

PARTE PRIMA

Fini istituzionali, ordinamento, attività

CAPITOLO I

I fini istituzionali

PAGINA BIANCA

1. Fini istituzionali in sintesi

1. 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 ambientali e forestali (Ministero paaf), sono definiti nella norma istitutiva ² ed in successive norme che ad essa apportano correzioni ed integrazioni ³.

2. 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 da tali entità (comunitaria e nazionale) promananti forniscono all’agricoltura italiana.

In sintesi, vengono qui di seguito richiamate le funzioni principali attribuite ad AGEA nei due comparti citati ⁴.

➤ Settore “comunitario”

- organismo di “coordinamento” per l’erogazione degli aiuti comunitari in Italia;
- “rappresentante unico” dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per le questioni relative al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e al Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- autorità “competente” per il coordinamento del sistema dei controlli;
- organismo “pagatore”, funzione in buona parte contingente, nelle more della istituzione e del riconoscimento di organismi pagatori regionali;
- “esecutore” delle forniture dei prodotti agroalimentari disposte dall’Unione Europea per gli aiuti alimentari e la cooperazione economica con altri paesi;
- “operatore” per la provvista e l’acquisto sul mercato interno ed internazionale di prodotti agroalimentari per la formazione di scorte;
- “operatore” per l’immissione regolata sul mercato interno e per la collocazione sui mercati comunitario ed extracomunitario dei suddetti prodotti.

² 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.

³ 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).

⁴ L’elencazione delle funzioni riportate nel testo tiene conto dell’evoluzione della normativa comunitaria in confronto a quella richiamata (ed ora abrogata) nella normativa istitutiva di AGEA. La nuova regolamentazione comunitaria vigente ed operativa nel triennio 2006-2008 viene sinteticamente esposta nel successivo paragrafo 2.

➤ Settore "nazionale"

- "esecutore" di interventi sul mercato agricolo e agroalimentare;
- "esecutore" di forniture di prodotti agroalimentari disposte dallo Stato italiano nell'ambito dell'aiuto alimentare e della cooperazione con altri paesi.

Al fine di favorire una concreta valutazione del contenuto delle varie funzioni (e delle correlate attività) sopra evidenziate, nei paragrafi che seguono vengono proposti una sommaria esposizione della normativa comunitaria e nazionale, nonché dati di sintesi dell'attività svolta da AGEA.

2. Le funzioni in ambito "comunitario"

2.1 Premessa

La gestione del triennio 2006 – 2008, oggetto della presente relazione, è stata caratterizzata a livello comunitario:

- dalla concreta operatività, dopo l'avvio nel 2005, della riforma della politica agricola comunitaria introdotta nel 2003 e incentrata sulla "domanda unica aziendale" che ha conglobato un insieme di regimi di aiuti sia: a) svincolati dall'effettiva produzione (cosiddetti "aiuti disaccoppiati") e ricompresi nel regime del pagamento unico (RPU); b) tuttora legati alle produzioni, alla qualità, alla superficie, al numero ("aiuti accoppiati");
- dall'introduzione di un nuovo assetto strutturale, connesso al funzionamento delle spese relative alla politica agricola comune (PAC), basato sulla costituzione di due fondi nell'ambito del bilancio generale dell'Unione Europea:
 - il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) per il finanziamento dei pagamenti diretti agli agricoltori e delle misure volte a regolare i mercati agricoli nonché delle spese per le restituzioni fissate per l'esportazione dei prodotti agricoli;
 - il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che finanzia i programmi di sviluppo rurale negli Stati membri.

2.2 - Riforma della Politica agricola comune (PAC)

Con l'anno 2004 hanno preso concreto avvio le diverse fasi di attuazione della complessa regolamentazione comunitaria⁵ che ha disegnato un nuovo assetto per l'agricoltura dell'Unione europea con gli obiettivi di accrescerne la competitività e la redditività, orientarla verso il mercato e le produzioni di qualità, renderla compatibile al massimo con le esigenze di protezione ambientale ed evitare che essa arrechi impatti distorsivi negli scambi internazionali. (*annesso 1*)

⁵ La citata normativa comunitaria è contenuta nei seguenti regolamenti:

- 1782/2003 (Consiglio), norme comuni ai regimi di sostegno del mercato;
- 1783/2003 (Consiglio), sviluppo rurale;
- 1784/2003 (Consiglio), cereali (abrogato e sostituito da reg. 1234/2007);
- 1785/2003 (Consiglio), riso (abrogato e sostituito da reg. 1234/2007);
- 1786/2003 (Consiglio), foraggi (abrogato e sostituito da reg. 1234/2007);
- 1787/2003 (Consiglio), latte;
- 1788/2003 (Consiglio), prelievo supplementare latte (abrogato e sostituito da reg. 1234/2007);
- 2237/2003 (Commissione), applicazione regimi di sostegno;
- 795/2004 (Commissione), regime pagamento unico;
- 796/2004 (Commissione), gestione della condizionalità, modulazione e sistema integrato di gestione e di controllo;
- 860/2004 (Consiglio), cotone, olio di oliva, tabacco greggio e luppolo.

In conformità alla citata regolamentazione, in ambito nazionale le competenti autorità hanno provveduto ad emanare un complesso di atti normativi (leggi, decreti, circolari) per la particolare definizione e regolamentazione di aspetti e procedimenti interni, atti idonei a dare concreta ed effettiva attuazione al quadro normativo comunitario.

Successivamente alla emanazione della regolamentazione del 2003-2004, il Consiglio ha ritenuto opportuno modificare l'assetto gestionale delle misure base della Politica agricola comune (quelle di mercato e quelle di sviluppo rurale), "trattandosi di misure che, pur presentando alcune similitudini, sono comunque diverse per molti aspetti" e necessitano, pertanto, "di un quadro normativo per il loro finanziamento che autorizzi, se necessario, trattamenti differenziati"⁶.

Per tenere conto di tali differenze, il Consiglio ha sostanzialmente impiantato le misure della PAC su due distinti "pilastri", creando due Fondi europei agricoli: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), destinato a finanziare le misure di mercato e altre misure; e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), destinato a finanziare i programmi di sviluppo rurale.

Inoltre, il Consiglio ha riconsiderato, e adattato (senza sostanziali modifiche) al nuovo assetto gestionale, alcuni istituti e meccanismi della Politica agricola comune (riconoscimento e revoca degli Organismi pagatori; comunicazione delle informazioni e dei conti annuali; massimali e disciplina di bilancio, gestione finanziaria, liquidazione dei conti, ecc.) ed ha determinato l'inizio di operatività di queste nuove norme: in linea di massima, 16 ottobre 2006 per le spese del FEAGA e 1° gennaio 2007 per quelle del FEASR.

La Commissione ha poi, nel corso del 2006, dettato analitiche modalità di applicazione per quanto concerne il riconoscimento degli Organismi pagatori e la liquidazione dei conti dei due nuovi Fondi⁷.

* * * *

Per quanto, in particolare, concerne l'attuazione della PAC in Italia, le scelte relative alla applicazione della riforma sono state comunicate dal Ministro competente al Commissario europeo per l'agricoltura e la pesca in data 30 luglio 2004 e sono state assunte sulla base:

⁶ Cfr. reg. 1290/2005 del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della Politica agricola comune; per lo sviluppo rurale, in particolare, anche reg. 1698/2005 (Consiglio) del 5 settembre 2005 (disciplina del sostegno comunitario alla politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013). Il reg. 1290/2005 è stato modificato dai regg.: 320/2006 (20 febbraio 2006), 378/2007 (27 marzo 2007), 1437/2007 (26 novembre 2007); 479/2008 (29 aprile 2008).

⁷ Cfr. reg. 885/2006 (Commissione) del 21 giugno 2006 modificato da reg. 1233/2007 del 22 ottobre 2007.

- delle priorità nazionali espresse nei documenti di programmazione del Ministero paaf relative al rafforzamento delle filiere agroalimentari e alla salvaguardia dei sistemi agricoli e zootecnici delle aree rurali;
- dell'utilizzo completo delle assegnazioni finanziarie a disposizione dell'Italia;
- del mantenimento del reddito dell'attività agricola e dell'occupazione nelle aree rurali;
- dell'accelerazione del processo di posizionamento competitivo delle imprese sul mercato;
- della semplificazione amministrativa per i beneficiari;
- della riduzione dei costi amministrativi ⁸.

Alla comunicazione alla Commissione delle ricordate scelte e delle motivazioni a loro sostegno, ha poi fatto seguito un coordinato insieme di atti normativi che - in relazione alle peculiari situazioni, in Italia, del comparto agricolo e del suo sistema di gestione e di controllo - hanno disciplinato procedimenti e responsabilità per la concreta ed effettiva attuazione del regime del premio unico e degli altri istituti innovativi introdotti dalla regolamentazione comunitaria ⁹ (*annesso 2*).

⁸ Le scelte del 2004 in argomento possono così riassumersi:

- 1° gennaio 2005, data di avvio del regime di pagamento unico applicato a livello nazionale;
- "disaccoppiamento" totale dal 1° gennaio 2005 per: i seminativi; i premi bovini; i pagamenti per carni ovine e caprine;
- "accoppiamento", mantenuto per l'aiuto alla produzione di sementi certificate, che sono quindi escluse dal premio unico;
- "disaccoppiamento" dei premi e pagamenti supplementari per i prodotti lattiero-caseari a partire dal 2006;
- pagamento supplementare per tipi specifici di agricoltura, applicato ai seminativi, carni bovine e ovi-caprine, per migliorare la qualità e la commercializzazione delle produzioni;
- costituzione della "riserva nazionale".

⁹ Il complesso di atti normativi, di cui è cenno nel testo, risulta articolato su decreti quadro di indirizzo del Ministro per le politiche agricole alimentari e forestali recepiti e attuati con circolari degli Organismi di pagamento operanti in Italia che dettano disposizioni particolareggiate. La sintesi di tali disposizioni che è riportata in "annesso 2" fa riferimento alle circolari dell'AGEA - Coordinamento.

2.3 Gli "organismi" istituiti dalla regolamentazione comunitaria

1 La normativa comunitaria richiamata nel precedente paragrafo ¹⁰ ha riconfermato la costituzione dei tre organismi ("pagatore", "di coordinamento" e "di certificazione") prevista dalla regolamentazione degli anni '90 ¹¹ con l'intento di favorire una 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 ¹².
- 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 il compito: 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 ¹³;
- quello "di certificazione" è un ente, pubblico o privato, operativamente indipendente dall'organismo pagatore e dall'organismo di coordinamento che, su designazione dello Stato membro, che ne garantisce le necessarie competenze tecniche, 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 ¹⁴.

¹⁰ Cfr. reg. (CE) 1290/2005 (Consiglio) del 21 giugno 2005, relativo al "finanziamento della politica agricola comune" (modificato con regg. 320/2006, 378/2007, 1437/2007, 479/2008); e reg. (CE) 885/2006 (Commissione) del 21 giugno 2006, recante "modalità di applicazione del reg. (CE) 1290/2005 (Consiglio) per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR" (modificato da reg. 1233/2007).

¹¹ Cfr. reg. (CE) 1258/1999 (Consiglio) (art. 4) e reg. (CE) 2390/1999 (Commissione) (art. 1).

¹² Il Consiglio ha delineato il quadro normativo base fondato sulla istituzione "dell'organismo pagatore" e sulla determinazione delle garanzie essenziali che tale organismo deve assicurare in relazione ai pagamenti eseguiti nonché alla comunicazione e alla conservazione delle informazioni e ha affidato allo Stato membro il compito di accertare la sussistenza di tali garanzie nell'ente (pubblico e privato) che avanza richiesta di essere "riconosciuto" quale "organismo pagatore".

In particolare, l'"organismo pagatore" deve garantire (reg. C.E. 1290/2005, art. 6.1):

- a) il controllo dell'ammissibilità delle domande di aiuto nell'ambito del FEAGA e, nel quadro del FEASR, la procedura di attribuzione degli aiuti, nonché la loro conformità alle norme comunitarie prima di procedere all'ordine di pagamento;
- b) l'esatta e integrale contabilizzazione dei pagamenti eseguiti;
- c) l'effettuazione dei controlli previsti dalla normativa comunitaria;
- d) la presentazione dei documenti necessari nei tempi e nelle forme previsti dalle norme comunitarie;
- e) l'accessibilità dei documenti e la loro conservazione, in modo da garantirne l'integrità, la validità, la leggibilità nel tempo, compresi i documenti elettronici ai sensi delle norme comunitarie.

¹³ Cfr. reg. (CE) 1290/2005 (art. 6.3) e reg. (CE) 885/2006 (art.4).

¹⁴ Cfr. reg. (CE) 1290/2005 (art. 7) e reg. (CE) 885/2006 (art. 5).

2. In sede di attuazione della regolamentazione comunitaria, nel 1999¹⁵ in ambito nazionale è stata assunta la decisione politica di decentralizzare 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 italiani¹⁶

In sintesi, le norme che tra il 1999 e il 2001¹⁷ hanno delineato il quadro di raccordo 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)¹⁸;
- 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);
- 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 regionali¹⁹.

¹⁵ Cfr. d.lgs. 165/1999 (art. 3.3).

¹⁶ Cfr. decreto Mipaaf 12 ottobre 2000 (art. 1)

¹⁷ Cfr. d.lgs. 165/1999 e 180/2000 nonché legge 441/2001

¹⁸ 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).

¹⁹ L'Istituzione dei citati "centri" è prevista dal d.lgs 188/2000 (art. 4). La loro regolamentazione è contenuta nel decreto Mipaaf del 27 marzo 2001 e, da ultimo, nel decreto dello stesso Ministro del 27 marzo 2008.

3. In particolare, vengono qui di seguito indicati i compiti in concreto assegnati ad AGEA.

- Quale “organismo di coordinamento”, AGEA agisce da interlocutore unico per l'Italia nei confronti della Commissione, per garantire una gestione coerente dei fondi ed il collegamento fra la stessa Commissione ed i vari organismi pagatori riconosciuti, centralizzando e mettendo a disposizione le informazioni ad essa destinate e promuovendo l'applicazione armonizzata dalle norme comunitarie ²⁰.
- Quale “organismo pagatore”, AGEA provvede alla erogazione di aiuti, premi, contributi e interventi comunitari previsti dalla normativa comunitaria, non attribuita ad altri organismi pagatori. Esegue, inoltre, le forniture di prodotti agroalimentari disposte a titolo di aiuti dell'Unione Europea, cura la provvista e l'acquisto di prodotti agroalimentari per la costituzione di scorte; può essere incaricata di sostituire organismi pagatori inadempienti; assicura la regolare tenuta degli albi a valenza nazionale e comunitaria. Inoltre l'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 ²¹.

* * * * *

L'esercizio di quest'ultime funzioni di “organismo pagatore regionale” è previsto dalla normativa del 1999 come compito residuale e contingente in attesa dell'istituzione e del riconoscimento degli organismi pagatori regionali e delle province autonome. Ma, in effetti, sino a tutto il 2008 solo sei organismi regionali avevano avviato la loro attività ²² ed AGEA ha continuato a svolgere le funzioni di cui si tratta nelle restanti regioni.

²⁰ Cfr. reg. (CE) 1258/1999 (art. 4), sostituito da reg. (CE) 1290/2005 (art. 6.3); nonché reg. (CE) 885/2006 (art. 4). Per il riconoscimento di AGEA quale organismo di coordinamento cfr., da ultimo, Decreto Ministro paaf 31 ottobre 2006. Ad AGEA sono quindi attribuite, tra le altre, le seguenti funzioni: responsabilità nei confronti dell'UE per gli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti PAC e degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo finanziati dal FEAGA/FEARS; rappresentanza degli organismi pagatori nei comitati del FEAGA/FEARS; rendicontazione all'Unione Europea dei pagamenti effettuati dagli organismi pagatori; acquisizione delle anticipazioni dei fondi provenienti dal FEAGA/FEARS; attribuzione agli organismi pagatori dei fondi per le spese comunitarie; assicurazione dell'omogenea applicazione da parte degli organismi pagatori della normativa e delle procedure comunitarie (Cfr. decreto Ministro paaf 14 giugno 2002, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro dell'economia e delle finanze: “Statuto AGEA”; nonché decreto del Ministro paaf del 18 febbraio 2009, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro dell'economia e delle finanze: “nuovo Statuto AGEA”).

²¹ Cfr. Statuti citati nella precedente nota e d.lgs. 188/2000 (art. 3)

²² In Emilia-Romagna, l'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura – AGREA; in Toscana, l'Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura – ARTEA; in Veneto, l'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura – AVEPA; in Lombardia, l'Organismo pagatore regionale – OPLO; in

In merito ai ritardi nella realizzazione del decentramento a livello regionale delle funzioni di organismo pagatore, la Corte dei conti ha effettuato nel 2009 un'indagine, alla quale si rimanda.²³

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

A conclusione di questo paragrafo è utile fornire dati di sintesi relativi al finanziamento comunitario a favore degli operatori agricoli italiani e alla sua acquisizione da parte degli organismi pagatori nazionali

1. 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 rimborso.²⁴

Il prospetto che segue evidenzia i finanziamenti a carico del FEAGA suddivisi per Stato membro e relativi agli esercizi finanziari dell'Unione Europea 2006 - 2008.

Basilicata, l'Agenzia della Regione Basilicata per le erogazioni in agricoltura - ARBEA; in Piemonte, la FINPIEMONTE spa a cui è subentrata nel febbraio 2008 l'Agenzia regionale piemontese per le erogazioni in agricoltura - ARPEA.

²³ Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, Relazione speciale n. 2/2009 "Gli organismi pagatori in Italia: stato di attuazione e costo del decentramento", approvata il 5 ottobre 2009. La relazione è disponibile sul sito web della Corte dei conti.

²⁴ 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. Sicchè 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).

FEAGA- Politica agricola comune. Bilanci UE 2006-2008. Spese dichiarate dagli organismi pagatori e rimborsi eseguiti dalla Commissione ripartiti per stato membro.*(milioni di euro)*

Stato membro	Spese dichiarate dagli organismi pagatori			Rimborsi della Commissione a favore degli organismi pagatori		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Francia	10.178	8.853	8.326	10.092	8.860	8.325
Germania	6.544	5.260	5.101	6.567	5.259	5.101
Spagna	6.721	5.692	5.480	6.682	5.693	5.476
Italia	5.621	4.612	4.266	5.486	4.607	4.264
Regno Unito	4.312	4.024	3.237	4.308	3.927	3.223
Grecia	3.083	2.378	2.464	3.071	2.374	2.460
Irlanda	1.724	1.388	1.450	1.737	1.388	1.450
Olanda	1.217	1.014	856	1.220	1.014	856
Danimarca	1.163	1.040	981	1.165	1.040	981
Austria	1.272	691	656	1.275	691	656
Belgio	944	736	706	956	736	706
Svezia	918	743	714	925	743	714
Finlandia	824	580	567	818	578	567
Portogallo	948	717	720	951	717	720
Lussemburgo	47	36	34	46	36	34
Polonia	2.140	1.012	1.172	2.142	1.010	1.172
Repubblica Ceca	498	311	383	498	311	383
Slovacchia	266	140	170	277	140	170
Estonia	75	38	42	76	38	42
Lituania	308	159	156	309	159	156
Ungheria	890	437	493	841	435	493
Slovenia	159	46	93	160	46	93
Lettonia	137	50	97	137	50	97
Cipro	49	27	28	51	27	28
Malta	9	2	2	9	2	2
Bulgaria	-	-	173	-	-	173
Romania	-	7	462	-	7	462
Totale	50.047	39.993	38.829	49.799	39.888	38.804

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati: Corte dei conti europea, Relazione annuale relativa all'esercizio 2006; Commissione europea, Direzione generale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, esercizio 2007 e 2008.

Da notare che per le spese dichiarate, i dati del 2006 sono al lordo delle compensazioni per rettifiche e/o correzioni finanziarie operate direttamente dagli organismi pagatori. I dati del 2007 e del 2008 sono al netto di tali compensazioni.

I dati relativi ai rimborsi evidenziano le somme effettivamente erogate dalla Commissione, al netto, quindi, delle compensazioni finanziarie citate.

I dati del prospetto, considerati nel loro complesso, evidenziano una rilevante flessione (20–23%) nel finanziamento comunitario negli anni successivi al 2006, le cui determinanti vanno essenzialmente ricercate:

- nell'“Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e sulla sana gestione finanziaria”²⁵ che ha, tra l'altro, definito le prospettive finanziarie dell'U.E. per il nuovo ciclo di programmazione 2007–2013 di massima orientate ad una diminuzione degli stanziamenti indirizzati agli interventi sui mercati agricoli e agli aiuti diretti al fine di favorire gli stanziamenti per lo sviluppo rurale, nell'ottica delle nuove strategie adottate dalla UE nel comparto della conservazione e gestione delle risorse umane nel cui ambito è ricompresa la politica agricola;
- nell'avvio della operatività (dal 1 gennaio 2007) del nuovo assetto strutturale, connesso al finanziamento delle spese relative alla politica agricola, basato sulla costituzione dei due fondi FEAGA e FEARS (di cui si è in precedenza detto) tra i quali è, quindi, stato ripartito lo stanziamento per l'agricoltura in precedenza assegnato ad un unico fondo, il FEAOG-G (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia).

Analizzati con riferimento all'Italia, i dati del precedente prospetto rilevano un finanziamento comunitario a favore dell'agricoltura italiana attestato nel triennio su valori pari all'11 per cento del totale dei rimborsi delle spese sostenute e anticipate dagli organismi pagatori degli Stati UE.

2. In ambito italiano, poi, il finanziamento a favore degli operatori del settore agricolo è stato erogato dai nove organismi pagatori riconosciuti²⁶ negli importi evidenziati nel seguente prospetto.

²⁵ Cfr “Accordo Interistituzionale tra il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e sulla sana gestione finanziaria” del 17 maggio 2006 (2006/C 139/1), entrato in vigore il 1° gennaio 2007.

²⁶ Oltre agli OP regionali, operano in Italia altri due organismi pagatori “nazionali”: SAISA (Servizio autonomo per gli interventi nel settore agricolo – Agenzia delle dogane) per le restituzioni all'esportazione di prodotti agricoli; Ente Risi, per interventi nel settore risicolo.

Spese dichiarate dagli organismi pagatori e rimborsi comunitari nel 2006 – 2008

(milioni di euro)

	Esercizio finanziario UE		
	2006	2007	2008
A) Spese dichiarate da organismi pagatori			
AGEA	3.307	2.927	3.093
SAISA	91	58	46
ENTE RISI	16	8	8
AVEPA (Veneto)	498	486	490
ARTEA (Toscana)	233	172	172
AGREA (Emilia – Romagna)	427	346	309
OPR (Lombardia)	543	525	525
ARBEA (Basilicata)	124	101	102
FINPIEMONTE/ARPEA (dal 15/2/2008)	382	343	338
Totale	5.621	4.966	5.083
B) Rimborso comunitario	5.486	4.607	4.264
C) Differenza (A - B)	-135	-359	-819
di cui:			
- correzioni e rettifiche finanziarie e prelievo supplementare quote latte	-152	-354	-818
- correzioni in sede di rimborso mensile e liquidazione conti annuali	+17	-5	-1

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA.

Legenda:

- Le "spese dichiarate" corrispondono alle somme versate dagli organismi pagatori agli operatori agricoli.
- Il "rimborso comunitario" rappresenta l'importo effettivamente corrisposto dalla Commissione.
- La "differenza" evidenzia le compensazioni per correzioni e rettifiche finanziarie connesse a carenze di gestione o di controllo nonché i versamenti per prelievo supplementare quote latte. In merito a tali "compensazioni", che rappresentano un onere per lo Stato membro Italia, vedere più ampiamente: Corte dei conti, Sezione affari comunitari ed internazionali, Relazioni annuali 2007, 2008 e 2009 pubblicate sul sito web della Corte dei conti.

Ricordato che la flessione nelle spese dichiarate (e nel correlato rimborso comunitario) registrata dopo l'esercizio 2006 è connessa all'imputazione delle spese per lo sviluppo rurale al fondo (FEASR) attivato a partire dall'esercizio 2007, il prospetto sopra riportato fornisce l'evidenza, sotto il profilo finanziario, dell'impegno AGEA nello svolgimento della funzione "suppletiva" di organismo pagatore regionale in confronto all'analogo impegno dei sei organismi pagatori regionali costituiti ed operanti nel triennio: circa il 60 per cento dei finanziamenti comunitari al comparto agricolo nazionale è stato erogato da AGEA nei tre esercizi in esame.

Ma il dato gestionale più significativo evidenziato nel prospetto è quello che rileva la differenza tra spese dichiarate dagli organismi pagatori e rimborso comunitario che, per i tre esercizi, ammonta a complessivi 1.324 milioni (pari all'8,4 per cento della spesa dichiarata) ridotto a 1.313 milioni per effetto di correzioni in sede di rimborsi mensili e liquidazione dei conti.

La differenza citata – che costituisce un onere non recuperabile per l'economia nazionale – congloba l'aspetto finanziario di due distinti fenomeni gestionali: da un lato, 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 (circa 961 milioni nei tre esercizi finanziari); dall'altro, l'obbligo di versamento da parte dello Stato italiano (e per esso assolto da AGEA) del cosiddetto "prelievo supplementare quote latte" che colpisce la produzione di latte italiana eccedente il tetto ("quantitativo di riferimento nazionale") fissato in ambito paesi membri UE (circa 363 milioni di euro nei tre esercizi) ²⁷.

Questo secondo fenomeno (il prelievo supplementare) non è riconducibile a responsabilità gestionali AGEA ²⁸. Mentre lo è il primo, poiché le imputazioni della Commissione registrate nel triennio sono per la quasi totalità correlate a inefficienze ed irregolarità connesse al concreto operare di quei sistemi di gestione e di controllo che AGEA in primo luogo (almeno fino al triennio in esame) e gli altri organismi pagatori hanno l'obbligo di attivare a tutela della protezione degli interessi finanziari dell'UE ²⁹.

Va sottolineato che l'onere di cui si tratta non ha alcuna evidenziazione contabile nei rendiconti di AGEA, ente pubblico, in quanto i fatti gestionali concernenti i rapporti finanziari con l'UE vengono rilevati in un distinto sistema di conti basato su una "contabilità per cassa", e ciò in conformità alla regolamentazione comunitaria.

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 rimanda. ³⁰

²⁷ La costituzione dello Stato membro quale "debitore" del prelievo non versato dagli allevatori è prevista dalla normativa comunitaria (cfr. da ultimo reg. 1734/2007, art. 78). Il versamento dell'importo del prelievo è effettuato da AGEA (nel mese di novembre) in "compensazione", cioè deducendo tale importo dall'importo dei rimborsi richiesti alla Commissione e relativi alle spese dichiarate dagli organismi pagatori.

²⁸ Sulla problematica delle "quote latte", cfr. da ultimo: Corte dei conti, Sezione affari comunitari e Internazionali, Relazione annuale 2009, par. 4.8.

²⁹ Gli importi per rettifiche, correzioni e irregolarità imputati dalla Commissione nei tre esercizi finanziari in argomento riguardano essenzialmente operazioni gestite da AGEA in anni precedenti ed, in minima parte, operazioni gestite da SAISA (per circa 25 milioni di correzioni finanziarie).

³⁰ Cfr.: Corte dei conti, Sezioni per gli affari comunitari ed internazionali, Relazioni annuali 2007, 2008, 2009 sui "Rapporti finanziari con l'UE e l'utilizzazione dei fondi comunitari" (pubblicate sul sito web della Corte dei conti).

2.5 La riforma della politica di sviluppo rurale

1. 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, a partire dal 2007, dall'autonomo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.³¹

2. Per quanto concerne lo sviluppo rurale, il triennio 2006 - 2008 è caratterizzato, da un lato, dal termine della programmazione comunitaria 2000 - 2006 e, dall'altro, dall'avvio della programmazione 2007 - 2013 da correlare, anche, alla emanazione di un insieme di norme comunitarie in materia di sviluppo rurale sia innovative (in parte) del preesistente sistema regolamentare sia di raccordo tra le due programmazioni.³²

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.

³² Cfr. limitatamente al triennio in esame:

□ Quadro normativo di riferimento per il periodo 2007/2010 - a

- Reg. (CE) n. 1290/2005: relativo al finanziamento della politica agricola comune (FEAGA e FEASR);
- Reg. (CE) n. 1698/2005: sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- Reg. (CE) n. 1974/2006: recante disposizioni di applicazione del Reg. (CE) 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- Reg. (CE) n. 1975/2006: del 7 dicembre 2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale.

□ Quadro normativo di riferimento per il periodo 2007/2013 - b

- Reg. (CE) n. 1320/2006: del 5 settembre 2006, recante disposizioni per transizione al regime di sostegno allo sviluppo rurale istituito dal regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio;
- Reg. (CE) n. 883/2006: del 21 giugno 2006 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, per quanto riguarda la tenuta dei conti degli organismi pagatori, le dichiarazioni delle spese e delle entrate e le condizioni di rimborso delle spese nell'ambito del FEAGA e del FEASR;
- Reg. (CE) n. 885/2006: del 21 giugno 2006 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR;
- DEC. 2006/144/CE: relativa agli Orientamenti Strategici Comunitari per lo sviluppo rurale.