

Capitolo 1. ASPETTI GENERALI

1.1 Il quadro istituzionale di riferimento

La presente relazione contiene, in applicazione dell'art. 4 comma 4 del decreto legislativo n. 165/99, l'ammontare delle somme erogate e l'indicazione degli interventi effettuati dall'AGEA - nell'espletamento delle proprie attività istituzionali - nell'esercizio finanziario 2009 (16 ottobre 2008 - 15 ottobre 2009), integrati a completamento dell'anno solare (fine 2009) ove disponibili dati consolidati per tale periodo.

Ciò quale atto dovuto derivante dalla pregresse responsabilità, ponendosi il suddetto arco temporale in un periodo antecedente l'avvio dell'attuale gestione (1 febbraio 2010).

Come è noto l'Agenzia è stata istituita con il decreto legislativo n. 165/99, per lo svolgimento delle funzioni di organismo di coordinamento e, nelle more della costituzione degli organismi pagatori regionali, di organismo pagatore.

Ciò nell'ambito del quadro finanziario stabilito dall'Unione Europea a sostegno della produzione agricola degli Stati membri - basato sull'erogazione di aiuti, premi e contributi - e in applicazione della relativa disciplina regolamentare europea (Reg. (CE) n. 885/2006).

1.2 I fondi di spesa gestiti dall'AGEA

Quale Organismo pagatore l'AGEA ha competenza per l'erogazione di aiuti, contributi, premi ed interventi comunitari finanziati dal FEAGA (Fondo Europeo

Agricolo di Garanzia) e dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), ad eccezione di quelli gestiti da Regioni che hanno costituito un proprio organismo pagatore (ARPEA per la Regione Piemonte; OPLO per la Regione Lombardia; OP della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige; APPAG Trento; AVEPA per la Regione Veneto; AGREA per la Regione Emilia-Romagna; ARTEA per la Regione Toscana; ARCEA per la Regione Calabria). L'Agenzia cura, in ogni caso, tutti gli interventi non suscettibili di decentramento, quali in particolare gli ammassi pubblici, i programmi di aiuto sociale, i programmi di promozione dei prodotti agroalimentari, i programmi di miglioramento qualitativo delle produzioni e tutti gli aiuti nazionali.

In tale quadro, la funzione di "pagatore" costituisce dunque il fulcro delle attività che, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, sono ordinate alla gestione, controllo e rendicontazione dei finanziamenti ricevuti dallo Stato membro per la politica agricola comune. L'ulteriore funzione di "coordinamento" è finalizzata alla tenuta dei rapporti finanziari con la UE e alla armonizzazione delle procedure applicate dagli organismi pagatori.

Capitolo 2. GLI INTERVENTI FINANZIATI DAL BILANCIO EUROPEO

2.1 I dati generali

Dalla lettura dei conti certificati e contabilizzati nel sistema informativo europeo (vedi *Prospetto 1*), risulta che nell'esercizio finanziario di riferimento sono state effettuate complessivamente erogazioni di fondi europei per oltre 3,2 miliardi di euro, di cui circa 3 miliardi a valere sul fondo FEAGA e il resto sul FEASR.

Si tratta del dato di spesa effettivo, calcolato cioè al netto delle somme imputate in entrata, in conseguenza di azioni recuperatorie.

Le Istituzioni europee hanno deliberato la liquidazione integrale dei conti 2009, dopo approfondimenti istruttori relativi a talune criticità, per il cui superamento l'Agenzia ha adottato un articolato piano di azioni presentato alla Commissione Europea e in progressivo stato di attuazione.

Il dato complessivo di spesa sale a circa 3,4 miliardi di euro se integrato con le cosiddette "spese connesse" (fondi nazionali, fondi regionali e aiuti di stato erogati come cofinanziamenti o corrispettivi in applicazione delle norme europee). La differenza - di poco inferiore ai 200 milioni di euro - tra le due grandezze di spesa, e cioè quella limitata alla quota UE e quella integrata con le "spese connesse", è la risultante netta di due importi di segno opposto. Infatti, le spese connesse al FEAGA danno un contributo di segno negativo (-71.214.598,10), riflesso contabile principalmente del forte ridimensionamento delle operazioni di ammasso, per le quali gli introiti da vendite hanno abbondantemente superato le spese per acquisti. Tale effetto è però più che compensato dal contributo positivo delle spese connesse al FEASR, che di fatto comportano - in tale comparto - un raddoppio della spesa

totale (circa 443 milioni di euro) rispetto alla sola quota UE (circa 216 milioni di euro).

Se si effettua un'analoga analisi sui corrispondenti dati di anno solare (vedi *Prospetto 2*), la spesa risulta ulteriormente e significativamente potenziata per un importo pari a circa 1 miliardo di euro, di fatto tutto riconducibile al FEAGA e spiegato dalla attivazione – per la prima volta – di una erogazione in forma anticipata del pagamento dell'aiuto disaccoppiato nell'ambito del pagamento unico aziendale. Differenziali parimenti apprezzabili non risultano, invece, comparando le analoghe grandezze (di esercizio e per anno solare) in ambito FEASR, pur considerando la voce "aiuti di stato", che non è rilevata dal conto economico solare.

Nel prospetto è riportata, per completezza, anche la spesa per gli interventi nazionali, esaminata in dettaglio al successivo capitolo 6.

Capitolo 3. IL FONDO EUROPEO AGRICOLO DI GARANZIA (FEAGA)

3.1 Le caratteristiche degli interventi finanziati dal FEAGA

Gli interventi finanziati dal FEAGA possono essere distinti, sotto il profilo del sistema di controllo ad essi sotteso, in due categorie, rispettivamente definite SIGC e NON SIGC. Il SIGC è il Sistema Integrato di Gestione e Controllo, un insieme articolato e integrato di banche dati e archivi informatizzati, funzionale all'espletamento delle verifiche tipiche dei comparti caratterizzati da elevata numerosità di beneficiari, che risultano notevolmente complesse e suscettibili di un impiego diffuso delle tecnologie informatiche e dei processi automatizzati.

3.1.1 Le misure FEAGA connesse al SIGC

Tale ambiente coincide di fatto con il comparto della domanda unica di pagamento. Essa si caratterizza per la rilevante dimensione, sia sotto il profilo del numero delle domande e delle superfici coinvolte, che dal punto di vista dell'impatto finanziario. Le evidenze osservate mostrano che tale quadro dimensionale si è stabilizzato ormai da diversi anni.

Risulta ormai consolidato in poco più di un milione l'universo delle domande annuali complessivamente ascrivibili all'aiuto in esame, afferente per circa il 98 per cento a domande connesse a titoli basati sulla superficie. Residuale risulta, pertanto, il rimanente insieme di pertinenza dei cosiddetti titoli speciali o di riserva.

Annualmente sono sottoposte a controllo oggettivo in campo poco più del 5 % delle domande (oltre all'1% per la quota di fascicoli relativi alla condizionalità). Gli esiti

di controllo indicano un tasso di errore contenuto nella soglia fisiologica dell'1-2 per cento.

Il dato è riconducibile, in particolare, alla proficuità delle attività preistruttorie ed istruttorie, che limitano pressoché ad eccezione i casi di anomalia conseguenti a dichiarazioni non conformi, errori ed omissioni.

3.1.2 Le misure FEAGA non connesse al SIGC

Come dimostrato sopra, la parte preponderante – in termini di importi assoluti - delle erogazioni effettuate dall'Organismo pagatore in conto FEAGA, è concentrata in ambienti caratterizzati da meccanismi di pagamento massivi e ad elevata automazione. In tali contesti, il livello fisiologico di non ammissibilità dell'aiuto, riflette senza dubbio anche la particolare significatività delle economie di scala operanti a livello delle tecnologie informatiche impiegate.

Tassi di ineleggibilità di livello comparabile sono riscontrati, ciò nondimeno, anche in ambiente non SIGC. Si tratta di misure (ad es.: tabacco, ortofrutta, promozione, ammassi) in cui il contenuto numero di beneficiari si riflette in una elevata dimensione media dell'aiuto erogato. Nel settore del tabacco, ad esempio, in un numero di domande pari a circa 6.000 unità sono state concentrate – nell'anno di riferimento – coltivazioni corrispondenti ad oltre 17.000 ettari, con un conseguente premio medio pari a circa 6.688 euro per ettaro e oltre 19.000 euro per domanda. In tale regime di aiuto, nel quale il controllo in loco è svolto sull'universo dei contratti presentati, il tasso di errore rimane in margine infinitesimale (0,0015 nell'esercizio di riferimento).

Lo stesso risulta per le quattro misure in ambito OCM vino: l'arricchimento mosti e la distillazione (nelle sue tre specialità industriale, alimentare e di crisi). Il tasso non va oltre lo 0,4 circa nei casi meno favorevoli.

Analoghi ragionamenti valgono anche per le misure a programmazione, come a titolo di rilievo esemplificativo quella della ristrutturazione e riconversione vigneti.

La particolare caratteristica di tali interventi non ha impedito, dunque, l'implementazione di altrettanto efficaci procedure operative e di controllo, in forza delle quali viene – anche in tali settori – conseguito un grado di non eleggibilità dopo controlli contenuto al di sotto del 2 %.

Il quadro positivo che emerge da tali evidenze si spiega – al di là del puro dato empirico – anche con la particolare configurazione dei relativi procedimenti così come desumibili dalla norma europea. Si tratta di misure per le quali i livelli di garanzia richiesti in fase preventiva alla erogazione dell'aiuto risultano assai onerosi per i beneficiari, sia in termini di clausole contrattuali sottoscritte, che di titoli fideiussori depositati, che spesso ammontano ad importi superiori alla cifra da erogare. A ciò si aggiunge, spesso, l'obbligo per l'istante di impegnare una propria quota privata di cofinanziamento, a volte in misura anche elevata (30 % del contributo complessivo). Tali fattori agiscono come forza cogente sul beneficiario, incentivato, dunque, ad esercitare la massima cura e puntualità in fase di presentazione della domanda e della relativa documentazione, nonché – in caso di programmi – nella successiva fase di rendicontazione.

D'altra parte, è noto agli operatori che trattandosi di comparti a limitato numero di beneficiari, l'attività di verifica amministrativa, contabile e tecnica può esplicarsi ben al di là dei criteri di campionamento casuali e di rischio applicati nei settori ad

elevata parcellizzazione dell'aiuto, spingendosi spesso al controllo dell'intero universo di riferimento.

3.2 La composizione della spesa FEAGA: macrosettori e capitoli di dettaglio

Il prospetto sinottico contenuto nella *tabella 1* evidenzia la ripartizione del dato complessivo di spesa FEAGA (circa 3 miliardi di euro) nei 16 macrosettori di intervento, cui sono affiancati – per esigenza di quadratura contabile – tre voci di entrata (riportate nelle ultime tre righe) . Il primo, per dimensione finanziaria è quello dell'aiuto diretto disaccoppiato (oltre 1,8 miliardi di euro), gli ultimi sono il comparto lattiero-caseario (4,4 milioni di euro) e quello zootecnico residuale – che include carni suine, uova pollame, apicoltura e altri prodotti animali – (con solo 1,7 milioni di euro).

Della parte restante – caratterizzata da elevata frammentazione – spiccano, oltre al comparto vitivinicolo (che quota da solo il 10 % del totale speso), il fondo per la ristrutturazione dello zucchero (circa 219 milioni di euro) e i programmi alimentari (quasi 126 milioni di euro), tutti settori caratterizzati da un elevato importo medio dell'aiuto erogato.

Se si passa ad un maggiore livello di dettaglio, disaggregando le macro voci – a seconda della natura del comparto di spesa - per singolo prodotto merceologico, per campagna di competenza e per singola misura di intervento si ottengono ben 262 linee di spesa, riportate in dettaglio nella *tabella 2*.

Ad ogni riga della tabella corrisponde uno specifico capitolo del bilancio di cassa, identificato secondo la nomenclatura ufficiale comunitaria. E' così possibile rinvenire per i settori che prevedono interventi modulati secondo un criterio merceologico (ad es.: ortofrutta) la spesa per singolo prodotto; per quelli articolati

in una molteplicità di misure (ad es. domanda unica), le erogazioni per singola misura; per quelli correlati ad annualità solari diverse, l'impatto per competenza sulla singola campagna.

Approfondendo il dettaglio sotto il profilo dei contenuti delle diverse misure, è possibile ottenere un ragguaglio più specifico osservando le schede analitiche riportate nelle *tavole 1-8*, che descrivono i tratti salienti delle misure più significative dello spettro complessivo degli interventi previsti.

Per ciascuno dei settori indagati in dettaglio sono evidenziati i riferimenti regolamentari, i contenuti degli interventi finanziati, gli ammontari erogati, nonché le caratteristiche dei beneficiari.