

RELAZIONE

Audizione dell'AGEA in Commissione Agricoltura del Senato 25 settembre 2013

Signor presidente,

prima di iniziare quest'audizione desidero rivolgere a Lei ed ai componenti di questa Commissione, il mio più deferente ossequio.

La audizione sui DD.LL. 135,136,137,139,990 e 287 non può prescindere dal quadro di riferimento costituito dalla vigente normativa. Pertanto, dopo un sintetico inquadramento legislativo, relativo ad Agea ed alle sue controllate, si procederà ad illustrare i tratti salienti dell'attività dell'organismo pagatore e di quelle di coordinamento a livello operativo. Quindi fornirò i dati sulle erogazioni PAC del 2012 e sulle risorse finanziarie a disposizione di Agea.

Inoltre fornirò alcune informazioni sulle società controllate, sulle misure già adottate o in adozione per deflazionare il contenzioso. In proposito ove necessario mi riporterò ai dati esposti in apposite tabelle. Infine, fornirò il mio contributo sui predetti DD.LL..

1. INQUADRAMENTO LEGISLATIVO.

L'AGEA è un ente pubblico non economico, istituito con decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, successivamente modificato dal d.lgs. n.188/2000 e dalla legge 21 dicembre 2001, n. 441.

L'Agenzia è subentrata, a decorrere dal 16 ottobre 2000, in tutti i rapporti attivi e passivi alla soppressa Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo – AIMA e, sin dalla sua istituzione, è stata connotata per la presenza sia delle funzioni di Organismo di coordinamento, per i rapporti con le Istituzioni UE, sia di quelle di Organismo pagatore (sino alla costituzione di organismi pagatori in ambito regionale, attualmente riconosciuti ed operanti in numero di 8, cui si aggiungono altri 3 a livello nazionale, per complessivi 11).

Le competenze istituzionali dell'AGEA sono state interessate, nel 2012, dalle disposizioni di cui all'art. 12 del decreto-legge n. 95/2012 (c.d. *spending review*), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012.

Tali disposizioni, oltre a prevedere la sostituzione del consiglio di amministrazione con un direttore (sul modello delle Agenzie fiscali), hanno stabilito il trasferimento al Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali delle **funzioni svolte dall'AGEA in qualità di Organismo di coordinamento ai sensi dei Regolamenti (CE) n. 1290/2005 del Consiglio e n. 885/2006 della Commissione, concernenti l'applicazione armonizzata della normativa comunitaria e la tenuta dei rapporti finanziari con l'Unione europea per tutte le questioni afferenti l'operatività degli Organismi pagatori.**

Il trasferimento, che si inquadra nel processo di revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni, si è dimostrato di difficile attuazione, in quanto **le competenze di Agea coordinamento non si limitano alle sole funzioni di cui al citato comma 3, ma sono molto più complesse, attribuite da leggi successive, tra le quali si segnala la gestione del fascicolo aziendale, la gestione del sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) e del sistema informativo geografico (GIS), la gestione complessiva del Sistema informativo agricolo nazionale – SIAN, la gestione del Registro nazionale dei titoli all’aiuto di cui al Reg. (CE) n. 1782/2003.**

E’ di tutta evidenza, quindi, che una riforma così parziale, peraltro da subito oggetto di richiesta di informazioni da parte della Commissione europea, che non ne condivideva l’impianto, non poteva essere attuata senza provocare critiche. **(ALL. 1 Nota UE del 10 gennaio 2013).**

Ulteriori criticità sono state segnalate dalla società di certificazione in occasione dell’ultima relazione sui conti annuali 2012 del FEAGA e del FEASR. **(ALL. 2 Lettera osservazioni dei Servizi UE sulla certificazione dei conti 2012, audit UE 30 settembre - 4 ottobre)**

A conferma delle difficoltà poste dalla normativa suddetta, **si rileva che i provvedimenti attuativi non sono stati sin qui perfezionati.** In proposito si evidenzia che nonostante il DPCM 105 del 25 febbraio 2013 il trasferimento delle competenze non potrà essere effettuato se non dopo l’approvazione dello Statuto

dell'Agea la cui prima stesura è stata già oggetto di rilievi da parte del ministero dell'Economia e delle Finanze Tesoro. (*ALL. 3 Nota Mipaaf su rilievi MEF*)

Si pone pertanto con immediatezza una problematica che influisce pesantemente sull'operatività dell'Agenzia, sulla quale pesano le incertezze sulle scelte di carattere organizzativo che il Governo ed il Parlamento debbono compiere.

Occorre, a mio avviso, ovviare a quanto sopra evidenziato, provvedendo ad una riforma complessiva dell'Agea, sollecitata anche in sede parlamentare, come testimoniato dalle diverse iniziative legislative nel contesto dell'esame delle quali si colloca la presente audizione, che rispondendo ad esigenze di contenimento della spesa pubblica, mira ad incrementarne l'efficienza ed il miglioramento della qualità dei servizi resi alle imprese agricole, conformandosi infine, alla riforma della politica agricola comune 2014-2020, su cui è stato recentemente raggiunto l'accordo in sede UE.

Ritengo indispensabile che la riorganizzazione di AGEA ponga nelle attività di Coordinamento il suo fulcro, così da supportare adeguatamente la pressante esigenza di riorganizzazione dell'Organismo pagatore.

Tale impostazione è stata recentemente illustrata ai vertici della Commissione UE che ne hanno condiviso le linee. (visita del 18 settembre presso i seguenti Uffici: Direzione J-Audit delle spese agricole, Direzione I-Risorse umane, finanziarie ed informatiche, Direzione E-Sviluppo rurale ed Ufficio europeo per la lotta antifrode)

2. LE ATTIVITA' DELL'ORGANISMO PAGATORE E QUELLE DI COORDINAMENTO A LIVELLO OPERATIVO.

La struttura organizzativa di AGEA prevede, come si è detto, le funzioni di Organismo pagatore e quelle di Coordinamento.

Le prime sono connesse alla responsabilità dell'erogazione degli aiuti agricoli comunitari nelle Regioni che non hanno istituito un proprio Organismo pagatore, secondo la previsione del d. lgs. n. 165/1999 sopra citato.

Le seconde si riferiscono da un lato agli **adempimenti previsti specificamente dalla regolamentazione comunitaria (armonizzazione delle procedure di erogazione e rapporti finanziari con l'UE)**, e dall'altro alla gestione diretta o delegata di procedure connesse con l'erogazione degli aiuti comunitari che, per loro natura o per ragioni di efficienza complessiva del sistema, sono più efficacemente operate a livello di Coordinamento piuttosto che a quello dei singoli Organismi pagatori. Ciò vale, in particolare, per la **gestione del Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC)**, che fa rientrare nelle responsabilità del Coordinamento anche tutta l'attività di definizione delle procedure operative, organizzazione e tenuta di registri, albi nazionali e banche dati utilizzati dagli Organismi pagatori nelle procedure di erogazione degli aiuti.

Oltre a ciò, l'AGEA in qualità di Organismo di Coordinamento è titolare per legge di funzioni in materia di **coordinamento e gestione del SIAN**, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 99/2004, di verifica dell'attuazione dei piani di attività delle Società collegate e controllate dall'AGEA (SIN, Agecontrol, Telaer **in liquidazione dal 10**

giugno 2013 – ALL.4) e della loro coerenza con i fini strategici individuati, della cura dei rapporti tecnici con le predette Società collegate e controllate dall'AGEA, e del coordinamento, monitoraggio e controllo delle attività tecniche svolte dalle medesime.

Il **sistema dell'erogazione degli aiuti agricoli** comunitari si basa dunque su una struttura complessa per funzioni, ma anche per organizzazione amministrativa. La legge istitutiva di AGEA, come si è accennato sopra, prevedeva che ciascuna Regione/Provincia Autonoma provvedesse all'istituzione di un proprio Organismo pagatore, attribuendo alla stessa AGEA, transitoriamente, le funzioni di Organismo pagatore - in aggiunta a quelle "naturali" di Coordinamento - nelle Regioni sprovviste. In sostanza, la funzione di Organismo pagatore da parte di AGEA era vista come soluzione temporanea, posto che la normativa in questione non subordinava l'istituzione di Organismi pagatori regionali ad un limite temporale.

Pertanto, il processo sopra indicato, avviato a partire dal 2002, risulta ancora non completato, e pertanto, ad oggi, **l'organizzazione amministrativa** vede operativi i seguenti attori:

- Il MIPAAF e le Regioni;
- Il Coordinamento (ancora in AGEA, come sopra chiarito);
- Due Organismi pagatori "settoriali" con competenza nazionale (Ente Nazionale Risi ed Agenzia delle Dogane);
- Otto Organismi pagatori con competenza territoriale limitata alla Regione/Provincia Autonoma di appartenenza (AGREA, AVEPA, OPLO, ARTEA, ARPEA, APPAG, OPPAB ed ARCEA);

- Un Organismo pagatore con competenza territoriale limitata alle Regioni che ancora non hanno istituito un loro Organismo pagatore (AGEA).

Alle Amministrazioni suddette si aggiungono le Società partecipate da AGEA, delle quali si dirà nel prosieguo.

3. IL QUADRO DELLE EROGAZIONI PAC.

Nell'accluso prospetto (*ALL. 5 Tabella importi erogati in ITALIA nell'ambito dei FONDI AGRICOLI UE esercizio finanziario 2012*) si compendiano gli importi erogati nell'esercizio finanziario 2012 dal sistema degli Organismi pagatori riconosciuti in Italia, i cui rendiconti sono stati approvati nello scorso mese di aprile 2013.

Si precisa che le somme di cui sopra, di provenienza dell'Unione europea e finalizzate al pagamento degli aiuti e contributi comunitari, anticipate dallo Stato italiano e successivamente rimborsate dall'Unione, non costituiscono, né possono costituire entrate dell'AGEA utilizzabili per le proprie necessità operative.

4. LE RISORSE FINANZIARIE.

Le somme destinate all'AGEA per il suo funzionamento sono soggette all'approvazione del Parlamento nell'ambito della legge di stabilità.

Le disponibilità finanziarie dell'AGEA approvate nel 2012 per le spese di funzionamento anche per il 2013 sono state particolarmente contenute

(rimanendo infatti ai livelli del 2012, anno in cui tali risorse sono state al limite minimo).

Negli ultimi anni sono stati numerosi gli interventi legislativi con i quali sono state imposte strategie di contenimento delle spese delle Pubbliche amministrazioni, al fine di conseguire risparmi nell'utilizzo delle risorse impiegate, stante il perdurare della crisi economico- finanziaria iniziata nel 2008, con conseguenze evidenti sui processi di sviluppo e di crescita del Paese.

In conseguenza della crisi, l'andamento dell'assegnazione delle risorse finanziarie destinate al funzionamento dell'Agenzia presenta un forte decremento, rilevabile in particolare nel periodo 2007 – 2012, come risulta nel seguente prospetto.

ANNO	ASSEGNAZIONI A CARICO DELLO STATO	VARIAZIONI (%)
2006	€ 205.680.000,00	-----
2007	€ 244.024.337,69	+ 18,64 %
2008	€ 214.499.467,10	-12,10 %
2009	€ 164.775.096,00	- 23,18 %
2010	€ 168.172.917,00	+ 2,06 %
2011	€ 120.664.314,00	- 28,25 %
2012	€ 120.973.314,00	+0,25 %

Si è passati da un'assegnazione per l'anno 2007 di € 244.024.337,69 all'assegnazione del 2011 di € 120.664.314,00 con un abbattimento percentuale del 50,56% nell'ultimo quinquennio.

Per quanto riguarda il 2012 (con effetti sul funzionamento 2013) è stata praticamente riconfermata l'assegnazione dell'anno precedente.

Si deve registrare tuttavia, nell'anno in corso, la **positiva definizione dei crediti di imposta IVA, maturati dall'AGEA nei confronti dell'Agenzia delle entrate**, nell'ambito di un complesso contenzioso, ed il riconoscimento (con conseguente versamento all'AGEA), nelle scorse settimane, di 94 milioni di euro (compresi gli interessi sin qui maturati) per le annualità 2001 – 2005.

Restano da incassare 9,4 milioni di euro residui per l'annualità 2006.

5. LE RISORSE UMANE

Si è fatto precedentemente riferimento all'incidenza sull'AGEA delle disposizioni legislative 2012 relative alla *spending review* (art. 12 del decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012).

Tali disposizioni hanno pure stabilito che la dotazione organica dell'AGEA risulta quella corrispondente al personale di ruolo in servizio nell'Agenzia (al netto del personale da trasferire al MIPAAF per effetto del trasferimento del Coordinamento), mentre il personale dirigenziale di prima e di seconda fascia è stato ridotto rispettivamente del 50 e del 10 per cento.

L'organico dell'AGEA è pertanto costituito da 253 unità di personale, nonché da 2 unità dirigenziali di prima fascia e 10 di seconda fascia.

Per quanto concerne il personale dirigenziale di seconda fascia, si è recentemente provveduto all'inserimento nei ruoli dirigenziali dell'Agenzia del personale utilmente collocato nella graduatoria del concorso a tre posti di dirigente, le cui procedure si sono concluse nello scorso dicembre 2012. Dopo un primo contingente di tre unità sono state da ultimo inserite, per effetto di quanto previsto dal decreto legge 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione nelle Pubbliche amministrazioni), in corso di conversione, le restanti tre unità occorrenti alla copertura di tutti e 10 i posti dirigenziali di seconda fascia.

Si allega l'organigramma della struttura attuale. (ALL. 6)

Per quanto riguarda il necessario potenziamento della struttura organizzativa si provvederà mediante la razionalizzazione delle attività delle società partecipate con consistenti recuperi di efficienza.

6. LE SOCIETA' CONTROLLATE.

L'Agenzia esercita le proprie funzioni non solo mediante le proprie strutture operative, ma anche avvalendosi degli enti strumentali controllati (in particolare SIN e AGECONTROL) e delegando talune funzioni in regime convenzionale.

La SIN spa, è una società costituita in applicazione della legge n. 231/2005, è partecipata al 51% dall'AGEA e preposta alla gestione del SIAN – Sistema informativo agricolo nazionale.

L' AGECONTROL spa, è una società di controlli, il cui portafoglio azionario è interamente posseduto dall'AGEA, che effettua per AGEA i controlli di primo livello in vari settori; i controlli cosiddetti "di secondo livello", previsti nei confronti dei soggetti ai quali AGEA ha delegato specifici compiti/servizi e in ulteriori comparti; i controlli "ex-post", ai sensi del Reg.(CE) n.485/2008 - volti ad accertare la realtà e la regolarità delle operazioni che fanno parte, direttamente o indirettamente, del sistema di finanziamento del FEAGA.

Il sistema degli enti strumentali collegati all'AGEA comprendeva anche :

- la società TELAER spa, addetta ai sistemi di telerilevamento, partecipata al 49% (con l'ulteriore 51% in capo a SIN spa), messa in liquidazione per effetto della scadenza al 31 maggio 2013 della convenzione che ne regola i rapporti con l'AGEA. A partire dal 1° giugno 2013 la gestione del sistema è stata assunta direttamente da AGEA. Le relative attività sono state definite a seguito di una gara recentemente aggiudicata, con notevole risparmio per AGEA, per l'acquisizione nel 2013 di ortofoto pixel medio di 50 cm. Sino alla definizione delle modalità di svolgimento delle attività successive, per la custodia dei due velivoli facenti capo al sistema (di cui uno non di proprietà AGEA), è stata stipulata apposita convenzione triennale con l'Aeronautica militare con costi assolutamente ridotti; (*ALL. 7 Tabella confronto dei costi*)

- il Consorzio anagrafi animali CO.AN.AN, partecipato al 51% da SIN spa, soppresso e messo in liquidazione dall'art. 14 del decreto legge n. 158/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 189/2012.

Le problematiche che si stanno fronteggiando sono le seguenti:

a) per quanto concerne il finanziamento del sistema delle società partecipate, nel bilancio AGEA 2013 sono stati stanziati i relativi fondi, diminuiti in conseguenza delle analoghe riduzioni operate dal MEF nei confronti di AGEA. Tali fondi sarebbero insufficienti secondo la valutazione delle stesse società. A tal proposito sarebbe necessaria una revisione profonda e complessiva dell'organizzazione e delle spese appostate dalle società partecipate, come segue :

- SIN S.p.A. euro 73,3 milioni;
- Agecontrol S.p.A. euro 21,0 milioni;
- TELAER S.r.l. euro 6,0 milioni.

b) contenzioso AGEA/Amministratori di SIN/Almaviva/Agrisian (**ALL. 8**)

c) situazione di conflittualità tra la struttura SIN ed il RTI – Almaviva che si riflettono sul funzionamento della SIN (il cui bilancio 2011 è stato impugnato da Almaviva, mentre il bilancio 2012 è stato solo qualche giorno fa approvato. Analoga situazione di impasse nella definizione dei conti 2012 è nei confronti di TELAER in liquidazione;

d) situazioni di conflitto interne alle due Società SIN ed AGECONTROL, anche di carattere sindacale.

Quanto sopra evidenziato in merito all'operatività ed ai costi del sistema delle società partecipate da AGEA induce a ritenere che è richiesta una profonda ristrutturazione, sia in termini di riorganizzazione che di ridefinizione della *governance*.

Occorre razionalizzare le attività e sviluppare sinergie, in un'ottica di contenimento delle spese, con conseguente destinazione dei fondi resi disponibili alla produttività delle imprese, sia in termini di miglioramento dei servizi, sia in termini di sviluppo soprattutto con riferimento alla riforma della PAC post 2014.

Tali Società, infatti, svolgono attività di tipo tecnico la cui valenza non può che essere a livello nazionale, al servizio di tutti gli attori del sistema, aspetto che rafforza l'esigenza rappresentata come più idonea della collocazione del sistema di Coordinamento direttamente nella linea operativa del sistema degli Organismi pagatori.

7. LE CORREZIONI FINANZIARIE E LE POSSIBILI MISURE DEFLATTIVE DEL CONTENZIOSO.

Nell'*acclusa tabella* (**ALL. 9**) è rappresentata l'enorme mole delle correzioni finanziarie che ricadono sul sistema degli Organismi pagatori, ma che per grandissima parte è da attribuirsi all'OP AGEA almeno per la parte precedente al 2002.

Le iniziative adottate per migliorare la gestione del contenzioso, e già illustrate in sede UE (OLAF e Commissione – DG Agri) sono le seguenti:

a) tutte le segnalazioni/informative provenienti dalla GdF, Carabinieri, CFS ed autorità giudiziaria, sono assegnate direttamente alla Segreteria del Commissario che, con un proprio Ufficio di supporto, verifica e registra la corrispondenza e poi la distribuisce agli Uffici competenti tracciandone il percorso e l'esito;

b) sono stati già presi i contatti con i soggetti istituzionali che maggiormente possono contribuire alla corretta gestione degli interventi comunitari, e cioè con il Comando Generale dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di Finanza, con il Comandante del Corpo forestale dello Stato, con l'Avvocato Generale dello Stato, con il Procuratore della Repubblica di Roma, con il Presidente della Corte dei Conti e con il Procuratore della Direzione nazionale antimafia e della Direzione investigativa antimafia. Tutti si sono dichiarati disposti ad una più incisiva ed ampia collaborazione e coordinamento con l'AGEA. In tal senso sono in corso di sottoscrizione apposite convenzioni;

c) sono stati istituiti due servizi (Servizio ispettivo e Servizio di assistenza tecnico-legale) alle dirette dipendenze del Direttore generale. Il Direttore Generale riferisce al Commissario circa le attività svolte secondo gli indirizzi e le direttive ricevute. Al Servizio ispettivo sono attribuite competenze di monitoraggio e controllo su tutti gli Uffici dell'AGEA, con possibilità di accesso ad atti e procedure adottate dagli stessi Uffici. Al Servizio di assistenza tecnico-legale compete la supervisione circa la corretta applicazione della normativa comunitaria e nazionale, anche in

relazione a situazioni di contenzioso. All'attività del servizio di assistenza tecnico-legale possono essere chiamati a fornire pareri e supporto magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocatura dello Stato ed avvocati del libero foro.

d) sulla base della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) è in corso di predisposizione il Piano triennale della prevenzione e corruzione che dovrà essere adottato entro il 31 gennaio 2014. Il Dott. Giancarlo Nanni è già stato nominato Responsabile della predisposizione ed attuazione del Piano.

e) gli uffici interessati sono stati incaricati di predisporre lo schema del manuale delle procedure per i settori trattati al fine di ottenere una validazione da parte dei competenti organismi UE. Quindi su tale base si procederà, entro breve, alla reingegnerizzazione del SIAN con l'obiettivo della trasparenza e di un sostanziale recupero di efficienza. Ovviamente tale attività avrà riflessi anche sugli altri OP.

8. IL PRELIEVO LATTE.

La materia del prelievo latte, insieme alla voce già rappresentata delle correzioni finanziarie, costituisce storicamente una forte componente delle somme trattenute dall'Unione europea dai rimborsi al sistema degli organismi pagatori a titolo di responsabilità dell'Italia per il mancato pagamento del prelievo latte medesimo da parte dei produttori.

Si allega la tabella relativa al prelievo supplementare latte applicato dalla campagna 2006/2007 alla 2008/2009 nonché la ripartizione dei quantitativi individuati oggi in vigore per la campagna 2013/2014 (**ALL. 10**).

Deve essere sottolineato che a far data dal periodo 2008 - 2009 l'Italia ha mantenuto la sua produzione entro i limiti fissati dall'UE, e pertanto si tratta di gestire la riscossione dei periodi pregressi.

All'annosa questione legata alle difficoltà di riscossione del prelievo latte si sta ponendo rimedio proponendo al Parlamento una normativa che sostanzialmente affida nuovamente ad EQUITALIA le operazioni di riscossione, anche coattiva, del prelievo.