

b) *Le collaborazioni*

Nel triennio in esame hanno operato in AGEA tre professionisti esterni sulla base di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di attività nei settori dello sviluppo rurale, del Fondo europeo per la pesca e della comunicazione istituzionale¹⁶⁰, come evidenziato nella seguente tabella.

AGEA. Collaborazioni: impegni esercizi 2009 – 2011

(euro)

Collaboratore			Collaborazioni			Impegno a consuntivo		
Nominativo	Professione	Periodo	Oggetto	Compenso (a)	Oneri c/amm.	Esercizio 2009	Esercizio 2010	Esercizio 2011
A	Dottore agronomo	09/10/08 08/10/09 e 09/10/09 08/10/10	Collaborazione nelle attività di coordinamento dello sviluppo rurale	60.000	11.800	71.800	60.000	-
B	Giornalista	01/06/10 31/05/11	Addetto stampa e comunicazione AGEA	50.000	10.000	-	35.000	48.500
B	"	01/06/11 31/12/11	"	23.000	1.430	-		
C	Senior manager società certificazione	19/04/10 31/12/10	Consulenza per certificazione spese Fondo europeo per la pesca	30.000	6.000	-	36.000	-
Totali (A+B+C) (b)						71.800	131.000	48.500

Fonte: elaborazione Cdc su dati AGEA

(a) Compenso contrattuale: € per anno o per periodo, esclusi oneri riflessi c/amm..

(b) Oltre alle collaborazioni riportate nella tabella altre collaborazioni minori e/o per brevi periodi hanno avuto luogo nel triennio. Gli impegni assunti a consuntivo sono stati in totale di euro: 122 mila nel 2009, 137 mila nel 2010 e 57 mila nel 2011.

Anche con riferimento alle collaborazioni gli stanziamenti relativi all'esercizio 2011 hanno tenuto conto della disposizione normativa che ne limitava l'importo al 50 per cento delle spese sostenute nel 2009¹⁶¹.

¹⁶⁰ Con delibera cda AGEA n. 47 del 14 aprile 2011 è stato istituito l'"Ufficio di comunicazione istituzionale" le cui funzioni di coordinatore vengono affidate con contratto di collaborazione coordinata e continuativa a un professionista iscritto all'Albo dei giornalisti.

¹⁶¹ Cfr. citato d.l. 78/2010, art. 9.29.

6. I comandi

1. Durante il triennio in esame AGEA ha fatto ricorso alle norme che disciplinano l'istituto del comando presso pubbliche amministrazioni sia per autorizzare propri dipendenti a prestare servizio presso altre amministrazioni, sia per beneficiare delle prestazioni professionali di dipendenti provenienti da altre amministrazioni. La tabella che segue dà conto delle posizioni di comando in essere nei quattro anni 2009-2012.

AGEA. Comandi anni 2009 - 2012

A) Personale comandato presso altre amministrazioni					
Posizione economica o qualifica	Amministrazione	Periodo			
		2009	2010	2011	2012
C2	Min. affari esteri. Direzione gen.le cooperazione allo sviluppo	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.
C5	"	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	-
C3	"	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.
C3	"	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.
B1	INPDAP - Roma	1° gen.-1°feb.	-	-	-
B2	INPDAP - Roma	1° ago.-31 dic.	1° gen.-30 ott.	1° apr.-31 dic.	1° gen.-31 mar.
C3	INPS	-	-	1° dic.-31 dic.	1° gen.-30 nov.

B) Personale comandato proveniente da altre amministrazioni					
Posizione economica o qualifica	Amministrazione	Periodo			
		2009	2010	2011	2012
Questore aggiunto forestale	Mipaaf- Corpo forestale	1° ago-15 mar.	-	-	-
maresciallo aiutante	Guardia di finanza	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-30 giu.
"	"	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-4 ott.
"	"	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-31 dic.	1° gen.-4 ott.
C1	Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA	-	-	-	1° gen.-31 dic.
dirigente II fascia	Mipaaf	-	-	-	26 mar.-31 dic.

a) Personale comandato presso altre amministrazioni

2. La tabella evidenzia il ricorrente rinnovo delle autorizzazioni al comando di tre dipendenti che prestano servizio presso il Ministero degli affari esteri da epoca risalente per uno all'anno 2002 e per gli altri due all'anno 2005 e la cui posizione di comando è stata ulteriormente prorogata a tutto il 2013.

Questa situazione contrasta con la norma che disciplina il comando sottolineandone la temporaneità e l'eccezionalità, unitamente alle riconosciute esperienze di servizio e alla richiesta di una speciale competenza. E, inoltre, la politica dei comandi AGEA non è in linea con le criticità evidenziate dall'OIV¹⁶² relative al personale "insufficiente a reggere tutti gli input operativi demandati alla struttura dalla legge o dalla pubblica amministrazione. Le criticità in parola si rilevano alquanto evidenti se si porge attenzione al divario corrente tra la pianta organica (che contempla n. 283 unità) già ridotta di n. 34 unità in ossequio alla legge 25/2010 e il personale effettivamente in servizio (n. 269 unità)".

La Corte invita quindi l'Agenzia a rigorosamente ancorare i provvedimenti di comando di propri dipendenti – esplicitandolo nelle relative autorizzazioni – alle esigenze di servizio ed, in particolare, alla speciale competenza che rende più proficuo ed efficace per l'Agenzia comandare il proprio personale a prestare servizio presso altre amministrazioni – in via eccezionale e per un tempo determinato – piuttosto che impiegarlo presso le proprie strutture per far fronte alle criticità rilevate dall'OIV.

Ciò tenuto anche conto che nei provvedimenti di ulteriore autorizzazione al comando presso il Ministero degli esteri come unica motivazione viene richiamata la richiesta pervenuta dal Ministero¹⁶³.

b) Personale comandato da altre amministrazioni

3. Per quanto concerne il personale comandato presso AGEA va sottolineata la vicenda relativa alle tre unità di personale con qualifica di "maresciallo aiutante" provenienti dalla Guardia di finanza.

¹⁶² Cfr. nota OIV n. 11 del 19 dicembre 2011.

¹⁶³ Cfr. determinazioni 54 (31 ottobre 2012), 61 e 62 (30 novembre 2012) del Direttore Generale AGEA di concerto con Ministero affari esteri e Ministero economia e finanze.

4. Il comando delle tre unità trova origine nel trasferimento, disposto dalla legge finanziaria 2007 a decorrere dal 1° luglio 2007¹⁶⁴, dal Ministero paaf ad AGEA dei controlli ex-post previsti dalla regolamentazione comunitaria¹⁶⁵ e finalizzati ad accertare la realtà e regolarità delle operazioni che rientrano direttamente o indirettamente nel sistema di finanziamento dei fondi FEAGA.

A tal fine, la regolamentazione prevede che in ciascuno Stato membro dell'UE venga istituito un "servizio specifico" - con il compito di seguire l'applicazione del regolamento ed in particolare, l'esecuzione dei controlli - organizzato in modo indipendente dagli uffici incaricati dei pagamenti e dei controlli che li prevedono¹⁶⁶.

5. Per avviare prontamente presso AGEA le attività connesse ai compiti trasferiti lo stesso Ministero paaf assunse l'iniziativa di chiedere al Comandante generale della Guardia di finanza di consentire il comando presso l'Agenzia dapprima di un solo ispettore e poi di altri due (tutti con qualifica di "maresciallo aiutante")¹⁶⁷ individuati in ragione del fatto che già all'epoca era stato loro attribuito il compito di eseguire i controlli comunitari in argomento.

6. I tre ispettori, come sopra individuati, sono stati quindi assegnati in posizione di comando presso AGEA per un triennio a far tempo dall'11 giugno 2007 (per il primo ispettore, con rapporto regolato con apposito contratto di collaborazione coordinata e continuativa) e dal 5 ottobre 2007 (per gli altri due).

Sollecitato sempre dall'iniziativa del Ministro paaf¹⁶⁸ il comando è poi stato prorogato per altri due anni per tutti e tre gli ispettori, mentre per il solo primo ispettore (nominato, sin dall'inizio del comando "coordinatore" del servizio) il Ministro ha richiesto ed ottenuto dal Comando della Guardia di finanza un'ulteriore proroga di tre anni¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Cfr. legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1.1048: "I controlli di cui all'articolo 4, comma 4 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81, e i compiti di cui all'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 4045/89, a decorrere dal 1° luglio 2007, sono demandati all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

¹⁶⁵ Cfr. ora reg. (CEE) n. 485/2008 del Consiglio del 26 maggio 2008 che abroga il precedente reg.(CEE) 4045/89 e che disciplina "il controllo della realtà e della regolarità delle operazioni che rientrano direttamente o indirettamente nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAG) sulla base dei documenti commerciali dei beneficiari o debitori, o dei loro rappresentanti, in seguito denominati "imprese" (art.1).

¹⁶⁶ Cfr. reg. (CEE) 485/2008, art. 11.

¹⁶⁷ Cfr. note Ministro paaf 27 marzo e 20 luglio 2007.

¹⁶⁸ Cfr. nota Ministro paaf del 4 marzo 2010, n. 7049/10.

¹⁶⁹ Cfr. nota Ministro paaf del 12 dicembre 2011, n. 12727.

7. Con riguardo a quest'ultima ulteriore proroga, in sede di esame del bilancio preventivo 2012, il Presidente di AGEA aveva rappresentato ai componenti del Cda le proprie perplessità in merito al proseguimento delle posizioni di comando in argomento, e ciò nell'ottica che "l'attività di supporto fosse stata pensata nelle forme di un temporaneo affiancamento dell'Agenzia di controllo", ed aveva prospettato per i relativi contratti "la risoluzione contrattuale anticipata" e "ove ciò non fosse possibile, la risoluzione all'atto della naturale scadenza contrattuale"¹⁷⁰; richiesta quest'ultima reiterata con l'invito rivolto al Direttore generale di "valutare l'opportunità di procedere, nel più breve tempo possibile, alla risoluzione dei contratti di cui trattasi"¹⁷¹.

Considerazioni queste, imperniate sulla "non procrastinabilità dei rapporti di collaborazione di cui trattasi, vista la collisione cui essi vanno incontro rispetto alla vigente disciplina giuslavoristica del pubblico impiego; (e anche sull') incompatibilità di tali rapporti rispetto ai criteri di economicità che l'AGEA è tenuta a considerare e rispettare" ribadite dal Presidente AGEA in una nota indirizzata al capo di gabinetto e al direttore generale dei servizi amministrativi del Ministero paaf nonché al presidente dell'OIV¹⁷² e successivamente portata a conoscenza del Cda AGEA nella sua ultima riunione¹⁷³, durante la quale, tuttavia, tale organo non ha assunto formali delibere di indirizzo.

8. Invero, già in precedenza, il Collegio dei revisori¹⁷⁴ in merito alla situazione in cui si trovava il "maresciallo coordinatore del Servizio" per le cui prestazioni AGEA ha stipulato due successivi contratti di collaborazione coordinata e continuativa e sostiene "un onere pari alla retribuzione fissa ed accessoria al medesimo spettanti in qualità di Ispettore della guardia di finanza e al richiamato corrispettivo di 36 mila euro annui" aveva manifestato fondate contestazioni osservando che questa situazione "risulta in contrasto con la normativa vigente in materia di pubblico impiego. Ad avviso del Collegio, infatti, non é compatibile il conferimento di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa consistente in prestazioni di lavoro autonomo con un rapporto di lavoro subordinato, incarico peraltro che si presenta sovrapponibile per materia e funzioni all'attività disimpegnata in posizione di comando". Sottolineava, inoltre, il Collegio, che le funzioni esercitate dall'Ispettore in argomento risultavano

¹⁷⁰ Cfr. verbale Cda AGEA n. 16 del 22 marzo 2012.

¹⁷¹ Cfr. verbale Cda AGEA n. 20 del 24 maggio 2012.

¹⁷² Cfr. nota Presidente AGEA n. 180 del 26 giugno 2012.

¹⁷³ Cfr. ordine del giorno riunione Cda AGEA del 27 giugno 2012, punto "varie".

¹⁷⁴ Cfr. verbale Collegio dei revisori n. 157 del 14 aprile 2011. Le contestazioni riportate nel testo conseguono all'esame di due autorizzazioni mensili al pagamento del corrispettivo correlate all'incarico di collaborazione affidato al "maresciallo coordinatore del Servizio".

trasferite dal Ministero ad AGEA a norma di legge¹⁷⁵ “senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica”¹⁷⁶.

9. In una apposita “nota informativa per il Consiglio di amministrazione”¹⁷⁷, il Direttore Generale di AGEA fornisce una congrua, se pur sintetica, esposizione delle attività svolte dai tre ispettori della Guardia di finanza quali componenti del “Servizio specifico” sottolineando, in particolare, l’impegno posto nella esecuzione di controlli rimasti in arretrato e la conseguente comunicazione con la quale *“alla luce dei notevoli e riusciti sforzi delle autorità italiane per risolvere l’arretrato, i servizi della Commissione (europea) ritengono che il problema sia stato risolto”*¹⁷⁸, per cui, “la minacciata correzione finanziaria non è stata irrogata, con un beneficio, per lo Stato Italiano, pari ad oltre 182 milioni di euro”.

10. Insediatosi a seguito di decretazione d’urgenza¹⁷⁹ il nuovo organo monocratico (“il direttore”) al vertice dell’Agenzia, la vicenda di cui si tratta è stata definita con i seguenti provvedimenti.

- Determinazione del Direttore Generale con la quale viene conferito, per l’intero periodo di comando (11 giugno 2012-10 giugno 2015), l’incarico di seguire l’applicazione del regolamento CE n. 485/2008 allo stesso “maresciallo aiutante” in precedenza attributario del medesimo incarico e vengono rimessi ad apposito atto del Direttore dell’Agenzia il riconoscimento e la determinazione di un compenso aggiuntivo mensile¹⁸⁰. Tale determinazione, a differenza di quanto

¹⁷⁵ Cfr. legge 296/2006, art. 1.1048.

¹⁷⁶ La possibilità di corrispondere un “compenso aggiuntivo mensile rapportato alle responsabilità assegnate” è prevista dai tre decreti (Comando Generale della Guardia di Finanza di concerto con AGEA) che hanno disposto il comando del maresciallo di cui si tratta. Al riguardo vale notare che già in una iniziale nota informativa del 28 maggio 2007 predisposta per il Cda dal dirigente dell’Ufficio monocratico in relazione agli adempimenti connessi all’esercizio delle funzioni di controllo comunitarie trasferite dal Ministero paaf si legge che “l’AGEA riconoscerà ai sensi del citato art. 53 del dlgs 165/2001 all’ispettore ... un compenso aggiuntivo mensile che consenta l’equiparazione della retribuzione del medesimo a quella prevista per l’esercizio di funzioni dirigenziali”. Il Cda approvava “l’operato dell’Azienda condividendone appieno le motivazioni”, (cfr. verbale n. 40/2007).

¹⁷⁷ Cfr. nota del Direttore generale del 20 marzo 2012 indirizzata al Presidente e da questi allegata alla citata nota n. 180 del 26 giugno 2012 portata a conoscenza del Cda nella riunione del 27 giugno 2012.

¹⁷⁸ Cfr. nota FA/2007/010/IT/MIBLT del 19 maggio 2009, citata nella richiamata nota del Direttore Generale.

¹⁷⁹ Cfr. d.l. 6 luglio 2012, n. 95 e, al riguardo, successivo capitolo VI.b..

¹⁸⁰ Cfr. determinazione del Direttore Generale n. 43 del 23 luglio 2012. Questa determinazione richiama in parte motiva il contenuto del decreto interdirettoriale n. 161/860/12 del 31 maggio 2012 – sottoscritto dal Comandante Generale della Guardia di Finanza di concerto con il Direttore Generale dell’Agenzia per prorogare dall’11 giugno 2012 al 10 giugno 2015 l’incarico in argomento – che prevede la possibilità di riconoscere “al predetto militare l’attribuzione di un compenso mensile rapportato alle responsabilità assegnate, in osservanza, comunque, delle disposizioni di cui all’art. 53 del dlgs 165/2001, nonché dell’art. 3, comma 63 della legge 24 dicembre 1993, n. 537”. La determinazione in esame è altresì assunta: a) tenuto conto che all’interno dell’Agenzia non risulta esistere la figura professionale richiesta per lo svolgimento delle funzioni specialistiche in materia di controlli di cui al reg. CE n. 485/2008 e che si rende necessario far fronte a tale funzione acquisendo la collaborazione di un esperto di comprovata esperienza; b) considerato che l’incarico fiduciario viene affidato ad un’unità appartenente al Corpo della Guardia di Finanza che presenta i necessari requisiti di comprovata esperienza nel settore e di affidabilità in quanto

disposto dal precedente provvedimento di conferimento dell'incarico non ne prevede la formalizzazione "con apposito contratto"¹⁸¹.

- Determinazione del Direttore di AGEA che, correlata al ricordato provvedimento del Direttore Generale, "riconferma per l'intero periodo di comando, al Maresciallo aiutante un compenso annuo di 36 mila euro al lordo delle ritenute ...", e rapporta il rimborso spese per incarichi di missione a quello previsto per il personale della Guardia di Finanza¹⁸², in ciò innovando rispetto a quanto stipulato nel precedente contratto di collaborazione coordinata e continuativa che legava tale rimborso a quello previsto per i dipendenti di AGEA¹⁸³, per effetto dell'instaurarsi, a seguito del comando, di un rapporto di servizio tra AGEA e dipendente comandato¹⁸⁴, che comporta l'applicazione anche al comando di tutte le norme che regolano l'attività di servizio presso l'ente a favore del quale questi presta in via esclusiva la sua opera, con la sola eccezione, per previsione normativa, di quelle che disciplinano il trattamento economico.¹⁸⁵
- Determinazione del Direttore Generale¹⁸⁶ che, preso atto delle contestazioni del Collegio dei revisori – in precedenza ricordate e relative alla non conformità alla normativa vigente in materia di pubblico impiego del conferimento ad un soggetto in posizione di comando di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa – annulla la precedente determinazione¹⁸⁷ nella parte in cui disponeva la stipula di apposito contratto per la disciplina del rapporto di servizio

particolarmente esperto nel settore dei controlli avendo già svolto prestazioni di servizio professionale di uguale contenuto con esito positivo.

¹⁸¹ Cfr. determinazione del Titolare dell'Ufficio monocratico n. 408 del 5 ottobre 2007 che espressamente prevede "di formalizzare l'incarico con apposito contratto", in effetti poi sottoscritto quale contratto di prestazione di opera in regime di collaborazione coordinata e continuativa in data 5 ottobre 2007 per un triennio, con entrata in vigore dall'11 giugno 2007, e poi di nuovo stipulato per un ulteriore triennio fino al 12 giugno 2012.

¹⁸² Cfr. determinazione del Direttore n. 4 del 9 agosto 2012. Per il rimborso delle spese di missione la determinazione richiama l'art. 36 del DPR 16 aprile 2009, n. 51 che recepisce l'accordo sindacale per le forze di polizia (quadriennio normativo 2006-2009; biennio economico 2006-2007).

¹⁸³ Cfr. contratto 5 ottobre 2007, art. 7 di collaborazione coordinata e continuativa del maresciallo coordinatore.

¹⁸⁴ Cfr. Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza 29 settembre 2003, n. 5542 che, tra l'altro, statuisce: "La posizione di comando di un pubblico dipendente, pur non comportando alcuna alterazione del rapporto di impiego, ne implica una rilevante modificazione in senso oggettivo, giacché l'impiegato viene destinato a prestare servizio, in via ordinaria ed abituale, presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza. In particolare, fermo restando il c.d. rapporto organico (che continua ad intercorrere tra il dipendente e l'ente di appartenenza o di titolarità) si modifica il c.d. rapporto di servizio, atteso che il dipendente è inserito, sia sotto il profilo organizzativo-funzionale, sia sotto quello gerarchico e disciplinare, nella nuova amministrazione di destinazione, a favore della quale egli presta esclusivamente la sua opera".

¹⁸⁵ La norma richiamata è il DPR 10 gennaio 1957, n. 3 che all'art. 57 tra l'altro prevede: "Alle spese del personale comandato presso enti pubblici provvede direttamente ed a proprio carico l'ente presso cui il detto personale va a prestare servizio. L'ente è, altresì, tenuto a versare all'amministrazione statale, cui il personale stesso appartiene, l'importo dei contributi e delle ritenute sul trattamento economico previsti dalla legge".

¹⁸⁶ Cfr. determinazione del Direttore Generale n. 45 del 9 agosto 2012.

¹⁸⁷ Cfr. determinazione del direttore dell'Area coordinamento, n. 456 del 16 giugno 2010 con la quale a seguito della proroga del comando del "maresciallo aiutante" gli veniva di nuovo conferito l'incarico per il periodo 11 giugno 2010 -10 giugno 2012.

del “maresciallo aiutante” di cui si tratta e correla la erogazione, per il periodo 11 giugno 2010-10 giugno 2012, del compenso aggiuntivo di 36 mila euro l’anno alla norma¹⁸⁸ che esclude gli incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di comando dal novero degli incarichi per i quali il dipendente pubblico non può percepire compensi.

11. Definita con i provvedimenti sopra richiamati la posizione del “maresciallo aiutante” in conformità a quanto osservato dal Collegio dei revisori, va però qui richiamato l’altro e fondamentale rilievo correlato alla previsione normativa per cui il trasferimento di funzioni dal Ministero all’AGEA deve avvenire “senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica”¹⁸⁹.

12. Con riguardo al comando dei tre “marescialli aiutanti” va rilevato che le determinazioni interdirettoriali con cui tali comandi sono decretati prevedono il rimborso da parte di AGEA al Comando Generale della Guardia di Finanza delle competenze corrisposte ai tre ispettori.

13. In conclusione la Corte dei conti, pur avendo preso atto delle motivazioni che hanno indotto AGEA a richiedere la proroga del comando del “maresciallo aiutante” cui è stato confermato l’incarico di coordinatore del “Servizio specifico” in precedenza richiamato, non può non rilevare come il perdurare della necessità di tale incarico (peraltro con un esborso finanziario pari a quello sostenuto per un dirigente di prima fascia), nonché la ricorrente motivazione della inesistenza della necessaria figura professionale all’interno della struttura amministrativa pongano in rilievo come l’Agenzia non sia stata in grado, dopo cinque anni dal trasferimento delle funzioni dal Ministero paaf, di qualificare al proprio interno – con l’apporto, peraltro, della specifica attività professionale del coordinatore e degli altri due ispettori comandati – un dirigente o funzionario idoneo a svolgere le funzioni specialistiche in materia di controlli ex-post previsti dalla normativa comunitaria, funzioni ora in via permanente di competenza dell’Agenzia. O, come, di converso, “l’attività formativa nei confronti del personale interno”¹⁹⁰ svolta dal maresciallo coordinatore non abbia raggiunto l’obiettivo di qualificare un funzionario in grado di subentrare nelle funzioni di coordinamento del “Servizio specifico”.

¹⁸⁸ Cfr. d.lgs 30 marzo 2001, n. 165, art. 53.

¹⁸⁹ Cfr. legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1.1048.

¹⁹⁰ Cfr. “Premessa” al contratto di collaborazione coordinata e continuativa del 5 ottobre 2007.

7. Il controllo interno - SE.C.IN e O.I.V.

1. L'attività di valutazione e controllo strategico – diretta alla verifica della corrispondenza delle attività di gestione agli obiettivi definiti dall'organo di indirizzo politico-amministrativo nonché alla valutazione del grado di attuazione di tali obiettivi da parte di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, delle singole unità organizzative e, a livello individuale, dei componenti di tali unità – è stata esercitata, nel triennio in esame, dapprima dal "Servizio di controllo interno-SE.C.IN"¹⁹¹ e poi dall'"Organismo indipendente di valutazione-OIV" che lo ha sostituito in ottemperanza della normativa emanata nel corso del 2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni¹⁹².

Servizio di controllo interno – SE.C.IN

2. Il SE.C.IN ha operato fino all'aprile 2010 nella stessa composizione del collegio nominato per un triennio nel 2006, termine successivamente esteso a quattro anni in conformità alle norme del regolamento del personale¹⁹³.

I componenti tutti esterni del collegio sono stati remunerati per il loro incarico di collaborazione professionale con un emolumento annuo lordo fissato:

- per il presidente, in euro 45.000;
- per i membri, in euro 40.500.

3. L'attività di valutazione e controllo strategico è stata condotta dall'Organo collegiale nell'ottica di un approccio metodologico basato su analisi dei rapporti redatti dai responsabili d'area, verifiche in loco e cartolari, colloqui, formali audizioni, chiarimenti in contraddittorio. Attività di analisi, queste indicate, preordinate alla manifestazione di un giudizio valutativo sulla rispondenza tra gli atti di indirizzo e gli

¹⁹¹ Cfr. d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche". Il successivo d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419 (art. 13.1.l) ha poi stabilito che le pubbliche amministrazioni dello Stato che esercitano la vigilanza sugli enti pubblici, in sede di revisione degli statuti di tali enti, prevedano l'istituzione, in aggiunta all'organo di revisione, di un sistema di controlli interni coerente con i principi fissati dal citato decreto 286/99. Per quanto concerne AGEA, lo Statuto (art. 16.3) demanda al regolamento di amministrazione e contabilità l'istituzione del sistema di controlli in argomento (ivi art.84). Il regolamento del personale disciplina il monitoraggio e la valutazione delle attività (al riguardo cfr. artt. 24-26).

¹⁹² Cfr. legge (delega) 4 marzo 2009, n. 15 e d.lgs. (di attuazione) 27 ottobre 2009, n. 150.

¹⁹³ Cfr. delibera Presidente AGEA n. 145 del 13 gennaio 2006 – che fissa la decorrenza funzionale ed operativa dal 1° febbraio 2006 – e delibera del Commissario straordinario n. 2 del 26 marzo 2009, che richiama in motivazione il regolamento del personale (art. 25.4).

obiettivi formulati dal Consiglio di amministrazione e gli adempimenti attuativi posti in essere dalla dirigenza di AGEA a riscontro di quegli indirizzi e per perseguire quegli obiettivi.

Con riferimento all'anno 2009, l'Organo collegiale ha formulato un giudizio di massima positivo sui risultati perseguiti e sulla realizzazione degli obiettivi, in quanto in parte mitigato da alcune situazioni di criticità emerse nel corso delle audizioni e segnalate anche dalla relazione della società di certificazione dei conti relativi alle gestioni fondi comunitari. Sicché il SE.C.IN ha raccomandato agli organi di AGEA di corrispondere in misura non superiore al 90-95 per cento il premio di risultato annuale ai settori interessati dalle rilevate criticità¹⁹⁴.

Organismo indipendente di valutazione della performance – O.I.V.

4. In AGEA, l'OIV è subentrato al SE.C.IN nell'ottobre del 2010¹⁹⁵ in una composizione che, accanto a due nuovi membri, ha visto riconfermato l'ex presidente del SE.C.IN, poi nominato anche alla presidenza del nuovo organismo di valutazione¹⁹⁶. Confermati risultano anche gli emolumenti in precedenza fissati:

- per il presidente euro 45.000;
- per i membri euro 40.500.

5. L'attività dell'OIV si è conformata all'espletamento dei compiti previsti dalla normativa¹⁹⁷ ed è stata indirizzata, tra l'altro: all'elaborazione di "linee guida per la valutazione della trasparenza", documento basilare per la deliberazione da parte di AGEA del "piano della performance 2011-2013"; a promuovere ed attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità; a propiziare una diagnostica relativa al ciclo di gestione della performance e al monitoraggio degli indicatori di risultato; alla redazione di un "Primo rapporto valutativo relativo al monitoraggio del piano della performance 2011-2013" con particolare riferimento alla valutazione degli obiettivi 2011; a segnalare criticità relative al funzionamento delle

¹⁹⁴ Cfr. verbale Servizio controllo interno del 29 aprile 2010.

¹⁹⁵ Cfr. provvedimento presidenziale n. 2 del 13 ottobre 2010. La concreta attività dell'OIV è iniziata il 23 dicembre 2010.

¹⁹⁶ Cfr. atto presidente AGEA n. 4 del 12 maggio 2011. Da notare che sia questo atto di nomina del presidente O.I.V. e di fissazione degli emolumenti, sia il precedente provvedimento di nomina dei componenti dell'OIV sono stati assunti dal presidente AGEA in conformità a quanto disposto dallo statuto (art. 6.2 k) per la nomina del SE.C.IN, mentre il d.lgs. 150/2009, successivo allo statuto, prevede (art. 14.3) che l'OIV "è nominato..... dall'organo di indirizzo politico-amministrativo".

¹⁹⁷ Cfr. d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in particolare art. 14 che definisce strutture e compiti dell'organismo indipendente di valutazione della performance.

strutture AGEA; ad elaborare una prima relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità di AGEA.

6. L'OIV ha espresso le proprie valutazioni in merito al raggiungimento degli obiettivi dell'anno 2010¹⁹⁸, quali definiti dal commissario straordinario all'epoca in carica¹⁹⁹, esprimendo "parere favorevole in ordine ai risultati raggiunti con riguardo a tutte le strutture in cui è articolata AGEA", e sottolineando, tuttavia, la necessità "di una migliore specificazione degli obiettivi" per renderne più puntuale l'assegnazione ai singoli dirigenti.

7. Con riferimento all'esercizio 2011, l'OIV in sede di primo rapporto valutativo del "Piano delle performance 2011-2013"²⁰⁰ ha sottolineato aspetti critici della gestione AGEA correlati: a) alla minore assegnazione di risorse statali (ridotte di circa il 50 per cento tra il 2007 e il 2011) che "si ripercuote negativamente sull'attività dell'Agenzia, che deve limitare i propri interventi"; b) a problematiche relative al personale AGEA (ivi compreso quello di livello dirigenziale) "insufficiente a reggere tutti gli input operativi demandati alla struttura dalla legge o dalla pubblica amministrazione"; c) all'assetto organizzativo – in dipendenza anche dell'attuazione del nuovo statuto AGEA e del passaggio dalla gestione ordinaria a quella commissariale – per il quale "si avverte la necessità di un regolamento di organizzazione degli uffici che possa meglio delineare gli ambiti di competenza, funzioni e responsabilità del personale".

L'OIV concludeva il citato primo rapporto valutativo con un "giudizio positivo di massima sull'andamento dell'anno 2011", ritenendo possibile "un ulteriore assestamento della struttura" allorché AGEA "recupererà il funzionamento fisiologico del Cda al termine del periodo di commissariamento in corso" e richiamando nell'immediato l'Agenzia a: a) definire i rapporti tra Direzione generale e Organismo pagatore/Ufficio monocratico; b) rivedere il "piano della performance" e gli obiettivi ad esso correlati; c) riconsiderare le imputazioni di responsabilità connesse al raggiungimento degli obiettivi; d) specificare di nuovo ed in anticipo gli obiettivi assegnati alla struttura per l'anno 2012.

Successivamente l'OIV²⁰¹ ha riscontrato che non risultava "effettuata nel corso del 2011 – anche in ragione del travaglio istituzionale sofferto – l'assegnazione degli obiettivi annuali ai singoli dirigenti" e che ciò aveva impedito "di meglio monitorare

¹⁹⁸ Cfr. nota OIV n. 5 dell'8 giugno 2011.

¹⁹⁹ Cfr. delibera commissariale n. 32 del 28 gennaio 2010.

²⁰⁰ Cfr. O.I.V. nota n. 11 del 19 dicembre 2011.

²⁰¹ Cfr. OIV nota n. 6 del 18 luglio 2012.

l'attività svolta e di effettuare una valutazione annuale più approfondita"; e, nello stesso contesto, in occasione della validazione della "Relazione sulla performance"²⁰² deliberata dal Cda di AGEA, ha proposto all'organo di indirizzo politico-amministrativo – in coerenza con il tenore della citata delibera – una valutazione annuale della performance conseguita dai dirigenti di vertice dell'Agenzia, ai fini dell'attribuzione ad essi di premi spettanti, pari al 90 per cento per il direttore generale e responsabile dell'area coordinamento, e al 95 per cento per il titolare dell'Ufficio monocratico e responsabile dell'organismo pagatore.

²⁰² La validazione della "Relazione sulla performance" – prevista dall'art. 10 del d.lgs. 150/2009 e definita dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 15 del citato decreto – rientra tra i compiti assegnati all'OIV dall'art. 14 del decreto in argomento.

CAPITOLO QUARTO

Le società controllate/partecipate

PAGINA BIANCA

Premessa

Nei paragrafi seguenti vengono fornite informazioni nonché dati relativi al risultato economico in merito alle società partecipate direttamente o indirettamente da AGEA.

1. SIN srl (ora spa)

1. La "Società SIN srl – Sistema informativo nazionale per lo sviluppo dell'agricoltura", in base alle norme, ha come propria missione istituzionale la gestione e lo sviluppo del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN)²⁰³.

E' società a capitale misto pubblico-privato, con partecipazione pubblica maggioritaria: AGEA 51 per cento e socio privato "Raggruppamento temporaneo d'impresе-RTI" 49 per cento ²⁰⁴.

Secondo l'assetto statutario, di fatto, le attività operative della Società (gestione e sviluppo del SIAN) sono svolte dal socio privato, mentre sono attribuite al socio pubblico il governo, il controllo, il monitoraggio ed il collaudo di tali attività operative.

2. SIN è stata costituita il 29 novembre 2005 con capitale sociale interamente sottoscritto da AGEA e durata fino al 31 dicembre 2036. In data 7 maggio 2007 "RTI" ha acquisito il 49 per cento della quota SIN quale aggiudicatario della gara all'uopo bandita ²⁰⁵.

²⁰³ Le norme di riferimento sono qui di seguito riportate:

- D.lgs. 99/2004: art. 14.9, trasferisce ad AGEA i compiti di coordinamento e di gestione del SIAN; art.14.10 – subentrando AGEA a SIAN in tutti i rapporti attivi e passivi – trasferisce le relative risorse finanziarie, umane e strumentali;
- D.lgs. 99/2004, art. 14.10bis (comma introdotto dalla legge 231/2005 di conversione del decreto legge 182/2005): prevede che AGEA debba costituire una società a capitale misto pubblico-privato, con partecipazione pubblica maggioritaria, alla quale affidare la gestione e lo sviluppo del SIAN e che la scelta del socio privato debba avvenire con procedura ad evidenza pubblica ai sensi del d.lgs 157/1995.

²⁰⁴ Le società partecipanti al citato raggruppamento di imprese sono (in parentesi la quota di partecipazione): Agriconsulting spa (3,01); Agrifuturo Società cooperativa a mutualità prevalente (0,90); Almagiva spa (20,02); Auselda AED Group (10,01); Coopprogetti Cos. Coop. (3,50); IBM Italia spa (2,55); ISAF srl (4,00); Sofiter spa (5,01)

²⁰⁵ La gara era stata bandita il 6 marzo 2006 con oggetto la cessione – per 9 anni (decorrenza 20 settembre 2007), con il riacquisto alla scadenza da parte di AGEA – del 49 per cento delle quote sociali SIN al "socio tecnologico" affidatario dei servizi operativi per lo sviluppo e la gestione del SIAN. In sede di bando di gara era stato richiesto un conferimento minimo per l'acquisto del citato 49% pari a 32 milioni di euro. L'aggiudicazione della quota minoritaria è avvenuta per l'importo di 88 milioni di euro. In sede di gara è stato garantito al socio privato un fatturato minimo annuo di 75 milioni di euro (IVA esclusa) per il primo triennio di attività.

3. In particolare le funzioni attribuite a SIN sono:

- coordinamento, sviluppo e gestione dei servizi SIAN;
- coordinamento, analisi, sviluppo e gestione di sistemi informativi e di controllo;
- coordinamento, sviluppo e gestione del sistema informativo comunitario SIGC – Sistema integrato di gestione e di controllo²⁰⁶;
- realizzazione e gestione del “registro nazionale dei titoli” previsto dalla regolamentazione comunitaria²⁰⁷;
- esecuzione di eventuali funzioni delegabili ai sensi della normativa comunitaria.

4. I rapporti contrattuali AGEA-SIN per la gestione dei servizi del SIAN sono stati formalizzati con la sottoscrizione di atti esecutivi del “contratto di servizio quadro” nel corso del 2008²⁰⁸:

- atto esecutivo “rimborso struttura”, per il rimborso dei costi della struttura della SIN, cioè la componente pubblica della società;
- atto esecutivo “esercizio”, per remunerare le attività operative di conduzione, gestione e manutenzione ordinaria;
- atto esecutivo “progetto”, per gli interventi di sviluppo finalizzati all’obiettivo di evoluzione del SIAN²⁰⁹;
- atto esecutivo “controlli”, che disciplina l’esecuzione dei controlli “di primo livello”²¹⁰.

Nel corso del 2011 i rapporti contrattuali AGEA-SIN sono stati ridefiniti: riconfermato l’atto per il rimborso dei costi della struttura SIN, per altri atti sono stati accorpati in due distinti atti, uno per i servizi a beneficio dell’organismo pagatore e l’altro per i servizi a beneficio dell’organismo di coordinamento i precedenti atti “esercizio”, “progetto” e “controlli”²¹¹.

²⁰⁶ Cfr. reg. CE 1782/2003, titolo II, cap. IV

²⁰⁷ Cfr. reg. CE 1782/2003, citato, e legge 231/2005, art. 3.

²⁰⁸ Gli atti esecutivi sono stati stipulati per la durata di un triennio in data: 17 novembre 2008 atto (08-01) rimborso struttura; 18 novembre 2008 atto (08-02) esercizio; 18 novembre 2008 atto (08-03) progetto; 8 maggio 2009 atto (08-04) e 22 dicembre 2009 atto (08-05) controlli.

²⁰⁹ Il “progetto” per gli interventi di sviluppo ha come obiettivo l’evoluzione ed il completamento dell’anagrafe delle aziende agricole attraverso la informatizzazione delle procedure basate sul “fascicolo aziendale elettronico”. Le attività concretamente effettuate e collaudate sono remunerate a misura nel quadro di stanziamenti annuali, di maggiore consistenza nei due anni (2008 e 2009) di avvio del “progetto”.

²¹⁰ La gestione di tali controlli è stata trasferita da AGECONTROL a SIN con delibera del Cda AGEA 8 maggio 2008, n. 297 e riguarda settori quali tabacco, zucchero, agrumi, pomodoro, pesche, foraggi essiccati, ammasso privato pecorino romano.

²¹¹ Cfr.: atti esecutivi di durata triennale per le attività operative inerenti la conduzione ed evoluzione dei servizi del sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) a favore rispettivamente dell’organismo di coordinamento – atto “11-01” per un valore massimo di euro 54,9 milioni più IVA – e dell’organismo pagatore – atto “11-02” per un valore massimo di 73,2 milioni di euro più IVA – stipulati ambedue in data 1 aprile 2011. Gli atti in argomento sono stati approvati dal Cda AGEA con delibera n. 35 del 20 gennaio 2011.