



## CONSIDERAZIONI E PROPOSTE IN PREVISIONE DELLA PRESENTAZIONE DELLA LEGGE FINANZIARIA 2008

Il Consiglio dei Ministri, convocato per il prossimo 28 settembre, sarà chiamato ad approvare la proposta di legge finanziaria per il 2008. Ciò segna l'inizio della sessione di bilancio del Parlamento.

Con questo documento ci proponiamo di formulare un pacchetto di proposte da presentare al Ministro de Castro ed al Governo nella fase di predisposizione della proposta di legge finanziaria. Questo documento rappresenta un primo contributo incentrato su sette temi strategici: sviluppo competitivo; conoscenza e servizi di sviluppo; internazionalizzazione; mercati e trasparenza dei prezzi; gestione del rischio e fondo di solidarietà; politiche fiscali, previdenziali, sociali e del lavoro; semplificazione amministrativa e suddidiarietà. L'esame del testo di legge finanziaria presentato in Parlamento consentirà una migliore puntualizzazione delle proposte e la messa in evidenza di misure specifiche.

Il quadro della finanza pubblica delineato nel DPEF è costruito a "legislazione vigente": poiché il DPEF impegna il Governo, da un lato, al rispetto degli obiettivi programmatici verso il pareggio di bilancio e, dall'altro, a contenere e gradualmente ridurre la pressione fiscale, da ciò deriva che la ricerca delle risorse per finanziare gli impegni già sottoscritti e le nuove iniziative dovrà necessariamente avvenire all'interno della componente della spesa primaria. Per questo motivo riteniamo artificiosa la discussione che si è aperta, quasi a porre un'alternativa tra diminuzione della pressione fiscale e risanamento dei conti e riduzione della spesa ottenuta puntando sull'efficienza e non sul taglio delle prestazioni e dei servizi. Nessuna impresa, nel medio periodo, avrà vantaggi duraturi, in termini di competitività, da un limitato calo delle tasse se costretta ad operare con un'amministrazione costosa ed inefficiente. Da qui la nostra campagna sulla semplificazione amministrativa, il lancio della petizione e la proposta di inserire, già nella legge finanziaria, alcuni segnali verso la semplificazione amministrativa.

In questo scenario dobbiamo valutare le indicazioni strategiche del DPEF e la collocazione dell'agricoltura nella legge finanziaria e nei collegati, tenuto conto che alcune delle misure che ci interessano rientrano nella categoria del rifinanziamento di provvedimenti in scadenza o nella categoria delle "prassi consolidate".

Prima di entrare nel merito delle nostre indicazioni, è opportuno un richiamo alla finanziaria 2007. Con uno stanziamento di 977 milioni di euro, essa ha rappresentato un passo significativo per l'agricoltura ed ha offerto interessanti opportunità per le aziende agricole: ricordiamo, tra l'altro, le misure in materia fiscale che confermano le condizioni

preesistenti ed introducono innovazioni per le società agricole; le misure di mercato, dal credito d'imposta per l'internazionalizzazione all'incremento dei limiti per la vendita diretta, al raddoppio dei massimali per le convenzioni tra imprese agricole e pubbliche amministrazioni; il finanziamento del piano forestale e dei piani di settore; l'attivazione dei fondi per l'imprenditorialità giovanile e per la competitività e lo sviluppo; le misure per le filiere agroenergetiche; il rilancio degli investimenti per il piano irriguo nazionale; l'istituzione del fondo per la non autosufficienza.

A dispetto delle attese, tuttavia, alcuni importanti misure previste nella finanziaria 2007 non sono ancora operative. Al luglio 2007, per esempio, i provvedimenti sulle crisi di mercato e sul credito d'imposta per la internazionalizzazione delle imprese sono ancora all'esame della Commissione europea; gruppi di lavoro ministeriali stanno scrivendo il piano forestale ed i piani di settore; i decreti attuativi del fondo per la competitività e lo sviluppo e gran parte di quelli sulle filiere agroenergetiche sono in istruttoria. È ancora in discussione la legge sulla non autosufficienza, la cui approvazione è necessaria per l'attivazione del fondo. Sono operative, tra l'altro, le misure in materia fiscale, per la promozione del made in Italy, sul fondo per l'imprenditoria giovanile, per il piano irriguo nazionale. Capiamo che molti ritardi sono dovuti alla necessità di ottenere il placet della Commissione europea e dipendono dal concerto interministeriale, ma resta il fatto che il giudizio positivo su quanto previsto dalla finanziaria per il settore agricolo è, in parte, compromesso dall'eccessivo ritardo dei risultati attesi. Anche questa discrasia tra impegni e realizzazioni fa parte dell'efficienza della pubblica amministrazione, in quanto non vi è nulla di più negativo, per le imprese, di vedere vanificata, o procrastinata eccessivamente, un'aspettativa.

Il DPEF colloca il capitolo sul settore agroalimentare all'interno delle politiche per la crescita sostenibile. È indicativo che il documento evidenzi che "con la finanziaria 2007 è stato definito un quadro organico di interventi per rilanciare lo sviluppo economico del settore...Nonostante le difficoltà del mercato interno, il settore sta conseguendo risultati importanti nei mercati internazionali". Questo vuol dire che, per proseguire su questo trend, sarà necessario quanto meno consolidare i provvedimenti e la spesa prevista nella finanziaria del 2007, puntando sulle priorità che il DPEF indica: promozione della qualità dei prodotti e dei sistemi di produzione; sviluppo degli strumenti di promozione diretta e dei servizi; interventi infrastrutturali a partire dall'utilizzo efficiente delle risorse idriche ed energetiche già impostate. Di seguito esponiamo, con la necessaria sintesi, i temi strategici, secondo un approccio che ormai è per noi usuale, non "elenchi della spesa" ma indicazione di priorità.

## **1 - SVILUPPO COMPETITIVO.**

Dovrebbe essere il cuore della finanziaria per l'agricoltura, pur scontando che le politiche di sostegno alle imprese agricole sono competenza delle Regioni ed in gran parte finanziate con risorse comunitarie. La finanziaria 2007 ha istituito il fondo per la competitività e lo sviluppo ed ha finanziato i piani di settore. Contemporaneamente è operante ISA, società del MIPAAF per lo sviluppo dell'agroalimentare che, principalmente, assume partecipazioni di minoranza in imprese dell'agroalimentare,

eroga finanziamenti e fornisce assistenza al MIPAAF per l'attuazione dei contratti di filiera. La legge finanziaria non interviene direttamente sul rafforzamento delle imprese se non in quanto partecipi di progetti di filiera. Così, per inciso, va interpretata la nuova denominazione del Ministero: una casa comune dove realizzare politiche di sistema. Al fondo per la competitività e lo sviluppo (i cui decreti attuativi sono ancora al concerto interministeriale) confluiscono risorse già destinate con diversi provvedimenti allo sviluppo industriale. I programmi di innovazione industriale si riferiscono alle "aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, delle nuove tecnologie della vita, delle nuove tecnologie per il made in Italy e delle tecnologie innovative per il patrimonio culturale". Questa misura è, a nostro avviso, di notevole interesse per il settore agricolo (soprattutto nelle aree del made in Italy e dell'efficienza energetica).

Il primo motivo è che al fondo sono trasferite, tra l'altro, le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate che, secondo quanto previsto dalla finanziaria 2006, sono destinate anche alla ristrutturazione di imprese della filiera agroalimentare con particolare riguardo a quelle gestite o direttamente controllate dagli imprenditori agricoli. Dobbiamo porci l'obiettivo di essere, come rappresentanze e come Amministrazione, partecipi dell'elaborazione dei progetti, con particolare riferimento, per citare la legge: "alla definizione delle modalità e criteri per l'individuazione degli enti e delle imprese da coinvolgere nel progetto, ed alla individuazione delle azioni e delle relative responsabilità attuative". Non va dimenticato che la norma fu inserita nella finanziaria 2005 a sostegno dei piani per la ristrutturazione delle filiere che appositi tavoli avrebbero dovuto elaborare in previsione della Conferenza sull'agricoltura.

Il secondo motivo concerne le prospettive di ISA spa alla quale sono state trasferite, nella scorsa legislatura, attività, passività, partecipazioni e impegni già in capo a Sviluppo Italia. Poiché sosteniamo il ruolo del MIPAAF nei progetti di innovazione industriale per l'agroalimentare e siamo favorevoli all'idea di unificare le risorse e le sedi progettuali per l'innovazione, rispetto a quella di mantenere separate le strategie e gli strumenti di intervento per l'agroalimentare, per coerenza, non vediamo l'utilità di una società specializzata nell'agroalimentare e siamo favorevoli all'incorporazione di ISA in Sviluppo Italia, già essa, peraltro, bisognosa di una riorganizzazione.

Come pure poniamo la necessità di coordinare risorse e strumenti programmatici di intervento: piani di riassetto idrogeologico, piani di settore, contratti di filiera, fondo per la competitività ecc. Per quanto riguarda, in particolare, la programmazione settoriale, la nostra opinione è che dovremmo considerare centrale dell'intervento in agricoltura il contratto di filiera, che rappresenta l'atto mediante il quale un insieme di soggetti (imprese, rappresentanze ed istituzioni locali) definiscono obiettivi, programmi e azioni impegnandosi a realizzarli. Alla base del contratto di filiera, non dimentichiamolo, c'è un'interprofessione ed un territorio. Torna più volte, in queste riflessioni, il tema dell'interprofessione come soggetto articolato nel territorio (e non solo come sede di confronto) per la definizione e gestione di progetti di filiera. Da qui l'attualità di una rilettura della legge sulla regolazione dei mercati che intendiamo porre come uno dei temi centrali della prossima Conferenza nazionale sull'agricoltura.

## **2 - CONOSCENZA E SERVIZI DI SVILUPPO.**

Il DPEF sottolinea l'importanza che assume, nella società della conoscenza, l'investimento sul capitale umano. L'operatività del Consiglio per la ricerca in agricoltura può offrire un importante contributo alla realizzazione di questo obiettivo; ciò che manca è la capacità di trasferire l'innovazione alle imprese. Non dimentichiamo che la rivoluzione verde degli anni '60 fu principalmente sostenuta dal progresso tecnico incorporato nei mezzi tecnici, oltre che dall'andamento dei prezzi relativi. Il patrimonio di esperienze dei servizi di sviluppo agricolo rischia di disperdersi; marginali sono le risorse destinate a queste attività nei bilanci regionali e negli stessi Piani di sviluppo rurale. E' necessario rilanciare una nuova stagione dei servizi di sviluppo agricolo, finalizzati non solo all'ammodernamento o all'agricoltura a basso impatto ambientale, ma ai nuovi obiettivi strategici imposti dalla trasformazione dell'agricoltura e della società: organizzazione delle filiere, identità territoriali, qualità, multifunzionalità, adattamento alle grandi mutazioni climatiche (in primo luogo l'uso efficiente dell'acqua di irrigazione e la difesa dai processi di desertificazione).

Pur riconoscendo la competenza delle Regioni, la nostra opinione è che nella legge finanziaria sia richiamato l'impegno a favorire il raccordo tra le istituzioni pubbliche di ricerca operanti in agricoltura; la realizzazione di progetti interregionali di servizi di sviluppo agricolo; la collaborazione tra sistema pubblico di ricerca (Università, enti e centri pubblici di ricerca) imprese e strutture di assistenza tecnica e consulenza promosse dalle organizzazioni agricole. A tal fine riteniamo che, a integrazione di quanto previsto dalla finanziaria 2007 per quanto riguarda il credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo (difficilmente applicabile al settore agricolo, stante le ridotte dimensioni dalle imprese) sia previsto un apposito finanziamento a favore del Consiglio per la ricerca in agricoltura - CRA per la costituzione, a titolo sperimentale, in Università o enti di ricerca di appositi uffici di collegamento con le imprese.

## **3- INTERNAZIONALIZZAZIONE.**

La finanziaria 2008 dovrà confermare le misure previste a favore dell'internazionalizzazione delle imprese e per la promozione del made in Italy. Peraltro l'agroalimentare è tra i settori prioritari indicati dal Governo per le attività di promozione sui mercati esteri. Uno dei più significativi canali di conoscenza dell'Italia è l'agriturismo: proponiamo che nel concetto di made in Italy alimentare, e quindi nei programmi di promozione, siano considerati sia il prodotto alimentare, sia il servizio agrituristico.

Si ripropone l'attualità di una riflessione sugli enti deputati, a partire dalla società Buonitalia. La nostra opinione è che sia assolutamente necessario, a tutti i livelli, un'ottimale finalizzazione delle risorse disponibili. Le iniziative promozionali si disperdono, spesso, in mille rivoli e soggetti; la stessa società Buonitalia non pare capace di autonoma ed autorevole iniziativa. Riteniamo importante, condividiamo, per questo, gli sforzi congiunti dei Ministri de Castro e Bonino, la definizione di un progetto condiviso capace di coinvolgere i Ministeri interessati, le Regioni, gli Enti locali, le camere di Commercio, le rappresentanze di imprese. In questo senso riteniamo non rinviabile una ristrutturazione degli strumenti deputati alla promozione, ad iniziare dalla

società Buonitalia. Il Governo ha avviato un esame delle partecipazioni pubbliche finalizzato ad una semplificazione: considerata l'esperienza di questi anni, vedremmo con favore l'incorporazione di Buonitalia nell'ICE o, in alternativa, l'allargamento della compagine sociale di Buonitalia alle rappresentanze d'impresa, sul modello della Sopexa francese il cui capitale è detenuto per il 70 per cento da organismi della filiera agroalimentare e dalle interprofessioni.

#### **4 - MERCATI E TRASPARENZA DEI PREZZI.**

In queste settimane si è riaccesa la polemica sui prezzi dei prodotti alimentari. Le tensioni si concentrano su alcuni prodotti, in particolare cereali e latte (giustamente i Ministri de Castro e Bersani hanno concentrato su queste due filiere l'attenzione e la verifica con gli operatori); le cause sono molteplici ed in gran parte legate all'andamento dell'offerta e della domanda mondiale; l'Italia è, tra i paesi sviluppati, quello caratterizzato dalla più elevata forbice tra prezzi all'origine ed al consumo e dalla maggiore volatilità dei prezzi all'origine. Due anni fa lanciammo la petizione sul doppio prezzo; ad essa, a parte alcune proposte legislative, non si è dato seguito. Anche, spiace riconoscerlo, per una diffusa disattenzione. Non si capì che il nocciolo della proposta non era introdurre elementi di dirigismo nel mercato e nuove complicazioni ma, semplicemente, introdurre più trasparenza nei processi di formazione dei prezzi e maggiori possibilità di "controllo democratico". Gli agricoltori, inoltre, non sono in grado di influenzare gli andamenti di mercato, ma non conoscono nemmeno, in tempo reale, le quotazioni dei prodotti. Da questo punto di vista gli osservatori prezzi e le mercuriali delle borse merci sono di limitata utilità, vista l'alta variabilità delle quotazioni. Un altro limite è che si conoscono i prezzi, ma non le quantità trattate. Abbiamo bisogno di un sistema informativo degli andamenti dei prezzi in tempo reale, al quale gli agricoltori e le loro organizzazioni potrebbero accedere con i propri terminali. Ciò, tra l'altro, renderà più efficace la disposizione dell'articolo 9 della legge n. 248/06 che prevede che il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali mettano a disposizione delle regioni, delle province e dei comuni il collegamento ai sistemi informativi delle strutture ad essi afferenti al fine di garantire l'informazione al consumatore, potenziando il sistema della rilevazione dei prezzi all'ingrosso ed al dettaglio dei prodotti agro-alimentari e migliorandone l'efficienza ed efficacia. Proponiamo, pertanto, che la legge finanziaria preveda la costituzione, a livello nazionale e regionale, di osservatori prezzi, partecipati dalle organizzazioni agricole, che, sulla base di metodologie comuni, acquisiscano, per i più significativi prodotti, le quotazioni dei prezzi nelle diverse fasi, dall'azienda al consumo, e li diffondano in tempo reale come strumento di informazione per gli agricoltori, innanzitutto, e per i consumatori, preconditione per una maggiore trasparenza dei mercati ed utili per il successivo approfondimento delle dinamiche dei meccanismi di formazione dei prezzi dei prodotti agricoli e per la definizione di adeguate politiche settoriali.

#### **5 – GESTIONE DEL RISCHIO E FONDO DI SOLIDARIETÀ**

La legge finanziaria 2007 ha stanziato 190 milioni di euro, ma gran parte di queste risorse sono state utilizzate per coprire le necessità delle campagne assicurative dal 2004 al 2006.

Restano a disposizione 25 milioni di euro per il 2007, assolutamente insufficienti. L'abitudine di utilizzare gli stanziamenti dell'anno in corso per il pagamento dei contributi pregressi lascia il settore in una perenne condizione di incertezza sia sulle reali disponibilità finanziarie (non dimentichiamo che la percentuale del contributo pubblico sul premio assicurativo varia in funzione delle risorse disponibili) sia sui tempi di erogazione (i Consorzi di difesa, cioè gli agricoltori, ricorrono sempre più spesso alle anticipazioni bancarie). Fermo restando la previsione di 200 milioni di euro (già indicati nel bilancio pluriennale) per il 2008, riteniamo debba essere previsto, nell'arco del triennio, uno stanziamento aggiuntivo a copertura del fabbisogno pregresso.

La legge finanziaria 2007, inoltre, istituì il fondo per le crisi di mercato al quale sarebbero confluite le risorse inutilizzate stanziata da precedenti provvedimenti di legge. La norma è ancora all'esame degli uffici della Commissione per il parere di conformità. Non ci convince l'idea di insistere a cercare soluzioni ex post alle crisi di mercato (peraltro per il settore ortofrutticolo, il più soggetto agli anomali andamenti di mercato, la nuova OCM disciplina la materia; un provvedimento nazionale aggiuntivo sarebbe probabilmente in contrasto con l'ordinamento comunitario). La nostra opinione è che sarebbe più utile trasferire le risorse già previste per le crisi di mercato sul capitolo del fondo di solidarietà e destinarle, prioritariamente, alla sperimentazione dei fondi di mutualità riconosciuti dalla Commissione e considerati uno degli strumenti, accanto alle assicurazioni, per la gestione dei rischi in agricoltura.

## **6 - POLITICHE FISCALI, PREVIDENZIALI, SOCIALI E DEL LAVORO**

Il DPEF è molto esplicito quando indica la stabilità fiscale come una delle condizioni della competitività delle imprese agricole. In particolare chiediamo: che l'aliquota IRAP sia definitivamente fissata all'1,9 per cento; che siano consolidate le agevolazioni che la finanziaria dello scorso anno aveva previsto solo per il 2007, tra le quali, le agevolazioni per il settore della pesca e per la formazione della proprietà contadina, l'accisa zero per il gasolio utilizzato per le colture sotto serra. In sede di revisione dell'imposta comunale sugli immobili, una particolare attenzione dovrà essere posta agli anziani a basso reddito, unificando a livello nazionale il beneficio e la soglia di esenzione. Le politiche sociali rappresentano un tassello importante di una strategia che si propone di sviluppare politiche territoriali e di coesione, elementi essenziali per la crescita dell'economia e della conoscenza. Obiettivo primario è assicurare agli abitanti delle zone rurali pari dignità nell'accesso e disponibilità di servizi. Centrali per queste politiche sono le azioni verso gli anziani per combattere la non autosufficienza ed una politica sanitaria che garantisca servizi adeguati a prescindere dalla localizzazione territoriale. Indichiamo le seguenti priorità, come capitoli di un rinnovata politica di welfare: riformare il sistema previdenziale dei lavoratori agricoli autonomi; incrementare il fondo sulla non autosufficienza istituito con la finanziaria 2007; favorire, accanto alle risorse pubbliche, l'intervento dei privati, fondi assicurativi e previdenziali, azioni di volontariato per soddisfare la crescente domanda di sostegno alle persone anziane non autosufficienti i cui oneri, oggi, sono principalmente a carico delle famiglie; affiancare all'investimento nei centri di eccellenza la diffusione di strutture sanitarie polifunzionali localizzate nelle aree rurali per avvicinare il servizio al cittadino e contenere i ricoveri ospedalieri; adottare provvedimenti a favore dei lavoratori autonomi e dei pensionati della categoria

realizzando la totale parificazione dei trattamenti familiari agli altri lavoratori; la rivalutazione delle contribuzioni pregresse ed il riconoscimento, per le lavoratrici della categoria, del valore figurativo della maternità al di fuori dei periodi lavorativi, nonché il totale superamento del divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro. Sul fronte delle politiche del lavoro, nella consapevolezza che una concreta azione di emersione del lavoro sommerso e di contrasto al lavoro nero poggia su una complessiva riforma della previdenza, degli ammortizzatori sociali e del mercato del lavoro vigenti per il settore agricolo, riteniamo necessario che sia recepito, con un'adeguata copertura finanziaria, l'avviso comune per l'emersione del lavoro nero e sommerso in agricoltura sottoscritto dalle parti sociali agricole il 23 gennaio 2007.

## **7 – SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E SUSSIDIARIETÀ**

Il Libro verde del Ministro Padoa Schioppa “Spendere meglio, istruzioni per l'uso”, evidenzia che “nella nostra spesa pubblica ciò che lascia a desiderare non è tanto il suo elevato livello quanto la qualità insufficiente rispetto ai bisogni del paese”. Parlare di competitività per le imprese equivale ad affrontare, innanzitutto, il tema della burocrazia. Per competitività intendiamo l'insieme dei fattori, delle politiche e delle istituzioni che favoriscono l'iniziativa imprenditoriale, determinano il livello di produttività di un paese e ne condizionano le prosperità. Un'economia più competitiva, facilmente avrà un più elevato tasso di crescita nel medio lungo periodo. Da qui l'iniziativa che abbiamo lanciato con la petizione sulla semplificazione. Insieme alle firme presenteremo al Governo ed al Parlamento le nostre indicazioni centrate su tre direttrici: maggiore coordinamento tra le Amministrazioni, implementazione delle nuove tecnologie informatiche e telematiche, accesso diretto alla rete e sussidiarietà orizzontale come mezzi per migliorare il rapporto tra utenti e pubblica amministrazione e su sette temi: accesso ai benefici della PAC; fascicolo aziendale digitale e unificazione dei registri gestionali; accesso alle prestazioni sociali; sportello unico per le attività produttive; procedure in materia di lavoro, con particolare riferimento alla comunicazione di assunzione in attuazione della legge n. 81/2006, semplificazione delle procedure e degli oneri ed abbreviazione dei tempi per l'assunzione di lavoratori extracomunitari, estensione dell'applicazione delle disposizioni sul lavoro occasionale ed accessorio contenute nel D.Lgs. n.276/2003; legislazione alimentare; controlli. Come detto, riteniamo che alcune possano trovare collocazione già nella finanziaria perché sono coerenti con l'obiettivo “spendere meglio” e sono a costo zero e alto beneficio. Ci riferiamo, in particolare, a norme che introducano: la domanda unica per l'accesso ai benefici della PAC; il fascicolo digitale, peraltro già ipotizzato nel DPR n.445/2000 sulla semplificazione amministrativa, ed il registro unico aziendale; la dichiarazione unica per l'accesso alle prestazioni sociali; l'automaticità dell'attribuzione della pensione di vecchiaia, una volta raggiunti i requisiti, e della liquidazione dell'indennità di disoccupazione.

Roma, 20 settembre 2007