

La politica nazionale

I provvedimenti di politica agraria

Il 2011 ha visto l'alternarsi di ben tre ministri delle politiche agricole, aventi percorsi politici e professionali molto diversi tra loro: il 23 marzo 2011 al Ministro Giancarlo Galan, veneto, succedeva il Ministro Francesco Saverio Romano, siciliano, al quale, il 16 novembre 2011, succedeva il Ministro Mario Catania, romano, dirigente di ruolo del Ministero e Capo dipartimento del Ministero stesso.

Sempre nel corso del 2011, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) ha subito l'ennesima ristrutturazione, formalizzata con il d.p.r. 41/2012, con la quale è stata attuata una riduzione significativa della struttura ministeriale.

La crisi finanziaria che ha caratterizzato gli ultimi anni ha, inoltre, determinato pesanti tagli di bilancio anche per il settore agricolo, come più dettagliatamente verrà illustrato nel successivo paragrafo, con impatti di assoluto rilievo in alcuni settori rientranti nella sfera di competenza del MIPAAF, primo tra tutti l'ippica.

Pur all'interno di un quadro di forte mutamento nella guida ministeriale, nel corso del 2011 sono state approvate dal Parlamento alcune misure di rilievo sotto il profilo della politica agricola, tra cui si segnalano gli accordi di ristrutturazione e transazione fiscale per le imprese in difficoltà economica – la cosiddetta “esdebitazione” –, previsti dal d.l. 98/2011, poi convertito con la l. 111/2011. Altre misure di rilevante portata sono state successivamente approvate nei primi mesi del 2012, tra cui: le norme sull'obbligatorietà della forma scritta nei contratti agroalimentari, la lotta alle pratiche commerciali sleali e la previsione, nella cessione dei prodotti agroalimentari, di termini di pagamento coerenti con la normativa comunitaria (art. 62 del d.l. 1/2012, convertito con la l. 27/2012); la cessione di terreni demaniali agricoli con priorità ai giovani imprenditori (art. 66 del predetto d.l.) e la ristrutturazione del settore ippico, operata dal d.l. 16/2012.

Nel marzo del 2011, dunque, a Galan è succeduto nella carica di Ministro l'on.le Romano, il cui programma di attività, illustrato in Parlamento nel mese di aprile, può essere sintetizzato nei cinque concetti di “Qualità, Promozione, Tutela, Certezza e Competitività”, come costanti dell'azione di governo nel settore agricolo, oltre alla scontata attenzione al negoziato comunitario per la riforma della PAC nel periodo 2014-2020. Rispetto al suo predecessore, è stata forte l'attenzione nei confronti del Mezzogiorno, focalizzata sul cosiddetto Piano Sud, che il Governo ha approvato sempre nell'aprile 2011 e che prevedeva risorse per le infrastrutture irrigue in agricoltura, nonché sulla necessità di recuperare i fondi per le aree sottoutilizzate (FAS), che negli anni erano stati accantonati per il settore agricolo (750 milioni di euro), ma che la manovra finanziaria 2011 aveva eliminato dal bilancio statale. I due obiettivi relativi al Mezzogiorno, tuttavia, a causa della grave crisi economica, sono infatti rimasti inattuati durante gli otto mesi di guida del Ministro Romano.

Nel luglio del 2011, con il d.l. 98/2011, è stato disposto che gli imprenditori agricoli in stato di crisi o insolvenza possono accedere alle procedure degli articoli 182-*bis* (accordo di ristrutturazione) e 182-*ter* (transazione fiscale) del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267. Nel dettaglio, con l'accordo di ristrutturazione l'imprenditore in stato di crisi può richiedere al Tribunale l'omologazione di un accordo di ristrutturazione dei debiti, stipulato con i creditori rappresentanti almeno il sessanta per cento dei crediti; mentre, con la transazione fiscale può proporre il pagamento – parziale o anche dilazionato – dei tributi amministrati dovuti alle agenzie fiscali e dei relativi accessori, nonché dei contributi amministrati da corrispondere agli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie e dei relativi accessori, limitatamente alla quota di debito avente natura chirografaria anche se non iscritti a ruolo (con riferimento all'IVA, la proposta può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento).

Dello stesso periodo sono da segnalare due rilevanti interventi che hanno riguardato altrettanti enti collegati al ministero. In particolare, con l'articolo 14, comma 28, del d.l. 98/11, l'UNIRE è stato trasformato in agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI), con il compito di promuovere l'incremento e il miglioramento qualitativo e quantitativo delle razze equine, gestire i libri genealogici, revisionare i meccanismi di programmazione delle corse, delle manifestazioni e dei piani e programmi allevatoriali, affidare, ai sensi del d.lgs. 163/06, il servizio di diffusione delle riprese televisive delle corse attraverso le reti nazionali e interregionali, valutare le strutture degli ippodromi e degli impianti di allevamento, di allenamento e di addestramento, secondo parametri internazionalmente riconosciuti. Tuttavia con la l. n. 135 del 7 agosto 2012 si è giunti alla soppressione anche dell'ASSI e, in attuazione dei tagli operati dal d.l. 138/11, alla drastica ri-

duzione delle risorse per il settore ippico, che vive ad oggi uno stato di crisi molto forte¹.

Il secondo intervento ha riguardato l'AGEA, che rappresenta il più importante organismo di intervento e coordinamento nel settore agro-alimentare (cfr. Cap. XVIII - L'assetto delle competenze e il consolidato del sostegno pubblico). In particolare nel giugno 2011 è stato nominato Commissario straordinario il Generale della Guardia di Finanza Mario Ianelli, ma il commissariamento, tuttavia, ha avuto una breve durata, dal momento che il TAR del Lazio, nel gennaio 2012, ha disposto il reinsediamento del precedente Consiglio di amministrazione e del Presidente prof. Dario Fruscio. La procedura di commissariamento e il successivo reintegro dei precedenti organi hanno determinato una fase di grande conflittualità interna, che ha pesantemente condizionato l'attività, sia dell'AGEA, che della società controllata SIN SpA, incaricata di gestire il sistema informativo agricolo nazionale (SIAN).

Tra le altre misure attuate, infine, si ricordano il d.l. 70/2011, convertito dalla l. 106/2011, contenente: disposizioni in materia di IVA per le cessioni o le importazioni di tabacco lavorato; chiarimenti relativi ai requisiti di ruralità degli immobili ai fini dell'applicazione dell'ICI; disposizioni in tema di cessione dei crediti comunitari erogati nell'ambito della PAC; nonché, il rifinanziamento del fermo temporaneo dell'attività di pesca, operato dal d.l. 98/2011. L'ultimo atto del Ministro Romano è coinciso con l'organizzazione del Forum nazionale dell'agro-alimentare, organizzato a Cremona l'11 e il 12 novembre 2011, che ha costituito un prezioso momento di confronto tra tutto il mondo agricolo, a cui è seguita la redazione di un documento comune tra tutte le organizzazioni professionali agricole in vista della riforma della PAC.

Il 16 novembre 2011, con il cambio di Governo e la nomina del prof. Mario Monti a Presidente del Consiglio dei ministri, è subentrato alla guida del Ministero Mario Catania, dirigente generale del MIPAAF, con pluriennali esperienze di vertice presso le istituzioni comunitarie.

Il nuovo Governo ha dovuto subito affrontare una delle crisi finanziarie più drammatiche della storia della Repubblica; in tale quadro, l'azione di politica agraria nazionale è stata indirizzata per lo più verso norme di carattere ordina-

¹ Il d.l. 16/12, convertito dalla l. 44/12, ha previsto norme per la razionalizzazione delle scommesse ippiche e per gli aiuti agli investimenti negli ippodromi; successivamente, in fase di approvazione parlamentare del d.d.l. delega fiscale (AC 5291), la Camera dei Deputati ha introdotto una delega al Governo per una diversa organizzazione delle corse dei cavalli, ruotante sull'Unione ippica, una struttura gestita direttamente dagli operatori economici della filiera. Così il d.l. 95/12 ha previsto la soppressione dell'Assi e l'affidamento di tutte le funzioni dell'agenzia al MIPAAF.

mentale e di indirizzo, tenendo conto degli strettissimi vincoli di finanza pubblica imposti dalla crisi.

La legge di stabilità per il 2012², ai fini di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di riduzione della spesa, ha previsto il versamento all'entrata del bilancio dello Stato della somma di 47,2 milioni di euro per il 2012, nonché di 9,2 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 da parte dell'Istituto per lo sviluppo Agroalimentare (ISA), interamente partecipato dal MIPAAF. La stessa legge ha disposto, inoltre, una riduzione, rispettivamente del 40% per il 2012 e del 30% a decorrere dal 2013, delle agevolazioni contributive in favore delle imprese della pesca.

Tra gli atti varati a cavallo tra il 2011 e il 2012, meritano una particolare attenzione due norme contenute nel d.l. 1/2012, convertito con la l. 27/2012³, riportate agli: articolo 62, recante disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari; e articolo 66, relativo alla dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola.

Nel dettaglio, l'articolo 62 ha disposto che i contratti che hanno come oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, a eccezione di quelli direttamente conclusi con il consumatore finale, sono stipulati obbligatoriamente in forma scritta e indicano, a pena di nullità: la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento. Inoltre, la norma prevede il divieto, sanzionato, di attuare pratiche sleali nelle relazioni commerciali tra operatori economici, prevedendo altresì che il pagamento del corrispettivo deve essere effettuato per le merci deteriorabili entro il termine legale di trenta giorni e per tutte le altre merci entro il termine di sessanta giorni. L'importanza della norma per il riequilibrio dei rapporti all'interno della filiera agro-alimentare è di tutta evidenza: la fissazione di regole contrattuali scritte, il divieto di pratiche sleali e la previsione di termini di pagamento certi costituiscono elementi fondamentali per una concreta redistribuzione del valore all'interno della filiera.

L'articolo 66 ha, invece, disposto l'individuazione, da parte del MIPAAF e dell'agenzia del Demanio, nonché su segnalazione dei soggetti interessati, dei terreni agricoli e a vocazione agricola, non utilizzabili per altre finalità istituzionali, di proprietà dello Stato, da locare o alienare a cura del Demanio. Le procedure di mobilitazione avverranno mediante procedura negoziata, senza pub-

² L. 183/11, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

³ Con il d.l. 1/12 sono state previste, tra le altre, anche norme per il settore agricolo, riguardanti: l'attivazione di nuovi "contratti di filiera"; l'attuazione della Decisione Commissione Europea C(2011) 2929, in materia di credito alle imprese agricole e al regime di aiuti ISMEA sul credito; il blocco degli incentivi statali di cui al d.lgs. 28/11 per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole; le semplificazioni nel settore della pesca.

blicazione del bando per gli immobili di valore inferiore a 100.000 euro, e mediante asta pubblica per quelli di valore pari o superiore a 100.000 euro. Si tratta di una norma tesa a movimentare, secondo i dati dell'agenzia del Demanio, circa 68.000 ettari di terreni statali, ma che dovrebbe contestualmente consentire anche al Demanio regionale di alienare parecchie migliaia di ettari in favore di giovani imprenditori.

Il d.l. 5/2012, in materia di semplificazione e di sviluppo, convertito con modificazioni dalla l. 35/2012, ha introdotto norme per la semplificazione burocratica in favore delle imprese, con alcune semplificazioni sui controlli, la riduzione del numero di certificati e di informazioni richieste nei confronti degli agricoltori da parte di AGEA, una più ampia definizione di bosco e di arboricoltura da legno, ai fini di una limitazione dei vincoli sugli arboreti impiantati grazie agli aiuti comunitari, e modifiche relative alla movimentazione aziendale dei rifiuti e al loro deposito temporaneo.

Infine, come accennato in apertura, in attuazione del d.l. 138/2011 il MIPAAF ha subito una ennesima ristrutturazione (d.pr. 41/126) – la terza in tre anni – che ha disposto una riduzione dei dirigenti di seconda fascia, passati da 77 a 62, mentre il personale delle aree impiegate è stato ridotto da 1.896 a 1.539 unità, con una previsione di risparmi corrispondenti a 15,3 milioni di euro. Inoltre, sono state disposte significative modifiche strutturali, rispetto al precedente assetto; infatti, pur essendo confermata l'articolazione in tre dipartimenti, le competenze afferenti i due pilastri della PAC, mercati e sviluppo rurale, sono state riunite e concentrate all'interno di un solo dipartimento. Infine, è stato soppresso il Consiglio nazionale dell'agricoltura, dell'alimentazione e della pesca.

La spesa del MIPAAF

Nel 2011 gli stanziamenti disponibili per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) sono stati pari a circa 1,5 miliardi di euro (tab. 15.1), corrispondenti a ben 272,6 milioni di euro in meno rispetto al 2010 (-15,5%): si tratta dello stanziamento più basso ricevuto dal MIPAAF a partire dal 2000.

Il taglio pluriennale degli stanziamenti pubblici imposto dal d.l. 112/2008⁴, è stato ulteriormente rafforzato dalle misure poste in essere nel 2011, *in primis* con il d.l. 138/2011, che ha peraltro pesantemente tagliato gli stanziamenti di bilancio anche per il triennio 2012-2014. Sulle dotazioni effettivamente utilizzabili, inoltre, nel 2011 il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ha ulteriormente tagliato al MIPAAF circa 37 milioni di euro, quali accantonamenti ef-

⁴ Cfr. Annuario dell'agricoltura italiana - 2010, Cap. XV, p. 242.

fettuati ai sensi della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 1, comma 13, della l. 220/2010⁵.

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

(milioni di euro)				
Categorie di spesa	2010	%	2011	%
Perenzioni	48,2	2,7	47,0	3,2
Rate di mutui	55,8	3,2	48,6	3,3
Regioni	53,8	3,0	41,0	2,8
Funzionamento Ministero	295,2	16,7	269,4	18,1
Funzionamento Corpo forestale dello Stato	604,9	34,3	565,7	37,9
Investimenti aziendali	48,6	2,8	34,3	2,3
Infrastrutture	192,4	10,9	125,0	8,4
Servizi al settore agricolo	53,4	3,0	49,4	3,3
Trasformazione prodotti	0,9	0,0	1,5	0,1
Promozione e tutela economica	20,7	1,2	2,5	0,2
Pesca	103,1	5,8	62,8	4,2
Aiuti alla gestione	152,0	8,6	117,2	7,9
Ricerca e sperimentazione	127,4	7,2	126,6	8,5
Fondi indivisi	7,5	0,4	0,0	0,0
Totale	1.763,8	100	1.491,2	100,0

Fonte: elaborazione sul Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato.

Il bilancio ministeriale, così ridimensionato, ha ulteriormente accentuato gli elementi di rigidità della spesa che si sono instaurati negli ultimi anni, eliminando di fatto ogni possibilità di intervento discrezionale da parte del Ministero stesso: tant'è che, anche il principale e più flessibile strumento di politica agricola a disposizione, la l. 499/1999 ha visto ridursi il suo stanziamento a 43 milioni di euro, contro gli oltre 165 previsti nel 2009, mentre la proiezione triennale di bilancio recata dalla l. 191/2009, per il triennio 2010-2012, ha addirittura previsto l'azzeramento del relativo stanziamento nel 2012.

Passando all'esame delle singole destinazioni degli stanziamenti di bilancio del MIPAAF, anche nel 2011 le spese di funzionamento (Ministero e Corpo forestale) hanno assorbito la maggiore quota (835 milioni; 56% del totale), sebbene con una riduzione di circa 65 milioni di euro rispetto al 2010. Nonostante la riduzione generale, il peso percentuale complessivo delle spese di funzionamento è aumentato nell'anno di 5 punti percentuali, per effetto della riduzione globale del bilancio stesso. La maggior parte degli stanziamenti sono stati destinati, come in passato, al Corpo forestale dello Stato; mentre, gli stanziamenti specificamente destinati al funzionamento della struttura ministeriale sono stati pari a 269,4 milioni di euro, dei quali, come nel passato, la parte più consistente

⁵ Numerose norme finanziarie varate negli ultimi anni recano clausole di salvaguardia che consentono al MEF di operare tagli lineari ai Ministeri, nel caso in cui non si verifichi il gettito previsto da norme di entrata.

(153 milioni; circa il 57%) ha riguardato trasferimenti agli enti vigilati⁶. Il costo del personale ministeriale (1.451 dipendenti, al 30 giugno 2012) è stato di 93,3 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 10,9 milioni di euro, con una drastica riduzione rispetto al 2010 (-14,6 milioni).

Rafforzando la tendenza già consolidata nell'ultimo decennio, anche nel 2011 la gran parte degli stanziamenti ministeriali è stata caratterizzata da una destinazione fortemente vincolata, senza quindi possibilità per il Ministero di poter attivare autonome linee di spesa. Prova ne sia il fatto che, l'insieme delle spese di funzionamento, di trasferimenti a Regioni, di pagamento di rate di mutui, nonché le somme destinate al pagamento delle perenzioni amministrative⁷ hanno assorbito quasi due terzi del bilancio, con un incremento di oltre 5 punti percentuali sul 2010.

Più nel dettaglio, per quanto riguarda i trasferimenti alle Regioni, essi sono ammontati a 41 milioni di euro (12,8 milioni in meno del 2010), valore che si presenta in calo costante negli ultimi quattro anni e più che dimezzato rispetto al 2007. Tale andamento porta a concludere che i tagli al bilancio ministeriale hanno finito con il colpire, indirettamente, anche l'intervento regionale in agricoltura (cfr. Cap. XVI). I trasferimenti attuati hanno riguardato, principalmente, l'attuazione del federalismo amministrativo (31,6 milioni) e il miglioramento genetico del bestiame (9,3 milioni). Gli stanziamenti per rate di mutui pregressi sono stati di circa 48,6 milioni, in massima parte relativi ai mutui accesi per gli interventi nel settore agro-industriale attivati dalla ex RIBS s.p.a. (20 milioni) e per gli interventi nel settore della bonifica (27,3 milioni), mentre al pagamento di perenzioni amministrative sono stati destinati 47 milioni di euro, appena al di sotto del valore del 2010.

Come accennato, gli stanziamenti a destinazione vincolata hanno rappresentato il 65,2% del bilancio ministeriale, la percentuale più alta dell'ultimo decennio, confermando così che la spesa ministeriale non rappresenta più un elemento significativo di politica agricola, ma in larga parte costituisce solamente uno snodo gestionale di politiche già attivate negli anni passati e destinate nel prossimo futuro all'esaurimento.

Passando all'esame delle politiche agricole vere e proprie, come nel recente passato, gli stanziamenti più rilevanti (125 milioni di euro) sono stati destinati

⁶ Su 153 milioni di euro, ben 132 milioni sono stati trasferiti all'UNIRE, l'ente per l'ippica vigilato dal MIPAAF.

⁷ Le perenzioni sono partite contabili impegnate in anni passati e giunte a liquidazione nel 2011, che per essere liquidate necessitano della reinscrizione in termini di competenza degli stanziamenti.

agli investimenti infrastrutturali, al cui interno circa 91 milioni di euro riguardano le opere del Piano irriguo nazionale. In relazione a quest'ultimo, si rileva una riduzione dello stanziamento di ben 61 milioni di euro rispetto al 2010, che si colloca all'interno di un processo di progressivo ridimensionamento: nel 2008, infatti, lo stesso stanziamento era pari a 348 milioni di euro.

A favore degli aiuti alla gestione, comprendenti in massima parte i contributi alle polizze assicurative degli agricoltori (d.lgs. 102/2004), il bilancio ministeriale ha destinato circa 117 milioni di euro, 37 in meno rispetto al 2010. La riduzione di stanziamento ha comportato, di conseguenza, un trascinarsi dei rimborsi agli agricoltori per il costo delle polizze assicurative all'esercizio 2012.

I fondi destinati alla ricerca e sperimentazione sono stati pari a 126,6 milioni di euro, valore quasi uguale a quello del 2010, che tuttavia era già stato segnalato come lo stanziamento più basso destinato alla ricerca agraria dal 2004.

All'acquisizione di servizi per il settore agricolo e agli investimenti aziendali il bilancio del MIPAAF ha riservato, nel 2011, rispettivamente 49,4 e 34,3 milioni di euro. Quindi, per entrambe le linee di intervento politico si registra un calo rispetto all'anno precedente (-7,5% e del -29,3%). In particolare, all'interno della linea per l'acquisizione di servizi 29,5 milioni sono stati destinati all'informatizzazione del settore, 5,1 milioni ai servizi delle associazioni nazionali allevatori, 5,4 milioni alle rilevazioni di mercato realizzate da ISMEA, 3,9 milioni per l'alimentazione del Fondo per l'imprenditorialità giovanile in agricoltura e 3,7 milioni alle stime produttive attraverso gli strumenti di telerilevamento. Gli investimenti aziendali, come già nel 2010, hanno riguardato in massima parte somme stanziare per il sostegno ai contratti di filiera e di programma approvati negli anni passati.

In linea con gli ultimi bilanci, gli aiuti alla trasformazione dei prodotti agricoli hanno assunto valori residuali (1,5 milioni di euro in favore di progetti coordinati da Unioni di produttori), mentre del tutto assenti sono stati gli aiuti diretti alle produzioni agricole.

Il settore della pesca ha assorbito il 4,2% del bilancio ministeriale (62,8 milioni di euro), con una riduzione di oltre 40 milioni rispetto al 2010, principalmente derivante dal venir meno di 27,2 milioni di euro di contributi per la sicurezza a bordo delle navi, oltre che dalle riduzioni di 4,8 milioni di euro sugli sgravi previdenziali e di 2,8 milioni sugli interventi per la formazione dei lavoratori del settore.

Infine, la quota di stanziamento rimasta non ripartita su capitoli di spesa al termine dell'anno (i cosiddetti fondi indivisi), è stata quasi pari a zero; come già sottolineato per il 2010, ciò significa che non vi è stato rinvio di disponibilità

finanziarie all'anno successivo e che quindi l'Amministrazione centrale ha utilizzato nel 2011 ogni riserva finanziaria a sua disposizione⁸.

Per quanto riguarda i pagamenti effettuati nel 2011, essi sono stati pari a 1,6 miliardi di euro (tab. 15.2), corrispondenti a circa 161 milioni in meno rispetto al 2010, e ciò, ovviamente, in connessione alla riduzione degli stanziamenti. La capacità di spesa del MIPAAF, intesa come il rapporto tra stanziamenti e pagamenti, si è confermata molto buona anche nel 2011, tenuto conto che, come già nel 2010 e nel 2009, i pagamenti sono stati superiori agli stanziamenti, a significare una costante riduzione dei residui passivi.

Tab. 15.2 - *Pagamenti operati dal MIPAAF*

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

Fonte: elaborazione sul Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato.

Sotto il profilo dell'organizzazione del bilancio, il secondo anno di operatività della legge di contabilità e finanza pubblica⁹, non ha apportato significative novità nella struttura del bilancio ministeriale. La genericità della classificazione della spesa (missioni e programmi) adottata dal legislatore, se può avere un minimo di utilità nella valutazione complessiva del bilancio dello Stato, risulta non significativa per un esame settoriale della spesa ministeriale. Per tale ragione, si è deciso di non riportarla all'interno dell'analisi di questo Annuario.

Ben più rilevante, e per certi versi drammatica, si è rivelata la portata delle norme varate con il d.l. 138/11¹⁰ che, al fine di contrastare l'attacco specula-

⁸ Nel 2009 vi erano ancora rilevanti risorse da ripartire per l'anno successivo (circa 69 milioni di euro di fondi indivisi); nel 2010 tali "riserve" si erano ridotte ad appena 7,4 milioni di euro, per scendere fino a soli 15.000 euro nel 2011. Nel bilancio 2012, quindi, il MIPAAF non ha "trascinato" risorse derivanti dall'anno precedente.

⁹ 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.

¹⁰ "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito con la l. 148/11.

tivo portato all'Italia nel corso del 2011, ha determinato tagli ai bilanci ministeriali di proporzioni veramente rilevanti: 7,5 miliardi per il 2012 e 6 miliardi per il 2013. La distribuzione dei predetti tagli tra i diversi ministeri ha determinato per il MIPAAF un'ulteriore riduzione di bilancio per il 2012 pari a 168,8 milioni di euro. La dimensione dei tagli ha determinato un nuovo approccio nelle riduzioni di bilancio, al fine di consentire comunque ai Ministri di raggiungere l'ammontare di riduzioni richieste. Infatti, in molti casi è risultata impraticabile una riduzione lineare generalizzata – si pensi, ad esempio, all'impatto che riduzioni di questa natura avrebbero avuto sul finanziamento di mutui per opere pubbliche –, cosicché il MEF ha rivisto in non pochi casi la classificazione dei singoli capitoli di bilancio, modificandone la natura come “non rimodulabile” (in quanto, ad esempio, il capitolo si basava su un ammontare previsto esplicitamente da una legge). È quindi paradossale che la maggiore elasticità nella gestione del bilancio ministeriale sia stata raggiunta ai soli fini di operare un taglio di bilancio, la cui dimensione risulta la più elevata, tra quelli operati nell'ultimo decennio.

In una situazione di forte contenimento della spesa ministeriale, anche la tendenza del bilancio del MIPAAF, già emersa negli ultimi anni, a concentrare le spese su un ristretto numero di interventi è aumentata: al netto degli stanziamenti di bilancio della pesca e di quelli non funzionali a politiche agricole attive, all'interno delle somme realmente destinate a interventi di politica agraria quasi l'81% si riferisce ad appena tre voci: le infrastrutture, le polizze assicurative e la ricerca. I piani di settore, finanziati dalla l. 296/06, sono stati solo parzialmente resi operativi e in massima parte attraverso trasferimenti dal MIPAAF a enti vigilati (soprattutto INEA e ISMEA); inoltre, il ritardo con cui essi sono stati attivati contabilmente, a causa del complesso iter con le Regioni, ha reso le risorse finanziarie oggetto di perenzione amministrativa, quindi di lenta spendibilità.

In sintesi, alle già note difficoltà operative che il Ministero incontra nell'avvio di politiche agricole, in larga parte per la necessità di un'intesa costante con tutte le Regioni, nel 2011 si sono sommate le problematiche derivanti dalla necessità di fornire un contributo alla riduzione della spesa pubblica. Ciò ha ulteriormente ristretto i margini di intervento nel settore da parte dell'autorità centrale di governo e, conseguentemente, ha reso sempre più complessa l'adozione di interventi strutturali a sostegno delle imprese.