



DISEGNO DI LEGGE

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 2013

Disposizioni per il riordino del sistema degli enti e degli organismi pubblici vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e delle società strumentali

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 bilancio del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono andate a gravare quasi interamente sulle politiche per lo sviluppo sostenute dal Ministero, traducendosi in ulteriori

sofferenze per un comparto già duramente colpito dalla crisi; i tagli, pur necessari 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 della nuova politica agricola comune (PAC), che ha modificato l'intero sistema di aiuti europei agli Stati membri, cosicché «*spending review*» divenga la parola d'ordine anche nel settore dell'agricoltura, settore in cui le risorse sono sempre meno, e non solo in sede nazionale. È necessario quindi avviare una nuova fase al fine di affrontare adeguatamente 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

professioni, 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 dell'Unione europea e di 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 di predisporre un piano di riordino degli enti vigilati per armonizzarne funzioni e ambiti di competenza. Si dovrebbe poi accorpate in un unico ente le funzioni relative alla promozione e gestione delle attività di ricerca e sperimentazione in materia agroalimentare. 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 manuten-

zione del territorio. Tale costruzione di scenari dovrebbe costituire base utile per le 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 sarebbe sviluppata all'interno di un sistema informativo unitario e integrato dei controlli effettuati dalle amministrazioni territoriali e dalle agenzie e aziende pubbliche che operano in ambito nazionale e regionale.

In terzo luogo, si prevede di semplificare le procedure inerenti i controlli sulle imprese del settore agricolo e agroalimentare, inclusa l'attività di controllo dei flussi finanziari derivanti dalla PAC, attraverso l'affidamento ad un unico ente del compito di assicurare l'esercizio unitario dell'attività ispettiva nei confronti delle imprese agricole e agroalimentari, l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza, nonché il regolare esercizio dell'attività imprenditoriale, alleggerendo conseguentemente il «costo dell'impresa in termini di burocrazia amministrativa». Si tratta di una proposta di razionalizzazione che non mira a produrre un'accelerazione delle procedure fine a se stessa, ma a garantire una maggiore razionalità del sistema dei controlli nel suo complesso, tenendo in considerazione i diversi interessi coinvolti quali la salute, l'ambiente e la tutela dei consumatori. Fondamentale a tale

scopo è infatti la costituzione di adeguate e rafforzate forme di cooperazione tra le amministrazioni interessate, volte al coordinamento e alla programmazione dei controlli, e la condivisione delle informazioni già in possesso della pubblica amministrazione, rese ormai possibili ad ogni livello grazie allo sviluppo delle tecnologie informatiche e della comunicazione.

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 economico-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 all'esigenza di garanzie attraverso il sostegno dei consorzi fidi.

Al fine di fronteggiare in maniera adeguata i rapidi mutamenti degli scenari mondiali e di concorrere positivamente alla soluzione dell'attuale crisi economico-finanziaria, si auspica un esame ed un'approvazione in tempi rapidi del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi resi alle imprese agricole e alimentari, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, procede, entro il 31 gennaio 2014, alla predisposizione di un piano per il riordino e la riduzione degli enti e degli organismi pubblici vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nonché delle società strumentali dagli stessi controllate, indicati nell'allegato alla presente legge. Il piano di riordino censisce le aree di attività di ciascun ente, organismo e società; evidenzia le eventuali duplicazioni; valuta e definisce i necessari scorpori ed accorpamenti di rami di attività, nonché le modalità della transizione; contiene un censimento generale delle immobilizzazioni degli enti esistenti, tra cui patrimoni e altri cespiti, e perviene alla definizione del progetto esecutivo con l'obiettivo di armonizzare le diverse competenze istituzionali.

2. La predisposizione del piano di riordino di cui al comma 1 è operata sulla base di una riduzione a non più di quattro, attraverso soppressione, fusione o incorporazione degli enti esistenti e loro rami di attività, del numero degli enti e degli organismi

pubblici vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di cui:

a) un ente cui siano attribuite funzioni di promozione e di controllo delle attività di ricerca e di sperimentazione nel settore agroalimentare, e che eserciti l'indirizzo e il coordinamento, assieme alle regioni e a soggetti privati, delle attività di ricerca e di 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;

b) un ente cui siano attribuite le funzioni di trattamento delle informazioni e l'analisi dei dati in materia agricola, ittica e agroalimentare, nonché la predisposizione delle elaborazioni socio-economiche a supporto delle politiche del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, attraverso l'utilizzo di un sistema informativo unitario e integrato dei controlli effettuati dalle amministrazioni territoriali e dalle agenzie ed aziende pubbliche che operano in ambito nazionale e regionale;

c) un ente per la gestione efficace delle differenti tipologie di controllo e di ispezione delle imprese agricole e agroalimentari, inclusa l'attività di controllo dei flussi finanziari derivanti dalla politica agricola comune (PAC), che garantisca effettive caratteristiche di terzietà e operi in collegamento con gli organi di controllo e di repressione delle frodi del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e degli altri Ministeri;

d) un ente responsabile dei servizi economico-finanziari a sostegno delle imprese agricole, con gestione dei servizi economico-finanziari anche 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, nonché, attra-

verso 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.

ALLEGATO

(Articolo 1, comma 1)

ISMEA (Istituto di servizi per il mercato agricolo e alimentare);
INEA (Istituto nazionale di economia agraria);
CRA (Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura);
ISA (Istituto sviluppo agroalimentare);
SIN (Sistema informativo nazionale per lo sviluppo dell'agricoltura);
AGECONTROL (Agenzia pubblica per i controlli in agricoltura);
TELAER (Consorzio del Sistema di telerilevamento aereo avanzato per la
gestione integrata del territorio);
COANAN (Consorzio anagrafe animale).

