

CAPITOLO SECONDO

Gli organi istituzionali

PAGINA BIANCA

1. Individuazione degli organi

1. La normativa vigente nel periodo 2009-2011⁷² caratterizza l'individuazione degli organi di AGEA, non solo con riferimento all'esercizio di funzioni tipiche di governo, indirizzo, amministrazione, controllo, valutazione e consulenza ma anche con riguardo alla tutela di variegati interessi (sia istituzionali, sia di categorie professionali) che, da posizioni divergenti (talvolta conflittuali), sono chiamati a convergere verso l'unico obiettivo: un'economica, efficiente ed efficace gestione delle risorse pubbliche amministrate da AGEA correlata all'adeguatezza, tempestività e qualità delle prestazioni (istituzionali) rese.

2. Gli organi, di seguito elencati, durano in carica tre anni e sono rinnovabili una sola volta.

- a) il Presidente;
- b) il Consiglio di amministrazione;
- c) il Consiglio di rappresentanza;
- d) il Collegio dei revisori.

Il Presidente, il Consiglio d'amministrazione e il Collegio dei revisori sono attributari delle funzioni tipiche di questi tre organi. Sicché:

- il Presidente, che è nominato con decreto del Presidente della Repubblica⁷³ a tutela degli interessi rappresentati dalla collettività, ha la rappresentanza legale dell'Agenzia; sovraintende al suo funzionamento; vigila sull'esecuzione delle deliberazioni del Cda; assume deliberazioni d'urgenza; convoca e presiede il Consiglio di amministrazione⁷⁴.

⁷² Cfr. d.lgs 165/99 (art. 9), d.lgs 188/2000 (art. 8), l. 441/2001 (art. 11. a-d, del d.l. 381/2001, convertito), Statuto (artt. 5-9).

⁷³ Il procedimento di nomina è quello previsto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (e successive modificazioni), art.3.

⁷⁴ Una analitica esplicitazione delle funzioni tipiche che caratterizzano le competenze del Presidente in relazione anche ai compiti propri di AGEA è riportata nello Statuto (art. 6), nuovo testo approvato in data 18 febbraio 2009 con decreto del Ministro paaf di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed il Ministro per l'economia e finanze. Ad es.: tiene i rapporti con le istituzioni comunitarie; segnala al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali i casi di inerzia ed inadempimento dell'esercizio delle funzioni svolte dagli organismi pagatori. Lo statuto (art. 6) prevede anche la possibilità per il Presidente di designare un Vice-presidente, tra i componenti del Consiglio di amministrazione, con incarico a titolo gratuito.

- il Consiglio di amministrazione (Cda) – composto, oltre che dal Presidente, da quattro membri nominati con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali a tutela degli interessi rappresentati da tale Ministro e dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome⁷⁵ - ha come competenza la gestione e l'amministrazione di AGEA che, in sintesi, comportano lo svolgimento di funzioni di indirizzo politico-amministrativo, di programmazione, di verifica dei risultati e di definizione delle linee organizzative dell'Agenzia⁷⁶.

- il Collegio dei revisori - nominato con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali⁷⁷ - esplica il controllo sull'attività dell'Agenzia ai sensi della vigente normativa nazionale e comunitaria, dello statuto e del regolamento di amministrazione e contabilità⁷⁸.

Va qui ricordato che la normativa nazionale⁷⁹ affida al Collegio sindacale o di revisione la vigilanza relativa all'osservanza delle leggi, al rispetto dei principi di corretta amministrazione, all'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e al suo concreto funzionamento. In particolare, per quanto riguarda il controllo contabile, la normativa ne prevede l'affidamento o ad una società di revisione (o ad un singolo revisore contabile) oppure al collegio sindacale⁸⁰.

- il Consiglio di rappresentanza⁸¹ è organo attributario di compiti caratterizzanti l'esercizio della sua funzione di tutela dei diritti dei destinatari degli aiuti indirizzati al comparto agricolo⁸². Compiti che, in sintesi, attengono: alla valutazione della rispondenza dell'attività dell'Agenzia agli indirizzi impartiti; alla possibilità di proporre

⁷⁵ In effetti, uno dei quattro membri che compongono il Cda, è nominato dal Ministro su designazione della citata Conferenza.

⁷⁶ Lo Statuto (art. 7) dettaglia le attribuzioni del Cda.

⁷⁷ Il presidente del Collegio ed uno dei membri supplenti sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il presidente è scelto tra i dirigenti generali del Ministero ed è posto fuori ruolo (Cfr. Statuto, art. 9.1).

⁷⁸ Cfr. d.lgs 165/1999 (art. 9.4) e Statuto (art. 9.3)

⁷⁹ Cfr. d.lgs 17 gennaio 2003, n. 6 ("riforma organica della disciplina delle società di capitale e delle società cooperative") che tra l'altro modifica il capo V (società per azioni) del Titolo V del libro V del codice civile. In particolare per i doveri del collegio sindacale vedere art. 2403 c.c..

⁸⁰ Cfr. Codice civile, art. 2409-bis. In tal caso il collegio deve essere costituito da revisori contabili iscritti nel registro istituito presso il Ministero della giustizia (d.lgs 88/1992, art.1). In effetti, il d.lgs 165/1999 (art.9.4) e lo Statuto (art. 9.3) dispongono che i revisori debbano essere iscritti nel citato registro.

⁸¹ Il Consiglio in argomento è stato istituito dal d.l. 381/01 (art. 1.1.e) e la legge di conversione (n. 441/01) ne ha definito la composizione. Decreto legge e legge di conversione hanno sostituito l'art. 9 del d.lvo 165/99, nel testo modificato e integrato dal d.lvo 188/2000.

⁸² In effetti i dieci membri del Consiglio, nominati dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sono designati da, e rappresentano: le organizzazioni professionali agricole (n. 4); il movimento cooperativo (n. 2); le industrie di trasformazione (n. 1); il settore commerciale (n. 1); le organizzazioni sindacali (n. 1); le organizzazioni tecniche del settore (n. 1).

al Cda provvedimenti necessari ad assicurare l'efficienza e l'efficacia della gestione; all'espressione di pareri e proposte da indirizzare al Cda⁸³.

Le modalità di funzionamento del Consiglio e di esercizio delle proprie competenze sono esplicitate nel "regolamento di funzionamento" ⁸⁴ che, tra l'altro, definisce la procedura di elezione e le funzioni del "coordinatore" e rimarca che il Consiglio agisce, in ogni caso, a tutela degli interessi delle categorie professionali rappresentate dagli organismi che ne designano i membri⁸⁵.

3. Nel successivo paragrafo 3.1 di questo capitolo vengono evidenziate le vicende che hanno interessato gli organi nel corso degli esercizi 2009-2011 e nell'anno 2012.

⁸³ Al fine di tutelare i diritti dei destinatari degli aiuti, la norma istitutiva attribuisce al Consiglio la potestà di rappresentare al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, con analitica relazione, le problematiche rilevate per gli eventuali provvedimenti di competenza.

⁸⁴ L'adozione del regolamento da parte del Consiglio è prevista dal d.lvo 165/99 (art. 9.3 ter, quale risulta dalla modifica apportata con legge 441/2001).

⁸⁵ Cfr. regolamento di funzionamento approvato il 15 luglio 2002 (modificato 6 novembre 2002) rispettivamente artt. 8 e 3.2.

2. I compensi agli organi

1. I compensi annui lordi degli organi in carica nel triennio 2009–2011 sono stati determinati con decreto interministeriale (Ministri paaf e dell'economia e delle finanze) ⁸⁶ nei sottoindicati originari importi, in seguito rettificati in attuazione di norme sopravvenute ⁸⁷.

Consiglio di Amministrazione

- Presidente	€ 168.723	rideterminato in	€	136.665
- Consiglieri	€ 33.745	"	€	27.333

Collegio dei revisori

- Presidente	€ 27.496	"	€	22.272
- Componenti	€ 22.913	"	€	18.560
- Supplenti	€ 4.582	"	€	3.711

Consiglio di rappresentanza

- Coordinatore	€ 7.230	"	€	5.061
- Componenti	€ 5.165	"	€	3.615

Compete, inoltre, ai membri sia del Consiglio di amministrazione sia del Collegio sindacale, un compenso per "gettone di presenza" pari a 103 euro lordi, rideterminato in 83 euro, per la partecipazione alle sedute del Consiglio di amministrazione.

Il Presidente del collegio dei revisori, designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, è posto fuori ruolo presso l'Agenzia⁸⁸ ed il relativo trattamento economico per il periodo di collocamento fuori ruolo è a carico di AGEA che ha provveduto a rimborsare al Ministero dell'economia e delle finanze l'importo delle competenze lorde annue corrispondente al citato trattamento economico.

2. Per la corresponsione delle indennità previste quale compenso per lo svolgimento delle funzioni di presidente e di membro del CdA, di componente del collegio dei revisori e del consiglio di rappresentanza nonché per i correlati oneri e rimborsi a

⁸⁶ Cfr.: per il Consiglio di amministrazione, decreto interministeriale 14 aprile 2005; per il Collegio dei revisori, decreto interministeriale 20 settembre 2005; per il Consiglio di rappresentanza, decreto interministeriale 20 settembre 2005. Il concerto dei due Ministri (politiche agricole, alimentari e forestali e economia e finanze) è richiesto dal d.lvo 165/99 (art. 9.5) che stabilisce la corresponsione dei compensi per gli organi dell'Agenzia, richiamato anche dallo Statuto (art. 5.2).

⁸⁷ Cfr. – per il consiglio di amministrazione ed il collegio dei revisori: legge 23 dicembre 2005, n. 266 (art. 1.58-59, riduzione del 10 per cento) e d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 6.3 (ulteriore riduzione del 10 per cento); – per il consiglio di rappresentanza d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133) art. 61.1 (riduzione del 30 per cento).

⁸⁸ Cfr. Statuto (art. 9) e d.lvo 165/1999 (art. 9.3.)

carico dell'Amministrazione, AGEA ha liquidato nel triennio circa 1,1 milioni di euro, come evidenziato nel seguente prospetto.

AGEA. Oneri per gli organi istituzionali: triennio 2009 – 2011

Esercizio	Organo (*)	ONERI (**) (migliaia di euro)			
		Totale (a=b+c+d)	Indennità (b)	Gettoni (c)	Oneri amm.vi e rimborsi (d)
2009	Presidente e Commissario straordinario A	60,3	49,4	0,1	10,8
	Commissario straordinario B	156,7	146,3	-	10,4
	Sub Commissario C	13,9	11,6	-	2,3
	Consiglio di amministrazione	24,6	6,7	0,5	17,4
	Collegio dei revisori	61,8	60,7	0,2	0,8
	Consiglio di rappresentanza	24,2	20,6	-	3,6
	Totale	341,5	295,4	0,8	45,3
2010	Commissario straordinario B	47,4	40,5	-	6,9
	Presidente D	174,0	154,4	0,8	18,8
	Consiglio di amministrazione	98,1	70,2	2,6	25,3
	Collegio dei revisori	77,0	61,9	1,5	13,6
	Consiglio di rappresentanza	-	-	-	-
	Totale	396,5	327,0	4,9	64,6
2011	Presidente D	90,1	85,3	0,7	4,1
	Commissario straordinario E	85,7	71,4	-	14,3
	Consiglio di amministrazione	77,5	54,7	2,2	20,6
	Collegio dei revisori	61,3	51,0	0,9	9,4
	Consiglio di rappresentanza	-	-	-	-
	Totale	314,6	262,4	3,8	48,4
2009 - 2011	Presidente e Commissari	628,1	558,9	1,6	67,6
	Consiglio di amministrazione	200,2	131,6	5,3	63,3
	Collegio dei revisori	200,1	173,7	2,6	23,8
	Consiglio di rappresentanza	24,2	20,6	-	3,6
	Totale	1.052,6	884,8	9,5	158,3

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA esercizi 2009-2011

(*) Nel corso del triennio si sono succeduti quali organi dell'Agenzia due presidenti (A, D), tre commissari (A, ex presidente, B, E) ed un sub-commissario (C).

(**) Il prospetto evidenzia le somme effettivamente liquidate ai componenti degli organi di AGEA. Tali somme non corrispondono agli impegni del triennio, prudenzialmente assunti in eccesso e successivamente rettificati (come economie in c/residui) per l'importo eccedente.

All'onere di 1,1 milioni sopra ricordato, occorre sommare l'onere per il trattamento economico (ivi compresi gli oneri riflessi) spettante al Presidente del collegio sindacale che AGEA ha rimborsato al Ministero dell'economia e finanze pari a 845 mila euro nel triennio⁸⁹. Tale rimborso, in effetti, costituisce una componente dell'onere sostenuto a compenso delle prestazioni istituzionali rese dal Collegio dei revisori. In definitiva, quindi, la spesa per gli organi istituzionali è ammontata nel triennio a circa 2,7 milioni di euro.

Nei confronti del triennio 2006–2008, in quello ora in esame si registra una flessione nella spesa sostenuta per gli organi di amministrazione motivata:

- dal lungo periodo di gestione commissariale durante il quale, essendo stata l'indennità annua riconosciuta ai commissari commisurata sostanzialmente a quella riconosciuta al Presidente, non sono stati sostenuti oneri per il pagamento delle indennità ai membri del Consiglio di amministrazione;
- dal mancato rinnovo del Consiglio di rappresentanza che ha terminato la sua attività nel luglio 2009;
- dalle riduzioni applicate ai compensi degli organi di AGEA in attuazione delle norme in precedenza citate.

⁸⁹ Tale onere è impropriamente contabilizzato da AGEA tra le "spese per il personale".

3. Gli organi: nomine e attività

3.1 Consiglio di amministrazione e commissario straordinario: nomine

L'elemento caratterizzante il triennio in esame sotto il profilo delle attività di indirizzo politico-amministrativo, di programmazione e di verifica della coerenza e della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa rispetto agli indirizzi impartiti è costituito dalla discontinuità e, spesso, non coerenza di tali attività. In effetti esse sono state affidate ad organi (e persone) differenti succedutisi nel tempo per periodi troppo brevi in relazione all'esigenza, prima, di acquisire la conoscenza della realtà gestionale di per sé complessa di AGEA, poi, di assumere iniziative di indirizzo e programmazione e, infine, di analizzarne e valutarne i risultati.

Sulla situazione la Corte, nell'esercizio della sua funzione di referto al Parlamento, deve richiamare l'attenzione, sottolineando le negative ricadute sulla continuità di indirizzo aziendale volta al perseguimento degli obiettivi programmati nonché sulle connesse assunzioni di responsabilità da parte dei vertici istituzionali di AGEA, responsabilità che per dispiegarsi deve contare su un congruo periodo di esercizio delle funzioni.

Nel triennio, al vertice politico-amministrativo di AGEA si sono succeduti: un consiglio di amministrazione operante in regime di "prorogatio" (gg. 12), il presidente in carica (gg.3), il primo commissario straordinario, ex presidente in carica (gg. 89), il secondo commissario straordinario (gg. 330), il nuovo presidente in carica (gg.84), il consiglio di amministrazione, prima sessione (gg. 385), il terzo commissario straordinario (gg. 192). E la discontinuità nell'esercizio delle funzioni di vertice di AGEA è proseguita nel 2012, nel corso del quale tali funzioni sono state esercitate dapprima dal terzo commissario (gg. 36), poi dal reinsediato Cda, seconda sessione (v. al riguardo più avanti nel testo) (gg. 151) fino alla data del 6 luglio 2012 quando, con decretazione d'urgenza⁹⁰, vengono diversamente definiti i compiti e la struttura dell'Agenzia, mantenendo in vita una AGEA sostanzialmente "altra" da quella prevista in origine dalle norme istitutive, con la tipizzante funzione – in quanto organismo di coordinamento - di "unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea" trasferita al Ministero paaf, con la sussidiaria/surrogatoria

⁹⁰ Cfr.:d.l. 6 luglio 2012 , n. 95 (art. 12, commi 7-17) "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135.

I citati commi, tra l'altro, trasferiscono al Ministero paaf le funzioni di "coordinamento" in atto esercitate da AGEA e modificano la struttura di vertice dell'Agenzia sostituendo all'organo collegiale "consiglio di amministrazione" un organo monocratico "il direttore".

funzione di organismo pagatore – in origine prevista come temporanea⁹¹ – assunta a principale funzione residua di una “nuova AGEA” gestita al vertice da un “direttore” e non più da un Cda⁹².

L’analisi – qui di seguito effettuata – degli accadimenti sopra riportati correlata alla cadenza temporale (cronologia) dei provvedimenti (amministrativi, giurisdizionali e legislativi) relativi ai componenti del Cda e ai commissari straordinari adottati nel triennio 2009-2011 e nel 2012 rende manifesta la rilevata discontinuità che è alla base di un andamento gestionale, sotto il profilo dell’indirizzo politico-amministrativo, caratterizzato da obiettivi non sempre esplicitati né percepibili.

2009	
Gennaio 1 – 12	Gestione in regime di “prorogatio” da parte del Cda scaduto il 28 novembre 2008 (proroga di 45 giorni ai sensi del d.lgs 16 maggio 1994, n. 293 – art.3 -:“Disciplina della proroga degli organi amministrativi”).
13 - 15	Gestione da parte del Presidente in carica (nominato con decreto del Presidente della Repubblica 18 settembre 2006 per un triennio).
16	Gestione commissariale: decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2009 che nomina quale commissario straordinario il Presidente di AGEA in carica, fino alla data di ricostituzione degli organi di ordinaria amministrazione e, comunque, per un periodo non superiore ad un anno.
Aprile 15	Nuova gestione commissariale. A seguito delle dimissioni del commissario in carica, il Presidente del Consiglio dei Ministri con decreto 15 aprile 2009 nomina quale commissario straordinario il Capo della Segreteria Tecnica del Ministro paaf, anche in questo caso fino alla data di ricostituzione degli organi di ordinaria amministrazione e, comunque, per un periodo non superiore ad un anno.
2010	
Febbraio 1	Nomina, per un triennio, del Presidente di AGEA: decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 2010. In attesa della nomina anche degli altri componenti del Cda, la gestione di AGEA viene portata avanti dal commissario straordinario.
Marzo 11	Nomina di due componenti del Cda e contestuale cessazione della gestione commissariale: decreto del Ministro paaf 11 marzo 2010, che anche dispone “con successivo provvedimento il Cda sarà integrato con i restanti due componenti”.
Giugno 3	Annnullamento del citato decreto ministeriale 11 marzo 2010, poiché “in sede di riesame è emerso che ai sensi dell’art. 9 comma 3, del d.lgs 25 maggio 1999, n. 165, concernente la composizione e la nomina del Cda di AGEA, il potere di nomina riconosciuto al Ministro risulta finalizzato alla costituzione dell’organo sopra richiamato completo in tutte le sue componenti e non alla nomina di singoli membri” : così recita il decreto 3 giugno 2010, n. 5487 del nuovo Ministro paaf. Da sottolineare, peraltro, che tra il 11 marzo ed il 3 giugno il Cda non era mai stato convocato.
Giugno 3	Nomina dei quattro restanti componenti del Cda per la durata di un triennio: decreto del Ministro paaf 3 giugno 2010, n. 5488.
Giugno 16	Prima convocazione del Cda di AGEA.

⁹¹ Cfr. d.lgs 165/2009, art.3.4, che prevede che le funzioni di organismo pagatore siano esercitate da AGEA nelle more della istituzione degli organismi pagatori regionali e delle province autonome.

⁹² Cfr.: d.l. citato, art. 12.13 (per gli organi di AGEA) e art. 12.17 che abroga l’art. 9 del d.lgs 165/1999 concernente il precedente assetto degli organi istituzionali dell’Agenzia. Sulle innovazioni apportate dal d.l. in argomento vedere più ampiamente capitolo VI (“L’anno 2012”).

2011	
Giugno 23	Ulteriore gestione commissariale (decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 23 giugno 2011, n. 6218) – con cessazione dalla carica del Presidente di AGEA e scioglimento del Cda – affidata ad un generale C.A. (A) della Guardia di finanza al fine di dare “completa attuazione (alle) disposizioni statutarie citate in premessa” (nomina del direttore generale di AGEA ai sensi dell’art. 12 dello Statuto). La durata della gestione commissariale è correlata alla ricostituzione degli organi di ordinaria amministrazione e comunque non può essere superiore ai sei mesi. In particolare, le motivazioni che hanno indotto il Governo a decretare il commissariamento di AGEA sono così in sintesi riportate nel provvedimento: “...risulta documentalmente accertata una disfunzione gestionale particolarmente grave per i riflessi negativi nei confronti dei settori produttivi tutelati dall’Agenzia che ha pregiudicato le funzioni istituzionali di Organismo pagatore dei finanziamenti comunitari” “...l’assenza di coordinamento, dovuta alla incompleta attuazione dello Statuto, ha determinato i citati negativi riflessi gestionali e finanziari, risultando concausa degli eccessivi ritardi dell’Ente nell’adempimento dei compiti istituzionali”.
Dicembre 23	Proroga della gestione commissariale fino al 31 marzo 2012, disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 dicembre 2011.
2012	
Febbraio 6	Il Presidente di AGEA, ricorrente al TAR avverso il provvedimento governativo innanzi citato che aveva disposto la sua cessazione dalla carica in uno con il commissariamento dell’Agenzia, si reinsedia nella funzione a seguito dell’annullamento da parte del TAR del decreto di commissariamento (sentenza TAR Lazio n. 529 /2012 dell’11 gennaio 2012).
12	Nomina di un componente del Cda di AGEA in sostituzione di un precedente membro nel frattempo nominato presidente di SIN, società partecipata e controllata da AGEA.
Marzo 15	Prima convocazione del reinsediato Cda di AGEA
Luglio 6	Scioglimento del Cda attraverso “l’abrogazione” dell’art. 9 del d.lgs 165/1999 relativo agli organi di AGEA, disposto con il citato d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (art. 12.17). Questo decreto, tra l’altro, trasferisce le funzioni di coordinamento previste dalle norme comunitarie, da AGEA al Ministero paaf a decorrere dal 1° ottobre 2012 e istituisce come organo di vertice politico-amministrativo la figura monocratica del “direttore”.

La situazione verificatasi nel triennio 2009–2011, è proseguita, quindi, nel 2012 allorché il Governo ha disposto⁹³, come già in precedenza rilevato, che le funzioni di coordinamento esercitate da AGEA – funzioni tipiche che, in maniera pressoché totalizzante, avevano determinato l’istituzione dell’Agenzia⁹⁴ – fossero svolte, a decorrere dal 1° ottobre 2012, dal Ministero paaf “che agisce come unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per tutte le questioni relative al FEAGA e al FEASR”, rappresentanza in atto svolta da AGEA.

⁹³ Cfr.: d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (art.12, commi 7 – 17) “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135. Significativamente la norma assume come motivazione del trasferimento di funzioni il “fine di ridurre la spesa di funzionamento, di incrementare l’efficienza e di migliorare la qualità dei servizi resi alle imprese agricole”, necessità tutte che, a parere della Corte, conseguono al, e sono state acute dal, ricordato succedersi per periodi relativamente brevi di figure soggettive diverse al vertice dell’Agenzia.

⁹⁴ Cfr.:d.lgs 27 maggio 1999, n. 165 che all’art. 3 dispone: “L’Agenzia è l’organismo di coordinamento di cui all’art. 6, comma 3, del regolamento (CE) n. 1290 del 2005 del Consiglio del 21 giugno 2005 ed agisce come unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per tutte le questioni relative al FEAGA e al FEASR, ai sensi del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione del 21 giugno 2006”.

(N.B. Il testo dell’articolo è stato aggiornato nelle parti sottolineate in relazione alle modifiche nel frattempo intervenute nella regolamentazione dell’UE).

3.2 Consiglio di amministrazione e commissario straordinario: attività

1. L'avvicendamento al vertice istituzionale di AGEA di figure soggettive diverse ha reso difficile concepire e definire sia le strategie aziendali di medio periodo, sia i connessi indirizzi attuativi nonché di assicurare il susseguente e continuo monitoraggio dei risultati conseguiti dalla struttura amministrativa quale esecutrice dei citati indirizzi.

Tali strategie ed indirizzi sono stati di volta in volta formalizzati con apposite delibere. Peraltro, i soggetti che avevano assunto la responsabilità di tali delibere, avendo lasciato i vertici aziendali non hanno potuto assumere la responsabilità politico-amministrativa degli obiettivi perseguiti, propria dell'organo di governo aziendale⁹⁵.

2. Il Consiglio di amministrazione, quale organo di vertice e di governo, svolge funzioni di indirizzo politico-amministrativo, di programmazione e di verifica dei risultati dell'attività dell'Agenzia e ne stabilisce le linee organizzative generali⁹⁶. Le medesime funzioni sono svolte dal commissario straordinario, ove nominato.

Gli indirizzi ed obiettivi strategici politico-amministrativi trovano esplicitazione nelle annuali delibere con le quali il Cda (o il commissario straordinario) approva il cosiddetto "Piano della performance"⁹⁷ con il quale, a corollario degli indirizzi e obiettivi citati, vengono individuati anche i vertici delle strutture amministrative alla cui responsabilità viene affidata l'attuazione degli indirizzi programmatici al fine del raggiungimento degli obiettivi⁹⁸.

Nel triennio in esame non sono stati enunciati nuovi significativi obiettivi strategici pluriennali ma "sono stati confermati gli obiettivi strategici individuati nella

⁹⁵ Significativo, al riguardo, quanto affermato dal secondo commissario straordinario all'atto della individuazione degli indirizzi e obiettivi strategici per l'anno 2010 (delibera commissariale n. 32 del 28 gennaio 2010): "La scelta del Commissario è quella di assicurare il supporto di indirizzo necessario alla programmazione degli obiettivi e allo svolgimento delle attività, pur tenendo conto della transitarietà della fase attuale".

Il connotato di provvisorietà che caratterizza la gestione commissariale non consente di formulare un piano contrassegnato da respiro triennale in tutte le sue componenti, ma deve necessariamente limitare la propria portata, tenuto conto sia della priorità delle contingenze che hanno determinato il commissariamento, sia della prossima scadenza del mandato".

⁹⁶ Cfr.: in generale per gli enti pubblici: d.lgs 165/2001 (art. 4) e DPR 97/2003 (art.3); in particolare per AGEA cfr. Statuto (artt. 6 e 7, che elencano anche tutte le altre attribuzioni del Presidente e del Cda).

⁹⁷ L'elaborazione ed approvazione del "Piano della performance" costituisce un'innovazione introdotta – in attuazione della delega conferita al Governo con legge 4 marzo 2009, n. 15, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni – con il d.lgs 27 ottobre 2009, n. 150, in particolare con l'art. 10 che stabilisce che il citato "Piano della performance" debba essere annualmente redatto dalle pubbliche amministrazioni entro il 31 gennaio.

⁹⁸ Per quanto concerne il triennio in esame, gli indirizzi annuali sono stati approvati: il 26 marzo 2009 (delibera commissariale n. 1, precedente l'entrata in vigore del ricordato d.lgs 150/2009) per gli obiettivi 2009; il 28 gennaio 2010 (delibera commissariale n. 32), per gli obiettivi 2010; per il 2011, gli indirizzi annuali sono conglobati nel "piano della performance".

precedente gestione, riportandoli su tempi e su una cronologia realistici, e proponendoli ai vertici esecutivi dell’Agenzia”.

Questa chiara enunciazione – coerente con il mandato commissoriale ricevuto e con la correlata durata e che si rileva dalla “premessa” della relazione sulla gestione commissoriale di AGEA nel periodo 15 aprile 2009-11 marzo 2010 (elaborata dal secondo commissario straordinario) – è valida anche, se pur non esplicitamente espressa, per le successive fasi di attività gestite prima dal Cda, poi dal terzo commissario straordinario e, successivamente, per un breve periodo del 2012, dal reinsediato Cda.

Nelle pagine che seguono vengono esposti le principali iniziative ed i correlati risultati che hanno caratterizzato le differenti fasi di gestione politico-amministrativa di AGEA nel triennio in argomento, essenzialmente incentrate, come detto, sull’attuazione di obiettivi strategici in precedenza individuati, quali: la semplificazione amministrativa; l’aumento dell’efficacia e della qualità dei servizi resi agli utenti; la riduzione dell’onere dell’azione amministrativa.

In premessa va ricordato che nel triennio 2009-2011, è stata avviata, e in taluni casi realizzata, la rimodulazione della struttura organizzativa, procedimentale e contabile definita con i nuovi statuto, regolamento di amministrazione e contabilità e regolamento del personale⁹⁹

□ La gestione durante la fase del secondo commissariamento (15 aprile 2009-10 marzo 2010)

Relativamente a questa fase¹⁰⁰ si evidenziano le seguenti attività:

Rafforzamento delle funzioni e potenziamento delle attività di coordinamento

- collaborazione nell’attivazione delle procedure per la istituzione, il riconoscimento e l’avvio della operatività di nuovi organismi pagatori (Calabria, Province autonome Trento e Bolzano, Sicilia e Sardegna);

⁹⁹ I tre documenti sono stati deliberati dal Cda in data 9 gennaio 2008. Risultano approvati: il regolamento di amministrazione e contabilità, con decreto interministeriale (Min. paaf e Min. economia e finanze) del 2 maggio 2008; il regolamento del personale, con decreto interministeriale (Min. paaf e Min per la pubblica amministrazione e l’innovazione) del 23 ottobre 2008; lo statuto, con decreto interministeriale (Min. paaf, Min. per la pubblica amministrazione e l’innovazione e Min. per l’economia e le finanze) del 18 febbraio 2009. Con riferimento allo statuto, i citati ministri hanno poi approvato in data 31 dicembre 2009, con decreto n. 31759, la modifica (apportata con delibera commissariale n. 5 del 26 marzo 2009) che ha ridotto da 7 a 5 il numero dei componenti del Consiglio di amministrazione in attuazione dell’art. 4 sexiesdecies del d.l. 3 novembre 2008, n. 171, convertito con legge 30 dicembre 2008, n. 205, che a tal fine disponeva l’adeguamento entro il 30 aprile 2009 degli statuti degli enti sottoposti a vigilanza del Ministero paaf.

¹⁰⁰ Non si esaminano le attività relative alla fase del primo commissariamento per la sua breve durata.

- istituzione e presidenza del “Comitato tecnico per l’applicazione del Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC)”¹⁰¹, al fine di garantire l’applicazione armonizzata a livello nazionale della normativa comunitaria;
- avvio dell’evoluzione del SIAN (Sistema informatico agricolo nazionale) quale sistema interorganizzativo preordinato ad un uso condiviso da parte dei diversi attori istituzionali operanti nel comparto agricolo, secondo il percorso tracciato dalle “Linee guida per lo sviluppo del SIAN”¹⁰²;
- potenziamento e aggiornamento delle procedure informatiche e telematiche a supporto dell’invio delle informazioni contabili relative al FEAGA e al FEASR ai servizi della Commissione;
- istituzione dell’”Ufficio sistema integrato di gestione e controllo (SIGC)” – per pianificare, monitorare ed eseguire i controlli compresi nell’ambito del SIGC – e dell’”Ufficio coordinamento dei controlli specifici” – per pianificare, monitorare ed eseguire i controlli delegati ad AGECONTROL e quelli ex post previsti dalla normativa comunitaria.¹⁰³

Rafforzamento delle funzioni e potenziamento delle attività di organismo pagatore

Il nuovo Statuto ha accentuato la configurazione di struttura autonoma di AGEA-Organismo pagatore per quanto concerne l’esecuzione di tutti gli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria in quelle regioni in cui non risultano istituiti gli organismi pagatori (regionali e di province autonome). AGEA-Organismo pagatore ha, inoltre, continuato ad assolvere compiti di intervento a livello nazionale nonché le funzioni dell’”Area amministrativa” fino alla nomina del Direttore generale (luglio 2011) al quale lo Statuto ha attribuito l’esercizio di tali funzioni unitamente a quelle di “coordinamento”¹⁰⁴.

Tra le attività poste in essere dall’”Organismo pagatore” si evidenziano:

- avvio dell’attivazione di “sportelli di consultazione” a servizio degli utenti delle regioni per le quali l’Organismo opera;
- riorganizzazione degli uffici dedicati alla gestione degli aiuti per lo sviluppo rurale;

¹⁰¹ Il citato “Comitato” è previsto dallo Statuto (art. 12.I) che dispone sia presieduto dal Direttore generale di AGEA e sia composto dal dirigente generale dell’area coordinamento, dai direttori degli organismi pagatori riconosciuti e dal direttore generale di SIN.

¹⁰² Il documento che definisce le citate “Linee guida” è stato approvato dal Ministro paaf con decreto 11 marzo 2008.

¹⁰³ Cioè i controlli di cui al regolamento (CE) 485/2008.

¹⁰⁴ Cfr.: Statuto artt. 11 e 12.

- sviluppo della gestione crediti ed irregolarità e della risoluzione del pregresso contenzioso comunitario con la Commissione;
- impianto organizzativo e tecnico e sviluppo di nuove procedure di gestione per l'attivazione del "Registro nazionale dei debiti"¹⁰⁵ degli operatori agricoli.

Evoluzione di servizi istituzionali

In tale ambito la gestione commissariale:

- ha dato impulso alla dematerializzazione della documentazione relativa alle procedure interne;
- ha dato avvio ad un piano strutturato di collaborazione con il Ministero dell'ambiente per valorizzare e mettere a sistema il patrimonio informativo e di servizi disponibili nel SIAN al fine di fornire supporto utile alla sicurezza dei prodotti alimentari¹⁰⁶;
- ha avviato il progetto "Sistema italiano della pesca e dell'acquacoltura" per l'istruttoria ed il controllo degli adempimenti dichiarativi dei beneficiari di contributi erogati a valere sul Fondo europeo per la pesca (FEP)¹⁰⁷;
- ha portato avanti il progetto di evoluzione dell'anagrafe delle aziende agricole nonché del fascicolo aziendale elettronico quali strumenti per il consolidamento e la correlazione di tutte le informazioni gestite dai diversi procedimenti amministrativi del comparto agricolo, certificandone la correttezza attraverso la cooperazione con le diverse amministrazioni competenti;
- ha proseguito le attività – avviate nel 2007 – in collaborazione con tutti gli organismi pagatori nazionali connesse al cosiddetto "Progetto Refresh"¹⁰⁸;

¹⁰⁵ Il "Registro" è stato istituito dal d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, art. 8ter (convertito in legge 9 aprile 2009, n. 33) che, nell'affidare ad AGEA il compito di definirne con propri provvedimenti le modalità tecniche per l'attuazione, nel contesto:

- equipara l'iscrizione del debito nel Registro alla sua iscrizione a ruolo ai fini della procedura di riscossione;
- obbliga gli organismi pagatori di procedere al recupero, versamento e contabilizzazione dei pagamenti indebiti, iscritti nel registro, in sede di erogazione di provvidenze e aiuti agricoli comunitari (connessi e cofinanziati) e nazionali (compensazione legale). Questa procedura in compensazione concerne anche il recupero crediti INPS per contributi previdenziali dovuti e non pagati dalle aziende agricole, a seguito di convenzione AGEA-INPS in attuazione dell'art. 4bis del d.l. 15 febbraio 2007, n. 10 ("disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari e internazionali"), introdotto dalla legge di conversione 6 aprile 2007, n. 46.

¹⁰⁶ La citata collaborazione attua l'art. 18 della legge 23 luglio 2009, n. 99 che detta norme a tutela della qualità delle produzioni agroalimentari, della pesca e dell'agricoltura.

¹⁰⁷ Il regolamento (CE) 27 luglio 2006, n. 1198, istitutivo del FEP, prevede, per garantire la separazione delle funzioni, che ciascuno Stato membro istituisca un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione, un'autorità di "audit" tutte funzionalmente tra loro indipendenti. Il Ministero paaf, quale autorità di gestione, ha designato AGEA-Organismo pagatore quale autorità di certificazione e AGEA-Coordinamento quale autorità di audit.

¹⁰⁸ Il "Progetto Refresh" in via preventiva attua una sistematica rilevazione dell'utilizzo del territorio agricolo in modo di certificare ex-ante – in condivisione con l'agricoltore interessato – l'effettiva consistenza

- ha accettato la proposta tecnico-economica elaborata da SIN¹⁰⁹ per l'introduzione presso AGEA e le società partecipate di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, di contabilità analitica e di controllo di gestione, in attuazione di quanto previsto dal nuovo regolamento di amministrazione e contabilità¹¹⁰, che recepisce la normativa nazionale in materia¹¹¹.

Nomina del direttore generale

Al riguardo va sottolineato che il commissario straordinario, pur avendone i poteri, non ha proceduto alla nomina del direttore generale, prevista come adempimento del Cda dallo Statuto AGEA¹¹².

■ La gestione durante la prima fase di amministrazione ordinaria (11 marzo 2010 – 22 giugno 2011)

1. Il Cda di AGEA, nominato per un triennio e riunitosi per la prima volta nel giugno 2010¹¹³, ha dapprima cessato la propria attività nel giugno 2011 (a seguito della nomina del terzo commissario straordinario¹¹⁴) per poi riprenderla nel febbraio 2012 (una volta annullato dal TAR il decreto di commissariamento¹¹⁵) e concluderla definitivamente nel luglio 2012 con

aziendale (fascicolo aziendale) per quanto attiene l'estensione del suolo ed il "macrouso" agricolo (seminativo, vigneto, ecc.) al fine dell'ammissibilità alla corretta richiesta e al pagamento di aiuti comunitari. Il progetto è realizzato utilizzando per le rilevazioni tecniche il Sistema Informativo Geografico (GIS) del SIAN.

¹⁰⁹ Cfr.: delibera commissariale 21 ottobre 2009, n. 20.

¹¹⁰ Il regolamento è stato approvato il 2 maggio 2008 con decreto interministeriale (Ministro paaf e Ministro economia e finanze).

¹¹¹ Tale normativa è essenzialmente costituita dal DPR 27 febbraio 2003, n. 97 ("Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 70/1975) (cfr. art.4 Regolamento), dal d.lgs 7 agosto 1997, n. 279 e dalle disposizioni del codice civile (art. 2424 e segg.), in quanto applicabili.

¹¹² Lo Statuto è stato approvato il 18 febbraio 2009 e l'art. 12 prevede come vertice della struttura operativa un direttore generale al quale l'incarico è conferito dal Cda su proposta del presidente.

¹¹³ La nomina dei cinque componenti del Cda è rimessa a due distinti procedimenti. Il Presidente è, in effetti, stato nominato per un triennio con decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010 (ufficialmente notificato al commissario straordinario il 17 marzo 2010) e ha assunto la carica in data 11 marzo 2010 allorché è stata decretata la cessazione della gestione commissariale (cfr. decreto Ministro paaf n. 6027 dell'11 marzo 2010). Gli altri quattro componenti sono stati nominati con decreto del Ministro paaf n. 5488 del 3 giugno 2010. Sicché la prima riunione del Cda convocata dal Presidente si è svolta il 16 giugno 2010.

¹¹⁴ Cfr.: decreto Presidente del Consiglio dei Ministri n. 6218 del 23 giugno 2011.

¹¹⁵ Cfr.: Sentenza TAR-Lazio dell'11 gennaio 2012 e nota del Direttore Generale AGEA n. DGV.2012.150 del 15 febbraio 2012 con la quale viene comunicata al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e al Magistrato della Corte dei conti la data (3 febbraio 2012) di reinsediamento del Presidente AGEA. Per quanto concerne la sentenza TAR vedere successivo paragrafo relativo alla "gestione durante la fase del terzo commissariamento".

l'entrata in vigore, nell'ambito di una ampia decretazione d'urgenza, di norme "ad hoc" concernenti sia le funzioni e l'assetto organizzativo di AGEA sia la soppressione degli organi di amministrazione e di controllo previsti dalla normativa¹¹⁶ all'epoca in vigore.

In questa parte della relazione viene trattata l'attività del Cda durante la sua "prima sessione di lavoro".

2. Il Cda si è riunito 13 volte (su 15 convocazioni, per due riunioni è mancato il numero legale), con presenza pressoché assidua di tutti i componenti.

Per quanto concerne l'attività, va sottolineato che molte delle riunioni del Cda sono state caratterizzate da una accentuata contrapposizione dialettica tra i membri che sovente non ha registrato possibilità di composizione, incidendo così negativamente sulle assunzioni di decisioni da parte dello stesso Cda. Sotto questo profilo risulta sintomatica la vicenda della mancata nomina del Direttore Generale, nomina che per tre successive riunioni il Presidente ha sottoposto all'attenzione degli altri componenti del Cda proponendo un nominativo che non ha riscosso l'adesione dei citati componenti schierati su posizioni tra loro confliggenti¹¹⁷. Tale mancata nomina è stata assunta quale motivazione di base per l'attivazione della terza gestione commissariale che ha assegnato al commissario come compito precipuo proprio la nomina del Direttore Generale¹¹⁸.

3. Tra le iniziative più significative di questa prima sessione di amministrazione ordinaria, si segnalano:

- approvazione del documento programmatico sulla sicurezza¹¹⁹ in versione aggiornata;

¹¹⁶ Cfr.: d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 12 (7-17):in particolare il comma 17 abroga, dalla data di entrata in vigore del d.l. (7 luglio 2012) l'art. 9 del d.lgs 165/1999 concernente gli organi (Presidente, Cda e Collegio dei revisori) di AGEA. Al riguardo vedere successivo cap. VI.

¹¹⁷ Cfr. verbale n. 5 della riunione del Cda del 23 e 30 settembre 2010. Nella seconda sessione (30 settembre) di tale riunione, il Presidente, unitamente al nominativo e alle correlate attribuzioni del Direttore generale, aveva anche proposto i nominativi per gli incarichi dirigenziali di prima fascia da preporre all'"area coordinamento" e all'"organismo pagatore". Tale proposta globale, che avrebbe consentito ad AGEA un assetto al vertice della struttura amministrativa in linea con lo Statuto, non è stata però approvata dal Cda.

¹¹⁸ Cfr.: decreto Presidente del Consiglio dei Ministri n. 6218 del 23 giugno 2011. Da rilevare che già nella riunione del Cda del 2 settembre 2010 il Presidente di AGEA aveva richiamato l'attenzione dei componenti del Cda sul fatto che la mancata attuazione dello Statuto "diverrebbe prova di non adeguato funzionamento del Consiglio AGEA. Vale a dire, anticamera di un possibile commissariamento" (cfr. verbale n. 4 del 2 settembre 2010). Sulla terza gestione commissariale vedere successivo paragrafo.

¹¹⁹ In attuazione del d.lgs 30 giugno 2003, n. 196.

- approvazione della riduzione degli uffici di livello dirigenziale non generale e della riduzione della dotazione organica del personale non dirigenziale¹²⁰.
- approvazione nuovo regolamento “Albo depositari AGEA”,
- approvazione convenzione AGEA-Regione Basilicata per la gestione delle domande di pagamento programma di sviluppo rurale 2007-2013;
- approvazione piani di formazione del personale 2010-2011;
- approvazione atti esecutivi per i servizi di conduzione ed evoluzione del SIAN relativi al periodo 2011-2013;
- approvazione del documento programmatico triennale “Piano delle performance”;
- approvazione del documento programmatico sulla sicurezza;
- riduzione degli assetti organizzativi di AGEA¹²¹.

□ La gestione durante la fase del terzo commissariamento (23 giugno 2011-5 febbraio 2012)

Il terzo commissario straordinario del triennio in esame ha gestito AGEA, quale vertice politico-amministrativo, dal 23 giugno 2011 (data della nomina)¹²², al 5 febbraio 2012 giorno precedente al reinsediamento del Presidente di AGEA¹²³ che aveva vista accolta dal TAR del Lazio la sua richiesta di annullamento del decreto di commissariamento e di nomina del commissario straordinario¹²⁴.

¹²⁰ In attuazione della legge 26 febbraio 2010, n. 25 (art. 2.8bis).

¹²¹ In conformità del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 (art. 2.8bis lett. b) convertito in legge 26 febbraio 2010, n. 25.

¹²² Cfr. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 6218 del 23 giugno 2011. La nomina inizialmente prevista per un periodo non superiore a sei mesi era stata successivamente prorogata “fino alla ricostituzione degli organi di ordinaria amministrazione e, comunque, non oltre il termine del 31 marzo 2011” (cfr. decreto PCM 11 gennaio 2012, n. 227).

¹²³ Cfr. nota 2665 del 17 febbraio 2012 con la quale il Capo di gabinetto del Ministero paaf rappresentava al Commissario straordinario che, “come da comunicazione dell’AGEA, a far data dal 6 febbraio u.s. il dr. XY si è reinsediato nella funzione di Presidente dell’Agenzia”.

¹²⁴ Cfr. sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 529/2012 dell’11 gennaio 2012, depositata il 17 gennaio 2012. Con riferimento a questa sentenza, non appellata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Capo di gabinetto del Ministero paaf con nota 1432 del 26 gennaio – indirizzata al direttore generale di AGEA e, per conoscenza, al Commissario straordinario – invitava “a dare ottemperanza al decisum giudiziario dando qui notizia delle misure adottate per il ripristino della situazione giuridica anteriore al decreto annullato” e a collaborare “con il ricorrente vittorioso ove questo chieda l’esecuzione nei termini di legge della sentenza di cui trattasi”.