

Appunto per
DISEGNO DI LEGGE XVII LEGISLATURA N. 139
**“DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO, LA SOPPRESSIONE E
L’RIDUZIONE DEGLI ENTI VIGILATI DAL MINISTERO DELLE
POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI E PER LA
MODERNIZZAZIONE DEI SERVIZI ALL’AGRICOLTURA”**

Di seguito si riportano alcune osservazioni in merito alla proposta di riordino degli enti vigilati dal Mipaaf.

In primo luogo occorre evidenziare che il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 27 giugno u.s. ha provveduto all’esame preliminare del DISEGNO DI LEGGE: *“Delega al Governo per l’orientamento e la modernizzazione nei settori dell’agricoltura, dell’agroalimentare, della pesca e dell’acquacoltura e delle foreste, nonché per il riordino della relativa disciplina.”*, presentato dal Ministro On. De Girolamo.

Con riferimento al testo di presentazione del Disegno di legge si osserva che le risorse destinate dallo Stato al sistema agricolo provengono solo dalla PAC, cioè dagli aiuti previsti a livello europeo, e negli ultimi anni si sono ridotte molto meno di quanto accaduto per gli altri settori economici. Anche in questa nuova fase di programmazione le risorse restano consistenti, considerando anche il cosiddetto *secondo pilastro*, pur avendo l’Italia sottolineato la propria contrarietà a molti aspetti applicativi previsti da Bruxelles.

Diversamente da ciò, le risorse destinate al Mipaaf ed ai suoi enti vigilati sono diminuite in modo molto più consistente, potendosi affermare che non si registra una “drammatica sproporzione tra le risorse destinate al settore agricolo e quelle destinate alle strutture ministeriali”.

La denunciata incongruenza tra gli enti centrali e la competenza regionale in materia agricola non può essere certamente rilevata per l’INEA, che al contrario, essendo presente in tutte le regioni con una propria sede (unico tra gli enti vigilati), potrebbe benissimo svolgere, come peraltro già fa, una funzione di assistenza tecnica per tutte le regioni con evidenti vantaggi in termini di coordinamento. Il venir meno della attività di assistenza tecnica (non citata tra le competenze assegnate ai nuovi quattro enti) rischia, questa sì, di provocare sovrapposizioni e inutili diseconomie, già evidenti nelle precedenti fasi della programmazione comunitaria, a causa della possibile creazione in ogni regione di una struttura di supporto.

Lo scollamento con le realtà produttive può certamente registrarsi per chi offre servizi diretti alle imprese (quali i servizi di credito e assicurazioni), non invece per chi ha come vocazione statutaria il supporto al Ministero ed alle Regioni.

Rispetto alla “mappatura” delle competenze (art. 1, comma 3 lett. b del DDL) si sottolinea che:

- gli enti vigilati non hanno funzioni di promozione, essendo questa destinata alle Regioni e per l'internazionalizzazione a Buonitalia S.p.a., società già posta in liquidazione e le cui competenze sono state trasferite alla nuova Agenzia ICE;
- non viene citata nel documento la funzione di assistenza tecnica al Ministero svolta dall'INEA, attività di grande rilievo se si considera che viene esplicitamente prevista nei piani dello sviluppo rurale.

Circa l'ipotesi di sviluppo di sinergie pubblico-privato per la creazione di una rete di *spin off* aziendali, è chiaro che ciò diviene possibile per quanto attiene attività economicamente sostenibili e quindi configuranti modelli di business accettabili. Non sembrano essere queste le caratteristiche della ricerca economica né dell'assistenza tecnica. Peraltro, la stessa sperimentazione, al momento di competenza del CRA, non sempre consente esiti tali da favorire la costituzione di impresa e lo svolgimento di attività profittevoli.

Per ciò che attiene le sovrapposizioni di attività tra gli enti vigilati del Mipaaf, vanno chiarite alcune circostanze, almeno per ciò che riguarda l'INEA. La questione centrale, infatti, è che le sovrapposizioni non derivano tanto dagli statuti poco chiari o equivocabili, quanto piuttosto da necessità di volta in volta contingenti, secondo una valutazione di opportunità da parte del Ministero vigilante. In sostanza, è chiaro a tutti cosa fa e cosa deve fare l'INEA piuttosto che gli altri enti. Ciò che invece non è chiaro è perché si siano accettate sovrapposizioni di attività di ricerca e di assistenza tecnica, pur non previste nei singoli statuti, sottraendole all'INEA, nel cui Statuto, invece, si ritrovano le suddette attività. Quindi, si può affermare che il quadro normativo di riferimento è chiaro, ma la sua applicazione invece non lo è sempre stata.

Peraltro, poiché le sovrapposizioni di attività sin qui registrate riguardano enti che nel disegno di legge resterebbero distinti, l'esito finale della proposta sarebbe quello di non eliminare le suddette sovrapposizioni: la soluzione più efficace sarebbe invece quella di rispettare quanto già previsto dalla legge e dai regolamenti.

Rischi in tale senso rimangono invece con le Regioni, che spesso creano organi "ridondanti" rispetto a quelli del governo centrale.

Nella sostanza il disegno di legge prevede la soppressione e la fusione degli enti vigilati di dimensioni più limitate. Così facendo si rischia che i risparmi di spesa ottenibili siano decisamente poco significativi e comunque assolutamente insufficienti per il sostegno a politiche di riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori impiegati presso i medesimi enti (art. 1, comma 3 punto 4 lett. g). Anche in questo l'esempio dell'INEA è paradigmatico. Attualmente, infatti, il contributo che il Ministero eroga all'ente è di poco superiore ai 5 mln di euro, a fronte di spese fisse e inderogabili (personale, affitti, utenze, ecc.) di circa 12 mln di euro. La soppressione dell'INEA, che riesce a coprire la differenza tra le spese fisse ed in contributo

pubblico attraverso un sforzo di acquisizione di progetti esterni, non farebbe altro che aggravare i conti dell'ente risultante dalla fusione.

È esattamente quanto registratosi per l'incorporazione di INRAN nel CRA, avvenuta nel 2012. Tale esperienza si è dimostrata estremamente negativa, avendo aggravato i conti di CRA, ma non avendo favorito maggiori attività e risparmi significativi di spesa. Nei fatti, l'unico esito è stata la riduzione dei costi degli organi politici dell'INRAN (Presidente e Consiglio di Amministrazione), quantificabili in circa 200 mila euro annui, senza però alcuna crescita nella produttività dell'Istituto.

Si aggiunga poi che, mentre tra CRA ed INRAN esistevano potenziali terreni di sinergia scientifica, ben più difficili da rintracciare sarebbero gli ambiti di collaborazione tra CRA, impegnato nella sperimentazione diretta sui terreni agricoli, e INEA, impegnato nella ricerca economica e nell'assistenza tecnica.

L'efficacia di un intervento di riordino potrebbe risultare molto più significativa se riguardasse gli enti di maggiori dimensioni, in particolare per quanto attiene alle erogazioni del primo pilastro. L'esperienza francese su questo tema e sui controlli è molto interessante. D'altra parte, negli altri paesi europei già dalle prime fasi della programmazione comunitaria non era prevista alcuna separazione tra soggetto erogatore e soggetto controllore, anche perché l'ipotesi da cui si parte è che chi eroga sia in grado di controllare che esistano le condizioni per farlo.

Altri limiti rinvenibili nell'ipotesi di riordino riguardano l'attività di ricerca e di gestione delle informazioni (art. 1 comma 3 lett. b punto 2).

In primo luogo, l'ipotesi di creare uno "strumento leggero" nella ricerca confligge apertamente con le attuali piante organiche dei due enti di ricerca rimasti (INEA e CRA) che insieme superano abbondantemente le 1.500 unità, senza considerare il precariato. L'unico organo di ricerca che derivasse dalla fusione INEA e CRA sarebbe decisamente grande e per ciò stesso non facilmente gestibile.

In secondo luogo, tema non secondario è quello che attiene la gestione dei dati statistici fondamentali per la definizione delle politiche in agricoltura. L'INEA, infatti, è per l'Italia l'ente designato dalla Commissione Europea alla raccolta dei dati statistici agricoli attraverso l'attività RICA (Rilevazioni Contabili in Agricoltura). Ciò significa che, volendo assegnare le funzioni di trattamento delle informazioni e l'analisi dei dati all'ISTAT, da un lato si avrebbe lo "spezzettamento" del personale INEA (che si troverebbe in parte nel CRA e in parte nell'ISTAT) con evidenti difficoltà a stabilire i criteri di ripartizione; dall'altro, si perderebbe in tutta evidenza una notevole mole di competenze a seguito della separazione del personale che invece ha maturato e affinato le proprie conoscenze nel lavoro sinergico tra trattamento dei dati e analisi degli stessi.

Nella documentazione preparatoria al presente disegno di legge si accenna all'idea degli enti vigilati tutti di "coltivare l'ambizione di orientare l'elaborazione di policy": nel caso dell'INEA tale previsione è riportata nello Statuto, dove si assegna all'ente il compito di fornire al Ministero la necessaria assistenza tecnica ed il cioè del supporto

nella definizione delle politiche, ovviamente per ciò che concerne gli aspetti economici.

Uno dei veri nodi da affrontare per riformare “dal basso” gli enti vigilati dal Ministero dell’agricoltura, in particolare gli enti di ricerca riguarda la scarsa (per non dire nulla) propensione di questi enti di ricerca a rivolgersi al mondo privato, operando per una ricerca “finalizzata” alle imprese e non solo per una ricerca di base. Solo un cambio di cultura e strategie in questo senso può favorire “efficienza nell’uso delle risorse”. Purtroppo, qualunque fusione, soppressione, incorporazione che sia, rischia di non consentire il conseguimento di detto obiettivo e del conseguente salto di qualità.

Si vuole da ultimo sottolineare che già da qualche anno l’INEA ha adottato una strategia più attenta alle istanze delle imprese, con risultati che si possono certamente definire soddisfacenti.