



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori PIGNEDOLI, ALBANO, MOSCARDELLI e SCALIA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 2013**

Delega al Governo per il riordino, la soppressione e la riduzione degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e per la modernizzazione dei servizi all’agricoltura

ONOREVOLI SENATORI. - La situazione economica e finanziaria italiana ha presentato negli ultimi anni, e continua a presentare ancor oggi, tratti estremamente preoccupanti: bassa crescita, perdita di competitività, arretramento delle imprese italiane nei principali settori competitivi, a partire dal settore agricolo. L'incapacità di mantenere alti livelli di competitività e la mancanza di attrazione del mercato interno si stanno riflettendo altresì sull'andamento del mercato del lavoro, con alta disoccupazione soprattutto nel Mezzogiorno, tra i giovani e le donne. L'analisi del quadro macroeconomico attuale segnala una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile soltanto come un fatto ciclico ma, al contrario, come un deterioramento progressivo del capitale fisico delle imprese, del capitale sociale, dell'adeguatezza delle infrastrutture, del fattore lavoro e della mobilità sociale. Altrettanto preoccupante è la situazione della finanza pubblica, accentuata dalla forte instabilità dei mercati finanziari.

Per quanto riguarda il settore agricolo, le risorse destinate dallo Stato al sostegno delle imprese, della competitività e dell'innovazione, cioè complessivamente alle politiche di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestale, sono state, nel corso degli anni, fortemente ridotte. Esse risultano inoltre drammaticamente sproporzionate rispetto alle risorse impiegate per mantenere le strutture dello stesso Ministero, nonché degli enti da esso vigilati. Infatti, le risorse sottratte negli anni al settore agricolo sono andate a gravare quasi interamente sulle politiche per lo sviluppo, traducendosi in ulteriori sofferenze per un comparto già duramente colpito dalla crisi; i tagli, pur ne-

cessari in questo momento di crisi economica e finanziaria, non hanno prodotto né avrebbero potuto produrre una maggiore efficienza e virtuosità delle risorse impiegate, non andando mai a colpire le inefficienze del sistema, e spesso non operando scelte di merito.

Le profonde trasformazioni economiche e sociali degli ultimi decenni e la rapida evoluzione dei bisogni di cittadini e consumatori hanno arricchito di nuovi contenuti le aspettative della società nei confronti del settore agroalimentare. Ad ogni modo, la tradizionale funzione economico-produttiva dell'agricoltura rimane primaria e, per essere svolta nelle nuove condizioni dell'epoca, deve coniugarsi con una pluralità di valori collettivi legati alla valenza ambientale, sociale e culturale dell'agricoltura e dei territori rurali. Tutto ciò va anche nella direzione di una nuova politica agricola comune (PAC), che nei prossimi mesi modificherà l'intero sistema di aiuti europei agli Stati membri, cosicché «*spending review*» dovrà divenire la parola d'ordine anche nel settore dell'agricoltura, settore in cui le risorse saranno sempre meno, e non solo in sede nazionale. È necessario quindi avviare una nuova fase politica al fine di affrontare tre grandi questioni quali competitività, valore del territorio e revisione della spesa pubblica, nella cornice di una nuova *governance* degli enti agricoli. In tal senso, è fondamentale competere sia sui mercati locali che internazionali, puntando sul valore pubblico del bene «agricoltura», potenziale settore traino della crescita economica del Paese, e porla nelle condizioni di incentivare la crescita imprenditoriale, in particolare femminile e giovanile, di sostenere nuove profes-

sioni, di concepire moderni e sostenibili spazi di sviluppo, di valorizzare il lavoro dentro rigorose logiche di legalità e dignità delle persone.

Così, nell'ottica di contribuire ad attuare la *spending review* disposta dall'articolo 01 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e quindi di realizzare le misure di revisione integrale della spesa pubblica e di ristrutturazione della pubblica amministrazione necessarie per ridurre le sovrapposizioni tra livelli decisionali nonché la spesa corrente primaria, con il presente disegno di legge si intende procedere alla riorganizzazione, riduzione e accorpamento degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Attraverso questo processo di riorganizzazione e riduzione si può realizzare una più efficiente capacità della pubblica amministrazione, sia a livello centrale che regionale, nonché assicurare competenze di ricerca e servizi per favorire l'innovazione e la competitività delle diverse agricolture e dei differenti territori rurali. Infatti, nel medio lungo periodo, il reddito dell'impresa agricola professionale si promuove sostenendo progetti di competitività e ridisegnando strumenti e modalità di impiego di risorse verso fattori della competitività quali integrazione, qualità gestionale, internazionalizzazione, innovazione, efficienza, produttività, costi, trasparenza. Il grave stato d'indebitamento del Paese impone a tutti i settori della pubblica amministrazione, compreso il settore agricolo, un piano di riordino: affinché il settore agroalimentare possa contribuire in modo rilevante alla crescita dell'economia italiana, è necessario che si recuperi il *gap* tra potenzialità della domanda e *deficit* competitivo del sistema imprenditoriale. Il presente disegno di legge propone dunque una razionalizzazione del sistema degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, delle loro singole funzioni e strutture organizzative, che può consentire

di attuare una importante ricomposizione di parte della spesa del Ministero e la conseguente riallocazione di parte delle sue risorse.

Si tratta di produrre concentrazioni e alleggerimenti, dismettendo attività e strutture inutili ed eliminando sovrapposizioni e duplicazioni di compiti che determinano sprechi, inefficienze e sottoutilizzazione delle energie intellettuali e professionali impiegate. Tali elementi negativi si scaricano sull'intero sistema agricolo e agroalimentare nazionale, alle prese con una crisi senza precedenti, che colpisce pesantemente produttori e operatori, riverberandosi inevitabilmente sui cittadini consumatori. Si ravvisa l'esigenza di una profonda riorganizzazione del sistema che oggi supporta il settore agricolo e agroalimentare, delle politiche ambientali e territoriali e della sicurezza alimentare, sia a livello dell'amministrazione centrale che a livello regionale, per adeguarli ai nuovi compiti. Appare certamente fattibile rivedere, con immediatezza, determinazione e intelligente gradualità, l'assetto organizzativo esistente delle strutture vigilate dal Ministero.

Si tratta di enti molto diversi tra loro; per rimanere solo a quelli principali: Agenzia pubblica per i controlli in agricoltura (AGE-CONTROL), Sistema informativo nazionale per lo sviluppo dell'agricoltura (SIN), Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA), Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), Istituto nazionale di economia agraria (INEA), Istituto sviluppo agroalimentare (ISA). Gli attivi patrimoniali sono nel complesso tre volte l'ammontare del bilancio annuo del Ministero di riferimento; i loro organici sono costituiti da oltre 4.000 unità lavorative. In alcuni casi, si rilevano patrimoni netti fortemente negativi e gestioni poco trasparenti. In altri casi, sono presenti fenomeni molto estesi di duplicazione, sovrapposizione e concorrenzialità nello svolgimento delle attività istituzionali, che denotano un

grave *deficit* di *governance*. Emerge, infine, in molte situazioni, lo sconfinamento in attività del tutto incoerenti e improprie rispetto alle finalità istituzionali e volte esclusivamente a giustificare il sovradimensionamento degli organici.

Non si può inoltre non sottolineare l'incongruenza tra la presenza così rilevante di enti strumentali a livello centrale e la competenza esclusiva regionale in materia agricola a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. Né si può sottacere lo scollamento esistente tra tali strutture e le realtà produttive agricole e agroalimentari del Paese. Vi è, dunque, bisogno di eliminare attività e strutture inutili, di dismetterle altre perché potrebbero più proficuamente essere gestite da soggetti diversi dal pubblico o dall'amministrazione centrale, e di riqualificare le attività e le strutture che si ritengono necessarie, adeguando gli strumenti ai nuovi compiti che lo scenario odierno impone e riorganizzandoli per partecipare attivamente all'innovazione sociale e alla costruzione delle economie di rete.

Posto di fronte a sollecitazioni di competitività che vengono da mercati da considerarsi ormai globali, il settore agroalimentare italiano necessita un recupero di efficienza, produttività, organizzazione delle filiere, che determini un investimento altrettanto efficiente, produttivo e che sia ben organizzato nei campi fondamentali della ricerca e dell'innovazione. Nel confronto con le altre principali economie europee emerge con chiarezza che la particolarità del settore agricolo, animato da piccole o piccolissime imprese immerse in un regime sostanzialmente concorrenziale, e la rilevanza politico-strategica dell'approvvigionamento alimentare, determinano e rendono necessario che in questo settore la ricerca e l'innovazione siano in prevalenza finanziate da soggetti pubblici. Ciò avviene anche nei Paesi dove l'entità dell'investimento privato è rilevante, quali Regno Unito e Olanda. Anche in questo caso, non si tratterebbe, per l'Italia, di riven-

dicare maggiori fondi pubblici per la ricerca; è ben più urgente l'analisi dell'organizzazione dei soggetti operanti, della loro integrazione e delle loro *performance*, al fine di realizzare un quadro istituzionale ed organizzativo di qualità che superi l'attuale frammentazione e contribuisca al recupero di competitività del sistema agroalimentare nazionale, riorganizzando al meglio l'attività di ricerca pubblica così da far convergere l'azione dei vari soggetti in una logica di sistema. Proprio lo sguardo alle altre economie europee pone in luce come sia vincente non tanto la quantità di risorse impiegate, quanto il coordinamento delle scelte pubbliche e la loro integrazione, anche rispetto all'azione degli altri soggetti coinvolti nel sistema.

Si tratta, complessivamente, di ancorare strettamente il processo di riordino degli enti agli obiettivi della Strategia Europa 2020 e favorire il progressivo allineamento, in termini di efficienza ed efficacia, agli *standard* di analoghe strutture esistenti negli altri Paesi europei. Il presente disegno di legge, dunque, prevede in primo luogo di accorpate in un unico ente le funzioni relative alla promozione e gestione delle attività di ricerca e sperimentazione in materia agricola. Tale ente dovrà configurarsi come uno strumento agile e snello, con compiti di partecipazione e controllo, insieme alle regioni e ai soggetti privati, di una rete di *spin-off* universitari orientata a creare innovazione nel settore agroalimentare.

Si prevede poi di attribuire ad un altro unico ente i compiti di analisi dei dati e di costruzione di previsioni socio-economiche e storico-etno-antropologiche riguardanti i settori agricolo, agro-industriale, forestale, ittico, degli alimenti, della nutrizione, delle sementi, dello sviluppo rurale, della valorizzazione delle risorse ambientali, della gestione delle risorse idriche e della manutenzione del territorio. Tale costruzione di scenari dovrebbe essere utilmente messa alla base delle politiche elaborate dal Ministero

delle politiche agricole alimentari e forestali per il sostegno della crescita e dell'innovazione delle imprese agricole. In tale ottica di razionalizzazione complessiva delle funzioni e dei compiti, inoltre, la rilevazione dei dati dovrebbe essere di esclusivo appannaggio dell'ISTAT, che possiede già gli strumenti operativi e le competenze tecniche necessarie allo scopo e che dovrebbe mettere a disposizione degli utenti, siano essi strutture quali gli enti controllati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali o imprese ed individui operanti nel settore agricolo, i dati raccolti.

In terzo luogo, si prevede la riorganizzazione dell'AGEA e delle analoghe agenzie regionali, per ottenere un'efficiente gestione e controllo dei flussi finanziari derivanti dalla PAC, scorporando ogni altra funzione, mediante l'adozione di scelte organizzative meno onerose, e rendendo AGECONTROL, cui sono attribuite le funzioni di controllo, effettivamente organo terzo. AGECONTROL dovrebbe inoltre operare, proprio per semplificare il sistema dei controlli gravanti sulle imprese agricole e per renderlo più trasparente, in sinergia con gli altri organismi di prevenzione e contrasto delle frodi operanti ad altri livelli. Circa le funzioni di pagamento e le difficoltà e i ritardi che tanto mettono in difficoltà gli agricoltori italiani, riterremmo utile porsi l'obiettivo di superare buona parte dei passaggi burocratici esistenti, e, in sintonia con gli obiettivi complessivi che il Governo Monti si è posto

con l'Agenda digitale italiana, giungendo alla istituzione di uno strumento digitale (Carta dell'impresa agricola), che consenta la informatizzazione di tutti i dati relativi all'impresa agricola, e l'utilizzo di questo strumento per la riscossione direttamente tramite istituti bancari convenzionati con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e regioni.

Infine, la razionalizzazione del sistema degli enti sotto la vigilanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali dovrebbe comportare la costituzione di un quarto ed ultimo ente che si occupi dei servizi finanziari a sostegno delle imprese agricole: questo ente, in rete con una strumentazione finanziaria di carattere privatistico, dovrebbe poter fornire supporto mirato ed efficiente allo sviluppo complessivo del sistema imprenditoriale, mettendolo in grado di affrontare le sfide del mondo contemporaneo connesse alla globalizzazione, all'internazionalizzazione e alla necessità di crescita dimensionale, nonché l'esigenza di garanzie attraverso il sostegno dei consorzi fidi.

Da ultimo, si prevede infine che quota parte delle rilevanti risorse risparmiate attraverso l'efficientamento del sistema di enti vigilati, sia destinato a sostenere politiche per la riqualificazione e la ricollocazione dei lavoratori impiegati presso i medesimi enti, così che la complessiva razionalizzazione delle risorse, anche umane, non si traduca in una perdita delle professionalità oggi impiegate ed in un calo occupazionale.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un decreto legislativo finalizzato al riordino e alla riduzione degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, allo scopo di rendere maggiormente efficienti i servizi offerti nell'ambito del settore agroalimentare, di accrescere le sinergie con altri Ministeri ed enti da essi controllati, ed eliminare le sovrapposizioni negli interventi attraverso la fusione, incorporazione o unificazione strutturale di enti o loro rami di attività appartenenti allo stesso settore.

2. Il Governo opera la riorganizzazione di cui al comma 1 in sintonia con gli obiettivi indicati dall'agenda digitale italiana, ai sensi dell'articolo 47 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, e provvede alla modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese agricole e allo snellimento degli adempimenti a carico delle medesime imprese attraverso la attivazione della Carta dell'impresa agricola. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di rilascio

della Carta dell'impresa agricola, i dati informativi ed identificativi del titolare contenuti nella stessa, le modalità di funzionamento ed utilizzo nonché i servizi digitali operabili.

3. Nella predisposizione del decreto di cui al comma 1, il Governo è tenuto ad osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) revisione e contenimento della spesa pubblica, in attuazione del principio di cui all'articolo 01 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

b) riduzione a non più di quattro, attraverso soppressione, fusione o incorporazione degli enti esistenti e loro rami di attività, del numero degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di cui:

1) un ente cui siano attribuite funzioni di promozione e controllo delle attività di ricerca e di sperimentazione nel settore agroalimentare, e che eserciti l'indirizzo e il coordinamento, assieme a regioni e soggetti privati, delle attività di ricerca e sperimentazione gestite da società territoriali partecipate, come rete di *spin-off* universitari, così da permettere altresì una maggiore cooperazione tra gli enti pubblici nazionali di ricerca e il sistema delle autonomie regionali;

2) un ente cui siano attribuite le funzioni di trattamento delle informazioni e l'analisi dati in materia agricola, ittica e agroalimentare, nonché la costruzione delle elaborazioni socio-economiche a supporto delle politiche del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, attraverso l'utilizzo di dati raccolti unitariamente ed in maniera esclusiva dall'ISTAT;

3) un ente per la gestione efficace dei flussi finanziari derivanti dalla Politica agricola comune (PAC) e il coordinamento degli organismi pagatori, attraverso la riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e delle analoghe agenzie regionali, al fine di realizzare gra-

dualmente un sistema di pagamenti effettuati da istituti di credito convenzionati con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e regioni a mezzo della Carta dell'impresa agricola di cui al comma 2, nonché attraverso lo scorporo delle funzioni di controllo attribuite all'Agenzia pubblica per i controlli in agricoltura (AGECONTROL), che garantisce effettive caratteristiche di terzietà ed operi in collegamento con gli organi di controllo e repressione frodi del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e degli altri Ministeri;

4) un ente responsabile delle attività economiche e dei servizi economico-finanziari a sostegno delle imprese agricole, con limitata gestione diretta dei servizi economico-finanziari attraverso la messa in rete e la connessione con la strumentazione finanziaria privata, in particolare al fine di favorire i processi di modernizzazione, internazionalizzazione, accrescimento dimensionale e occupazionale, e, attraverso un processo di concentrazione delle risorse, lo sviluppo e il sostegno dei consorzi fidi per la concessione di garanzie alle imprese operanti nel settore agroalimentare;

c) integrazione delle attività di promozione ed internazionalizzazione delle imprese agricole e di assistenza all'estero attraverso la specializzazione di un ramo dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, di cui all'articolo 14 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ed il coordinamento con agenzie, enti e strumenti di promozione di livello regionale;

d) potenziamento delle misure per la valorizzazione e il sostegno alle imprese operanti nel settore agroalimentare;

e) definizione della struttura degli enti e degli organi direttivi e di controllo, delle rispettive competenze e delle procedure di funzionamento, nonché di criteri di nomina che garantiscano la comprovata qualifica-



zione scientifica e professionale dei componenti degli organi stessi nei settori in cui opera l'ente, con particolare riguardo ai presidenti degli enti medesimi;

f) ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con la valorizzazione delle professionalità esistenti;

g) utilizzo di quota parte dei risparmi di spesa derivanti dalla riduzione e riordino degli enti vigilati per politiche per la mobilità, la ricollocazione e la riqualificazione dei lavoratori dei suddetti enti, salvaguardando gli attuali livelli occupazionali;

h) razionalizzazione del sistema dei controlli da operare sulle imprese agricole e agroalimentari.

4. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituito presso il medesimo Ministero, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un Comitato tecnico per l'elaborazione del Piano di riordino del sistema degli enti vigilati. Il Comitato è composto da sei esperti di rilevanza nazionale nella ricerca concernente i settori agricolo, ittico ed agroalimentare, nonché nelle materie giuridiche, gestionale, economiche e dell'analisi statistica. Attraverso il Piano di riordino, che deve contenere le linee guida sulla base delle quali procedere alla predisposizione del decreto di cui al comma 1, il Comitato evidenzia le aree di attività di ciascun ente esistente, le sovrapposizioni operative e organizzative e le eventuali duplicazioni delle funzioni e delle attività, anche con riferimento alle strutture di livello regionale che svolgono compiti analoghi; imposta il progetto esecutivo su cui procedere alla riforma del sistema degli enti; valuta e definisce i necessari scorpori ed accorpamenti di rami di attività degli enti vigilati; definisce modalità e

tappe della transizione al nuovo sistema di enti vigilati, nonché i rispettivi ruoli dello Stato, delle regioni e degli enti locali. Il Comitato, a seguito dell'emanazione del decreto di cui al comma 1, monitora il rispetto delle linee guida elaborate nel Piano di riordino e segue, per i primi tre anni, l'andamento qualitativo e quantitativo derivante dall'applicazione del medesimo decreto.

5. Lo schema di decreto, previa intesa da sancire in sede di Conferenza Stato-Regioni ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari, che esprimono il loro parere entro il termine di due mesi dalla data di trasmissione. Decorso il termine per l'espressione del parere parlamentare, il decreto può essere comunque adottato. Il Governo, qualora non intenda conformarsi al parere parlamentare, ritrasmette il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, perché su di esso sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari entro un mese dalla data di trasmissione. Decorso il termine per l'espressione del parere parlamentare, il decreto può comunque essere adottato in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 3, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al medesimo comma e secondo la procedura di cui al presente comma, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive, anche sulla base del monitoraggio operato dal Comitato tecnico di cui al comma 4.



