

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 538

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali**  
(POLI BORTONE)

di concerto col **Ministro del bilancio e della programmazione economica**  
(PAGLIARINI)

col **Ministro del tesoro**  
(DINI)

col **Ministro per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea**  
(COMINO)

e col **Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali**  
(URBANI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 LUGLIO 1994

Interventi urgenti relativi al settore dell'agricoltura

## INDICE

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica .....	»	5
Disegno di legge .....	»	6

:

ONOREVOLI SENATORI. L'esigenza di riorganizzare il sistema dei controlli relativi alle operazioni finanziate dal FEOGA - sezione garanzia deriva dalle previsioni contenute in due regolamenti comunitari. Si tratta, in particolare, del regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989 e del regolamento (CEE) n. 307/91 del Consiglio del 4 febbraio 1991.

Il regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio impone la costituzione di appositi servizi, organizzati in modo indipendente rispetto agli organismi istruttori e pagatori, con il compito di controllare i documenti commerciali delle imprese beneficiarie degli aiuti (cosiddetti controlli *a posteriori*).

Il regolamento (CEE) n. 307/91 del Consiglio fa carico invece di prevedere la costituzione di organismi di controllo allo scopo di verificare la correttezza e la regolarità delle operazioni istruttorie per l'erogazione di aiuti comunitari nei settori di intervento individuati dallo stesso regolamento, allo scopo di prevenire e perseguire le irregolarità (cosiddetti controlli *ex ante*).

Nella definizione poi dei controlli sulle misure di intervento comunitario nel settore del tabacco (già ricompresi nelle previsioni del regolamento CEE n. 307/91, e che ha recentemente costituito oggetto di autonoma disciplina mediante il regolamento (CEE) n. 2075/92 del Consiglio del 30 giugno 1992, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio) è stata disposta direttamente l'istituzione di una specifica agenzia, incaricata dell'effettuazione dei controlli in materia e sono state previste le relative modalità di funzionamento, attività che la disposizione espressa di cui all'articolo 20 del citato regolamento (CEE) n. 2075/92 demanda agli Stati membri.

L'esigenza della riorganizzazione del sistema dei controlli relativi alle operazioni finanziate dal FEOGA - sezione garanzia, in attuazione dei regolamenti comunitari suddetti, era già stata avvertita dal Governo nel corso della X legislatura, allorchè fu presentato in Parlamento apposito disegno di legge (Atto Camera n. 5951) per la costituzione di specifiche agenzie alle quali affidare l'esercizio dei controlli sopra indicati.

L'intervenuto scioglimento delle Camere aveva tuttavia impedito la definizione dell'*iter* parlamentare del disegno di legge in parola.

Pertanto, la situazione di stallo nella definizione di un assetto organico della materia, stante la mancata proposizione, nella passata XI legislatura, di una iniziativa legislativa al riguardo, trova costanti, rinnovati riflessi nei pesanti giudizi espressi dalla Commissione delle Comunità europee sull'inadeguatezza del sistema italiano dei controlli sulle erogazioni finanziarie comunitarie.

È pure noto che le reazioni negative della Comunità sopra richiamate sono specularmente riflesse nella prassi delle cosiddette correzioni finanziarie operate in danno del bilancio nazionale a seguito della liquidazione annuale dei conti della Comunità.

Si ricorda infatti che lo svolgimento, da parte dei Paesi membri di una quota minima di controlli è presupposto necessario per l'erogazione degli aiuti comunitari.

Le irregolarità, relative alla mancata esecuzione, o alla insufficienza dei controlli medesimi, accertate a campione dalla Commissione delle Comunità europee in sede ispettiva, hanno comportato la pesante conseguenza del mancato riconoscimento da parte del FEOGA dei contributi erogati, applicando all'intero settore di intervento

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

una percentuale di decurtazione pari alla quota di irregolarità rilevate su base campionaria.

Dette spese, ritenute non ammissibili dalla Comunità, ricadono esclusivamente sul bilancio dello Stato.

Il progressivo deterioramento dei rapporti tra lo Stato italiano e l'Esecutivo comunitario è paradigmaticamente esemplificato dalla recente vicenda delle quote di produzione lattiera che, originata proprio dalla impossibilità di procedere alla compiuta verifica della produzione nazionale effettiva eccedente il quantitativo assegnato all'Italia, e tuttora lungi dalla definizione, espone il nostro Paese a costante controllo e verifica da parte della Comunità cui costantemente conseguono le relative correzioni finanziarie cui dianzi si accennava.

Le ragioni appena evidenziate inducono a considerare la necessità dell'acclusa disposizione di cui all'articolo 1, finalizzata a conferire il fondamento e la base giuridica di grado primario necessaria all'istituzione delle agenzie (comma 1).

Mentre infatti continua a suscitare perplessità l'ipotesi che i regolamenti comunitari in questione contengano già il precetto normativo, direttamente efficace nell'ordinamento statale, finalizzato alla realizzazione degli obiettivi dagli stessi regolamenti, l'intervento legislativo è reso necessario anche per conferire al personale che effettua le attività di controllo i poteri connessi alla qualità di pubblico ufficiale (comma 2). Ciò evidentemente allo scopo di renderne più incisivo l'intervento.

La virtuale neutralità dell'onere finanziario indotto dalla previsione, ed esplicitata all'articolo 2, è rappresentata nell'acclusa relazione tecnica.

L'esigenza del ricorso allo strumento delle agenzie è imposta dalle richiamate previsioni comunitarie che (nel caso del settore del tabacco) lo richiedono espressamente, ovvero (negli altri settori) individua-

no nel requisito dell'indipendenza delle istituende strutture di controllo degli organismi pagatori (l'EIMA) un presupposto organizzativo irrinunciabile.

Tale soluzione, come si dimostra nella relazione tecnica, è peraltro efficace anche sotto il profilo dei costi.

Al comma 3 è disposto, per ragioni di snellezza operativa e di contenimento dei costi, che le agenzie possano avvalersi dei laboratori dell'Ispettorato centrale repressione frodi o con esso convenzionati.

Al comma 4 dell'articolo 1 è specificato che le agenzie, nel procedere al reclutamento del personale, dovranno assumere prioritariamente quello posto in mobilità o in cassa integrazione dalle imprese appartenenti al sistema dei consorzi agrari e quello eventualmente risultante in esubero a seguito del processo di riorganizzazione dell'Ente per gli interventi nel mercato agricolo - EIMA.

Sono naturalmente previste (comma 6) le occorrenti misure di riqualificazione del personale medesimo.

Il raccordo tra l'istituzione delle agenzie ed il riordino dell'organismo di intervento, avviato mediante il decreto-legge 25 maggio 1994, n. 314, consente di garantire la certezza occupazionale necessaria ad avviare con serenità il processo di massimo snellimento operativo dell'EIMA.

D'altra parte l'assorbimento di alte aliquote di personale facente capo al sistema consortile agricolo può contribuire a superare la crisi di un settore ormai giunta al terzo anno.

L'esecuzione del sostegno occupazionale così impostato permetterà di superare il periodo congiunturale di recessione, salvaguardando i livelli occupazionali che nel mondo agricolo sono già fortemente marginali.

L'articolo 2, come anzidetto, reca le necessarie disposizioni di copertura finanziaria.

## RELAZIONE TECNICA

*Controlli comunitari*

La costituzione, l'organizzazione ed il funzionamento delle istituende agenzie comportano oneri finanziari che si è ritenuto di poter quantificare facendo riferimento, come parametro già verificato, alle spese occorrenti per il funzionamento e l'organizzazione dell'Agecontrol SpA, in relazione alla quale il costo sostenuto complessivamente dallo Stato è di lire 9 miliardi annui.

L'articolazione temporale della spesa tiene conto di una ragionevole ipotesi di progressiva operatività delle istituende agenzie che si prevede possano entrare a pieno regime di funzionamento a decorrere dal 1996.

Peraltro, nei primi anni di attività delle agenzie al relativo finanziamento potranno concorrere gli eventuali contributi previsti dalle normative comunitarie proprio per la istituzione di tali organismi in ciascuno stato membro.

In particolare, la spesa a regime per le singole agenzie è quantificabile in:

- lire 16 miliardi, per i controlli successivi sugli aiuti comunitari;
- lire 9 miliardi per i controlli a carattere preventivo e generale;
- lire 5 miliardi per i controlli nel settore del tabacco.

La spesa complessiva da sostenere è in totale pari a lire 30 miliardi.

È infine da segnalare che la prevista copertura per il primo anno, a valere sui trasferimenti dello Stato in favore dell'EIMA, non costituisce deroga ai principi di cui all'articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, in quanto trattasi in sostanza di somme già oggi destinate allo svolgimento delle medesime attività di controllo.

La priorità nelle assunzioni accordata al personale posto in mobilità o in cassa integrazione dalle cooperative di cui al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235, ed a quello posto in mobilità a seguito dei processi di riorganizzazione dell'Ente per gli interventi nel mercato agricolo - EIMA, consente di contribuire a superare la crisi di un settore dove sono occupati circa 5.000 lavoratori dipendenti ed altrettanti lavoratori autonomi, oltre ad un notevole indotto.

La selezione del personale da avviare alle agenzie e la conseguente riqualificazione anche a mezzo della scuola superiore della pubblica amministrazione, consente di mantenere l'attività di controllo su uno *standard* rassicurante.

Le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4 dell'articolo 1 non comportano oneri.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Controlli comunitari)*

1. Per l'effettuazione dei controlli di propria competenza previsti dai regolamenti (CEE) n. 4045/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989, n. 307/91 del Consiglio del 4 febbraio 1991, n. 2075/92 del Consiglio del 30 giugno 1992, e loro successive integrazioni e modificazioni, il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali è autorizzato a costituire, previa intesa con il Ministero del tesoro, una o più agenzie aventi forma di società per azioni, compatibilmente con i vincoli derivanti dalla richiamata normativa comunitaria, prevedendo forme di coordinamento di strutture e funzioni tra tutti i soggetti addetti al controllo per conseguire economicità di gestione ed efficiente impiego delle risorse disponibili. Il capitale sociale è sottoscritto, oltre che dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, esclusivamente da soggetti pubblici; la pubblicazione della presente legge tiene luogo di tutti gli adempimenti in materia di costituzione delle società previste dalla normativa vigente.

2. Nell'esercizio dell'attività di controllo, alle agenzie di cui al comma 1 ed al loro personale, preposto a tali attività, si applicano le norme di cui all'articolo 1, commi 2, 3 e 5, in quanto applicabili, ed all'articolo 2 del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1986, n. 898.

3. Le agenzie di cui al comma 1 per la predisposizione e l'esecuzione delle verifiche tecnico-analitiche si avvalgono, mediante convenzione, dei laboratori dell'Ispettorato centrale repressione frodi o con questo convenzionati.

4. Le Agenzie di cui all'articolo 1 assumono in via prioritaria, previa selezione, il

personale posto in mobilità a seguito della riorganizzazione dell'Ente per gli interventi nel mercato agricolo - EIMA e quello posto in mobilità o in cassa integrazione a causa della crisi delle società cooperative, nonché delle imprese a queste collegate, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235.

5. Il personale addetto ai controlli dovrà essere in possesso di idoneo diploma di laurea.

6. Per l'aggiornamento del personale selezionato il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali disporrà di corsi di riqualificazione, con esami finali, avvalendosi della scuola superiore della pubblica amministrazione.

## Art. 2.

### *(Norme di copertura)*

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1, determinato in lire 6.000 milioni per l'anno 1994, lire 24.000 milioni per l'anno 1995 e lire 30.000 milioni annui a decorrere dal 1996, si provvede, quanto a lire 6.000 milioni per l'anno 1994, a carico del bilancio dell'EIMA, che provvede mediante versamenti di pari importo all'entrata del bilancio dello Stato al fine della riassegnazione, con decreto del Ministro del tesoro, ad uno o più capitoli dello stato di previsione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali; quanto a lire 24.000 milioni per l'anno 1995 e a lire 30.000 milioni per l'anno 1996, mediante utilizzo delle proiezioni per i medesimi anni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1994-1996, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1994, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.