

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito, secondo le modalità di cui all'art. 12 della medesima legge, sulla gestione finanziaria di "Agenzia per le erogazioni in agricoltura" relativa all'esercizio 2018, con aggiornamenti sui principali eventi gestionali verificatisi fino alla data della presente relazione.

Il referto relativo all'esercizio 2017 è stato approvato con determinazione n. 120 del 21 novembre 2019 e pubblicato in Atti parlamentari XVIII Legislatura, Doc. XV, n. 221.

1. QUADRO ISTITUZIONALE

L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (di seguito anche "AGEA" o "Agenzia") è un ente di diritto pubblico non economico, istituito con il decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, a seguito della soppressione dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Aima). Tale decreto, nel sopprimere l'Aima, ha previsto il trasferimento in favore di AGEA delle attività, delle funzioni, dei beni materiali e immateriali dell'Azienda a decorrere dal 16 ottobre 2000.

Il d.lgs. n. 165 del 1999 è stato successivamente abrogato dal d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74, come modificato e integrato dal d.lgs. 4 ottobre 2019 n. 116.

L'Agenzia è dotata di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (di seguito denominato anche "Mipaaf" o "Ministero"), il tutto sulla base e nel rispetto dei principi di trasparenza, economicità ed efficienza nell'erogazione dei servizi e nel sistema dei pagamenti.

Nel corso degli ultimi anni, l'Agenzia è stata oggetto di numerosi interventi normativi volti a ridisegnarne l'assetto ed il perimetro di operatività.

Tra questi vengono in rilievo la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), la legge delega 28 luglio 2016 n. 154 ed il sopra citato d.lgs. n. 74 del 2018, così come successivamente modificato e integrato dal d.lgs. n. 116 del 2019.

In particolare, la legge n. 147 del 2013 ha abrogato le norme del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, che ridefinivano in termini riduttivi le attribuzioni di AGEA, ampliandone la sfera delle competenze e lasciando in vigore le sole disposizioni relative agli organi dell'Agenzia e, in particolare, all'organo amministrativo ("Direttore") e al collegio dei revisori dei conti.

Con la legge n. 154 del 2016, contenente ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, il Governo è stato delegato ad assumere i necessari provvedimenti per il riordino e la riorganizzazione degli enti, società e agenzie vigilate Mipaaf, ivi compresi l'AGEA e l'Agecontrol SpA.

In attuazione di tale delega, quindi, è stato emanato il sopra citato d.lgs. n. 74 del 2018 che ha provveduto a sopprimere Agecontrol SpA disponendo - nell'originaria formulazione - il trasferimento delle funzioni e del personale in capo ad AGEA.

Il d.lgs. n. 116 del 2019, nell'ambito delle modifiche ed integrazioni apportate al d.lgs. n. 74 del 2018, ha previsto – ai sensi dell'art. 16 - la successione a titolo universale di Sin SpA (e non più di AGEA) nei rapporti attivi e passivi di Agecontrol SpA, prevedendo – in particolare - il trasferimento del personale dipendente, dei beni strumentali, materiali e immateriali, nonché di tutte le risorse finanziarie attribuite alla medesima Agecontrol S.p.a.

Tale disegno riformatore prevede l'attribuzione in capo al Mipaaf delle funzioni già attribuite ad Agecontrol SpA relative all'esecuzione di controlli di qualità su prodotti ortofrutticoli freschi sia nel mercato interno che nell'*import/export*, oltre che alle verifiche istruttorie, contabili e tecniche nell'agroalimentare, nei comparti interessati dagli aiuti comunitari.

Tali funzioni verranno espletate dal Ministero tramite la società SIN SpA.

Ai sensi dell'art. 15 *-bis*, infatti, viene disposta la trasformazione della società Sin SpA da società a partecipazione mista pubblico-privata di cui all'articolo 14, comma 10 *-bis*, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, a società *in house* compartecipata dal Mipaaf e da AGEA.

La riforma organizzativa, ad oggi, non risulta ancora attuata, e ciò – secondo quanto riferito dall'Ente - a causa della mancata conclusione della gara gestita da Consip SpA per l'affidamento all'esterno dei servizi di gestione e sviluppo del SIAN.

Il vigente Statuto è stato approvato in data 18 giugno 2014 dal Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 74 del 2018 viene stabilito che, entro sessanta giorni dalla proposta del Direttore, il nuovo Statuto viene adottato con decreto del Ministro vigilante, di concerto con il Ministro dell'economie e delle finanze. Entro 180 giorni dall'adozione dello Statuto, il Direttore adotta il regolamento di organizzazione ed il regolamento di contabilità dell'Agenzia, previa approvazione dell'Amministrazione vigilante, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Ad oggi, non risulta ancora approvato il nuovo Statuto e, quindi, nessuno dei regolamenti sopra citati.

1.1 Le attribuzioni assegnate ad AGEA dalla normativa istitutiva

I fini istituzionali (ed il correlato ordinamento) dell'Agenzia sono definiti nella norma istitutiva e nelle successive disposizioni di legge che ne hanno, nel tempo, perimetrato l'assetto, l'organizzazione e l'operatività.

In particolare, ai sensi dell'attuale assetto normativo e in conformità alle norme del diritto dell'Unione europea, l'AGEA è chiamata a svolgere due macro-funzioni, tra loro distinte e separate: quella di "Organismo pagatore nazionale", così come individuate nell'articolo 4 del d.lgs. n. 74 del 2018 e quella di "Organismo di coordinamento", individuate ai sensi dell'articolo 3 del medesimo decreto.

L'attività istituzionale dell'Agenzia investe due distinti (quanto a finanziamento, norme e procedimenti operativi) comparti: quello dell'"Unione Europea" - assolutamente prevalente in relazione all'assorbimento di risorse finanziarie, umane e strumentali - e quello "nazionale", ambedue comunque strategici per il sostegno che gli aiuti ed interventi finanziati dall'Unione Europea e dallo Stato forniscono all'agricoltura italiana.

Sul piano contabile, all'Agenzia spetta la rendicontazione all'Unione europea dei pagamenti effettuati da tutti gli organismi pagatori, mentre in questa qualità, anche l'Agenzia è tenuta alla esecuzione e alla contabilizzazione dei pagamenti.

Ai sensi dell'art. 16 dello Statuto viene previsto che il regolamento di amministrazione e contabilità dell'Ente "stabilisce la disciplina contabile e di bilancio dell'Agenzia in linea con le modalità ed i criteri di contabilizzazione e rendicontazione delle spese e delle entrate fissati dai regolamenti finanziari della Comunità(..)".

Il vigente Regolamento, con riferimento alla disciplina contabile e di bilancio delle entrate e delle spese relative ai fondi comunitari, si limita - con una norma di rinvio - a disporre la conformità alla disciplina finanziaria della Unione europea (cfr. art. 86 "Norma di rinvio").

Considerando che gli effetti di una non chiara e corretta gestione contabile delle entrate e delle spese del comparto UE e dei correlati controlli intestati ad AGEA si riflettono negativamente anche sul bilancio dello Stato, questa Corte ritiene doveroso che vengano assunte misure - anche di tipo organizzativo e regolatorio - funzionali ad efficientare la dinamica, evitando e prevenendo -per il futuro- ulteriori aggravii a carico del bilancio dello Stato dovuti ad irregolarità e carenze riscontrate nella gestione e nei controlli dei flussi del comparto UE. Sul punto si veda *infra*.

1.2 Le funzioni in ambito U.E.

1.2.1 Riforma della Politica Agricola Comune (PAC) 2014-2020

Nell'ambito della Relazione sulla gestione relativa all'esercizio 2018, l'Ente ha dichiarato di aver svolto le attività e le funzioni rientranti nell'Area Coordinamento nel rispetto delle norme poste dalla legge istitutiva, dallo Statuto e dalla deliberazione n. 3 del 7 giugno 2017.

Nel corso dell'anno 2018 è proseguita l'implementazione del quadro applicativo armonizzato della riforma della PAC 2014-2020.

Come già riferito in precedenza, la nuova PAC copre il periodo compreso tra il 2014 e il 2020 ed ha una struttura che si regge su due pilastri, due fondi e quattro regolamenti di base entrati in vigore dal 1° gennaio 2015, più un regolamento transitorio valido per il solo anno 2014 che prevede misure transitorie relative sia ai pagamenti diretti, sia allo sviluppo rurale.

Anche per il periodo 2014-2020 il finanziamento della PAC viene effettuato tramite due fondi: il FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia) e il FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

Il FEAGA finanzia soprattutto il regime dei pagamenti diretti e la parte residua degli interventi di mercato¹. Il FEASR finanzia la politica di sviluppo rurale, ossia tutte le misure destinate al secondo pilastro della PAC, contenute nei PSR (Programmi di sviluppo rurale), in gestione concorrente² con gli Stati membri.

La PAC 2014-2020 assegna all'Italia una dotazione finanziaria complessiva di 52 miliardi di euro, divisi tra 41,5 miliardi di fondi europei e 10,5 miliardi nazionali, con una media annua di 7,4 miliardi, come indicato nella tabella che segue.

Tabella 1 - Finanziamenti PAC all'Italia per il periodo 2014 - 2020

FONDO (miliardi di €)	FONDI UE	FONDI NAZIONALI	TOTALE	MEDIA ANNUA
Aiuti diretti	27,0	0,0	27,0	3,8
OCM vino e frutta	4,0	0,0	4,0	0,6
Sviluppo rurale	10,5	10,5	21,0	3,0
TOTALE	41,5	10,5	52,0	7,4

Fonte: elaborazione Cdc su dati Mipaaf

¹ Tra gli interventi sul mercato si annoverano, tra gli altri, gli acquisti all'intervento, aiuti all'ammasso privato, oppure misure eccezionali per prevenire e contrastare le turbative del mercato.

² Reg. finanziario UE1046/2018 art. 62 prevede le forme di gestione diretta, indiretta, concorrente del bilancio dell'UE, i fondi strutturali rientrano nella gestione concorrente.

Per gli aiuti diretti del cosiddetto “primo pilastro” sono a disposizione dell’Italia circa 27 miliardi di euro completamente finanziati dall’Europa (FEAGA). Per le misure relative allo sviluppo rurale (“secondo pilastro”) sono stati previsti investimenti per 20,9 miliardi di euro, stanziati per metà dai fondi europei e per metà da una quota nazionale. A questi va aggiunta una quota relativa ai finanziamenti dell’OCM (Organizzazione Comune di Mercato) di circa 4 miliardi di euro.

Il contributo della UE ai programmi di sviluppo rurale, di cui al regolamento UE n. 1305/2013, è concesso, come innanzi citato, attraverso il FEASR, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Come già sottolineato nelle precedenti relazioni alcune specifiche norme transitorie hanno disciplinato il passaggio tra la vecchia e la nuova programmazione³.

1.2.2 Il finanziamento dell’Unione Europea

Con l’entrata in vigore della legge di stabilità 2014, AGEA è tornata ad essere l’unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea, mentre resta ferma la competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali nella gestione dei rapporti con la Commissione europea afferenti, in seno al Comitato dei fondi agricoli, alle attività di monitoraggio dell’evoluzione della spesa, di cui al citato regolamento (CE) n. 1290 del 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, nonché alle fasi successive alla decisione di liquidazione dei conti adottata ai sensi della vigente normativa europea. In materia l’Agenzia assicura il supporto tecnico fornendo, altresì, gli atti dei procedimenti.

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

Il procedimento di finanziamento comunitario è articolato sul rimborso delle spese anticipate dagli organismi pagatori agli operatori del comparto agricolo e da tali organismi mensilmente “dichiarati” alla Commissione ai fini del citato rimborso⁴.

In ambito italiano, per l’esercizio 2018, il finanziamento a favore degli operatori del settore agricolo è stato erogato dagli organismi pagatori negli importi evidenziati nel seguente prospetto.

³ Cfr. Sezione del controllo sugli enti – relazione sugli esercizi finanziari di AGEA 2014-2015.

⁴ Il procedimento instaurato è tale che le spese sostenute in ambito nazionale nel periodo 16 ottobre anno (n-1) -15 ottobre anno (n) vengono imputate, in ambito comunitario, all’esercizio finanziario n (1° gennaio-31 dicembre).

Il meccanismo prevede, in effetti, che le spese anticipate mensilmente dagli organismi pagatori vengono rimborsate dalla Commissione nei primi giorni del secondo mese successivo a quello dell’anticipo. Sicché le spese anticipate nel primo mese (che per convenzione va dal 16 ottobre al 30 novembre anno n-1) vengono rimborsate nel mese di gennaio dell’anno (n); quelle anticipate nell’ultimo mese (che per convenzione va dal 1° al 15 ottobre dell’anno n) vengono rimborsate a dicembre dell’anno (n).

Tabella 2 - FEAGA 2018

FEAGA - Rimborso delle spese liquidate nell'anno finanziario 2018 dagli organismi pagatori

Euro

Esercizio	MESE/ANNO			ORGANISMI PAGATORI											FINANZIAMENTO RIMBORSO			Correzioni finanziarie p = o-l		
	Spese	Rimborso		AGEA Pagatore a	Ag. Dogane SAISA b	Ente Risi c	AVEPA Veneto d	ARTEA Toscana e	AGREA Emilia R. f	O.P.R. Lombardia g	ARCEA Calabria h	ARPEA Piemonte i	OPPAB Bolzano j	APPAG Trento k	TOTALE l = a...k	AGEA Coord. Rettifiche finanziarie m	CE n		TOTALE o = m+n	
		Richiesto	Acquisito																	
2018	nov-17	dic-17	gen-18	972.527.328,26	-2.611,29	0,00	157.915.673,97	88.900.553,25	199.771.503,95	263.275.813,73	127.407.002,85	180.391.499,52	-70.700,35	5.459.602,30	1.995.575.666,19	0,00	1.995.575.666,19	1.995.575.666,19	0,00	
	dic-17	gen-18	feb-18	49.276.631,73	-1.313,62	0,00	14.536.983,60	-78.389,73	37.953.574,79	1.394.619,15	-443.410,77	1.073.582,75	11.481.120,91	0,00	115.193.398,81	0,00	115.193.398,81	115.193.398,81	-0,00	
	gen-18	feb-18	mar-18	21.266.113,93	-1.319,11	0,00	7.944.263,63	564.785,26	58.266,61	3.813.852,35	-711,21	49.490.783,27	5.798,15	6.894,03	83.148.726,91	61.229.458,08	21.919.268,83	83.148.726,91	-0,00	
	feb-18	mar-18	apr-18	250.228.519,66	0,00	0,00	38.029.789,83	3.581.536,36	1.131.192,30	1.393.355,74	40.356.717,79	1.363.613,44	-1.533,55	9.329,05	334.092.520,62	0,00	334.092.520,62	334.092.520,62	-0,00	
	mar-18	apr-18	mag-18	108.830.979,10	-2.654,08	0,00	18.773.893,75	26.529.292,41	64.541.045,60	75.915.849,46	-128.535,71	12.783.178,52	6.505.867,43	6.869,42	313.755.785,90	0,00	313.755.785,90	313.755.785,90	-0,00	
	apr-18	mag-18	giu-18	15.681.409,85	0,00	0,00	8.295.925,00	4.501.873,18	8.900.917,79	14.680.058,58	7.635.238,65	-101.082,96	0,00	36.882,82	59.631.222,91	457.651,84	59.173.571,07	59.631.222,91	0,00	
	mag-18	giu-18	lug-18	52.815.705,05	-1.334,37	0,00	22.718.300,39	4.562.094,45	4.692.634,60	1.535.690,33	-16.927,25	925.585,03	13.342,50	81.833,88	87.406.894,61	0,00	87.406.894,61	87.406.894,61	0,00	
	giu-18	lug-18	ago-18	447.072.167,31	-1.339,66	0,00	92.221.382,71	31.811.100,69	65.096.222,87	87.117.337,94	48.728.057,11	87.794.584,82	11.044.820,71	11.213.781,54	882.098.096,02	0,00	882.098.096,02	882.098.096,02	-0,00	
	lug-18	ago-18	set-18	45.721.501,84	-2.694,25	0,00	7.014.879,74	3.696.515,88	2.110.497,93	207.489,16	1.256.917,14	2.588.667,14	1.475.239,69	-1.678,61	64.066.035,66	33.210.972,71	30.855.062,95	64.066.035,66	-0,00	
	ago-18	set-18	ott-18	59.313.072,32	0,00	0,00	2.691.888,60	1.496.626,99	484.792,78	4.694.752,68	-17.011,67	-78.883,55	17.701,58	14.915,29	68.617.855,02	94.505.311,06	-25.887.456,04	68.617.855,02	0,00	
	set-18	ott-18	nov-18	28.618.939,93	-33.061,43	0,00	13.611.023,88	6.732.791,41	8.244.156,50	5.154.350,43	-100.028,43	-3.163.626,67	46.748,31	8.409,96	59.117.673,89	0,00	59.117.673,89	59.117.673,89	-0,00	
	ott-18	nov-18	dic-18	127.856.641,55	0,00	0,00	35.363.408,42	8.816.886,82	37.600.407,68	20.286.662,58	2.904.210,27	3.763.556,71	213.919,37	329.880,12	237.135.575,32	5.179.600,64	200.432.971,18	205.612.571,82	-31.523.003,50	
	Totali				2.179.307.010,53	-46.327,83	0,00	417.117.393,52	161.115.008,77	430.585.213,40	479.469.832,13	227.580.518,77	336.831.456,02	30.732.324,75	17.146.419,80	4.296.839.451,86	194.582.994,33	4.073.733.454,03	4.268.316.448,36	-31.523.003,50

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Nell'esercizio finanziario 2018 gli organismi pagatori hanno erogato aiuti comunitari agli agricoltori italiani per 4.299 milioni a fronte dei quali la Commissione ha rimborsato all'Italia 4.268 milioni.

La differenza tra quanto anticipato dagli Organismi pagatori e quanto rimborsato dall'U.E, pari ad euro 31 milioni, deriva dalle rettifiche e correzioni finanziarie negative effettuate dalla Commissione a seguito di riscontrate carenze e irregolarità nei sistemi di gestione e controllo dei fondi comunitari stanziati per l'agricoltura italiana.

Tali rettifiche gravano sul bilancio dello Stato e non sono recuperabili.

A tale riguardo si osserva che nell'anno 2018, la Commissione europea ha assunto - tra le altre - tre decisioni con cui ha escluso dal finanziamento U.E. alcune spese sostenute dagli Organismi pagatori riconosciuti dallo Stato italiano e dichiarate a carico dei fondi FEAGA e FEASR. Si tratta della decisione 2018/304/UE del 27 febbraio 2018, per un importo di 1,8 milioni, la decisione 2018/873/UE del 13 giugno 2018, per un importo di 24,9 milioni, la decisione 2018/1841/UE del 16 novembre 2018, per un importo di circa 204.000 euro.

Le motivazioni alla base dei suddetti definanziamenti a carico dello Stato italiano sono - per la maggior parte - dovute a carenza ovvero ad assenza di controllo e di vigilanza⁵.

In particolare, nell'ambito della decisione n. 873/2018, tra le cause del definanziamento, viene rilevata espressamente la "assenza di ripetizione dei controlli" da parte di AGEA.

Per tutte le decisioni non si è proceduto al ricorso per l'annullamento presso il Tribunale dell'Unione europea, prestando, quindi, acquiescenza al definanziamento.

Fermo quanto sopra, con riguardo alla nota questione delle "quote latte" e, in particolare, della capacità di riscossione -a valere sui produttori eccedentari- del così detto "prelievo supplementare", questa Corte ha già ampiamente riferito al Parlamento nell'ambito delle precedenti relazioni, a cui si rinvia per ogni approfondimento.

In questa sede, quindi, ci si limita a rilevare - *rectius* ribadire - che l'onere che l'Italia ha sopportato a titolo di "prelievo supplementare quote latte", quale riflesso immediato degli esuberi produttivi accertati nelle quattordici campagne lattiero-casearie dal 1995-1996 al 2008-2009 è stato quantificato, a fine 2013, in 2.537 milioni già versati dallo Stato alla Commissione

⁵ Tale criticità risulta aver caratterizzato anche gli esercizi precedenti. Sul punto cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, delibere n. 6/2019 e n. 16/2019.

europea. Con l'ultima campagna 2014-2015 (terminata il 31 marzo 2015, data in cui è cessato il regime delle "quote latte") si è riscontrato un esubero produttivo che ha determinato un ulteriore prelievo supplementare di 31 milioni a carico dei produttori lattieri eccedentari, portando l'onere al complessivo importo di 2.568 milioni.

Secondo i dati forniti da AGEA, alla data del 31 dicembre 2018, l'importo del prelievo supplementare da recuperare a valere sui produttori eccedentari è stato rideterminato in 2.303 milioni.

Su tale importo i produttori, nella quasi totalità, da un lato hanno impugnato in sede giurisdizionale i provvedimenti di prelievo e, dall'altro, hanno beneficiato di iniziative legislative volte alla rateizzazione dell'importo dovuto.

Alla luce dei dati e delle informazioni trasmesse dall'Agenzia, alla data del 30 giugno 2020 i produttori hanno versato soltanto 382 milioni, con un incremento di appena l'1 per cento rispetto all'importo versato al 18 dicembre 2018 (pari a 379 milioni), 405 milioni sono stati oggetto di rateizzazioni previste dalla legge e 343 milioni sono stati stralciati, perché ritenuti irrecuperabili.

Il "prelievo ancora dovuto" al 30 giugno 2020 è pari, quindi, ad euro 1.173 milioni, di cui 371 ritenuto - sempre secondo le stime AGEA - inesigibile.

Il tutto come rappresentato nella seguente tabella trasmessa dall'Agenzia.

Tabella 3 - Quote Latte - Situazione prelievo al 30 giugno 2020 confrontato con la situazione prelievo al 18 dicembre 2018

(in milioni di euro)

	Situazione prelievo al 18 dicembre 2018	Situazione prelievo al 30 giugno 2020	Variazione
Prelievo latte imputato	2.303	2.303	0
di cui riscosso senza rateizzazione	379	382	1
di cui rateizzato L.119/2003	375	374	-0,3
di cui in rateizzazione L. 33/2009	35	31	-11
di cui irrecuperabile (*)	240	343	43
a) sentenze di annullamento	120	219	83
b) sentenze passate in giudicato	101	103	2
c) irrecuperabile	19	21	10,5
Prelievo ancora dovuto	1.274	1.173	-7,9
- di cui non esigibile (per sospensive giurisdizionali)	395	372	-5,8
- di cui esigibile	879	801	-8,8

Fonte: dati trasmessi da AGEA.

(*) per fallimento e/o incapacità definitiva di versare e/o sentenza di annullamento.

Come già evidenziato, la questione è, tutt'ora, oggetto di numerosi contenziosi, soprattutto con particolare riferimento ai criteri utilizzati per la riassegnazione delle quote inutilizzate e, di conseguenza, dei parametri per la determinazione del *quantum* del prelievo supplementare.

In materia, nel corso del 2019, la Corte di Giustizia è intervenuta -su domanda pregiudiziale del Consiglio di Stato- per chiarire la *ratio* e la portata dell'articolo 2, par. 1, comma 2, del Reg. 3950/1992 che ha istituito il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari, come modificato dal regolamento (CE) n. 1256/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999. In particolare, con la sentenza del 27/06/2019, C-348/18⁶, è stato disposto che alla luce di tale articolato normativo del Regolamento U.E "(..) *contrariamente a quanto interpretato dallo Stato italiano*⁷, qualora uno Stato membro decida di procedere alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, tale riassegnazione deve essere effettuata tra i produttori che hanno superato i propri quantitativi di riferimento, in modo proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore"⁸, e ciò in quanto il criterio di ripartizione proporzionale è il solo previsto dall'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92 e deve essere considerato come "*l'unico criterio secondo il quale deve essere effettuata la riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati. Per contro, e in ogni caso, non può dedursi da un'interpretazione teleologica che, in aggiunta, anche in assenza di un'esplicita autorizzazione in tal senso, uno Stato membro sarebbe autorizzato a procedere alla riassegnazione in base ad altri criteri*".

⁶ Tale giudizio è stato attivato su rinvio disposto dal Consiglio di Stato, Sez. III, n. 3074/2018, nell'ambito di una controversia nei confronti di AGEA, in merito alla perequazione nazionale delle quote latte per il periodo di commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari che va dal 1° aprile 2000 al 31 marzo 2001.

⁷ La Corte ha precisato che l'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento n. 1788/2003, che prevede che la riassegnazione della parte inutilizzata del quantitativo di riferimento nazionale destinato alle consegne debba essere effettuata proporzionalmente al quantitativo di riferimento individuale di ciascun produttore che abbia effettuato consegne in eccesso, oppure in base a criteri obiettivi da stabilirsi a cura degli Stati membri, è entrato in vigore il 28 ottobre 2003 ed è applicabile a partire dal 1° aprile 2004. Per l'effetto tale disposto non è applicabile *ratione temporis* al periodo di commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari che va dal 1° aprile 2000 al 31 marzo 2001.

⁸ Con la questione pregiudiziale all'esame, il giudice del rinvio aveva chiesto se l'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92 debba essere interpretato nel senso che, qualora uno Stato membro decida di procedere alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, tale riassegnazione deve essere effettuata, tra i produttori che hanno superato i propri quantitativi di riferimento, in modo proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore, oppure se detta riassegnazione possa essere effettuata secondo criteri obiettivi di priorità fissati dal suddetto Stato membro.

A tale riguardo la Corte ha già statuito che "risulta chiaramente da tutte le versioni linguistiche dell'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92 che è senz'altro la ripartizione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, vale a dire la riassegnazione di tali quantitativi, a dover essere effettuata in modo «proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore» e che il contributo dei produttori al pagamento del prelievo dovuto è, quanto ad esso, stabilito in base al superamento del quantitativo di riferimento di cui dispone ciascun produttore (sentenza del 5 maggio 2011, Kurt und Thomas Etling e a., C-230/09 e C-231/09, EU:C:2011:271, punto 64)" (enfasi aggiunta).

Alla luce della suddetta pronuncia, il Consiglio di Stato, con le sentenze n. 7726/2019 e n. 7734/2019, pronunciandosi sull'appello proposto avverso le sentenze TAR Lazio, Sez. II, n. 8762/2012 e n. 9376/2012, ha annullato i provvedimenti con cui AIMA aveva comunicato alle aziende agricole appellanti i risultati delle compensazioni nazionali per i periodi di produzione lattiera 1995-1996/1996-1997 e conseguentemente gli importi da pagare allo Stato a titolo di prelievo supplementare. In particolare, nell'ambito delle suddette decisioni –il supremo consesso amministrativo ha affermato che *“il meccanismo di compensazione-riassegnazione delle quote applicato dall'Amministrazione italiana risulta alterato dall'applicazione di un criterio non conforme al dettato comunitario, secondo quella che è stata l'ultima interpretazione resa dalla Corte di giustizia”*. La questione è stata, dunque, espressamente demandata all'Amministrazione competente (individuata *in primis* nel Mipaaf) ai fini di una complessiva rideterminazione dei calcoli sottostanti all'operazione di compensazione.

Con la sentenza dell'11 settembre 2019, C-46/18, la Corte di Giustizia, sempre su domanda pregiudiziale presentata dal Consiglio di Stato,⁹ ha rilevato l'incompatibilità della normativa nazionale rispetto all'art. 2 del Regolamento, nella parte in cui prevede che il rimborso dell'eccedenza del prelievo supplementare debba favorire, in via prioritaria, i produttori che, in applicazione di una disposizione di diritto nazionale incompatibile con il diritto U.E, abbiano adempiuto il loro obbligo di versamento mensile.

La Corte ha, comunque, chiarito che l'accertamento dell'incompatibilità della normativa nazionale con l'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 3950/92 non implica che i produttori soggetti a detta normativa non siano più debitori di tale prelievo e che il principio della tutela del legittimo affidamento non osta a che, nel caso di specie, sia ricalcolato l'importo del prelievo supplementare dovuto dai produttori che non hanno adempiuto l'obbligo, previsto dalla suddetta normativa nazionale, di versare su base mensile tale prelievo.

⁹ Con la sentenza all'esame, la Corte di Giustizia si è pronunciata sulla domanda pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato, con ordinanza del 21 novembre 2017, nell'ambito di una controversia attivata nei confronti di AGEA e della Regione Veneto in merito alle quote latte e al prelievo supplementare per il periodo di commercializzazione del latte e dei latticini tra il 1° aprile 2003 e il 31 marzo 2004.

Per fini di completezza, si ricorda che il legislatore nazionale ha emanato il decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2019, n. 44, riconducendo le attività di riscossione coattiva delle somme relative al prelievo supplementare nell'ambito della disciplina generale della riscossione dei crediti pubblici, quale prevista dagli artt. 17 e 18 del decreto legislativo n. 46 del 1999, trasferendone all'Agenzia delle Entrate - Riscossione (AdE-R) la competenza, ai sensi del DPR 602 del 1973.

Il relativo decreto interministeriale attuativo è stato emanato in data 22 gennaio 2020 rubricato *“Disciplina dei termini e delle modalità di trasmissione, in via telematica, all'agente della riscossione, dei residui di gestione dei ruoli per debiti relativi al prelievo supplementare latte, emessi da AGEA o dalle regioni fino alla data del 31 marzo 2019”*.

1.2.4 La politica di sviluppo rurale e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

AGEA svolge funzioni di organismo di coordinamento e funzioni “suppletive” di organismo di pagamento anche nel comparto del regime di sostegno allo sviluppo rurale finanziato dall'autonomo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale¹⁰, in base ad un programma settennale (è ora in corso quello 2014-2020) dotato di uno stanziamento da ripartire tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

Il regolamento “fonte” è il n. 1305 del 2013 (UE), così come modificato ed integrato dal Regolamento (UE) 2020/872 del Parlamento e del Consiglio europeo del 24 giugno 2020, al fine di fronteggiare l'emergenza da epidemia di COVID-19.

Il FEASR gestisce tutti i finanziamenti indiretti all'agricoltura per lo sviluppo rurale previsti dai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) che possono essere nazionali o regionali.

Per la programmazione 2014-2020, l'organizzazione del FEASR, mantenendo tre livelli, si articola nelle modalità di seguito specificate:

1. Comunitario: Regolamento UE del Consiglio n. 1305/2013 e Regolamenti delegati e di esecuzione;
2. Nazionale: Accordo di partenariato della Commissione europea con l'Italia sull'uso dei fondi strutturali e di investimenti europei (Fondi SIE);

¹⁰ In precedenza, il finanziamento allo sviluppo rurale era assicurato dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia unitamente a quello per gli aiuti diretti e la regolamentazione dei mercati.

3. Regionale – Mipaaf: Programma di sviluppo rurale predisposto dall’ autorità di gestione:

- Regioni per programmi regionali;
- Mipaaf programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN) e programma “Rete rurale e nazionale.

In Italia, anche in relazione alla programmazione in corso 2014-2020, l’ AGEA, in qualità di organismo di 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 deve promuovere, verificandone l’ adozione, l’ applicazione armonizzata delle norme comunitarie, trasmettendo alla Commissione le informazioni previste dalle norme ¹¹.

La disponibilità di risorse destinate dall’ UE all’ Italia per le politiche di Sviluppo Rurale 2014-2020 ammonta a circa 10,4 miliardi di euro (vedasi tabella 4), importo che andrà a raddoppiare in virtù delle quote di cofinanziamento a carico dello Stato e delle Regioni, raggiungendo quasi 20,9 miliardi di euro.

¹¹ In particolare, AGEA-coordinamento, tra l’ altro, deve:

- elaborare circolari ed istruzioni in materia di attività istruttoria, di controllo e sanzionatoria di competenza degli organismi pagatori;
- ricevere e trasmettere poi alla Commissione, le dichiarazioni trimestrali di spesa degli organismi pagatori;
- effettuare verifiche sulle domande d’ aiuto/dichiarazioni trasmesse dagli organismi pagatori nell’ ambito del sistema integrato di gestione e di controllo;
- ricevere e gestire, 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.

Tabella 4 - FEASR – Ripartizione del sostegno dell'Unione allo Sviluppo rurale 2014/2020

(vigente nell'esercizio 2018, come modificata con regolamento delegato della Commissione UE n. 2018/162 nella seduta del 23 novembre 2017 che apporta modifiche all'Allegato I del Regolamento UE n. 1305/2013 e agli Allegati II e III del Regolamento UE n. 1307/2013).

Stato membro	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALE 2014-2020
Belgio	40.855.562	97.243.257	109.821.794	97.175.076	97.066.202	102.912.713	102.723.155	647.797.759
Bulgaria	0	502.807.341	505.020.057	340.409.994	339.966.052	339.523.306	338.990.216	2.366.716.966
Repubblica ceca	0	470.143.771	503.130.504	344.509.078	343.033.490	323.242.050	321.615.103	2.305.673.996
Danimarca	90.287.658	90.168.920	136.397.742	144.868.072	153.125.142	152.367.537	151.588.619	918.803.690
Germania	664.601.903	1.498.240.410	1.685.574.112	1.404.073.302	1.400.926.899	1.397.914.658	1.394.588.766	9.445.920.050
Estonia	103.626.144	103.651.030	111.192.345	122.865.093	125.552.583	127.277.180	129.177.183	823.341.558
Irlanda	0	469.633.941	469.724.442	313.007.411	312.891.690	312.764.355	312.570.314	2.190.592.153
Grecia	0	907.059.608	1.007.736.821	703.471.245	701.719.722	700.043.071	698.261.326	4.718.291.793
Spagna	0	1.780.169.908	1.780.403.445	1.185.553.005	1.184.419.678	1.183.448.718	1.183.394.067	8.297.388.821
Franzia	4.353.019	2.336.138.618	2.363.567.980	1.665.777.592	1.668.304.328	1.984.761.729	1.987.739.983	12.010.643.249
Croazia	0	448.426.250	448.426.250	282.342.500	282.342.500	282.342.500	282.342.500	2.026.222.500
Italia	0	2.223.480.180	2.231.599.688	1.493.380.162	1.495.583.530	1.498.573.799	1.501.763.408	10.444.380.767
Cipro	0	28.341.472	28.345.126	18.894.801	18.892.389	18.889.108	18.881.481	132.244.377
Lettonia	138.327.376	150.968.424	153.066.059	155.139.289	157.236.528	159.374.589	161.491.517	1.075.603.782
Lituania	230.392.975	230.412.316	230.431.887	230.451.686	230.472.391	247.213.599	263.791.386	1.663.166.240
Lussemburgo	0	21.385.468	21.432.133	14.366.484	14.415.051	14.464.074	14.511.390	100.574.600
Ungheria	0	742.851.235	737.099.981	488.620.684	488.027.342	487.402.356	486.662.895	3.430.664.493
Malta	0	20.905.107	20.878.690	13.914.927	13.893.023	13.876.504	13.858.647	97.326.898
Paesi Bassi	87.118.078	87.003.509	118.496.585	118.357.256	118.225.747	148.107.797	147.976.388	825.285.360
Austria	557.806.503	559.329.914	560.883.465	562.467.745	564.084.777	565.713.368	567.266.225	3.937.551.997
Polonia	1.569.517.638	1.175.590.560	1.193.429.059	1.192.025.238	1.190.589.130	1.189.103.987	1.187.301.202	8.697.556.814
Portogallo	577.031.070	577.895.019	578.913.888	579.806.001	580.721.241	581.637.133	582.456.022	4.058.460.374
Romania	0	1.723.260.662	1.751.613.412	1.186.544.149	1.184.725.381	1.141.925.604	1.139.927.194	8.127.996.402
Slovenia	118.678.072	119.006.876	119.342.187	119.684.133	120.033.142	120.384.760	120.720.633	837.849.803
Slovacchia	271.154.575	213.101.979	215.603.053	215.356.644	215.106.447	214.844.203	214.524.943	1.559.691.844
Finlandia	335.440.884	336.933.734	338.456.263	340.009.057	341.593.485	343.198.337	344.776.578	2.380.408.338
Svezia	0	386.944.025	378.153.207	249.386.135	249.552.108	249.710.989	249.818.786	1.763.565.250
Regno Unito	475.531.544	848.443.195	850.859.320	754.569.938	754.399.511	755.442.113	756.171.870	5.195.417.491
Totale UE-28	5.264.723.001	18.149.536.729	18.649.599.495	14.337.026.697	14.346.899.509	14.656.460.137	14.674.891.797	100.079.137.365
Assistenza tecnica	34.130.699	34.131.977	34.133.279	34.134.608	34.135.964	34.137.346	34.138.756	238.942.629
Totale	5.298.853.700	18.183.668.706	18.683.732.774	14.371.161.305	14.381.035.473	14.690.597.483	14.709.030.553	100.318.079.994

Fonte: Regolamento U.E. n. 1305/2013 (Allegato I modificato)

Nel corso dell'anno 2018, l'Ente ha dichiarato di aver implementato le attività a supporto delle funzioni di coordinamento, destinate anche al Mipaaf, alle Regioni ed agli Organismi pagatori, in materia di monitoraggio ai fini del rispetto della regola del disimpegno automatico delle somme non utilizzate entro il terzo anno successivo ad un impegno di spesa (c.d. "N+3").

Nella successiva tabella 5 (Fonte AGEA) - programmazione 2014-2020 - è riportata la dotazione finanziaria complessiva nonché l'avanzamento della spesa effettivamente sostenuta al 31 dicembre 2018; da tale tabella risulta che l'importo del finanziamento UE utilizzato dall'Italia a tale data (Programmi nazionali e Regioni e Province autonome) ammonta ad euro 2.953,1 milioni a fronte del finanziamento comunitario di euro 10.444,4 milioni.

Tabella 5 - FEASR - Programmazione sviluppo rurale 2014/2020 - Dotazione finanziaria complessiva ed avanzamento della spesa effettivamente sostenuta al 31 dicembre 2018 per PSR e quota di cofinanziamento

Programmazione 2014-2020								
Programma	Dotazione finanziaria complessiva 2014/2020 (***)				Avanzamento della spesa (dal 1/7/2015 al 31/12/2018) (*)			
	Spesa pubblica	Quota FEASR	Quota Stato	Quota Regione	Spesa pubblica (**)	Quota FEASR	Quota Stato (**)	Quota Regione (**)
	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8
Bolzano	361.672.077,92	155.953.000,00	144.003.354,55	61.715.723,38	191.394.928,13	82.267.768,56	76.389.011,70	32.738.147,87
Emilia Romagna	1.174.315.862,71	506.365.000,00	467.565.603,90	200.385.258,81	361.246.532,50	154.209.765,40	144.925.736,97	62.111.030,13
Friuli Venezia Giulia	292.305.194,81	126.042.000,00	116.384.236,36	49.878.958,44	82.208.429,26	35.397.833,69	32.767.416,90	14.043.178,67
Lazio (****)	822.298.237,48	354.575.000,00	327.406.266,23	140.316.971,24	204.498.114,60	87.759.525,65	81.717.012,27	35.021.576,69
Liguria	309.657.980,46	133.091.000,00	123.596.886,32	52.970.094,14	63.181.926,10	27.057.031,78	25.287.426,02	10.837.468,30
Lombardia	1.142.697.124,30	492.731.000,00	454.976.287,01	194.989.837,29	297.084.381,53	125.899.963,68	119.829.092,50	51.355.325,36
Marche (****)	697.212.430,43	300.638.000,00	277.602.101,30	118.972.329,13	122.677.056,40	52.809.579,27	48.907.233,99	20.960.243,14
Piemonte	1.078.937.847,87	465.238.000,00	429.589.893,51	184.109.954,36	337.696.785,26	145.063.486,72	134.843.308,98	57.789.989,56
Toscana	949.420.222,63	409.390.000,00	378.021.155,84	162.009.066,79	261.131.956,41	112.249.514,63	104.217.709,25	44.664.732,53
Trento	297.575.616,57	127.898.000,00	118.774.331,60	50.903.284,97	107.940.609,76	46.258.352,45	43.177.580,12	18.504.677,19
Umbria (****)	928.552.875,70	400.392.000,00	369.712.612,99	158.448.262,71	281.203.563,02	120.905.858,24	112.208.393,35	48.089.311,43
Valle d'Aosta	136.924.860,85	59.042.000,00	54.518.002,60	23.364.858,26	40.590.351,00	17.453.886,04	16.195.525,47	6.940.939,49
Veneto	1.169.025.974,03	504.084.000,00	465.459.381,82	199.482.592,21	509.146.050,07	218.990.317,09	203.109.013,09	87.046.719,89
Totale Regioni più sviluppate	9.360.596.304,74	4.035.438.998,00	3.727.610.111,02	1.597.547.187,72	2.860.000.684,04	1.226.322.883,20	1.143.574.460,59	490.103.340,25
Abruzzo (****)	479.465.592,15	230.143.484,23	174.525.475,54	74.796.632,37	90.272.324,30	43.217.116,23	32.938.645,65	14.116.562,42
Molise	207.750.000,00	99.720.000,00	75.621.000,00	32.409.000,00	73.569.531,73	35.103.924,73	26.925.924,90	11.539.682,10
Sardegna	1.291.510.416,67	619.925.000,00	470.109.791,67	201.475.625,00	466.560.285,63	223.574.175,43	170.090.277,14	72.895.833,06
Totale Regioni in transizione	1.978.726.008,81	949.788.484,23	720.256.267,21	308.681.257,37	630.402.141,66	301.895.216,39	229.954.847,69	98.552.077,58

(segue)