

La politica nazionale

Questo capitolo è dedicato all'analisi della politica nazionale in agricoltura, cioè dei principali provvedimenti e misure relativi al settore realizzati a livello centrale.

Nella prima parte vengono trattati gli ultimi provvedimenti di politica agraria decisi dal governo, che permettono di avere una visione d'insieme dell'azione politica in materia agricola. Quindi, sono approfondite le misure adottate dal MIPAAF a favore del settore, attraverso l'analisi delle principali voci di bilancio del ministero. Tra queste ultime rientrano anche una parte delle misure relative agli incentivi per la stipula delle assicurazioni da parte degli operatori economici agricoli e i pagamenti in compensazione di danni derivanti da calamità naturali in agricoltura. A questo argomento viene dedicata un'apposita sezione del capitolo, vista l'importanza assunta di recente, dovuta anche all'introduzione di un programma nazionale per la gestione del rischio, in attuazione della recente riforma della PAC. Infine, l'ultima parte approfondisce il tema degli aiuti di Stato in agricoltura, cioè dell'insieme dei finanziamenti a favore di imprese o produzioni del settore provenienti dallo Stato (o da altri soggetti pubblici), che per l'impatto sulla concorrenza che sono in grado di determinare, richiedono la comunicazione o l'autorizzazione da parte della commissione europea.

I provvedimenti di politica agraria

Nel 2013, la politica agricola si è dovuta misurare con la pesante situazione dei conti pubblici italiani e il perdurare di una rallentata crescita economica a livello europeo. In particolare, la riduzione della spesa pubblica, apportata nel 2012, si è riverberata anche sul bilancio 2013, determinando di fatto l'assenza di misure pubbliche attive per lo sviluppo del settore.

L'incertezza finanziaria si è associata all'instabilità del quadro politico na-

zionale, infatti: dall'aprile 2013 al febbraio 2014 sono stati in carica tre diversi ministri delle politiche agricole¹. Inoltre, i tre governi succedutisi in pochi mesi (Monti, Letta, Renzi) hanno concentrato gli sforzi sulle misure di contenimento della spesa pubblica. Quindi, già nella precedente edizione dell'Annuario, è stata evidenziata la pressoché assenza di misure strutturali specifiche per il rafforzamento dell'agricoltura, a fronte di un indubbio innalzamento della pressione fiscale sul settore. La situazione registratasi nel 2013 è stata sostanzialmente analoga: alla costante riduzione di risorse specifiche per investimenti² si è affiancata la mancata predisposizione di nuovi strumenti a sostegno delle imprese.

È infine perdurata l'assenza del ruolo del Parlamento nella politica agricola nazionale. Infatti, se si eccettua la "legge Mongiello" (l. 9/2013) a tutela dell'olio d'oliva, al 30 giugno 2014, il Parlamento non aveva varato nessun provvedimento di iniziativa parlamentare in materia agricola. In questo quadro non deve sorprendere che i pochi interventi di politica agricola operati nel corso dell'anno abbiano riguardato principalmente aspetti di semplificazione normativa. La sostanziale inattività parlamentare, inoltre, non è stata compensata da un maggiore interventismo governativo. A questo riguardo, appare utile ricordare che, nel 2012, i principali interventi in economia operati dal governo sono stati adottati con decreti legge, denominati "Liberalizzazioni"³, "Semplificazioni"⁴, "Spending review"⁵ e "Sviluppo"⁶. Molte delle misure contenute in tali decreti hanno rimandato l'attuazione a successivi adempimenti amministrativi o si sono limitati a prevedere strumenti privi di risorse finanziarie (cessione terre demaniali ai giovani, fondo credito, semplificazioni varie, cabina di regia per l'export presso l'ICE, fondo per gli indigenti presso AGEA, previsione di un sistema obbligatorio di sicurezza contro le contraffazioni da applicare ai prodotti agricoli e alimentari di qualità). Tali norme sono sostanzialmente rimaste inattuata o prive di reale efficacia, denotando come anche i pochi interventi previsti dalla legislazione d'urgenza non abbiano sortito effetto.

¹ Mario Catania cessava il suo mandato il 28 aprile 2013; a lui succedeva Nunzia De Girolamo, fino al 27 gennaio 2014, quando il presidente del Consiglio Enrico Letta assumeva l'interim del dicastero. Quindi dal 22 febbraio 2014 veniva nominato Maurizio Martina.

² Nel 2013, lo stanziamento previsto dalla l. 499/99, in passato principale fonte di risorse per finanziare le azioni di competenza del MIPAAF, è stato pari a zero.

³ D.l. 1/2012, convertito dalla l. 27/2012.

⁴ D.l. 5/2012, convertito dalla l. 35/2012

⁵ D.l. 95/2012, convertito dalla l. 135/2012

⁶ D.l. 83/2012, convertito dalla l. 134/2012

Oltre alle crisi finanziarie e politiche, l'agricoltura italiana ha dovuto affrontare nell'anno altre importanti crisi settoriali che hanno dato luogo a interventi volti a tamponarne gli effetti. Tra queste ultime vanno ricordate: l'emergenza dovuta alla *Xylella fastidiosa*, un batterio agente del cosiddetto complesso del disseccamento rapido dell'olivo (CODIRO), che ha colpito vaste aree della Puglia; la crisi dovuta all'inquinamento nella cosiddetta Terra dei fuochi, che ha duramente colpito l'immagine dell'intera Campania.

In merito alla *Xylella fastidiosa*, oltre al problema degli indennizzi agli agricoltori colpiti, è emersa con forza la difficoltà del sistema italiano di mettere in atto un rapido coordinamento. A questo riguardo va, tuttavia, tenuto conto che la materia fitosanitaria è di competenza regionale e che gli interventi di carattere nazionale sono possibili solamente con un'intesa tra tutte le Regioni. In seguito, nella legge di stabilità 2014, sono stati stanziati 5 milioni di euro per il rafforzamento del servizio fitosanitario nazionale e per il potenziamento delle attività di ricerca sul batterio.

Anche nel caso dell'emergenza sulla Terra dei fuochi, un territorio di 57 comuni essenzialmente concentrato nel casertano, nei quali sono state scoperte vaste aree agricole usate come discarica in anni passati, si è assistito a un complesso lavoro di coordinamento per attuare interventi di analisi territoriale, investigazione e comunicazione ai consumatori sui reali rischi dell'inquinamento. La vicenda ha occupato per mesi le prime pagine delle testate giornalistiche italiane ed estere, provocando larghe proteste popolari. Nonostante la pressione degli organi di informazione e dell'opinione pubblica, solo nel mese di dicembre, con il d.l. 136/2013, si è giunti a una concreta azione per lo svolgimento delle indagini tecniche e la mappatura dei terreni campani destinati all'agricoltura. L'indagine, che è stata condotta sulla base della direttiva ministeriale del 23 dicembre 2013, firmata dai ministri delle politiche agricole, dell'ambiente e della salute, è stata volta ad escludere i rischi per i consumatori derivanti dalle produzioni agricole coltivate nella Regione.

Sempre in tema di emergenze, la crisi del comparto ippico, già esplosa nell'anno precedente⁷, è stata limitata, seppure solo in parte, da una prima restituzione agli operatori del settore di una quota di crediti vantati verso lo Stato, pari a circa 34 milioni di euro. Lo sblocco dei predetti crediti è avvenuto nell'ambito della più vasta operazione attivata dal governo per ridurre i debiti contratti con le imprese nel passato. Nessun intervento strutturale, tuttavia, è stato operato né

⁷ Come illustrato nella precedente edizione di questo Annuario, dal 2012 il comparto ha subito tagli drastici agli stanziamenti statali destinati al montepremi delle corse. A ciò si è sommata la soppressione dell'ente gestore (UNIRE), che ha determinato il rallentamento dei pagamenti dei premi agli operatori.

dal governo, né dal parlamento per la riforma del settore. Così, a due anni dalla soppressione dell'UNIRE e dalla sua confluenza nel MIPAAF, permane ancora una situazione di drammatica incertezza.

Passando alle azioni positive per l'agricoltura, sono da sottolineare gli interventi a tutela del *made in Italy* e delle produzioni di qualità, l'avvio degli incentivi per il biometano e l'approvazione, nel dicembre 2013, della legge di stabilità 2014.

La tutela dell'agro-alimentare *made in Italy* ha visto nell'emanazione del d.m. del 14 ottobre 2013 il momento più rilevante. Il decreto, approvato d'intesa con le Regioni e attuativo del reg. (UE) 1151/2012, reca le nuove norme nazionali relative ai riconoscimenti, alla protezione e ai controlli sui regimi DOP/IGP/STG, comprendendo la sintesi delle posizioni nazionali e regionali mirate ad agevolare e semplificare le procedure per giungere al riconoscimento delle denominazioni protette. I principali aspetti disciplinati sono: l'introduzione di tempi certi e scadenziati per la presentazione e la modifica delle domande; una maggiore partecipazione delle Regioni alle fasi di istruttoria; l'introduzione della disciplina del riconoscimento per le STG e la procedura semplificata per quelle già registrate che intendono ottenere la protezione del nome. Il decreto individua, inoltre, nell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) l'autorità nazionale incaricata ad adottare le misure per prevenire o far cessare l'uso illegale di denominazioni DOP/IGP prodotte e commercializzate in Italia (cosiddetta "protezione ex officio"). L'approvazione di tale normativa ha avuto un effetto notevole sulla capacità italiana di intervenire in Europa a tutela delle proprie denominazioni protette. In pochi mesi l'ICQRF, sfruttando le potenzialità dello strumento "ex officio", ha provveduto ad attivare decine di procedure contro usurpazioni di denominazioni italiane (Parmesan, Grana padano di varia origine, aceti balsamici solo nominalmente di Modena, oli toscani imbottigliati all'estero ecc.). Grande risalto mediatico ha avuto, per esempio, il blocco della commercializzazione di olio toscano presso i famosi magazzini londinesi Harrod's, in quanto imbottigliato nel Regno Unito.

Una ulteriore misura a sostegno della specificità delle filiere agro-alimentari italiane è rappresentata dal decreto emanato nel luglio 2013, che ha vietato la coltivazione in Italia del mais OGM MON810. Il decreto, firmato dai ministri della salute, dell'ambiente e delle politiche agricole, ha vietato la coltivazione del predetto mais, fino all'adozione delle misure previste dal reg. (UE) 178/2002 e, comunque, per un periodo di massimo diciotto mesi. Il divieto di coltivazione del mais MON810 è stato motivato dalla preoccupazione sollevata da studi del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) e dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che hanno evidenziato

l'impatto negativo sulla biodiversità, non escludendo rischi su organismi acquatici, peraltro già evidenziati da un parere dell'autorità europea per la sicurezza alimentare (dicembre 2011).

L'avvio degli incentivi per il biometano, con il d.m. del 5 dicembre 2013, firmato dai ministri dello sviluppo economico, dell'ambiente e delle politiche agricole, era molto atteso dalle imprese agricole che avevano investito sulla produzione di metano, specie quelle che prevedevano impianti alimentati da deiezioni zootecniche. Il decreto ministeriale, che ha la finalità di promuovere lo sviluppo di tale risorsa energetica, ha stabilito le modalità di incentivazione per il biometano immesso nella rete dei gasdotti, per l'autotrazione e per l'alimentazione degli impianti di cogenerazione ad alto rendimento. Le aziende agricole – tramite un bonus incentivante specifico – possono ottenere l'autorizzazione alla realizzazione presso le strutture aziendali di impianti di distribuzione di metano per autotrazione.

In chiusura di anno, infine, la legge di stabilità 2014⁸ ha introdotto ulteriori norme a favore del settore agricolo, confermando tuttavia il trend di riduzione della spesa pubblica agricola. In sintesi, le misure adottate sono così riassumibili:

- *misure fiscali*: soppressione dell'IMU per il 2014 sui fabbricati rurali strumentali e fissazione dell'aliquota della nuova imposta (TASI) nella misura massima dell'1 per mille; riduzione da 110 a 75 del moltiplicatore per i terreni agricoli di coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola ai fini del pagamento dell'IMU 2014; ripristino delle agevolazioni tributarie previste per la piccola proprietà contadina e per gli interventi fondiari operati da ISMEA (imposta di registro e ipotecaria in misura fissa e imposta catastale all'1%, nel caso di trasferimento dei terreni a favore di coltivatori diretti e di imprenditori agricoli professionali); fissazione dell'aliquota del 12% per tutte le altre operazioni fondiari; ripristino della facoltà, prevista dalla l. 296/2006 per le società di persone e di capitali che svolgono esclusivamente attività agricola, di optare per la determinazione del reddito su base catastale anziché in base al bilancio⁹;
- *misure per gli investimenti e la competitività*: destinazione del 20% dei terreni agricoli demaniali in favore dell'affitto a giovani imprenditori agricoli (under 40), con previsione di un meccanismo di determinazione del canone in grado

⁸ L. 147/2013.

⁹ Si sottolinea come questa facoltà sia stata reintrodotta per il 2014; pertanto, tale indicazione non è in contrasto con quanto riportato nel capitolo XVII di questo Annuario, che si riferisce agli effetti della normativa fiscale valida per il 2013.

- di evitare operazioni speculative¹⁰; destinazione del 5% delle risorse del fondo di sviluppo e coesione che può essere utilizzato nel settore agricolo per interventi di emergenza con finalità di sviluppo; finanziamento di 50 milioni di euro per il 2014 (fondo rotativo) per concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese che esportano e riserva del 40% dei fondi in favore delle imprese del settore agro-alimentare; rifinanziamento della l. 499/1999 (interventi nel settore agricolo e agro-alimentare) per 60 milioni di euro (di cui 30 per il 2014 e 15 per ciascuna delle annualità 2015 e 2016);
- *misure emergenziali e per le amministrazioni agricole*: conferma anche per il 2014 dello stanziamento di 120 milioni di euro in favore del fondo di solidarietà nazionale per gli aiuti sulla spesa assicurativa; allargamento delle attività agricole finanziabili dal fondo per le calamità naturali; finanziamento per 30 milioni di euro in favore della cassa integrazione nel settore della pesca; ulteriori 5 milioni di euro al fondo indigenti AGEA (per una disponibilità totale di 10 milioni); 5 milioni di euro in favore del fondo bieticolo saccarifero e 5 milioni, come già accennato, per l'emergenza *Xylella fastidiosa*; stanziamenti aggiuntivi per il CFS e per i carabinieri del comando politiche agricole e alimentari per il contrasto alla criminalità agroambientale, nonché 5 milioni di euro specifici per la flotta antincendio del CFS.

Di particolare rilievo il contenuto dall'articolo 8 della legge di stabilità 2014, che stanziava le risorse necessarie per la copertura della quota nazionale dei programmi cofinanziati dall'UE per il periodo 2014-2020, per i fondi strutturali, dello sviluppo rurale e della pesca, al fine di una più rapida attivazione dei programmi regionali. Per lo sviluppo rurale è prevista l'attivazione di un importo intorno ai 10 miliardi di euro, in funzione del tipo di programmazione che sarà scelta, per il 70% a carico dello Stato e per il restante 30% a carico delle Regioni e PA, cui si sommano altri 10,4 miliardi messi a disposizione dall'UE attraverso il FEASR, consentendo così l'attivazione dei PSR per 20,8 miliardi di euro fino al 2020.

La legge di stabilità 2014 e il congelamento del minacciato aumento della pressione fiscale sulle imprese del settore, soprattutto con riferimento alla paventata reintroduzione dell'IMU su immobili agricoli, hanno, in definitiva, costituito l'unico strumento finanziario attivo per il settore dopo un anno e mezzo di dure restrizioni di bilancio. Va, tuttavia, rilevata l'esiguità delle risorse messe in campo in favore degli investimenti e dell'export agro-alimentare, che fa dubitare

¹⁰ La norma ha previsto, inoltre, che gli interventi per l'accesso al mercato dei capitali gestiti da ISMEA, attraverso il fondo di capitale di rischio, siano prioritariamente destinati alle imprese agricole e agro-alimentari condotte da giovani.

della reale capacità di incidere su un mercato sempre più vasto e complesso.

La spesa del MIPAAF

Nel 2013 gli stanziamenti disponibili per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono stati pari a 1.545 miliardi di euro (tab. 15.1), con un incremento di circa il 2,2% rispetto al 2012.

Tab. 15.1 - *Bilancio consuntivo del MIPAAF - Stanziamenti definitivi*

Categorie di spesa	(milioni di euro)							
	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%
Perenzioni	48,2	2,7	47,0	3,2	264,3	17,5	132,0	8,5
Rate di mutui	55,8	3,2	48,6	3,3	39,7	2,6	59,7	3,9
Regioni	53,8	3,0	41,0	2,8	32,1	2,1	32,5	2,1
Funzionamento Ministero	295,2	16,7	269,4	18,1	170,8	11,3	102,5	6,6
Funzionamento Corpo forestale dello Stato	604,9	34,3	565,7	37,9	501,1	33,2	484,7	31,4
Investimenti aziendali	48,6	2,8	34,3	2,3	30,5	2,0	22,3	1,4
Infrastrutture	192,4	10,9	125,0	8,4	122,2	8,1	92,9	6,0
Servizi al settore agricolo	53,4	3,0	49,4	3,3	32,6	2,2	36,1	2,3
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	6,0	0,4
Pesca	103,1	5,8	62,8	4,2	63,3	4,2	47,8	3,1
Aiuti alla gestione	152,0	8,6	117,2	7,9	114,7	7,6	117,4	7,6
Ricerca e sperimentazione	127,4	7,2	126,6	8,5	127,4	8,4	128,6	8,3
Fondi indivisi	7,5	0,4	0,0	0,0	-	-	-	0
Ippica	-	-	-	-	-	-	283,2	18,3
Totale	1.763,8	100,0	1.491,2	100,0	1.511,5	100,0	1.545,5	100,0

Fonte: elaborazione sul Rendiconto generale delle amministrazioni dello Stato.

Tra i fattori che hanno determinato l'aumento della dotazione finanziaria, vi è in primo luogo, il trasferimento nel bilancio del MIPAAF delle risorse finanziarie a seguito della soppressione dell'agenzia per lo sviluppo del settore ippico (Assi), disposta dal d.l. 95/2012, convertito dalla l. 135/2012¹¹. Come si evince dall'osservazione della tabella 15.1, l'ammontare di risorse finanziarie riconducibile al comparto ippico è pari a circa 283 milioni di euro, ai quali occorre aggiungere

¹¹ Oltre alle risorse finanziarie, sono state trasferite anche le risorse umane e strumentali, mentre le funzioni relative alla certificazione delle scommesse sulle corse dei cavalli ai fini del pagamento delle vincite dovute agli scommettitori sono state trasferite all'agenzia delle dogane e dei monopoli.

17,8 milioni per le rate semestrali del 2013 relative al mutuo decennale contratto dalla soppressa agenzia.

L'altro fattore rilevante che ha contribuito all'incremento delle dotazioni è rappresentato dalle riassegnazioni di fondi colpiti da perenzione amministrativa¹² – circa 132 milioni – con un'incidenza di circa l'8,5% sugli stanziamenti complessivi.

Al netto delle risorse che si riferiscono al comparto ippico e alle perenzioni amministrative, si conferma quanto già evidenziato dal 2011, e cioè una rilevante contrazione delle risorse complessivamente destinate alle politiche agricole, alimentari e forestali che da 1.247 milioni del 2012 sono passate a circa 1.130 milioni nell'anno in esame.

Passando all'esame delle singole destinazioni degli stanziamenti del bilancio MIPAAF, anche nel 2013 le spese di funzionamento del ministero hanno assorbito la maggiore quota di bilancio (circa il 38% del totale), con una riduzione di circa 84,7 milioni di euro rispetto al 2012. Analogamente ai precedenti esercizi, la maggior parte degli stanziamenti per il funzionamento è stata assorbita dal CFS, la cui spesa è stata di 484,7 milioni di euro, seppure con una riduzione, sul 2012, di ben 16,4 milioni. Gli stanziamenti specificamente destinati al funzionamento dell'amministrazione agricola sono stati di 102,5 milioni di euro, dei quali 75,5 milioni per il costo del personale ministeriale, mentre 12,2 milioni per le spese riguardanti il funzionamento delle sedi di lavoro (affitti, utenze, acquisto di beni e servizi ecc.).

Anche nel 2013, si è confermata la tendenza, ormai consolidatasi nell'ultimo decennio, secondo la quale la maggior parte degli stanziamenti ministeriali è a destinazione fortemente vincolata, senza quindi la possibilità di attivare significative linee di spesa autonoma. Tra le spese vincolate si rilevano: i trasferimenti alle Regioni, pari a 32,5 milioni di euro, sostanzialmente invariati rispetto al 2012; gli stanziamenti per rate di mutui precedenti, pari a circa 59,7 milioni, di cui 17,8 milioni riconducibili al mutuo ex ASSI/UNIRE e altri interventi che si riferiscono principalmente al settore della bonifica.

Nell'ambito delle politiche agricole vere e proprie, gli stanziamenti più rilevanti, pari a 92,2 milioni di euro, sono destinati agli investimenti infrastrutturali, al cui interno circa 53 milioni di euro sono finalizzati alle opere del piano irriguo nazionale.

¹² Le perenzioni sono partite contabili impegnate in anni passati e giunte a liquidazione nel 2012, che per essere liquidate necessitano della reinscrizione in termini di competenza degli stanziamenti.

Inoltre, il bilancio ministeriale ha destinato circa 117 milioni di euro agli aiuti alla gestione, comprendenti in massima parte i contributi alle polizze assicurative degli agricoltori, ai sensi del d.lgs. 102/04.

I fondi destinati alla ricerca e sperimentazione sono pari a 128,6 milioni di euro, di cui circa il 71% è destinato al funzionamento degli enti di ricerca vigilati dal MIPAAF e non a progetti. Ciò è la conseguenza di una prassi contabile, determinata da una normativa del 1995, che appare tuttavia 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, sono stati riservati nel 2013 circa 58,4 milioni di euro. All'interno della prima voce sono destinati, tra gli altri: 16,2 milioni all'informatizzazione del settore; 5,4 milioni ai servizi delle associazioni nazionali allevatori; 3,7 milioni alla rilevazione di mercato eseguite da ISMEA; 1,3 milioni al fondo per l'imprenditorialità giovanile in agricoltura. Mentre, gli investimenti aziendali hanno riguardato in massima parte somme stanziare per contratti di filiera e di programma approvati negli anni passati.

Il settore della pesca ha assorbito il 3,1% del bilancio ministeriale 2013 (47,8 milioni di euro), con una flessione di circa il 25% rispetto alle assegnazioni 2012.

Come già avvenuto nel 2011 e 2012, 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 implica che non vi è stato rinvio all'anno successivo di disponibilità finanziarie e che, quindi, l'amministrazione ha utilizzato ogni riserva finanziaria a sua disposizione.

Per quanto riguarda i pagamenti effettuati nel 2013, essi risultano pari a 1,3 miliardi di euro (tab. 15.2), circa 81 milioni in più rispetto al 2012. Tale incremento è spiegabile soprattutto con riferimento alla velocità della spesa connessa al comparto ippico, sulla quale a fronte di stanziamenti disponibili pari a 283 milioni di euro sono stati effettuati pagamenti per circa 274 milioni, in considerazione della già richiamata criticità finanziaria connessa alla situazione del comparto.

Considerato quanto sopra, nel 2013, la capacità di spesa del MIPAAF, intesa come il rapporto tra pagamenti e stanziamenti, si è attestata al 90%.

Per quanto riguarda le misure adottate nell'ambito della *spending review*, nel corso dell'anno è stata realizzata l'ennesima ristrutturazione ministeriale per opera del d.p.c.m. del 27 febbraio 2013, eseguendo una riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di livello non generale e delle relative dotazioni organiche in misura non inferiore al 20% di quelli esistenti e la riduzione delle dotazioni

organiche del personale non dirigenziale nella misura non inferiore al 10%¹³.

Tab. 15.2 - *Pagamenti operati dal MIPAAF*

Categorie di spesa	(milioni di euro)					
	2011	%	2012	%	2013	%
Trasferimenti a Regioni	50,1	3,2	27,4	2,2	22,6	1,7
Funzionamento	808,1	51,6	647,5	50,9	581,8	43,0
Investimenti aziendali e infrastrutturali	277,2	17,7	194,7	15,3	137,3	10,1
Beni intermedi e servizi	59,8	3,8	32,4	2,6	30,6	2,3
Trasformazione, promozione e tutela economica prodotti	27,0	1,7	39,0	3,1	3,5	0,3
Ricerca	143,4	9,2	140,2	11,0	137,5	10,2
Aiuti alla gestione e alla produzione	117,2	7,5	114,9	9,0	117,6	8,7
Pesca	83,8	5,3	75,3	5,9	48,2	3,6
Ippica ¹					274,0	20,2
Totale	1.566,5	100	1.271,3	100	1.353,1	100
Fondi indivisi	42,9	-	-	0,0	-	0,0
Totale consuntivo	1.609,4	2,7	1.271,3	-	1.353,1	-

Fonte: elaborazioni sul Rendiconto generale delle amministrazioni dello Stato.

Gli aiuti di Stato

Le principali novità – L'anno 2013 non è stato solo l'ultimo anno del periodo di programmazione iniziato nel 2007, ma ha rappresentato anche un vero e proprio spartiacque tra il vecchio periodo di programmazione e il nuovo settennio 2014-2020.

Uno degli aspetti più singolari, che hanno caratterizzato il 2013, è stato il modo con il quale si è svolto il processo di riforma della normativa sugli aiuti di Stato. Nonostante lo strenuo impegno della Commissione europea e degli Stati membri dell'UE, finalizzato all'adozione delle nuove norme, l'anno è terminato senza la pubblicazione dei nuovi regolamenti di esenzione e degli orientamenti agricoli. I soli provvedimenti pubblicati entro la fine dell'anno ed entrati in vigore il 1° gennaio 2014 sono stati i regolamenti de minimis, sia generale, che agricolo¹⁴. Tutto il resto della normativa è stato pubblicato nel corso del primo semestre 2014.

¹³ A seguito di questa modifica, la struttura ministeriale esistente può dirsi aderente a quanto previsto in via teorica dalle dotazioni organiche, con un numero complessivo di dipendenti inferiore a 1.600 unità.

¹⁴ Reg. (UE) 1407/2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione agli aiuti de minimis e reg. (UE) 1408/2013 relativo all'applicazione degli stessi articoli agli aiuti de minimis nel settore agricolo.

Anche il processo di riforma dei fondi strutturali, che si è svolto parallelamente e in un certo senso ha tracciato la strada per gli aiuti di Stato in agricoltura, ha visto la luce solo nel mese di dicembre 2013, con l'adozione del regolamento generale sui fondi strutturali e del regolamento sul sostegno al FEASR (cfr. cap. XIV).

In assenza della nuova disciplina e con l'approssimarsi della scadenza del 31 dicembre 2013, è stato necessario prolungare la vigenza della normativa 2007-2013 e prevedere norme transitorie. Il vuoto normativo rischiava, infatti, di causare blocchi, non solo nel settore della concorrenza, ma anche nello sviluppo rurale, per le misure non rientranti nell'articolo 42 del TFUE e notificate ai sensi degli articoli 107 e 108.

Per questo motivo, la durata dei regimi comunicati in esenzione è stata prolungata fino al 31 dicembre 2014, mentre i regimi notificati hanno beneficiato di una successiva proroga fino al 30 giugno 2015. Sono state previste scadenze diverse, in particolare per alcuni regimi forestali e per alcune misure di sviluppo rurale, coerentemente con le norme transitorie previste in quel settore, che possono essere applicate fino al 30 giugno 2016. Anche il regime "banda larga" scade, come stabilito nella decisione di approvazione, il 30 dicembre 2016.

Con l'ampliamento del numero delle categorie esentabili dalla notifica previsto dal nuovo regolamento di abilitazione, è ipotizzabile per il futuro un aumento del ricorso all'esenzione con maggiori responsabilità nell'attuazione in capo agli Stati membri e, di conseguenza, una diminuzione del controllo ex ante da parte della Commissione.

Già nel periodo di programmazione appena finito, l'UE aveva messo in atto meccanismi di controllo qualitativo e quantitativo degli aiuti di Stato, attraverso una piattaforma informatica per le notifiche (SANI) e un sistema per la raccolta dei dati relativi alla relazione annuale (SARI), i quali lavorando in perfetta sincronia esplicano un'azione sinergica che consente, in tempi rapidi e senza costi, il controllo sugli aiuti posti in essere. Gli Stati membri, infatti, entro il 30 giugno di ogni anno aggiornano i dati attraverso il sistema, indicando le informazioni rilevanti, come: la spesa annuale, l'obiettivo, l'eventuale cofinanziamento, lo strumento utilizzato, la scadenza, l'aggiustamento dei dati storici. Quindi, la Commissione verifica la correttezza delle rendicontazioni e in caso di dati mancanti e/o incongruenti li rigetta chiedendo di apportare le necessarie correzioni.

Le Regioni, le PA, il MIPAAF, le Camere di commercio e gli altri enti che pongono in essere misure di aiuto hanno eseguito la propria rendicontazione direttamente sul SARI, con il coordinamento del MIPAAF, che ha poi trasmesso telematicamente la relazione annuale alla Commissione europea, attraverso la rappresentanza italiana.

Anche per il 2013, il bilancio deve ritenersi positivo, sia sul piano della rendicontazione sia su quello della collaborazione tra i diversi livelli di governo.

I rilievi della Commissione hanno, infatti, riguardato pochissimi aiuti, meno del 3% del totale, che presentavano irregolarità immediatamente corrette. Resta ancora da implementare il sistema di comunicazione attraverso il SARI, in particolare per quel che riguarda le richieste di soppressione di aiuti scaduti e di duplicazioni.

La relazione inerente agli aiuti nel settore dei prodotti agricoli è separata da quella delle attività connesse, conformemente alla normativa 2007-2013, che ha considerato tali attività alla stregua di qualunque altro processo di tipo industriale e pertanto le ha disciplinate al di fuori del settore agricolo. Nel periodo di programmazione 2014-2020, invece, la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, la ricerca e, per quanto riguarda il FEASR, le misure nelle aree rurali sono rientrate nell'alveo dell'agricoltura e sottoposte a una disciplina unica. Tale novità comporterà un'enorme semplificazione sul piano procedurale, poiché eviterà duplicazioni di notifiche e relazioni, oltre a riunire l'intera materia nella competenza e responsabilità della sola Direzione generale agricoltura e sviluppo rurale della Commissione europea.

Gli aiuti di Stato in Italia - Sul piano quantitativo, l'ammontare di risorse pubbliche complessivamente destinate agli aiuti di Stato nel 2013 è stato pari a 782 milioni di euro. Tale importo comprende tutte le misure esistenti in Italia, anche istituite in anni precedenti, per le quali gli Enti responsabili hanno impegnato risorse nell'anno.

I nuovi aiuti, attuati nel 2013, sono stati diciotto e hanno comportato una spesa pari a 17,2 milioni di euro. I regimi sono però diciassette, perché uno di essi copre due diverse tipologie di interventi. Questi dati rivelano chiaramente una contrazione rispetto all'anno precedente, sia per quanto riguarda il numero degli aiuti attivati, che per la spesa pubblica destinata a tali misure. Il lieve aumento dell'importo complessivo del 2013 non è pertanto da ascrivere ai nuovi aiuti, ma piuttosto ai regimi istituiti e alle risorse già stanziare in anni precedenti.

L'importo più consistente è stato speso nel Sud e, in particolare, in Sardegna che è l'unica regione ad aver attivato nuovi aiuti per complessivi 11,3 milioni di euro, a fronte di quattro regimi esentati dalla notifica¹⁵. Tra questi, tre misure sono destinate a risarcire dai danni causati da malattie trasmesse da animali e uno riguarda investimenti in azienda agricola. Nessun impegno di risorse, comunque, è stato registrato nell'anno.

¹⁵ Ai sensi del reg. (UE) 704/2014, che dichiara compatibili con il mercato interno alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali.

Le Regioni del Nord hanno speso, invece, nel complesso 5,8 milioni di euro e in particolare: Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta hanno attivato un regime ciascuno; mentre il Veneto ha realizzato tre regimi e la Provincia autonoma di Trento ne ha istituiti due. Anche in quest'area geografica, per quanto riguarda gli aspetti procedurali, si è intervenuto con la procedura in esenzione, che comporta tempi di attuazione notevolmente ridotti. Gli interventi sono stati destinati alla lotta ed eradicazione delle malattie animali o delle piante, alla formazione, alla valorizzazione dei prodotti di qualità e ad attività di protezione civile.

Le Regioni centrali che hanno istituito nuovi aiuti sono state: l'Abruzzo, per attività di ricerca genetica e il Molise per ovviare ai danni causati da malattie dovute a organismi nocivi per le piante; tuttavia nessuna spesa è stata fatta.

Infine, tre regimi nazionali, autorizzati dal MIPAAF nell'ambito dell'assistenza tecnica, hanno riguardato contributi per servizi di sostituzione, per la partecipazione dei giovani a eventi fieristici e per l'assegnazione di un premio a imprenditori. Anche a livello centrale non vi è stata spesa.

È bene specificare, però, che i dati finanziari possono essere comunicati dagli Enti in una delle varie tipologie di rendicontazione: stanziamento, impegno e spesa. Tutte le nuove misure del 2013 sono state rendicontate come spese, mentre non è rilevato il dato connesso a eventuali impegni. Pertanto, è da attendersi che le spese siano inserite nella relazione del prossimo anno.

Da un punto territoriale, le Regioni del Nord hanno speso 234,7 milioni di euro (30% degli aiuti di Stato), quelle del Centro si sono fermate a 31,8 milioni (4%), e quelle del Sud hanno impiegato 118,7 milioni (15%). I regimi di aiuto attuati a livello nazionale hanno, invece, comportato spese per 268,5 milioni di euro (34% del totale), dato comunque comprensivo di alcune misure di sviluppo rurale notificate a livello nazionale. Tra le altre misure dei PSR notificate dalle Regioni, meritano di essere segnalate quelle a favore del settore forestale, con una spesa di 81,6 milioni di euro (10%).

Al momento della redazione di quest'Annuario, l'UE non ha ancora pubblicato i dati relativi all'anno 2013. Con riferimento al 2012, l'Italia, pur essendo tra i quattro paesi europei con la maggior spesa per aiuti, dopo Francia, Finlandia e Germania si è posta sotto la media europea, che ha raggiunto gli 877 milioni di euro.

In conclusione, l'ultimo anno del periodo di programmazione 2007-2013 è stato anche quello in cui si è avviato il minor numero di aiuti di Stato. Questo non sorprende, dato che l'intero periodo è stato caratterizzato dalla crisi economica che ha colpito tutti i settori produttivi, comportando anche la contrazione della spesa pubblica per aiuti. Infine è da rilevare che la maggior parte degli interventi ha riguardato misure compensative per perdite causate da avversità atmosferiche o malattie delle piante e degli animali ovvero da misure compensative ex post.

Gli interventi a sostegno della gestione del rischio

I nuovi interventi e meccanismi di sostegno alla gestione del rischio, sulla base della revisione della PAC 2014-2020, sono collocati tra le misure del secondo pilastro, includendo sia i vecchi interventi a sostegno delle assicurazioni agevolate, sia gli strumenti innovativi previsti dal nuovo reg. (UE) 1305/2013. Lo spostamento sotto il secondo pilastro degli interventi assicurativi - che già dal 2010 usufruiscono delle risorse comunitarie ex art. 68 del precedente reg. (CE) 73/2009 -, è stata una scelta lungamente osteggiata dal Governo italiano, ma sostenuta da molti altri Stati membri per la maggiore flessibilità e possibilità di adattamento all'eterogeneo panorama europeo delle politiche per la gestione del rischio in agricoltura.

L'Italia si colloca tra i paesi europei con più lunga e consolidata tradizione di sostegno pubblico alla gestione del rischio e delle crisi, in particolare per le caratteristiche geografiche e morfologiche, climatiche e produttive del territorio che determinano un'elevata eterogeneità rispetto ai fattori di rischio e, per molte produzioni ad alto valore aggiunto, una forte esposizione e vulnerabilità al rischio. Non sorprende, quindi, che il nostro paese abbia dedicato attenzione a tutti gli strumenti previsti dal nuovo regolamento. La soluzione prescelta per l'attuazione di questi interventi è stata quella di una misura nazionale che, dal prossimo anno, dovrebbe garantire continuità e consolidamento degli strumenti assicurativi esistenti, ma anche perseguire un riequilibrio di tipo territoriale, settoriale e dimensionale nella diffusione delle assicurazioni agricole. Inoltre, tale misura si propone di avviare una fase di sperimentazione dei nuovi strumenti di gestione del rischio, basati sui fondi mutualistici e finalizzati ad attivare risarcimenti agli agricoltori per perdite causate da eventi calamitosi di vario genere o per stabilizzare i redditi agricoli in caso di shock di natura transitoria.

In sintesi, il programma nazionale in corso di negoziazione con i servizi della Commissione prevede tre strumenti. Innanzitutto, un'assicurazione contro i rischi derivanti al raccolto, agli animali e alle piante da calamità atmosferiche, epizootie, avversità fitosanitarie, infestazioni parassitarie o emergenze ambientali, il cui contributo pubblico massimo è fissato pari al 65% del premio assicurativo totale (art. 37). Ulteriori due strumenti, che poggiano su fondi di mutualizzazione, intesi come regime di condivisione dei rischi da parte degli agricoltori affiliati che possono, attraverso essi, ottenere la compensazione di perdite derivanti da due diverse origini. La prima di produzione - nel caso di perdite superiori al 30% della media di un periodo di riferimento precedente - per effetto di avversità atmosferiche, epizootie, avversità fitosanitarie, infestazioni parassitarie o emergenze ambientali (art. 38); la seconda di reddito aziendale, sempre nel caso di perdite superiori al 30% di una media dei redditi aziendali del periodo

precedente (art. 39). In questi ultimi casi, il contributo pubblico massimo erogabile coprirebbe il 65% dei costi ammissibili, che comprendono le spese amministrative di costituzione del fondo e le compensazioni finanziarie agli agricoltori per le perdite eleggibili e/o gli interessi sui mutui commerciali contratti per il pagamento di tali compensazioni. Nel caso delle perdite di reddito, le compensazioni agli agricoltori rientrano tra i costi ammissibili solo fino al 70% della perdita stessa.

A tali strumenti, saranno affiancate iniziative di trasferimento di conoscenze e azioni di informazione per favorire e incentivare l'accesso degli imprenditori agricoli alla misura, soprattutto nelle regioni del Centro e del Sud. Inoltre, nel quadro delle misure dei PSR in corso di definizione a livello regionale, potranno affiancarsi misure complementari, quali il ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici, incluse fitopatie ed epizoozie, la ricostituzione del potenziale forestale danneggiato da disastri naturali e incendi, misure di prevenzione in genere, investimenti in ammodernamento ed efficientamento degli impianti produttivi.

I ritardi nell'approvazione della nuova PAC hanno rinviato al 2015 l'introduzione dei nuovi strumenti, che sono comunque indicativi del progressivo rafforzamento delle politiche per la gestione del rischio, come risposta alle esigenze di maggiore tutela dei redditi degli agricoltori in un contesto di politica agricola che non offre più sufficienti garanzie contro i rischi di mercato (cfr. cap. XIII). Inoltre, in particolare nel caso dell'Italia, è evidente che l'entrata in campo delle risorse comunitarie costituisce un ponte tra le crescenti esigenze di contrasto degli effetti delle calamità naturali e dell'instabilità dei mercati sull'andamento dei redditi agricoli, da un lato, e la scarsità di risorse nazionali destinabili al Fondo di solidarietà nazionale (FSN), dall'altro.

Così, anche per il 2014, le norme di gestione del sistema assicurativo agevolato sono rimaste imperniate sul tradizionale funzionamento del FSN e sui piani assicurativi nazionali.

Il FSN, istituito dalla l. 364/1979, ha per lungo tempo composto e finanziato l'intervento pubblico a sostegno della gestione del rischio nel settore agricolo intorno a due funzioni principali: indennizzare gli agricoltori per danni derivanti da calamità naturali (pagamenti ex post); promuovere la stipula di polizze assicurative (pagamenti ex-ante). Profondamente modificato con il d.lgs. 102/2004, il FSN ha progressivamente ridotto le compensazioni ex post, concentrando invece l'intervento sulle assicurazioni agevolate e lo sviluppo di interventi di prevenzione volti a far fronte ai danni alle produzioni agricole e zootecniche e alle strutture aziendali agricole, nonché agli impianti produttivi e alle infrastrutture agricole, nelle zone colpite da calamità naturali o eventi eccezionali. Il d.lgs. 102/2004 ha inoltre introdotto: soglie di danno per la corresponsione del con-

tributo pubblico, in linea con il dettato comunitario; meccanismi per favorire l'estensione del sistema delle assicurazioni e l'innovazione delle soluzioni assicurative sussidiate.

I piani assicurativi nazionali, istituiti dal d.lgs. 102/2004 e pubblicati annualmente dal MIPAAF, dal 2010 inviano in modo strutturato fondi nazionali (FSN) e comunitari (art. 68). Il piano assicurativo nazionale ha il compito di specificare i danni (produzioni vegetali e animali, mancati redditi degli allevamenti zootecnici colpiti da epizootie, smaltimento delle carcasse, danni a strutture aziendali), le soglie di danno per l'accesso ai contributi europei (30%) e le percentuali contributive massime sui premi assicurativi, tenuto conto del rischio collegato alle diverse combinazioni territorio/coltura, della tipologia di polizza (mono-rischio, pluri-rischio, multi-rischio) e delle disponibilità di bilancio.

Altro elemento propulsore delle soluzioni assicurative maggiormente innovative è rappresentato dal fondo di riassicurazione, istituito nel 2000, presso ISMEA al quale è stata attribuita tale specifica missione.

Il piano assicurativo 2014 ha introdotto alcune importanti novità, soprattutto al fine di incoraggiare le tipologie di garanzia più innovative, in particolare: le avversità catastrofali (alluvione, siccità, gelo e brina) saranno assicurabili esclusivamente con polizze multi-rischio; le polizze mono-rischio non saranno più sovvenzionate, mentre agevolazioni saranno previste soltanto per le polizze che coprono almeno tre eventi atmosferici avversi (aliquota d'aiuto fino al 65%); maggiori incentivi potranno essere erogati sul premio di polizze multi-rischio (fino all'80%) e pluri-rischio che coprono almeno quattro eventi (fino al 70%); inoltre, sono stati introdotti termini temporali massimi di sottoscrizione delle polizze ai fini dell'ammissibilità al contributo.

Per quanto riguarda le risorse, come visto, l'attuale politica di gestione del rischio poggia sul FSN e sul contributo comunitario. Per quanto riguarda il FSN, l'erogazione per pagamenti ex post ed ex ante dipende dalle disponibilità annuali del bilancio dello Stato che, per il 2013, sono pari a soli 18 milioni di euro circa per interventi in compensazione dei danni. Si tratta di pagamenti compensativi attivati su proposta regionale, per danni a produzioni, strutture e impianti produttivi, che sono in linea di principio ammessi solo in caso di produzioni/eventi/aree territoriali non assicurabili in modo agevolato. Per gli interventi ex ante l'erogazione è di circa 117 milioni (tab. 15.3).

Tab. 15.3 – *Gli incentivi alle assicurazioni e i pagamenti compensativi*

Descrizione intervento	2013
Pagamenti compensativi:	
- pagamenti FSN	18.069.745
Incentivi assicurativi:	
- assicurazione FSN (cap. 7439 Mipaaf)	117.275.643
- assicurazioni raccolto (art. 68 del reg. (CE) 73/2009)	93.333.333
- assicurazioni vite vino (art. 103 unicies del reg. (CE) 1234/2007)	35.075.550
Totale	263.754.271

Fonte: MIPAAF.

I fondi derivanti dall'articolo 68 e dall'OCM vino risultano, nello stesso anno, pari rispettivamente a 93 milioni e 35 milioni di euro circa.

Le informazioni fornite da ISMEA, relative all'evoluzione del mercato assicurativo agricolo agevolato nel periodo 2009-2013 (tab. 15.4), mostrano che si è verificato un progressivo incremento dei volumi assicurati, che raggiungono nel 2013 i 7,2 miliardi di euro, il 7% in più rispetto al 2012.

Oltre al valore assicurato è aumentato il premio totale nel periodo considerato anche se in modo non continuato. In particolare, l'osservazione dei dati mostra un incremento del 19% tra il 2009 e il 2013. In conseguenza dell'aumento del valore dei premi pagati e del valore assicurato, anche la tariffa nazionale registra un incremento, passando dal 4,7% del 2012 al 5,2% del 2013.

Tab. 15.4 – *Il mercato assicurativo agricolo agevolato in Italia (colture, strutture aziendali e produzioni zootecniche)*

	2009	2010	2011	2012	2013
Certificati (numero)	233.668,0	217.072	210.207	214.711	215.842
Valore assicurato (000 euro)	5.586.167	5.865.181	6.559.088	6.826.556	7.282.589
Premio totale (000 euro)	317.210	285.502	338.797	321.658	376.892
Contributo pubblico (000 euro)	162.647	213.042	239.555	221.474	260.576
Tariffa media (%)	5,7	4,9	5,2	4,7	5,2

Note: Il contributo pubblico è quello massimo erogabile sulla base di quanto previsto dalla normativa.

Fonte: ISMEA.

Nel 2013, la principale quota di valore assicurato proviene dal comparto delle colture, che rappresentano nel complesso circa l'81% dell'intero volume assicurato e circa il 95% del numero dei contratti, con una partecipazione relativamente bassa del comparto zootecnia e delle strutture, rispettivamente al 9% e 10% del totale.

Tab. 15.5 - *Il mercato assicurativo agricolo agevolato in Italia (colture e strutture aziendali)*

	2009	2010	2011	2012	2013
Certificati (numero)	228.967	211.697	203.550	207.189	207.952
- colture	226.177	208.204	198.604	202.550	203.916
- strutture	2.790	3.493	4.946	4.639	4.036
Superficie assicurata (000 ha)	1.355	1.153	1.180	1.448	1.272
Valore assicurato (000 euro)	5.131.044	5.323.881	5.937.892	6.149.670	6.604.204
- colture	4.631.353	4.803.694	5.311.323	5.452.265	5.875.162
- strutture	499.691	520.187	626.569	697.405	729.042
Premio totale (000 euro)	313.962	281.278	332.767	311.835	368.444
Contributo pubblico (000 euro)	161.049	210.930	236.781	218.000	256.444
Tariffa media (%)	6,1	5,3	5,6	5,1	5,6

Note: Il contributo pubblico è quello massimo erogabile sulla base di quanto previsto dalla normativa.

Fonte: ISMEA.

Tab. 15.6 - *Il mercato assicurativo agevolato per la zootecnia in Italia*

	2009	2010	2011	2012	2013
Valore assicurato (000 euro)	455.123	541.300	621.195	677.837	679.547
Premio totale (000 euro)	3.248	4.224	6.031	7.206	8.484
Contributo pubblico (000 euro)	1.598	2.112	2.774	3.474	4.132

Note: Il contributo pubblico è quello massimo erogabile sulla base di quanto previsto dalla normativa.

Fonte: ISMEA.

Rispetto al 2012 si registra un aumento del 7% del valore assicurato per le colture e le strutture mentre l'incremento registrato dal comparto della zootecnia è molto più contenuto (0,3%).

Tale aumento è favorito in parte anche dall'aumento del contributo pubblico nel 2013 che subisce un incremento, rispetto al 2012, pari rispettivamente al 18% per le colture e le strutture e al 19% per la zootecnia.