

La politica nazionale

I provvedimenti di politica agraria

La durissima crisi finanziaria che ha colpito il paese nel 2012 si è riverberata anche nella politica agricola nazionale, caratterizzata da misure mirate essenzialmente alla riduzione della spesa pubblica nel settore agricolo e, con un'incidenza modesta, rispetto alle necessità del settore produttivo a fini del suo rilancio competitivo. È inoltre necessario premettere che nel 2012 hanno avuto effetto anche i pesantissimi tagli di bilancio programmati dal precedente Governo nel corso del 2011.

Per dare il senso delle riduzioni apportate all'intervento pubblico in agricoltura, basti ricordare che nel 2012 si è pressoché dimezzato lo stanziamento a favore del settore ippico (-110 milioni di euro), è stato previsto entro il 2013 l'azzeramento dello stanziamento della l. 499/99, la principale fonte di risorse per interventi agricoli del MIPAAF, ed è stato ridotto mediamente di un quinto lo stanziamento a favore degli enti vigilati dal MIPAAF. Alcune politiche "storiche" operate dal Ministero, quali, ad esempio, la promozione sui mercati internazionali, il sostegno ai consorzi di tutela per le produzioni di qualità, il finanziamento delle unioni di organizzazioni di produttori agricoli, hanno operato nel 2012 grazie a risorse pari a un quinto rispetto a quanto avuto nel 2007, con una prospettiva di budget per il 2013 pari a zero.

Va anche rammentato che nel 2011 si era assistito al cambio di ben tre ministri dell'agricoltura, e che nel 2012 la guida del Dicastero agricolo è stata retta – e lo è rimasta fino al 28 aprile 2013 – da Mario Catania, Dirigente generale del Ministero stesso.

In questo quadro non deve sorprendere che i pochi interventi di politica agricola operati nel 2012 abbiano riguardato aspetti di semplificazione normativa e, in molti casi, siano stati operati attraverso disegni di legge che poi non hanno visto concretizzazione nel corso della legislatura, interrottasi, come noto, nei primi mesi del 2013.

Peraltro, il Governo nel cercare di rilanciare gli investimenti produttivi nell'ottica di sostenere un percorso di fuoriuscita dalla situazione di recessione economica, non ha privilegiato il comparto agricolo, nonostante i risultati positivi dell'export agro-alimentare, come dimostrano le limitate misure adottate nell'atto più rilevante del Governo, il cosiddetto decreto "sviluppo".

I pochi interventi con riflessi sul settore agro-alimentare varati dal Governo Monti possono riassumersi nei decreti legge: "liberalizzazioni", "semplificazioni", "spending review" e "sviluppo"¹. Mentre, in chiusura di anno, la legge di stabilità (l. 228/12) ha ulteriormente acuito i tagli al settore, attraverso misure di riduzione nell'erogazione di sostegno tramite il gasolio agricolo ad accisa agevolata.

È utile osservare come anche il Parlamento non abbia di fatto deliberato in materia agricola nel corso del 2012; così, bisognerà attendere la l. 9/13², nota come legge Mongiello in materia di tutela dell'olio d'oliva, per registrare un intervento significativo in campo agricolo da parte dell'Organo costituzionalmente deputato alla funzione legislativa. Relativamente a tale legge, peraltro, è da segnalare il contrasto sorto con la Commissione europea, che già nel novembre 2012, ha provveduto a comunicare all'Italia la non applicabilità della legge stessa per almeno un anno, in attesa delle relative verifiche sulla compatibilità della norma stessa con le regole europee.

Per quanto riguarda il decreto "liberalizzazioni"³, si ricorda che le norme più rilevanti hanno riguardato la disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari (art. 62); il rilancio dei contratti di filiera e di distretto nel settore agro-alimentare (art. 63); le misure di sostegno per l'accesso al credito in attuazione di una specifica decisione comunitaria che istituisce il "Fondo credito" (art. 64); l'eliminazione degli incentivi per gli impianti fotovoltaici a terra su terreni agricoli (art. 65); la dismissione di terreni demaniali (art. 66). Di tali misure, al 30 giugno 2013, l'attuazione è stata molto diversificata.

L'articolo 62 rappresenta sicuramente la norma più importante, visto l'ambizioso obiettivo di garantire maggiore trasparenza nei rapporti tra i diversi operatori della filiera agro-alimentare, attraverso l'eliminazione di posizioni di ingiustificato squilibrio contrattuale tra le parti, fissando, tra l'altro, tempi certi per il pagamento

¹ Rispettivamente: d.l. 1/12, convertito con l. 27/2012; d.l. 5/12, convertito con l. 35/12; d.l. 95/12, convertito con l. 135/12; d.l. 83/12, convertito con l. 134/12.

² Approvata con il sostegno di tutti i gruppi parlamentari, ha previsto una serie di interventi a tutela dell'olio italiano, che vanno dall'indicazione d'origine, al divieto all'utilizzo di contenitori anonimi nella ristorazione, alla previsione di un sistema di controllo più serrato degli olii che presentano contenuto di alchil esteri superiori ad un certo livello e al ruolo più incisivo dei comitati di assaggio (panel test).

³ Per la descrizione delle singole misure recate dal decreto, si veda la precedente edizione di questo Annuario (pag. 220).

delle merci, ha avuto un iter applicativo quanto mai travagliato. Dopo che il MIPAAF e il MISE avevano raggiunto un'intesa operativa con il d.m. 199/12, il sovrapporsi di ulteriori modifiche normative, stabilite con il d.l. 179/12 e il parallelo recepimento della direttiva 2011/7/UE (operato con il d.lgs. 192/12), ha determinato una fase di grande incertezza tra gli operatori circa la vigenza o meno degli obblighi sui tempi di pagamento fissati dall'articolo 62. La confusione del quadro giuridico, in realtà, è stata il frutto delle differenze profonde di vedute tra il mondo agricolo, fortemente schierato a difesa della norma speciale prevista dall'articolo 62, e parte del mondo industriale e del commercio, schierato a favore del recepimento "elastico" della direttiva comunitaria. Tra marzo e aprile 2013, i due Ministeri competenti (MIPAAF e MISE), hanno formalizzato due posizioni diametralmente opposte circa la vigenza dell'articolo 62, aprendo uno scontro istituzionale con pochi precedenti. La questione è stata così definita dal TAR del Lazio, che nel settembre 2013 ha respinto il ricorso, dando atto alla stregua delle condivisibili considerazioni espresse dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, della piena – e perdurante – vigenza dell'art. 62 del decreto legge 1/2012.

Il rilancio dei contratti di filiera è stato reso operativo nel corso del 2012 con la circolare 558/12, tramite la quale il MIPAAF ha fissato le caratteristiche, le modalità e le forme per la presentazione delle domande di accesso ai predetti contratti. Al contrario, la previsione di dismissione dei terreni demaniali è rimasta inattuata, per diversità di vedute tra il MEF e il MIPAAF. Il primo, infatti, avrebbe voluto che anche i terreni degli enti vigilati dal MIPAAF, a cominciare da quelli destinati alla ricerca e sperimentazione, fossero venduti e il ricavato incamerato dal MEF; a ciò si è aggiunta la difficoltà di dismettere terreni del demanio militare, in gran parte da bonificare.

Relativamente al decreto "semplificazioni", le previsioni di un alleggerimento amministrativo per le imprese si sono rivelate assai ottimistiche: se l'obbligo per le singole amministrazioni di pubblicare sul proprio sito istituzionale la lista dei controlli a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività, indicando per ciascuno di essi i criteri e le modalità di svolgimento delle relative attività, è stato parzialmente assolto, i successivi adempimenti di semplificazione sono rimasti spesso inattuati, soprattutto a causa della concomitanza di competenze con le Regioni.

Anche la prevista semplificazione delle procedure AGEA relative alla piena attivazione del fascicolo aziendale ha subito forti rallentamenti, a causa della complessa situazione di AGEA, riformata per l'ennesima volta nel giugno del 2012 e, quindi, nuovamente commissariata.

Con il decreto sulla "spending review" l'amministrazione agricola è stata ulteriormente tagliata e riformata: da un lato, l'articolo 2 ha imposto un ulteriore taglio agli organici ministeriali, riducendo del 20% il numero dei dirigenti e del

10% i costi per il personale impiegatizio, imponendo così la quarta ristrutturazione del MIPAAF in quattro anni⁴; dall'altro, ha previsto la soppressione dell'Istituto nazionale della nutrizione (INRAN) e la sua confluenza nel CRA, il principale ente di ricerca agricolo. La repentina soppressione dell'INRAN, peraltro operata senza prevedere procedure transitorie o liquidatorie, ha determinato il blocco dell'attività dell'ente, dal momento che le attività relative all'Ente nazionale sementi elette – già assorbito dallo stesso INRAN l'anno precedente – sono state assegnate all'Ente nazionale risi. Successivamente, anche tali attività sono state ricondotte al CRA a opera della legge di stabilità 2013. La paralisi delle attività dell'ex INRAN e le gravi difficoltà economiche causate anche ai dipendenti dalla lacunosità della norma testimoniano la necessità di procedure più rispettose dell'attività scientifica degli enti soppressi e meno protese al mero obiettivo del taglio di risorse.

Anche l'AGEA è stata riformata dal d.l. 95/12, prevedendo la modifica della governance interna e la previsione di un Direttore generale quale organo unico di gestione. Sempre la stessa norma ha previsto il trasferimento dall'AGEA al MIPAAF delle funzioni di coordinamento previste dal reg. (CE) 1290/05 in materia di finanziamento della PAC. La riforma dell'AGEA, tuttavia, rimarrà lettera morta; tant'è che nel corso del 2013 si è nuovamente riproposto il tema del suo commissariamento e dell'ennesimo tentativo di riforma.

Lo stesso decreto legge, infine, ha previsto anche la soppressione dell'Assi, l'ente ippico che nel 2011 era subentrato all'UNIRE, e il trasferimento delle sue funzioni e del suo personale al MIPAAF. Con la soppressione dell'Assi, insieme al drammatico taglio già subito dall'ippica a opera del precedente Governo nel 2011 e alla crisi di cassa per oltre 97 milioni di euro – determinata dal venir meno del bilancio dell'ex Assi –, si è aperto per il settore uno scenario drammatico. Così, il 31 gennaio 2013 i Ministri Catania e Grilli hanno firmato l'atto con cui si rendeva operativo il trasferimento al MIPAAF del personale ex Assi⁵ e delle risorse finanziarie previste sul bilancio dello Stato per lo svolgimento delle attività ippiche. Lo stesso atto ha imposto un duro piano di rientro allo sbilancio di cassa, con una riduzione dell'ammontare destinato al settore, per un importo pari a: 30 milioni di euro nel 2013, ulteriori 30 milioni nel 2014 e 37 milioni nel 2015. Il piano di rientro imposto dal MEF appariva ancor più duro e per alcuni versi ingiusto, dal momento che l'ex Assi vantava crediti verso lo stesso MEF per oltre 24 milioni di euro e verso i concessionari delle scommesse per oltre 170 milioni. Alla drastica riduzione di risorse – per il 2013 sono stati dimezzati, rispetto al 2011, sia l'am-

⁴ La riforma è stata operata dal d.p.c.m. 105/13, con il quale la gestione del settore ippico è stata formalmente inserita nel Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca.

⁵ Una piccola quota di personale, 10 persone su 167, venivano trasferiti all'Agenzia delle dogane.

montare del montepremi, sia quello destinato agli ippodromi per lo svolgimento delle corse ippiche – si è affiancata l'enorme difficoltà che il MIPAAF ha incontrato nel liquidare i premi delle corse, dal momento che il MEF ha imposto l'utilizzo delle procedure contabili proprie di un Ministero, con risultati di estrema rigidità e lentezza nell'erogazione ai vincitori. In sostanza, anche nel caso della soppressione dell'Assi, il prevalere di logiche contabili imposte dal MEF ha determinato, come già nella soppressione dell'INRAN, insostenibili problemi di inefficienza e blocco delle attività proprie degli enti soppressi.

Con il decreto "sviluppo", il Governo Monti cercava di passare dalla fase del rigore a quella del rilancio degli investimenti; tuttavia, anche in questo caso modeste e marginali, sotto il profilo delle risorse stanziare, sono state le misure relative al settore agricolo. Il d.l. 83/12, in particolare, ha previsto: azioni a tutela del *made in Italy*, attraverso l'inserimento del MIPAAF nella cabina di regia della nuova agenzia ICE per sostenere l'export dei prodotti agro-alimentari; interventi per il rafforzamento dell'azione dei consorzi di tutela dei vini; misure per l'incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili legate alla rete di opere irrigue e di bonifica; la previsione di un fondo per gli indigenti presso l'AGEA, non dotato però di risorse finanziarie; la previsione di un sistema obbligatorio di sicurezza contro le contraffazioni da applicare ai prodotti agricoli e alimentari di qualità, rimasto poi inattuato. Ulteriori misure hanno riguardato il settore della pesca, con l'istituzione di un sistema di tracciabilità dell'origine del pescato e la semplificazione delle autorizzazioni per gli impianti di acquacoltura in mare.

In chiusura di esercizio, la legge di stabilità 2013 ha previsto una serie di tagli al settore, tra i quali: la riduzione di 16,2 milioni di euro alla dotazione 2013 dell'Istituto per lo sviluppo agroalimentare (ISA) spa, interamente partecipato dal MIPAAF; l'ulteriore riduzione delle dotazioni a favore del MIPAAF per 3,6 milioni di euro; la riduzione delle agevolazioni contributive per la pesca; il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di fondi AGEA per 16 milioni di euro; e, soprattutto, inasprimenti fiscali per il settore agricolo di notevole portata. In particolare, sono stati previsti: la rivalutazione, ai fini dell'IRPEF, del 15% dei redditi dominicali e agrari, ridotta al 5% per i terreni posseduti o coltivati dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola; l'eliminazione dell'opzione, per le società agricole, di mantenere la tassazione catastale (l. 296/06); la riduzione dei consumi medi standardizzati di gasolio da ammettere all'impiego agevolato del 10% nel 2013 e del 5% nel 2014, nonché l'obbligo per le Regioni di utilizzare i dati del Sistema informativo agricolo nazionale per erogare il gasolio agevolato.

Gli unici stanziamenti a favore del settore agricolo, hanno riguardato, invece, il rifinanziamento del Fondo di solidarietà nazionale (120 milioni di euro); mentre, per la prima volta in oltre trenta anni, non è stato previsto alcuno stan-

ziamento per la legge pluriennale di spesa (l. 499/99), storica fonte finanziaria di intervento del MIPAAF.

Tra le poche misure destinate al sostegno del settore agricolo, si segnala quella contenuta nel decreto interministeriale 28 dicembre 2012, firmato dal MISE, dal MIPAAF e dal Ministero dell'ambiente, con il quale è stata data attuazione al regime di sostegno alla produzione di energia termica da fonti rinnovabili e per interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni, il cosiddetto "conto termico"⁶.

Il 2012, dunque, è stato un anno particolarmente duro per la politica agricola nazionale, anche perché, oltre ai tagli durissimi apportati alle politiche settoriali, non si è assistito a una scelta governativa di incentivazione del settore, nonostante i risultati a livello di rapporti commerciali con l'estero e di mantenimento dell'occupazione siano apparsi nettamente superiori rispetto ad altri settori dell'economia.

Con l'insediamento, il 29 aprile 2013 dell'On.le Nunzia De Girolamo quale Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, si è avuto, infine, il quinto cambio al vertice del MIPAAF in soli tre anni.

La spesa del MIPAAF

Nel 2012 gli stanziamenti disponibili per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) sono stati pari a 1.511 milioni di euro (tab. 15.1), circa 21 milioni in più rispetto al 2011.

Se nell'anno precedente le dotazioni assegnate al MIPAAF avevano subito una flessione di 272,6 milioni di euro, con una variazione in termini percentuali del -15,5%, l'incremento dell'1,3% rilevato nel 2012 deve però essere adeguatamente interpretato. Infatti, quasi un quinto del bilancio ministeriale del 2012 è stato costituito da riassegnazioni di fondi colpiti da perenzione amministrativa⁷, cioè da somme da destinare al pagamento di impegni assunti in precedenti esercizi e che, per un mero fatto contabile, vengono reiscritte tra gli stanziamenti di competenza⁸.

⁶ Il decreto, per quel che riguarda l'agricoltura, prevede il finanziamento di interventi per aumentare l'efficienza energetica termica, attraverso l'utilizzo di fonti rinnovabili da biomasse, incentivando la sostituzione di vecchi impianti di riscaldamento, compresi quelli a servizio delle serre e dei fabbricati rurali, di potenza fino a 500 kW, alimentati prevalentemente a carbone o gasolio, con stufe, termo-camini o caldaie alimentati a biomasse.

⁷ Rispetto al 2011, il valore delle perenzioni reiscritte nel 2012 è stato 5 volte superiore.

⁸ Il d.l. 98/11, convertito con modificazioni dalla l. 111/11, ha ridotto il termine della perenzione delle spese in conto capitale portandolo, analogamente alle spese correnti, al secondo esercizio successivo a quello degli impegni. La riduzione dei termini di mantenimento nel bilancio finanziario dei residui in conto capitale ha impresso un'accelerazione nello smaltimento dei residui passivi perenti, determinando il considerevole aumento degli stanziamenti dedicati alle riassegnazioni per spese reiscritte.

Tab. 15.1 - Bilancio consuntivo del MIPAAF - stanziamenti definitivi

(milioni di euro)

Categorie di spesa	2010	%	2011	%	2012	%
Perenzioni	48,2	2,7	47,0	3,2	264,3	17,5
Rate di mutui	55,8	3,2	48,6	3,3	39,7	2,6
Regioni	53,8	3,0	41,0	2,8	32,1	2,1
Funzionamento Ministero	295,2	16,7	269,4	18,1	170,8	11,3
Funzionamento Corpo forestale dello Stato	604,9	34,3	565,7	37,9	501,1	33,2
Investimenti aziendali	48,6	2,8	34,3	2,3	30,5	2,0
Infrastrutture	192,4	10,9	125,0	8,4	122,2	8,1
Servizi al settore agricolo	53,4	3,0	49,4	3,3	32,6	2,2
Trasformazione prodotti	0,9	0,0	1,5	0,1	-	-
Promozione e tutela economica	20,7	1,2	2,5	0,2	12,6	0,8
Pesca	103,1	5,8	62,8	4,2	63,3	4,2
Aiuti alla gestione	152,0	8,6	117,2	7,9	114,7	7,6
Ricerca e sperimentazione	127,4	7,2	126,6	8,5	127,4	8,4
Fondi indivisi	7,5	0,4	0,0	0,0	-	-
Totale	1.763,8	100	1.491,2	100,0	1.511,5	100

Fonte: elaborazione sul Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato.

Così, al netto delle perenzioni, gli stanziamenti ministeriali hanno in realtà subito una drastica contrazione, portando il valore del bilancio ministeriale 2012 a 1.247 milioni di euro, con una riduzione del 14%, rispetto al 2011.

In funzione dei tagli apportati dai decreti legge varati nel 2011 – va ricordato, infatti, che i tagli maggiori non sono intervenuti a seguito della cosiddetta “spending review”, cioè degli interventi varati dal Governo Monti con il d.l. 95/12, bensì delle manovre del 2011 varate dal Ministro Tremonti, a cominciare da quella attivata con il d.l. 98/11. Rispetto all’originaria programmazione 2011-2013, sono state tagliate dal bilancio MIPAAF 2012 risorse finanziarie per oltre 168 milioni di euro, a cui vanno sommati 5,4 milioni di euro derivanti da tagli di cui al citato d.l. 95/2012, nonché a quelli operati in virtù delle cosiddette “clausole di salvaguardia”⁹, pari a circa 4,6 milioni di euro.

Il bilancio ministeriale, così ridimensionato, ha ulteriormente accentuato gli elementi di rigidità della spesa, eliminando sostanzialmente ogni possibilità di intervento discrezionale da parte dell’autorità centrale. La l. 499/99, il principale e più flessibile strumento di politica agricola a disposizione del Ministero, ha visto ridurre nel 2012 il suo stanziamento ad appena 20 milioni di euro, contro gli oltre 165 previsti nel 2009; mentre, la proiezione triennale di bilancio 2013-15 ne ha addirittura previsto l’azzeramento dello stanziamento per il 2013.

Passando all’esame delle singole destinazioni degli stanziamenti del bilancio

⁹ Le clausole di salvaguardia sono norme che prevedono l’attivazione automatica delle riduzioni alle dotazioni finanziarie dei bilanci ministeriali al verificarsi di riduzioni di entrate, ovvero di incrementi di spesa, in modo da assicurare l’effettività e automaticità della necessaria copertura finanziaria.

MIPAAF, anche nel 2012 le spese di funzionamento del Ministero hanno assorbito la maggiore quota di bilancio (672 milioni, pari a circa il 44% del totale), con una riduzione di circa 163 milioni di euro rispetto al 2011. Va tuttavia specificato che una parte importante di tale riduzione ha riguardato gli stanziamenti destinati all'ex UNIRE, passati da 132 a 39 milioni di euro. Come nel passato, la maggior parte degli stanziamenti per il funzionamento sono stati assorbiti dal Corpo forestale dello Stato, il cui costo è stato di 501 milioni di euro, seppure con una riduzione di ben 64 milioni di euro, sul 2011. Gli stanziamenti specificamente destinati al funzionamento dell'amministrazione agricola sono stati invece di 170,8 milioni di euro; in particolare, il costo del personale ministeriale ha raggiunto gli 81,2 milioni di euro, mentre le spese relative al funzionamento delle sedi di lavoro (affitti, utenze, acquisto di beni e servizi ecc.) sono state pari a 13,7 milioni.

Rafforzando la tendenza già consolidata nell'ultimo decennio, anche nel 2012 la gran parte degli stanziamenti ministeriali è stata a destinazione fortemente vincolata (spese di funzionamento, trasferimenti a Regioni, rate di mutui, nonché perenzioni amministrative), senza quindi possibilità per il Ministero di poter attivare autonome linee di spesa. Per quanto riguarda i trasferimenti alle Regioni, essi sono ammontati a 32,4 milioni di euro (9 in meno rispetto al 2011). È interessante però osservare come il trasferimento ministeriale alle amministrazioni regionali sia risultato in calo costante negli ultimi sei anni, essendosi più che dimezzato rispetto al 2007. Così che i tagli al bilancio ministeriale hanno finito con il colpire, indirettamente, anche l'intervento regionale in agricoltura (cfr. cap. XVI). Tali trasferimenti hanno principalmente riguardato l'attuazione del federalismo amministrativo (23,3 milioni) e il miglioramento genetico del bestiame (8,8 milioni).

Gli stanziamenti per rate di mutui pregressi sono stati di circa 39 milioni di euro, in massima parte relativi ai mutui accesi per gli interventi nel settore agro-industriale, attivati a suo tempo dalla RIBS spa (20 milioni), e per gli interventi nel settore delle bonifiche (19 milioni).

Passando all'esame delle politiche agricole vere e proprie, come nel recente passato, gli stanziamenti più rilevanti, 122 milioni di euro circa, sono stati destinati agli investimenti infrastrutturali, al cui interno circa 87 milioni di euro sono stati destinati alle opere del Piano irriguo nazionale: la riduzione di stanziamenti del piano irriguo nazionale è stata nell'ultimo quinquennio particolarmente grave, passando dai 348 milioni di euro del 2008 agli 87 del 2012. Tenuto conto dell'emergenza idrogeologica che vive larga parte del territorio italiano, questa riduzione appare uno dei fattori più gravi da segnalare.

Per gli aiuti alla gestione, comprendenti in massima parte i contributi alle polizze assicurative degli agricoltori (d.lgs. 102/04), il bilancio ministeriale ha lievemente ridimensionato le assegnazioni dell'anno precedente, che però era-

no già state drasticamente ridotte rispetto al 2010. Come già rilevato negli anni passati, il minor stanziamento comporta come conseguenza un trascinarsi dai pregressi esercizi dei rimborsi agli agricoltori.

I fondi destinati alla ricerca e sperimentazione sono stati pari a 127,4 milioni di euro, un valore assai vicino al 2011 (126,6 milioni) e quasi uguale a quello del 2010, che era già stato segnalato come lo stanziamento più basso destinato a favore della ricerca agraria dal 2004. Circa il 71% dello stanziamento, per altro, è destinato al pagamento degli stipendi del personale degli enti di ricerca vigilati dal MIPAAF e non, come sarebbe auspicabile, per finalità di progettualità. Il passaggio sul bilancio MIPAAF di una parte considerevole delle risorse da destinare agli enti vigilati per il mero pagamento degli stipendi è una prassi contabile determinata da una normativa del 1995, che appare del tutto superata e foriera di numerose criticità.

All'acquisizione di beni e servizi per il settore agricolo e agli investimenti aziendali che, unitamente ad altri ambiti di attività del MIPAAF, sono stati colpiti dalle misure di contenimento della spesa ex lege, il bilancio ministeriale ha riservato nel 2012, rispettivamente, 32,6 e 30,5 milioni di euro; in conseguenza, per le politiche connesse si è registrato un calo (-34% e -11,3%) delle disponibilità finanziarie, rispetto al 2011. All'interno della prima voce, tra gli altri interventi, sono stati destinati: 16,4 milioni di euro a favore dell'informatizzazione del settore; 5,2 milioni ai servizi delle associazioni nazionali allevatori; 2 milioni alla rilevazione di mercato condotte da ISMEA; 1 milione al Fondo per l'imprenditorialità giovanile in agricoltura. Gli investimenti aziendali, come già nel 2011, hanno riguardato, in massima parte, somme stanziare per il finanziamento di contratti di filiera e di programma, approvati negli anni passati.

Il settore della pesca ha assorbito il 4,2% del bilancio ministeriale 2012 (63,3 milioni di euro), sostanzialmente in linea con le assegnazioni 2011.

La quota di stanziamento rimasta non ripartita su capitoli di spesa al termine dell'anno (i cosiddetti fondi indivisi), è stata pari a zero; ciò significa che non vi è stato nessun rinvio all'anno successivo di disponibilità finanziarie e che, quindi, l'amministrazione ha utilizzato nell'anno ogni riserva a sua disposizione.

Per quanto riguarda i pagamenti effettuati nel 2012, essi sono stati pari a 1.271 milioni di euro (tab. 15.2), circa 338 milioni in meno rispetto al 2011. In parte, la riduzione è spiegabile con i minori stanziamenti disponibili, in parte, però, evidenzia anche una difficoltà operativa del Ministero. La capacità di spesa del MIPAAF, intesa come il rapporto tra stanziamenti e pagamenti, si è attestata nel 2012 intorno all'84%, un valore significativamente peggiore rispetto all'anno precedente, quando il volume dei pagamenti aveva addirittura superato quello degli stanziamenti.

Tab. 15.2 - *Pagamenti operati dal MIPAAF*

(milioni di euro)

Categorie di spesa	2010	%	2011	%	2012	%
Trasferimenti a Regioni	66,2	3,8	50,1	3,2	27,4	2,2
Funzionamento	858,7	49,1	808,1	51,6	647,5	50,9
Investimenti aziendali e infrastrutturali	313,9	18,0	277,2	17,7	194,7	15,3
Beni intermedi e servizi	38,1	2,2	59,8	3,8	32,4	2,6
Trasformazione, promozione e tutela economica prodotti	45,0	2,6	27,0	1,7	39,0	3,1
Ricerca	140,8	8,1	143,4	9,2	140,2	11,0
Aiuti alla gestione e alla produzione	158,4	9,1	117,2	7,5	114,9	9,0
Pesca	127,0	7,3	83,8	5,3	75,3	5,9
Totale	1.747,9	100,0	1.566,5	100,0	1.271,3	100,0
Fondi indivisi	22,6	-	42,9	-	-	0,0
Totale consuntivo	1.770,5	1,3	1.609,4	2,7	1.271,3	-

Fonte: elaborazioni sul Rendiconto generale della amministrazione dello Stato.

Sotto il profilo dell'organizzazione del bilancio, anche nel 2012 l'applicazione della l. 196/09 (legge di contabilità e finanza pubblica¹⁰, non ha apportato significative novità nella struttura del bilancio ministeriale. Largamente generica rimane la classificazione della spesa (missioni e programmi) adottata dal legislatore, che risulta non significativa per un esame settoriale della spesa realizzata da parte dei ministeri.

In definitiva, dopo le drammatiche riduzioni imposte dalle manovre del 2011, il bilancio 2012 del MIPAAF ha accentuato tutti i limiti riscontrati già negli scorsi esercizi, a cominciare dalla forte tendenza a concentrare in pochissimi settori la spesa. Anche nel 2012, infatti, al netto degli stanziamenti di bilancio per la pesca e di quelli non funzionali a politiche agricole attive, all'interno delle somme realmente destinate a interventi di politica agraria, oltre l'82% riguarda solo 3 voci di spesa: le infrastrutture, le polizze assicurative e la ricerca. Se a ciò si aggiunge il fatto che, nel 2013, non vi è stata una previsione di stanziamenti per il finanziamento della l. 499/99 (unico strumento che consentirebbe al MIPAAF una discrezionalità di intervento e di programmazione), e che nella programmazione comunitaria 2007-13 non vi sono risorse destinate al ministero per interventi attivi di politica agricola, non si può non riflettere sull'assenza di capacità d'intervento in agricoltura da parte dell'autorità statale e, quindi, sui limiti che l'attuale ripartizione di competenze dettata dal Titolo V della Costituzione impone.

¹⁰ La l. 196/09 ha introdotto, in via permanente, la classificazione della spesa in missioni e programmi, i primi comuni a più amministrazioni, i secondi generalmente specifici nell'ambito delle missioni, per ogni singola amministrazione.

Gli aiuti di Stato

Il SARI (State Aid Reporting Interactive), il sistema per la raccolta dei dati relativi alla relazione annuale sugli aiuti di Stato, operativo dal 2012 per la relazione sugli aiuti di Stato del 2011, in soli due anni è entrato pienamente a regime e ha dimostrato di essere adatto a svolgere le sue funzioni di strumento veloce ed efficace di controllo degli aiuti pubblici. Il sistema, infatti, attraverso il trasferimento dei dati dal SANI, la piattaforma informatica per le notifiche, riceve automaticamente l'elenco di tutte le misure di aiuto istituite dagli Stati membri, che provvedono poi ad aggiornare i dati direttamente attraverso il sistema.

Con la sua entrata a regime, il sistema ha dimostrato di poter assicurare sia il rispetto della scadenza del 30 giugno, fissata la rendicontazione degli aiuti, sia la corretta comunicazione delle informazioni rilevanti, come la spesa annuale, l'obiettivo, l'eventuale cofinanziamento, lo strumento utilizzato, l'eventuale avvenuta scadenza, l'aggiustamento dei dati storici. Infatti, la possibilità di inserire i dati viene consentita fino alla scadenza prevista, dopo di che i dati mancanti o incongruenti sono immediatamente rilevati dalla Commissione, che rigetta gli aiuti non correttamente rendicontati e chiede agli Stati membri di apportare le necessarie correzioni.

Ogni soggetto responsabile dell'adozione di misure di aiuto ha gestito direttamente i propri aiuti, incluse le Regioni e le Province autonome e il MIPAAF, che, in qualità di amministratore locale, esercita anche funzioni di coordinamento.

Il bilancio dei primi due anni di funzionamento del sistema informatico di rendicontazione deve ritenersi positivo sia sul piano della rendicontazione sia sul piano della collaborazione tra i diversi livelli di governo. Si deve tuttavia rilevare che la piattaforma è tuttora in corso di implementazione e che quest'anno presenta alcune modifiche. Innanzitutto, non è più richiesto il dato relativo al numero dei beneficiari delle misure. Anche per quanto riguarda la rendicontazione delle risorse, pur essendo rilevate le varie fasi della spesa per singola misura i dati che emergono sono riferiti alla sola spesa effettiva.

Anche per quest'anno, gli aiuti al settore della produzione primaria dei prodotti agricoli sono censiti separatamente da quelli rivolti ai settori connessi, trasponendo anche nella fase dell'esame e del controllo l'orientamento già consolidato nella normativa a partire dal 2007 di considerare (e disciplinare) l'attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli alla stregua di qualunque altro processo di tipo industriale.

Anche per il 2012, come per il passato, l'esame dei dati a livello nazionale, evidenzia la preferenza per gli aiuti esentati rispetto a quelli notificati, in quanto autorizzati dalle autorità nazionali – e non dalla Commissione europea – con una procedura più rapida e snella: sono state, infatti, attuate 33 nuove misure nel set-

tore agricolo, di cui 19 comunicate ai sensi del regolamento di esenzione¹¹ e 14 notificate. A commento di tale dato, è utile precisare che i regolamenti di esenzione emanati dalla Commissione hanno proprio lo scopo di ridurre la mole di notifiche e concentrare maggiormente l'attenzione sul coordinamento e sul controllo ex post delle regole di concorrenza. In tal caso, il controllo della compatibilità degli aiuti è affidato agli Stati membri, che possono d'altro canto, usufruire di regole procedurali più snelle, anche se un po' più restrittive sul piano delle possibilità di intervento.

L'esame delle misure attuate nell'anno 2012 mostra che 8 interventi sono stati attuati per compensare i danni causati da disastri naturali, avverse condizioni atmosferiche, malattie degli animali e delle piante e per i pagamenti dei premi assicurativi, 6 regimi sono stati attuati nell'ambito dell'assistenza tecnica, 5 hanno riguardato gli investimenti materiali in azienda agricola, 2 la pubblicità dei prodotti, 2 le garanzie e la tutela dell'ambiente. Tra gli interventi autorizzati, si segnalano, per numero e per ammontare di risorse stanziare, 8 aiuti nel settore della silvicoltura, relativi alle misure forestali dei PSR, e per il grande peso, soprattutto in termini di risorse stanziare, il regime a favore dei territori dell'Emilia-Romagna, della Lombardia e del Veneto colpiti dal terremoto del 20 e del 29 maggio 2012. Tale regime, specifico per il settore agricolo, è stato autorizzato in tempi relativamente brevi (2 mesi) ed è articolato in diverse tipologie di intervento (ristrutturazione, ripristino della capacità produttiva persa a causa del sisma, trasferimento) e diversi strumenti (conto capitale, prestiti a tasso agevolato, credito d'imposta, conto interessi).

Le risorse pubbliche complessivamente spese per le misure attuate nell'anno 2012 sono state pari a circa 34,2 milioni di euro, ai quali devono aggiungersi le ingenti dotazioni notificate a favore delle popolazioni colpite dal sisma del maggio 2012, non ancora spese nell'anno in questione. Lo strumento ancora più ampiamente utilizzato è l'aiuto diretto (in conto capitale): infatti, dei 21 regimi attuati, solo 5 utilizzano strumenti di intervento diversi e, in particolare, le garanzie, il conto interessi, i prestiti a tasso agevolato, il credito di imposta, i servizi agevolati. Il regime di aiuti per ovviare ai danni del sisma prevede tutte le forme e gli strumenti di intervento citati.

Dall'esame della distribuzione geografica degli aiuti posti in essere nel 2012, emerge la seguente distribuzione:

- i 9 interventi notificati o comunicati a livello nazionale corrispondono, in percentuale sulla totalità dei regimi attuati nel 2012, al 27,3% degli interventi, ma rappresentano l'84,5% delle risorse complessivamente destinate al

¹¹ Reg. (CE) n. 1857/2006.

sostegno pubblico in agricoltura. Di conseguenza, gli interventi attuati dalle Regioni sono il 72,7% del totale, cui corrisponde solo il 14,5% delle risorse. Si specifica, però, che tra i regimi notificati o comunicati dalle autorità centrali sono compresi gli aiuti per compensare i danni causati dal terremoto del maggio 2012, stanziati ma non ancora spesi nel 2012 e, per questo, non rilevati nelle percentuali qui riportate, oltre alle misure forestali dei PSR¹² notificate dal MIPAAF. Per questo motivo, tali risorse dovrebbero essere attribuite alla spesa regionale. Sulla base di tale considerazione, i risultati si ribaltano: le risorse spese, infatti, a livello centrale si riducono drasticamente a favore di quelle regionali;

- il 33,3%, degli interventi (10 regimi) è stato realizzato nelle Regioni del Nord (Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna), con il 9,1% della spesa complessiva. Se si considerano anche le misure forestali dei PSR attuate dalle Regioni del Nord, la percentuale sulla spesa totale sale al 28,6%. Non sono state prese in considerazione in tale percentuale le risorse stanziati a livello centrale, ma destinate ai territori dell'Emilia-Romagna, della Lombardia e del Veneto colpiti dagli eventi sismici del 2012, perché, come già ricordato, non ancora spese nell'anno in questione;
- il 24,2% degli aiuti (8 interventi), è stato istituito in Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia. Tuttavia, con riferimento alle risorse spese, il peso relativo si abbassa notevolmente, poiché solo il 2,4% delle risorse complessive è stato erogato nella ripartizione Sud e Isole anche per il Sud, con l'attuazione delle misure forestali, la percentuale cresce fino al 65,7%;
- infine, il 18,2% delle misure (6 interventi) è stato attivato al Centro (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria), con un impegno di risorse pari ad appena il 2,9% del totale. La percentuale aumenta di poco (3,7%), se si aggiungono le misure dei PSR nel settore della silvicoltura.

L'ammontare complessivo di risorse pubbliche spese nell'ambito del settore agricolo come aiuti di Stato, comprensivo degli importi relativi a regimi istituiti in anni precedenti, e tuttora vigenti, nell'anno 2012 raggiunge i 759,1 milioni di euro, in flessione rispetto al 2011.

L'esame delle misure relative settore agricolo in senso "allargato", al di fuori della sola produzione primaria, mostra sorprendentemente che nel 2012 non sono state spese risorse per gli interventi attuati nello stesso anno. Si tratta di una circostanza abbastanza eccezionale, che potrebbe dipendere meramente da discrepan-

¹² Tali misure, ancorché afferenti allo sviluppo rurale, sono state notificate ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato, poiché le foreste e la diversificazione non sono compresi nell'articolo 42 del TFUE, che definisce l'ambito di intervento della PAC.

ze nei tempi e nelle procedure di rendicontazione, sebbene il fatto appaia confermato dall'esiguità degli aiuti notificati alla Commissione e/o esentati. Infatti, gli aiuti non agricoli rendicontati nel 2012 sono 7 (4 esentati e 3 notificati). Questi ultimi riguardano misure dei PSR fuori dall'ambito applicativo dell'articolo 42 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹³. Gli aiuti esentati riguardano la ricerca e l'assistenza tecnica. Per nessuno di questi aiuti il report evidenzia una spesa per il 2012.

Sono stati infine notificati il metodo di calcolo dell'equivalente sovvenzione lordo (ESL), connesso alle garanzie, e una misura a condizioni di mercato nel settore della trasformazione e commercializzazione. Anche per tali aiuti, non si sono registrate spese nel 2012.

Nel complesso, pertanto, i regimi istituiti nel 2012 nei settori agricolo e agro-industriale ammontano a 40. Al momento della redazione di questo Annuario, l'UE non ha ancora pubblicato i dati del 2012, ma è realistico attendersi che anche per tale anno l'Italia sia tra i paesi dell'Unione con maggiori interventi pubblici, in numero e in valore, insieme alla Germania e alla Francia.

Per quanto riguarda i cosiddetti aiuti di importanza minore (*de minimis*)¹⁴, la fonte dei dati è il registro istituito presso il MIPAAF. Sebbene non sia ancora completo, questo è tuttavia uno strumento dotato di attendibilità, poiché sono gli stessi soggetti che concedono gli aiuti ad aggiornarlo periodicamente. Gli aiuti di importanza minore in campo agricolo, registrati nell'anno 2012, ammontano a 2 milioni di euro e hanno coinvolto 1.145 beneficiari delle regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Basilicata e della Provincia autonoma di Trento. Nel triennio 2010-2012 gli aiuti in regime di *de minimis* concessi sono stati pari a 51,5 milioni di euro. Si tratta di un dato parziale e non definitivo, poiché non riferito alla totalità delle amministrazioni, ma solo alle 14 Regioni che hanno già inserito i loro dati nel registro; ciononostante si tratta, comunque, di un dato rappresentativo non solo del frequente ricorso a uno strumento agevole e snello ma anche, sul piano della rendicontazione, della sensibilità crescente delle Amministrazioni pubbliche verso il tema del controllo degli aiuti: trattandosi di una tipologia di aiuto al quale la normativa europea ha imposto importi massimi, la verifica e il controllo del rispetto dei massimali è quanto mai necessaria. È utile precisare, infine, che il *de minimis* per sua natura non rientra nel concetto di aiuto di Stato, poiché di importo tanto modesto da non creare, per definizione, distor-

¹³ La normativa sugli aiuti di Stato si applica alle misure dei PSR che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 42 TFUE, che devono perciò essere notificate e/o esentate e/o attuate in *de minimis*.

¹⁴ Il reg. (CE) 1535/07 relativo al *de minimis* agricolo prevede massimali di aiuti nel triennio sia per beneficiario, pari 7.500 euro, sia per Stato membro (320.550.000 euro per l'Italia).

sioni della concorrenza; per questo è concesso sulla base di regole e procedure molto semplificate e non è sottoposto a notifica e, quindi, costituisce uno strumento d'intervento rapido, molto utile per le amministrazioni pubbliche.

In conclusione, anche nel 2012 si conferma la tendenza alla contrazione del sostegno pubblico in relazione, sia al numero degli interventi posti in essere, sia all'ammontare di risorse stanziato. La minore spesa pubblica per aiuti è da attribuire alla crisi ancora in atto e alle conseguenti restrizioni nel bilancio delle amministrazioni. Inoltre, si conferma anche la preferenza per gli strumenti di intervento tradizionali, come l'aiuto diretto, rispetto alle forme più innovative, come le garanzie e conto interessi.

Fin dai primi mesi del 2012 la Commissione europea ha dato inizio all'ampio programma di riforma degli aiuti di Stato denominato modernizzazione. Il percorso avviato coinvolge gli Stati membri nella riflessione sullo stato dell'arte dell'intervento pubblico nell'Unione e sull'adeguatezza degli strumenti attualmente esistenti e si concentra sull'obiettivo di ridimensionare e rendere più mirati gli aiuti di Stato, in modo da alleggerire la spesa pubblica ed evitare distorsioni di concorrenza¹⁵.

Le proposte di regolamenti presentate nel 2012 riguardano gli aiuti a finalità regionale, il capitale di rischio, la banda larga, la ricerca e sviluppo, l'esenzione generale e il *de minimis*, sulle quali si sono svolte le consultazioni con gli Stati membri e gli stakeholders. Nel medesimo anno tuttavia l'unico regolamento a essere adottato è stato quello per gli aiuti alla banda larga. Sono state presentate anche le proposte di modifica dei regolamenti di procedura, necessarie per attuare il processo di modernizzazione, e del cosiddetto regolamento di abilitazione, che amplia il numero delle categorie esentabili dalla notifica. L'obiettivo comune alle proposte di modernizzazione è quello di pervenire a un mercato unico quanto più possibile concorrenziale e privo di elementi distorsivi, ma anche quello di alleggerire il sistema di controllo ex ante da parte della Commissione. Le nuove norme hanno lo scopo annunciato della maggiore proporzionalità rispetto agli obiettivi da raggiungere e della riduzione degli oneri amministrativi per le autorità pubbliche e per le imprese e, in generale, della semplificazione e modernizzazione delle procedure di controllo, con maggiori (e crescenti) responsabilità per gli Stati membri e con il conseguente ampliamento sia qualitativo che quantitativo dei controlli ex post da parte dell'UE.

Dalla lettura delle proposte, tuttavia, a fronte dello sforzo dell'UE di armonizzare, e razionalizzare la normativa, sia sul piano dei contenuti, che sul piano delle procedure, il quadro che emerge per il futuro è quello di un giro di vite nella

¹⁵ Cfr. COM(2012) 209 relativa alla Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, e Risoluzione del Parlamento europeo del 2013 sulla modernizzazione degli aiuti di Stato (2012/2920).

politica degli aiuti di Stato, purtroppo in assenza dell'auspicata semplificazione. Tra gli obiettivi della modernizzazione infatti c'è anche l'uso più efficiente delle risorse pubbliche; è pertanto ragionevole aspettarsi che, sempre più, la politica della concorrenza e il controllo sugli aiuti di Stato rafforzino il loro ruolo di strumenti per garantire il funzionamento del mercato interno e stimolare la crescita. Il ruolo del controllo, in particolare, rivestirà carattere strategico ed è necessario che gli Stati membri si facciano trovare preparati ad affrontare il nuovo periodo di programmazione con un bagaglio di regole nuove e uno scenario sempre più complicato.