

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito, con le modalità di cui all'art. 12 della medesima legge, sulla gestione finanziaria di "Agea-Agenzia per le erogazioni in agricoltura" relativa all'esercizio 2016 con aggiornamenti disponibili alla data della presente relazione.

Il precedente referto è stato approvato con determinazione n. 14 del 9 marzo 2017 e pubblicato in Atti parlamentari XVIII Legislatura, Doc. XV, n. 511.

1 QUADRO ISTITUZIONALE

Come illustrato nei precedenti referti, la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) ha abrogato le norme del decreto legge n. 95 del 2012 che ridefinivano in termini riduttivi le attribuzioni di Agea, assegnando di nuovo all'Agenzia le funzioni di carattere tecnico-operativo relative al coordinamento previste dalle norme comunitarie: quelle di unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per tutte le questioni relative al FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia) e al FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) e di responsabile nei confronti dell'Unione europea degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune, nonché quelle degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo, finanziati dal FEAGA e dal FEASR. È stato inoltre abolito il trasferimento al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF)¹ delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio ministeriale dei compiti che la decretazione d'urgenza aveva individuato in materia tra le competenze (nuove) del Ministero.

Uniche disposizioni del decreto-legge n. 95 del 2012 rimaste in vigore sono quelle relative agli organi dell'Agenzia, ed in particolare all'organo decisionale ("Direttore") e al collegio dei revisori dei conti.

In data 18 giugno 2014 il Ministro Paaf, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha approvato il nuovo statuto di Agea, che ha abrogato il precedente approvato in data 18 febbraio 2009.

La legge 28 luglio 2016, n. 154, con l'articolo 15, ha conferito al Governo la delega per il riordino degli enti, società e agenzie vigilate dal Mipaaf, ivi compresi l'Agea e l'Agecontrol².

¹ Con il d.l. 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2018, n. 97, le competenze in materia di turismo in precedenza attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali vengono trasferite al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

² In particolare, la norma detta per il Governo i seguenti principi e criteri direttivi. Per Agea: "riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura anche attraverso la revisione delle funzioni attualmente affidate all'Agenzia medesima e, in particolare, dell'attuale sistema di gestione e di sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) di cui all'articolo 15 della legge 4 giugno 1984, n. 194, nonché del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale, secondo i seguenti indirizzi: sussidiarietà operativa tra livello centrale e regionale; modello organizzativo omogeneo; uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali; uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli. La riorganizzazione deve altresì favorire l'efficienza dell'erogazione dei servizi e del sistema dei pagamenti nonché ottimizzare l'accesso alle informazioni da parte degli utenti e delle pubbliche amministrazioni, garantendo la realizzazione di una piattaforma informatica che permetta la piena comunicazione tra articolazioni regionali e struttura centrale nonché tra utenti e pubblica amministrazione, attraverso la piena attivazione della Carta dell'agricoltore e del pescatore di cui all'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503".

Il decreto legislativo n. 74, intervenuto il 21 maggio 2018, in attuazione del citato articolo 15, ha disposto la riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) con la soppressione di Agecontrol spa ed il trasferimento delle funzioni in Agea.

1.1 Le attribuzioni assegnate ad Agea dalla normativa istitutiva

I fini istituzionali (ed il correlato ordinamento) dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura-Agea, ente di diritto pubblico non economico sottoposto alla vigilanza del Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali, sono definiti nella norma istitutiva ³ ed in successive norme che ad essa apportano correzioni ed integrazioni ⁴.

Dalla normativa sopra ricordata emerge che le funzioni (e le connesse attività) dell'Agenzia investono due distinti (quanto a finanziamento, norme e procedimenti operativi) comparti: quello "comunitario" - assolutamente prevalente in relazione all'assorbimento di risorse finanziarie, umane e strumentali - e quello "nazionale", ambedue comunque strategici per il sostegno che gli aiuti ed interventi finanziati dall'Unione Europea e dallo Stato forniscono all'agricoltura italiana.

1.2 Le funzioni in ambito comunitario

1.2.1 Riforma della Politica Agricola Comune (PAC) 2014-2020

Come già riferito nella precedente relazione⁵, la nuova PAC⁶ copre il periodo compreso tra il 2014 e il 2020. Per la prima volta la riforma è stata adottata secondo la procedura legislativa

Per Agecontrol: "riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, al fine di garantire maggiore unitarietà ed efficacia, anche assicurando la necessaria indipendenza dal soggetto erogatore, con conseguente razionalizzazione o soppressione della società Agecontrol S.p.a., anche mediante il trasferimento della proprietà delle relative azioni al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali o ad agenzie da esso vigilate, ovvero la sua confluenza in enti, società o agenzie vigilati dal medesimo Ministero, previo espletamento di apposite procedure selettive per il personale, procedendo al relativo inquadramento sulla base di un'apposita tabella di corrispondenza e comunque prevedendo che i dipendenti della predetta società mantengano esclusivamente il trattamento economico fondamentale in godimento percepito alla data di entrata in vigore della presente legge, con corrispondente riduzione dei trasferimenti in favore dell'Agea".

³ Cfr. decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, che sopprime l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) e detta disposizioni per il trasferimento ad Agea delle attività, delle funzioni, dei beni materiali e immateriali dell'Azienda a decorrere dal 16 ottobre 2000.

⁴ Cfr. decreto legislativo 15 giugno 2000, n. 188; legge 21 dicembre 2001, n. 441 (che converte, con modificazioni, il decreto legge 22 ottobre 2001, n. 381); decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 (artt. 13-18); decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (art. 12), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, come modificato dall'art.1, comma 295, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014); legge 28 luglio 2016, n.154; d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74; legge 9 agosto 2018, n.97.

⁵ Cfr. Sezione del controllo sugli enti - Relazione sugli esercizi finanziari 2014-2015.

⁶ Cfr.: Regolamento 1307/2013 (pagamenti diretti agli agricoltori); Regolamento 1308/2013 (organizzazione comune dei mercati per i prodotti agricoli); Regolamento 1305/2013 (sostegno allo sviluppo rurale); Regolamento 1306/2013 (finanziamento, gestione e monitoraggio della politica agricola comune) e successive modifiche.

ordinaria, in base alla quale il Consiglio co-legifera con il Parlamento europeo. La riforma è entrata in vigore nel gennaio 2014. Molte delle nuove norme, tuttavia, sono state applicate soltanto a partire dal 2015 per far sì che gli Stati membri avessero il tempo sufficiente per introdurre la nuova politica, informando e preparando gli agricoltori.

In via generale, l'architettura giuridica della PAC rimane sostanzialmente confermata, con una struttura che si regge su due pilastri, due fondi e quattro regolamenti di base entrati in vigore dal 1° gennaio 2015, più un regolamento transitorio valido per il solo anno 2014⁷ che prevede misure transitorie relative sia ai pagamenti diretti, che allo sviluppo rurale. Infatti, visto il ritardo con cui sono stati pubblicati i regolamenti per la PAC 2014-2020, con il regolamento transitorio la Commissione ha voluto garantire agli Stati membri la possibilità di continuare a concedere sostegno al reddito degli agricoltori sulla base del reg. 73/2009 e di assumere impegni giuridici nell'ambito dei PSR (Programmi di sviluppo rurale) esistenti.

Il primo pilastro comprende gli interventi di mercato, che riguardano la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori tramite la gestione dei mercati agricoli e il regime dei pagamenti diretti. Il secondo pilastro promuove la competitività delle imprese agricole e lo sviluppo rurale, con misure programmate a livello territoriale.

Anche per il periodo 2014-2020 il finanziamento della PAC avverrà tramite due fondi: il FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia) e il FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

Il FEAGA finanzia soprattutto il regime dei pagamenti diretti e la parte residua degli interventi di mercato⁸. Il FEASR finanzia la politica di sviluppo rurale, ossia tutte le misure destinate al secondo pilastro della PAC, contenute nei PSR (Programmi di sviluppo rurale), in gestione condivisa con gli Stati membri.

⁷ Cfr. Regolamento (UE) n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014.

⁸ A queste linee di intervento si aggiungono: azioni veterinarie, promozione dei prodotti agricoli, misure per la conservazione, caratterizzazione, raccolta ed utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura, creazione e mantenimento dei sistemi d'informazione contabile agricola, sistemi di indagini agricole.

La PAC 2014-2020 assegna all'Italia una dotazione finanziaria complessiva di 52 miliardi di euro, divisi tra 41,5 miliardi di fondi europei e 10,5 miliardi nazionali, con una media annua di 7,4 miliardi, come indicato nella tabella che segue.

Tabella 1 - Finanziamenti PAC all'Italia per il periodo 2014 - 2020

FONDO (miliardi di €)	FONDI UE	FONDI NAZIONALI	TOTALE	MEDIA ANNUA
Pagamenti diretti	27,0	0,0	27,0	3,8
OCM vino e frutta	4,0	0,0	4,0	0,6
Sviluppo rurale	10,5	10,5	21,0	3,0
TOTALE	41,5	10,5	52,0	7,4

Fonte: elaborazione Cdc su dati Mipaaf

Per gli aiuti diretti del cosiddetto “primo pilastro” sono a disposizione dell'Italia circa 27 miliardi di euro completamente finanziati dall'Europa (FEAGA). Per le misure relative allo sviluppo rurale (“secondo pilastro”) sono stati previsti investimenti per 20,9 miliardi di euro, stanziati per metà dai fondi europei e per metà da una quota nazionale. A questi va aggiunta una quota relativa ai finanziamenti dell'OCM (Organizzazione Comune di Mercato) di circa 4 miliardi di euro.

Il contributo della UE ai programmi di sviluppo rurale, di cui al regolamento UE n. 1305/2013⁹, è concesso, come innanzi citato, attraverso il FEASR, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

Come già sottolineato nella precedente relazione norme transitorie hanno disciplinato il passaggio tra la vecchia e la nuova programmazione¹⁰.

1.3 Gli “organismi” istituiti dalla regolamentazione comunitaria

La normativa comunitaria relativa alla nuova PAC ha riconfermato la costituzione dei tre organismi (“pagatore”, “di coordinamento” e “di certificazione”) con l'intento di favorire una

⁹ Il regolamento UE n. 1305/2013 reca la nuova disciplina sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) e abroga, conseguentemente, la disciplina relativa al pregresso periodo di programmazione, contenuta nel regolamento CE n. 1698/2005.

¹⁰ Cfr. Sezione del controllo sugli enti – relazione sugli esercizi finanziari di Agea 2014-2015.

sinergica collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, volta a garantire la sana utilizzazione finanziaria dei fondi comunitari.

Della citata terna di organismi:

- quello “pagatore” costituisce il fulcro delle attività che, a tutela degli interessi finanziari della Comunità, sono ordinate alla gestione, controllo e rendicontazione dei finanziamenti ricevuti dallo Stato membro per la politica agricola comune;

- quello “di coordinamento”, la cui istituzione è prevista solo nel caso della costituzione di più organismi pagatori, è unico interlocutore della Commissione per conto dello Stato membro ed esercita i compiti: di garantire la coerenza nella gestione dei fondi promuovendo una applicazione armonizzata delle norme comunitarie; di fungere da collegamento tra la Commissione e gli organismi pagatori; di provvedere alla comunicazione delle informazioni richieste dalla Commissione sulle attività dei vari organismi pagatori;

- quello “di certificazione” è un organismo di revisione, pubblico o privato, operativamente indipendente dall’organismo pagatore e dall’organismo di coordinamento che, su designazione dello Stato membro, ne garantisce le necessarie competenze tecniche. Esso ha il compito della certificazione dei conti dell’organismo pagatore (o degli organismi pagatori) relativamente alla veridicità, completezza e correttezza degli stessi conti, avendo presente il sistema di gestione e di controllo istituito.

Si rammenta che in sede di attuazione della regolamentazione comunitaria, nel 1999¹¹ in ambito nazionale è stata assunta la decisione politica di decentrare a livello di Regione e Provincia autonoma le attività di gestione e controllo dei finanziamenti connessi all’attuazione in Italia delle politiche agricole comunitarie, all’epoca affidate all’Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA).

Alle Regioni e alle Province autonome è stato attribuito il compito di istituire “appositi servizi ed organismi per le funzioni di organismi pagatori”, così in concreto determinando nel numero massimo di 22 gli organismi pagatori italiani¹².

¹¹ Cfr. d.lgs. n. 165 del 1999 (art. 3.3).

¹² Cfr. decreto Mipaaf 12 ottobre 2000 (art. 1).

In sintesi, le norme che tra il 1999 e il 2001¹³ hanno delineato il quadro di raccordo tuttora in vigore tra le diverse attribuzioni, ripartite tra livello centrale e regionale/provinciale, hanno definito, per la gestione e il controllo dei finanziamenti comunitari al comparto agricolo italiano, una struttura basata su:

- un'*autorità competente* (il Ministero delle politiche agricole, alimentari, e forestali)¹⁴;
- un *organismo di coordinamento* (Agenzia per le erogazioni in agricoltura, Agea);
- una rete di *organismi pagatori* (nazionale, Agea, e poi regionali e provinciali per le Province autonome)¹⁵;
- i *centri autorizzati di assistenza agricola*, ai quali gli organismi pagatori possono attribuire incarichi nell'ambito dell'assistenza agli agricoltori e della raccolta delle domande di ammissione ai benefici comunitari, nazionali e regionali¹⁶.

1.3.1 Il finanziamento dell'Unione Europea

Con l'entrata in vigore della legge di stabilità 2014, (modificativa dell'articolo 12 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), l'Agea è tornata ad essere l'unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea, mentre resta ferma la competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali nella gestione dei rapporti con la Commissione europea afferenti, in seno al Comitato dei fondi agricoli, alle attività di monitoraggio dell'evoluzione della spesa, di cui al citato regolamento (CE) n. 1290 del 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, nonché alle fasi successive alla decisione di liquidazione dei conti adottata ai sensi della vigente normativa europea. In materia l'Agenzia assicura il necessario supporto tecnico fornendo, altresì, gli atti dei procedimenti.

¹³ Cfr. d.lgs. n. 165 del 1999 e n. 180 del 2000 nonché legge n. 441 del 2001.

¹⁴ Nell'ambito del Ministero, "l'autorità competente" per il rilascio e la revoca del riconoscimento di organismo pagatore è il "Dipartimento delle filiere agricole ed agroalimentari. Direzione generale delle politiche agricole" (cfr. d.m. 20 ottobre 2006).

¹⁵ Agea seguita a svolgere le funzioni di organismo pagatore in quelle Regioni e Province autonome in cui l'organismo pagatore regionale o provinciale non risulta ancora istituito o riconosciuto. Ad oggi risultano costituiti sei Organismi pagatori regionali (Artea, Agrea, Avepa, Arcea, Arpea e O. P. Regione Lombardia), due per le province autonome di Trento e Bolzano e tre OP nazionali: Agea (per le regioni che non hanno istituito un organismo pagatore e per tutte le funzioni non attribuite agli Organismi pagatori), SAISA (Servizio autonomo per gli interventi nel settore agricolo - Agenzia delle dogane), ed Ente Risi, per interventi nel settore risicolo.

¹⁶ L'istituzione dei citati "centri" è stata prevista dal d.lgs. n. 188 del 2000 (art. 4). La loro regolamentazione è contenuta nel decreto Mipaaf del 27 marzo 2001 e, da ultimo, nel decreto dello stesso Ministero del 27 marzo 2008.

1.3.2 Il finanziamento al settore agricolo a carico del Fondo europeo agricolo di garanzia- FEAGA

Il procedimento di finanziamento comunitario è articolato sul rimborso delle spese anticipate dagli organismi pagatori agli operatori del comparto agricolo e da tali organismi mensilmente “dichiarati” alla Commissione ai fini del citato rimborso¹⁷.

In ambito italiano, il finanziamento a favore degli operatori del settore agricolo è stato erogato dagli organismi pagatori negli importi evidenziati nel seguente prospetto.

¹⁷ Il procedimento instaurato è tale che le spese sostenute in ambito nazionale nel periodo 16 ottobre anno (n-1) -15 ottobre anno (n) vengono imputate, in ambito comunitario, all'esercizio finanziario n (1° gennaio-31 dicembre).

Il meccanismo prevede, in effetti, che le spese anticipate mensilmente dagli organismi pagatori vengono rimborsate dalla Commissione nei primi giorni del secondo mese successivo a quello dell'anticipo. Sicché le spese anticipate nel primo mese (che per convenzione va dal 16 ottobre al 30 novembre anno n-1) vengono rimborsate nel mese di gennaio dell'anno (n); quelle anticipate nell'ultimo mese (che per convenzione va dal 1° al 15 ottobre dell'anno n) vengono rimborsate a dicembre dell'anno (n).

Tabella 2 - FEAGA 2016

FEAGA - Rimborso delle spese liquidate nell'anno finanziario 2016 dagli organismi pagatori

Euro

MESE/ANNO		ORGANISMI PAGATORI										FINANZIAMENTO RIMBORSO				Correzioni finanziarie			
		AGREA Pagine Gialle	Aq. Dogane SAUA	Ente Rifer.	AVEPA Veneto	ARTEA Toscana	AGREA Emilia R.	O.P.R. Lombardia	ARCEA Calabria	ARPEA Piemonte	OPFAB Bolzano	APFAG Trinito	TOTALE	AGREA Cont. Rottolante finanziarie	CE		TOTALE		
Spese	Rimborso	Richiesto	Acquisito	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l = a + j	m	n	o = m + n	p = o + j
nov-15	dic-15	739.701.380,21	0,00	0,00	90.430.033,45	76.764.089,04	163.340.572,15	253.257.823,37	104.420.796,16	121.744.445,68	122.346,04	17.133,00	1.549.848.525,50	30.228.875,39	1.519.518.750,11	1.549.848.525,50	0,00	0,00	
dic-15	gen-16	67.218.755,57	-2.452,08	0,00	17.767.226,96	5.388,76	39.311.124,19	1.566.373,89	-8.294,95	-102.862,75	1.000,32	70.356,00	125.947.643,40	0,00	125.947.643,40	125.947.643,40	0,00	0,00	
gen-16	feb-16	10.340.344,41	-1.231,80	0,00	-28.503,73	-38.249,81	61.805,27	38.366,57	-341.235,13	368.865,83	-534,71	18.520,22	10.409.246,22	46.852.871,67	0,00	46.852.871,67	36.444.335,45	0,00	
feb-16	mar-16	358.210.571,59	-539.831,28	0,00	11.379.546,66	-21.319,59	902.553,45	246.617,51	16.211.951,38	1.869.491,10	28.245,09	4.838,27	287.473.835,06	0,00	287.473.835,06	287.473.835,06	0,00	0,00	
mar-16	apr-16	163.120.325,11	-1.226,01	0,00	5.264.675,83	26.739.346,24	8.255.935,70	4.451.657,01	36.272.419,72	973.300,04	151.879,66	16.782,14	246.241.403,94	0,00	246.241.403,94	246.241.403,94	0,00	0,00	
apr-16	mag-16	46.867.457,82	0,00	0,00	7.254.819,69	3.245.526,66	48.054.044,52	414.648,42	-435.164,91	-153.811,18	0,00	1.681,42	104.549.202,54	0,00	104.549.202,54	104.549.202,54	0,00	0,00	
mag-16	giu-16	275.011.225,36	-2.520,00	0,00	135.299.652,53	19.126.313,13	65.765.164,59	46.312.970,05	11.123.120,54	76.969.460,90	0,00	1.240,57	629.745.520,75	81.683.286,25	547.862.234,51	629.745.520,75	0,00	0,00	
giu-16	lug-16	308.574.732,37	0,00	0,00	62.807.258,23	28.113.438,31	46.901.256,78	147.330.735,92	63.288.884,38	126.110.022,01	21.158.516,17	9.090.042,81	815.067.256,98	0,00	815.067.256,98	815.067.256,98	0,00	0,00	
lug-16	ago-16	13.403.455,50	0,00	0,00	8.995.375,95	4.042.175,57	14.038.841,42	17.889.884,16	-435.531,10	12.028.884,26	66.149,33	478.19,70	70.807.173,79	1.252.783,79	69.554.389,94	70.807.173,79	-0,06	-0,06	
ago-16	set-16	112.489.712,55	0,00	0,00	27.559.205,23	6.082.003,35	30.769.713,55	17.515.723,71	8.900.340,88	5.595.628,35	281.257,23	326.204,30	210.039.899,15	5.954.874,38	204.085.014,77	210.039.899,15	0,00	0,00	
set-16	ott-16	140.136.543,96	0,00	0,00	8.231.398,81	7.453.242,44	11.117.603,55	9.882.789,35	22.116,53	-61.654,29	1.458,02	660.300,58	176.944.108,95	0,00	176.944.108,95	176.944.108,95	-0,00	-0,00	
ott-16	nov-16	116.759.846,06	0,00	0,00	37.861.438,81	9.678.852,39	23.857.116,95	19.888.959,76	15.474.895,76	20.058.837,20	1.201.235,64	1.688.828,74	245.580.819,21	0,00	245.580.819,21	245.580.819,21	0,00	0,00	
Totale		2.253.934.642,51	-567.272,28	0,00	413.842.119,21	180.499.787,00	451.588.738,22	518.418.091,22	253.818.019,25	355.719.527,25	23.004.055,19	12.375.349,75	4.472.654.164,52	166.173.891,48	4.306.115.729,35	4.472.654.164,52	0,00	0,00	

Fonte: elaborazione Cortei dei conti su dati AGEA

Nell'esercizio finanziario 2016 gli organismi pagatori hanno anticipato aiuti comunitari agli agricoltori italiani per 4.472 milioni a fronte dei quali la Commissione ha rimborsato all'Italia 4.306 milioni, ivi comprese le rettifiche finanziarie positive e/o negative.

La differenza tra gli importi evidenziati (166 milioni) - che costituisce un onere non recuperabile per l'economia nazionale - congloba per l'esercizio in esame le rettifiche e correzioni finanziarie imposte dalla Commissione a seguito di riscontrate carenze e irregolarità nei sistemi di gestione e controllo dei fondi comunitari stanziati per l'agricoltura italiana.

In merito alle problematiche connesse alle rettifiche e correzioni finanziarie e al prelievo supplementare quote latte, la Corte dei conti ha ampiamente riferito al Parlamento, e a tali relazioni si rimanda¹⁸.

Per quanto concerne il profilo della gestione legale delle sopra ricordate imputazioni finanziarie, si ricorda che nell'anno 2015 sono state adottate tre decisioni di conformità, la 2015/103/UE per 95 milioni, la 2015/1119/UE per 9 milioni e la 2015/2098/UE per 46 milioni; contro la prima decisione Agea ha presentato ricorso al Tribunale dell'UE ed è ancora in attesa della sentenza; in merito alle altre due decisioni, l'Avvocatura dello Stato ha ritenuto che non ci fossero i presupposti per ricorrere.

Nell'anno 2016 sono state adottate tre decisioni di conformità, la 2016/417/UE del 17 marzo 2016, di 81 milioni, la 2016/1059 del 20 giugno 2016 di 6 milioni e la 2016/2018/UE del 15 novembre 2016 di 13 milioni; per tutte e tre le decisioni l'Avvocatura dello Stato ha ritenuto che non ci fossero i presupposti per ricorrere al Tribunale dell'UE.

¹⁸ Cfr.: Corte dei conti, Sezioni per gli affari comunitari e internazionali, Relazioni annuali 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 sui "Rapporti finanziari con l'UE e l'utilizzazione dei fondi comunitari", per quanto concerne le rettifiche e correzioni finanziarie.

La vicenda delle quote latte è stata oggetto di attenta considerazione e rilievi da parte della Corte dei conti sin dal 2002 e per tutto il successivo decennio. Cfr. al riguardo: a) Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, Relazione speciale 3/2002 ("Il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari"), Relazioni annuali 2002-2015 ("I rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari"), Relazione speciale 2/2012 ("Il prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario"); b) Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delibera 20/2012 (Relazione su "Quote latte: la gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori per eccesso di produzione"), delibera 11/2013 (Relazione concernente "Quote latte: la gestione delle misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate nel recupero del prelievo a carico degli allevatori"), delibera 12/2014 ("Valutazioni finali sulla gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori per eccesso di produzione in tema quote latte").

Le relazioni sopra citate sono pubblicate sul sito istituzionale della Corte dei conti.

Anche relativamente alla vicenda delle “quote latte”, la Sezione ha ampiamente riferito nella precedente relazione, cui si rimanda, con dati e situazioni aggiornati alla fine dell’esercizio 2015¹⁹.

In questa sede si rammenta che l’onere che l’Italia ha sopportato a titolo di “prelievo supplementare quote latte” quale riflesso immediato degli esuberi produttivi accertati nelle quattordici campagne lattiero-casearie dal 1995-1996 al 2008-2009 è stato quantificato a fine 2013 in 2.537 milioni di euro già versati alla Commissione europea. Con l’ultima campagna 2014-2015 (terminata il 31 marzo 2015, data in cui è cessato il regime delle “quote latte”) si è riscontrato un esubero produttivo che ha ingenerato un prelievo supplementare di 31 milioni a carico dei produttori lattieri che non hanno rispettato in tale periodo la quota latte loro assegnata. Tale esubero ha determinato una perdita netta complessiva per l’economia italiana di 2.568 milioni.

Tale importo è stato successivamente rideterminato in 2.303 milioni di euro (dato di fine aprile 2018) per le modifiche apportate a seguito di ricorsi avverso le rideterminazioni regionali, che ancora oggi vedono coinvolte le amministrazioni territoriali, come risulta dal successivo prospetto che evidenzia le varie casistiche.

Tabella 3 - Quote Latte - Situazione prelievo ad aprile 2018

(importi espressi in milioni di euro)

Prelievo latte imputato	2.303
- di cui riscosso	359
- di cui rateizzato L.119/2003	379
- di cui in rateizzazione L. 33/2009	32
- di cui irrecuperabile (*)	279
a) sentenze di annullamento	162
b) sentenze passate in giudicato	99
c) irrecuperabile	19
Prelievo ancora dovuto	1.254
- di cui non esigibile (per sospensive giurisdizionali)	457
- di cui esigibile	796

Fonte: Agea - (*) per fallimento e/o incapacità definitiva di versare e/o sentenza di annullamento.

¹⁹ Cfr. Sezione del controllo sugli enti - “Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Agea per gli esercizi 2014-2015”.

Per il periodo lattiero 2014-2015, alla fine del quale, come già detto, è cessato il regime delle quote latte, soggetto normativamente preposto al recupero del prelievo latte sono le amministrazioni regionali (legge n. 119 del 2003, che subentra alla legge n. 33 del 2009 che limitava i propri effetti sino al periodo 2008-2009). Per tutti gli altri periodi lattieri, tale competenza è posta dalla legge in capo ad Agea.

Dei ricordati 2.568 milioni di euro, 2.245 milioni sono stati imputati ai produttori eccedentari, sui quali avrebbe dovuto gravare l'intero onere del prelievo supplementare, come detto finanziato, invece, con fondi pubblici e quindi posto a carico della generalità dei contribuenti italiani. I citati produttori alla data di aprile 2018 (vedasi precedente prospetto) hanno versato soltanto 359 milioni avendo nella quasi totalità, da un lato, impugnato in sede giurisdizionale i provvedimenti di prelievo, e, dall'altro, avendo beneficiato di iniziative legislative "ad hoc"²⁰ che hanno spinto alcuni di essi (di solito debitori di importi non rilevanti) a sottoscrivere accordi di rateizzazione per l'importo di 411 milioni.

Con riguardo alle rateizzazioni si ricorda che all'inizio del 2009, nel quadro delle misure assunte a sostegno dei settori industriali in crisi, è stato disposto, con decretazione d'urgenza, un duplice intervento a favore dei produttori lattiero-caseari: da un lato, l'assegnazione delle quote integrative del quantitativo nazionale di latte attribuite all'Italia dall'UE; dall'altro, la facoltà di rateizzare il prelievo dovuto e non versato²¹.

Nel 2015, il d.l. n. 51, convertito nella legge 2 luglio 2015, n. 91, intervenuto in favore delle imprese colpite dalla crisi del settore lattiero-caseario, ha dato attuazione alla possibilità di rateizzare il versamento dei prelievi sulle eccedenze di latte relativi alla campagna 2014/2015.

²⁰ Più ampiamente per l'attuazione sia della normativa del 2003 (legge 30 maggio 2003, n. 119), sia di quella del 2009 (d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, in legge 9 aprile 2009, n. 33), si rimanda alle relazioni speciali ed annuali della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, in precedenza citate, ed in particolare per la rateizzazione del 2009, alla relazione annuale 2010.

²¹ Cfr. d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, in legge 9 aprile 2009, n. 33. Gli articoli del citato d.l. che trattano del settore lattiero-caseario vanno da "art. 1.8 bis" ad "art.1.8 septies". Il decreto in argomento era stato preceduto da un altro decreto legge (5 febbraio 2009, n. 4) non convertito. Due le motivazioni a sostegno del ricorso alla decretazione di straordinaria necessità ed urgenza.

- La prima ha fatto perno sull'imminente avvio della campagna lattiera del 2009 e ha indotto il Governo ad "adottare disposizioni per assicurare la prioritaria assegnazione del quantitativo nazionale garantito di latte", nonché per "assicurare la rateizzazione dei debiti relativi alle quote latte".

- La seconda, di più ampia prospettiva, ha più analiticamente individuato le ragioni della ricordata rateizzazione nella triplice finalità di "consolidare la vitalità economica a lungo termine delle imprese, accelerare le procedure di recupero obbligatorio degli importi del prelievo latte dovuto dai produttori, deflazionare il relativo contenzioso".

L'art. 2 del citato decreto legge, integrando l'art. 9 della legge 119 del 2003, ha disciplinato nel dettaglio alcune ulteriori modalità di calcolo del prelievo²².

Nel 2016, con l'emanazione del d.l. n. 113, convertito nella legge 7 agosto 2016, n. 160, mutano le norme per il calcolo del prelievo supplementare latte relative al periodo 2014/2015, di chiusura del regime quote latte²³.

I dati sopra riportati avvalorano le riserve già espresse dalla Corte²⁴ in merito ad una realizzazione almeno soddisfacente del principale degli obiettivi politico-amministrativi della decretazione di urgenza: quello di garantire l'incasso attraverso la rateizzazione. Obiettivo, questo, che si configurava strettamente correlato a quello, anch'esso non perseguito, di deflazionare il contenzioso in materia di prelievo supplementare.

Deve infine la Corte ribadire quanto già affermato in altra sede²⁵ che "è del tutto insostenibile, sia per i principi comunitari ostativi agli aiuti di Stato, sia per le considerazioni di politica economica interna generale e relative alla congiuntura attuale, mantenere a carico dello Stato,

²² Cfr. art. 2 d.l. n. 51 del 5 maggio 2015: «4-ter.1. Per l'ultimo periodo di applicazione del regime di contingentamento della produzione di cui al regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007, compreso tra il 1 aprile 2014 e il 31 marzo 2015, qualora le restituzioni di cui al comma 3 non esauriscano le disponibilità dell'importo di cui al medesimo comma, il residuo viene ripartito tra le aziende produttrici che hanno versato il prelievo per la campagna 2014-2015, secondo i seguenti criteri di priorità:

- a) alle aziende che non hanno superato il livello produttivo conseguito nel periodo 2007-2008, purché non abbiano successivamente ceduto quota ai sensi dell'articolo 10, comma 10, tenendo conto dei mutamenti di conduzione di cui al medesimo articolo 10, comma 18;
- b) alle aziende che non abbiano superato di oltre il 6 per cento il proprio quantitativo disponibile individuale;
- c) alle aziende che abbiano superato di oltre il 6 per cento e fino al 12 per cento il proprio quantitativo disponibile e comunque nel limite del 6 per cento del predetto quantitativo;
- c-bis) alle aziende che abbiano superato di oltre il 12 per cento e fino al 30 per cento il proprio quantitativo disponibile e comunque nel limite del 6 per cento del predetto quantitativo;
- c-ter) alle aziende che abbiano superato di oltre il 30 per cento e fino al 50 per cento il proprio quantitativo disponibile e comunque nel limite del 6 per cento del predetto quantitativo;
- c-quater) alle aziende che abbiano superato di oltre il 50 per cento il proprio quantitativo disponibile e comunque nel limite del 6 per cento del predetto quantitativo.».

²³ Infatti, l'art. 23 della legge citata, in vigore dal 19 ottobre 2016, stabilisce che:

- L'importo del prelievo da imputare ai produttori eccedentari è solo quello riferito al prelievo supplementare latte, pari a circa 32 milioni da destinare alla UE, oltre all'accantonamento pari al 5 per cento del prelievo medesimo, come stabilito dalla legge n. 119 del 2003 (comma 4bis).
- I produttori aderenti alla rateizzazione prevista dalla legge n. 91 del 2015, con il versamento della prima rata del settembre 2015 hanno adempiuto al versamento dovuto. Di conseguenza, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge citata, vengono restituite tutte le fidejussioni a garanzia delle successive due rate annuali, non più dovute (comma 4ter).
- Tutti i produttori che non hanno versato il prelievo imputato o che lo hanno versato in maniera parziale, hanno l'obbligo di versare le somme dovute entro il 1° ottobre 2016, e, in caso di mancata adesione al versamento, vengono poste in essere azioni di riscossione anche coattiva.

²⁴ Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, Relazione annuale 2010, pag. 334.

²⁵ Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, Relazione speciale n. 2/2012 pag. 58.

e quindi della collettività, gli oneri derivanti dal comportamento *contra legem* di operatori del settore lattiero-caseario”.

Queste ultime considerazioni/affermazioni risultano ora avvalorate anche dalla recente sentenza (24 gennaio 2018) della Corte di giustizia europea²⁶ avente per oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’art. 258 TFUE, di disposizioni del diritto dell’Unione europea pertinenti al regime delle quote latte²⁷, proposto dalla Commissione europea contro la Repubblica italiana in data 6 agosto 2015 (causa C-433/15).

In sintesi con tale sentenza la Corte di giustizia - dopo aver esaminato le richieste della Commissione (contestazione alla Repubblica italiana di non aver istituito un regime che garantisca che il prelievo supplementare dovuto a livello nazionale sia effettivamente addebitato agli operatori economici interessati e pagato da questi ultimi o, in caso di mancato pagamento, riscosso dalle autorità competenti²⁸ - nonché le risposte, le argomentazioni e le motivazioni presentate dalla Repubblica italiana per contrastare tali richieste) - dichiara che: *“La Repubblica italiana, avendo omesso di garantire che il prelievo supplementare dovuto per la produzione realizzata in Italia in eccesso rispetto al livello della quota nazionale, a partire dalla prima campagna di effettiva imposizione del prelievo supplementare in Italia (1995/1996) e sino all’ultima campagna nella quale in Italia è stata accertata una produzione in eccesso (2008/2009),*

- fosse effettivamente addebitato ai singoli produttori che avevano contribuito a ciascun superamento di produzione, nonché*
- fosse tempestivamente pagato, previa notifica dell’importo dovuto, dall’acquirente o dal produttore, in caso di vendite dirette, ovvero*
- qualora non pagato nei termini previsti, fosse iscritto a ruolo ed eventualmente riscosso coattivamente presso gli stessi acquirenti o produttori,*

²⁶ Cfr. Corte di giustizia europea (Quarta sezione) sentenza 24 gennaio 2018.

²⁷ Queste le norme richiamate dalla Commissione: articoli 1 e 2 del regolamento (CEE) n.3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (G.U. 1992, L. 405, pag. 1), l’articolo 4 del regolamento (CE) n. 1788/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (G.U. 2004, L. 270, pag. 123, e rettifica G.U. 2004, L. 94, pag. 71), gli articoli 79, 80 e 83 del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (G.U. 2007, L. 299, pag. 1), nonché, per quanto riguarda le disposizioni di esecuzione della Commissione, l’articolo 7 del regolamento (CEE) n. 536/93, del 9 marzo 1993, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (G.U. 1993, L. 57, pag. 12), l’articolo 11, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 1392/2001, recante modalità d’applicazione del regolamento n.3950/92 (G.U. 2001, L. 187, pag. 19) e, da ultimo, gli articoli 15 e 17 del regolamento (CE) n. 595/2004, recante modalità di applicazione del regolamento n. 1788/2003 (G.U. 2004, L. 94, pag. 22), come modificato dal regolamento (CE) n. 1468/2006 della Commissione, del 4 ottobre 2006 (G.U. 2006, L. 274, pag. 6) (in prosieguo: il “regolamento 595 del 2004”).

²⁸ Cfr. par. 27 della sentenza.

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 1 e 2 del regolamento n. 950/1992, dell'articolo 4 del regolamento n. 1788/2003, degli articoli 79, 80 e 83 del regolamento n. 1234/2007, nonché, per quanto riguarda le disposizioni di esecuzione della Commissione, dell'articolo 7 del regolamento n. 536/1993, dell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1392/2001, e, da ultimo, degli articoli 15 e 17 del regolamento n. 595/2004".

Da osservare che con la sentenza in argomento la Corte di giustizia: a) non si pronuncia sugli importi esatti che il mancato recupero del prelievo avrebbe generato durante le diverse campagne d'imposizione e neppure sull'importo complessivo a copertura di tutte le campagne d'imposizione 1995/1996-2008-2009, in quanto le conclusioni del ricorso della Commissione non menzionano tali importi; b) ma rimarca la constatazione "che, alla data dell'11 ottobre 2014²⁹, vale a dire più di 18 anni dopo le conclusioni della prima campagna d'imposizione del prelievo supplementare in Italia e più di 5 anni dopo l'ultima campagna, le autorità italiane non avevano ancora recuperato i considerevoli importi dovuti a titolo di prelievo supplementare"³⁰.

Occorre, infine, sottolineare che con la sentenza, la Corte di giustizia statuisce altresì la condanna alle spese della Repubblica italiana, senza definirne l'ammontare.

²⁹ La data è quella della presentazione delle ultime argomentazioni della Repubblica italiana ritenute non esaurienti dalla Commissione che ha, di conseguenza, sollevato il ricorso in argomento.

³⁰ Cfr. paragrafo 30 sentenza.

1.3.3 La politica di sviluppo rurale e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

Analogamente a quanto avviene nel comparto dei finanziamenti diretti agli agricoltori e delle misure volte a regolare i mercati agricoli gestiti dal FEAGA, Agea svolge funzioni di organismo di coordinamento e funzioni “suppletive” di organismo di pagamento anche nel comparto del regime di sostegno allo sviluppo rurale finanziato dall'autonomo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale³¹, in base ad un programma settennale (è ora in corso quello 2014-2020) dotato di uno stanziamento da ripartire tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

Come il FEAGA, il FEASR è stato introdotto dal Regolamento del Consiglio Europeo dei ministri n. 1290/2005 con la riforma della Politica Agricola Comune, per semplificare la gestione della programmazione dello sviluppo rurale. Il FEASR gestisce tutti i finanziamenti indiretti all'agricoltura per lo sviluppo rurale previsti dai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) che possono essere nazionali o regionali.

Il FEASR si basa su sei priorità specifiche: promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale; potenziare la redditività e la competitività delle aziende agricole; promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo; preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi agricoli e forestali; incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima; promuovere l'integrazione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Per la programmazione 2014-2020, l'organizzazione del FEASR, pur mantenendo i tre livelli, si articola nella modalità di seguito specificata:

1. Comunitario: Regolamento UE del Consiglio n. 1305/2013 e Regolamenti delegati e di esecuzione;
2. Nazionale: Accordo di partenariato della Commissione europea con l'Italia sull'uso dei fondi strutturali e di investimenti europei (Fondi SIE);
3. Regionale – Mipaaf: Programma di sviluppo rurale predisposto dall'autorità di gestione:

³¹ In precedenza, il finanziamento allo sviluppo rurale era assicurato dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia unitamente a quello per gli aiuti diretti e la regolamentazione dei mercati.