

Lo stanziamento a favore dell'Italia è appostato nei bilanci dell'Unione Europea nei seguenti importi per il periodo di programmazione 2007 - 2013⁴⁶.

Tabella 8 FEASR: Ripartizione annuale del sostegno comunitario allo sviluppo rurale a favore dell'Italia.

Programmazione 2007 – 2013

(milioni di euro)

2007	1.142
2008	1.135
2009	1.184
2010	1.257
2011	1.404
2012	1.423
2013	1.441
Totali	8.986

La esposta ripartizione ha notevole rilevanza poiché, secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria⁴⁷, le somme stanziare e impegnate nell'anno (n) che non vengono utilizzate dallo Stato membro entro l'anno (n+2) attraverso la documentata richiesta di liquidazione di spese a fronte del sostegno comunitario determinano una analoga riduzione della partecipazione del FEASR al corrispondente programma di sviluppo rurale.

Come evidenziato dal precedente prospetto, l'esercizio 2013 costituisce l'anno terminale della programmazione UE 2007-2013 e, quindi, tutti gli 8.986 milioni di euro assegnati quale sostegno UE allo sviluppo rurale italiano sono stati impegnati dalla Commissione e messi a disposizione dell'Italia per l'attuazione della programmazione settennale nel settore in argomento.

⁴⁶ Cfr. :decisione Commissione n. 2010/236/UE, citata.

⁴⁷ Cfr. : reg. 1290/2005 (art. 29 "disimpegno automatico").

Sulla base della ricordata clausola dell' "n+2", il 31 dicembre 2015 si pone come data finale per la richiesta della liquidazione delle spese sostenute nel settennio e, più in particolare, di quelle sostenute a fronte dell'impegno 2013 assunto dalla Commissione.

Dai dati a disposizione di AGEA al 31 dicembre 2015 (prospetto seguente), risulta che l'importo del finanziamento UE utilizzato dall'Italia (Rete rurale nazionale e regioni e province autonome) ammonta a 8.852 milioni di euro a fronte del finanziamento comunitario di 8.986 milioni con una differenza di 134 milioni (pari al 1,5 per cento).

Programmazione sviluppo rurale 2007-2013

Dotazione finanziaria complessiva e avanzamento della spesa sostenuta al 31 dicembre 2015

Programma	Programmazione 2007 - 2013					Avanzamento della spesa dal 1/1/2007 al 31/12/2015 (*)			
	Dotazione finanziaria complessiva								
	Spesa pubblica	FEASR	Quota Stato	Quota Regione	Spesa pubblica	FEASR	Quota Stato (%)	Quota Regione (%)	
Abruzzo	426.409.572,34	192.572.000,00	188.546.148,76	43.591.423,58	419.436.243,44	189.170.788,90	159.510.733,21	43.754.715,52	
Bolzano	330.163.530,04	145.503.000,00	159.731.121,53	21.225.407,51	335.709.086,60	147.197.133,97	159.702.696,34	31.539.531,39	
Emilia Romagna	1.158.093.217,56	527.513.000,00	498.535.988,93	131.223.248,58	1.165.350.651,57	527.844.655,45	510.399.076,27	135.105.586,23	
Friuli Venezia Giulia	263.697.958,65	119.774.000,00	117.778.622,94	28.143.535,71	262.454.926,34	116.177.291,14	116.413.423,11	27.554.111,99	
Lazio	699.963.030,58	315.113.000,00	304.513.406,29	80.055.642,29	705.458.314,66	315.268.315,85	313.788.608,96	76.331.336,35	
Liguria	238.173.169,98	114.621.000,00	134.521.258,33	58.829.911,45	238.450.065,90	114.601.345,60	156.867.790,32	37.180.430,39	
Lombardia	1.026.270.195,53	471.110.000,00	466.455.541,52	88.654.653,81	1.037.004.111,10	471.295.345,20	470.143.945,90	95.364.822,00	
Marche	452.333.647,79	217.603.000,00	217.349.039,34	47.375.607,95	481.400.700,02	218.877.830,91	216.512.179,42	48.010.659,69	
Molise	206.580.555,79	93.959.000,00	91.188.619,97	22.435.983,52	205.651.112,33	93.038.570,83	92.438.441,23	21.036.004,43	
Piemonte	973.371.634,03	440.012.000,00	439.375.730,29	92.175.893,76	965.453.704,59	433.967.156,19	437.781.241,36	38.705.937,04	
Sardegna	1.284.911.585,34	571.396.000,00	617.369.695,90	96.471.192,44	1.286.182.201,79	568.935.915,38	615.465.431,00	31.531.055,46	
Toscana	570.585.666,34	336.956.000,00	393.484.923,17	58.141.742,17	571.294.435,57	338.954.570,23	394.037.433,15	58.302.651,99	
Trento	258.734.030,44	108.664.000,00	113.157.402,18	57.010.655,25	276.960.456,49	107.931.396,95	112.653.332,31	56.374.727,12	
Umbria	787.053.536,91	353.013.000,00	360.871.391,34	72.849.445,57	787.350.359,68	353.644.315,12	364.830.156,53	39.325.536,03	
Valle d'Aosta	123.646.152,89	56.105.000,00	62.033.241,20	5.503.038,69	122.395.565,72	55.493.846,17	61.823.347,89	4.983.171,66	
Veneto	1.042.333.945,21	475.153.000,00	449.575.893,00	114.503.063,21	1.042.157.324,33	473.125.470,31	449.539.459,36	114.432.394,14	
Totale Competitività	10.244.360.217,24	4.599.101.000,00	4.614.116.959,44	1.031.162.257,80	10.200.450.361,34	4.570.513.418,39	4.639.332.407,74	990.604.535,21	
Basilicata	655.120.245,99	354.422.000,00	336.271.055,36	36.321.220,63	612.535.324,30	355.667.713,52	322.385.057,45	32.650.532,88	
Calabria	1.057.547.537,52	650.151.000,00	592.010.779,41	45.338.607,91	1.039.343.547,75	629.578.421,80	382.836.703,19	40.933.117,76	
Campania	1.512.063.054,90	1.110.774.000,00	664.230.302,55	37.068.522,35	1.575.035.462,10	1.071.945.879,87	649.832.761,18	31.136.806,85	
Puglia	1.596.171.566,50	927.627.000,00	543.064.846,26	126.275.703,24	1.556.196.670,39	927.364.032,39	544.166.100,73	124.755.517,05	
Sicilia	2.172.240.621,08	1.271.942.000,00	728.794.257,56	171.654.363,52	2.030.856.200,57	1.250.900.751,42	690.338.583,22	143.366.525,93	
Totale Convergenza	7.326.142.845,79	4.145.221.000,00	2.364.062.411,14	416.859.434,65	7.109.569.903,40	4.240.154.819,24	2.499.409.225,77	379.905.880,19	
Reti Rurale Nazionale	52.919.765,01	41.459.833,00	41.459.833,01	0,00	52.919.765,01	41.459.833,01	41.459.833,01	0,00	
Totale generale	17.653.442.829,04	8.995.761.833,00	7.219.639.253,59	1.448.021.692,45	17.392.312.227,12	8.652.011.217,82	7.169.497.613,70	1.370.410.395,40	
Fonte AGEA Coordinamento									

(*) Dati provvisori. Al sena dell'entrata in vigore i Servizi UE hanno provveduto a rimborsare al 95% della spesa dichiarata.

Gli importi dichiarati dagli Organismi pagatori per ciascun PSR eccedenti il predetto limite potranno essere rimborsati in sede di chiusura del PSR e dopo il pagamento dei conticili previsti.

Gli importi relativi alla spesa cumulata a dimensione sia a quanto elettronicamente imbastito dal Servizio Ufficio alla concorrenza ed al fine di adeguare i crediti di cui alla Circolare n. 1/2011 non ancora rimborsati.

Gli importi dichiarati in termini di spesa pubblica, quota FEASR, quota Stato e quota Regione saranno disponibili solo dopo il 30 giugno 2016.

(*) Importi dichiarati nei codici risultanti dall'applicativo ERUE - MEF - Monte 40

Struttura di importi previsti: la quota Stato e di conseguenza la quota Regione saranno rimborsate alla luce dell'istruttoria dei Servizi UE in sede di chiusura del PSR.

- E' stato in precedenza sottolineato che la politica di sviluppo rurale è finanziata in regime di gestione concorrente tra Stati membri e l'Unione Europea.

Sotto questo profilo, in Italia i fondi messi a disposizione del FEASR vengono integrati da finanziamenti pubblici nazionali dell'importo di 8.668 milioni di euro (7.220 a carico dello Stato e 1.448 delle regioni e province autonome). In totale, quindi, per il sostegno allo sviluppo rurale in Italia sono stati destinati 17.653 milioni di euro (a carico per il 51 per cento dell'UE, per il 41 per cento dello Stato e per l'8 per cento delle regioni e province autonome).

Anche con riguardo al finanziamento nazionale ed in correlazione con quanto sottolineato con riferimento a quello comunitario, va sottolineato che alla data del 15 ottobre 2015 sono stati utilizzati un importo di 6.508 milioni di finanziamento statale (pari al 90 per cento dell'importo assegnato) ed un importo di 1.199 milioni (pari all'83 per cento dell'assegnato) di finanziamento regionale e province autonome: sono da utilizzare nel complesso 961 milioni di euro (11 per cento).

- Rinviano alla normativa in precedenza citata per un completo disegno dell'assetto dato al regime di sostegno dello sviluppo rurale relativo al periodo 2007–2013, in questa sede occorre soltanto rammentare l'articolazione delle funzioni assegnate ad AGEA nel quadro istituzionale italiano, che prevede la presenza di quattro organi, in conformità della regolamentazione comunitaria.

- *L'organismo di coordinamento*,⁴⁸ AGEA–coordinamento, è il garante della coerenza nella gestione dei fondi comunitari e funge da collegamento tra la Commissione e gli organismi pagatori. A tal fine promuove l'applicazione armonizzata delle norme comunitarie e raccoglie, mette a disposizione e trasmette alla Commissione le informazioni previste dalle norme⁴⁹.
- *L'autorità di gestione*⁵⁰ ha la responsabilità di garantire l'efficace, efficiente e corretta gestione ed attuazione del programma. Ogni regione è responsabile per la gestione del proprio piano di sviluppo regionale (PSR).

⁴⁸ Cfr. reg. 1290/2005 (art. 6.3).

⁴⁹ In particolare, AGEA–coordinamento, tra l'altro:

- elabora circolari ed istruzioni in materia di attività istruttoria, di controllo e sanzionatoria di competenza degli organismi pagatori;
- riceve, e trasmette poi alla Commissione, le dichiarazioni trimestrali di spesa degli organismi pagatori;
- effettua verifiche sulle domande d'aiuto/dichiarazioni trasmesse dagli organismi pagatori nell'ambito del sistema integrato di gestione e di controllo;
- riceve e gestisce, assegnandoli agli organismi pagatori, i rimborsi dell'UE e le somme costituenti la quota nazionale, operazioni eseguite su apposito conto del Ministero dell'economia e delle finanze.

⁵⁰ Cfr. reg. 1698/2005 (artt. 75 e 76)

- *L'organismo pagatore* ⁵¹ ha come funzione essenziale, e non delegabile, quella di eseguire il pagamento degli aiuti comunitari e nazionali relativi al PSR.
- *L'organismo di certificazione* ⁵² ha il compito di verificare la veridicità, completezza e correttezza dei conti annuali dell'organismo pagatore e di elaborare la correlata relazione di certificazione.

* * *

Le considerazioni svolte ed i dati evidenziati in questo capitolo relativo alle funzioni AGEA nel settore comunitario inducono la Corte a reiterare la richiesta di un sollecito intervento⁵³ da parte di tutti gli organismi istituzionalmente competenti che, a differenti livelli e nell'esercizio di differenti attribuzioni, sono chiamati a eliminare o, quanto meno ridurre, le perdite finanziarie e le deficienze di gestione e di controllo di cui si è trattato.

⁵¹ Cfr. reg. 1290/2005 (art. 6). A corollario di tale funzione esso:

- definisce le procedure particolareggiate per l'attribuzione degli aiuti, ivi comprese quelle per la ricezione, registrazione e trattamento delle domande;
- effettua controlli amministrativi sulla totalità delle domande;
- effettua annualmente controlli "in loco" su almeno il 5 per cento dei beneficiari;
- gestisce le irregolarità ed i recuperi;
- conserva i documenti, tiene i libri contabili elabora i conti annuali che lo Stato membro trasmette alla Commissione;
- firma la dichiarazione di affidabilità.

⁵² Cfr. reg. 1290/2005 (art. 7).

⁵³ Cfr. analoga richiesta avanzata in sede conclusiva nel precedente referto AGEA relativo agli esercizi 2009-2011 (pag.41).

3.2 Le funzioni di AGEA in ambito nazionale

3.2.1 Premessa

Due sono le linee di intervento AGEA a fronte di attività disciplinate da leggi nazionali o da convenzioni internazionali ⁵⁴:

- aiuto ai paesi in via di sviluppo (PVS) e a quelli dell'Europa centro orientale (PECO);
- sostegno a comparti del mercato agricolo e agroalimentare in situazioni contingenti.

3.2.2 Gli “aiuti”

In conformità degli impegni assunti in sede di “Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare”⁵⁵ l'Italia deve disporre aiuti alimentari a favore dei paesi sopra ricordati (in via di sviluppo e europei centro-orientali) per un importo di 36 milioni di euro annui ed AGEA costituisce la struttura operativa incaricata di dare esecuzione alle disposizioni governative in materia ⁵⁶.

Negli esercizi 2012 e 2013 AGEA non ha ricevuto finanziamenti per la finalità in argomento ed ha operato utilizzando i fondi in cassa e gli stanziamenti residui al 31 dicembre 2011 effettuando, in sintesi, soltanto interventi per aiuti alimentari ai paesi in via di sviluppo per circa 409 mila euro nel 2012 e 272 mila euro nel 2013.

⁵⁴ Cfr d.lgs. 165/1999 (art. 4), Statuto (art. 3.3.).

⁵⁵ Cfr. “Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare” del 13 aprile 1999.

⁵⁶ Cfr. legge 29 dicembre 2000, n. 413, art. 3. In pratica, i fondi annualmente stanziati nel bilancio dello Stato e resi disponibili vengono trasferiti dal Ministro per l'economia e le finanze ad AGEA che li alloca su capitoli “ad hoc” del proprio bilancio. Successivamente AGEA dà esecuzione alle disposizioni del Ministero degli affari esteri (Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo) – che individua il paese destinatario, l'importo, la tipologia dell'aiuto nonché i correlati dettagli operativi – e provvede ad effettuare le eventuali gare per il reperimento, l'invio e la consegna dei prodotti oggetto dell'aiuto.

3.2.3 Il “sostegno”

A sostegno dei comparti agricoli in crisi, AGEA ha effettuato gli interventi di seguito indicati nel corso del biennio 2012-2013.

*Settore bieticolo e saccarifero*⁵⁷

- Assegnazioni statali	nessuna					
- Trasferimenti						
residui all'1/1/2012	mil.euro	2,4	di cui pagati	0,4	e residui al 31/12/2012	2,0
residui all'1/1/2013	mil.euro	2,0	di cui “in economia”	2,0	e residui al 31/12/2013	0,0

*Settore agricolo ed agroalimentare*⁵⁸

- Assegnazioni regionali es.2012	mil.euro	3,0				
- Trasferimenti						
-residui all'1/1/2012	mil.euro	5,6	“ “ “	4,2	e residui al 31/12/2012	1,4
assegnazioni regionali	mil.euro	3,0	di cui pagati	0,0	e residui al 31/12/2012	3,0
-residui all'1/1/2013	mil.euro	4,4	“ “ “	1,8	e residui al 31/12/2012	2,6

*Razionalizzazione e riconversione del settore bieticolo-saccarifero*⁵⁹

- Assegnazioni statali es. 2012	mil.euro	35,0				
- Trasferimenti						
-residui all'1/1/2012	mil.euro	17,3	di cui eliminati	17,3	e residui al 31/12/2012	0,0
esercizio 2013 (assegnazioni statali 2012)	mil.euro	35,0	di cui pagati	35,0	e residui al 31/12/2013	0,0

⁵⁷ Gli aiuti nazionali al settore bieticolo e saccarifero in favore dei produttori di barbabietole da zucchero per le campagne 2001/2003–2005/2006 sono stati autorizzati dalla comunità europea con reg. (CE) n. 1260/2001.

⁵⁸ Tali aiuti sono erogati ai sensi della legge 11 marzo 2006, n. 81 (art. 1 bis) che, tra l'altro, ha istituito il “fondo per l'attuazione di interventi e misure nazionali nel settore agricolo e agroalimentare”.

⁵⁹ Cfr. d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, art. 2, convertito in legge 11 marzo 2006, n. 81 (art. 2), che ha disposto interventi urgenti nel settore bieticolo-saccarifero.

Riforma dell'Organizzazione comune di mercato dell'ortofrutta ⁶⁰

- Assegnazioni statali	<i>nessuna</i>					
- Trasferimenti						
- residui all'1/1/2012	migliaia di uro	17,4	di cui pagati	0,0	e residui al 31/12/2013	17,4

Come è dato riscontrare dagli importi sopra evidenziati, le funzioni svolte da AGEA nel comparto degli aiuti nazionali sono, al momento, di assoluta marginalità in relazione al complesso dell'attività svolta dall'Agenzia.

⁶⁰ Cfr. legge 29 novembre 2007, n. 222 (art. 42.2).

4 LE MODIFICHE ALLE ATTRIBUZIONI ISTITUZIONALI DI AGEA

1. All'inizio del secondo semestre 2012, l'assetto istituzionale e le funzioni di AGEA disegnati dall'originaria normativa istitutiva dell'Agenzia sono stati profondamente modificati attraverso l'inclusione in un decreto legge di più ampio ambito⁶¹ di norme specificamente rivolte ad attuare un "intervento di razionalizzazione significativa" della gestione AGEA attraverso la ridefinizione delle attribuzioni dell'Agenzia ed, in correlazione, delle funzioni e della struttura del vertice di indirizzo politico-amministrativo.

Tali norme hanno avuto attuazione soltanto con riferimento alla modifica della struttura e composizione del vertice politico-amministrativo, mentre nessun adempimento attuativo (ed, in particolare, la necessaria e propedeutica emanazione del nuovo statuto da parte del Ministro paaf) ha fatto seguito alle sostanziali innovazioni introdotte dalla decretazione d'urgenza nelle attribuzioni di AGEA, sicché anche nel secondo semestre 2012 e nel successivo anno 2013, l'Agenzia ha continuato ad operare in ottemperanza delle attribuzioni conferite dalla normativa istitutiva, in precedenza ricordata⁶².

2. In effetti, nel contesto di un insieme di disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica⁶³ il Governo ha anche definito interventi per la riduzione della spesa degli enti non territoriali⁶⁴ disponendo la soppressione di enti o la revisione delle funzioni loro attribuite correlata alla revisione dell'assetto strutturale istituzionale⁶⁵, come nel caso di AGEA.

3. Per l'Agenzia tali previsioni⁶⁶, poi modificate (cfr. Cap. 5), tenuto conto dell'esistente assetto istituzionale e funzionale, avrebbero dovuto incidere:

⁶¹ Cfr. d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

⁶² Cfr. par. 1.2.

⁶³ Cfr. d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135 ed entrato in vigore il 7 luglio 2012.

⁶⁴ Cfr. citato d.l., Titolo II.

⁶⁵ Cfr. citato d.l., art.12.

⁶⁶ Cfr. citato d.l., art. 12.7-17. Nell'audizione del 11 luglio 2012 davanti alla 9^a Commissione permanente agricoltura e produzione agroalimentare del Senato, il Ministro paaf ha motivato la necessità ed urgenza degli interventi normativi concernenti AGEA con il fatto che "...era largamente nota la situazione critica in cui purtroppo questo ente ha operato nell'arco degli ultimi 12 mesi a seguito di una serie di scelte che non sta a me sindacare, ma che in tutti i modi avevano portato, prima, ad un commissariamento, poi, ad un reinsediamento degli organi preesistenti a seguito di una sentenza del TAR di annullamento del commissariamento. Il tutto in un clima non sufficientemente sereno e in un contesto in cui da parte del mondo agricolo c'era forte disagio per la qualità del servizio reso dall'Agenzia, che è un servizio fondamentale perché da essa transitano quei cinque miliardi e mezzo circa annui di sostegno comunitario che sono vitali per il settore.

Per questa ragione abbiamo ritenuto di fare un intervento di razionalizzazione significativa, sperando che abbia, come credo, effetti positivi già nel breve periodo, che è imperniato sul trasferimento di una parte delle competenze in capo al Ministero (quelle di coordinamento degli organismi pagatori previste dalla normativa comunitaria), mentre ad AGEA restano le competenze relative

- sulle funzioni, trasferendo alla competenza del Mipaaf la funzione di “unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea” strettamente ed inscindibilmente correlata all’esercizio delle funzioni di “organismo di coordinamento” - analiticamente disciplinate dalla normativa comunitaria ⁶⁷, tipiche e pressoché esclusive (se si eccettuano i compiti, di secondaria rilevanza, di esecuzione delle forniture di prodotti agroalimentari disposte dall’UE o dallo Stato italiano e di intervento nazionale sul mercato agricolo e agroalimentare⁶⁸) - attribuite dalle norme istitutive ad AGEA ⁶⁹, in quanto l’altra funzione in concreto esercitata da AGEA, di organismo pagatore, costituiva un’attribuzione di compiti temporanea, conferita ad AGEA nelle more dell’istituzione e del riconoscimento degli organismi pagatori regionali ⁷⁰.
- sull’assetto istituzionale del vertice di indirizzo politico-amministrativo, attribuendo le funzioni di indirizzo ad un organo monocratico, il “direttore” dell’Agenzia⁷¹;
- sulle risorse a disposizione di AGEA, riallocando presso il Mipaaf le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento dei compiti trasferiti ⁷², in ottemperanza anche alla esigenza normativamente espressa di non gravare con nuovi o maggiori oneri il bilancio dello Stato ⁷³;
- sulla dotazione organica - e sul correlato assetto organizzativo – di AGEA, riducendo del 50 per cento il personale dirigente di prima fascia e del 10 per cento quello di seconda fascia ⁷⁴;

all’attività di organismo pagatore per le regioni ove non sussista un organismo specifico di matrice regionale, oltre ad altre residuali competenze previste a vario titolo dalla normativa attuale.

Con l’occasione siamo intervenuti sulla *governance*, perché ci è parso utile, nel clima della *spending review* e coerentemente con gli indirizzi del Governo, alleggerirla per creare situazioni di maggiore efficienza e anche qualche sia pur marginale risparmio di spesa. A tal fine abbiamo adottato il modello dell’Agenzia delle entrate, quindi un direttore generale nominato dal Ministro, che opera come unico organo operativo dell’Agenzia, sostituendo quello precedente, che vedeva un consiglio di amministrazione e un presidente. Io ritengo che questa soluzione snellerà la *governance*”.

⁶⁷ Cfr. regolamento del Consiglio n. 1290/2005 del 21 giugno 2005 (art. 6.3) e regolamento della Commissione n. 885/2006 del 21 giugno 2006 (art. 4). Per un’analisi espositiva dei compiti esercitati da AGEA in attuazione di queste norme regolamentari vedere Capitolo I, 2.3.

⁶⁸ Cfr. d.lgs 27 maggio 1999, n. 165 (istitutivo di AGEA), art. 4.

⁶⁹ Cfr. d.lgs 27 maggio 1999, n. 165, art. 3.1.

⁷⁰ Cfr. d.lgs 27 maggio 1999, n. 165, art. 3.4.

⁷¹ Cfr. d.l. citato, art. 12.13. A norma del successivo comma 14, il “direttore” è nominato con decreto dal Ministro paaf con incarico di durata triennale (rinnovabile una sola volta) ed è scelto sulla base di criteri di alta professionalità e conoscenza del settore agroalimentare; non può esercitare attività professionale privata né avere rapporti di lavoro subordinato; la proposta di nomina del Ministro deve essere sottoposta al parere delle Commissioni parlamentari (integrazione al comma 14 disposta dalla legge di conversione del d.l. citato), ai sensi della legge 24 gennaio 1978, n. 14.

⁷² Cfr. d.l. citato, art. 12.9. La individuazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie è rimessa a decreti di natura non regolamentare del Ministro paaf di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell’economia e delle finanze.

⁷³ Cfr. d.l. citato, art. 12.18.

⁷⁴ Cfr. d.l. citato, art. 12.9.

- sulle norme istitutive di AGEA, abrogate, qualora incompatibili, a far tempo dalla data di trasferimento delle funzioni, con l'eccezione dell'articolo concernente gli organi dell'Agenzia immediatamente abrogato con l'entrata in vigore del decreto legge in argomento ⁷⁵.

4. Il complesso di disposizioni in precedenza richiamato configurava una “nuova AGEA”, altra da quella disegnata e disciplinata dalle norme istitutive, in cui quella di “organismo pagatore” che era una funzione di supplenza – o meglio, un compito di provvisoria supplenza, per l'esercizio della quale l'Agenzia è accreditata quale organismo pagatore dello Stato italiano nelle more della istituzione e del riconoscimento degli organismi pagatori regionali e delle province autonome⁷⁶ – assurgeva, in concreto, a preminente funzione istituzionale di AGEA, senza che, peraltro, in sede di decretazione d'urgenza, fosse stata affrontata la problematica relativa alla permanenza della obbligatorietà o meno dell'istituzione dei ricordati organismi regionali ⁷⁷.

In effetti, il richiamo che la decretazione d'urgenza faceva alle norme della regolamentazione UE relative all'organismo di coordinamento ed alle funzioni che esso deve esercitare si rifletteva non solo, e non tanto, sulla rappresentanza dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea ma, anche, su un insieme di compiti che tale organismo deve esercitare in ambito nazionale, per la conduzione ad omogeneità dei vari procedimenti posti in essere dagli organismi pagatori in attuazione delle disposizioni comunitarie, quali⁷⁸: la raccolta e la trasmissione di informazioni da mettere a disposizione della Commissione; la promozione dell'applicazione armonizzata dalle norme

⁷⁵ Cfr. d.l. citato, art. 12.17, che, tra l'altro, espressamente abroga l'art. 9 del d.lgs 165/1999 relativo agli organi di AGEA.

⁷⁶ Cfr. d.lgs 165/1999, art. 3.4.

⁷⁷ La Corte dei conti, Sezione affari comunitari ed internazionali, nella relazione speciale n. 2/2009 relativa a “Gli organismi pagatori in Italia. Stato di attuazione e costo del decentramento” (par. 9): preso atto all'epoca (ma la situazione tuttora permane) che non tutte le regioni e province autonome avevano istituito l'organismo pagatore causando una situazione di stallo nella realizzazione del disegno normativo volto al completo decentramento delle funzioni di organismo pagatore, aveva richiamato “l'attenzione del Parlamento e del Governo per l'eventuale assunzione di iniziative di competenza”. Al riguardo lo stesso Ministro paaf nell'audizione in Senato dell'11 luglio 2012, in precedenza richiamata, rispondendo alla sollecitazione di uno dei membri della Commissione agricoltura che reclamava un intervento radicale su AGEA, prospettandone una revisione complessiva con un percorso incardinato su una legge delega, ricordava che tale intervento, per la sua attuale urgenza e necessità, non poteva essere affrontato “mediante strumenti organici di riassetto della normativa” e che, al momento, riteneva positivo il proposto assetto che vede il Ministro assumere “in proprio tutto ciò che riguarda il coordinamento, che a mio parere era in modo discutibile posizionato nello stesso ente AGEA che svolgeva anche le funzioni di pagatore, creando un dualismo interno abbastanza anomalo. AGEA..., consentitemi questa espressione, era un mostro a due teste, una che faceva da coordinamento ai pagatori, l'altra che era uno dei pagatori di AGEA stessa. Non so se l'immagine sia chiara”.

⁷⁸ Cfr. regolamento del Consiglio n. 1290/2005, art. 6 e regolamento della Commissione 885/2006 art. 4, già in precedenza citati.

comunitarie; la distribuzione dei testi e dei relativi orientamenti comunitari; la raccolta e messa a disposizione della Commissione di dati contabili ai fini statistici e di controllo.

Il ridimensionamento della posizione di AGEA nel quadro istituzionale nazionale emergeva anche dalla nuova strutturazione e composizione degli organi dell'Agenzia: le funzioni di vertice di indirizzo politico-amministrativo venivano attribuite ad un organo monocratico, "il direttore", nominato direttamente dal Ministro paaf (previo parere delle competenti commissioni parlamentari) e non più dal Presidente della Repubblica come previsto per gli enti pubblici nazionali⁷⁹; le funzioni di controllo rimanevano assegnate ad un collegio dei revisori dei conti la cui presidenza, nella nuova composizione, veniva attribuita a un dirigente di livello dirigenziale non generale (prima di livello dirigenziale generale) designato dal Ministro dell'economia e delle finanze⁸⁰.

5. Sulla base dei principi del nuovo ordinamento funzionale e strutturale di AGEA, occorre rilevare che l'esigenza⁸¹ e l'urgenza di conferire all'Agenzia un nuovo e diverso assetto istituzionale, erano contraddette dal ritardo che si registrava - al 31 dicembre 2013 - nell'adozione di quei provvedimenti che tale assetto avrebbero dovuto sostanziare e disciplinare, cioè:

- lo statuto, che doveva essere adottato entro il 5 ottobre 2012 con decreto del Ministro paaf di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze⁸² ed a cui era rimessa la disciplina sia delle competenze degli organi sia dei principi informativi dell'organizzazione e del funzionamento dell'Agenzia;
- la individuazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie "riallocate" (come recita il decreto legge) presso il Ministero paaf. Anche tale individuazione andava effettuata entro il 5 ottobre 2012⁸³, contestualmente, o successivamente, all'approvazione dello statuto la cui mancanza rendeva improponibile la individuazione delle risorse da mantenere in AGEA per lo svolgimento delle residue funzioni e di quelle, correlate alle funzioni non più esercitate, da trasferire al Ministero⁸⁴.

⁷⁹ Cfr. l. 23 agosto 1988, n. 400 (art. 3) e l. 12 gennaio 1991, n. 13 (art. 1).

⁸⁰ Cfr. d.l. citato, art. 12.13b.

⁸¹ Cfr. interventi Ministro paaf citati in note 45 e 56.

⁸² Cfr. d.l. citato art. 12.15, che fissava il termine di 90 gg. dall'entrata in vigore del decreto legge (7 luglio 2012) per l'adozione dello statuto.

⁸³ Cfr. d.l. citato, art. 12.9, che rimette la richiamata individuazione ad uno o più decreti, di natura non regolamentare, del Ministro paaf, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge in argomento.

⁸⁴ Al riguardo, è opportuno sottolineare che la Commissione europea - in una nota del 10 gennaio 2013 relativa ad osservazioni correlate ad una indagine eseguita nel 2012 -, preso atto che le disposizioni dettagliate relative al trasferimento di risorse non erano ancora state decise, rileva che mancano "molti dettagli sulle modalità operative e sulla portata dell'attività del nuovo organismo di coordinamento,

6. In merito alla ristabilizzazione della ordinaria gestione di AGEA nella sua nuova configurazione, oltre alla mancata assunzione dei provvedimenti ricordati nel precedente paragrafo, occorre sottolineare che la legge di conversione, integrando le previsioni del decreto legge in materia di nomina del “Direttore”, ha subordinato l’emanazione del relativo decreto del Ministro paaf, alla “previa trasmissione della proposta di nomina alle Commissioni parlamentari per il parere di competenza, che dovrà essere espresso entro i termini stabiliti dai regolamenti delle due Camere”⁸⁵.

Anche il secondo semestre 2012 ha registrato il succedersi ad una gestione ordinaria di una gestione commissariale, seguita, poi, da una nuova gestione ordinaria⁸⁶ con negativi riflessi sulla continuità degli indirizzi politico-amministrativi, in parte mitigati dalla nomina in tutti e tre i casi dello stesso soggetto, già membro del Consiglio di amministrazione in carica all’atto dell’emanazione del decreto legge in argomento.⁸⁷

in particolare nel garantire la correttezza delle informazioni finanziarie trasmesse alla Commissione e nel promuovere un’applicazione armonizzata delle norme nazionali” e conclude invitando le autorità italiane “ad esporre nei dettagli in quale modo si articolerà, in questo nuovo assetto, l’insieme delle attività di controllo e supervisione”.

⁸⁵ Cfr. d.l. citato, art. 12.14.

⁸⁶ Cfr. decreto Ministro paaf n. 10855 dell’11 luglio 2012 per la nomina del “Direttore”; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2012 per la nomina del “Commissario straordinario” fino alla definizione della procedura di nomina del Direttore di AGEA e, comunque per un periodo non superiore a nove mesi dalla data di adozione del decreto; ed, infine, dopo i favorevoli pareri espressi dalle Commissioni parlamentari, decreto del Ministro paaf n. 18691 del 21 dicembre 2012 di nomina per un periodo di tre anni del direttore dell’Agenzia con contemporanea cessazione della gestione commissariale.

⁸⁷ Il membro di cui si tratta era subentrato come componente del Cda al membro di tale Cda nominato Presidente di SIN (cfr. decreto Ministro paaf del 17 febbraio 2012) e successivamente revocato dal Cda.

5 IL RIPRISTINO DELLE ATTRIBUZIONI ISTITUZIONALI DI AGEA

1. La legge di stabilità per il 2014 ha ripristinato le originarie attribuzioni di AGEA con disposizioni “ad hoc”:⁸⁸

- da un lato, ha di nuovo attribuito ad AGEA “le attività a carattere tecnico operativo relative al coordinamento” previsto dalle norme comunitarie⁸⁹;
- dall’altro, ha ripristinato in capo all’Agenzia l’esercizio delle funzioni di “unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per tutte le questioni relative al FEAGA e al FEASR” e di “responsabile nei confronti dell’Unione europea degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune, nonché degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo, finanziati dal FEOGA e dal FEASR”;
- in conseguenza, avendo come sopra evidenziato ricondotto tra le attribuzioni di AGEA quelle originariamente previste dalla normativa istitutiva, ha cancellato il trasferimento al Ministero paaf delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l’esercizio ministeriale dei compiti che la decretazione d’urgenza aveva allocato tra le competenze (nuove) del Ministero.

2. Uniche disposizioni del decreto-legge in argomento rimaste in vigore sono quelle relative agli organi dell’Agenzia, ed in particolare all’organo decisionale, “Direttore”, al vertice politico-amministrativo di AGEA⁹⁰.

⁸⁸ Cfr. legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1.295, che ha sostituito il comma 7 e abrogato i commi 9, 10, 11, 12 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

⁸⁹ Cfr. regolamento del Consiglio n. 1290/2005 del 21 giugno 2005 (art. 6.3) e regolamento della Commissione n. 885/2006 del 21 giugno 2006 (art. 4).

⁹⁰ Cfr. decreto legge 95/2012, art. 12.13-14.

6 GLI ORGANI ISTITUZIONALI

6.1 Individuazione degli organi

1. Gli anni 2012 e 2013 sotto il profilo dell'assetto del vertice politico-amministrativo di AGEA sono stati caratterizzati da due differenti moduli organizzativi tra loro antitetici: l'uno collegiale, previsto e disciplinato dalle norme istitutive dell'Agenzia; l'altro monocratico, introdotto all'inizio del secondo semestre 2012.

2. La normativa vigente nel primo semestre 2012⁹¹ caratterizzava 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), erano chiamati a convergere verso l'unico obiettivo: un'economica, efficiente ed efficace gestione delle risorse pubbliche amministrate da AGEA correlata all'adequatezza, tempestività e qualità delle prestazioni (istituzionali) rese.

Gli organi, di seguito elencati, duravano in carica tre anni ed erano 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 erano attributari delle funzioni tipiche di questi tre organi. Sicché:

- il Presidente, nominato con decreto del Presidente della Repubblica ⁹² a tutela degli interessi rappresentati dalla collettività, aveva la rappresentanza legale dell'Agenzia; sovrintendeva al suo

⁹¹ 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).

⁹² Il procedimento di nomina è quello previsto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (e successive modificazioni), art.3.

funzionamento; vigilava sull'esecuzione delle deliberazioni del Cda; assumeva deliberazioni d'urgenza; convocava e presiedeva il Consiglio di amministrazione⁹³.

- 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 autonome⁹⁴ - aveva 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'Agenzia⁹⁵.

- il Collegio dei revisori – organo rimasto in funzione anche dopo la decretazione d'urgenza e nominato con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ⁹⁶ - esplicava ed esplica il controllo sull'attività dell'Agenzia ai sensi della vigente normativa nazionale e comunitaria, dello statuto e del regolamento di amministrazione e contabilità ⁹⁷.

In particolare, però, 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 sindacale⁹⁸.

- il Consiglio di rappresentanza,⁹⁹ organo pletorico che in concreto non aveva mai funzionato, era attributario di compiti caratterizzanti l'esercizio della sua funzione di tutela dei diritti dei destinatari degli aiuti indirizzati al comparto agricolo¹⁰⁰. Compiti che, in sintesi, attenevano: alla valutazione della rispondenza dell'attività dell'Agenzia agli indirizzi impartiti; alla possibilità di proporre al Cda

⁹³ 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.

⁹⁴ In effetti, uno dei quattro membri che compongono il Cda, è nominato dal Ministro su designazione della citata Conferenza.

⁹⁵ Lo Statuto (art. 7) dettaglia le attribuzioni del Cda.

⁹⁶ 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).

⁹⁷ Cfr. d.lgs. 165/1999 (art. 9.4) e Statuto (art. 9.3).

⁹⁸ 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.

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

¹⁰⁰ In effetti i dieci membri del Consiglio, nominati dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, erano designati da, e rappresentavano: 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).