendiconto e il totale delle risorse impegnabili (competenza definitiva e residui accertati di stanziamento iniziali).

Tavola 12.8 - Residui in conto capitale. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

Esercizio Finanziario	Accertati	Variazioni Definitive	Totale Pagato	Maggiori o Minori Spese		Rapporto gestionale
				totali	di cui Perenti	
2003	2.121,4	63,7	515,7	105,8	57,9	42,7%
2004	2.022,7	-57,3	560,7	109,3	106,8	32,9%
2005	1.545,6	1,5	359,4	277,0	210,8	53,6%
2006	1.322,6	15,3	293,5	80,0	74,4	60,5%
2007	1.413,1	0,0	398,6	521,9	516,4	80,9%
2008	1.125,2	1,0	330,4	222,1	190,6	95,8%
2009	1.200,1					

Tavola 12.9 - Formazione e smaltimento residui: indicatori finanziari. Anni 2003-2008. Valori percentuali.

Esercizio Finanziario	Dinamica stock	Formazione	Smaltimento		Velocità di cassa	Capacità di impegno effettivo	Residui propri
			totale	di cui perenti			
2003	-7,4	21,0	28,4	2,6	49,3	54,5	63,6
2004	-21,4	12,7	34,1	5,4	43,0	62,0	80,4
2005	-14,5	26,6	41,1	13,6	34,7	87,7	92,5
2006	5,6	33,5	27,9	5,6	33,1	97,7	98,6
2007	-20,4	44,8	65,1	36,5	42,3	88,5	90,3
2008	6,6	55,6	49,1	16,9	44,7	75,9	75,0

L'esame complessivo dei dati, con particolare riferimento all'ultimo biennio, evidenzia come la sostenuta percentuale di smaltimento dei residui - dovuta non solo alle perenzioni - sia accompagnata da elevate percentuali di residui di nuova formazione, composti da un'alta percentuale di residui di stanziamento (25 per cento nel 2008).

12.2.1.2 - Analisi dei residui in conto capitale per esercizio di formazione

A fronte dell'andamento complessivo dello stock dei residui precedentemente descritto, l'individuazione di singoli capitoli di bilancio - interessati dal fenomeno in maniera peculiare - può essere effettuata attraverso un'analisi dell'anzianità dei residui accertati.

In particolare a partire dai dati relativi alla composizione dei residui per esercizio di formazione, considerando per ciascun capitolo di bilancio l'ammontare in valore assoluto dei residui e la loro durata in anni è possibile calcolare:

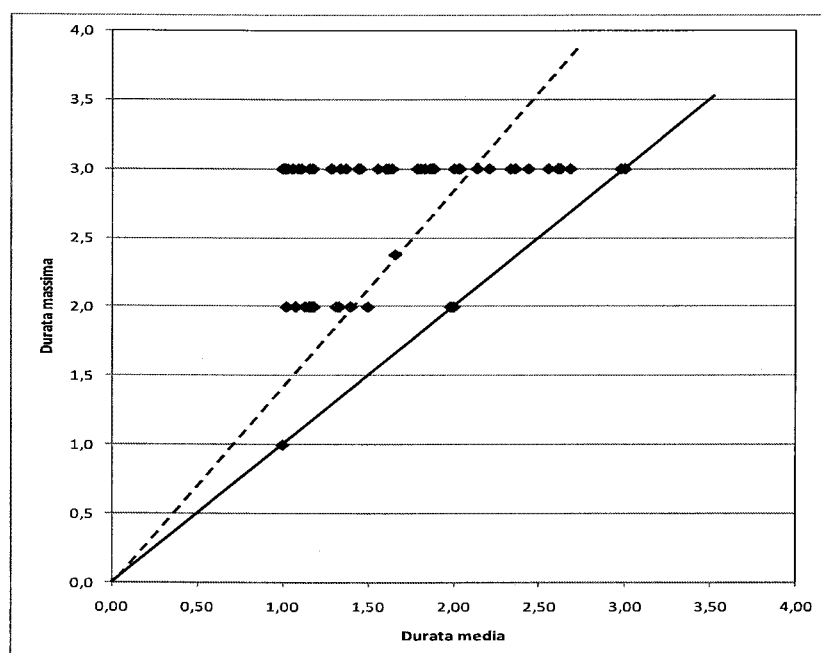
1. un indice di durata media dello stock complessivo: tale indice è calcolato come media ponderata delle durate con pesi costituiti dalla percentuale dello stock attribuita a ciascuna durata;
2. un rapporto caratteristico dato dal rapporto tra la durata massima e la durata media.

Questi indici possono risultare utili per individuare capitoli di spesa su cui è opportuno focalizzare l'attenzione, ad esempio perché denotano una durata dei residui superiore alla media complessiva e/o presentano maggiori rischi di perenzione. In questi casi, un esame delle procedure di impegno e di pagamento e delle caratteristiche dei creditori può mettere in luce difficoltà strutturali nella spesa.

Nel caso dei residui in conto capitale del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, la durata media dello stock - calcolata al 2009 - è pari a 1,66 anni. I capitoli in conto capitale che presentano residui provenienti dall'esercizio finanziario 2006, cioè che hanno maturato già tre anni di durata e che quindi sono oggi suscettibili di andare in perenzione (mentre non lo sarebbero stati senza la riduzione dei termini di conservazione dei residui), sono pari a 46 (su 86 capitoli che presentano residui) per un ammontare complessivo pari a 215,9 milioni di euro.

Il Grafico 12.4 mostra la distribuzione dei capitoli rispetto alla durata massima ed alla durata media dei residui. La bisettrice (linea continua) individua i capitoli per i quali il rapporto caratteristico è pari ad uno (durata massima uguale alla durata media). La linea tratteggiata presenta una inclinazione determinata dal rapporto tra due grandezze: il numeratore è costituito dalla media delle durate massime dei residui di ciascun capitolo (con pesi costituiti dai relativi stocks); il denominatore è dato dalla durata media generale. L'inclinazione di tale retta rappresenta dunque il valore del rapporto caratteristico calcolato a livello di aggregato ministeriale. Le osservazioni che si collocano nell'area compresa tra la retta tratteggiata e la bisettrice rappresentano i capitoli che hanno un valore del rapporto caratteristico inferiore rispetto alla media ministeriale. Ciò significa che quei capitoli hanno una distribuzione degli importi maggiormente concentrata verso le durate più elevate, fino al caso limite dei capitoli che si collocano lungo la bisettrice, aventi residui provenienti da un solo esercizio di durata massima.

Grafico 12.4 - Durata massima e media dei residui dei capitoli di bilancio in conto capitale. Anno 2009.



Capitoli di bilancio che meritano particolare attenzione possono essere individuati rendendo i criteri di analisi più restrittivi. Ad esempio considerando i capitoli in conto capitale che rispettano contemporaneamente le seguenti condizioni [Tavola 12.10]:

1. durata media superiore alla media ministeriale;
2. ammontare complessivo dei residui maggiore di 25 milioni di euro;
3. ammontare dei residui provenienti dall'esercizio finanziario 2006, maggiore di 10 milioni di euro.

L'ammontare totale dei residui che rispettano tali condizioni è pari a 376,9 milioni di euro e di questi oltre il 43 per cento (164,8 milioni di euro), se non opportunamente utilizzato, andrà in perenzione a fine 2009; la quota suscettibile di andare in perenzione è particolarmente elevata per i capitoli 7453 (*Spese per gli interventi di recupero delle risorse idriche*), 7071 (*Somme occorrenti per la promozione e lo sviluppo delle filiere agro-energetiche*) e 7199 (*Fondo rotativo per le imprese*).

Tavola 12.10 - Capitoli selezionati sulla base delle condizioni imposte. Anno 2009. Milioni di euro.

Capitolo	Descrizione	Residui		Giacenza	
		Provenienti esercizio 2006	Totale	Media	Massima
7453	Spese per interventi di recupero di risorse idriche disponibili in aree di crisi del territorio nazionale e per , ecc.	62,0	78,7	2,7	3
7199	Fondo rotativo per le imprese	22,5	36,1	2,6	3
7815	Somma occorrente per la promozione e lo sviluppo delle filiere agroenergetiche anche attraverso l'istituzione di , etc.	40,2	65,8	2,6	3
7071	Interventi per favorire l' integrazione di filiera del sistema agricolo ed agroalimentare e per rafforzare i , ecc.	15,7	35,9	2,4	3
7303	Contributi a favore degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria per la realizzazione di progetti , ecc.	12,4	99,3	1,9	3
7732	Contributo da assegnare all'unire per il potenziamento infrastrutturale dei servizi istituzionali	12,0	61,2	1,8	3
Totale		164,8	376,9		

L'individuazione dei capitoli per i quali occorre approfondire le ragioni del formarsi dei residui, oltre che basarsi su appropriati indicatori finanziari, deve anche tenere conto di considerazioni specifiche, fondate sulla conoscenza puntuale degli interventi, dei programmi di spesa e delle relative procedure. A tale riguardo, nel successivo Riquadro 12.1 sono esaminati a titolo di esempio alcuni capitoli di spesa caratterizzati da un elevato ammontare di residui.

Riquadro 12.1 - ALCUNI CAPITOLI DI SPESA CARATTERIZZATI DA UN SIGNIFICATIVO AMMONTARE DI RESIDUI

Di seguito vengono indicati alcuni capitoli caratterizzati da un significativo ammontare di residui, legati all'attività di Enti strumentali e di ricerca. Di tali capitoli si descrive brevemente la dinamica dei residui accertati, così come determinata dalla gestione relativa agli esercizi finanziari che vanno dal 2003 al 2008.

Contributi a favore degli istituti di ricerca e di sperimentazione agraria per la realizzazione di progetti speciali (capitolo 7251)³³¹

Si tratta di impegni per iniziative di informazione dei consumatori, promozione di prodotti tipici, manifestazioni fieristiche. Fra i beneficiari (comuni, società, associazioni private, fondazioni etc.) compaiono anche alcuni degli enti strumentali del Ministero, affidatari della realizzazione di programmi a favore di 'iniziative varie'. In generale, si tratta di contributi di piccolo importo distribuiti ad una molteplicità di beneficiari, ma sono presenti alcuni impegni di dimensione rilevante (superiore ai 500 mila euro) a favore di fondazioni ed enti strumentali. I relativi importi, risalenti ad impegni del 2006-2007, erano ad aprile del 2009 non movimentati. Questa premessa è utile al commento della dinamica dei residui di questo capitolo di recente formazione.

Nel periodo 2008-2009 i residui accertati si sono dimezzati, passando da 34,6 a 17,4 milioni di euro. In assenza di residui di nuova formazione - a causa dell'assenza di stanziamenti di competenza - ciò è il risultato di una sostenuta componente di smaltimento (-54,9 per cento). Da questo punto di vista occorre segnalare come, oltre alla sostenuta velocità di cassa, sia presente una significativa presenza delle perenzioni (10,7 per cento). Tale circostanza è del tutto inattesa, vista la natura di breve termine delle spese finanziate, rappresentando piuttosto un indizio della necessità di una migliore programmazione da parte dell'amministrazione, al fine di evitare inefficienze nell'utilizzo delle risorse.

Tavola 12.11 - Capitolo 7251: Residui accertati: valori assoluti (a) e percentuali di formazione e smaltimento (b). Anni 2008-2009. Milioni di euro.

(a)

Esercizio Finanziario	Accertati	Variazioni Definitive
2008	34,6	4
2009	17,4	0

(b)

Esercizio Finanziario	Dinamica stock	Formazione	Smaltimento	di cui Perenti	Velocità di cassa	Capacità di impegno effettivo	Residui propri %
2008	-0,5	0	1	0,1	0	N/D	1,0

Contributi agli istituti di ricerca e di sperimentazione agraria per programmi di ricerca (capitolo 7303)³³²

Il capitolo 7303 rappresenta il capitolo principale dedicato al finanziamento degli enti ed istituti di ricerca facenti capo al Ministero, nonché alla realizzazione di programmi di ricerca realizzati mediante il ricorso ad altri enti ed istituti esterni. Ciò è chiaramente indicato anche dalle dimensioni del capitolo, che è il maggiore dei tre esaminati. Nel periodo di riferimento i residui accertati hanno mostrato un forte incremento tra il 2003 e l'inizio del 2007, segnando poi una flessione che ad inizio 2009 li ha collocati a 99,3 milioni di euro. Il saldo della dinamica dello stock di residui, dato dalla differenza tra percentuale di residui di nuova formazione e percentuale di residui pre-esistenti smaltiti nel corso dell'esercizio, che nel 2003 era pari a +25,1 per cento, ha continuato ad avere un andamento positivo abbastanza sostenuto nei successivi esercizi, sino a raggiungere il picco del 59,7 per cento con la gestione dell'esercizio 2006.

³³¹ Descrizione completa del capitolo 7251: Contributi a favore degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria per la realizzazione di progetti speciali in agricoltura e per la tutela della salute dei consumatori per l'educazione alimentare.

³³² Descrizione completa del capitolo 7303: Contributi agli istituti di ricerca e sperimentazione agraria, istituti universitari, o altri organismi specializzati, per programmi finalizzati e coordinati di ricerca da attuarsi anche mediante l'acquisizione o messa a disposizione delle necessarie attrezzature tecnico-scientifiche, ed aziendali secondo le priorità della programmazione agricola nazionale.

Nei due esercizi seguenti, grazie al contributo significativo apportato dalla riduzione dei termini di conservazione dei residui - introdotta dalla L.F. 2008 - si è verificata invece una contrazione, rispettivamente: -26,9 e -22,2 per cento. Particolarmente significativo è il contributo allo smaltimento dato dalle perenzioni nel corso dell'esercizio 2007, con il 41,1 per cento, mentre basso è stato quello dei pagamenti, con una velocità di cassa che raggiunge il valore minimo (15,6 per cento) nel periodo esaminato. I ruoli si invertono nell'esercizio 2008, dove le perenzioni riducono la loro incidenza pur rimanendo significative (12,1 per cento) mentre la velocità di cassa arriva quasi a raddoppiarsi (29 per cento).

Lo 'shock' nei valori delle perenzioni dell'esercizio 2007 - dovuto alla legge finanziaria per il 2008 - testimonia come, al 31/12/2007, il 41 per cento dei residui avesse una 'anzianità' compresa tra tre e sette esercizi (il numero di esercizi trascorsi dalla prima iscrizione del relativo stanziamento). Scendendo più in dettaglio, si tratta di un ammontare di residui perenti pari a 63,7 milioni di euro avente un'anzianità media di circa 4,4 esercizi. Questa caratteristica merita di essere ulteriormente indagata, considerato che l'attività di ricerca, per sua natura e salvo casi particolari, potrebbe portare a realizzazioni utili in un periodo inferiore ai tre anni. Gli enti ed istituti beneficiari di questi impegni effettuano normalmente richieste di proroghe, generalmente concesse dal Ministero, con la conseguenza che si allungano i tempi con cui vengono resi disponibili i risultati delle attività di ricerca. Un ulteriore elemento critico è rappresentato dal ripresentarsi, all'inizio dell'esercizio 2008, di una significativa percentuale di residui di stanziamento (10,5 per cento).

Tavola 12.12 - Capitolo 7303: Residui accertati: valori assoluti (a) e percentuali di formazione e smaltimento (b). Anni 2003-2009. Milioni di euro.

(a)

Esercizio Finanziario	Accertati	Variazioni Definitive
2003	73,2	
2004	91,6	-19
2005	80,6	
2006	97,2	
2007	155,3	
2008	113,5	12
2009	99,3	

(b)

Esercizio Finanziario	Dinamica stock	Formazione	Smaltimento	di cui Perenti	Velocità di cassa	Capacità di impegno effettivo	Residui propri %
2003	25,1	51,9	26,8	1,5	38,8	58,9	63,8
2004	11,2	36	24,8	1,3	23,6	42,7	58,5
2005	20,6	36,3	15,8	1	27,5	97,9	98,5
2006	59,7	81,2	21,5	1,2	17,7	99,1	99,8
2007	-26,9	37,7	64,6	41,1	15,6	94,9	96,8
2008	-20,6	19,9	40,5	12,1	29	69,2	89,5

Spese per la realizzazione di progetti speciali, accordi di programmi (Capitolo 7326)

Questo capitolo riguarda le spese per la realizzazione di programmi speciali di informazione e comunicazione per la valorizzazione delle produzioni, la tutela della salute dei consumatori e l'educazione alimentare. Si noti come l'oggetto del capitolo sia analogo a quello del 7251, eccetto per il mancato riferimento agli enti ed istituti di ricerca. Il capitolo si distingue per ampiezza della platea dei beneficiari e 'polverizzazione degli interventi'. Con andamento non dissimile da quanto rilevato per i due precedenti capitoli, nel periodo di riferimento i residui accertati hanno inizialmente mostrato un forte incremento, negli esercizi che vanno dal 2003 al 2005. L'esercizio 2006 ha poi registrato una prima sostanziale diminuzione (-15,9 per cento), contrastata dal lieve aumento dell'esercizio successivo, diminuzione che si è ripetuta in virtù della gestione 2008 (-17 per cento). Come risultato di questa dinamica, lo stock complessivo dei residui accertati si è portato dai 15,2 milioni di euro di inizio 2003 ai 28 milioni di euro di inizio 2009. Anche qui, la riduzione dei termini di conservazione dei residui introdotta dalla legge finanziaria 2008 ha fornito un contributo significativo al contenimento della dinamica di stock nel corso dell'esercizio 2007 (-19,7 per cento), pur non riuscendo a determinare un saldo negativo a causa della forte incidenza dei residui di nuova formazione. Nel 2008, alla diminuzione del peso delle perenzioni è corrisposto un forte aumento della velocità di cassa, fattore che ha avuto dunque un ruolo cruciale per la diminuzione dello stock di residui registrata a fine esercizio.

Tavola 12.13 - Capitolo 7326: valori assoluti (a) e percentuali di formazione e smaltimento (b). Anni 2003-2009. Milioni di euro.

(a)

Esercizio Finanziario	Accertati	Variazioni Definitive
2003	15,2	
2004	18,7	-2,8
2005	18,2	
2006	33,5	
2007	28,1	
2008	29,2	4,5
2009	28,0	

(b)

Esercizio Finanziario	Dinamica stock	Formazione	Smaltimento	di cui Perenti	Velocità di cassa	Capacità di impegno effettivo	Residui propri %
2003	23,4	34,1	10,6	0,0	41,0	32,0	26,7
2004	13,7	50,0	36,3	0,0	60,7	51,0	47,3
2005	84,1	113,8	29,7	0,0	19,7	78,9	67,6
2006	-15,9	43,2	59,1	0,0	46,9	91,9	96,6
2007	3,9	70,8	67,0	19,7	22,2	100,0	100,0
2008	-17,0	19,4	36,4	1,2	43,5	79,5	94,0

12.2.2 - La legge 499 del 1999 e l'analisi degli impegni

La legge 23 dicembre 1999, n. 499, rappresenta un intervento legislativo di primaria importanza, in quanto riguardante tutti i settori di attività del Ministero. Lo scopo originario della legge era quello di provvedere alla razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale, nel perseguimento delle seguenti finalità:

a) assicurare coerenza programmatica e continuità pluriennale agli interventi pubblici nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale, favorendone l'evoluzione strutturale;

b) accrescere, mediante l'armonizzazione dei costi medi di produzione con quelli degli altri Paesi dell'Unione europea, le capacità concorrenziali del sistema agroalimentare italiano nel mercato europeo ed internazionale perseguendo la massima valorizzazione delle produzioni agricole e la tutela del consumatore, nonché il riequilibrio delle strutture produttive nelle diverse aree del Paese;

c) promuovere le politiche di sviluppo e di salvaguardia del mondo rurale, attraverso il sostegno all'economia multifunzionale nel quadro di uno sviluppo sostenibile e del riequilibrio territoriale.

Tale legge, all'articolo 4, autorizzava la spesa di lire 250 miliardi annui per il periodo 1999-2002 per le attività di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in particolare per attività riconducibili a:

- ricerca e sperimentazione in campo agricolo;
- raccolta elaborazione e diffusione di informazioni e di dati, compreso il sistema informativo agricolo (SIAN);
- sostegno delle associazioni ed unioni nazionali di produttori agricoli;
- miglioramento genetico e vegetale del bestiame;
- tutela e valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli;
- prevenzione e repressione frodi;
- sostegno alle politiche forestali nazionali;
- progetti speciali in materia agricola predisposti da università e ricerca;
- attività di supporto a quelle di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- funzionamento delle connesse strutture ministeriali.

Le relative risorse sono allocate sul capitolo 7810 dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, denominato *Somme da ripartire per assicurare la continuità degli interventi pubblici nel settore agricolo e forestale*. Tali risorse vengono successivamente ripartite, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - su proposta del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali - e allocate sui vari capitoli del medesimo Stato di previsione, rispettando le finalità di spesa previste dal dettato normativo (vedi allegato 1).

Fino all'anno finanziario 2004 le risorse allocate sul capitolo 7810 venivano ripartite sia tra spese di parte corrente che tra quelle di conto capitale come di seguito esposto:

Tavola 12.14 - Capitolo 7810: ripartizione risorse. Anni 2001-2004. Milioni di euro.

Anno	Titolo I	Titolo II	Totale	Percentuale Titolo I / Totale L. 499/99
2001	32,6	105,9	138,5	23,5
2002	48,0	241,5	289,4	16,6
2003	63,6	187,0	250,6	25,4
2004	125,0	181,4	306,4	40,8

A decorrere dall'anno finanziario 2005 le risorse della L. 499/99 relative alle spese di parte corrente sono state consolidate in bilancio - per un importo complessivo pari a 93,1 milioni di euro; d'altro canto, le risorse destinate esclusivamente alle spese in conto capitale, per il periodo 2005-2008, hanno seguito la dinamica rappresentata nella tavola sottostante:

Tavola 12.15 - Legge 499/99: risorse di parte capitale (2005-08) e stanziamenti (2009-11). Milioni di euro.

Anni	Importi
2005	154,0
2006	93,9
2007	177,7
2008	94,4*
2009	109,6**
2010	70,1**
2011	53,9**

(*) di cui 39,5 milioni di euro attribuiti in conto residui provenienti dall'esercizio precedente
(**) dati Legge di bilancio 2009

Analizzando la capacità di spesa, la formazione di residui, le caratteristiche degli impegni a favore dei singoli creditori, e le finalità della suddetta legge, sono state elaborate alcune proposte di razionalizzazione delle risorse di alcuni capitoli - sia di parte corrente che in conto capitale - che attingono dalle risorse stanziare dalla legge in esame. In particolare, per la parte capitale, esse riguardano i seguenti interventi:

Somme da ripartire per assicurare la continuità degli interventi pubblici nel settore agricolo e forestale (Capitolo 7810)

Si tratta del capitolo fondo sul quale vengono allocate tutte le risorse della legge 499. Il capitolo finanzia le spese di 'investimento' in vari settori individuati dal Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (ricerca, comunicazione ed informazione, innovazione tecnologica, sostegno ad imprese ed associazioni). Il capitolo in questione finanzia anche i capitoli 7251, 7303 e 7326, i cui sintomi di inefficienza sono stati evidenziati nel paragrafo specifico, relativo alla dinamica del processo di formazione e smaltimento dei loro residui.

Contributi alle imprese (Capitolo 7715)

Il capitolo è uno di quelli finanziati dalla legge 499/1999, e dunque dal capitolo 7810. Contiene contributi distribuiti su di una ampia platea di beneficiari (allevatori ed associazioni di categoria), principalmente per attività di miglioramento genetico. Il capitolo si distingue per un consistente stock di residui (32 milioni di euro al 31/12/2008), ed in particolare per la consistenza di quelli di stanziamento, pari a 9,6 milioni di euro.

Passando ai capitoli di parte corrente, si segnalano i seguenti interventi:

Trasferimenti agli enti ed istituti di ricerca (Capitolo 2081)

Il capitolo gestisce risorse per trasferimenti agli enti strumentali ed istituti di ricerca, la maggior parte dei quali a titolo di contributo straordinario. Sulla base di una valutazione più approfondita dei bilanci di tali enti, data anche l'ampiezza dei contributi ordinari e delle entrate derivanti per attività regolate da convenzioni, l'amministrazione potrebbe valutare una diversa finalizzazione degli stanziamenti di competenza.

Somme occorrenti alla realizzazione dei programmi relativi al potenziamento delle attività di miglioramento genetico del bestiame, per la tutela dei libri genealogici da parte delle associazioni di allevatori (Capitolo 2285)

E' uno dei capitoli che finanziano la tenuta dei libri genealogici (cfr., sopra, capitolo 7715). La materia dal 1999 (cfr. art. 2, legge 280/1999) è divenuta di competenza regionale, con conseguente trasferimento di risorse finalizzate allo scopo da parte dello Stato alle Regioni, sul capitolo 7637.

Trasferimenti alle imprese (Capitolo 2087)

Si tratta di trasferimenti annuali a pioggia a favore di consorzi di valorizzazione e tutela dei prodotti tipici. I residui accertati ammontano a 6,3 milioni di euro, e sono circa il triplo dello stanziamento iniziale di competenza 2009. La collocazione fra i trasferimenti correnti è giustificata dalla procedura formale del bando annuale. In realtà, però, la non selettività del bando configura un trasferimento in conto esercizio con cadenza annuale.

Ulteriori capitoli analizzati. In aggiunta ai capitoli interessati dalla Legge n. 499/1999, dall'analisi sono emersi ulteriori capitoli per i quali l'amministrazione sulla base dei propri programmi potrebbe valutare una diversa finalizzazione delle risorse:

Spese a favore delle associazioni di categoria e organismi specializzati per la realizzazione di programmi di sviluppo del settore della pesca ed in particolare nel campo della formazione, informazione e qualificazione professionale (Capitolo 1477)

Si tratta di interventi a favore del settore pesca tramite le associazioni di categoria (piano pesca 2007-2009, capitolo collocato in tabella C). Sono presenti numerose convenzioni con società per attività di formazione ed informazione, oltre a trasferimenti a titolo generico verso associazioni sindacali di categoria.

Contributi per la realizzazione di studi e modelli operativi per l'attivazione di processi per la tracciabilità dei prodotti agricoli ed agroindustriali (Capitolo 2086)

Il capitolo finanzia contributi pioggia a favore di consorzi di valorizzazione, e singole aziende, per progetti di tracciabilità delle produzioni. I residui accertati ammontano a 4,8 milioni di euro, pari a 2,6 volte lo stanziamento iniziale di competenza. Spese connesse all'attività del Corpo forestale dello Stato nella prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile (Capitolo 3080)

Si tratta di un capitolo fondo - utilizzato per finanziare spese di natura diversa. Inserito tra gli interventi, esso viene prevalentemente utilizzato per spese di funzionamento. L'amministrazione potrebbe valutare una riclassificazione del capitolo e una rimodulazione dello stanziamento, considerando anche l'esistenza del capitolo "gemello" 3081.

Somme occorrenti per l'attuazione dei piani nazionali di settore e del programma quadro finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali (Capitolo 7643)

Si tratta di risorse a favore di piani nazionali di settore, ad oggi non ancora individuati, per le

quali il residuo di stanziamento dell'anno 2008 ammonta a 48,0 milioni di euro. Per completezza, bisogna aggiungere che lo stanziamento relativo al 2009 (circa 20,0 milioni di euro) è stato accantonato nell'ambito del provvedimento di legge (Atto Camera 2353) a copertura delle risorse da destinare al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura.

Contributi ad enti ed istituti di ricerca (Capitolo 7742)

Si tratta di contributi per favorire l'agricoltura biologica. Vi sono evidenti difficoltà ad utilizzare le risorse stanziati (10,0 milioni di euro), difficoltà che si accompagnano a una notevole massa di residui, al 31/12/2008 pari a 25,6 milioni di euro.

Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura e nel settore della pesca (Capitolo 7818)

Si tratta di fondi destinati a favorire l'imprenditorialità giovanile nel settore, stanziati dalla legge 296/2006. Ad oggi sono stati emanati solo bandi per borse di studio. Si evidenziano difficoltà ad utilizzare le risorse di competenza (5,0 milioni di euro), nonché un rilevante ammontare di residui, al 31/12/2008 pari a circa 20 milioni di euro.

12.2.3 - Enti strumentali

Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali si caratterizza per l'affidamento di una significativa quota delle proprie attività ai cosiddetti *Enti strumentali*. Essi sono: AGEA, BUONITALIA Spa, CFEPSR, CRA, ENR, ENSE, INEA, ISA Spa, ISMEA, INRAN, UNIRE³³³. Tali enti, oltre a ricevere trasferimenti per il funzionamento ordinario, ricevono dal bilancio del Ministero anche trasferimenti di natura "straordinaria" nonché cospicue risorse per attività regolate da specifiche convenzioni, che riguardano - principalmente ma non esclusivamente - attività di studio e ricerca. Con riferimento all'esercizio 2008, i pagamenti complessivi effettuati dal bilancio dello Stato a favore degli enti strumentali ammontavano a 201,1 milioni di euro, per un importo pari al 13,7 per cento del totale dei pagamenti del Ministero. Nello stesso anno, una stima per difetto, indica in 236,1 milioni di euro il volume complessivo degli impegni stabiliti a favore dei suddetti enti, per un importo pari al 12,9 per cento del totale del bilancio ministeriale. La dipendenza degli enti strumentali dai trasferimenti operati dallo Stato è nel complesso piuttosto elevata. Nel 2007, l'insieme degli enti di cui sopra - con esclusione delle due S.p.a. e degli enti pubblici non economici: ISMEA e ENR - riceveva dallo Stato trasferimenti per un ammontare pari al 47 per cento delle loro entrate accertate.

I problemi evidenziati nella discussione dei residui dei capitoli di parte capitale, 7251 e 7303 riguardanti principalmente gli enti di ricerca, hanno consigliato un esame più approfondito della situazione di questi enti. In particolare, l'analisi si è concentrata sugli ultimi due rendiconti finanziari disponibili dei seguenti enti pubblici non economici di ricerca:

- CRA: Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura;
- ENSE: Ente Nazionale delle Sementi Elette;
- INEA: Istituto Nazionale di Economia Agraria;
- INRAN: Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione.

³³³ L'AGEA è l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, il CFEPSR è il Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale, ENR è l'Ente nazionale risi, l'UNIRE è l'Unione nazionale incremento razze equine.

12.2.3.1 - Entrate ed autonomia finanziaria

Entrate. I dati rilevati con riferimento alle entrate complessive e alla loro composizione, negli anni di competenza presi a riferimento, sono esposti nelle tabelle che seguono:

Tavola 12.16 - Totale entrate per ente (accertamenti). Anni 2006-2007. Milioni di euro.

Ente	2006	% su totale	2007	% su totale	Var. % 2007/2006
CRA	166,05	71,7	167,43	80,1	0,8
ENSE	12,87	5,6	11,68	5,6	-9,2
INEA	37,12	16,0	18,73	9,0	-49,5
INRAN	15,50	6,7	11,32	5,4	-27,0
Totale	231,53	100,0	209,14	100,0	-9,7

Nei due anni considerati, le entrate presentano complessivamente una diminuzione del 9,7 per cento. Le entrate correnti rappresentano circa l'80 per cento del totale degli accertamenti, e subiscono una riduzione nei valori assoluti del 14 per cento circa nel 2007. Le entrate in conto capitale rappresentano meno del 3 per cento del totale nel 2006, e subiscono una ulteriore riduzione nel corso del 2007. La consistente riduzione delle entrate correnti è dovuta, principalmente, alla riduzione dei trasferimenti correnti, solo parzialmente compensata dall'incremento delle altre entrate (+10 per cento).

Tavola 12.17 - Composizione delle entrate. Anni 2006-2007. Milioni di euro.

	2006	% su totale	2007	% su totale
Totale entrate correnti	189,68	81,6	166,34	79,2
Totale entrate in conto capitale	6,47	2,8	4,72	2,3
Totale entrate gestioni speciali	0,00	0,0	0,00	0,0
Totale entrate per partite di giro	36,19	15,6	38,85	18,5
Totale	232,34	100,0	209,91	100,0

Nella tavola successiva viene ricostruita la provenienza dei trasferimenti correnti da parte degli organismi pubblici. L'assenza, in molti bilanci, di una puntuale descrizione della provenienza ministeriale dei finanziamenti non ha consentito una ricostruzione più articolata degli interventi finanziari apportati dai vari Ministeri.

Tavola 12.18 - Trasferimenti correnti da organismi pubblici (accertamenti). Anni 2006-2007. Milioni di euro.

	2006			2007			Variazione % 2007/2006
	Valori assoluti	% su totale trasferimenti correnti	% su totale entrate	Valori assoluti	% su totale trasferimenti correnti	% su totale entrate	
1.2.1 Trasferimenti da parte dello Stato	148,62	85,8	64,2	134,57	90,7	64,3	-9,0
1.2.1.1 - di cui Trasferimenti Mipaf	69,50	40,1	30,0	110,65	74,5	52,9	59,0
1.2.2 Trasferimenti UE	5,29	3,0	2,3	0,91	0,6	0,4	-83,0
1.2.3 Trasferimenti da parte delle Regioni	8,54	4,9	3,7	5,33	3,6	2,6	-38,0
1.2.4 Trasferimenti da parte dei Comuni e delle	0,22	0,2	0,1	0,22	0,1	0,1	-3,0
1.2.5 Trasferimenti da parte di altri enti del settore pubblico	10,50	6,1	4,5	7,40	5,0	3,5	-29,0
Totale trasferimenti correnti	173,18	100,0	74,8	148,43	100,0	70,9	-14,3
Totale entrate	231,53			209,14			-9,7

Dai dati appare evidente il contributo fondamentale dello Stato al mantenimento degli enti considerati: il trasferimento corrente copre oltre il 64 per cento delle entrate totali in entrambi gli esercizi considerati. D'altro canto, risulta essere esiguo l'apporto degli altri enti territoriali. Di particolare rilievo, inoltre, è il contributo del Ministero delle politiche agricole e forestali. La percentuale di dipendenza diviene assai più elevata se non si tiene conto delle partite di giro: nel 2007, 78,7 e 64,7 per cento per quanto riguarda, - rispettivamente - i trasferimenti correnti dallo Stato e dal Ministero. Inferiore, ma significativo, è anche l'apporto dei trasferimenti statali alle entrate in conto capitale, ma al riguardo non abbiamo dati di dettaglio. Per memoria, nel 2007 il complesso degli enti pubblici non economici aveva oltre un quarto (26 per cento) delle proprie entrate in conto capitale coperte da trasferimenti dello Stato. In ogni caso, la scarsa incidenza di queste entrate sul totale non modifica in maniera apprezzabile le percentuali indicate.

Autonomia finanziaria. Un indice di autonomia finanziaria può essere calcolato raffrontando le entrate al netto dei trasferimenti statali con il totale delle uscite. I risultati vengono illustrati nella tavola seguente:

Tavola 12.19 - Indice di autonomia finanziaria. Anni 2006-2007. Milioni di euro.

Anno	Ente	Entrate al netto dei trasferimenti statali (a)	Totale uscite (b)	(a) / (b)
2006	CRA	48,73	171,08	28,0
2006	ENSE	12,56	12,76	98,0
2006	INEA	19,58	31,83	62,0
2006	INRAN	5,44	29,92	18,0
2007	CRA	48,69	165,09	29,0
2007	ENSE	11,59	11,77	98,0
2007	INEA	11,20	27,96	40,0
2007	INRAN	5,68	18,47	31,0

Da essi si evince la decisa dipendenza degli enti esaminati dai trasferimenti statali, con l'eccezione dell'ENSE che copre con le entrate proprie il 98 per cento del proprio fabbisogno.

Gestione dei residui. Tra le grandezze di riferimento utilizzate per la valutazione dell'andamento gestionale degli enti pubblici, i residui - sia attivi che passivi - rappresentano un indicatore molto significativo della capacità gestionale e previsionale.