

di aver esaurito il proprio compito) che il nuovo compito sarebbe stato quello di una sorta di *supervisione delle attività dell'amministrazione* in applicazione delle proposte della stessa commissione aveva formulato nella cennata relazione.

Al termine del secondo mandato, conferito con il d.l. 7 maggio 1997, n. 118 con termine al 10 luglio 1997, e prorogato in sede di conversione del medesimo, con legge 3 luglio 1997 al 31 agosto successivo, la commissione concludeva precisando di non poter ancora quantificare la commercializzazione italiana in modo adeguato, non verificandosi dunque una delle condizioni che, insieme all'assegnazione di quote a coloro che hanno i requisiti per la titolarità delle medesime, permette l'applicabilità del regime delle *quote-latte*.

Da tale constatazione sono derivate alcune proposte, tra le quali quella di una *sanatoria onerosa* tendente a condonare le ipotesi di reato riferite ai soggetti coinvolti *nelle pseudo operazioni di soccida o comodato o di altri contratti rivolti a cedere l'utilizzo della quota con modalità evasive rispetto alle disposizioni vigenti*¹⁶.

Queste *simulazioni* contrattuali determinano, per la commissione, *una gravissima incertezza in ordine all'imputabilità nei confronti dei singoli allevatori, dell'eventuale eccedenza produttiva nazionale*.

La commissione, nel valutare l'ultimo periodo di osservazione, la campagna lattiera 1995-1996 e quella 1996-1997, osserva che sperava che i nuovi modelli predisposti per la rilevazione, pur non potendo attendersi una *sconfessione* dei dati precedenti, fornissero elementi più corretti in ordine al numero dei bovini da latte.

Dai dati acquisiti, comunque, emerge che i bovini da latte non erano meno di 1.983.742 nella campagna 1995-1996 e non erano meno di 2.077.532 nella campagna 1996-1997.

La commissione afferma anche di non aver potuto ottenere la spiegazione del fenomeno rilevato di 2.482 aziende zootecniche con quota (e con produzione di latte) ma senza bovini.

La commissione ha infine messo in rilievo due aspetti da non sottovalutare:

- il gran numero di contratti di "pseudo-soccida" (laddove la vera soccida dà luogo ad una nuova impresa associata che "assorbe" le posizioni dei due soci);
- la difficoltà di individuare i funzionari pubblici (nella specie i veterinari), sia per la mancata indicazione dei dati anagrafici e fiscali, sia per la resistenza delle regioni a fornire gli elenchi dei nominativi.

Tra le proposte della commissione, si indicano l'esigenza di istituire un'*autorità centrale di direzione del settore* e di individuare *opportune modalità di contrasto*, e quella di demandare ad un organo monocratico amministrativo centrale la risoluzione delle controversie.

Va infine detto che è recentemente intervenuta la legge 27 gennaio 1998, n. 5, con la quale è stato convertito, con modificazioni, il d.l. 1 dicembre 1997, n. 411, concernente *misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera*, con il quale sono state determinate le modalità di accertamento per la campagna 1998-1999, con l'istituzione di una *commissione di garanzia*, con la previsione che il trasferimento delle *quote-latte* da un'azienda ad un'altra possa avvenire solo all'inizio della campagna produttiva e solo tra imprese della medesima regione, con la disposizione dell'invio di lettera singola ad ogni produttore con l'indicazione della sua quota individuale e la possibilità da parte di questi di proporre ricorso alla regione contro l'assegnazione della quota entro 60 giorni.

¹⁶ Secondo la commissione, *tutti i produttori che sono ricorsi a questi contratti hanno, di fatto, occultato la loro produzione eccedentaria di latte, utilizzando quote da altri non prodotte, che sarebbero invece, in un sistema corretto, dovute rientrare nel monte-quote destinato alla compensazione, spostando, di fatto, il loro superprelievo a carico di altri allevatori*.

Recentemente, si è pronunciata sul nuovo sistema, varato con la cennata legge n. 5 del 1998, l'*Autorità per la concorrenza*, sostenendo che il medesimo produrrebbe effetti distorsivi tali da determinare *innalzamenti fittizi* del latte prodotto.

La proposta dell'*Autorità*, che auspica una revisione della disciplina comunitaria, è quella di ampliare i confini della compensazione, in quanto la limitazione all'ambito regionale comporterebbe che gli allevatori delle regioni con sovrapproduzione incorrerebbero con frequenza nel *superprelievo*, mentre gli allevatori delle altre regioni sarebbero indotti a dichiarare produzioni superiori a quelle effettive al fine di evitare la revoca delle quote assegnate.

L'intera vicenda delle *quote-latte* è da tempo all'attenzione sia delle Procure regionali sia della Procura generale della Corte¹⁷.

L'attenzione della Procura è altresì rivolta sia alla convenzione-quadro del 26 maggio 1992 (dovuta alla sostanziale inaffidabilità dei dati forniti da UNALAT ed alla mancata attuazione dell'anagrafe casearia) fra AIMA e CCLIA-consorzio controlli integrati in agricoltura, per circa 32 miliardi, per l'affidamento delle rilevazioni tecniche per la determinazione delle quote spettanti ai singoli produttori in base al quantitativo di prodotto commercializzato durante le campagne 1988-1989 e 1991-1992, essendosi rivelata insufficiente l'attività del consorzio; situazione analoga a quella della convenzione fra AIMA ed il consorzio per il sistema informatico dell'AIMA (CSIA) il quale ultimo doveva elaborare le risultanze dei controlli operati dal citato CCLIA (l'importo relativo è di 72 miliardi annui).

Altro aspetto, ben più diffuso per i soggetti interessati, è quello dei ritardi ed errori nell'assegnazione delle quote¹⁸ con la conseguenza di dichiarazioni non conformi alla reale produzione e, in ultima analisi con un monte-latte prodotto superiore a quello assegnato all'Italia dalla Comunità europea, con tutti gli oneri derivati per l'erario.

4.3 I "Consorzi agrari".

Organismi di particolare importanza per l'agricoltura sono i "Consorzi agrari", nati come espressione del movimento associativo dei produttori agricoli e disciplinati dal d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235, al fine di realizzare l'ottimale combinazione dei fattori¹⁹ in grado di contribuire alla creazione di opportunità di lavoro per le categorie più deboli.

Tali organismi, con lo *status* di società cooperativa a responsabilità limitata, sono stati organizzati nella *Federazione Italiana Consorzi Agrari*, meglio nota come *Federconsorzi*.

Il 17 maggio 1991, la Federconsorzi è stata ammessa a concordato preventivo e tale evento ha comportato la crisi di tutto il sistema, in quanto si è rivelato determinante l'elemento della carenza di mezzi propri mentre, d'altro canto, i consorzi, vincolati alla disciplina del cennato d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235, non hanno potuto avvalersi dei benefici societari e fiscali che, via via, sono stati previsti per le cooperative.

In conseguenza di ciò, si è determinata, nel corso del tempo, un'esposizione finanziaria a carattere debitorio che ha comportato, da parte del ministero, preposto alla vigilanza, l'esigenza di sottoporre a gestione commissariale alcuni consorzi, avvalendosi del disposto dell'art. 2543 C.C., al fine di ricondurre le strutture in discorso ad un regime fisiologico.

¹⁷ In particolare, in relazione alla sentenza della Sezione I, n. 11/97 del 15 gennaio 1997, con la quale sono stati assolti due ex-ministri dell'agricoltura per il danno erariale di 77.558.842.190, corrispondente all'importo che è stata condannata a pagare l'Italia dalla Corte di giustizia nel giugno 1987, per la mancata riscossione del prelievo supplementare negli anni successivi al 1984.

¹⁸ quote di carta, doppie quote, attribuzione di quote riferentisi a capi di bestiame dismessi ovvero a dichiarazioni produttive gonfiate non corrispondenti alle reali consegne, trasferimenti fittizi di quote.

¹⁹ Quali mezzi tecnici, trasformazione, distribuzione, turismo, tutela dell'ambiente.

Vi sono stati anche casi di maggior gravità ed, in tali ipotesi, si è ricorso alla liquidazione coatta amministrativa, con l'autorizzazione allo "esercizio provvisorio d'impresa".

Attualmente, su 74 consorzi agrari esistenti, 21 sono in regime di gestione ordinaria, 3 in gestione commissariale governativa e 43 in liquidazione coatta amministrativa, oltre a 7 i quali sono sottoposti alla vigilanza della regione siciliana.

Il problema dei consorzi agrari non si pone in termini di utilità di tali organismi, in quanto i medesimi continuano a svolgere funzioni di rilievo per il settore agricolo, realizzando un volume d'affari di circa 5.400 miliardi e garantendo un indotto occupazionale di non scarso rilievo.

Si tratta, piuttosto, di inadeguatezza del sistema consortile rispetto all'evoluzione che il settore agricolo ha avuto nel tempo, con l'esigenza di misurarsi con un mercato ben più vasto che, ormai, ha assunto dimensioni europee. Per tale ragione, è stato presentato dal governo un disegno di legge, tendente a caratterizzare la gestione dei consorzi in senso manageriale, pur conservando l'attuale connotazione societaria.

L'urgenza della riforma è sottolineata dalla preoccupante situazione anche di alcuni consorzi in gestione ordinaria, i quali sono oggetto di particolare attenzione da parte dell'amministrazione vigilante. Va tenuto presente che dai consorzi in gestione ordinaria proviene il 60% del volume d'affari complessivo.

Per quel che attiene ai consorzi in gestione commissariale, il bilancio dei medesimi e la relazione di fine-mandato dei commissari costituiscono i punti di riferimento per stabilire o meno la proroga della gestione commissariale.

Di tenore ben più complesso appare la situazione dei consorzi che sono in *liquidazione coatta amministrativa*; mentre per alcuni di essi si stanno ponendo in essere le operazioni necessarie per consentire l'uscita da tale posizione (sia avvalendosi dell'art. 213 della Legge fallimentare, sia mediante un concordato ai sensi dell'art. 214 L.F.) per altri, i commissari liquidatori stanno valutando, unitamente ad altri consorzi, la possibilità di procedere ad aggregazioni, acquisendo eventualmente rami d'azienda, e ciò in coerenza con il cennato disegno di legge.

La vicenda dei consorzi e della Federconsorzi sarà, comunque, oggetto di attenzione da parte della Corte, anche in sede di referto specifico, in considerazione della costituzione della *Commissione Parlamentare* d'indagine, avvenuta nel passato mese di marzo, e degli esiti della *Commissione ministeriale* d'indagine sulla Federconsorzi.

Detta commissione²⁰, che ha licenziato una relazione nel giugno 1995 (dalla stessa definita *parziale*, in quanto riferita alla valutazione delle cause del dissesto della Federconsorzi, nonché all'accertamento dei rapporti organizzativi e finanziari intercorsi tra il sistema federconsortile e gli organismi operanti in agricoltura e delle responsabilità degli organi aziendali e di controllo ministeriale limitatamente all'epoca antecedente al 17 maggio 1991) ha posto l'accento, nelle sue conclusioni, sulla responsabilità dei vertici aziendali, i quali, perlomeno dal 1989, avrebbero dovuto avere la piena consapevolezza delle condizioni di dissesto della società, determinate da una politica creditizia nei confronti dei consorzi agrari, definita *sconsiderata*, da una gestione di società controllate ritenuta *disastrosa* e da un sistema complessivo ampiamente stigmatizzato.

²⁰ Nominata con d.m. 34644 del 12 ottobre 1994, con lo scopo di analizzare la situazione che ha condotto al commissariamento della Federconsorzi, ed in particolare di come si sia pervenuti al crescente indebitamento dell'intero sistema consortile, quale sia stata la situazione creditizia, compresa quella relativa al portafoglio ammassi, nonché quella dei Consorzi Agrari nei confronti dell'organizzazione federale, quali siano state le perdite e quali siano state le risultanze economiche del sistema di partecipazione societaria nel settore agroindustriale ed in altri settori di intervento."

4.4 L'A.I.M.A.

Una delle previsioni del decreto legislativo n. 143 del 1997 è quella della soppressione dell'A.I.M.A. - azienda di stato per gli interventi nel mercato agricolo, azienda che è stata al centro del dibattito sul sistema agricolo ed, in particolare, sui contributi ai coltivatori ed allevatori, nonché sulla questione delle *quote-latte* precedentemente trattata.

La configurazione dell'azienda era stata oggetto di modifica con il decreto legge 26 gennaio 1995, n. 23, con il quale era stata trasformata in ente per gli interventi nel mercato agricolo - E.I.M.A., marcandosi in tale circostanza i connotati programmatici per gli interventi da gestire, con particolare attenzione alle fasi di istruzione, finanziamento e controllo dei piani di sostegno diretti a supportare comparti agricoli, sia in situazioni di crisi contingente, sia oggetto di piani di miglioramento qualitativo del prodotto.

Successivamente l'A.I.M.A. è tornata alla precedente configurazione ed essendo il primo degli organismi che costituiscono insieme al ministero il *sistema agricoltura*, non è sufficiente una mera soppressione della stessa, dovendosi comunque realizzare interventi di attuazione della normativa comunitaria sia sotto il profilo della gestione degli aiuti e degli interventi sul mercato agricolo, sia sotto quello dell'erogazione effettiva agli utenti finali.

Al fine, dunque, di realizzare in un unico contesto sia la soppressione dell'A.I.M.A., come impone il d.l. n. 143 del 1997, sia l'individuazione di uno strumento operativo per la *policy* in campo agricolo, è stato varato lo schema di decreto legislativo con il quale viene istituita l'AGEA - agenzia per le erogazioni in agricoltura, ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del ministro per le politiche agricole.

L'agenzia ha la caratteristica primaria di essere l'organismo pagatore dello Stato italiano per l'erogazione degli aiuti, contributi e premi comunitari, previsti dalla normativa dell'Unione Europea e finanziati dal FEOGA, laddove tale erogazione non sia attribuita ad altri organismi. Sotto questo profilo l'AGEA subentra all'AIMA nel riconoscimento, ai sensi del regolamento (CE) n. 1663 del 1995, in ordine a tali compiti.

Viene inoltre marcata l'autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile dell'agenzia.

Tale strutturazione risponde ad una serie di requisiti:

- esigenza di altissima specializzazione professionale che implica, oltre a specifiche competenze giuridiche, amministrative e manageriali, la disponibilità di strumenti e procedure ad elevato livello tecnologico;
- esigenza di evitare inadempienze rispetto alla regolamentazione europea, in considerazione dell'importo piuttosto elevato (circa 10.000 miliardi annui) dei riconoscimenti di spesa in ambito comunitario;
- necessità di assicurare una corretta gestione anche per l'impatto economico-sociale degli interventi comunitari e nazionali sul settore (circa il 50% del reddito complessivo delle aziende agricole);
- esigenza di assicurare l'assoluta tempestività ed affidabilità delle informazioni di base per la corretta gestione dei settori d'intervento, tenuto conto delle rilevanti dimensioni del contenzioso comunitario.

Per tali ragioni il modulo organizzatorio è incentrato sulla regolamentazione comunitaria, sul rispetto del principio di decentramento contenuto nella legge 59 del 1997 e nel d.lgs. 143 del 1997 e, conseguentemente, dell'esigenza di assicurare il coordinamento ed il controllo al livello centrale.

Sotto il profilo strumentale, va poi considerata l'unificazione dei sistemi informativi del ministero delle politiche agricole e delle regioni, al fine di assicurare il necessario supporto alla

gestione, da parte degli organismi pagatori e delle regioni e degli enti locali, degli adempimenti connessi alla *politica agricola comune*.

Sotto il profilo temporale, al fine di assicurare la continuità gestionale, la soppressione dell'AIMA decorre dalla nomina degli organi della nuova *agenzia*.

L'organizzazione della medesima è demandata allo statuto ed al regolamento di amministrazione e contabilità di cui la medesima dovrà dotarsi, mentre dovrà costituirsi un *fondo di dotazione* e verranno trasferiti all'*agenzia* stessa i beni materiali e immateriali dell'AIMA.

Va detto infine che il rapporto del personale della medesima sarà regolato dal CCNL per i dipendenti delle aziende del settore agro-industriale, conservando ai dipendenti l'anzianità maturata presso l'AIMA ed il ministero delle politiche agricole²¹, e che la gestione liquidatoria dell'AIMA viene affidata ad un commissario che avrà il compito di curare il passaggio dei beni e delle attività, nonché di definire le pratiche relative alle *campagne* in corso alla data di soppressione dell'AIMA, mentre i rapporti ancora pendenti alla data del 1° gennaio 2001 saranno trasferiti al ministero del tesoro.

5. Attività contrattuale e contributiva.

Nell'ambito dell'attività contrattuale, va fatto cenno alla tematica dei progetti di opere pubbliche di rilevanza nazionale nei settori dell'irrigazione ed opere connesse e dei relativi finanziamenti.

In proposito, la Corte ha portato a termine un'indagine, nell'ambito del programma di controllo sulla gestione, sfociata nella deliberazione n. 17 del 1998, tendente a verificare l'esecuzione degli interventi effettuati, nel quadro della legge 7 febbraio 1992, n. 140, mediante l'accensione di mutui di durata ventennale, con ammortamento a totale carico dello stato, presso istituti o sezioni di credito specializzate, autorizzati a tal fine.

Si era già avuto modo, in precedenza (e se ne era fatto cenno nella passata relazione, con riferimento alla deliberazione della sezione del controllo n. 124 del 1996) di chiarire la relazione tra lo stato e i consorzi, i quali ultimi si atteggiavano quali organi *indiretti* dello stato, ai quali affidare la concessione dei lavori di bonifica.

Il ricorso ai *limiti d'impegno* in un contesto di progetti a carattere pluriennale, determina il protrarsi delle spese al di là dell'originario periodo di riferimento con l'ulteriore conseguenza della difficile ricostruzione dei fenomeni gestori.

Per tali motivi, nella relazione sull'indagine in discorso, tale scelta è stata ritenuta in contraddizione con il criterio di competenza economica al quale si tende in armonia con le indicazioni del SEC95.

Va considerato, dunque, che, per quanto gli oneri siano stati assunti negli anni 1992-1994, all'onere originariamente coperto - mediante utilizzazione dell'apposito accantonamento di fondo speciale in conto capitale - di 70 miliardi per il 1992 e di 90 miliardi per ciascuno degli anni 1993 e 1994, vanno aggiunti quelli di 90 miliardi per ciascun esercizio dal 1995 al 2011 e di 20 miliardi per il 2012. Tenuto conto dei limiti d'impegno di durata ventennale, stabiliti dalla legge n. 140 del 1992 per l'ammortamento dei mutui in questione e dei tassi

²¹ Il personale dell'AIMA verrà inserito in un ruolo provvisorio ad esaurimento del ministero delle politiche agricole e distaccato temporaneamente presso l'AGEA, nel numero necessario per l'avvio e la prosecuzione dell'attività dell'*agenzia*, in base alla dotazione organica che verrà rideterminata entro due anni dall'inizio dell'attività, mentre nel primo periodo verranno applicate le disposizioni vigenti per l'AIMA.

d'interesse fissati nel decreto interministeriale 4 marzo 1992, l'ammontare dei mutui è stato stimato in circa 300 miliardi²².

In realtà, come l'indagine ha dimostrato, allorché si ricorre al sistema dei limiti di impegno, si determina uno scostamento particolarmente rilevante fra mutui accesi ed appalti aggiudicati nel medesimo periodo, nella specie, rispettivamente ammontanti, negli esercizi 1993-1995, i primi a circa 280 miliardi ed i secondi a 90 miliardi.

Tale scostamento si riflette sulle anticipazioni concesse le quali, come già si è detto nella passata relazione, appaiono spesso incongrue rispetto all'ammontare dei finanziamenti complessivi ed amplificano il *costo* rappresentato dalla differenza tra l'ammontare degli interessi attivi che sarebbero maturati sul conto dell'istituto mutuante sulla parte dell'erogazione eccedente il limite del 20%, calcolato sull'importo complessivo dell'aggiudicazione e non su quello impegnato, e quella dei corrispondenti interessi attivi maturati su tale eccedenza sul conto bancario dei consorzi.

Sul piano della realizzazione dei progetti, la Corte ha posto l'accento sulla lunghezza dei tempi di esecuzione, malgrado sussista la dichiarazione di *indifferibilità ed urgenza* dei lavori. Tale circostanza ha impedito di operare una valutazione affidabile che metta in relazione la validità dei lavori effettuati con quella del sistema normativo di finanziamento delle opere, anche se, certamente, appare già significativo il lasso di tempo intercorrente fra il momento dell'approvazione dei contratti di mutuo e di assunzione dei relativi impegni e quelli di espletamento delle gare, di aggiudicazione e di inizio dei lavori.

Attiene invece al solo campo della concessione di contributi la realizzazione degli *interventi urgenti per la zootecnia* previsti dalla legge 9 aprile 1990, n. 87, a sua volta modificata dalla legge 8 agosto 1991, n. 252.

Anche tale materia è stata oggetto di indagine, da parte della Corte, in sede di controllo sulla gestione ed ha portato alla deliberazione n. 63 del 1998.

Tali interventi sono finanziati per il tramite della FINAGRA S.p.A.²³, ed è prevista, al riguardo, una verifica sulla realizzazione dei progetti, nonché delle varianti ai medesimi, da parte di un gruppo di *esperti*, tra i quali, secondo la vigente normativa²⁴, sono previsti tre esperti di analisi di bilancio ed investimenti aziendali (oltre ad un dirigente del ministero ed al presidente di FINAGRA).

A monte dei predetti interventi sussiste un programma predisposto dal comitato ed approvato dal CIPE, che contiene un'analisi di settore, che, nei tempi recenti, è stata soprattutto dedicata al settore delle carni bovine.

Il sistema descritto, progettuale e di monitoraggio, è stato ritenuto idoneo a consentire l'evolversi di un comparto agro-industriale in grado di competere a livello internazionale, garantendo la produzione di carni caratterizzate da elevati standards di qualità, ed al tempo

²² Si richiama al riguardo quanto evidenziato nella relazione sull'esercizio finanziario 1996, nel volume I, nell'ambito dell'esame della cennata legge 140/92, in relazione appunto alla modalità di copertura dei "limiti di impegno". In particolare si è sottolineato che tale modalità si riflette sul consuntivo finanziario in termini indeterminati: *soltanto il valore globale delle obbligazioni effettivamente assunte, nella specie l'entità degli appalti aggiudicati, costituisce l'indicatore di risultato idoneo a dare contezza del grado di conseguimento dell'obiettivo voluto dal legislatore.*

Va inoltre precisato che la durata dei limiti d'impegno è stata rideterminata in dieci anni dal d.l. 149/93, convertito nella legge 237/93.

²³ Società costituita, in virtù dell'art. 5 della legge 9 aprile 1990, n. 87, come modificato dall'art. 2, 1° comma della legge 8 agosto 1991, n. 252, con capitale sottoscritto per almeno il 51% dal ministero e, per le quote restanti da istituti di credito di diritto pubblico, privati o cooperative, da enti pubblici, anche territoriali, o da società il cui capitale sia detenuto da imprenditori agricoli o loro organismi associativi.

²⁴ Legge 8 agosto 1995, n. 341, con la quale è stato convertito il d.l. 23 giugno 1995, n. 244 che aveva reiterato il precedente d.l. 24 aprile 1995, n. 123.

stesso, a porre in essere un rapporto di *filiera* fra tutte le componenti del processo produttivo, al fine di garantire attraverso l'ottimale combinazione dei fattori della produzione, sia il contenimento dei costi sia la massima affidabilità igienico-sanitaria ed organolettica per il consumatore.

Al di là dei problemi connessi con i singoli interventi che sono stati oggetto di attenta valutazione nel corso dell'indagine in argomento, va sottolineato che i progetti, riguardanti soprattutto raggruppamenti di imprese, *aggregati in filiera* e cioè composti da gestori di diversi segmenti del processo produttivo, hanno mostrato tempi di attuazione piuttosto lunghi, con l'esigenza di adeguamenti alle mutate condizioni del mercato e, quindi, di varianti.

Altro aspetto, posto nel debito rilievo dall'indagine, è costituito dalla *mancata predeterminazione* dei criteri di concessione dei contributi.

In effetti è emerso, dall'indagine che in alcuni casi, sotto l'apparenza di un'approvazione di *varianti* di progetti, venivano in realtà disposte vere e proprie *sostituzioni* di precedenti progetti con altri.

Risulta dunque evidente come si sia trascurata quella *predeterminazione* che dovrebbe costituire la ricaduta concreta del principio di trasparenza codificato dalla legge n. 241 del 1990 e non sorprende, quindi, come sia stata sottovalutata dall'amministrazione la solidità finanziaria ed economica delle imprese partecipanti alle cennate filiere richiedenti il beneficio, in qualche caso già notevolmente esposte nei confronti del sistema creditizio.

6. Attività sanzionatoria.

L'attività sanzionatoria dell'amministrazione ha caratteristiche diffuse, basti pensare alle infrazioni alla normativa comunitaria, od agli abusi consistenti nell'utilizzazione indebita delle risorse idriche.

E' possibile comunque soffermarsi su due poli ai quali l'amministrazione conferisce caratteristiche eminentemente di *accertamento di infrazioni* e, conseguentemente di *istruzione* ai fini giudiziari e, quindi, altamente *repressive* delle violazioni accertate.

In tale contesto, da un lato vi è il *comando carabinieri tutela norme comunitarie ed agro-alimentari*²⁵ e, dall'altro l'*ispettorato centrale repressione frodi*.

L'attività del primo è, ovviamente, a tutto campo, in quanto le frodi comunitarie avvengono in tutti i settori che fruiscono di aiuti ed è dunque particolarmente vasto l'ambito operativo di competenza.

Sinteticamente, sono stati realizzati, nell'esercizio 1997, 4.596 accertamenti informativi e 2.123 ispezioni e controlli. Le violazioni accertate sono state complessivamente 89 (87 delle quali riguardanti ipotesi di reato, e 2 infrazioni). Mentre non risultano arresti effettuati, sono state oggetto di segnalazione 1.718 persone. Sono stati effettuati sequestri per 2,5 miliardi.

L'attività del servizio repressione frodi²⁶ è, dal decreto istitutivo, riferita al controllo e verifica della preparazione e del commercio dei prodotti agro-alimentari, ed al controllo di qualità alle frontiere, nonché a quella dei controlli sulla distribuzione commerciale, non espressamente affidati dalla legge ad altri organismi.

In tempi successivi, all'ispettore generale capo ed ai direttori periferici è stata delegata dal ministero l'emissione di *ordinanze-ingiunzioni* (o, eventualmente, archiviazioni), secondo importi determinati, in materia di indebita percezione di aiuti comunitari.

²⁵ Istituito con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della difesa, del 24 ottobre 1994.

²⁶ Il quale è stato istituito dopo la vicenda del "vino al metanolo", con il d.l. 18.6.1986, n. 282, convertito nella legge 18 giugno 1986, n. 282.

Tale attività trova radicamento nella legge 23 dicembre 1986, n. 898 (recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio d'oliva), con la quale è stata affidata al Ministro per politiche agricole, o a un suo delegato, la competenza ad irrogare le sanzioni previste dalla stessa legge.

La normativa sanzionatoria, peraltro, è costituita anche da successive leggi nazionali e dalla normativa comunitaria²⁷, mentre la disciplina completa dei *procedimenti sanzionatori* è stabilita dal Capo I della legge 898 del 1986, e copre tutte le fasi del procedimento, da quella dell'*accertamento* a quella dell'*emissione dell'ordinanza ingiuntiva di pagamento o di archiviazione*.

La Corte ha realizzato, nel quadro del programma di controllo sulla gestione, un'indagine *sull'attività sanzionatoria relativa all'indebito percepimento degli aiuti comunitari*, la cui relazione è stata approvata nell'adunanza della sezione del controllo stato del 27 marzo 1998.

In tale contesto, che ha riguardato in particolare l'esercizio 1996, sono emerse le difficoltà che l'ispettorato ha incontrato, non solamente nell'organizzare la propria attività di accertamento e, di emissione di ordinanze di pagamento o di archiviazione, ma anche nell'assicurare l'attività di contenzioso che segue pressoché tutti i casi di irrogazione delle sanzioni, e che comporta il diretto coinvolgimento dell'ispettorato, in quanto le avvocature distrettuali dello stato hanno declinato l'assistenza per i ricorsi in opposizione per carenza di personale.

Dalle rilevazioni, le giornate lavorative impiegate a tali fini dal personale dell'ispettorato sono risultate, per le sole udienze, nel triennio 1994-1996, 5.338, con il conseguente rallentamento dell'attività amministrativa.

Ciò nonostante, l'indagine ha mostrato un tendenziale incremento dei ritmi di trattazione delle contestazioni pervenute all'ispettorato, (va precisato che il dato 1996 dell'indagine è aggiornato al 30 settembre), soprattutto a partire dal 1994:

²⁷ Legge 13 agosto 1979, n. 424, art. 4 comma 2 concernente l'*irregolare tenuta della contabilità prescritta ai fini della concessione dell'aiuto al consumo dell'olio d'oliva da parte di imprese confezionatrici*; legge 4 novembre 1987, n. 460, con la quale è stato convertito il d.l. 7 settembre 1987, n. 460 recante "*nuove norme in materia di produzione e commercializzazione dei prodotti vitivinicoli, nonché sanzioni per l'inosservanza dei regolamenti comunitari in materia agricola*"; legge 29 dicembre 1990, n. 428, art. 63, concernente *violazioni in materia di prelievo di corresponsabilità sui cereali*; Reg. CEE n. 1008/92 del 23 aprile 1992, che modifica il Reg. CEE n. 2677/85, recante *modalità di applicazione del regime di aiuto al consumo per l'olio d'oliva*; Reg. CEE n. 643/93 del 19 marzo 1993 che modifica il Reg. CEE n. 2677/85 concernente *modalità di applicazione del regime di aiuto al consumo di olio d'oliva*.

ANNO	Contestazioni pervenute	Ordinanze di pagamento e di archiviazione emesse	Contestazioni pendenti
1987	373	1	
1988	2.737	145	
1989	2.867	1.466	
1990	3.104	1.615	
1991	3.361	1.935	
1992	4.170	2.686	
1993	4.558	3.979	
1994	3.739	3.852	
1995	4.980	3.767	
1996	3.701	3.389	
Totale	33.610	22.835	11.896

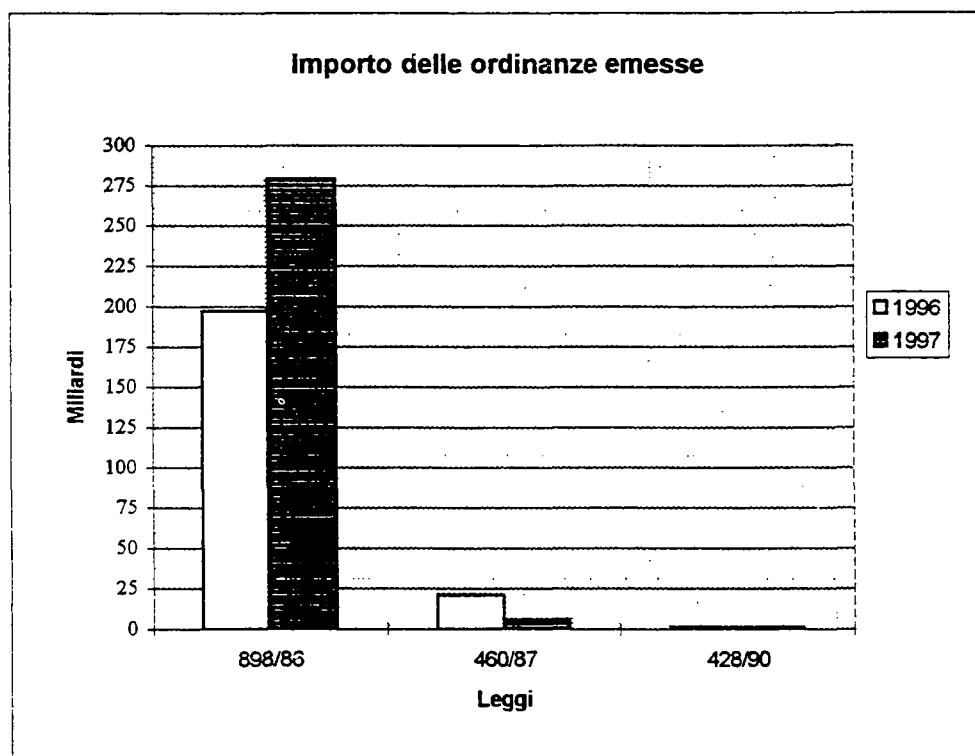
Il risultato di tale attività, in termini di sanzioni irrogate, è di 689 miliardi a fronte di 163 miliardi relativi ad ordinanze di archiviazione, per indebite percezioni di aiuti comunitari a carico del FEOGA, nel periodo di attività dell'ispettorato dal 1987 al 30.9.1996 (oggetto dell'indagine).

Il rapporto fra gli esercizi 1996 e 1997 viene evidenziato dal prospetto e dal grafico seguente, e mostra una tendenziale stabilità:

ISPETTORATO CENTRALE REPRESSIONE FRODI

Attività sanzionatoria: confronto 1996-1997

Legge	N° ordinanze emesse		Importo ordinanze emesse (mld)		N° ordinanze di archiviazione	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
898/86	1.326	1.212	197	279	240	507
460/87	2.004	1.913	21	6	278	320
428/90	134	279	1	1	427	286
424/79	1	1	£ 400.000	£ 700.000	1	-
643/93	-	5	-	£ 2.000.00	-	-
TOTALE	5.461	5.407	219	286	946	1.113

**LEGENDA:**

L. 898/96: Indebita percezione di aiuti comunitari

L. 469/87: Inosservanza di obblighi o divieti comunitari

L. 428/90: Inosservanza della normativa sul prelievo di corresponsabilità sui cereali

L. 424/79 e L. 643/93: Indebita richiesta di aiuti al consumo dell'olio di oliva e rifiuto di accesso agli stabilimenti

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto ed uffici diretta collaborazione all'opera del Ministro dg2 - Servizi generali e del personale dg3 - Politiche agricole ed agroindustriali nazionali dg4 - Politiche comunitarie ed internazionali	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento 1.3 Controllo interno	1.1.1 Struttura direzione politica 1.1.2 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.3 Rapporti con i "media" 1.2.1 Gestione comitati e commissioni 1.2.2 Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) 1.2.3 Statistica agraria ed agroalimentare 1.2.4 Indagini, studi e ricerche (ISMEA, INEA, INN, ecc.)
dg2 - Servizi generali e del personale dg3 - Politiche agricole ed agroindustriali nazionali dg4 - Politiche comunitarie ed internazionali dg5 - Pesca e acquacoltura	2. Politiche agricole ed agroindustriali nazionali	2.1. Produzione agroindustriale 2.2 Partecipazione elaborazione politiche comunitarie 2.3 Cooperazione e associazionismo 2.4 Calamità naturali 2.5 Credito fondiario (Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina) 2.6 Ricerca e sperimentazione agraria ed agroindustriale (I.R.S.A., università e istituti scientifici) 2.7 Tutela prodotti agricoli 2.8 Attività zootecnica	2.1.1 Statistica agraria ed agroalimentare 2.1.2 Indagini, studi e ricerche (ISMEA, INEA, INN, ecc.) 2.1.3 Finagra 2.1.4 Iniziative promozionali 2.1.5 Interventi strutture di trasformazione e commercializzazione 2.1.6 Interventi RIBS 2.2.1 FEOGA programmazione e coordinamento 2.2.2 Altri interventi 2.3.1 Contributi 2.3.2 Credito 2.4.1 Consorzi di difesa 2.4.2 Contributi 2.4.3 Credito 2.7.1 Denominazione d'origine 2.7.2 Propagazione specie vegetali 2.7.3 Cintura fitosanitaria 2.8.1 Bioingegneria animale 2.8.2 Finanziamenti

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Centro di responsabilità	Frazioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		2.9 Protezione fauna selvatica e regolamentazione attività venatorie	
dg6 - Risorse forestali, montane ed idriche	3. Polizia forestale e ambientale	3.1 Gestione risorse umane e strumentali -formazione 3.2 Sorveglianza e controllo del territorio - prevenzione e difesa dagli incendi boschivi 3.3 Controlli sull'applicazione di conv. int.li per la protezione di flora e fauna 3.4. Parchi e riserve naturali - Trasf. ex A.S.F.D.	
dg6 - Risorse forestali, montane e idriche	4. Risorse idriche	4.1 Bonifica e sviluppo fondiario 4.2 Altri interventi	
dg5 - Pesca e acquacoltura	5. Pesca e acquacoltura	5.1 Assistenza tecnico-scientifica 5.2 Vigilanza 5.3 Interventi flotta peschereccia 5.4 Sostegno alle attività nel settore ittico 5.5 Protezione fauna ittica	5.1.1 Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) 5.1.2 Statistica sulla pesca 5.1.3 Indagini, ricerche e sperimentazione, promozione 5.3.1 Credito 5.3.2 Contributi 5.4.1 Credito 5.4.2 Contributi 5.5.1 Fermo biologico 5.5.2 Gestione fasce costiere
dg1 - Gabinetto ed uffici diretta collaborazione all'opera del Ministro dg7 - Ispettorato centrale repressione frodi	6. Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agro-alimentari	6.1 Gestione risorse umane e strumentali 6.2 Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari 6.3 Attività sanzionatoria per indebite percezioni di aiuti comunitari ed int.li 6.4 Attività Reparto operativo Carabinieri a tutela norme comunitarie e agro-alimentari	6.2.1 Attività ispettiva 6.2.2 Attività di analisi e revisione
dg3 - Politiche agricole ed agroindustriali nazionali dg4 - Politiche comunitarie ed internazionali dg5 - Pesca e acquacoltura dg6 - Risorse forestali, montane ed idriche	7. Interventi nelle aree depresse	7.1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FEOGA 7.2 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dallo SFOP 7.3 Interventi idrici e di bonifica	
dg2 - Servizi generali e del personale dg3 - Politiche agricole ed agroindustriali nazionali	8. Servizi generali	8.1 Gestione delle risorse umane	8.1.1 Accesso all'impiego 8.1.2 Stato giuridico ed economico del personale

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg5 - Pesca e acquacoltura		8.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali 8.3 Attività contabili e ragioneria 8.4 Studi e documentazione 8.5 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 8.6 Contributi - rimborsi a Enti	8.1.3 Formazione ed aggiornamento 8.1.4 Attività di protezione sociale - Onorificenze 8.1.5 Contenzioso 8.1.6 Personale comandato presso altre amministrazioni 8.2.1 Attività contrattuali 8.2.2 Supporto informatico 8.2.3 Misure per la prevenzione e sicurezza sul lavoro

N.B. I Centri di Responsabilità sono quelli censiti dal decreto legislativo n. 279/97

1997 MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) = (6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) = (9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	31.706	76.519	108.225	55.286	1.778	19.455	31.706	0	86.992	19.455	80,38%
2 Politiche agricole ed agro-industriali nazionali	221.291	1.070.159	1.291.450	771.812	12.474	285.873	207.755	13.537	979.567	299.410	75,85%
3 Polizia forestale e ambientale	62.416	580.233	642.649	525.600	21.308	33.325	60.258	2.158	585.859	35.483	91,16%
4 Risorse idriche	87.916	182.002	269.918	110.164	2.778	69.060	38.760	49.156	148.924	118.216	55,17%
5 Pesca e acquacoltura	122.579	183.561	306.140	89.467	27.842	66.253	115.262	7.317	204.728	73.570	66,87%
6 Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agroalimentari	5.133	67.571	72.704	51.984	13.350	2.236	5.133	0	57.118	2.236	78,56%
7 Interventi nelle aree depresse	22.687	441.163	463.850	288.548	6.519	146.096	-19.689	42.375	268.860	188.471	57,96%
8 Servizi generali	10	150.289	150.298	144.178	6.111	0	10	0	144.187	0	95,93%
TOTALE	553.738	2.751.498	3.305.235	2.037.039	92.160	622.298	439.195	114.543	2.476.234	736.841	74,92%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

	(12)	(13)	(14) = (12+13)	(15)	(16)	(17) = (4-16)	(18) = (6+17)	(19)	(20) = (16+19)	(21) = (14-20+22)	(22) = (14-20+21)	(23) = (15/14)	(24) = (20/14)	(25) = (20/15)
FUNZIONI/OBIETTIVO	Residui iniziali "F+C" al 1/1	Stanziamenti definitivi	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti su competenza	Residui propri da competenza "C"	Residui totali da competenza	Pagamenti su residui	Pagamenti totali	Economie o maggiari spese	Residui totali "F+C" al 31/12	Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	57 440	76 519	133 960	93 451	18 567	36 719	56 174	17 026	35 593	2 819	95 548	60,75%	26,57%	38,09%
2 Politiche agricole ed agro-industriali nazionali	2 394 727	1 070 159	3 464 886	2 124 178	443 519	328 293	614 166	349 761	793 281	420 006	2 251 599	61,31%	22,89%	37,35%
3 Polizia forestale e ambientale	138 033	580 233	718 266	698 398	493 591	32 009	65 334	66 862	560 453	29 491	128 322	97,23%	78,03%	80,25%
4 Risorse idriche	483 681	182 002	665 683	276 663	40 230	69 934	138 994	66 601	106 831	57 887	500 965	41,56%	16,05%	38,61%
5 Pesca e acquacoltura	239 052	183 561	422 613	274 695	64 140	25 327	91 579	48 847	112 986	85 831	223 796	65,00%	26,74%	41,13%
6 Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agroalimentari	12 059	67 571	79 629	70 591	45 999	5 985	8 221	7 116	53 115	13 262	13 252	88,65%	66,70%	75,24%
7 Interventi nelle aree depresse	625 451	441 163	1 066 614	388 578	78 975	209 574	355 670	114 008	192 982	29 138	844 494	36,43%	18,09%	49,66%
8 Servizi generali	13 254	150 289	163 543	158 572	113 109	31 068	31 068	9 982	123 091	7 082	33 370	96,96%	75,27%	77,62%
TOTALE	3 961.697	2.751.498	6.713.195	4.083.126	1.298.130	738.909	1.361.207	680.202	1.978.332	645.516	4.091.346	60,83%	29,46%	48,43%